Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

9 de junho de 2016*

«Reenvio prejudicial — Proteção sanitária dos vegetais — Diretiva 2000/29/CE — Proteção contra a introdução e a propagação na União Europeia de organismos prejudiciais aos vegetais e aos produtos vegetais — Decisão de Execução (UE) 2015/789 — Medidas destinadas a evitar a introdução e a propagação na União Europeia de Xylella fastidiosa (Wells e Raju) — Artigo 6.º, n.º 2, alínea a) — Obrigação de proceder à remoção imediata de vegetais hospedeiros, qualquer que seja o seu estatuto sanitário, num raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados — Validade — Artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2000/29 — Princípio da proporcionalidade — Princípio da precaução — Dever de fundamentação — Direito a indemnização»

Nos processos apensos C-78/16 e C-79/16,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), por decisões de 16 de dezembro de 2015, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 10 de fevereiro de 2016, nos processos

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

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

contra

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-78/16),

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,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund, S. Rodin e E. Regan (relator), juízes,

advogado-geral: advogado-geral: Y. Bot,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

* Língua do processo: italiano.

vista a decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de abril de 2016 de submeter os presentes processos à tramitação acelerada prevista no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

vistos os autos e após a audiência de 4 de maio de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de G. Pesce e o., por G. Pesce, avvocato,

— em representação de C. Serinelli e o., por M. Alterio e M. Tagliaferro, avvocati,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino e G. Caselli, avvocati dello Stato,

— em representação do Governo helénico, por E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou e G. Kanellopoulos, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por F. Moro, I. Galindo Martín, D. Bianchi e A. Sauka, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de maio de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a validade do artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, da Decisão de Execução (UE) 2015/789 da Comissão, de 18 de maio de 2015, relativa às medidas para impedir a introdução e a propagação na União da *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (JO 2015, L 125, p. 36).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem vários proprietários de terrenos agrícolas situados na província de Brindisi, na Região da Apúlia (Itália), destinados à cultura de oliveiras da espécie vegetal *Olea europaea L.*, à Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros) (processo C-79/16), à Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Protezione Civile [Presidência do Conselho de Ministros — Departamento da proteção civil (Itália)], ao Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia [comissário delegado para o combate do risco fitossanitário associado à propagação da *Xylella* no território da Região da Apúlia (Itália)] (a seguir «comissário delegado»), ao Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali [Ministério das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais (Itália)] e à Regione Puglia [Região da Apúlia (Itália)], a respeito das medidas adotadas por estas autoridades a fim de erradicar a bactéria *Xylella fastidiosa* (Wells e Raju) (a seguir «*Xylella*») na referida região e evitar a sua propagação.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2000/29/CE

3 Nos termos do artigo 16.º da Diretiva 2000/29/CE do Conselho, de 8 de maio de 2000, relativa às medidas de proteção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais aos vegetais e produtos vegetais e contra a sua propagação no interior da Comunidade (JO 2000, L 169, p. 1), conforme alterada pela Diretiva 2002/89/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002 (JO 2002, L 355, p. 45) (a seguir «Diretiva 2000/29»):

«1. Cada Estado-Membro notificará imediatamente por escrito a Comissão e os outros Estados-Membros de qualquer presença, no seu território, de organismos prejudiciais enumerados no anexo I, parte A, secção I […].

O Estado-Membro tomará todas as medidas necessárias com vista à erradicação ou, se esta não for possível, ao confinamento dos organismos prejudiciais. Das medidas tomadas informará a Comissão e os outros Estados-Membros.

2. Cada Estado-Membro notificará imediatamente por escrito a Comissão e os outros Estados-Membros do aparecimento real ou suspeitado de organismos prejudiciais não enumerados no anexo I ou no anexo II e cuja presença era até então desconhecida no seu território; […]

[…]

3. Nos casos referidos nos n.os 1 e 2 a Comissão analisará a situação, logo que possível, com o Comité Fitossanitário Permanente. Podem efetuar-se inquéritos *in loco* sob a autoridade da Comissão e em conformidade com as disposições adequadas do artigo 21.º As medidas necessárias baseadas numa análise do risco fitossanitário, ou numa análise preliminar do risco fitossanitário, para os casos referidos no n.º 2, incluindo as destinadas a decidir se as medidas tomadas pelos Estados-Membros deverão ser revogadas ou alteradas, poderão ser adotadas em conformidade com o procedimento previsto no artigo n.º 2 do artigo 18.º A Comissão acompanhará a evolução da situação e, em conformidade com esse mesmo procedimento, alterará ou revogará as medidas em causa consoante a evolução da situação. Enquanto nenhuma medida tiver sido adotada de acordo com o procedimento citado, o Estado-Membro pode manter as medidas que tiver tomado.

[...]

5. Se não tiver sido informada das medidas tomadas nos termos dos n.os 1 ou 2 ou se considerar que estas não são adequadas, a Comissão pode, enquanto se aguarda a reunião do Comité Fitossanitário Permanente, tomar medidas de proteção provisórias baseadas numa análise preliminar do risco fitossanitário, para erradicar ou, se isso não for possível, impedir a propagação do organismo prejudicial em causa. […]»

4 Como decorre do seu próprio título, o anexo I, parte A, da Diretiva 2000/29 enumera os «[o]rganismos prejudiciais cujas introdução e propagação nos Estados-Membros devem ser proibidas». Com o título «Organismos prejudiciais de importância para toda a Comunidade, cuja ocorrência não é conhecida em nenhuma zona da Comunidade», a secção I dessa parte contém, no seu ponto b), intitulado «Bactérias», um n.º 1, formulado como segue: «*Xyllela* [...]».

Decisões de Execução 2014/87/UE e 2014/497/UE

5 A Decisão de Execução 2014/87/UE da Comissão, de 13 de fevereiro de 2014, relativa a medidas para impedir a propagação na União de [*Xylella*] (JO 2014, L 45, p. 29), que foi adotada com base na Diretiva 2000/29, nomeadamente no seu artigo 16.º, n.º 3, quarta frase, expõe o seguinte, nos seus considerandos 2, 3 e 7:

«(2) Em 21 de outubro de 2013, a Itália informou os outros Estados-Membros e a Comissão da presença [de *Xylella* (a seguir 'organismo especificado')] no seu território, em duas áreas distintas da província Lecce, na região de Apúlia. Posteriormente foram identificados outros dois focos diferentes na mesma província. A presença do organismo especificado foi confirmada relativamente a várias espécies de vegetais, incluindo *Olea europaea L.*, […], que mostravam queimaduras foliares e sinais de declínio rápido. [...]

(3) Em 29 de outubro de 2013, a região Apúlia tomou medidas de emergência para a prevenção e erradicação do organismo especificado […], em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2000/29[…].

[...]

(7) Tendo em conta a natureza do organismo especificado, é provável que se propague ampla e rapidamente. A fim de assegurar que o organismo especificado não se propague ao resto da União, é necessário tomar medidas de imediato. Até que se disponha de informações mais específicas relativas à gama de hospedeiros, aos vetores, às vias de transmissão e às opções de redução dos riscos, é conveniente proibir o transporte para fora de áreas que possam conter vegetais infetados.»

