Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 9. junija 2016*

„Predhodno odločanje — Varstvo zdravja rastlin — Direktiva 2000/29/ES — Varstvo proti vnosu in širjenju organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Evropsko unijo — Izvedbeni sklep (EU) 2015/789 — Ukrepi za preprečevanje vnosa organizma Xylella fastidiosa (Wells in Raju) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije — Člen 6(2)(a) — Obveznost takojšnje odstranitve gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje — Veljavnost — Člen 16(3) Direktive 2000/29 — Načelo sorazmernosti — Previdnostno načelo — Obveznost obrazložitve — Pravica do odškodnine“

V združenih zadevah C-78/16 in C-79/16,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) z odločbama z dne 16. decembra 2015, ki sta na Sodišče prispeli 10. februarja 2016, v postopkih

Giovanni Pesce in drugi (C-78/16),

Cesare Serinelli in drugi (C-79/16)

proti

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,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, A. Arabadžiev, C. G. Fernlund, S. Rodin in E. Regan (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

* Jezik postopka: italijanščina.

na podlagi sklepa predsednika Sodišča z dne 13. aprila 2016, da se ti zadevi obravnavata po hitrem postopku v skladu s členom 23a Statuta Sodišča Evropske unije in členom 105(1) Poslovnika Sodišča,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. maja 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za G. Pesceja in druge G. Pesce, odvetnik,

— za C. Serinellija in druge M. Alterio in M. Tagliaferro, odvetnika,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom in G. Casellijem, avvocati dello Stato,

— za grško vlado E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou in G. Kanellopoulos, agenti,

— za Evropsko komisijo F. Moro, I. Galindo Martín, D. Bianchi in A. Sauka, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. maja 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na veljavnost člena 6, od (2) do (4), Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/789 z dne 18. maja 2015 glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Wells in drugi) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije (UL L 125, str. 36).

2 Predloga sta bila vložena v okviru sporov med več lastniki kmetijskih zemljišč v pokrajini Brindisi v deželi Apulija (Italija), ki gojijo oljke rastlinske vrste *Olea europaea L.*, na eni strani ter Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo ministrskega sveta) (zadeva C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (predsedstvo ministrskega sveta – oddelek za civilno zaščito (Italija)), Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (pooblaščeni komisar za boj proti nevarnosti za zdravstveno varstvo rastlin, povezani s širjenjem bakterije *Xylella* na ozemlju dežele Apulija (Italija)) (v nadaljevanju: pooblaščeni komisar), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (minister za prehransko kmetijsko in gozdarsko politiko (Italija)) in Regione Puglia (dežela Apulija (Italija)) na drugi v zvezi z ukrepi za izkoreninjenje bakterije *Xylella fastidiosa* (Wells in Raju) (v nadaljevanju: *Xylella*) v navedeni deželi in za preprečevanje njenega širjenja, ki so jih sprejeli ti organi.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2000/29

3 Člen 16 Direktive Sveta 2000/29/ES z dne 8. maja 2000 o varstvenih ukrepih proti vnosu organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Skupnost in proti njihovemu širjenju v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 29, str. 258), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2002/89/ES z dne 28. novembra 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 38, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 2000/29), določa:

„1. Vsaka država članica takoj uradno obvesti v pisni obliki Komisijo in druge države članice o navzočnosti katerih koli škodljivih organizmov, navedenih v oddelku I dela A Priloge I […].

Država članica sprejme vse potrebne ukrepe za izkoreninjenje ali, če to ni mogoče, za preprečevanje širjenja zadevnih škodljivih organizmov. Komisijo in druge države članice obvesti o sprejetih ukrepih.

2. Vsaka država članica takoj uradno obvesti v pisni obliki Komisijo in druge države članice o dejanskem ali domnevnem pojavu škodljivih organizmov, ki niso navedeni v Prilogi I ali Prilogi II, katerih navzočnost na njenem ozemlju prej ni bila znana. […]

[…]

3. V primerih, navedenih v odstavkih 1 in 2, Komisija čim prej preveri stanje v okviru Stalnega odbora za zdravstveno varstvo rastlin. Poizvedbe na kraju samem se lahko opravijo v pristojnosti Komisije in v skladu z ustreznimi določbami člena 21. Na podlagi analize nevarnosti škodljivih organizmov [za zdravstveno varstvo rastlin] v primerih iz odstavka 2 se lahko sprejmejo potrebni ukrepi, vključno s tistimi, s katerimi se odloči, ali naj se ukrepi, ki so jih sprejele države članice, prekličejo ali spremenijo po postopku iz člena 18(2). Komisija spremlja razvoj stanja in po istem postopku spremeni ali prekliče navedene ukrepe glede na razvoj stanja. Do sprejema ukrepa po prej navedenem postopku lahko država članica ohrani ukrepe, ki jih je uporabila.

[…]

5. Če Komisija ni bila obveščena o ukrepih, izvedenih po odstavku 1 ali 2, ali če šteje izvedene ukrepe za neustrezne, lahko do sestanka Stalnega odbora za zdravstveno varstvo rastlin sprejme začasne varstvene ukrepe na podlagi predhodne analize nevarnosti škodljivih organizmov [za zdravstveno varstvo rastlin], da bi odpravila ali, če to ni mogoče, ustavila širjenje zadevnega škodljivega organizma. […]“

4 V delu A Priloge I k Direktivi 2000/29 so, kot je razvidno iz njegovega naslova, navedeni „[š]kodljivi organizmi, katerih vnos in širjenje v državah članicah se prepove“. Oddelek I tega dela, naslovljen „Škodljivi organizmi, za katere ni znano, ali so navzoči v katerem koli delu skupnosti, in ki so pomembni za vso skupnost“, vsebuje v točki (b), naslovljeni „Bakterije“, točko 1, ki se glasi: „*Xylella* […]“.

Izvedbena sklepa 2014/87/EU in 2014/497/EU

5 V uvodnih izjavah 2, 3 in 7 Izvedbenega sklepa Komisije 2014/87/EU z dne 13. februarja 2014 glede ukrepov za preprečevanje širjenja [*Xylella*] v Uniji (UL 2014, L 45, str. 29), ki je bil sprejet na podlagi Direktive 2000/29 in zlasti njenega člena 16(3), četrti stavek, je navedeno:

„(2) Italija je 21. oktobra 2013 obvestila druge države članice in Komisijo o navzočnosti [*Xylella* (v nadaljevanju: zadevni organizem)] na njenem ozemlju, na dveh ločenih območjih pokrajine Lecce, v deželi Apuliji. Naknadno sta bila v isti pokrajini odkrita še dva ločena izbruha. Navzočnost navedenega organizma je bila potrjena v zvezi z več vrstami rastlin, vključno z *Olea europaea L.*, […], ki jih je prizadel listni ožig in kažejo simptome hitrega odmiranja. […]

(3) Dne 29. oktobra 2013 je dežela Apulija sprejela nujne ukrepe za preprečevanje in izkoreninjenje navedenega organizma […] v skladu s členom 16(1) Direktive 2000/29 […].

