ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

9 juni 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Bescherming van de gezondheid van planten — Richtlijn 2000/29/EG — Bescherming tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Europese Unie van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen — Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/789 — Maatregelen om het binnenbrengen en de verspreiding in de Unie van Xylella fastidiosa (Wells en Raju) te voorkomen — Artikel 6, lid 2, onder a) — Verplichting om waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, onmiddellijk te verwijderen binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten — Geldigheid — Artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 — Evenredigheidsbeginsel — Voorzorgsbeginsel — Motiveringsplicht — Recht op schadeloosstelling”

In de gevoegde zaken C-78/16 en C-79/16,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionale bestuursrechter Lazio, Italië) bij beslissingen van 16 december 2015, ingekomen bij het Hof op 10 februari 2016, in de procedures

Giovanni Pesce e.a. (C-78/16),

Cesare Serinelli e.a. (C-79/16)

tegen

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-79/16),

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile,

Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della Xylella nel Territorio della Regione Puglia,

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,

Regione Puglia,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund, S. Rodin en E. Regan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

* Procestaal: Italiaans.

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de beslissing van de president van het Hof van 13 april 2016 om de onderhavige zaken te behandelen volgens de versnelde procedure overeenkomstig artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 mei 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— Giovanni Pesce e.a., vertegenwoordigd door G. Pesce, avvocato,

— Cesare Serinelli e.a., vertegenwoordigd door M. Alterio en M. Tagliaferro, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino en G. Caselli, avvocati dello Stato,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou en G. Kanellopoulos als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Moro, I. Galindo Martín, D. Bianchi en A. Sauka als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 mei 2016,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de geldigheid van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/789 van de Commissie van 18 mei 2015 betreffende maatregelen om het binnenbrengen en de verspreiding in de Unie van *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) te voorkomen (PB 2015, L 125, blz. 36).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen van een aantal eigenaren van landbouwgrond in de provincie Brindisi, in de regio Apulië (Italië), waar olijfbomen van de plantensoort *Olea europaea* L. worden geteeld, tegen de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitter van de ministerraad) (zaak C-79/16), de Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile [voorzitter van de ministerraad – departement burgerbescherming (Italië)], de Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della Xylella nel Territorio della Regione Puglia [gedelegeerd commissaris voor de bestrijding van het fytosanitaire risico in verband met de verspreiding van *Xylella* op het grondgebied van de regio Apulië (Italië)] (hierna: „gedelegeerde commissaris"), de Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali [minister van Land- en Bosbouw en Voedselvoorziening (Italië)] en de Regione Puglia [regio Apulië (Italië)], over de door deze autoriteiten genomen maatregelen om de bacterie *Xylella fastidiosa* (Wells en Raju) (hierna: „ *Xylella*") in dat gebied uit te roeien en verspreiding ervan te voorkomen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2000/29

3 In artikel 16 van richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen (PB 2000, L 169, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/89/EG van de Raad van 28 november 2002 (PB 2002, L 355, blz. 45) (hierna: „richtlijn 2000/29") is bepaald:

„1. Elke lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten onverwijld schriftelijk in kennis van de aanwezigheid op zijn grondgebied van in bijlage I, deel A, rubriek I, [...], genoemde schadelijke organismen [...].

De lidstaat neemt alle noodzakelijke maatregelen om de schadelijke organismen uit te roeien of, indien dat niet mogelijk is, in te dijken. Hij stelt de Commissie en de andere lidstaten in kennis van de genomen maatregelen.

2. Elke lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten onverwijld schriftelijk in kennis van het daadwerkelijke of het vermoede verschijnen van niet in bijlage I of II genoemde schadelijke organismen waarvan de aanwezigheid op zijn grondgebied onbekend was. [...]

[...]

3. In de gevallen bedoeld in de leden 1 en 2, onderzoekt de Commissie de situatie zo spoedig mogelijk in het kader van het Permanent Plantenziektekundig Comité. Op gezag van de Commissie, en overeenkomstig de ter zake dienende bepalingen van artikel 21, kan ter plaatse onderzoek worden verricht. De maatregelen die noodzakelijk zijn op grond van een analyse van het fytosanitaire risico of een voorlopige analyse van het fytosanitaire risico in de in lid 2 bedoelde gevallen, met inbegrip van die welke een besluit kunnen inhouden om de door de lidstaten genomen maatregelen te herroepen of te wijzigen, kunnen worden genomen volgens de procedure van artikel 18, lid 2. De Commissie volgt de ontwikkeling van de situatie en, naargelang van die ontwikkeling, past zij deze maatregelen volgens dezelfde procedure aan of trekt zij deze in. Zolang volgens genoemde procedure geen besluit is vastgesteld, kan de lidstaat de door hem getroffen maatregelen handhaven.

[...]

5. Indien de Commissie niet is geïnformeerd over maatregelen die op grond van [...] lid 1 of lid 2 zijn genomen, of indien zij van mening is dat de genomen maatregelen ontoereikend zijn, kan zij, in afwachting van de vergadering van het Permanent Fytosanitair Comité, op een voorlopige analyse van het fytosanitaire risico gegronde tussentijdse beschermende maatregelen nemen om de betreffende schadelijke organismen uit te roeien of, indien dat niet mogelijk is, de verspreiding ervan te beletten. [...]"

4 Bijlage I, deel A, bij richtlijn 2000/29 noemt, zoals blijkt uit het opschrift ervan de „Schadelijke organismen die niet mogen worden binnengebracht of verspreid in de lidstaten". Rubriek 1 van dit deel, met het opschrift „Schadelijke organismen die voor zover bekend in de Gemeenschap niet voorkomen en die risico's opleveren voor de gehele Gemeenschap" bevat onder b), met het kopje „Bacteriën", punt 1, dat vermeldt: „*Xylella* [...]".

Uitvoeringsbesluiten 2014/87 en 2014/497

5 De overwegingen 2, 3 en 7 van uitvoeringsbesluit 2014/87/EU van de Commissie van 13 februari 2014 betreffende maatregelen ter preventie van de verspreiding in de Unie van [*Xylella*] (PB 2014, L 45, blz. 29), dat is vastgesteld op grondslag van richtlijn 2000/29 en in het bijzonder artikel 16, lid 3, vierde volzin, ervan, luiden als volgt:

„(2) Op 21 oktober 2013 heeft Italië de overige lidstaten en de Commissie meegedeeld dat [*Xylella* (hierna: ‚nader omschreven organisme')] op zijn grondgebied is aangetroffen, namelijk in twee afzonderlijke gebieden in de provincie Lecce in de regio Puglia. Daarna zijn nog eens twee afzonderlijke uitbraken in dezelfde provincie vastgesteld. Het [nader omschreven] organisme [...] is bij verschillende plantensoorten aangetroffen – onder meer bij *Olea europaea* L., [...] – en leidt tot bladverschroeiing en een snel wegkwijnen van de plant. [...]

(3) Op 29 oktober 2013 heeft de regio Puglia noodmaatregelen genomen ter preventie en uitroeiing van het [nader omschreven] organisme [...] in overeenstemming met artikel 16, lid 1, van richtlijn 2000/29 [...]

[...]

(7) Gezien de aard van het [nader omschreven] organisme [...] zal het zich waarschijnlijk snel op grote schaal verspreiden. Om te voorkomen dat het [nader omschreven] organisme [...] zich naar de rest van de Unie verspreidt, moeten onmiddellijk maatregelen worden genomen. Zolang geen specifiekere gegevens over waardplanten, vectoren, trajecten en risicobeperkende opties beschikbaar zijn, is het raadzaam verplaatsingen [van voor opplant bestemde planten] uit gebieden met mogelijk besmette planten te verbieden."

