Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 9 juni 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Växtskydd — Direktiv 2000/29/EG — Skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till och sprids inom Europeiska unionen — Genomförandebeslut (EU) 2015/789 — Åtgärder för att förhindra introduktion och spridning av Xylella fastidiosa (Wells et Raju) i unionen — Artikel 6.2 a — Skyldighet att omedelbart avlägsna värdväxter, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt infekterade växter — Giltighet — Artikel 16.3 i direktiv 2000/29 — Proportionalitetsprincipen — Försiktighetsprincipen — Motiveringsskyldighet — Rätt till ersättning”

I de förenade målen C-78/16 och C-79/16,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala administrativa domstolen i Lazio, Italien), av den 16 december 2015, som inkom till domstolen den 10 februari 2015, i målen

**Giovanni Pesce m.fl**. (C-78/16)

**Cesare Serinelli m.fl**. (C-79/16)

mot

**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,**

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna A. Arabadjiev, C.G. Fernlund, S. Rodin och E. Regan (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

* Rättegångsspråk: italienska.

med hänsyn till beslutet av domstolens ordförande av den 13 april 2016 att handlägga målen om förhandsavgörande skyndsamt i enlighet med artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 maj 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Giovanni Pesce m.fl., genom G. Pesce, avvocato,

— Cesare Serinelli m.fl., genom M. Alterio och M. Tagliaferro, avvocati,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino och G. Caselli, avvocati dello Stato,

— Greklands regering, genom E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou och G. Kanellopoulos, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom F. Moro, I. Galindo Martín, D. Bianchi och A. Sauka, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 12 maj 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 6.24 i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/789 av den 18 maj 2015 om åtgärder för att förhindra introduktion i och spridning inom unionen av *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (EUT L 125, 2015, s. 36).

2 Respektive begäran har framställts mellan, å ena sidan, flera ägare av jordbruksmark i provinsen Brindisi inom regionen Apulien (Italien), på vilken det odlas olivträd av växtarten *Olea europaea L.*, och, å andra sidan, Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli) (mål C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (premiärministerns kansli – avdelningen för civilförsvar (Italien)), Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (Enheten för bekämpning av växtskyddsrisker i samband med spridningen av *Xylella* inom regionen Apulien (Italien)) (nedan kallad enheten för bekämpning av växtskyddsrisker), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministeriet för jordbrukspolitik rörande livsmedel och skog (Italien)) och Regione Puglia (Regionen Apulien (Italien)), angående åtgärder som vidtagits av dessa myndigheter i syfte att utrota bakterien *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (nedan kallad *Xylella*) i denna region och förhindra dess spridning.

## Tillämpliga bestämmelser

*Unionsrätt*

Direktiv 2000/29

3 I artikel 16 i rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen (EGT L 169, 2000, s. 1), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/89/EG av den 28 november 2002 (EGT L 355, 2002, s. 45) (nedan kallat direktiv 2000/29), föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall omedelbart till kommissionen och de andra medlemsstaterna anmäla förekomsten på dess territorium av någon av de skadegörare som anges i bilaga I, del A, avsnitt I …

Den skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att utrota eller, om detta är omöjligt, förhindra spridningen av de berörda skadegörarna. Den skall underrätta kommissionen och de andra medlemsstaterna om de åtgärder som har vidtagits.

2. Varje medlemsstat skall omedelbart till kommissionen och de andra medlemsstaterna anmäla faktisk eller misstänkt förekomst av skadegörare som inte anges i bilagorna I eller II, och vilkas förekomst tidigare var okänd på dess territorium. …

…

3. I de fall som avses i punkterna 1 och 2 skall kommissionen undersöka situationen så snart som möjligt inom Ständiga kommittén för växtskydd. Med kommissionens bemyndigande kan undersökningar göras på platsen i enlighet med relevanta bestämmelser i artikel 21. Nödvändiga åtgärder på grundval av en analys av den risk som de skadliga organismerna medför eller en preliminär analys av den risk som de skadliga organismerna medför i fall enligt punkt 2 får vidtas, inklusive sådana genom vilka det kan avgöras om de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit bör upphävas eller ändras enligt det förfarande som fastställs i artikel 18.2. Kommissionen skall följa situationens utveckling och skall på grundval av denna, enligt samma förfarande, ändra eller upphäva de ovan nämnda åtgärderna. Innan en åtgärd har fastställts enligt det ovan nämnda förfarandet, får medlemsstaten hålla fast vid de åtgärder som den har vidtagit.

…

5. Om kommissionen inte har informerats om de åtgärder som vidtagits enligt punkt 1 eller 2, eller om den anser att åtgärderna är otillräckliga, får den i avvaktan på ett möte i Ständiga kommittén för växtskydd vidta tillfälliga skyddsåtgärder på grundval av en preliminär analys av den risk som de skadliga organismerna medför för att utrota eller, om detta inte är möjligt, förhindra spridning av den berörda skadegöraren. …”

4 Bilaga I, del A, till direktiv 2000/29 innehåller en uppräkning, såsom framgår av rubriken, av ”[s]kadegörare vilkas införsel och spridning skall förbjudas i alla medlemsstater”. Kapitel 1 i denna del har rubriken ”[s]kadegörare som inte har påvisats inom gemenskapen och som är av betydelse för hela gemenskapen”. I punkt b, med rubriken ”Bakterier”, i det kapitlet föreskrivs följande i punkt 1: ”*Xylella* …”

Genomförandebesluten 2014/87/EU och 2014/497/EU

5 I skälen 2, 3 och 7 i kommissionens genomförandebeslut 2014/87/EU av den 13 februari 2014 om åtgärder för att förhindra spridning av [*Xylella*] inom unionen (EUT L 45, 2014, s. 29), vilket antogs på grundval av direktiv 2000/29, och särskilt artikel 16.3 fjärde meningen, anges följande:

”(2) Den 21 oktober 2013 underrättade Italien de andra medlemsstaterna och kommissionen om förekomsten av [*Xylella* (nedan kallad den angivna skadegöraren)] inom dess territorium, i två olika områden i provinsen Lecce, i regionen Apulien. Därefter har ytterligare två separata utbrott konstaterats i samma provins. Förekomsten av den angivna skadegöraren bekräftades för flera växtarter, däribland *Olea europaea L.*, …, som uppvisar bladbränna och symptom på snabb tillbakagång. …

(3) Den 29 oktober 2013 vidtog regionen Apulien nödåtgärder för att förebygga och utrota den angivna skadegöraren … i enlighet med artikel 16.1 i direktiv 2000/29 …

…

(7) Med tanke på den angivna skadegörarens karaktär är det mycket sannolikt att den sprids snabbt och långt. För att säkerställa att den angivna skadegöraren inte sprids till resten av unionen är det nödvändigt att omedelbart vidta åtgärder. Fram till dess att mer specifik information blir tillgänglig om spektrum av värdorganismer, smittbärare, spridningsvägar och riskreduceringsalternativ är det lämpligt att förbjuda förflyttning [av växter för plantering] ut ur områden som kan innehålla smittade växter. ”

6 Enligt detta första genomförandebeslut förbjöd kommissionen således ”[f]örflyttning av växter för plantering ut ur provinsen Lecce, regionen Apulien, i Italien” (artikel 1). Vidare föreskrev kommissionen att medlemsstaterna årligen skulle genomföra officiella undersökningar av förekomsten av *Xylella* (artikel 2) och ålade medlemsstaterna att se till att den som får kännedom om förekomsten av den angivna skadegöraren eller har anledning att misstänka sådan förekomst inom tio kalenderdagar anmäler detta till den behöriga myndigheten (artikel 3).

7 Detta beslut upphävdes genom kommissionens genomförandebeslut 2014/497/EU av den 23 juli 2014 om åtgärder för att förhindra spridning av *Xylella* … inom unionen (EUT L 219, 2014, s. 56).

8 Enligt detta andra genomförandebeslut, vilket har samma rättsliga grund som det första, begränsade kommissionen införsel av växter som är värdväxter för bakterien *Xylella* och uppställde olika villkor för sådana växters införsel till unionen när de härrör från tredjeländer där det är känt att denna bakterie förekommer (artiklarna 2 och 3). För att utrota bakterien *Xylella* och förhindra dess spridning, ålade kommissionen medlemsstaterna att, när det är nödvändigt, upprätta ”avgränsade områden” som består av en ”angripen zon” och en ”buffertzon”, inom vilka medlemsstaterna bland annat är skyldiga att avlägsna alla växter som är infekterade med bakterien *Xylella*, alla växter som visar symtom på en möjlig infektion och alla växter som identifierats som troligen infekterade (artikel 7 och bilaga III, avsnitt 2 a).

Genomförandebeslut 2015/789

9 Genomförandebeslut 2014/497 upphävdes genom genomförandebeslut 2015/789, vilket antagits på samma rättsliga grund som de två första besluten. Genomförandebeslut 2015/789 innehåller följande relevanta skäl:

”(1) Mot bakgrund av de revisioner som kommissionen genomfört och de italienska myndigheternas anmälningar av nya utbrott bör de åtgärder som föreskrivs i kommissionens genomförandebeslut [2014/87] stärkas.

(2) Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet [(Efsa) …] offentliggjorde den 6 januari 2015 ett vetenskapligt yttrande om risken för växtskyddet orsakad av *Xylella* … inom EU:s territorium, i vilket olika riskreduceringsalternativ identifieras och utvärderas … Den 20 mars 2015 offentliggjorde [Efsa] dessutom en vetenskaplig rapport om hur dessa växter avsedda att planteras, utom frön, ska klassificeras med hänsyn till risken för att den angivna skadegöraren introduceras. I rapporten klassificeras de växtarter som hittills har bekräftats vara mottagliga för europeiska och icke-europeiska isolat av den angivna skadegöraren efter om det rör sig om naturlig infektion, experimentell infektion genom överföring via vektorer eller okänd typ av infektion (nedan kallade angivna växter). Den förteckningen är längre än den förteckning som fastställs i kommissionens genomförandebeslut [2014/497]. Därför bör det här beslutet tillämpas på en längre förteckning över arter än genomförandebeslut [2014/497]. För att proportionaliteten ska säkerställas bör dock vissa åtgärder endast gälla arter som är mottagliga för de europeiska isolaten av den angivna skadegöraren (nedan kallade värdväxter). I Efsas yttrande av den 6 januari 2015 konstateras det att det råder osäkerhet när det gäller en rad växtarter eftersom forskning fortfarande pågår, samtidigt som resultaten av de undersökningar som de italienska myndigheterna genomfört har bekräftat att vissa angivna växter kan vara värdväxter.

…

(4) För att utrota den angivna skadegöraren och förhindra att den sprider sig ytterligare inom resten av unionen bör medlemsstaterna dels upprätta avgränsade områden bestående av en angripen zon och en buffertzon, dels vidta utrotningsåtgärder. …

…

(7) I provinsen Lecce är den angivna skadegöraren redan etablerad i stor utsträckning. När det finns bevis för att den angivna skadegöraren har förekommit i mer än två år i vissa delar av området och inte längre går att utrota, bör det ansvariga officiella organet ha möjlighet att vidta inneslutningsåtgärder i stället för utrotningsåtgärder, så att man åtminstone skyddar produktionsplatser, växter med särskilda kulturella, sociala eller vetenskapliga värden och gränsen mot resten av unionens territorium. Inneslutningsåtgärderna bör syfta till att minimera mängden av bakteriellt inokulat inom området och hålla vektorpopulationen på lägsta möjliga nivå.

(8) För att se till att resten av unionens territorium effektivt skyddas mot den angivna skadegöraren, med beaktande av att den eventuellt kan spridas på naturlig väg eller på andra sätt än genom förflyttning av angivna växter avsedda att planteras (t.ex. via människor eller fordon), bör man upprätta en övervakningszon omedelbart utanför den buffertzon som omger den angripna zonen i provinsen Lecce.