[…]

(7) Glede na naravo navedenega organizma je zanj verjetno, da se bo hitro širil na širšem območju. Za zagotovitev, da se navedeni organizem ne bi širil po preostalem območju Unije, je treba ukrepe uvesti nemudoma. Dokler ne bodo na voljo bolj specifične informacije o naboru gostiteljev, vektorjih, poteh vnosa in možnostih za zmanjševanje tveganja, se zdi primerno, da se prepove premeščanje rastlin [za sajenje] z območij, na katerih so morda okužene rastline.“

6 Komisija je tako s tem prvim izvedbenim sklepom prepovedala „premeščanje rastlin za sajenje iz [province] Lecce (Italija), dežela Apulija (Italija)“ (člen 1), odredila izvedbo uradnih letnih raziskav za odkrivanje navzočnosti bakterije *Xylella* (člen 2) in državam članicam naložila, da morajo zagotoviti, da oseba, ki odkrije navzočnost te bakterije ali utemeljeno sumi, da je ta navzoča, pristojni organ o tem uradno obvesti v roku desetih dni (člen 3).

7 Ta sklep je bil razveljavljen z Izvedbenim sklepom Komisije 2014/497/EU z dne 23. julija 2014 glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella* […] v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije (UL L 219, str. 56).

8 S tem drugim izvedbenim sklepom, ki ima isto pravno podlago kot prvi, je Komisija omejila premeščanje gostiteljskih rastlin bakterije *Xylella* in določila različne pogoje za njihov vnos v Unijo iz tretjih držav, za katere je znano, da je v njih navzoča ta bakterija (člena 2 in 3). Poleg tega je Komisija za izkoreninjenje bakterije in preprečevanje njenega širjenja državam članicam naložila, naj, kjer je to potrebno, vzpostavijo „razmejena območja“, ki jih sestavljata „okuženo območje“ in „varovalni pas“ ter v katerih morajo države članice zlasti odstraniti vse rastline, okužene z bakterijo *Xylella*, vse rastline, ki kažejo simptome morebitne okužbe s to bakterijo, in vse rastline, pri katerih obstaja verjetnost, da so okužene (člen 7 in Priloga III, oddelek 2(a)).

Izvedbeni sklep 2015/789

9 Izvedbeni sklep 2014/497 je bil razveljavljen z Izvedbenim sklepom 2015/789, ki je bil sprejet na osnovi iste pravne podlage kot prva dva in vsebuje naslednje upoštevne uvodne izjave:

„(1) Ob upoštevanju revizij, ki jih je izvedla Komisija, in obvestil o novih izbruhih, o katerih so poročali italijanski organi, bi bilo treba poostriti ukrepe iz Izvedbenega sklepa [2014/87].

(2) Evropska agencija za varnost hrane ([…]) je 6. januarja 2015 objavila znanstveno mnenje o tveganju za zdravje rastlin, ki ga povzroča organizem *Xylella* […] na ozemlju EU, z identifikacijo in oceno možnosti za zmanjšanje tveganja. […] Poleg tega je Agencija 20. marca 2015 objavila

znanstveno poročilo o razvrstitvi navedenih rastlin za saditev, razen semen, glede na tveganje vnosa zadevnega organizma. Poročilo razvršča rastlinske vrste, ki so bile do sedaj potrjene kot občutljive na evropske in neevropske izolate zadevnega organizma z naravno okužbo, z eksperimentalno okužbo s prenosom prek prenašalca ali z neznano vrsto okužbe (v nadaljnjem besedilu: zadevne rastline). Navedeni seznam je obsežnejši kot seznam iz Izvedbenega sklepa Komisije [2014/497]. Zato je primerno, da se za ta sklep uporablja obsežnejši seznam vrst kot za ta sklep. Vendar bi se morali zaradi zagotavljanja sorazmernosti nekateri ukrepi uporabljati le za vrste rastlin, občutljive za evropske izolate zadevnega organizma (v nadaljnjem besedilu: gostiteljske rastline). Čeprav Agencija v mnenju z dne 6. januarja 2015 opozarja na negotovost glede obsega vrst rastlin, saj raziskave še potekajo, pa so v zvezi s tem rezultati preiskav, ki so jih izvedli italijanski organi, potrdili, da so nekatere zadevne rastline lahko ‚gostiteljske rastline'.

[…]

(4) Za izkoreninjenje zadevnega organizma in preprečevanje njegovega nadaljnjega širjenja v druge dele Unije bi morale države članice vzpostaviti razmejena območja, ki bi morala obsegati okuženo območje in varovalni pas, ter uporabiti ukrepe izkoreninjenja. […]

[…]

(7) V provinci Lecce je zadevni organizem že močno razširjen. Kadar dokazi kažejo, da je bil v nekaterih delih navedenega območja zadevni organizem navzoč že več kot dve leti in da ga ni več mogoče izkoreniniti, bi moral imeti pristojni uradni organ možnost, da namesto ukrepov izkoreninjenja uporabi ukrepe zadrževanja, da se zavarujejo vsaj enote pridelave, rastline s posebno kulturno, družbeno ali znanstveno vrednostjo ter meja s preostalim ozemljem Unije. Ukrepi zadrževanja naj bi čim bolj zmanjšali količino bakterijskega inokuluma na navedenem območju in ohranjali populacijo prenašalca na najnižji možni stopnji.

(8) Ob upoštevanju morebitnega širjenja zadevnega organizma po naravni poti ali s pomočjo človeka, ki ne vključuje premeščanja zadevnih rastlin za saditev, bi bilo za učinkovito varstvo ostalega ozemlja Unije pred zadevnim organizmom primerno vzpostaviti nadzorovano območje neposredno ob varovalnem pasu, ki obdaja okuženo območje province Lecce.

[…]

(17) Ukrepi iz tega sklepa so v skladu z mnenjem Stalnega odbora za rastline, živali, hrano in krmo."

10 Člen 1 Izvedbenega sklepa 2015/789, naslovljen „Opredelitev pojmov", določa:

„V tem sklepu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚zadevni organizem' so evropski in neevropski izolati vrste [*Xylella*];

(b) ‚zadevne rastline' so vse rastline za saditev, razen semen, ki pripadajo rodovom ali vrstam iz Priloge I;

(c) ‚gostiteljske rastline' so vse zadevne rastline, ki pripadajo rodovom ali vrstam iz Priloge II;

[…]"

11 Člen 4 tega sklepa, naslovljen „Vzpostavitev razmejenih območij", določa:

„1. Če je navzočnost zadevnega organizma potrjena, zadevna država članica nemudoma razmeji območje v skladu z odstavkom 2 (v nadaljnjem besedilu: razmejeno območje).

2. Razmejeno območje obsega okuženo območje in varovalni pas.

[…]“

12 Člen 6 navedenega sklepa, naslovljen „Ukrepi izkoreninjenja“, določa:

„1. Države članice, ki so vzpostavile razmejeno območje iz člena 4, na navedenem območju izvedejo ukrepe iz odstavkov 2 do 11.

2. Zadevna država članica v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z zadevnim organizmom, nemudoma odstrani:

(a) gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje;

(b) rastline, za katere je znano, da so okužene z zadevnim organizmom;

(c) rastline, ki kažejo simptome morebitne okužbe z navedenim organizmom ali za katere obstaja sum, da so okužene z navedenim organizmom.

3. Zadevna država članica v polmeru 100 metrov okrog vsake okužene rastline izvede vzorčenje in testiranje zadevnih rastlin v skladu z mednarodnim standardom za fitosanitarne ukrepe št. 31 (ISPM št. 31) […].

4. Zadevna država članica pred odstranitvijo rastlin iz odstavka 2 izvede ustrezna fitosanitarna tretiranja proti prenašalcem zadevnega organizma in rastlinam, ki bi navedene prenašalce lahko gostile. Navedena tretiranja lahko po potrebi vključujejo odstranitev rastlin.