6 Nos termos dessa primeira decisão de execução, a Comissão proibiu, portanto, «o transporte de vegetais para plantação para fora da província de Lecce, região da Apúlia, em Itália» (artigo 1.º), determinou a realização de prospeções oficiais para detetar a presença da bactéria *Xylella* (artigo 2.º) e obrigou os Estados-Membros a assegurarem que, sempre que uma pessoa tiver conhecimento da presença do organismo especificado ou tiver motivos para suspeitar dessa presença, essa pessoa deve notificar a autoridade competente no prazo de dez dias (artigo 3.º).

7 A referida decisão foi revogada pela Decisão de Execução 2014/497/UE da Comissão, de 23 de julho de 2014, relativa às medidas para impedir a introdução e a propagação na União de *Xylella* [...] (JO 2014, L 219, p. 56).

8 Nos termos dessa segunda decisão de execução, que tem a mesma base jurídica que a primeira, a Comissão limitou a circulação dos vegetais que sejam plantas hospedeiras da bactéria *Xylella* e subordinou a sua introdução na União quando originárias de países terceiros onde seja notoriamente conhecida a presença dessa bactéria (artigos 2.° e 3.°). Além disso, a fim de erradicar a bactéria *Xylella* e impedir a sua propagação, a Comissão impôs aos Estados-Membros, sempre que necessário, «áreas demarcadas», constituídas por uma «zona infetada» e por uma «zona-tampão», onde os Estados-Membros deviam, nomeadamente, remover todos os vegetais infetados pela bactéria *Xylella*, bem como todos os vegetais com sintomas de possível infeção por essa bactéria e todos os vegetais suscetíveis de estar infetados [artigo 7.º e anexo III, secção 2, alínea a)].

Decisão de Execução 2015/789

9 A Decisão de Execução 2014/497 foi revogada pela Decisão de Execução 2015/789, adotada com a mesma base jurídica das duas primeiras, que contém os considerandos pertinentes seguintes:

«(1) Atendendo às auditorias efetuadas pela Comissão e às notificações de novos focos pelas autoridades italianas, torna-se necessário reforçar as medidas previstas na Decisão de Execução [2014/87].

(2) Em 6 de janeiro de 2015, a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos [(AESA) […]] publicou um parecer científico sobre o risco fitossanitário causado pela *Xylella* […] no território da UE, identificando e avaliando opções de redução dos riscos […]. Além disso, em 20 de março de 2015, a [AESA] publicou um relatório científico sobre a classificação dos vegetais para plantação, excluindo sementes, de acordo com o risco de introdução do organismo especificado. O relatório classifica as espécies vegetais que foram até à data confirmadas como sendo suscetíveis aos isolados europeus e não europeus do organismo especificado por infeção natural, por infeção experimental através de transmissão por vetores, ou por infeção de tipo desconhecido (a seguir 'vegetais especificados'). Essa lista é mais longa do que a lista estabelecida na Decisão de Execução [2014/497]. Por conseguinte, é adequado que a presente decisão seja aplicável a uma lista de espécies mais extensa do que [esta decisão]. No entanto, a fim de garantir a proporcionalidade, algumas medidas devem aplicar-se apenas a espécies vegetais suscetíveis aos isolados europeus do organismo especificado (a seguir designadas 'vegetais hospedeiros'). A este respeito, embora o parecer da AESA de 6 de janeiro de 2015 chame a atenção para a incerteza quanto à gama de espécies vegetais, uma vez que a investigação ainda está em curso, os resultados das investigações efetuadas pelas autoridades italianas confirmaram a capacidade de certos vegetais especificados de serem 'vegetais hospedeiros'.

[...]

(4) Para erradicar o organismo especificado e impedir a sua propagação no resto da União, os Estados-Membros devem estabelecer áreas demarcadas, constituídas por uma zona infetada e uma zona-tampão, e aplicar medidas de erradicação. [...]

[...]

(7) Na província de Lecce, o organismo especificado já se encontra amplamente estabelecido. Sempre que existam provas de que o organismo especificado está presente em determinadas partes dessa área há mais de dois anos e já não é possível erradicá-lo, a entidade oficial responsável deve ter a possibilidade de aplicar medidas de confinamento, em vez de medidas de erradicação, a fim de proteger pelo menos os locais de produção, os vegetais com especial valor científico, social ou cultural, bem como a fronteira com o restante território da União. As medidas de confinamento devem ter como objetivo minimizar a quantidade de inóculo bacteriano nessa área e manter a população de vetores no nível mais baixo possível.

(8) A fim de assegurar a proteção eficaz do resto do território da União contra o organismo especificado, tendo em conta a possível propagação desse organismo por meios naturais ou pela intervenção humana que não o transporte dos vegetais especificados para plantação, é adequado estabelecer uma zona de vigilância contígua à zona-tampão que rodeia a zona infetada da província de Lecce.

[...]

(17) As medidas previstas na presente decisão estão em conformidade com o parecer do Comité Permanente dos Vegetais, Animais e Alimentos para Consumo Humano e Animal.»

10 Nos termos do artigo 1.º da Decisão de Execução 2015/789, intitulado «Definições»:

«Para efeitos da presente decisão, entende-se por:

a) 'Organismo especificado', isolados europeus e não europeus de [*Xylella*]

b) 'Vegetais especificados', todos os vegetais para plantação, com exceção das sementes, pertencentes aos géneros ou espécies enumerados no anexo I;

c) 'Vegetais hospedeiros', todos os vegetais especificados pertencentes aos géneros ou espécies enumerados no anexo II;

[...]»

11 O artigo 4.º dessa decisão, intitulado «Estabelecimento de áreas demarcadas», dispõe:

«1. Se a presença do organismo especificado for confirmada, o Estado-Membro em causa deve imediatamente demarcar uma área em conformidade com o n.º 2, a seguir designada 'área demarcada'.

2. A área demarcada deve compreender a zona infetada e uma zona-tampão.

[...]»

12 Nos termos do artigo 6.º da referida decisão, intitulado «Medidas de erradicação»:

«1. Um Estado-Membro que estabeleça a área demarcada a que se refere o artigo 4.º deve adotar nessa área as medidas definidas nos n.ºs 2 a 11.

2. O Estado-Membro em causa deve, num raio de 100 m em redor dos vegetais que foram analisados e considerados infetados pelo organismo especificado, remover imediatamente:

a) Os vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário;

b) Os vegetais que se saiba estarem infetados pelo organismo especificado;

c) Os vegetais com sintomas de possível infeção por esse organismo ou de que se suspeite estarem infetados por esse organismo.

3. O Estado-Membro em causa deve proceder à amostragem e análise dos vegetais especificados num raio de 100 m em redor de cada vegetal infetado, em conformidade com a Norma Internacional para as Medidas Fitossanitárias ISPM n.º 31 […].