6 Bij dat eerste uitvoeringsbesluit heeft de Commissie dus „de verplaatsing van voor opplant bestemde planten uit de provincie Lecce in de Italiaanse regio Puglia" verboden (artikel 1), heeft zij jaarlijkse officiële onderzoeken naar de aanwezigheid van *Xylella* verplicht gesteld (artikel 2) en heeft zij de lidstaten bevolen ervoor te zorgen dat personen die de aanwezigheid van die bacterie vaststellen of redenen hebben om de aanwezigheid ervan te vermoeden, de bevoegde autoriteit hiervan binnen tien kalenderdagen op de hoogte brengen (artikel 3).

7 Dit besluit is ingetrokken bij uitvoeringsbesluit 2014/497/EU van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende maatregelen om het binnenbrengen en de verspreiding in de Unie van *Xylella* [...] te voorkomen (PB 2014, L 219, blz. 56).

8 Bij dit tweede uitvoeringsbesluit, dat dezelfde rechtsgrondslag heeft als het eerste, heeft de Commissie de verplaatsing van planten die waardplanten zijn voor *Xylella*, beperkt en verscheidene voorwaarden gesteld voor invoering ervan in de Unie, wanneer zij afkomstig zijn uit derde landen waarvan bekend is dat deze bacterie daar voorkomt (artikelen 2 en 3). Voorts heeft de Commissie, teneinde *Xylella* uit te roeien en ter preventie van verspreiding ervan de lidstaten verplicht om waar nodig „afgebakende gebieden" in te stellen, die een „besmette zone" en een „bufferzone" omvatten, waarin de lidstaten met name alle met *Xylella* besmette planten evenals alle planten die symptomen vertonen die kunnen wijzen op besmetting met die bacterie en alle planten waarvan is vastgesteld dat de kans op besmetting groot is, moesten verwijderen [artikel 7 en bijlage III, afdeling 2, onder a)].

Uitvoeringsbesluit 2015/789

9 Uitvoeringsbesluit 2014/497 is ingetrokken bij uitvoeringsbesluit 2015/789, dat op dezelfde rechtsgrondslag als de twee eerste is vastgesteld en de volgende relevante overwegingen bevat:

„(1) De door de Commissie verrichte audits en de kennisgevingen van de Italiaanse autoriteiten over nieuwe uitbraken tonen aan dat de krachtens uitvoeringsbesluit [2014/87] van de Commissie voorziene maatregelen moeten worden aangescherpt.

(2) De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (‚EFSA') heeft op 6 januari 2015 een wetenschappelijk advies uitgebracht over het fytosanitaire risico van *Xylella* [...] op het grondgebied van de EU, waarin ook risicobeperkende opties worden voorgesteld en geëvalueerd. [...] Daarnaast heeft de EFSA op 20 maart 2015 een wetenschappelijk verslag uitgebracht over de indeling van die voor opplant bestemde planten, met uitzondering van zaden, naargelang van het risico op het binnenbrengen van het nader omschreven organisme. Het verslag bevat een indeling van de plantensoorten waarvoor tot dusver is aangetoond dat zij vatbaar zijn voor de Europese en niet-Europese isolaten van het nader omschreven organisme door natuurlijke besmetting, experimentele besmetting via vectoren, of door een onbekend soort besmetting (hierna ‚nader omschreven planten' genoemd). Die lijst is langer dan die van uitvoeringsbesluit [2014/497]. Daarom moet het onderhavige besluit voor een langere lijst van plantensoorten gelden dan die van [dat] [...]besluit. In het belang van de evenredigheid moeten sommige maatregelen echter uitsluitend gelden voor plantensoorten die vatbaar zijn voor de Europese isolaten van het nader omschreven organisme (hierna ‚waardplanten' genoemd). Het EFSA-advies van 6 januari 2015 wijst er weliswaar op dat nog niet duidelijk is op welke plantensoorten dit betrekking heeft aangezien het onderzoek nog gaande is, maar de resultaten van de onderzoeken door de Italiaanse autoriteiten bevestigen dat bepaalde nader omschreven planten ‚waardplanten' kunnen zijn.

[...]

(4) Om het nader omschreven organisme uit te roeien en de verdere verspreiding ervan in de rest van de Unie te voorkomen, moeten de lidstaten afgebakende gebieden – bestaande uit een besmette zone en een bufferzone – instellen en uitroeiingsmaatregelen nemen. [...]

[...]

(7) In de provincie Lecce is het nader omschreven organisme al wijd verspreid. Als aangetoond wordt dat het nader omschreven organisme al meer dan twee jaar in bepaalde delen van dat gebied aanwezig is en het niet meer mogelijk is om het uit te roeien, moet de verantwoordelijke officiële instantie de mogelijkheid hebben om inperkingsmaatregelen in plaats van uitroeiingsmaatregelen te nemen, om ten minste productielocaties en planten met bijzondere culturele, sociale of wetenschappelijke waarde te beschermen evenals de grens met de rest van de Europese Unie. De inperkingsmaatregelen moeten erop gericht zijn de hoeveelheid bacterieel entmateriaal in dat gebied zoveel mogelijk te verminderen en de vectorpopulatie zo laag mogelijk te houden.

(8) Om de rest van het grondgebied van de Unie doeltreffend tegen het nader omschreven organisme te beschermen, moet – rekening houdend met de mogelijke verspreiding van het nader omschreven organisme op natuurlijke of een door mensen beïnvloede manier ander dan de verplaatsing van de nader omschreven planten voor opplant – direct aangrenzend aan de bufferzone rond de besmette zone van de provincie Lecce een toezichtsgebied worden ingesteld.

[...]

(17) De in dit besluit vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met het advies van het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders".

10 Artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2015/789, met het opschrift „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

a) ‚nader omschreven organisme': Europese en niet-Europese isolaten van [*Xylella*];

b) ‚nader omschreven planten': alle voor opplant bestemde planten, met uitzondering van zaden, van de in bijlage I opgenomen geslachten of soorten;

c) ‚waardplanten': alle nader omschreven planten van de in bijlage II opgenomen geslachten of soorten;

[...]"

11 Artikel 4 van dat besluit, met het opschrift „Instelling van afgebakende gebieden", luidt als volgt:

„1. Wanneer de aanwezigheid van het nader omschreven organisme wordt bevestigd, bakent de betrokken lidstaat onverwijld een gebied af overeenkomstig lid 2 (‚het afgebakende gebied').

2. Het afgebakende gebied omvat een besmette zone en een bufferzone.

[...]"

12 In artikel 6 van dat besluit, „Uitroeiingsmaatregelen", is bepaald:

„1. De lidstaat die het in artikel 4 bedoelde afgebakende gebied heeft ingesteld, neemt in dat gebied de in de leden 2 tot en met 11 vermelde maatregelen.

2. De betrokken lidstaat verwijdert binnen een straal van 100 m rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij besmet zijn met het nader omschreven organisme onmiddellijk:

a) waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand;

b) planten waarvan bekend is dat zij besmet zijn met het nader omschreven organisme;

c) planten die symptomen vertonen die op besmetting met dat organisme kunnen wijzen of die vermoedelijk door dat organisme besmet zijn.