…

(17) De åtgärder som föreskrivs i detta beslut är förenliga med yttrandet från ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder.”

10 Artikel 1 i genomförandebeslut 2015/789 har rubriken ”Definitioner”. Där anges följande:

”I detta beslut gäller följande definitioner:

*a)* *angiven skadegörare*: europeiska och icke-europeiska isolat av [*Xylella*] …

*b)* *angivna växter*: alla växter avsedda att planteras, utom fröer, som tillhör de släkten eller arter som förtecknas i bilaga I.

*c)* *värdväxter*: alla angivna växter som tillhör de släkten eller arter som förtecknas i bilaga II.

…”

11 Beslutets artikel 4, med rubriken ”Upprättande av avgränsade områden”, har följande lydelse:

”1. Om det bekräftas att den angivna skadegöraren förekommer ska den berörda medlemsstaten utan dröjsmål avgränsa ett område i enlighet med punkt 2 (nedan kallat *det avgränsade området*).

2. Det avgränsade området ska bestå av en angripen zon och en buffertzon.

…”

12 Beslutets artikel 6, med rubriken ”Utrotningsåtgärder”, har följande lydelse:

”1. Den medlemsstat som har fastställt det avgränsade område som avses i artikel 4 ska inom det området vidta de åtgärder som anges i punkterna 2–11.

2. Den berörda medlemsstaten ska, inom en radie av 100 m runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren, omedelbart avlägsna

a) värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd,

b) växter som är kända för att vara infekterade med den angivna skadegöraren,

c) växter som uppvisar symtom som tyder på att de kan vara infekterade med den angivna skadegöraren eller som misstänks vara infekterade med skadegöraren.

3. Den berörda medlemsstaten ska provta och testa de angivna växterna inom en radie av 100 m runt varje infekterad växt, i enlighet med den internationella standarden för fytosanitära åtgärder ISPM nr 31 …

4. Den berörda medlemsstaten ska, före det avlägsnande av växterna som avses i punkt 2, genomföra lämpliga fytosanitära behandlingar mot den angivna skadegörarens vektorer och på växter som kan vara värdar för dessa vektorer. De behandlingarna kan vid behov omfatta avlägsnande av växter.

5. Den berörda medlemsstaten ska, på plats eller på en närliggande plats inom den angripna zonen som utsetts för detta ändamål, destruera de växter och växtdelar som avses i punkt 2 på ett sätt som garanterar att den angivna skadegöraren inte sprids.

…”

13 Artikel 7 i genomförandebeslut 2015/789 har rubriken ”Inneslutningsåtgärder”. Däri anges följande:

”1. Genom undantag från artikel 6 får endast det ansvariga officiella organet i den berörda medlemsstaten besluta att vidta inneslutningsåtgärder enligt punkterna 2–6, dock endast i provinsen Lecce…

2. Den berörda medlemsstaten ska omedelbart avlägsna åtminstone alla växter som har befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren om de befinner sig på någon av följande platser:

…”

14 Artikel 8 i detta beslut har rubriken ”Upprättande av en övervakningszon i Italien”. I punkt 1 föreskrivs att medlemsstaterna ska upprätta en övervakningszon med en bredd på minst 30 km i anslutning till det avgränsade område som omfattar den angripna zonen i provinsen Lecce.

15 Bilagorna I och II till genomförandebeslut 2015/789 innehåller, såsom deras rubriker anger, en ”[f]örteckning över växter som är kända för att vara mottagliga för europeiska och icke-europeiska isolat av den angivna skadegöraren (angivna växter)” respektive en ”[f]örteckning över växter som är kända för att vara mottagliga för europeiska isolat av den angivna skadegöraren (värdväxter)”, i vilka *Olea europea L.* nämns.

*Italiensk rätt*

16 Genom 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 (ministerdekret för jordbruks-, livsmedels- och skogspolitik nr 2180, med antagande av nya nödåtgärder för att förhindra, kontrollera och utrota Xylella fastidiosa), av den 19 juni 2015, (nedan kallat dekretet av den 19 juni 2015) genomfördes genomförandebeslut 2015/789. Artiklarna 8 och 9 i dekretet motsvarar i huvudsak artiklarna 6 och 7 i nämnda beslut.

17 Den 30 september 2015 antog enheten för bekämpning av växtskyddsrisker en interventionsplan som också föreskriver de åtgärder som fastställts i dekretet.

**Målen vid den nationella domstolen och giltighetsfrågorna**

18 Genom ett antal beslut som delgavs under juli och oktober 2015, förelade Servizio Agricoltura della Regione Puglia (jordbruksmyndigheten i regionen Apulien) klagandena i de nationella målen att hugga ned de olivträd som växte på klagandenas jordbruksmark och som ansågs vara infekterade av bakterien *Xylella*, tillsammans med alla värdväxter som befann sig inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna. I besluten förordnades även att klagandena, för det fall de skulle vägra att hörsamma dessa, skulle åläggas att bära kostnaderna i samband med myndigheternas åtgärder för utrotningen av denna bakterie, utan att det påverkar ett eventuellt påförande av en administrativ sanktion.

19 Klagandena i de nationella målen överklagade dessa beslut till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala administrativa domstolen i Lazio, Italien) och yrkade ogiltigförklaring av besluten och de rättsakter som antogs av de behöriga myndigheterna i regionen Apulien och av enheten för bekämpning av växtskyddsrisker för att bekämpa spridningen av bakterien *Xylella* inom denna region, däribland i synnerhet dekretet av den 19 juni 2015 och interventionsplanen av den 30 september 2015.

20 Enligt klagandena i de nationella målen var dessa olika nationella åtgärder rättsstridiga, eftersom genomförandebeslut 2015/789, på vilka dessa åtgärder grundas, i sig strider mot proportionalitetsprincipen och försiktighetsprincipen samt är behäftat med en bristande motivering.