5. Zadevna država članica na kraju samem ali na bližnjem, temu namenjenem kraju znotraj okuženega območja uniči rastline in dele rastlin iz odstavka 2, in sicer na način, ki zagotavlja, da se zadevni organizem ne širi.

[…]“

13 Člen 7 Izvedbenega sklepa 2015/789, naslovljen „Ukrepi zadrževanja“, določa:

„1. Z odstopanjem od člena 6 se lahko le v provinci Lecce pristojni uradni organ zadevne države članice odloči, da bo uporabljal ukrepe zadrževanja iz odstavkov od 2 do 6 […].

2. Zadevna država članica nemudoma odstrani vsaj vse rastline, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z zadevnim organizmom, če so na naslednjih lokacijah:

[…]“

14 Člen 8 tega sklepa, naslovljen „Vzpostavitev nadzorovanega območja v Italiji“, v odstavku 1 določa, da morajo države članice tik ob razmejenem območju, ki pokriva okuženo območje province Lecce, vzpostaviti nadzorovano območje širine najmanj 30 km.

15 Prilogi I in II Izvedbenega sklepa 2015/789, ki v skladu s svojima naslovoma vsebujeta „[s]eznam rastlin, za katere je znano, da so občutljive na evropske in neevropske izolate zadevnega organizma (v nadaljnjem besedilu: zadevne rastline)“ in „[s]eznam rastlin, za katere je znano, da so občutljive na evropske izolate zadevnega organizma (v nadaljnjem besedilu: gostiteljske rastline)“, navajata l’*Olea europaea L.*

Italijansko pravo

16 Izvedbeni sklep 2015/789 je bil izveden z 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* (odlok ministra za prehransko kmetijsko in gozdarsko politiko št. 2180 o uvedbi nujnih ukrepov za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje organizma *Xylella fastidiosa*) z dne 19. junija 2015 (v nadaljevanju: odlok z dne 19. junija 2015). Člena 8 in 9 tega odloka v bistvu ustrezata členoma 6 in 7 tega sklepa.

17 Pooblaščeni komisar je 30. septembra 2015 sprejel intervencijski načrt, ki nalaga tudi ukrepe, določene s tem odlokom.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Servizio Agricoltura della Regione Puglia (služba za kmetijstvo dežele Apulija) je tožečim strankam iz postopka v glavni stvari z vrsto sklepov, vročenih julija in oktobra 2015, naložila posek oljk, ki rastejo na kmetijskih zemljiščih, katerih lastniki so, in se štejejo za okužene z bakterijo *Xylella*, ter vseh gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin. Ti sklepi so še določali, da se lastnikom, ki ne bi izvedli ukrepov, naložijo stroški, povezani z izkoreninjenjem te bakterije, ki bi ga opravil pristojni organ, kar ne vpliva na naložitev upravne sankcije.

19 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) vložile tožbo za razglasitev ničnosti teh sklepov ter aktov, ki so jih za preprečevanje širjenja bakterije *Xylella* na ozemlju dežele Apulija sprejeli pristojni javni organi v tej deželi in pooblaščeni komisar, zlasti odloka z dne 19. junija 2015 ter intervencijskega načrta z dne 30. septembra 2015.

20 Po navedbah tožečih strank so ti različni nacionalni ukrepi nezakoniti, saj je Izvedbeni sklep 2015/789, na katerem temeljijo, v nasprotju z načelom sorazmernosti in previdnostnim načelom ter je pomanjkljivo obrazložen.

21 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) je podvomilo o veljavnosti Izvedbenega sklepa 2015/789, zato je najprej zadržalo izvajanje zadevnih nacionalnih ukrepov v delu, v katerem se zahteva, da je treba v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin odstraniti gostiteljske rastline, nato pa prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali Direktiva Sveta 2000/29 […], zlasti določbe v členu 11(3), členu 13c (7) in v členu 16(1), (2), (3) in (5), ter načela sorazmernosti, logičnosti in razumnosti nasprotujejo uporabi člena 6(2) in (4) Izvedbenega sklepa [2015/789], ki se v italijanskem pravu izvaja s členom 8(2) in (4) odloka [z dne 19. junija 2015], v delu, v katerem se zahteva, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in za katere se je ugotovilo, da so okužene z zadevnim organizmom, nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, ter v sobesedilu, v katerem je navedeno, da mora država članica pred odstranitvijo rastlin iz odstavka 2 izvesti ustrezna fitosanitarna tretiranja proti prenašalcem zadevnega organizma in rastlinam, ki bi navedene prenašalce lahko gostile, pri čemer lahko navedena tretiranja po potrebi vključujejo odstranitev rastlin?

2. Ali Direktiva Sveta 2000/29 […], zlasti določbe njenega člena 16(1), ki navaja ‚potrebne ukrepe za izkoreninjenje, ali če to ni mogoče, za preprečevanje širjenja […] škodljivih organizmov', nasprotuje uporabi člena 6(2) Izvedbenega sklepa [2015/789], ki se v italijanskem pravu izvaja s členom 8(2)

odloka [z dne 19. junija 2015], v delu, v katerem je določeno, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in za katere se je ugotovilo, da so okužene, nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje?

3. Ali člen 16(1), (2), (3) in (5) Direktive Sveta 2000/29 […] ter načela sorazmernosti, logičnosti in učinkovitega poteka postopka nasprotujejo razlagi člena 6(2) in (4) Izvedbenega sklepa [2015/789], ki se v italijanskem pravu izvaja s členom 8(2) in (4) odloka [z dne 19. junija 2015], v skladu s katero se ukrep za izkoreninjenje iz odstavka 2 lahko izvede pred preventivno uporabo, določeno v členu 6(3) in (4), in neodvisno od nje?

4. Ali previdnostno načelo ter načeli ustreznosti in sorazmernosti nasprotujejo uporabi člena 6(2), (3) in (4) Izvedbenega sklepa [2015/789], ki se v italijanskem pravu izvaja s členom 8(2) in (4) odloka [z dne 19. junija 2015], v delu, v katerem se zahteva, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, za katere se je ugotovilo, da so okužene z organizmom *Xylella* […], izvesti ukrepe za izkoreninjenje gostiteljskih rastlin brez ustrezne strokovne podlage, ki bi z gotovostjo potrdila vzročno zvezo med prisotnostjo organizma in izsušitvijo domnevno okuženih rastlin?

5. Ali člen 296, odstavek 2, PDEU in člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [v nadaljevanju: Listina] nasprotujeta uporabi člena 6(2) in (4) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/789, v delu, v katerem je določeno, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in za katere se je ugotovilo, da so okužene, nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, glede na to, da ne vključuje ustrezne obrazložitve?

6. Ali načeli ustreznosti in sorazmernosti nasprotujeta uporabi Izvedbenega sklepa [2015/789], ki se v italijanskem pravu izvaja z odlokom [z dne 19. junija 2015], v katerem so določeni ukrepi za odstranitev gostiteljskih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, rastlin, za katere je znano, da so okužene z zadevnim organizmom, in rastlin, ki kažejo simptome morebitne okužbe z organizmom *Xylella* […] ali za katere obstaja sum, da so okužene z navedenim organizmom, ni pa določena nikakršna oblika povračila škode lastnikom, ki niso krivi za širjenje zadevnega organizma?“

22 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 13. aprila 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:251), ugodil predlogu predložitvenega sodišča, naj se ti zadevi obravnavata po hitrem postopku v skladu s členom 23a Statuta Sodišča Evropske unije in členom 105(1) Poslovnika Sodišča.

Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

23 Po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca so G. Pesce in drugi 13. maja 2016 v sodnem tajništvu Sodišča vložili predlog za odreditev ponovnega odprtja ustnega dela postopka. G. Pesce in drugi ta predlog v bistvu utemeljujejo s trditvijo, da generalni pravobranilec v svojih sklepnih predlogih navaja napačne trditve in nove elemente, ki niso bili predmet kontradiktorne razprave.

24 Opozoriti je treba, da Statut Sodišča Evropske unije in Poslovnik zadevnim osebam iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije ne dajeta možnosti, da v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca predložijo stališča (glej zlasti sodbo z dne 4. septembra 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, točka 30).

25 V skladu s členom 252, drugi odstavek, PDEU je dolžnost generalnega pravobranilca, da popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstavi obrazložene sklepne predloge o zadevah, v katerih se v skladu s statutom Sodišča Evropske unije zahteva njegovo sodelovanje. Sodišča ne zavezujejo niti predlogi generalnega pravobranilca niti obrazložitev, ki ga pripelje do njih (sodba z dne 3. decembra 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, točka 33).

26 Nestrinjanje zadevne osebe s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca, ne glede na vprašanja, ki jih preizkusi v njih, zato ne more biti razlog, ki bi upravičeval ponovno odprtje ustnega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 26).

27 Ob upoštevanju navedenega lahko Sodišče na podlagi člena 83 svojega Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, ali če je treba o zadevi odločiti na podlagi trditve, o kateri zadevne osebe niso razpravljale (glej v tem smislu sodbo z dne 7. aprila 2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, točka 19).

28 V obravnavanem primeru ni tako. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari, italijanska in grška vlada ter Komisija so namreč v pisnem in – razen grške vlade – ustnem delu postopka navedle vse svoje dejanske in pravne trditve v zvezi z veljavnostjo Izvedbenega sklepa 2015/789. Zato sodišče meni, da ima po opredelitvi generalnega pravobranilca vse potrebne elemente za odločanje in da so bili ti elementi predmet razprav pred Sodiščem.

29 Glede na navedeno Sodišče ocenjuje, da ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

30 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki se deloma prekrivajo, v bistvu sprašuje, ali obveznost, ki jo zadevni državi članici nalaga člen 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789, da v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in za katere se je ugotovilo, da so okužene z zadevnim organizmom, v tem primeru z bakterijo *Xylella*, nemudoma odstrani gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, pri čemer te obveznosti ne spremlja odškodninska shema, ni veljavna, ker je v nasprotju s pravom Unije in zlasti z Direktivo 2000/29 (prvo, drugo, tretje in šesto vprašanje), če se razlaga ob upoštevanju previdnostnega načela (četrto vprašanje) in načela sorazmernosti (prvo, tretje, četrto in šesto vprašanje) ter zahtev, ki izhajajo iz spoštovanja obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU in člena 41 Listine (peto vprašanje).

31 V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje tudi o notranji skladnosti določb v odstavkih 2, 3 in 4 člena 6 navedenega sklepa, saj ti hkrati nalagajo obveznost, da se, na eni strani, v navedenem polmeru „nemudoma“ odstranijo gostiteljske rastline, in obveznost, da se, na drugi strani, izvede vzorčenje ter opravijo fitosanitarna tretiranja, ki lahko „po potrebi“ vključujejo odstranitev rastlin (prvo in tretje vprašanje).

32 Da bi se odgovorilo na vprašanja o veljavnosti člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789, je treba predhodno preučiti zadnjenavedeno vprašanje, saj se to nanaša prav na obseg različnih obveznosti iz tega člena.

Obseg obveznosti iz odstavkov 2, 3 in 4 člena 6 Izvedbenega sklepa 2015/789

33 G. Pesce in drugi trdijo, da določbe člena 6 Izvedbenega sklepa 2015/789 vsebujejo notranje protislovje. Iz odstavka 2(a) tega člena naj bi namreč izhajalo, da morajo države članice „nemudoma“ odstraniti vse gostiteljske rastline v bližini okuženih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, medtem ko naj bi

bilo v odstavkih 3 in 4 navedenega člena zadevnim državam naloženo, da morajo pred odstranitvijo izvesti intervencije. V teh okoliščinah naj bi bilo treba člen 6(2)(a) tega sklepa razlagati tako, da se odstranitev teh gostiteljskih rastlin zahteva šele po preverjanju njihovega zdravstvenega stanja in po uporabi ustreznih fitosanitarnih ukrepov.

34 Opozoriti je treba, da člen 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 določa, da mora zadevna država članica nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, v polmeru 100 metrov okrog rastlin, okuženih z bakterijo *Xylella*, ki je, kot določa oddelek I(b) dela A Priloge I k Direktivi 2000/29, med škodljivimi organizmi, za katere ni znano, ali so navzoči v katerem koli delu Unije, ter katerih vnos in širjenje v vseh državah članicah se prepove.

35 Strinjati se je treba s Komisijo, da ta obveznost ni v nikakršnem protislovju z obveznostmi iz odstavkov 3 in 4 člena 6. Kot izhaja iz besedila odstavka 4 navedenega člena 6, mora namreč zadevna država članica „pred“ odstranitvijo gostiteljskih rastlin iz odstavka 2(a) izvesti ustrezno fitosanitarno tretiranje, ki se v nasprotju s predpostavko tožečih strank v postopku v glavni stvari ne nanaša na rastline, temveč na „prenašalce“ bakterije, torej žuželke, ki povzročajo okužbo, in katerega namen je boj proti zadnjenavedenim, tako da se jih izkorenini ali „po potrebi“odstrani rastline, ki jih gostijo.

36 Kot EFSA pojasnjuje v svojem mnenju z dne 6. januarja 2015, naslovljenem „Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* […] in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options“ („znanstveno mnenje o tveganju za zdravje rastlin, ki ga povzroča organizem *Xylella* […] na ozemlju EU, z identifikacijo in oceno možnosti za zmanjšanje tveganja“) (v nadaljevanju: mnenje EFSE z dne 6. januarja 2015), na katero se Komisija sklicuje v uvodni izjavi 2 Izvedbenega sklepa 2015/789, je ta predhodni ukrep potreben, ker se lahko žuželke prenašalke z okuženih rastlin preselijo na druge rastline (str. 109). Navedeni ukrep torej omogoča, kot je Komisija pojasnila v svojih pisnih stališčih, da se omeji tveganje širjenja navedenih prenašalcev in zato bakterije v trenutku odstranitve gostiteljskih rastlin, ki bi navedene prenašalce lahko gostile, na podlagi odstavka 2(a) člena 6 tega sklepa.

37 Poleg tega mora zadevna država članica na podlagi odstavka 3 tega člena – brez kronoloških pojasnil – izvesti vzorčenje in testiranje „zadevnih rastlin“ v polmeru 100 metrov okrog vsake okužene rastline, kar ne vključuje zgolj „gostiteljskih rastlin“ iz odstavka 2(a) navedenega člena, torej tistih, ki so občutljive na evropske izolate bakterije *Xylella*, temveč tudi rastline, ki so občutljive na neevropske izolate te bakterije.