4. O Estado-Membro em causa deve, antes da remoção dos vegetais referidos no n.º 2, realizar tratamentos fitossanitários adequados contra os vetores do organismo especificado e os vegetais que possam ser hospedeiros desses vetores. Esses tratamentos podem incluir, se for caso disso, a remoção de vegetais.

5. O Estado-Membro em causa deve destruir os vegetais e partes de vegetais referidos no n.º 2, *in situ* ou num local próximo designado para o efeito dentro da zona infetada, de uma forma que impeça a propagação do organismo especificado.

[...]»

13 O artigo 7.º da Decisão de Execução 2015/789, intitulado «Medidas de confinamento», dispõe:

«1. Em derrogação do disposto no artigo 6.º, e apenas na província de Lecce, a entidade oficial responsável do Estado-Membro em causa pode decidir aplicar medidas de confinamento, como definidas nos n.os 2 a 6 […].

2. O Estado-Membro em causa deve remover imediatamente pelo menos todos os vegetais que se verifique estarem infetados pelo organismo especificado, se estiverem situados em qualquer dos seguintes locais:

[...]»

14 O artigo 8.º dessa decisão, intitulado «Estabelecimento de uma zona de vigilância na Itália», prevê, no seu n.º 1, que os Estados-Membros devem estabelecer uma zona de vigilância com uma largura de, pelo menos, 30 km adjacente à área demarcada que abrange a zona infetada da província de Lecce.

15 Os anexos I e II da Decisão de Execução 2015/789, que contêm, segundo a sua epígrafe, respetivamente, a «[l]ista de vegetais conhecidos como suscetíveis aos isolados europeus e não europeus do organismo especificado ('vegetais especificados')» e a «[l]ista de vegetais conhecidos como suscetíveis aos isolados europeus do organismo especificado ('vegetais hospedeiros')», mencionam a *Olea europaea L.*

Direito italiano

16 O decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali n.º 2180 con cui sono state disposte nuove misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Decreto do Ministério das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais n.º 2180, que estabelece medidas de emergência para a prevenção, o controlo e a erradicação de *Xylella fastidiosa*), de 19 de junho de 2015 (a seguir «Decreto de 19 de junho de 2015»), transpôs a Decisão de Execução 2015/789. Os artigos 8.° e 9.° deste decreto correspondem, em substância, aos artigos 6.° e 7.° desta decisão.

17 Em 30 de setembro de 2015, o comissário delegado adotou um plano de intervenção, que impõe igualmente as medidas previstas por esse decreto.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

18 Através de uma série de decisões notificadas durante os meses de julho e de outubro de 2015, o Servizio Agricoltura della Regione Puglia (o Serviço da Agricultura da Região da Apúlia) ordenou aos recorrentes nos processos principais que procedessem ao abate das oliveiras situadas nos terrenos agrícolas de que eram proprietários que são consideradas infetadas pela bactéria *Xylella*, bem como de todos os vegetais hospedeiros que se encontrassem num raio de 100 m em redor dos vegetais infetados. Essas decisões previam igualmente que, em caso de desobediência, os custos relativos à erradicação dessa bactéria pela autoridade competente seriam imputados aos recorrentes, sem prejuízo da aplicação de uma sanção administrativa.

19 Os recorrentes interpuseram no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) um recurso de anulação dessas decisões, bem como dos atos adotados pelas autoridades públicas competentes da Região da Apúlia e do comissário delegado para combater a propagação da bactéria *Xylella* no território dessa região, entre os quais, nomeadamente, o decreto de 19 de junho de 2015 e o plano de intervenção de 30 de setembro de 2015.

20 Segundo os recorrentes, estas diversas medidas nacionais são ilegais, uma vez que a Decisão de Execução 2015/789, na qual se baseiam, é contrária aos princípios da proporcionalidade e da precaução, e peca por falta de fundamentação.

21 Porque tem dúvidas quanto à validade da Decisão de Execução 2015/789, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), após ter suspendido a execução das medidas nacionais em causa na medida em que impõem a remoção de todos os vegetais hospedeiros num raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [Opõem-se a] Diretiva 2000/29 […], em especial os seus artigos 11.°, n.os 3, 13.°-C, n.º 7, [e] 16.°, n.os 1 [a] 3 e 5, e ainda os princípios da proporcionalidade, da lógica e da racionalidade […] à aplicação do artigo 6.º, n.os 2 e 4, da Decisão de Execução [2015/789], conforme implementado no ordenamento italiano pelo artigo 8.º, terceiro e quarto parágrafos, do [Decreto de 19 de junho de 2015], na medida em que impõe a remoção imediata, num raio de 100 metros em redor dos vegetais que foram analisados e considerados infetados pelo organismo especificado, dos vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário, e ao mesmo tempo prevê que o Estado-Membro, antes da remoção dos vegetais referidos no n.º 2, deve realizar tratamentos fitossanitários contra os vetores do organismo especificado e os vegetais que possam ser hospedeiros desses vetores, tratamentos que podem incluir, se for caso disso, a remoção dos vegetais?

2) [Opõe-se a] Diretiva 2000/29 […], em especial o seu artigo 16.º, n.º 1, com a expressão 'medidas necessárias com vista à erradicação ou, se esta não for possível, o confinamento dos organismos prejudiciais', […] à aplicação do artigo 6.º, n.º 2, da Decisão de Execução [2015/789], conforme implementado no ordenamento italiano pelo artigo 8.º, segundo parágrafo, do [Decreto de 19 de junho de 2015], na medida em que prevê a remoção imediata dos vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário num raio de 100 metros em redor dos vegetais que foram analisados e considerados infetados?

3) [Opõem-se o] artigo 16.º, n.os 1, 2, 3 e 5, da Diretiva 2000/29 […] e os princípios da proporcionalidade, da lógica e do procedimento adequado à interpretação do artigo 6.º, n.os 2 e 4, da Decisão de Execução [2015/789], conforme implementado no ordenamento italiano pelo artigo 8.º, segundo parágrafo, do [Decreto de 19 de junho de 2015], no sentido de que a medida de erradicação prevista no n.º 2 pode ser imposta antes e independentemente da aplicação preventiva do disposto nos n.os 3 e 4 do referido artigo 6.º?

4) [Opõem-se o]s princípios da precaução, da adequação e da proporcionalidade opõem-se à aplicação do artigo 6.º, n.os 2, 3 e 4, da Decisão de Execução [2015/789], conforme implementado no ordenamento italiano pelo artigo 8.º, segundo parágrafo, do [Decreto de 19 de junho de 2015], dado que impõe medidas de erradicação dos vegetais hospedeiros num raio de 100 metros em redor dos vegetais considerados infetados pelo organismo [*Xylella*], sem o adequado apoio científico que comprove a relação causal entre a presença do organismo e a [secagem] dos vegetais considerados infetados?