21 Eftersom Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala administrativa domstolen i Lazio) ansåg att det förelåg tvivel angående giltigheten av genomförandebeslut 2015/789, beslutade den – efter att ha förordnat om uppskov med verkställigheten av de aktuella nationella åtgärderna, enligt vilka alla värdväxter inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna skulle avlägsnas – att vilandeförklara målen och ställa följande giltighetsfrågor till domstolen:

”1) Utgör direktiv 2000/29 … och i synnerhet bestämmelserna i artiklarna 11.3, 13c.7, 16.1, 16.2, 16.3 och 16.5 samt principerna om proportionalitet, logik och rimlighet hinder mot att tillämpa artikel 6.2 och 6.4 i genomförandebeslut [2015/789] – såsom den har införlivats med italiensk rätt genom artikel 8.2 och 8.4 i dekretet av [den 19 juni 2015] – i den del det föreskrivs ett omedelbart avlägsnande av värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren, varvid den berörda medlemsstaten, före det avlägsnande av växterna som avses i punkt 2, ska genomföra lämpliga fytosanitära behandlingar mot den angivna skadegörarens vektorer och på växter som kan vara värdar för dessa vektorer, däribland behandlingar som vid behov kan omfatta avlägsnande av växter?

2) Utgör direktiv 2000/29… i synnerhet bestämmelsen med uttrycket ’nödvändiga åtgärder för att utrota eller, om detta är omöjligt, förhindra spridningen av … skadegörarna’ i artikel 16.1 hinder mot att tillämpa artikel 6.2 i [beslut 2015/789] – såsom den har införlivats med italienskrätt genom artikel 8.2 i dekretet av [den 19 juni 2015] – i den del det föreskrivs ett omedelbart avlägsnande av värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade?

3) Utgör artikel 16.1, 16.2, 16.3 och 16.5 i direktiv 2000/29 …, principerna om proportionalitet och logik samt iakttagandet av handläggningsreglerna hinder mot att tolka artikel 6.2 och 6.4 i … genomförandebeslut [2015/789] – såsom den har införlivats med italiensk rätt genom artikel 8.2 och 8.4 i dekretet av [den 19 juni 2015] – så, att utrotningsåtgärden enligt artikel 6.2 kan göras gällande innan och oavsett om de åtgärder som framgår av artikel 6.3 och 6.4 först har tillämpats?

4) Utgör principerna om försiktighet, rimlighet och proportionalitet hinder mot att tillämpa artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i … genomförandebeslut [2015/789] – såsom den har införlivats med italiensk rätt genom artikel 8.2 och 8.4 i dekretet av [den 19 juni 2015] – i den del det föreskrivs åtgärder för utrotning av värdväxterna inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade med [*Xylella*], även om det inte finns något säkert vetenskapligt belägg som kan styrka orsakssambandet mellan förekomst av skadegöraren och uttorkningen av växter som anses vara infekterade?

5) Utgör artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [(nedan kallad stadgan)] hinder mot att tillämpa artikel 6.2 och 6.4 i … genomförandebeslut [2015/789] i den del det föreskrivs ett omedelbart avlägsnande av värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade, i den mån åtgärden saknar lämplig motivering?

6) Utgör principerna om rimlighet och proportionalitet hinder mot att tillämpa … genomförandebeslut [2015/789] – såsom det har införlivats med italienskrätt genom dekretet av [19 juni 2015] – som föreskriver åtgärder för att avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, de växter som är kända för att vara infekterade med den angivna skadegöraren och

alla växter som visar symtom på att de kan vara infekterade med [*Xylella*] eller som misstänks vara infekterade med nämnda skadegörare, utan att bestämma om ersättning till de ägare som inte bär någon skuld till spridningen av nämnda skadegörare?”

22 Genom beslutet av den 13 april 2016, Pesce m.fl. (C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:251), beslutade domstolens ordförande att bevilja den hänskjutande domstolens ansökan om att målen skulle handläggas skyndsamt enligt artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler.

**Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet**

23 Giovanni Pesce m.fl. har, efter det att generaladvokaten föredragit sitt förslag till avgörande, genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 13 maj 2016, begärt att domstolen ska återuppta det muntliga förfarandet. Till stöd för denna begäran har Giovanni Pesce m.fl. i huvudsak gjort gällande att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande har framfört dels felaktiga argument, dels nya omständigheter som inte har varit föremål för ett kontradiktoriskt förfarande.

24 Domstolen erinrar om att det i stadgan för Europeiska unionens domstol och domstolens rättegångsregler inte föreskrivs någon möjlighet för sådana berörda parter som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (se, bland annat, dom av den 4 september 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punkt 30).

25 Enligt artikel 252 andra stycket FEUF ska generaladvokaterna vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för domstolen kräver deras deltagande. Domstolen är varken bunden av generaladvokatens förslag till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för förslaget (dom av den 3 december 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punkt 33).

26 Att en av de berörda parterna inte delar det synsätt som generaladvokaten antagit i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som denne väljer att pröva, kan därför inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta det muntliga förfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 26).

27 I enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan de berörda parterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 april 2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, punkt 19).

28 Så är inte fallet i dessa mål. Såväl klagandena i de nationella målen som den italienska och den grekiska regeringen och kommissionen har under den skriftliga och, med undantag för den grekiska regeringen, den muntliga delen av förfarandet, framfört sina argument rörande de faktiska och rättsliga omständigheterna såvitt avser giltigheten av genomförandebeslut 2015/789. Domstolen finner således, efter att ha hört generaladvokaten, att den har kännedom om de omständigheter som är nödvändiga för att kunna avgöra målen och att dessa omständigheter har avhandlats vid den.

29 Mot bakgrund av det ovanstående saknas det följaktligen skäl att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

**Prövning av giltighetsfrågorna**

30 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka delvis överlappar varandra, för att få klarhet i huruvida den skyldighet som åligger den berörda medlemsstaten enligt artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789 att omedelbart avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren, i förevarande fall bakterien *Xylella*, utan att denna skyldighet omfattas av några bestämmelser om ersättning, är ogiltig på grund av att den strider mot unionsrätten, och särskilt direktiv 2000/29 (den första, den andra, den tredje och den sjätte frågan), tolkad mot bakgrund av försiktighetsprincipen (den fjärde frågan) och proportionalitetsprincipen (den första, den tredje, den fjärde och den sjätte frågan) samt de krav som följer av iakttagandet av motiveringsskyldigheten i artikel 296 FEUF och artikel 41 i stadgan (den femte frågan).