38 Iz tega izhaja, da obveznosti iz odstavkov 2, 3 in 4 člena 6 Izvedbenega sklepa 2015/789 ne določajo samostojnih obveznosti, ki bi se medsebojno izključevale, temveč sklop notranje povezanih ukrepov, ki so po naravi in obsegu različni, ukrepe iz odstavkov 2(a) in 4 tega člena pa je treba uporabljati zaporedoma. Obveznosti iz navedenih odstavkov 3 in 4 torej ni mogoče razumeti tako, da bi vplivale na zavezujočo naravo obveznosti, da se „nemudoma“ odstranijo gostiteljske rastline v zadevnem polmeru okrog okuženih rastlin.

39 Ob upoštevanju teh uvodnih pojasnil je treba preučiti veljavnost člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789.

Veljavnost člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 glede na Direktivo 2000/29, če se jo razlaga ob upoštevanju previdnostnega načela in načela sorazmernosti

40 Poudariti je treba, da je večina določb Direktive 2000/29, na katere se predložitveno sodišče sklicuje v prvem vprašanju za predhodno odločanje, ni upoštevnih za preučitev veljavnosti člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789.

41 Najprej, člen 11(3) in člen 13c(7) Direktive 2000/29 ne zadevata primera iz navedenega člena 6(2)(a), saj se določbi nanašata na premeščanje rastlin med državami članicami oziroma na uvoz rastlin iz tretjih držav v Unijo.

42 Dalje, odstavka 1 in 2 člena 16 te direktive, obravnavana ločeno, se nanašata na ukrepe, ki jih morajo sprejeti države članice in ne Komisija, pri čemer se odstavek 2 tega člena poleg tega nanaša na škodljive organizme, ki – drugače kot bakterija *Xylella* – niso navedeni v prilogah k navedeni direktivi.

43 Nazadnje je v odstavku 5 navedenega člena 16 določeno, da lahko Komisija na podlagi predhodne analize nevarnosti škodljivih organizmov [za zdravstveno varstvo rastlin] sprejme začasne varstvene ukrepe, da bi odpravila ali, če to ni mogoče, ustavila širjenje zadevnega škodljivega organizma, „do sestanka Stalnega odbora za zdravstveno varstvo rastlin“. V obravnavani zadevi pa ni sporno, da je bilo pred objavo Izvedbenega sklepa 2015/789, kot je razvidno iz njegove uvodne izjave 17, izdano pozitivno mnenje pristojnega odbora za zdravstveno varstvo rastlin.

44 Nasprotno pa je treba opozoriti, da je bil člen 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 sprejet na podlagi člena 16(3), četrti stavek, Direktive 2000/29, ki Komisijo glede na razvoj stanja v zvezi z nevarnostjo za zdravstveno varstvo rastlin pooblašča za spremembo ali preklic „potrebnih ukrepov“, ki so jih zlasti za izkoreninjenje zadevnega škodljivega organizma na podlagi odstavka 1 tega člena 16 sprejele države članice.

45 Zato je treba veljavnost člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 preučiti ob upoštevanju člena 16(3) Direktive 2000/29.

46 V zvezi s tem je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da lahko Komisija v okviru svojih izvedbenih pooblastil, katerih meje so določene zlasti glede na temeljne splošne cilje zadevnega zakonodajnega akta, sprejme vse potrebne oziroma primerne ukrepe za izvajanje tega akta, če niso v nasprotju z njim. Poleg tega iz člena 290(1) PDEU v povezavi s členom 291(2) PDEU izhaja, da Komisija pri izvajanju izvedbenih pooblastil ne sme niti spremeniti niti dopolniti zakonodajnega akta, tudi v njegovih nebistvenih elementih ne (sodba z dne 15. oktobra 2014, Parlament/Komisija, C-65/13, EU:C:2014:2289, točki 44 in 45).

47 Poleg tega je treba opozoriti, da mora zakonodajalec Unije upoštevati previdnostno načelo, v skladu s katerim je, kadar obstajajo negotovosti glede obstoja ali obsega tveganj za zdravje ljudi, mogoče sprejeti zaščitne ukrepe, ne da bi bilo treba počakati, da sta resničnost in resnost teh tveganj v celoti dokazani. Kadar se pokaže, da zaradi neprepričljivih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja zatrjevanega tveganja ali njegovega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za javno zdravje, če bi se tveganje izkazalo za utemeljeno, obstaja, previdnostno načelo upravičuje sprejetje omejevalnih ukrepov (glej zlasti sodbo z dne 17. decembra 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, točki 81 in 82).

48 Navedeno načelo se mora dalje uporabiti ob upoštevanju načela sorazmernosti, ki zahteva, da se z akti institucij Unije ne prestopi meje tistega, kar je ustrezno in nujno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbrati med več ustreznimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujoči, povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej zlasti sodbo z dne 17. oktobra 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 29).

49 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem teh načel je Sodišče že razsodilo, da je treba Komisiji priznati široko diskrecijsko pravico, kadar sprejema ukrepe za obvladovanje tveganja. To področje namreč vključuje zlasti politične odločitve in zapletene ocene. Zgolj očitna neprimernost sprejetega ukrepa na tem področju lahko vpliva na zakonitost takega ukrepa (glej zlasti sodbo z dne 22. decembra 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, točka 82).

50 V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da je treba veljavnost akta Unije presojati glede na dejanske in pravne okoliščine, ki so obstajale na dan sprejetja tega akta, in da ne more biti odvisna od retrospektivnih presoj njegove stopnje učinkovitosti. Če mora zakonodajalec Unije presojati bodoče učinke predpisa, ki ga je treba sprejeti, in teh učinkov ni mogoče natančno predvideti, je mogoče njegovo presojo izpodbiti, le če je očitno napačna glede na elemente, s katerimi je ta zakonodajalec razpolagal ob sprejetju zadevnega predpisa (glej zlasti sodbo z dne 17. oktobra 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 50 in navedena sodna praksa).

51 Ob navedenem je iz sodne prakse razvidno, da morajo institucije in zlasti Komisija, ki ima pravico predlaganja, poskrbeti za prilagoditev predpisov novim podatkom, kadar novi elementi spremenijo dojemanje tveganja ali pokažejo, da se to tveganje lahko zmanjša z manj omejevalnimi ukrepi, kot so obstoječi (sodba z dne 12. januarja 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, točka 40). Zato mora v obravnavani zadevi Komisija na podlagi člena 16(3) Direktive 2000/29 periodično preverjati, kot je že bilo navedeno v točki 44 te sodbe, ali je treba ukrepe, sprejete za obvladovanje zadevnega tveganja za zdravje rastlin, spremeniti ali preklicati.

52 Najprej je treba ob upoštevanju teh določb in načel preučiti veljavnost obveznosti iz člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789, da se nemudoma odstranijo gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin (prva štiri vprašanja), šele potem pa presoditi, kako na to vpliva neobstoj odškodninske sheme v tem sklepu (šesto vprašanje).

Preučitev veljavnosti obveznosti iz člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789

53 Opozoriti je treba, da je namen Direktive 2000/29 zagotoviti visoko raven varstva rastlin proti vnosu škodljivih organizmov v Unijo v izdelkih, uvoženih iz tretjih držav (glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2003, Anastasiou in drugi, C-140/02, EU:C:2003:520, točka 45).

54 V obravnavani zadevi člen 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 v skladu s tem namenom določa, kot je razvidno iz uvodne izjave 4 tega sklepa, da je treba po obvestilu o navzočnosti bakterije *Xylella* v provinci Lecce, o čemer so poročali italijanski organi, za izkoreninjenje te bakterije in s tem preprečevanje njenega širjenja iz dežele Apulija poostriti ukrepe, naložene z izvedbenima sklepoma 2014/87 in 2014/497.