3. De betrokken lidstaat neemt monsters van en test de nader omschreven planten binnen een straal van 100 m rond de besmette planten, overeenkomstig de internationale norm voor fytosanitaire maatregelen ISPM nr. 31 [...].

4. De betrokken lidstaat voert voorafgaand aan de verwijdering van de in lid 2 bedoelde planten passende fytosanitaire behandelingen uit tegen de vectoren van het nader omschreven organisme en planten die als gastheer voor de vectoren kunnen fungeren. Een dergelijke behandeling kan onder meer het verwijderen van planten omvatten.

5. De betrokken lidstaat vernietigt ter plaatse of op een daartoe aangewezen nabijgelegen plaats binnen de besmette zone de in lid 2 bedoelde planten en delen van planten, op zodanige wijze dat het nader omschreven organisme niet wordt verspreid.

[...]”

13 Artikel 7 van uitvoeringsbesluit 2015/789, met het opschrift „Inperkingsmaatregelen”, luidt:

„1. In afwijking van artikel 6 – en enkel in de provincie Lecce – kan de verantwoordelijke officiële instantie van de betrokken lidstaat besluiten inperkingsmaatregelen te nemen als bedoeld in de leden 2 tot en met 6 [...].

2. De betrokken lidstaat verwijdert onmiddellijk ten minste alle planten waarvan bekend is dat zij met het nader omschreven organisme besmet zijn wanneer zij zich op een van de volgende locaties bevinden:

[...]”

14 Artikel 8 van dat besluit, „Instelling van een toezichtsgebied in Italië”, bepaalt in lid 1 dat de lidstaten aangrenzend aan het afgebakende gebied dat de besmette zone van de provincie Lecce bestrijkt, een toezichtsgebied met een breedte van ten minste 30 km moeten instellen.

15 Bijlagen I en II bij uitvoeringsbesluit 2015/789, die blijkens hun opschrift respectievelijk de „[l]ijst van planten waarvan bekend is dat zij vatbaar zijn voor de Europese en niet-Europese isolaten van het nader omschreven organisme (‚nader omschreven planten')” en de „[l]ijst van planten waarvan bekend is dat zij vatbaar zijn voor de Europese isolaten van het nader omschreven organisme (‚waardplanten')” bevatten, vermelden de *Olea europaea* L.

Italiaans recht

16 Bij decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali n. 2180 con cui sono state disposte nuove misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (besluit nr. 2180 van de minister van Land- en Bosbouw en Voedselvoorziening tot vaststelling van nieuwe spoedmaatregelen ter voorkoming, controle en uitroeiing van *Xylella fastidiosa*) van 19 juni 2015 (GURI nr. 78 van 3 april 2015; hierna: „besluit van 19 juni 2015”) is uitvoering gegeven aan uitvoeringsbesluit 2015/789. De artikelen 8 en 9 van dit Italiaanse besluit komen in wezen overeen met de artikelen 6 en 7 van dat uitvoeringsbesluit.

17 Op 30 september 2015 heeft de gedelegeerde commissaris een noodplan vastgesteld, waarbij eveneens bij dat Italiaanse besluit voorziene maatregelen zijn opgelegd.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

18 Bij een reeks besluiten die in de maanden juli en oktober 2015 zijn betekend, heeft de Servizio Agricoltura della Regione Puglia (dienst landbouw van de regio Apulië) verzoekers in het hoofdgeding bevolen de olijfbomen die zich bevinden op de landbouwgronden in hun eigendom en die worden beschouwd besmet te zijn met *Xylella*, om te hakken alsmede alle waardplanten die zich binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten bevinden, te verwijderen. Deze besluiten bepaalden tevens dat in geval van weigering om daaraan te voldoen, de kosten van de door de bevoegde autoriteit verrichte uitroeiing van die bacterie ten laste van de betrokkenen zouden komen, onverminderd de oplegging van een bestuursrechtelijke sanctie.

19 Verzoekers in het hoofdgeding hebben bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionale bestuursrechter Lazio, Italië) beroep ingesteld tot nietigverklaring van die besluiten, alsmede van de door de bevoegde overheidsinstanties en de gedelegeerde commissaris van de regio Apulië vastgestelde handelingen ter bestrijding van de verspreiding van *Xylella* op het grondgebied van deze regio, waaronder met name het besluit van 19 juni 2015 en het noodplan van 30 september 2015.

20 Volgens deze verzoekers zijn deze verschillende nationale maatregelen onwettig omdat uitvoeringsbesluit 2015/789, waarop zij zijn gefundeerd, zelf indruist tegen het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel en ontoereikend is gemotiveerd.

21 Daar de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio twijfels heeft over de geldigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789, heeft deze rechter, na de tenuitvoerlegging van de betrokken nationale maatregelen te hebben opgeschort voor zover daarbij de verplichting tot verwijding van alle waardplanten binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten is opgelegd, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staan richtlijn 2000/29 [...], in het bijzonder het bepaalde in [artikel] 11, lid 3, [artikel] 13 quater, lid 7, [en artikel] 16, leden 1 [tot en met] 3 en 5, en de beginselen van evenredigheid, logica en redelijkheid in de weg aan de toepassing van artikel 6, leden 2 en 4, van uitvoeringsbesluit [2015/789], omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, leden 2 en 4, van het besluit van [19 juni 2015], voor zover het de onmiddellijke verwijdering oplegt van de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij zijn besmet met het nader omschreven organisme, en voor zover dat bepaalt dat de lidstaat, vóór de verwijdering van de in lid 2 vermelde planten, geschikte fytosanitaire behandelingen moet uitvoeren tegen de vectoren van het nader omschreven organisme en tegen de planten die als waardplanten voor de vectoren kunnen fungeren, waaronder, indien nodig, de verwijdering van planten?

2) Staat artikel 16, lid 1, van richtlijn 2000/29 [...], met de bewoordingen ‚alle noodzakelijke maatregelen om de schadelijke organismen uit te roeien of, indien dat niet mogelijk is, in te dijken', in de weg aan de toepassing van artikel 6, lid 2, van besluit [2015/789], omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, lid 2, van het besluit van [19 juni 2015], voor zover het de onmiddellijke verwijdering oplegt van de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij zijn besmet met bedoeld organisme?

3) Staan artikel 16, leden 1 tot en met 3 en 5, van richtlijn 2000/29 [...] en de beginselen van evenredigheid, logica en goede rechtsgang in de weg aan een uitlegging van artikel 6, leden 2 en 4, van uitvoeringsbesluit [2015/789], omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, leden 2 en 4, van het besluit van [19 juni 2015], in die zin dat de uitroeiingsmaatregel waarvan sprake in lid 2, kan worden opgelegd vóór, en onafhankelijk van, de preventieve toepassing van het bepaalde in voornoemd artikel 6, leden 3 en 4?

4) Staan de beginselen van voorzorg, geschiktheid en evenredigheid in de weg aan de toepassing van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van uitvoeringsbesluit [2015/789], omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, leden 2 en 4, van het besluit van [19 juni 2015], voor zover daarbij maatregelen worden opgelegd tot uitroeiing van de waardplanten binnen een straal van 100 meter rond de planten waarvan werd vastgesteld dat zij zijn besmet met het organisme [*Xylella*], zonder wetenschappelijke onderbouwing die met zekerheid aantoont dat er een causaal verband is tussen de aanwezigheid van het organisme en de verdorring van de als besmet beschouwde planten?