5) [Opõem-se o] artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [a seguir 'Carta'] à aplicação do artigo 6.º, n.os 2 e 4, da Decisão de Execução [2015/789], na medida em que prevê a remoção imediata dos vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário, num raio de 100 metros em redor dos vegetais que foram analisados e considerados infetados, por carecer de fundamentação adequada?

6) [Opõem-se o]s princípios da adequação e da proporcionalidade […] à aplicação da Decisão de Execução [2015/789] — conforme transposta para o ordenamento italiano pelo [Decreto de 19 de junho de 2015] —, que prevê a remoção dos vegetais hospedeiros, independentemente do

seu estatuto sanitário, dos vegetais que apresentem sintomas indicativos de uma possível infeção do organismo [*Xylella*] ou suspeitos de estarem infetados, sem prever uma indemnização a favor dos proprietários que não tenham sido culpados da propagação do organismo em questão?»

22 Com o seu despacho de 13 de abril de 2016, Pesce e o. (C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:251), o presidente do Tribunal de Justiça decidiu submeter os presentes processos à tramitação acelerada prevista no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

23 Na sequência das conclusões apresentadas pelo advogado-geral, G. Pesce e o. pediram, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de maio de 2016, que fosse ordenada a reabertura da fase oral do processo. Em apoio deste pedido, G. Pesce e o. alegam, em substância, que, nas suas conclusões, o advogado-geral apresenta argumentos errados, bem como elementos novos que não foram objeto de debate contraditório.

24 Importa recordar que o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o seu Regulamento de Processo não preveem a possibilidade de as partes visadas no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral (v., designadamente, acórdão de 4 de setembro de 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, n.º 30).

25 Nos termos do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, cabe ao advogado-geral apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça, requeiram a sua intervenção. O Tribunal de Justiça não está vinculado pelas conclusões do advogado-geral nem pela fundamentação em que este baseia essas conclusões (acórdão de 3 de dezembro de 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, n.º 33).

26 Por conseguinte, o desacordo de uma parte com as conclusões do advogado-geral, sejam quais forem as questões nelas examinadas, não constitui, em si mesmo, um fundamento justificativo da reabertura da fase oral do processo (v., neste sentido, acórdão de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão, C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.º 26).

27 Assim sendo, o Tribunal de Justiça pode, em qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, nomeadamente se considerar que está insuficientemente esclarecido ou ainda quando a causa deva ser decidida com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou entre os interessados (v., neste sentido, acórdão de 7 de abril de 2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, n.º 19).

28 Não foi o que aconteceu no caso em apreço. Com efeito, tanto os recorrentes nos processos principais como os Governos italiano e grego, bem como a Comissão, expuseram, na fase escrita do processo e, com exceção do Governo grego, na fase oral todos os seus argumentos de facto e de direito relativos à validade da Decisão de Execução 2015/789. Assim, o Tribunal de Justiça considera, ouvido o advogado-geral, que dispõe de todos os elementos necessários para julgar a causa e que esses elementos foram objeto dos debates que tiveram lugar perante ele.

29 Atendendo às considerações precedentes, o Tribunal de Justiça considera que não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

30 Com as suas questões, que se assemelham parcialmente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a obrigação, imposta ao Estado-Membro em causa, pelo artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789, de proceder à remoção imediata dos vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário, num raio de 100 metros em redor dos vegetais que foram analisados e considerados infetados pelo organismo especificado, concretamente a bactéria *Xylella*, sem que essa obrigação esteja associada a um regime de indemnização, é inválida por ser contrária ao direito da União, nomeadamente à Diretiva 2000/29 (primeira a terceira e sexta questões), interpretada à luz dos princípios da precaução (quarta questão) e da proporcionalidade (primeira, terceira, quarta e sexta questões), bem como às exigências decorrentes do respeito do dever de fundamentação estabelecido no artigo 296.º TFUE e no artigo 41.º da Carta (quinta questão).

31 Neste contexto, aquele órgão jurisdicional interroga-se igualmente acerca da coerência interna das disposições contidas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 6.º da referida decisão, uma vez que impõem, em simultâneo, por um lado, a obrigação de proceder à remoção «imediata» de vegetais hospedeiros no raio visado e, por outro, a de efetuar amostras e realizar tratamentos fitossanitários que podem incluir, «se for caso disso», a remoção de vegetais (primeira e terceira questões).

32 A fim de responder às questões sobre a validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789, deve examinar-se, a título preliminar, a última questão, uma vez que diz respeito ao próprio alcance das diferentes obrigações estabelecidas neste artigo.

Quanto ao alcance das obrigações estabelecidas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 6.º da Decisão de Execução 2015/789

33 G. Pesce e o. alegam que as disposições do artigo 6.º da Decisão de Execução 2015/789 apresentam uma contradição interna. Com efeito, enquanto decorre do n.º 2, alínea a), deste artigo que os Estados-Membros devem proceder à remoção «imediata» de todos os vegetais hospedeiros situados na proximidade dos vegetais infetados, independentemente do seu estatuto sanitário, os n.ºs 3 e 4 deste mesmo artigo impõem aos Estados-Membros que efetuem intervenções previamente a essa remoção. Nestas condições, há que interpretar o artigo 6.º, n.º 2, alínea a), dessa decisão no sentido de que impõe a remoção dos referidos vegetais hospedeiros unicamente após a verificação do seu estatuto sanitário e a aplicação das medidas fitossanitárias oportunas.

34 Importa recordar que, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789, o Estado-Membro em causa tem a obrigação de proceder à remoção imediata dos vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário, num raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados pela bactéria *Xylella*, a qual faz parte, nos termos do anexo I, parte A, secção I, alínea b), da Diretiva 2000/29, dos organismos prejudiciais cujas introdução e propagação nos Estados-Membros devem ser proibidas em todos os Estados-Membros.

35 À semelhança da Comissão, importa referir que esta obrigação em nada contradiz as previstas nos n.ºs 3 e 4 desse artigo 6.º Com efeito, como resulta da própria redação do n.º 4 do referido artigo 6.º, o Estado-Membro em causa deve «antes» da remoção dos vegetais referidos nesse n.º 2, alínea a), realizar tratamentos fitossanitários adequados que não visam, contrariamente ao que pressupõem os recorrentes nos processos principais, os próprios vegetais, mas sim os «vetores» da bactéria, a saber, os insetos infeciosos, a fim de os combater erradicando-os, ou «se for caso disso», a remoção de vegetais que os hospedam.

36 Tal como expôs a AESA no seu parecer de 6 de janeiro de 2015, intitulado «Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* [...] in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options» («Parecer científico sobre o risco fitossanitário constituído pela *Xylella* [...] no

território da União, que identifica e avalia as opções de redução dos riscos») (a seguir «parecer da AESA de 6 de janeiro de 2015»), que a Comissão refere no considerando 2 da Decisão de Execução 2015/789, essa medida prévia impõe-se no caso de os insetos vetores se poderem deslocar dos vegetais infetados para outros vegetais (p. 109). A referida medida permite, assim, como explicou a Comissão nas suas observações escritas, limitar o risco de propagação dos referidos vetores e, portanto, da própria bactéria, no momento da remoção, nos termos do n.º 2, alínea a), do artigo 6.º dessa decisão, de vegetais hospedeiros suscetíveis de albergar esses vetores.