55 Pri tem ni sporno, da sta varovanje zdravja in izpopolnitev kmetijskega notranjega trga v zadevnem sektorju zakonita cilja zakonodaje Unije, ki sta v javnem interesu (glej zlasti sodbo z dne 17. oktobra 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 35 in navedena sodna praksa).

56 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je Komisija ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima na zadevnem področju na podlagi člena 16(3) Direktive 2000/29, in previdnostnega načela lahko upravičeno menila, da je obveznost takojšnje odstranitve gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, iz člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 glede na znanstvene podatke, dostopne na datum sprejetja tega sklepa, ter alternativne ukrepe, izvedljive na navedeni datum, ustrezna in potrebna za doseganje tega cilja ter strogo sorazmerna z zadnjenavedenim.

57 Na prvem mestu in uvodoma tožeče stranke v postopku v glavni stvari izpodbijajo trditev, da lahko odstranitev okuženih rastlin izkorenini okužbo. Vzročna zveza med bakterijo *Xylella* in hitrim izsuševanjem oljk, opaženim v deželi Apulija, naj namreč ne bi bila dokazana. Zato naj bi še toliko bolj veljalo, da tudi z odstranitvijo vseh gostiteljskih rastlin v bližini okuženih rastlin okužbe ni mogoče izkoreniniti.

58 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da iz mnenja EFSE z dne 6. januarja 2015 jasno izhaja, in tega tožeče stranke v postopku v glavni stvari niso izpodbijale, da so oljke skupaj z razmeroma velikim številom drugih rastlin med gostiteljskimi rastlinami bakterije *Xylella*.

59 Čeprav je res, da EFSA v tem mnenju ni dokazala obstoja gotove vzročne zveze med bakterijo *Xylella* in hitrim izsuševanjem oljk v deželi Apulija, je bila v navedenem mnenju (str. 3), kot je v točki 116 svojih sklepnih predlogov ugotovil generalni pravobranilec, kljub temu pokazana pomembna povezava med to bakterijo in pojavom take patologije.

60 V zvezi s tem je treba poudariti, da v nasprotju s trditvijo tožečih strank v postopku v glavni stvari previdnostno načelo še zdaleč ne prepoveduje sprejetja kakršnega koli ukrepa, če glede obstoja ali obsega nevarnosti za zdravstveno varstvo ne obstaja znanstvena gotovost, temveč je, prav nasprotno, mogoče z njim utemeljiti sprejetje varstvenih ukrepov zakonodajalca Unije, tudi če v zvezi s tem ostajajo nekatere znanstvene negotovosti, kot je bilo navedeno v točkah 46 in 47 te sodbe.

61 Opozoriti je treba, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari sicer izpodbijajo resničnost vzročne zveze med bakterijo *Xylella* in hitrim izsuševanjem oljk v deželi Apulija, vendar niso predložile nobenega dokaza, s katerim bi svoje trditve podprle.

62 Zato je treba ugotoviti, da je Komisija lahko upravičeno menila, da je obveznost takojšnje odstranitve okuženih rastlin ustrezen in potreben ukrep za preprečevanje širjenja bakterije *Xylella*. Poleg tega v zvezi s strogo sorazmernostjo te obveznosti ni bil naveden noben manj omejevalen alternativni ukrep za okužene rastline, ki bi omogočal doseganje navedenega cilja.

63 V teh okoliščinah je treba na drugem mestu preučiti, ali je ob upoštevanju previdnostnega načela in načela sorazmernosti obveznost takojšnje odstranitve gostiteljskih rastlin „v polmeru 100 metrov“ okrog okuženih rastlin, „ne glede na njihovo zdravstveno stanje“, ustrezen ukrep za doseganje zastavljenega cilja.

64 Prvič, v zvezi z obveznostjo takšne odstranitve „v polmeru 100 metrov“ okrog okuženih rastlin, je treba za ugotovitev, ali je ta obveznost ustrezna in potrebna za doseganje zastavljenega cilja, preučiti podatke, ki jih je glede nevarnosti širjenja okužbe z okuženih rastlin imela Komisija ob sprejetju svojega sklepa.

65 V zvezi s tem je treba poudariti, da EFSA v svojem mnenju z dne 6. januarja 2015 najprej ugotavlja, da se lahko „[p]renašalci okužbe […] širijo na lokalni ravni z letenjem ali tako, da jih veter prenaša na daljše razdalje“ (str. 4), in da, čeprav priznava, da je „[v]loga ki jo imata pri širjenju človek in veter, […] še slabo poznana in niso na volji zadostni podatki, ki bi omogočali opredelitev, na kakšni razdalji lahko letijo žuželke prenašalke“ (str. 4), v nadaljevanju pojasnjuje, da „[n]ekateri dostopni podatki kažejo, da se zdi ustrezna razdalja širjenja razdalja 100 metrov“ (str. 62). Iz tega mnenja tudi izhaja, da je „[š]irjenje bistveno omejeno na škržatke, ki lahko v poprečju letijo le kakih sto metrov daleč, lahko pa jih na daljše razdalje tudi prenaša veter“ (str. 94).

66 Ugotoviti je treba, da je lahko Komisija glede na te znanstvene podatke ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima na tem področju, upravičeno menila, da je obveznost takojšnje odstranitve gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin ustrezen in potreben ukrep za preprečitev širjenja bakterije *Xylella* s teh rastlin z žuželkami prenašalkami te bakterije.

67 G. Pesce in drugi v zvezi s strogo sorazmernostjo te obveznosti trdijo, da je, ko je Komisija sprejela Sklep 2015/789, obstajala določena znanstvena negotovost glede načina širjenja bakterije *Xylella*. Zlasti naj ne bi bilo izključeno, da lahko prenašalci tega širjenja razširijo okužbo veliko dlje od polmera 100 metrov okrog okuženih rastlin.

68 Vendar dejstvo, da je Komisija omejila obveznost odstranitve na polmer 100 metrov, medtem ko lahko prenašalci širijo bakterijo dlje od tega polmera, še zdaleč ne izpodbija sorazmernosti člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789, temveč nasprotno dokazuje, da je bila ta obveznost omejena na tisto, kar je potrebno za doseganja zastavljenega cilja (glej po analogiji sodbo z dne 12. julija 2001, Jippes in drugi, C-189/01, EU:C:2001:420, točka 120).

69 Drugič, v zvezi z obveznostjo takojšnje odstranitve gostiteljskih rastlin v zadevnem polmeru, „ne glede na njihovo zdravstveno stanje“, torej čeprav ne kažejo nobenega simptoma okužbe z bakterijo *Xylella* in zanje ne obstaja sum, da so okužene s to bakterijo, so tožeče stranke v postopku v glavni stvari v svojih pisnih stališčih in na obravnavi trdile, da se pojem „izkoreninjenje“ iz člena 16 Direktive 2000/29 nanaša izključno na škodljive organizme. Zato naj bi bila Komisija pristojna zgolj, da naloži odstranitev rastlin, okuženih s temi organizmi.