5) Staan artikel 296, tweede alinea, VWEU en artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [hierna: ‚Handvest'] in de weg aan de toepassing van artikel 6, leden 2 en 4, van uitvoeringsbesluit [2015/789], waarin is voorzien in de onmiddellijke verwijdering van de

waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij besmet zijn met bedoeld organisme, voor zover een passende motivering daarvoor ontbreekt?

6) Staan de beginselen van geschiktheid en evenredigheid in de weg aan de toepassing van uitvoeringsbesluit [2015/789], omgezet in Italiaans recht bij het besluit van [19 juni 2015], dat voorziet in maatregelen tot verwijdering van waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, planten waarvan bekend is dat zij zijn besmet met het nader omschreven organisme en planten die symptomen vertonen die op besmetting met het organisme [*Xylella*] kunnen wijzen of die vermoedelijk door dat organisme zijn besmet, zonder te voorzien in enige vorm van schadeloosstelling voor de eigenaren, die niet schuldig zijn aan de verspreiding van het nader omschreven organisme?"

22 Bij beschikking van de president van het Hof van 13 april 2016, Pesce e.a. (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:251), is het verzoek van de verwijzende rechter de onderhavige zaken te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, ingewilligd.

Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

23 Nadat de advocaat-generaal zijn conclusie had genomen, hebben Giovanni Pesce e.a. bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 mei 2016, verzocht om heropening van de mondelinge behandeling. Tot staving van dit verzoek betogen Pesce e.a. in wezen dat de advocaat-generaal in zijn conclusie argumenten verkeerd weergeeft en met nieuwe elementen komt waarover geen standpunten zijn uitgewisseld.

24 In herinnering dient te worden gebracht dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering niet voorzien in de mogelijkheid voor de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbende partijen om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal (zie met name arrest van 4 september 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 30).

25 De advocaat-generaal heeft krachtens artikel 252, tweede alinea, VWEU tot taak om in het openbaar in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is noch door de conclusie van de advocaat-generaal, noch door de motivering op grond waarvan hij tot die conclusie komt, gebonden (arrest van 3 december 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punt 33).

26 Bijgevolg kan het feit dat een belanghebbende het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal, als zodanig geen grond voor heropening van de mondelinge behandeling vormen, ongeacht welke kwesties de advocaat-generaal in die conclusie onderzoekt (zie in die zin arrest van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 26).

27 Niettemin kan het Hof krachtens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de belanghebbenden hun standpunten niet hebben uitgewisseld (zie in die zin arrest van 7 april 2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, punt 19).

28 Dit is in de onderhavige zaak niet het geval. Verzoekers in het hoofdgeding, de Italiaanse en de Griekse regering alsmede de Commissie hebben immers in de schriftelijke fase van de behandeling, en, behalve de Griekse regering, in de mondelinge fase ervan al hun argumenten, feitelijk en rechtens, over de geldigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789 uiteengezet. Het Hof is, de advocaat-generaal gehoord, dan ook van oordeel dat het over alle nodige gegevens beschikt om tot een beslissing te komen en dat over die gegevens ten overstaan van het Hof is gediscussieerd.

29 Gelet op het voorgaande ziet het Hof geen aanleiding voor heropening van de mondelinge behandeling.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

30 Met zijn vragen, die elkaar ten dele overlappen, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bij artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 aan de betrokken lidstaat opgelegde verplichting om waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij besmet zijn met het nader omschreven organisme, in casu *Xylella*, onmiddellijk te verwijderen, zonder dat bij deze verplichting is voorzien in een schadeloosstellingsregeling, ongeldig is wegens strijd met het Unierecht en met name met richtlijn 2000/29 (eerste tot en met derde en zesde vraag), gelezen in het licht van het voorzorgsbeginsel (vierde vraag) en het evenredigheidsbeginsel (eerste, derde, vierde en zesde vraag), alsmede met de vereisten die voortvloeien uit de inachtneming van de motiveringplicht van artikel 296 VWEU en van artikel 41 van het Handvest (vijfde vraag).

31 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich tevens af of de bepalingen in de leden 2 tot en met 4 van artikel 6 van dat besluit onderling coherent zijn, omdat daarin tegelijkertijd, ten eerste, de verplichting wordt opgelegd om waardplanten binnen de genoemde straal „onmiddellijk” te verwijderen en, ten tweede, de verplichting om monsters te nemen en om fytosanitaire behandelingen toe te passen, welke indien nodig („onder meer”) het verwijderen van planten kan omvatten (eerste en derde vraag).

32 Om de vragen over de geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 te kunnen beantwoorden, dient vooraf deze laatste vraagstelling te worden onderzocht, daar deze de omvang van de verschillende in dat artikel genoemde verplichtingen betreft.

Omvang van de in artikel 6, leden 2 tot en met 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789 genoemde verplichtingen

33 Pesce e.a. betogen dat artikel 6 van uitvoeringsbesluit 2015/789 een innerlijke tegenstrijdigheid bevat. Terwijl uit lid 2, onder a), van dit artikel blijkt dat de lidstaten alle waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, in de nabijheid van de besmette planten „onmiddellijk” moeten verwijderen, leggen de leden 3 en 4 van dat artikel de betrokken staten immers de verplichting op om handelingen te verrichten vóór die verwijdering. In die omstandigheden moet artikel 6, lid 2, onder a), van dat besluit volgens hen in die zin worden uitgelegd dat het ertoe verplicht om deze waardplanten pas te verwijderen nadat hun gezondheidstoestand is gecontroleerd en passende fytosanitaire behandelingen zijn toegepast.

34 In herinnering dient te worden gebracht dat de betrokken lidstaat volgens artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 verplicht is waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, onmiddellijk te verwijderen binnen een straal van 100 meter rond de planten die besmet zijn met *Xylella*, welke volgens bijlage I, deel A, rubriek I, onder b), bij richtlijn 2000/29 deel uitmaakt van de schadelijke organismen die voor zover bekend in de Unie niet voorkomen en die niet mogen worden binnengebracht of verspreid in de lidstaten.

35 Met de Commissie moet worden vastgesteld dat deze verplichting geenszins in strijd is met die in de leden 3 en 4 van dat artikel 6. Blijkens de bewoordingen van dat artikel 6, lid 4, moet de betrokken lidstaat immers „voorafgaand aan" de in lid 2, onder a), bedoelde de verwijdering van de waardplanten passende fytosanitaire behandelingen uitvoeren, waarmee, anders dan verzoekers in het hoofdgeding menen, niet de planten zelf zijn bedoeld, maar de „vectoren" van de bacterie, te weten de besmetting overbrengende insecten, teneinde deze laatste te bestrijden door hen uit te roeien of, indien nodig („onder meer"), door de planten die als gastheer voor de vectoren kunnen fungeren, te verwijderen.

36 Zoals de EFSA uiteenzet in haar advies van 6 januari 2015, met het opschrift „Scientific Opinion on the risk to plant health posed by Xylella [...] in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options" (Wetenschappelijk advies over het fytosanitaire risico van *Xylella* [...] op het grondgebied van de Unie, met een identificatie en een beoordeling van de opties voor risicovermindering) (hierna: „EFSA-advies van 6 januari 2015"), waarnaar de Commissie verwijst in overweging 2 van uitvoeringsbesluit 2015/789, is deze voorafgaande maatregel geboden omdat de vectorinsecten zich van besmette planten naar andere planten kunnen verplaatsen (blz. 109). Met die maatregel kan dus, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen toelicht, het risico van verspreiding van die vectoren, en bijgevolg van de bacterie zelf, worden beperkt op het moment van de verwijdering, krachtens artikel 6, lid 2, onder a), van dat besluit, van waardplanten die als gastheer voor de vectoren kunnen fungeren.