37 Além disso, nos termos do n.º 3 desse artigo, o Estado-Membro em causa deve, sem outra precisão cronológica, proceder à amostragem e a análises dos «vegetais especificados» num raio de 100 m em redor dos vegetais infetados, o que inclui não apenas os vegetais «hospedeiros» referidos no n.º 2, alínea a), do referido artigo, a saber, os que são suscetíveis aos isolados europeus da bactéria *Xylella*, mas igualmente os vegetais suscetíveis aos isolados não europeus dessa bactéria.

38 Conclui-se que as obrigações estabelecidas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 6.º da Decisão de Execução 2015/789 preveem não apenas obrigações autónomas que se excluem mutuamente mas um conjunto de medidas intrinsecamente relacionadas, de natureza e de alcance diferentes, e que, no caso das previstas nos n.ºs 2, alínea a), e 4 deste artigo, devem ser aplicadas sucessivamente. As obrigações enunciadas nos referidos n.ºs 3 e 4 não podem, portanto, ser entendidas no sentido de que afetam o caráter imperativo da obrigação de proceder à remoção «imediata» dos vegetais hospedeiros no raio em causa em redor dos vegetais infetados.

39 É à luz destas precisões preliminares que se deve examinar a validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789.

Quanto à validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789 à luz da Diretiva 2000/29, interpretada de acordo com os princípios da precaução e da proporcionalidade

40 Importa sublinhar que a maioria das disposições da Diretiva 2000/29 referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua primeira questão prejudicial não é pertinente para o exame da validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789.

41 Desde logo, o artigo 11.º, n.º 3, e o artigo 13.º-C, n.º 7, da Diretiva 2000/29 não dizem respeito à situação visada no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), uma vez que têm por objeto, respetivamente, a circulação de vegetais entre Estados-Membros e a importação na União de vegetais provenientes de países terceiros.

42 Seguidamente, os n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º daquela diretiva, considerados isoladamente, dizem respeito a medidas que devem ser tomadas não pela Comissão, mas pelos Estados-Membros, visando o n.º 2 deste artigo, além disso, os organismos prejudiciais que não figuram, ao invés do que sucede com a bactéria *Xylella*, nos anexos da referida diretiva.

43 Por último, o n.º 5 desse mesmo artigo 16.º tem por objetivo permitir à Comissão adotar, «enquanto se aguarda a reunião do Comité Fitossanitário Permanente», medidas de proteção provisórias para erradicar ou, se isso não for possível, impedir a propagação do organismo prejudicial em causa, baseadas numa análise preliminar do risco fitossanitário. Ora, no caso vertente, como decorre do seu considerando 17, é dado assente que a Decisão de Execução 2015/789 foi precedida de um parecer favorável do Comité Fitossanitário Permanente.

44 Em contrapartida, deve recordar-se que o artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789 foi adotado com fundamento no artigo 16.º, n.º 3, quarta frase, da Diretiva 2000/29, o qual habilita a Comissão a alterar ou a revogar, em função da evolução da situação em matéria de risco fitossanitário, as «medidas necessárias» adotadas pelos Estados-Membros, nomeadamente, nos termos do n.º 1 desse artigo 16.º, com vista à erradicação do organismo prejudicial em causa.

45 Consequentemente, é à luz do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2000/29 que se deve examinar a validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789.

46 A este respeito, decorre de jurisprudência constante que, no âmbito do seu poder de execução, cujos limites devem ser apreciados, nomeadamente, em função dos objetivos gerais essenciais do ato legislativo em causa, a Comissão está autorizada a adotar todas as medidas de aplicação necessárias ou úteis para a implementação do referido ato, desde que não lhe sejam contrárias. Além disso, resulta da conjugação do artigo 290.º, n.º 1, e do artigo 291.º, n.º 2, TFUE que a Comissão, quando exerce um poder de execução, não pode alterar nem completar o ato legislativo, mesmo nos seus elementos não essenciais (acórdão de 15 de outubro de 2014, Parlamento/Comissão, C-65/13, EU:C:2014:2289, n.ºs 44 e 45).

47 Além disso, há que recordar que o legislador da União tem de tomar em consideração o princípio da precaução, de acordo com o qual, quando subsistam incertezas quanto à existência ou ao alcance de riscos para a saúde das pessoas, podem ser adotadas medidas de proteção sem ser necessário esperar que a realidade e gravidade de tais riscos sejam plenamente demonstradas. Quando seja impossível determinar com certeza a existência ou o alcance do risco alegado, devido à natureza não conclusiva dos resultados dos estudos levados a cabo, mas persista a probabilidade de um prejuízo real para a saúde pública na hipótese de o risco se realizar, o princípio da precaução justifica que sejam adotadas medidas restritivas (v., designadamente, acórdão Neptune Distribution C-157/14 P, EU:C:2015:823, n.ºs 81 e 82).

48 O referido princípio deve, além disso, ser aplicado tendo em conta o princípio da proporcionalidade, que exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, sendo que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v., designadamente, acórdão de 17 de outubro de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 29).

49 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional destes princípios, o Tribunal de Justiça já declarou que se impõe reconhecer à Comissão um amplo poder de apreciação quando adota medidas de gestão dos riscos. Com efeito, este domínio implica que efetue escolhas políticas bem como apreciações complexas. Só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada neste domínio pode afetar a legalidade de tal medida (v., designadamente, acórdão de 22 de dezembro de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, n.º 82).

50 A este respeito, importa igualmente realçar que a validade de um ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes à data de adoção do ato, e não pode depender de considerações retrospetivas relativas ao seu grau de eficácia. Quando o legislador da União é levado a apreciar os efeitos futuros de uma regulamentação a adotar quando esses efeitos não podem ser previstos com exatidão, a sua apreciação só pode ser censurada se se afigurar manifestamente errada à luz dos elementos de que dispunha no momento da adoção da regulamentação em causa (v., designadamente, acórdão de 17 de outubro de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

51 Assim sendo, decorre da jurisprudência que, quando elementos novos alteram a perceção de um risco ou demonstram que esse risco pode ser circunscrito por medidas menos rígidas do que as existentes, cabe às instituições, designadamente à Comissão, que tem o poder de iniciativa, zelar por uma adaptação da regulamentação aos novos dados (acórdão de 12 de janeiro de 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, n.º 40). Assim, no caso vertente, cabe à Comissão, nos termos do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2000/29, verificar periodicamente, como já foi referido no n.º 44 do presente acórdão, se as medidas adotadas para tratar o risco fitossanitário devem ser alteradas ou revogadas.