70 Vendar je, kot je v točki 92 svojih sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, besedilo določb člena 16 Direktive 2000/29 splošno, zato iz njega ni mogoče izpeljati takšne omejitve področja uporabe ukrepov, ki jih lahko sprejme Komisija. Nasprotno, odstavek 3 tega člena je treba v povezavi z njegovim odstavkom 1 ob upoštevanju previdnostnega načela razumeti tako, da Komisiji v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 46 in 47 te sodbe, dovoljuje sprejeti vse ukrepe, potrebne za izkoreninjenje ali preprečevanje širjenja škodljivih organizmov: če uresničitev tega cilja zahteva, da se poleg okuženih rastlin odstranijo tudi vse zdrave rastline v bližini, čeprav ne kažejo nobenega simptoma okužbe z bakterijo *Xylella* in zanje ne obstaja sum, da so okužene s to bakterijo, je ta institucija pristojna za naložitev takšnega ukrepa.

71 Za ugotovitev, ali je ta ukrep ustrezen in potreben za doseganje zastavljenega cilja, je treba v obravnavani zadevi preučiti, ali je Komisija, ko je sprejela Sklep, imela skladne podatke, ki so kazali na to, da bi kljub odstranitvi okuženih rastlin gostiteljske rastline v bližini, čeprav ne bi kazale nobenega simptoma okužbe z bakterijo *Xylella* in zanje ne bi obstajal sum, da so okužene s to bakterijo, lahko bile nosilke okužbe in bi lahko prispevale k širjenju te bakterije.

72 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se v skladu z besedilom mnenja EFSE z dne 6. januarja 2015 „[a]simptomatične gostiteljske rastline in asimptomatične ali rahle okužbe lahko izmuznejo pregledom, ki temeljijo izključno na vizualnem pregledu, zaradi morebitnega prezgodnjega stadija okužbe ali heterogene razporeditve bakterije v rastlini pa jih včasih ni mogoče odkriti niti z laboratorijskimi testi“ (str. 6). Iz tega po navedenem mnenju izhaja, da je na rastlinah, ki ne kažejo simptomov ali ki so bile okužene nedavno, težko odkriti navzočnost bakterije *Xylella* (str. 97). Zato navedeno mnenje sklene, da se „bolezen širi z rastline na rastlino prek žuželk prenašalk ter da obstaja obdobje latentnosti med inokulacijo bakterije prek teh prenašalk in pojavom simptomov ali celo možnostjo odkritja bakterije v rastlini, zaradi česar je pri izkoreninjenju rastlin, za katere je bilo ugotovljeno, da so okužene, bistveno uničiti tudi vse preostale rastline v bližini“ (str. 100).

73 Glede na te znanstvene podatke se zdi, da je Komisija ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima na tem področju, lahko upravičeno menila, da je obveznost takojšnje odstranitve vseh gostiteljskih rastlin v bližini okuženih rastlin, v nasprotju z odstranitvijo zgolj tistih rastlin, ki so okužene s to bakterijo, ali z odstranitvijo rastlin, ki se izsušujejo, ki ju predlagajo G. Pesce in drugi, ustrezen in potreben ukrep za preprečevanje širjenja bakterije *Xylella* s teh rastlin z žuželkami prenašalkami te bakterije.

74 V zvezi s strogo sorazmernostjo te obveznosti je treba opozoriti, da je moral zakonodajalec Unije pretehtati različne zadevne interese, to je zlasti pravico do lastnine lastnikov oljk v deželi Apulija ter gospodarske, družbene in okoljske posledice odstranitve zadevnih rastlin za to deželo na eni strani ter pomembnost rastlinske pridelave v Uniji in splošni interes, da se zagotovi učinkovito varstvo na ozemlju Unije, tudi v Italiji zunaj province Lecce, proti širjenju bakterije *Xylella* po vsem navedenem ozemlju, na drugi.

75 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je Komisija obveznost takojšnje odstranitve vseh gostiteljskih rastlin v zadevnem polmeru odredila zaradi hitrega širjenja bakterije na severu province Lecce, potem ko se je v Izvedbenem sklepu 2014/87 ta institucija omejila na prepoved premeščanja rastlin za sajenje iz province Lecce in nato v Izvedbenem sklepu 2014/497 odredila odstranitev zgolj okuženih rastlin, s čimer je pokazala določeno stopnjevanje sprejetih ukrepov.

76 Dalje je treba poudariti, da Komisija zadevne obveznosti odstranitve ni naložila v vseh okoliščinah. Člen 7 Izvedbenega sklepa 2015/789 namreč z odstopanjem od člena 6 tega sklepa le v provinci Lecce, kjer izkoreninjenje ni več mogoče, dovoljuje pristojnim nacionalnim organom, da sprejmejo ukrepe zadrževanja, ki ne vključujejo odstranitve vseh gostiteljskih rastlin v bližini okuženih rastlin.

77 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari pa so na obravnavi trdile, da to odstopanje, nasprotno, dokazuje nesorazmernost obveznosti takojšnje odstranitve teh rastlin, saj ta ni bila naložena prav v tistem geografskem območju, ki je najbolj okuženo z bakterijo.

78 Vendar ni sporno, da si Komisija, kot izhaja iz uvodne izjave 7 Izvedbenega sklepa 2015/789, v provinci Lecce ne prizadeva več za izkoreninjenje bakterije *Xylella*, saj to ni več mogoče, temveč za zadrževanje širjenja te bakterije, tako da dovoljuje državam članicam, da zahtevajo odstranitev okuženih rastlin zgolj v nekaterih določenih območjih, da se zavarujejo enote pridelave, rastline s posebno kulturno, družbeno ali znanstveno vrednostjo ter meja s preostalim ozemljem Unije. V ta namen nalaga člen 8 navedenega sklepa vzpostavitev nadzorovanega območja neposredno ob varovalnem pasu, ki obdaja okuženo območje province Lecce. Zato je namen teh ukrepov, kot je italijanska vlada navedla na obravnavi, ob upoštevanju dejstva, da je navedena provinca obdana z morjem, da bakterijo *Xylella* v največji mogoči meri omejijo na to provinco in s tem preprečijo njeno širjenje na območja severno od zadnjenavedene.

79 Nasprotno si Komisija z ukrepi, določenimi v členu 6 Izvedbenega sklepa 2015/789, zunaj province Lecce prizadeva izkoreniniti bakterijo *Xylella*, saj je takšno izkoreninjenje še mogoče, da se prepreči njeno širjenje po vsej Uniji. Iz razlogov, ki so že navedeni v točkah od 69 do 73 te sodbe, pa zahteva uresničenje teh ciljev odstranitev ne le okuženih rastlin, temveč tudi vseh gostiteljskih rastlin v bližini teh rastlin.

80 Nazadnje je treba v zvezi z vprašanjem, ali za zadevne gostiteljske rastline ni mogoče uporabiti manj omejevalnih ukrepov, kot sta obrezovanje ali prirezovanje oljk ter uporaba tretiranja s pesticidi, torej ukrepov, ki jih omenjajo G. Pesce in drugi, poudariti, da ne samo, da zadnjenavedeni ne utemeljujejo svojih trditev glede tega z nobenim znanstvenim podatkom, temveč je tudi iz mnenja EFSE z dne 6. januarja 2015 razvidno, da „[n]e obstaja nobeno tretiranje, ki bi omogočalo ozdravitev bolnih rastlin na terenu. Tiste, ki so okužene, najpogosteje ostanejo okužene vse življenje ali hitro ovenijo. Sicer je mogoče, da spremembe v sistemih gojenja (na primer obrezovanje, gnojenje in namakanje), nekoliko vplivajo na bolezen, ni pa mogoče samo z njimi rastlin ozdraviti“ (str. 97). Poleg tega je v mnenju ugotovljeno, da „so v deželi Apuliji po radikalnem obrezovanju okuženih oljk zrasli novi poganjki na podnožju drevesa, vendar doslej ni bilo dokazano, da bi bilo mogoče s to metodo učinkovito ozdraviti rastline in preprečiti njihovo smrt“ (str. 97).