37 Bovendien moet de betrokken lidstaat ingevolge lid 3 van dat artikel, zonder nadere precisering ten aanzien van de chronologie, monsters nemen en testen verrichten op de „de nader omschreven planten" binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten, wat niet alleen de „waardplanten" als bedoeld in lid 2, onder a), van dat artikel, te weten die welke vatbaar zijn voor de Europese isolaten van *Xylella*, omvat, maar tevens de planten die vatbaar zijn voor niet-Europese isolaten van die bacterie.

38 Daaruit volgt dat de verplichtingen in artikel 6, de leden 2 tot en met 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789 geen autonome verplichtingen zijn die elkaar wederzijds uitsluiten, maar een geheel van intrinsiek met elkaar verband houdende maatregelen van verschillende aard en omvang die, wat de maatregelen in artikel 6, leden 2, onder a), en 4, betreft, na elkaar toepassing moeten vinden. De verplichtingen in genoemde leden 3 en 4 kunnen dus niet aldus worden opgevat dat zij afbreuk doen aan de dwingende aard van de verplichting om de waardplanten binnen de betrokken straal rond de besmette planten „onmiddellijk" te verwijderen.

39 De geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 moet worden onderzocht in het licht van deze preciseringen vooraf.

Geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789, gelet op richtlijn 2000/29, gelezen in het licht van het voorzorgs- en het evenredigheidbeginsel

40 Het merendeel van de bepalingen van richtlijn 2000/29 die de verwijzende rechter in zijn eerste prejudiciële vraag noemt, zijn niet relevant voor het onderzoek van de geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789.

41 Om te beginnen betreffen artikel 11, lid 3, en artikel 13 quater, lid 7, van richtlijn 2000/29 niet de situatie als bedoeld in genoemd artikel 6, lid 2, onder a), omdat deze bepalingen respectievelijk zien op de verplaatsing van planten tussen lidstaten en op de invoer in de Unie van uit derde landen afkomstige planten.

42 Vervolgens betreffen de leden 1 en 2 van artikel 16 van die richtlijn, afzonderlijk beschouwd, de maatregelen die moeten worden genomen niet door de Commissie, maar door de lidstaten. Lid 2 van dat artikel ziet bovendien op schadelijke organismen die, anders dan *Xylella*, niet in de bijlagen bij die richtlijn zijn genoemd.

43 Ten slotte heeft artikel 16, lid 5, tot doel de Commissie in staat te stellen om op basis van een voorlopige analyse van het fytosanitaire risico tussentijdse beschermende maatregelen te treffen om het betrokken schadelijke organisme uit te roeien, of wanneer dat niet mogelijk is, de verspreiding ervan te beletten, „in afwachting van de vergadering van het Permanent Fytosanitair Comité". In casu staat evenwel vast dat aan uitvoeringsbesluit 2015/789, zoals blijkt uit overweging 17 ervan, een positief advies van het bevoegde fytosanitaire comité was voorafgegaan.

44 Daarentegen moet in herinnering worden gebracht dat artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 is vastgesteld op grondslag van artikel 16, lid 3, vierde volzin, van richtlijn 2000/29, dat de Commissie machtigt om naargelang van de ontwikkeling van de situatie betreffende het fytosanitaire risico, de door de lidstaten, met name uit hoofde van artikel 16, lid 1, ter uitroeiing van het betrokken schadelijke organisme getroffen „noodzakelijke maatregelen" aan te passen of in te trekken.

45 Bijgevolg moet het onderzoek van de geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 plaatvinden in het licht van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29.

46 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat de Commissie in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheid, waarvan de grenzen met name aan de hand van de algemene hoofddoelen van de wetgevingshandeling worden beoordeeld, bevoegd is alle maatregelen te treffen die nodig of doelmatig zijn voor de uitvoering van die handeling, voor zover deze niet in strijd daarmee zijn. Bovendien volgt uit de artikelen 290, lid 1, VWEU en 291, lid 2, VWEU, in onderlinge samenhang gelezen, dat de Commissie bij de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid de wetgevingshandeling noch mag wijzigen noch mag aanvullen, zelfs niet de niet-essentiële onderdelen ervan (arrest van 15 oktober 2014, Parlement/Commissie, C-65/13, EU:C:2014:2289, punten 44 en 45).

47 Bovendien dient in herinnering te worden gebracht dat de Uniewetgever rekening moet houden met het voorzorgsbeginsel, volgens hetwelk bij onzekerheid over het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid beschermende maatregelen kunnen worden genomen, zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van deze risico's volledig zijn aangetoond. Wanneer het bestaan of de omvang van het gestelde risico niet met zekerheid kan worden bepaald omdat de resultaten van de verrichte onderzoeken niet concludent zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel dat beperkende maatregelen worden getroffen (zie met name arrest van 17 december 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punten 81 en 82).

48 Dat beginsel moet voorts worden toegepast met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, dat vereist dat handelingen van de Unie-instellingen niet verder gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer er een keuze is tussen meerdere geschikte maatregelen, de minst belastende moet worden gekozen en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie met name arrest van 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punt 29).

49 Wat het rechterlijke toezicht op de eerbiediging van deze beginselen betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de Commissie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wanneer zij risicobeheersmaatregelen vaststelt. Op dit gebied worden immers van haar met name beleidskeuzes en

ingewikkelde beoordelingen verlangd. Een op dit gebied vastgestelde maatregel is slechts onrechtmatig, wanneer deze kennelijk ongeschikt is (zie met name arrest van 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punt 82).

50 In dit verband dient er tevens aan te worden herinnerd dat de geldigheid van een Uniehandeling moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld, en dus niet kan afhangen van beoordelingen achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid ervan. Wanneer de Uniewetgever de toekomstige gevolgen van een vast te stellen regeling dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover deze wetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte, kennelijk onjuist is (zie met name arrest van 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Dit neemt blijkens de rechtspraak niet weg dat wanneer nieuwe gegevens een ander licht werpen op een risico of aantonen dat dit risico kan worden ingeperkt door minder belastende maatregelen dan de bestaande, het aan de instellingen, met name aan de Commissie, die het initiatiefrecht heeft, staat erop toe te zien dat de regelgeving aan de nieuwe gegevens wordt aangepast (arrest van 12 januari 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, punt 40). In casu staat het aldus aan de Commissie om krachtens artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 periodiek na te gaan, zoals in punt 44 van het onderhavige arrest reeds is aangegeven, of de maatregelen die zijn genomen om met het betrokken fytosanitaire risico om te gaan, moeten worden aangepast of ingetrokken.

52 De geldigheid van de in artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 vastgelegde verplichting om waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten onmiddellijk te verwijderen (eerste vier vragen), moet in het licht van deze bepalingen en beginselen worden onderzocht, alvorens in dat verband de gevolgen van het ontbreken van een schadeloosstellingsregeling in dat besluit te beoordelen (zesde vraag).

Onderzoek van de geldigheid van de in artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 opgelegde verplichting

53 Richtlijn 2000/29 heeft tot doel een hoog niveau van fytosanitaire bescherming te waarborgen tegen het binnenbrengen in de Unie van schadelijke organismen in uit derde landen ingevoerde producten (zie in die zin arrest van 30 september 2003, Anastasiou e.a., C-140/02, EU:C:2003:520, punt 45).