52 É à luz destas disposições e destes princípios que se deve examinar a validade da obrigação, estabelecida no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789, de proceder à remoção imediata, num raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados, dos vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário (quatro primeiras questões), antes de apreciar a incidência, a este respeito, da falta de um regime de indemnização nessa decisão (sexta questão).

Quanto ao exame da validade da obrigação estabelecida no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789

53 Há que recordar que a Diretiva 2000/29 tem por objetivo garantir um elevado nível de proteção fitossanitária contra a introdução na União de organismos prejudiciais nos produtos importados de países terceiros (v., neste sentido, acórdão de 30 de setembro de 2003, Anastasiou e o., C-140/02, EU:C:2003:520, n.º 45).

54 No presente caso, em conformidade com esse objetivo, o artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789 visa, como decorre do considerando 4 desta diretiva, erradicar a bactéria *Xylella* e impedir a sua propagação para além da Região da Apúlia, através do reforço das medidas impostas nas Decisões de Execução 2014/87 e 2014/497, na sequência da notificação, pelas autoridades italianas, da presença dessa bactéria na província de Lecce.

55 Ora, é dado assente que a proteção da saúde tal como a realização, no setor em causa, do mercado interno agrícola constituem objetivos legítimos de interesse geral da legislação da União (v., designadamente, acórdão de 17 de outubro de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

56 Nestas condições, há que examinar se a Comissão podia legitimamente considerar, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe no domínio em causa ao abrigo do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2000/29 e o princípio da precaução, que a obrigação de remoção imediata dos vegetais hospedeiros, independentemente do seu estatuto sanitário, num raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados, prevista no artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789, era, à luz dos dados científicos disponíveis à data da adoção dessa decisão e das medidas alternativas existentes nessa mesma data, adequada e necessária para alcançar este objetivo e estritamente proporcionada ao mesmo objetivo.

57 Em primeiro lugar, e a título preliminar, os recorrentes nos processos principais contestam que a remoção dos vegetais infetados seja, em si mesma, apta para erradicar a infeção. Com efeito, o nexo de causalidade entre a bactéria *Xylella* e a queima rápida das oliveiras observada na Região da Apúlia não tinha sido demonstrado. Daqui resulta, por maioria de razão, que a eliminação de todos os vegetais hospedeiros que se encontravam na proximidade dos vegetais infetados também não era apta para erradicar a infeção.

58 A este respeito, importa referir que decorre claramente do parecer da AESA de 6 de janeiro de 2015, o que não foi contestado pelos recorrentes nos processos principais, que as oliveiras fazem parte, assim como um número relativamente elevado de outros vegetais, dos vegetais hospedeiros da bactéria *Xylella*.

59 Ora, embora a AESA não tenha demonstrado nesse parecer a existência de um nexo de causalidade certo entre a bactéria *Xylella* e a secagem rápida das oliveiras na Região da Apúlia, o referido parecer salienta, porém (p. 3), como observou o advogado-geral no n.º 116 das suas conclusões, uma correlação significativa entre a bactéria e a ocorrência dessa patologia.

60 A este respeito, há que sublinhar que, diversamente do que sugerem os recorrentes nos processos principais, o princípio da precaução, longe de proibir todas as medidas na falta de certeza científica quanto à existência ou ao alcance de um risco sanitário, pode, pelo contrário, justificar, como foi recordado nos n.os 46 e 47 do presente acórdão, a adoção pelo legislador da União de medidas de proteção mesmo que subsistam incertezas científicas nessa matéria.

61 Além disso, embora contestem a realidade de um nexo de causalidade entre a bactéria *Xylella* e a secagem rápida das oliveiras na região da Apúlia, os recorrentes nos processos principais não apresentam elementos de prova suscetíveis de sustentar as suas alegações.

62 Por conseguinte, deve concluir-se que a Comissão podia legitimamente considerar que a obrigação de remoção imediata dos vegetais infetados era uma medida adequada e necessária para erradicar a propagação da bactéria *Xylella*. Por outro lado, quanto ao caráter estritamente proporcionado desta obrigação, não foi referida nenhuma medida alternativa menos restritiva, relativamente aos vegetais infetados, suscetível de alcançar este mesmo objetivo.

63 Nestas condições, há que examinar, em segundo lugar, se a obrigação de proceder à remoção imediata dos vegetais hospedeiros situados «num raio de 100 metros» em redor dos vegetais infetados, «independentemente do seu estatuto sanitário», constitui uma medida adequada, à luz dos princípios da precaução e da proporcionalidade, para alcançar o objetivo prosseguido.

64 No que toca, primeiro, à obrigação de proceder a essa remoção «num raio de 100 metros» em redor dos vegetais infetados, há que examinar os dados de que a Comissão dispunha em matéria de risco de difusão da infeção a partir dos vegetais infetados, quando adotou a sua decisão, para determinar se essa obrigação é adequada e necessária.

65 A este respeito, importa salientar que a AESA, após ter declarado no seu parecer de 6 de janeiro de 2015 que «[o]s vetores infeciosos podem disseminar-se localmente voando ou sendo transportados passivamente pelo vento ao longo de distâncias maiores» (p. 4), precisa, apesar de reconhecer que «[o] papel de propagação devido ao homem e ao vento ainda é mal conhecido e os dados que permitem determinar até que distância os insetos vetores podem voar são insuficientes» (p. 4), que «[c]ertos dados disponíveis sugerem que uma distância de 100 metros é uma distância de dispersão adequada» (p. 62). Além disso, decorre desse parecer que «[a] difusão está essencialmente limitada às cigarras, cujo alcance de voo está limitado, em média, a uma centena de metros, mas que podem igualmente ser empurradas até mais longe pelo vento» (p. 94).

66 Importa referir que, perante estes dados científicos, a Comissão podia legitimamente considerar, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe na matéria, que a obrigação de remoção imediata dos vegetais hospedeiros num raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados era uma medida adequada e necessária para evitar a propagação da bactéria *Xyllela* a partir desses vegetais através dos seus insetos vetores.

67 Quanto ao caráter estritamente proporcionado dessa obrigação, G. Pesce e o. alegam que, quando a Comissão adotou a Decisão de Execução 2015/789, existia uma certa incerteza científica acerca da forma de propagação da bactéria *Xylella*. Em particular, não está excluído que os vetores dessa propagação possam levar a que a infeção alastre muito para além do raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados.

68 Todavia, longe de pôr em causa o caráter proporcionado do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789, o facto de a Comissão ter circunscrito a obrigação de remoção a um raio de 100 metros, quando os vetores podem propagar a bactéria para além deste raio, demonstra, pelo contrário, que essa obrigação foi limitada ao necessário para alcançar o objetivo prosseguido (v., por analogia, acórdão de 12 de julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, EU:C:2001:420, n.º 120).