31 I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i detta beslut har ett inre sammanhang, med hänsyn till att dessa bestämmelser samtidigt å ena sidan föreskriver en skyldighet att ”omedelbart” avlägsna värdväxterna inom den angivna radien, och å andra sidan föreskriver en skyldighet att genomföra provtagning och lämpliga fytosanitära behandlingar, som ”vid behov” kan omfatta avlägsnande av växter (den första och den tredje frågan).

32 För att besvara frågorna angående giltigheten av artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789, är det nödvändigt att först pröva sistnämnda frågeställning, eftersom den rör själva räckvidden av de olika skyldigheter som uppställs i denna artikel.

*Räckvidden av de skyldigheter som uppställs i artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i genomförandebeslut 2015/789*

33 Giovanni Pesce m.fl. har gjort gällande att bestämmelserna i artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789 innehåller en inre motsättning. Det framgår nämligen av artikel 6.2 a att medlemsstaterna ”omedelbart” ska avlägsna värdväxter som är belägna i närheten av infekterade växter, oavsett deras hälsotillstånd, samtidigt som artikel 6.3 och 6.4 innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att genomföra vissa åtgärder innan de vidtar ett sådant avlägsnande. Mot denna bakgrund menar Giovanni Pesce m.fl. att artikel 6.2 a i detta beslut ska tolkas så, att denna bestämmelse föreskriver att ett avlägsnande av värdväxterna ska ske först efter det att deras hälsotillstånd har kontrollerats och lämpliga fytosanitära åtgärder vidtagits.

34 Domstolen erinrar om att enligt ordalydelsen i artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789, ska den berörda medlemsstaten, inom en radie av 100 meter runt de växter som är infekterade med bakterien *Xylella*, omedelbart avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd. Denna bakterie ingår enligt bilaga I, del A, kapitel I, b, till direktiv 2000/29, bland sådana skadegörare som inte har påvisats i unionen och vars införsel och spridning ska förbjudas i alla medlemsstater.

35 I likhet med vad kommissionen har hävdat, konstaterar domstolen att denna skyldighet inte är motsägelsefull i förhållande till skyldigheterna i artikel 6.3 och 6.4. Det framgår nämligen av lydelsen i artikel 6.4 att den berörda medlemsstaten, ”innan” den avlägsnar sådana värdväxter som avses i artikel 6.2 a, ska genomföra en lämplig fytosanitär behandling som, i motsats till vad klagandena i de nationella målen har påstått, inte avser själva växterna, utan bakteriens ”vektorer”, det vill säga infekterade insekter, för att bekämpa dessa genom att utrota dem eller, vid behov, avlägsna de växter som härbärgerar dem.

36 Såsom Efsa har redovisat i sitt yttrande av den 6 januari 2015, kallat ”Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* … in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options” (”Vetenskapligt yttrande angående den växtskyddsrisk som *Xylella* utgör … inom EU:s territorium, med identifiering och utvärdering av valmöjligheter för riskminskning”) (nedan kallat

Efsas yttrande av den 6 januari 2015) till vilket kommissionen hänvisade i skäl 2 i genomförandebeslut 2015/789, är denna föregående åtgärd nödvändig, eftersom vektorinsekterna kan förflytta sig från infekterade växter till andra växter (s. 109). Denna åtgärd gör det således möjligt, såsom kommissionen har förklarat i sina skriftliga yttranden, att begränsa risken för spridning av dessa vektorer och således av själva bakterien vid tidpunkten för avlägsnandet, enligt artikel 6.2 a i detta beslut, av värdväxter som kan härbärgera dessa vektorer.

37 Enligt artikel 6.3 ska den berörda medlemsstaten dessutom, utan någon annan kronologisk precisering, provta och testa de ”angivna växterna” inom en radie av 100 meter runt varje infekterad växt, vilket omfattar inte endast de värdväxter som avses i artikel 6.2 a, det vill säga växter som är mottagliga för europeiska isolat av bakterien *Xylella*, utan även växter som är mottagliga för icke-europeiska isolat av denna bakterie.

38 Härav följer att de skyldigheter som uppställs i artikel 6.2–6.4 i genomförandebeslut 2015/789 inte utgör självständiga skyldigheter som utesluter varandra, utan det är fråga om ett antal åtgärder som har ett inre samband, som är av olika art och har olika räckvidd och som när det gäller skyldigheterna i artikel 6.2 a och 6.4 ska ges en succesiv tillämpning. De skyldigheter som uppställs i artikel 6.3 och 6.4 ska således inte förstås så, att de har en inverkan på den tvingande karaktären av skyldigheten att ”omedelbart” avlägsna värdväxter inom den berörda radien runt de infekterade växterna.

39 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva giltigheten av artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789.

*Giltigheten av artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789 med hänsyn till direktiv 2000/29, såsom direktivet ska tolkas i enlighet med försiktighetsprincipen och proportionalitetsprincipen*

40 Domstolen framhåller att de flesta bestämmelserna i direktiv 2000/29 som den hänskjutande domstolen hänvisar till i sin första fråga inte är relevanta för prövningen av huruvida artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789 är giltig.

41 Artikel 11.3 och artikel 13c.7 i direktiv 2000/29 rör för det första inte det fall som åsyftas i nämnda artikel 6.2 a, eftersom dessa bestämmelser rör handeln med växter mellan medlemsstaterna respektive införsel till unionen av växter från tredjeland.

42 Artikel 16.1 och 16.2 i detta direktiv, bedömda var för sig, rör sådana åtgärder som ska vidtas av medlemsstaterna, och inte av kommissionen, varvid artikel 16.2 dessutom avser skadegörare som, till skillnad från bakterien *Xylella*, inte förekommer i bilagorna till nämnda direktiv.