54 Overeenkomstig die doelstelling beoogt artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789, blijkens overweging 4 ervan, *Xylella* uit te roeien en de verdere verspreiding ervan buiten de regio Apulië te voorkomen door een aanscherping van de bij uitvoeringsbesluiten 2014/87 en 2014/497 opgelegde maatregelen, na de kennisgeving door de Italiaanse autoriteiten van de aanwezigheid van die bacterie in de provincie Lecce.

55 Vaststaat dat de bescherming van de gezondheid en de voltooiing van de interne landbouwmarkt in de betrokken sector legitieme doelstellingen van algemeen belang van de Uniewetgeving zijn (zie met name arrest van 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Derhalve moet worden onderzocht of de Commissie zich, rekening gehouden met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij krachtens artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 en het voorzorgsbeginsel op het betrokken gebied beschikt, rechtmatig op het standpunt kon stellen dat de in artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 opgelegde verplichting om de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten

onmiddellijk te verwijderen, gelet op de op het tijdstip van vaststelling van dat besluit beschikbare wetenschappelijke gegevens en op de op dat tijdstip mogelijke alternatieve maatregelen, geschikt en noodzakelijk was om dat doel te bereiken en strikt evenredig was aan dat doel.

57 Verzoekers in het hoofdgeding betwisten in de eerste plaats, vooraf, dat de verwijdering van de besmette planten als zodanig geschikt is om de besmetting uit te roeien. Het causale verband tussen *Xylella* en de in de regio Apulië waargenomen snelle verdorring van de olijfbomen is immers niet bewezen. Daaruit volgt a fortiori dat de verwijdering van alle waardplanten in de nabijheid van de besmette planten evenmin geschikt is om de besmetting uit te roeien.

58 In dit verband moet worden vastgesteld dat uit het EFSA-advies van 6 januari 2015 duidelijk blijkt, wat door verzoekers in het hoofdgeding niet is betwist, dat olijfbomen deel uitmaken, net als een relatief groot aantal andere planten, van de waardplanten van *Xylella*.

59 Hoewel de EFSA in dat advies niet heeft bewezen dat er een causaal verband bestaat tussen *Xylella* en de snelle verdorring van olijfbomen in de regio Apulië, heeft dat advies niettemin (blz. 3), zoals de advocaat-generaal in punt 116 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een beduidende correlatie tussen deze bacterie en het optreden van een dergelijke pathologie duidelijk gemaakt.

60 In dit verband moet worden beklemtoond dat, anders dan verzoekers in het hoofdgeding suggereren, het voorzorgsbeginsel zeer zeker niet verbiedt dat bij het ontbreken van wetenschappelijke zekerheid over het bestaan of de omvang van een gezondheidsrisico enige maatregel wordt vastgesteld, maar er integendeel een rechtvaardiging voor kan vormen, zoals in de punten 46 en 47 van het dit arrest in herinnering is gebracht, dat de Uniewetgever beschermingsmaatregelen vaststelt ook al bestaat er nog wetenschappelijke onzekerheid over dat risico.

61 Bovendien betwisten verzoekers in het hoofdgeding weliswaar dat er daadwerkelijk een causaal verband bestaat tussen *Xylella* en de snelle verdorring van olijfbomen in de regio Apulië, doch verschaffen zij geen enkel bewijs ter onderbouwing van hun stellingen.

62 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Commissie zich terecht op het standpunt kon stellen dat de verplichting om besmette planten onmiddellijk te verwijderen een geschikte en noodzakelijke maatregel was om verspreiding van *Xylella* te voorkomen. Wat het vereiste betreft dat deze verplichting strikt evenredig is, is er bovendien met betrekking tot besmette planten geen enkel minder belastende alternatieve maatregel genoemd waarmee dat doel zou kunnen worden bereikt.

63 Derhalve moet in de tweede plaats worden onderzocht of de verplichting om waardplanten, „ongeacht hun gezondheidstoestand" „binnen een straal van 100 m" rond de besmette planten onmiddellijk te verwijderen, gelet op het voorzorgs- en het evenredigheidsbeginsel, een adequate maatregel vormt om het nagestreefde doel te bereiken.

64 Wat ten eerste de verplichting betreft om tot verwijdering over te gaan „binnen een straal van 100 m" rond de besmette planten, moeten, teneinde na te gaan of deze verplichting geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, de gegevens worden onderzocht waarover de Commissie bij de vaststelling van haar besluit beschikte met betrekking tot het risico van verspreiding van de besmetting vanuit besmette planten.

65 De EFSA heeft, nadat zij in haar advies van 6 januari 2015 had geconstateerd dat „de besmettelijke vectoren zich lokaal kunnen verspreiden door te vliegen of door passief door de wind te worden getransporteerd over langere afstanden" (blz. 4), daarin gepreciseerd – weliswaar onder erkenning van het feit dat over de aan de mens en de wind toe te schrijven rol in de verspreiding nog weinig bekend is en dat de gegevens over hoe ver vectorinsecten kunnen vliegen ontoereikend zijn (blz. 4) – dat „er bepaalde gegevens beschikbaar zijn om te kunnen suggereren dat een afstand van 100 meter een

passende verspreidingsafstand lijkt" (blz. 62). Bovendien blijkt uit dat advies dat „de verspreiding beperkt is tot voornamelijk cicaden waarvan het vliegbereik beperkt is tot gemiddeld ongeveer 100 meter, maar die door de wind tevens over langere afstanden kunnen worden gedragen" (blz. 94).

66 Vastgesteld moet worden dat de Commissie zich, gelet op deze wetenschappelijke gegevens en rekening gehouden met de ruime beoordelingsmarge waarover zij op dit gebied beschikt, terecht op het standpunt kon stellen dat de verplichting om waardplanten binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten te verwijderen, een geschikte en noodzakelijke maatregel was om de verspreiding van *Xylella* vanaf die planten door vectorinsecten voor die bacterie te voorkomen.

67 Wat de strikte evenredigheid van deze verplichting betreft, betogen Pesce e.a. dat er, toen de Commissie besluit 2015/789 vaststelde, een zekere mate aan wetenschappelijke onzekerheid bestond over de wijze waarop *Xylella* zich verspreidt. In het bijzonder is niet uitgesloten dat de vectoren van deze verspreiding ertoe kunnen leiden dat de besmetting zich veel verder dan de straal van 100 meter rond de besmette planten uitbreidt.

68 Het feit dat de Commissie de verplichting tot verwijdering tot een straal van 100 meter heeft beperkt, terwijl de vectoren de bacterie tot daarbuiten zouden kunnen verspreiden, doet evenwel geenszins afbreuk aan de evenredigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789, maar bewijst integendeel dat deze verplichting beperkt is tot hetgeen noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken (zie naar analogie arrest van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, punt 120).

69 Wat ten tweede de verplichting betreft om waardplanten binnen de betrokken straal onmiddellijk te verwijderen „ongeacht hun gezondheidstoestand", dat wil zeggen zelfs indien zij geen enkel symptoom van besmetting met *Xylella* vertonen en niet vermoedelijk door die bacterie besmet zijn, betogen verzoekers in het hoofdgeding, zowel in hun schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting, dat het begrip „uitroeiing" in artikel 16 van richtlijn 2000/29 uitsluitend betrekking heeft op de schadelijke organismen. De Commissie is huns inziens derhalve alleen bevoegd om de verwijdering van de door deze organismen besmette planten op te leggen.