69 No que toca, segundo, à obrigação de proceder à remoção imediata, no raio em causa, dos vegetais hospedeiros «independentemente do seu estatuto sanitário», a saber, mesmo que não apresentem sintomas de infeção nem sejam suspeitos de estar infetados pela bactéria *Xylella*, os recorrentes nos processos principais alegaram, tanto nas suas observações escritas como na audiência, que o conceito de «erradicação» referido no artigo 16.º da Diretiva 2000/29 diz exclusivamente respeito aos organismos prejudiciais. Por conseguinte, a Comissão apenas está habilitada a impor a remoção dos vegetais infetados por esses organismos.

70 Todavia, como referiu o advogado-geral no n.º 92 das suas conclusões, uma vez que as disposições do artigo 16.º da Diretiva 2000/29 estão formuladas em termos gerais, não permitem inferir essa limitação do âmbito de aplicação das medidas suscetíveis de ser tomadas pela Comissão. Tendo em conta o princípio da precaução, o n.º 3 deste artigo, lido em conjugação com o seu n.º 1, deve, pelo contrário, ser entendido no sentido de que permite que a Comissão adote qualquer medida necessária, em conformidade com a jurisprudência citada nos n.ºs 46 e 47 do presente acórdão, para erradicar ou conter os organismos prejudiciais, pelo que, se a realização deste objetivo exigir a remoção não apenas dos vegetais infetados mas igualmente de todos os vegetais hospedeiros situados nas suas proximidades, mesmo que não apresentem sintomas de infeção nem sejam suspeitos de estar infetados pela bactéria *Xylella*, essa instituição está habilitada a impor essa medida.

71 No caso vertente, para determinar se a referida medida é adequada e necessária para alcançar o objetivo prosseguido, há que examinar se, quando adotou a sua decisão, a Comissão dispunha de dados concordantes suscetíveis de indicar que, não obstante a remoção dos vegetais infetados, os vegetais hospedeiros vizinhos, mesmo que não apresentassem sintomas de infeção nem fossem suspeitos de estar infetados pela bactéria *Xylella*, podiam ser portadores e contribuir para a propagação desta bactéria.

72 A este respeito, segundo os termos do parecer da AESA de 6 de janeiro de 2015, «[o]s hospedeiros assintomáticos e as infeções assintomáticas ou ligeiras podem escapar a exames exclusivamente baseados numa inspeção visual, ou até baseados em testes laboratoriais, em razão da eventual precocidade da infeção ou de uma repartição heterogénea da bactéria na planta» (p. 6). Conclui-se, segundo este parecer, que a presença da bactéria *Xylella* é difícil de detetar nos vegetais sem sintomas ou recentemente contaminados (p. 97). O referido parecer conclui, por conseguinte, que, «[a]tendendo a que a doença se propaga de uma planta para outra através de insetos vetores e que existe um período de latência entre a inoculação da bactéria pelos vetores e o surgimento dos sintomas, ou inclusive a possibilidade de detetar a bactéria na planta, é essencial, aquando da erradicação dos vegetais considerados infetados, destruir igualmente todos os outros vegetais que se encontram na sua proximidade» (p. 100).

73 Perante estes dados científicos, a Comissão podia legitimamente considerar, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe na matéria, que a obrigação de remoção imediata de todos os vegetais hospedeiros situados na proximidade dos vegetais infetados era, contrariamente à remoção de

apenas os vegetais infetados por esta bactéria ou à dos vegetais em vias de secagem, propostas por G. Pesce e o., uma medida adequada e necessária para evitar a propagação da bactéria *Xylella* a partir destes vegetais através dos seus insetos vetores.

74 No que diz respeito ao caráter estritamente proporcionado dessa obrigação, importa sublinhar que o legislador da União tinha de ponderar os diferentes interesses em causa, a saber, por um lado, nomeadamente, o direito de propriedade dos proprietários das oliveiras na Região da Apúlia, bem como as consequências económicas, sociais e ambientais para esta região que resultavam da remoção dos vegetais visados, e, por outro, a importância da produção vegetal na União e o interesse geral de assegurar uma proteção eficaz do território da União, incluindo em Itália para além da província de Lecce, contra a propagação da bactéria *Xylella* no conjunto do referido território.

75 A este respeito, deve, desde logo, observar-se que a obrigação de proceder à remoção imediata de todos os vegetais hospedeiros no raio em causa foi imposta pela Comissão em razão da propagação rápida da bactéria no norte da província de Lecce, depois de essa instituição se ter limitado a proibir, na Decisão de Execução 2014/87, a circulação de vegetais destinados à plantação fora dessa província, e, seguidamente, a impor, na Decisão de Execução 2014/497, a remoção apenas dos vegetais infetados, revelando assim uma certa gradação nas medidas adotadas.

76 Em seguida, deve referir-se que a Comissão não impôs a obrigação de remoção em causa em todas as circunstâncias. Com efeito, por derrogação do artigo 6.º da Decisão de Execução 2015/789, e apenas na província de Lecce, uma vez que a erradicação já não é possível, o artigo 7.º desta decisão autoriza as autoridades nacionais competentes a adotar medidas de confinamento, que não implicam a remoção de todos os vegetais hospedeiros situados na proximidade dos vegetais infetados.

77 Na audiência, os recorrentes nos processos principais sustentaram, porém, que esta derrogação demonstra, ao invés, o caráter desproporcionado da obrigação de proceder à remoção desses vegetais, uma vez que não foi imposta precisamente na zona geográfica mais contaminada pela bactéria.

78 É, contudo, dado assente, como resulta do artigo 7.º da Decisão de Execução 2015/789, que, na província de Lecce, a Comissão já não visa erradicar a bactéria *Xylella*, uma vez que tal já não é possível, mas confinar a propagação desta bactéria, permitindo aos Estados-Membros impor a remoção dos vegetais infetados unicamente em certas zonas determinadas a fim de proteger os locais de produção, os vegetais que têm um valor cultural, social ou científico especial assim como a fronteira com o resto do território da União. Para este efeito, o artigo 8.º da referida decisão impõe o estabelecimento de uma zona de vigilância imediatamente exterior à zona tampão adjacente à zona infetada da província de Lecce. Como explicou o Governo italiano na audiência, atendendo ao facto de a referida província estar cercada por mar, estas medidas têm assim como objetivo confinar tanto quanto possível a bactéria *Xylella* a esta província, a fim de evitar a sua propagação nas zonas situadas a norte.

79 Em contrapartida, fora da província de Lecce, a Comissão visa, através das medidas previstas no artigo 6.º da Decisão de Execução 2015/789, erradicar a bactéria *Xylella*, uma vez que essa erradicação ainda é possível, a fim de evitar a sua propagação a toda a União. Ora, pelos motivos já expostos nos n.ºs 69 a 73 do presente acórdão, a realização destes objetivos exige a remoção não apenas dos vegetais infetados mas igualmente de todos os vegetais hospedeiros situados na sua proximidade.