81 V teh okoliščinah je Komisija, čeprav je res, kot poudarjajo G. Pesce in drugi, da bi obveznost odstranitve vseh gostiteljskih rastlin v bližini okuženih rastlin lahko kršila njihovo pravico do lastnine in škodovala okolju v deželi Apulija, v okviru široke diskrecijske pravice, ki jo ima v zvezi s tem, in po tehtanju različnih zadevnih interesov utemeljeno naložila to obveznost.

82 Vendar je treba opozoriti, da bi morala Komisija, kot je bilo navedeno v točki 51 te sodbe, če bi se stanje razvijalo tako, da izkoreninjenje bakterije *Xylella* na podlagi novih upoštevnih znanstvenih podatkov ne bi več zahtevalo takojšnje odstranitve vseh gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov

okrog okuženih rastlin, v skladu s členom 16(3) Direktive 2000/29 spremeniti Izvedbeni sklep 2015/789 ali sprejeti nov sklep, s čimer bi ob spoštovanju previdnostnega načela in načela sorazmernosti upoštevala razvoj stanja.

Neobstoj odškodninske sheme v Izvedbenem sklepu 2015/789

83 Ker Izvedbeni sklep 2015/789 privede do dejanske razlastitve lastnikov kmetijskih gospodarstev, ki jih ta sklep zadeva, bi po mnenju G. Pesceja in drugih morala Komisija v tem sklepu izrecno določiti plačilo odškodnine, sorazmerne z dejansko vrednostjo neokuženih rastlin, katerih odstranitev predpisuje.

84 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da lahko zakonodajalec Unije v okviru široke diskrecijske pravice, ki jo ima na področju kmetijske politike, meni, da je lastnikom kmetijskih gospodarstev, na katerih so živali uničene in zaklane, primerno delno ali v celoti povrniti škodo. Kljub temu je Sodišče ocenilo, da iz te ugotovitve ni mogoče izpeljati tega, da v pravu Unije obstaja splošno načelo, ki bi nalagalo dodelitev odškodnine v vseh okoliščinah (glej sodbo z dne 10. julija 2003, Booker Aquaculture in Hydro Seafood, C-20/00 in C-64/00, EU:C:2003:397, točka 85).

85 Ob tem je treba poudariti, da člen 17 Listine o pravici do lastnine odslej v odstavku 1 določa zlasti, da „se [lastnina] nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo“, in da se „[u]živanje lastnine […] lahko uredi z zakonom, če je to potrebno zaradi splošnega interesa“.

86 Ker pravica do odškodnine izhaja neposredno iz člena 17 Listine, pa zgolj to, da niti Direktiva 2000/29 niti Izvedbeni sklep 2015/789 ne vsebujeta odškodninske sheme ali ne nalagata izrecne obveznosti določitve takšne sheme, še ne pomeni, da je taka pravica izključena. Iz tega sledi, da navedenega sklepa iz tega razloga ni mogoče šteti za neveljavnega.

87 Iz vsega navedenega izhaja, da člen 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 ni v nasprotju niti z Direktivo 2000/29 niti z načelom sorazmernosti in previdnostnim načelom.

Veljavnost člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789 ob upoštevanju zahtev, ki izhajajo iz spoštovanja obveznosti obrazložitve

88 Opozoriti je treba, da mora biti iz obrazložitve, ki jo zahteva člen 296 PDEU, sicer jasno in nedvoumno razvidno sklepanje institucije Unije, ki je zadevni akt izdala, tako da se zadevnim osebam omogoči, da se seznanijo z razlogi sprejetega ukrepa, in Sodišču, da opravi nadzor, vendar se ne zahteva, da se podrobno navedejo vse upoštevne pravne ali dejanske okoliščine (glej sodbo z dne 18. junija 2015, Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 58). To še toliko bolj velja, če so bile države članice intenzivno vključene v postopek nastajanja tega akta in so torej poznale razloge, ki so podlaga temu aktu (glej zlasti sodbo z dne 9. septembra 2004, Španija/Komisija, C-304/01, EU:C:2004:495, točka 50).

89 Poleg tega se lahko obrazložitev, kadar gre za splošne akte, po eni strani omeji na navedbo celotnega položaja, ki je privedel do njegovega sprejetja, in po drugi splošnih ciljev, ki se z njim skušajo doseči (glej zlasti sodbo z dne 9. septembra 2004, Španija/Komisija, C-304/01, EU:C:2004:495, točka 51).

90 Če izpodbijani akt jasno razkriva bistvo cilja, ki mu sledi institucija, bi bilo zato odveč zahtevati posebno obrazložitev za vsako tehnično izbiro, ki jo je opravila (glej zlasti sodbo z dne 18. junija 2015, Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 60).

91 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da uvodne izjave od 1 do 4 Izvedbenega sklepa 2015/789 jasno navajajo razloge, iz katerih se je Komisija odločila razširiti ukrepe izkoreninjenja na vse gostiteljske rastline v bližini okuženih rastlin. Iz teh izjav je namreč razvidno, da se namen tega ukrepa razširitve ujema s splošnim ciljem, ki je, da se poostrijo predhodno sprejeti ukrepi izkoreninjenja po odkritju novih izbruhov bakterije *Xylella* in prepreči razširitev te bakterije na celotno Unijo, z upoštevanjem novih znanstvenih mnenj EFSE, s katerima je bil razširjen seznam rastlinskih vrst, občutljivih na bakterijo, pri čemer pa so bili „zaradi zagotavljanja sorazmernosti“ nekateri ukrepi omejeni le na gostiteljske rastline. Poleg tega so bili v skladu z uvodno izjavo 1 navedenega sklepa italijanski organi vključeni v njegovo sprejetje, zato so morali poznati razloge, ki so pripeljali do tega sprejetja, in ukrepe, ki jih je Komisija načrtovala za izkoreninjenje bakterije *Xylella*.

92 V teh okoliščinah Komisija v uvodnih izjavah svojega Sklepa nikakor ni bila dolžna pojasniti razlogov, ki utemeljujejo vsak posamezen ukrep, ki ga je naložila.

93 Iz tega izhaja, da Izvedbeni sklep 2015/789 izpolnjuje obveznost obrazložitve, ki je določena v členu 296 PDEU.

94 Iz navedenega izhaja, da preučitev postavljenih vprašanj ni razkrila ničesar, kar bi lahko z vidika Direktive 2000/29, če se razlaga ob upoštevanju previdnostnega načela in načela sorazmernosti, ter z vidika obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU in člena 41 Listine vplivalo na veljavnost člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789.

Stroški

95 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Preučitev postavljenih vprašanj ni razkrila ničesar, kar bi lahko z vidika Direktive Sveta 2000/29/ES z dne 8. maja 2000 o varstvenih ukrepih proti vnosu organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Skupnost in proti njihovemu širjenju v Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2002/89/ES z dne 28. novembra 2002, če se razlaga ob upoštevanju previdnostnega načela in načela sorazmernosti, ter z vidika obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU in člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah vplivalo na veljavnost člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/789 z dne 18. maja 2015 glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Wells in drugi) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije.

Podpisi