70 Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is artikel 16 van richtlijn 2000/29 evenwel in algemene bewoordingen geformuleerd, zodat daaruit niet kan worden afgeleid dat de werkingssfeer van de maatregelen die de Commissie kan nemen, in die zin beperkt zouden zijn. Rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel moet artikel 16, lid 3, juncto lid 1 ervan, integendeel aldus worden begrepen dat het de Commissie toestaat elke noodzakelijke maatregel te nemen overeenkomstig de in de punten 46 en 47 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, om de schadelijke organismen uit te roeien of in te dijken, zodat deze instelling, indien de verwezenlijking van deze doelstelling de verwijdering niet alleen van de besmette planten maar tevens van alle waardplanten in hun nabijheid vereist, zelfs indien zij geen enkel symptoom van besmetting met *Xylella* vertonen en niet vermoedelijk door die bacterie besmet zijn, bevoegd is om een dergelijke maatregel op te leggen.

71 Teneinde te bepalen of deze maatregel geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, moet in casu worden onderzocht of de Commissie, toen zij haar besluit vaststelde, over onderling overeenstemmende gegevens beschikte die erop konden wijzen dat niettegenstaande de verwijdering van de besmette planten, waardplanten in de nabijheid, zelfs indien zij geen enkel symptoom van besmetting met *Xylella* vertonen en niet vermoedelijk door die bacterie besmet zijn, niettemin drager daarvan kunnen zijn en kunnen bijdragen tot de verspreiding van die bacterie.

72 In dit verband moet worden vastgesteld dat volgens het EFSA-advies van 6 januari 2015 „asymptomatische gastheren en asymptomatische of lichte besmettingen bij een visueel onderzoek of zelfs een laboratoriumonderzoek mogelijkerwijs niet aan het licht komen omdat de besmetting zich nog in een vroeg stadium bevindt of omdat de bacterie op heterogene wijze verspreid is in de plant"

(blz. 6). Daaruit volgt volgens dit advies dat het moeilijk is om de aanwezigheid van *Xylella* op te sporen op planten die geen symptomen vertonen of recentelijk zijn besmet (blz. 97). Dat advies komt derhalve tot de slotsom dat „aangezien de ziekte van de ene op de andere plant wordt overgebracht middels vectorinsecten en er een latente periode bestaat tussen het introduceren van de bacterie in de plant door de vectoren en het verschijnen van symptomen of zelfs de mogelijkheid om de bacterie op te sporen in de plant, het van wezenlijk belang is om bij de uitroeiing van planten waarvan bekend is dat zij besmet zijn, tevens alle andere planten in de nabijheid daarvan te vernietigen" (blz. 100).

73 Gelet op deze wetenschappelijke gegevens kon de Commissie zich, rekening gehouden met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij op dat gebied beschikt, terecht op het standpunt stellen dat de verplichting om alle waardplanten in de nabijheid van de besmette planten onmiddellijk te verwijderen – en niet om enkel de door deze bacterie besmette planten of enkel planten die aan het verdorren zijn, te verwijderen, zoals Pesce e.a. voorstellen – een geschikte en noodzakelijke maatregel is om verspreiding van *Xylella* vanuit die planten door vectorinsecten voor de bacterie te voorkomen.

74 Wat de strikte evenredigheid van deze verplichting betreft, moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever een afweging moest maken tussen de verschillende betrokken belangen, te weten, enerzijds, het eigendomsrecht van de eigenaren van de olijfgaarden in de regio Apulië alsmede de economische, sociale en milieugevolgen voor de regio Apulië ten gevolge van die verwijdering van de bedoelde planten en, anderzijds, het belang van de plantenteelt in de Unie en het algemeen belang om op het grondgebied van de Unie, daaronder begrepen in Italië buiten de provincie Lecce, een doeltreffende bescherming te garanderen tegen de verspreiding van *Xylella* naar dat gehele grondgebied.

75 In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat de verplichting om alle waardplanten binnen de betrokken straal onmiddellijk te verwijderen door de Commissie is opgelegd vanwege de snelle verspreiding van de bacterie in het noorden van de provincie Lecce, nadat deze instelling zich er in uitvoeringsbesluit 2014/87 toe had beperkt om enkel de verplaatsing van voor opplant bestemde planten uit deze provincie te verbieden, en in uitvoeringsbesluit 2014/497 om enkel de verwijdering van besmette planten te gelasten. Hieruit komt aldus een zekere gradatie in de vastgestelde maatregelen naar voren.

76 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de Commissie de betrokken verplichting tot verwijdering niet in alle omstandigheden heeft opgelegd. In afwijking van artikel 6 van uitvoeringsbesluit 2015/789, staat artikel 7 van dat besluit, enkel voor de provincie Lecce, omdat uitroeiing daar niet meer mogelijk is, de bevoegde nationale autoriteiten immers toe inperkingsmaatregelen vast te stellen die niet de verwijdering van alle waardplanten in de nabijheid van de besmette planten meebrengen.

77 Ter terechtzitting hebben verzoekers in het hoofdgeding echter betoogd dat deze afwijking integendeel bewijst dat de verplichting om die planten te verwijderen onevenredig is omdat deze juist niet is opgelegd in de geografische zone waarin de besmetting met de bacterie het ernstigst is.

78 Vast staat evenwel dat de Commissie blijkens overweging 7 van uitvoeringsbesluit 2015/789 in de provincie Lecce niet meer beoogt *Xylella* uit te roeien, daar dit niet meer mogelijk is, maar beoogt de verspreiding van deze bacterie in te perken door de lidstaten toe te staan om de verwijdering van besmette planten enkel in een aantal vastgelegde gebieden verplicht te stellen, teneinde productielocaties en planten met bijzondere culturele, sociale of wetenschappelijke waarde alsmede de grens met de rest van de Europese Unie te beschermen. Daartoe moet er volgens artikel 8 van dat besluit een toezichtsgebied worden ingesteld onmiddellijk buiten de bufferzone rondom de besmette zone van de provincie Lecce. Zoals de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft uiteengezet, hebben deze maatregelen aldus tot doel om, rekening gehouden met het feit dat deze provincie is omgeven door zee, *Xylella* zoveel mogelijk binnen deze provincie te houden teneinde verspreiding ervan naar gebieden ten noorden daarvan te voorkomen.

79 Buiten de provincie Lecce beoogt de Commissie daarentegen *Xylella* uit te roeien middels de in artikel 6 van uitvoeringsbesluit 2015/789 genoemde maatregelen, daar een dergelijke uitroeiing nog mogelijk is, teneinde verspreiding ervan naar de gehele Unie te voorkomen. Om de in de punten 69 tot en met 73 van dit arrest reeds uiteengezette redenen, is voor de verwezenlijking van deze doelen vereist dat niet alleen de besmette planten worden verwijderd maar tevens alle waardplanten in de nabijheid daarvan.