80 Por último, quanto à questão de saber se os vegetais hospedeiros em causa não poderiam ser objeto de medidas menos restritivas, como o corte de ramos das oliveiras e o tratamento através de pesticidas, medidas evocadas por G. Pesce e o., há que salientar que não apenas estes últimos não fundamentam as suas alegações a este respeito com nenhum dado científico como, além disso, decorre do parecer da AESA de 6 de janeiro de 2015 que «[n]ão existe atualmente nenhum tratamento que permita curar os vegetais doentes em campo aberto. Os vegetais contaminados permanecem, na maior parte das vezes, infetados durante toda a sua vida ou murcham rapidamente. Embora mudanças introduzidas

nos sistemas de cultura (poda, fertilização e irrigação, por exemplo) possam ter uma certa influência na doença, não são suficientes para curar os vegetais» (p. 97). Além disso, este parecer indica que, «[n]a Região da Apúlia, o corte radical das oliveiras infetadas conduziu ao nascimento de novos rebentos na base das árvores, mas até hoje não foi demonstrado que este método seja eficaz para curar os vegetais e impedir a sua morte» (p. 97).

81 Nestas condições, embora seja verdade que, como sublinham G. Pesce e o., a obrigação de remoção de todos os vegetais hospedeiros situados na proximidade dos vegetais infetados possa violar o seu direito de propriedade e prejudicar o ambiente na Região da Apúlia, a Comissão teve razão, no âmbito do amplo poder de apreciação de que dispõe a este respeito e após ter ponderado os diferentes interesses em causa, em impor esta obrigação.

82 Todavia, importa recordar que, como foi indicado no n.º 51 do presente acórdão, se a situação evoluísse no sentido de a erradicação da bactéria *Xylella* já não exigir, com base em novos dados científicos pertinentes, a remoção imediata de todos os vegetais hospedeiros num raio de 100 metros em redor dos vegetais infetados, caberia à Comissão, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2000/29, alterar a Decisão de Execução 2015/789 ou adotar uma nova decisão, a fim de ter em conta essa evolução, no respeito dos princípios da precaução e da proporcionalidade.

Quanto à falta de um regime indemnização na Decisão de Execução 2015/789

83 Segundo G. Pesce e o., uma vez que a Decisão de Execução 2015/789 conduz a uma verdadeira expropriação dos proprietários das explorações agrícolas afetadas por essa decisão, a Comissão deveria ter previsto expressamente, na mesma decisão, uma indemnização proporcionada ao valor efetivo dos vegetais não infetados cuja remoção impõe.

84 A este respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que o legislador da União pode considerar, no âmbito do amplo poder de apreciação de que dispõe em matéria de política agrícola, que é aconselhado indemnizar, parcial ou totalmente, os proprietários das explorações em que sejam destruídos e abatidos animais. No entanto, o Tribunal de Justiça considerou que não se pode deduzir desta conclusão a existência, no direito da União, de um princípio geral que imponha a atribuição de uma indemnização em quaisquer circunstâncias (v. acórdão de 10 de julho de 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397, n.º 85).

85 Assim sendo, importa sublinhar que o artigo 17.º da Carta, relativo ao direito de propriedade, prevê, no seu n.º 1, nomeadamente, que «[n]inguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil» e que «[a] utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral».

86 Ora, na medida em que o direito a indemnização decorre diretamente do artigo 17.º da Carta, o simples facto de nem a Diretiva 2000/29 nem a Decisão de Execução 2015/789 preverem ou imporem a obrigação explícita de prever um regime de indemnização não pode ser interpretado no sentido de que esse direito está excluído. Conclui-se que a referida decisão não pode ser considerada inválida por este motivo.

87 Resulta de todas as considerações precedentes que o artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789 não é contrário à Diretiva 2000/29 nem aos princípios da proporcionalidade e da precaução.

Quanto à validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789 à luz das exigências decorrentes do respeito do dever de fundamentação

88 Importa recordar que, embora a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deva revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido pela autoridade da União, autora do ato em causa, de modo a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram a medida adotada e possibilitar ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização, não se exige, porém, que essa fundamentação especifique todos os elementos de facto ou de direito pertinentes (v. acórdão de 18 de junho de 2015, Estónia/Parlamento e Conselho, C-508/13, EU:C:2015:403, n.º 58). E é tanto mais assim quando os Estados-Membros foram estreitamente associados ao processo de elaboração desse ato e conhecem portanto as razões que estão na sua base (v., designadamente, acórdão de 9 de setembro de 2004, Espanha/Comissão, C-304/01, EU:C:2004:495, n.º 50).

89 Além disso, tratando-se de atos de alcance geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção e, por outro, os objetivos gerais que o ato em causa se propõe alcançar (v., designadamente, acórdão de 9 de setembro de 2004, Espanha/Comissão, C-304/01, EU:C:2004:495, n.º 51).

90 Por consequência, se o ato contestado revelar o essencial do objetivo prosseguido pela instituição, é inútil exigir uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas efetuadas (v., designadamente, acórdão de 18 de junho de 2015, Estónia/Parlamento e Conselho, C-508/13, EU:C:2015:403, n.º 60).

91 No caso vertente, deve concluir-se que os considerandos 1 a 4 da Decisão de Execução 2015/789 expõem claramente as razões pelas quais a Comissão decidiu estender as medidas de erradicação a todos os vegetais hospedeiros situados na proximidade dos vegetais infetados. Com efeito, decorre destes considerandos que essa medida de extensão visa responder ao objetivo geral que consiste em reforçar, na sequência da descoberta de novos focos da bactéria *Xylella*, as medidas de erradicação tomadas anteriormente e evitar a propagação desta bactéria a toda a União, tendo em conta os novos pareceres científicos da AESA, que alargaram a lista dos vegetais suscetíveis à bactéria, embora tenham limitado algumas dessas medidas apenas aos vegetais hospedeiros, «a fim de garantir a proporcionalidade». Além disso, em conformidade com o considerando 1 da referida decisão, as autoridades italianas foram associadas à adoção dessa decisão, pelo que tinham de conhecer quer as razões que conduziram a essa adoção quer as medidas que a Comissão estava disposta a tomar para erradicar a bactéria *Xylella*.

92 Nestas condições, a Comissão não estava, de modo algum, obrigada a explicitar, nos considerandos da sua decisão, os motivos que justificavam cada uma das medidas particulares impostas por ela.

93 Daqui se conclui que a Decisão de Execução 2015/789 satisfazia o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE.

94 Decorre das considerações precedentes que o exame das questões submetidas não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução 2015/789 à luz da Diretiva 2000/29, interpretada de acordo com os princípios da precaução e da proporcionalidade, bem como do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE e no artigo 41.º da Carta.

Quanto às despesas

95 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O exame das questões submetidas não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Decisão de Execução (UE) 2015/789 da Comissão, de 18 de maio de 2015, relativa às medidas para impedir a introdução e a propagação na União da *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), à luz da Diretiva 2000/29/CE do Conselho, de 8 de maio de 2000, relativa às medidas de proteção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais aos vegetais e produtos vegetais e contra a sua propagação no interior da Comunidade, conforme alterada pela Diretiva 2002/89/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, interpretada de acordo com os princípios da precaução e da proporcionalidade, bem como do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE e no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Assinaturas