43 Slutligen har artikel 16.5 i detta direktiv till syfte att göra det möjligt för kommissionen att vidta skyddsåtgärder som syftar till att utrota eller, när det inte är möjligt, att bromsa spridningen av den berörda skadegöraren på grundval av en preliminär analys av växtskyddsrisken ”i avvaktan på ett möte i Ständiga kommittén för växtskydd”. I förevarande fall är det utrett att antagandet av genomförandebeslut 2015/789, vilket framgår av direktivets skäl 17, hade tillstyrkts av den behöriga växtskyddskommittén.

44 Det ska däremot erinras om att artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789 antagits på grundval av artikel 16.3 fjärde meningen i direktiv 2000/29, vilken ger kommissionen befogenhet att med hänsyn till utvecklingen av situationen när det gäller växtskyddsrisken, ändra eller skjuta upp de ”nödvändiga åtgärder” som vidtagits av medlemsstaterna bland annat i enlighet med artikel 16.1 i det direktivet för att utrota den berörda skadegöraren.

45 Det är följaktligen artikel 16.3 i direktiv 2000/29 som ska ligga till grund för giltighetsbedömningen av artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789.

46 Det framgår av fast rättspraxis att kommissionen – inom gränserna för sin genomförandebefogenhet, vilken i synnerhet ska bedömas utifrån de allmänna grundläggande målen med lagstiftningsakten i fråga – får vidta alla nödvändiga eller lämpliga tillämpningsåtgärder för att verkställa lagstiftningsakten, såvida åtgärderna inte strider mot denna akt. Det följer vidare av artikel 290.1 FEUF jämförd med artikel 291.2 FEUF att kommissionen vid utövande av sin genomförandebefogenhet varken får ändra eller komplettera lagstiftningsakten, inte ens såvitt avser de delar som inte är väsentliga (dom av den 15 oktober 2014, parlamentet/kommissionen, C-65/13, EU:C:2014:2289, punkterna 44 och 45).

47 Unionslagstiftaren är vidare skyldig att beakta försiktighetsprincipen, enligt vilken skyddsåtgärder får vidtas när det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker som människors hälsa utsätts för, utan att man behöver vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är. Om resultaten av genomförda undersökningar inte är så övertygande att det är möjligt att med säkerhet fastställa förekomsten eller omfattningen av den påstådda risken, men det likväl är sannolikt att det skulle uppstå en verklig skada för folkhälsan om risken förverkligades – är det med beaktande av försiktighetsprincipen motiverat att vidta restriktiva åtgärder (se, bland annat, dom av den 17 december 2015, Neptune Distribution, C-157/14 P, EU:C:2015:823, punkterna 81 och 82).

48 Denna princip ska för övrigt tillämpas med beaktande av proportionalitetsprincipen. Enligt proportionalitetsprincipen krävs nämligen att unionsinstitutionernas rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga. Härvid gäller att den minst betungande åtgärden ska användas, när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, bland annat, dom av den 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 29).

49 Vad gäller domstolsprövningen av att dessa principer iakttagits, har domstolen redan slagit fast att kommissionen ska tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den beslutar om riskhanteringsåtgärder. Inom detta område ställs kommissionen bland annat inför val av politisk art och måste göra komplicerade bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig (se, bland annat, dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 82).

50 Vidare påpekar domstolen att giltigheten av en unionsrättsakt måste bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs och att den bedömningen således inte kan göras utifrån retrospektiva överväganden avseende rättsaktens ändamålsenlighet. Om unionslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som ska antas, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen underkännas endast om den framstår som uppenbart oriktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (se, bland annat, dom av den 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

51 Det framgår emellertid av rättspraxis att om nya omständigheter däremot innebär en ändring i riskvärderingen eller visar att risken kan minskas genom mindre ingripande åtgärder än de som gäller för ögonblicket, ska institutionerna, särskilt kommissionen, som har initiativrätten, se till att bestämmelserna ändras i enlighet med de nya uppgifterna (dom av den 12 januari 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, punkt 40). I förevarande fall ankommer det således på kommissionen enligt artikel 16.3 i direktiv 2000/29 att, såsom redan angetts ovan i punkt 44, med jämna mellanrum undersöka huruvida de åtgärder som vidtagits för att hantera den berörda växtskyddsrisken ska ändras eller skjutas upp.

52 Det är mot bakgrund av dessa bestämmelser och principer som domstolen ska pröva huruvida giltigheten av den skyldighet som uppställs i artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789 att omedelbart avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna (de fyra första frågorna), innan domstolen bedömer inverkan i detta avseende av att det saknas bestämmelser om ersättning i detta beslut (den sjätte frågan).

Prövning av giltigheten av den skyldighet som uppställs i artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789

53 Domstolen erinrar om att direktiv 2000/29 har till syfte att säkerställa en hög nivå på växtskyddet för att förhindra införsel till unionen av skadegörare i produkter som förs in från tredjeländer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2003, Anastasiou m.fl., C-140/02, EU:C:2003:520, punkt 45).

54 I enlighet med detta syfte avser artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789, vilket framgår av skäl 4 i detta beslut, att utrota bakterien *Xylella* och att således förhindra att bakterien sprider sig utanför regionen Apulien, genom att förstärka de åtgärder som vidtagits i genomförandebesluten 2014/87 och 2014/497 med anledning av att de italienska myndigheterna anmält förekomsten av denna bakterie i provinsen Lecce.

55 Det är otvistigt att hälsoskyddet och genomförandet inom den berörda sektorn av den inre marknaden för jordbruksprodukter utgör legitima mål av allmänt intresse för unionslagstiftningen (se, bland annat, dom av den 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

56 Det ska mot denna bakgrund undersökas om kommissionen med hänsyn till dess vidsträckta utrymme för skönsmässig bedömning på det berörda området enligt artikel 16.3 i direktiv 2000/29 och försiktighetsprincipen, hade legitima skäl att anse att skyldigheten att omedelbart avlägsna värdväxter, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna i enlighet med artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789, utifrån de vetenskapliga uppgifter som var tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av detta beslut och till de alternativa åtgärder som var tänkbara vid denna tidpunkt, var lämpliga och nödvändiga för att uppnå detta syfte samt strikt proportionerliga i förhållande till detta.