80 Wat ten slotte de vraag betreft of op de betrokken waardplanten niet minder belastende maatregelen kunnen worden toegepast, zoals het snoeien en knotten van de olijfbomen en het behandelen met pesticiden, welke maatregelen door Pesce e.a. zijn genoemd, moet worden vastgesteld dat laatstgenoemden hun stellingen hierover niet alleen niet op wetenschappelijke gegevens baseren, maar dat voorts uit het EFSA-advies van 6 januari 2015 blijkt dat „er momenteel geen enkele behandeling bestaat waarmee zieke planten in het veld kunnen worden genezen. Besmette planten blijven meestal hun hele leven geïnfecteerd of verdorren snel. Hoewel het mogelijk is dat veranderingen die worden aangebracht aan de teeltsystemen (snoeien, bemesting en irrigatie, bijvoorbeeld), een zekere invloed hebben op de ziekte, volstaan zij niet om de planten te genezen" (blz. 97). Bovendien constateert dit advies dat „in de regio Apulië een radicale snoei van de besmette olijfbomen heeft geleid tot nieuwe scheuten aan de basis van de bomen, maar dat tot nog toe niet is bewezen dat deze methode doeltreffend is om de planten te genezen en hun afsterving te voorkomen" (blz. 97).

81 In die omstandigheden kan, zoals Pesce e.a. stellen, de verplichting om alle waardplanten in de nabijheid van besmette planten te verwijderen weliswaar afbreuk doen aan zowel hun eigendomsrecht als het milieu van de regio Apulië, doch de Commissie kon deze verplichting in het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij in dit opzicht beschikt, en na afweging van alle verschillende betrokken belangen, op goede gronden opleggen.

82 Evenwel dient in herinnering te worden gebracht dat, zoals in punt 51 van dit arrest is opgemerkt, mocht de situatie zich in die zin ontwikkelen dat het, op basis van nieuwe relevante wetenschappelijke gegevens, voor de uitroeiing van *Xylella* niet langer noodzakelijk is om alle waardplanten binnen een staal van 100 meter rond de besmette planten onmiddellijk te verwijderen, dan dient de Commissie uitvoeringsbesluit 2015/789 overeenkomstig artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 te wijzigen of een nieuw besluit vast te stellen teneinde – met inachtneming van het voorzorgs- en het evenredigheidsbeginsel – rekening te houden met deze ontwikkeling.

Ontbreken van een schadeloosstellingsregeling in uitvoeringsbesluit 2015/789

83 Volgens Pesce e.a. had de Commissie, daar uitvoeringsbesluit 2015/789 uitmondt in een werkelijke onteigening van de eigenaren van de betrokken landbouwbedrijven daarbij, in dat besluit uitdrukkelijk moeten voorzien in een evenredige schadeloosstelling van de feitelijke waarde van de niet-besmette planten waarvan zij de verwijdering voorschrijft.

84 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de Uniewetgever het in het kader van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid op het gebied van het landbouwbeleid aangewezen kan achten om de eigenaren van bedrijven waarop dieren worden geslacht en vernietigd, gedeeltelijk of volledig schadeloos te stellen. Het Hof was echter van oordeel dat uit die vaststelling niet kan worden afgeleid dat het Unierecht een algemeen beginsel kent volgens hetwelk schadeloosstelling in alle omstandigheden verplicht is (zie arrest van 10 juli 2003, Booker Aquaculture en Hydro Seafood, C-20/00 en C-64/00, EU:C:2003:397, punt 85).

85 Dat neemt niet weg dat artikel 17 van het Handvest, betreffende het recht op eigendom, thans in lid 1 met name bepaalt dat „[n]iemand zijn eigendom [mag] worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed" en dat „[h]et gebruik van de goederen bij wet [kan] worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist".

86 Daar het recht op schadeloosstelling rechtstreeks voortvloeit uit artikel 17 van het Handvest, kan het enkele feit dat noch richtlijn 2000/29 noch uitvoeringsbesluit 2015/789 zelf een schadeloosstellingsregeling bevat of dat zij geen uitdrukkelijke verplichting opleggen om een dergelijke regeling in te stellen, niet in die zin worden uitgelegd dat een dergelijk recht is uitgesloten. Daaruit volgt dat dit besluit niet op die grond kan worden beschouwd ongeldig te zijn.

87 Uit het voorgaande volgt dat artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 niet in strijd is met richtlijn 2000/29 en evenmin met het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel.

Geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 in het licht van de uit de inachtneming van de motiveringsplicht voortvloeiende vereisten

88 Er zij aan herinnerd dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering weliswaar de redenering van de Unie-instelling die de betrokken handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, doch het is niet noodzakelijk dat alle gegevens, feitelijk of rechtens, daarin worden gespecificeerd (zie arrest van 18 juni 2015, Estland/Parlement en Raad, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 58). Dit geldt temeer wanneer de lidstaten nauw betrokken zijn geweest bij het totstandkomingsproces van die handeling en dus de redenen kennen die daaraan ten grondslag liggen (zie met name arrest van 9 september 2004, Spanje/Commissie, C-304/01, EU:C:2004:495, punt 50).

89 Bovendien kan in het geval van handelingen van algemene strekking in de motivering worden volstaan met de vermelding in het algemeen van de omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid, en van de algemene doelstellingen die met de betrokken handeling moeten worden bereikt (zie met name arrest van 9 september 2004, Spanje/Commissie, C-304/01, EU:C:2004:495, punt 51).

90 Het zou dan ook nutteloos zijn om voor elke technische keuze van de instelling een specifieke motivering te verlangen, indien de essentie van het door deze instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt (zie met name arrest van 18 juni 2015, Estland/Parlement en Raad, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 60).

91 In casu moet worden vastgesteld dat de overwegingen 1 tot en met 4 van uitvoeringsbesluit 2015/789 de redenen waarom de Commissie heeft besloten de uitroeiingsmaatregelen uit te breiden tot alle waardplanten in de nabijheid van de besmette planten, duidelijk uiteenzetten. Uit die overwegingen blijkt immers dat deze uitbreidingsmaatregel strekt ter verwezenlijking van het algemene doel om, na de ontdekking van nieuwe uitbraken van *Xylella*, de eerder vastgestelde uitroeiingsmaatregelen aan te scherpen en om de verspreiding van deze bacterie naar de gehele Unie te voorkomen, rekening gehouden met de nieuwe wetenschappelijke EFSA-adviezen, waarin de lijst van voor de bacterie vatbare planten is uitgebreid maar een aantal van deze maatregelen is beperkt tot enkel waardplanten „in het belang van de evenredigheid". Voorts waren de Italiaanse autoriteiten volgens overweging 1 van dat besluit betrokken bij de vaststelling ervan, zodat zij zowel de redenen voor die vaststelling als de maatregelen die de Commissie voornemens was te nemen om *Xylella* uit te roeien kenden.

92 In die omstandigheden was de Commissie geenszins gehouden om in de overwegingen van haar besluit de redenen ter rechtvaardiging van elk van de specifieke door haar opgelegde maatregelen uiteen te zetten.

93 Daaruit volgt dat uitvoeringsbesluit 2015/789 voldoet aan de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU.

94 Uit een en ander volgt dat bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit 2015/789 kunnen aantasten, gelet op richtlijn 2000/29, gelezen in het licht van het voorzorgs- en het evenredigheidsbeginsel, alsmede gelet op de motiveringsplicht vervat in artikel 296 VWEU en artikel 41 van het Handvest.

Kosten

95 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 6, lid 2, onder a), van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/789 van de Commissie van 18 mei 2015 betreffende maatregelen om het binnenbrengen en de verspreiding in de Unie van *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) te voorkomen, kunnen aantasten, gelet op richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/89/EG van de Raad van 28 november 2002, gelezen in het licht van het voorzorgs- en het evenredigheidsbeginsel, alsmede gelet op de motiveringsplicht vervat in artikel 296 VWEU en in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

ondertekeningen