57 Klagandena i de nationella målen har ifrågasatt att åtgärden att avlägsna de infekterade växterna i sig skulle vara en lämplig åtgärd för att utrota infektionen. Orsakssambandet mellan bakterien *Xylella* och den snabba uttorkning av olivträd som observerats i regionen Apulien har nämligen inte styrkts. Härav följer, av än starkare skäl, att ett avlägsnande av alla värdväxter som befinner sig i närheten av de infekterade växterna inte heller kan vara en lämplig åtgärd för att utrota infektionen.

58 Domstolen konstaterar i detta hänseende att det klart framgår av Efsas yttrande av den 6 januari 2015, vilket inte har bestritts av klagandena i de nationella målen, att olivträd ingår bland de växter som är värdar för bakterien *Xylella*, i samma utsträckning som ett relativt stort antal andra växter.

59 Även om det emellertid är riktigt att Efsa i detta yttrande inte styrkte att det förelåg ett fastställt orsakssamband mellan bakterien *Xylella* och den snabba uttorkningen av olivträd i regionen Apulien, har det i yttrandet inte desto mindre påvisats (s. 3), vilket generaladvokaten påpekade i punkt 116 i sitt förslag till avgörande, en betydande korrelation mellan denna bakterie och förekomsten av en sådan patologi.

60 Det ska härvidlag framhållas att försiktighetsprincipen, till skillnad från vad klagandena i de nationella målen har hävdat, i stället för att förbjuda antagandet av varje åtgärd i avsaknad av vetenskaplig säkerhet när det gäller förekomsten eller omfattningen av en hälsorisk, tvärtom kan motivera, vilket det har i erinrats om ovan i punkterna 46 och 47, att unionslagstiftaren antar skyddsåtgärder även om det föreligger vetenskaplig osäkerhet på detta område.

61 Det ska även påpekas att även om klagandena i de nationella målen har ifrågasatt att det verkligen föreligger ett orsakssamband mellan bakterien *Xylella* och den snabba uttorkningen av olivträd i regionen Apulien, har dessa klagande inte åberopat någon bevisning som kan styrka dessa påståenden.

62 Domstolen konstaterar således att kommissionen hade legitima skäl att anse att skyldigheten att omedelbart avlägsna infekterade växter utgjorde en lämplig och nödvändig åtgärd för att förhindra spridningen av bakterien *Xylella*. När det gäller frågan om denna skyldighet är strikt proportionerlig, har det i målet inte framförts någon mindre ingripande alternativ åtgärd beträffande de infekterade växterna som skulle kunna uppnå det aktuella syftet.

63 Mot denna bakgrund ska det härefter prövas huruvida skyldigheten att omedelbart avlägsna värdväxter som befinner sig ”inom en radie av 100 meter” runt de infekterade växterna, ”oavsett deras hälsotillstånd”, utgör en lämplig åtgärd med hänsyn till försiktighetsprincipen och proportionalitetsprincipen för att uppnå det eftersträvade syftet.

64 När det gäller skyldigheten att avlägsna värdväxterna ”inom en radie av 100 meter” runt de infekterade växterna, ska domstolen, i syfte att bedöma huruvida denna skyldighet är lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet, undersöka de uppgifter som kommissionen förfogade över i samband med antagandet av beslutet när det gäller risken för överföring av infektionen från infekterade växter.

65 Det ska härvidlag påpekas att Efsa, efter att i sitt yttrande av den 6 januari 2015 ha konstaterat att ”[d]e infekterade vektorerna kan sprida sig lokalt genom att flyga eller genom att passivt transporteras av vinden över längre sträckor” (s. 4), preciserade – samtidigt som det medgavs att ”[d]en roll som människan och vinden spelar vid spridningen ännu är dåligt kända och att de uppgifter som gör det möjligt att fastställa det avstånd som vektorinsekterna kan flyga är otillräckliga” (s. 4) – att ”[v]issa tillgängliga uppgifter ger vid handen att ett avstånd på hundra meter kan anses som ett rimligt spridningsavstånd” (s. 62). Det framgår vidare av detta yttrande att ”[ö]verföringen sker i huvudsak endast genom cikador vars flygsträcka är begränsad till i genomsnitt ett hundratal meter, men de kan även transporteras längre sträckor av vinden” (s. 94).

66 Domstolen konstaterar att det mot bakgrund av dessa vetenskapliga uppgifter fanns legitima skäl för kommissionen, med hänsyn till dess stora utrymme för skönsmässig bedömning på detta område, att anse att skyldigheten att omedelbart avlägsna värdväxter inom en radie av 100 meter runt infekterade växter var en lämplig och nödvändig åtgärd för att förhindra spridningen av bakterien *Xylella* från dessa växter genom vektorinsekter för denna.

67 När det gäller frågan om denna skyldighet är strikt proportionerlig, har Giovanni Pesce m.fl. gjort gällande att det när kommissionen antog beslut 2015/789 förelåg en viss vetenskaplig osäkerhet beträffande det sätt som bakterien *Xylella* sprider sig på. I synnerhet var det inte uteslutet att vektorerna för denna spridning kunde komma att sprida infektionen mycket längre än en radie av 100 meter runt infekterade växter.

68 Kommissionen har emellertid, i artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789, inte alls åsidosatt proportionalitetsprincipen, utan det förhållandet att skyldigheten att avlägsna värdväxter begränsades till en radie av 100 meter, trots att vektorerna skulle kunna sprida bakterien utöver detta område, visar tvärtom att denna skyldighet begränsades till det som var nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet (se, analogt, dom av den 12 juli 2001, Jippes m.fl., C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 120).

69 När det sedan gäller skyldigheten att inom den aktuella radien omedelbart avlägsna värdväxter, ”oavsett deras hälsotillstånd”, det vill säga även om dessa växter inte företer några symptom på en infektion av bakterien *Xylella* och inte heller misstänks vara infekterade av denna bakterie, har klagandena i de nationella målen, såväl i sina skriftliga yttranden som vid förhandlingen, gjort gällande att begreppet ”utrotning” som avses i artikel 16 i direktiv 2000/29 uteslutande hänför sig till skadegörare. Kommissionen har således enbart befogenhet att förordna om att de växter som är infekterade av dessa organismer ska avlägsnas.

70 Bestämmelserna i artikel 16 i direktiv 2000/29 är emellertid, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 92 i sitt förslag till avgörande, formulerade i generella ordalag som inte gör det möjligt att tolka in en sådan begränsning av tillämpningsområdet för de åtgärder som kommissionen får anta. Med beaktande av försiktighetsprincipen ska artikel 16.3, jämförd med artikel 16.1, tvärtom förstås på så sätt att kommissionen ges möjlighet att anta alla nödvändiga åtgärder, i enlighet med den rättspraxis som nämnts ovan i punkterna 46 och 47, för att utrota eller begränsa skadegörare. Detta innebär att denna institution – för det fall genomförandet av detta syfte kräver att inte enbart infekterade växter ska avlägsnas utan även samtliga växter som befinner sig i närheten, även om de inte uppvisar något symptom på att vara infekterade av bakterien *Xylella* och inte heller misstänks vara infekterade av denna bakterie – har befogenhet att föreskriva en sådan åtgärd.

71 För att fastställa om denna åtgärd är lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet, ska domstolen i förevarande fall pröva huruvida kommissionen, när den antog sitt beslut, förfogade över samstämmiga uppgifter av vilka det framgick att angränsande värdväxter, trots det förhållandet att infekterade växter avlägsnats, inte desto mindre kunde vara bärare av bakterien *Xylella* och bidra till spridningen av denna bakterie, även om de inte uppvisade något symptom på en infektion av bakterien och inte heller misstänktes vara infekterade av denna.

72 Domstolen konstaterar att enligt Efsas yttrande av den 6 januari 2015 ”kan värdväxter utan symtom och infektioner utan symptom eller med svaga symtom undgå undersökningar som uteslutande görs på grundval av en visuell inspektion, och även undersökningar baserade på laboratorietester, på grund av infektionens eventuella tidiga skede eller en heterogen fördelning av bakterien i växten” (s. 6). Härav följer enligt detta yttrande att det är svårt att fastställa förekomsten av bakterien *Xylella* på växter som saknar symptom eller som nyligen blivit smittade (s. 97). I yttrandet konstateras således att ”med hänsyn till att sjukdomen sprids från en växt till en annan genom vektorinsekter och att det finns en latensperiod från det att överföring av bakterien har skett genom vektorerna till och med uppkomsten av symtom, och även möjligheten att upptäcka bakterien i växten, är det vid avlägsnandet av växter som fastställts vara infekterade väsentligt att även förstöra alla andra växter som befinner sig i dess omgivning” (s. 100).

73 Mot bakgrund av dessa vetenskapliga uppgifter framgår det att kommissionen, med hänsyn till dess stora utrymme för skönsmässig bedömning på detta område, hade legitima skäl att anse att skyldigheten att omedelbart avlägsna alla värdväxter som befinner sig i närheten av infekterade växter, i motsats till att avlägsna enbart växter som infekterats av denna bakterie eller avlägsna växter som är på väg att torka, såsom föreslagits av Giovanni Pesce m.fl., utgjorde en lämplig och nödvändig åtgärd för att förhindra spridningen av bakterien *Xylella* från dessa växter genom vektorinsekter för denna bakterie.

74 När det gäller frågan om denna skyldighet är strikt proportionerlig, påpekar domstolen att unionslagstiftaren måste göra en avvägning mellan de olika intressena i det aktuella fallet, det vill säga, å ena sidan, bland annat rätten till egendom för innehavarna av olivträden i regionen Apulien, samt de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna för regionen till följd av att de berörda växterna avlägsnas och, å andra sidan, betydelsen av växtproduktionen i unionen och det allmänna intresset av att säkerställa ett effektivt skydd på unionens territorium, inbegripet Italien utöver provinsen Lecce, genom att bekämpa spridningen av bakterien *Xylella* inom hela territoriet.

75 Domstolen påpekar att skyldigheten att omedelbart avlägsna samtliga värdväxter inom den berörda radien infördes av kommissionen på grund av den snabba spridningen av bakterien i den norra delen av provinsen Lecce, efter det att denna institution i genomförandebeslut 2014/87 först inskränkte sig till att förbjuda handeln med växter för plantering utanför denna provins, för att därefter i genomförandebeslut 2014/497 föreskriva att enbart infekterade växter skulle huggas ner. Det är således fråga om en viss gradering av de vidtagna åtgärderna.

76 Det ska vidare påpekas att kommissionen inte har föreskrivit en skyldighet att under alla omständigheter avlägsna de aktuella växterna. Med undantag från artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789, tillåts de behöriga nationella myndigheterna enligt artikel 7 i detta beslut, såvitt enbart avser provinsen Lecce där en utrotning inte längre är möjlig, att vidta inneslutningsåtgärder som inte innebär att samtliga värdväxter som befinner sig i närheten av infekterade växter ska avlägsnas.

77 Vid förhandlingen hävdade emellertid klagandena i de nationella målen att detta undantag tvärtom visar att skyldigheten att avlägsna dessa växter är oproportionerlig, eftersom denna skyldighet inte har införts i det geografiska område som är mest drabbat av bakterien.

78 Det är emellertid utrett, såsom framgår av skäl 7 i genomförandebeslut 2015/789, att kommissionen i provinsen Lecce inte längre avsåg att utrota bakterien *Xylella*, eftersom en utrotning inte längre var möjlig, utan avsåg att innesluta spridningen av denna bakterie genom att låta medlemsstaterna föreskriva att infekterade växter skulle avlägsnas enbart inom vissa fastställda områden för att skydda produktionsplatser, växter som har särskilda kulturella, sociala eller vetenskapliga värden och gränsen mot resten av unionens territorium. För detta ändamål föreskrivs i artikel 8 i detta beslut att ett övervakningsområde ska upprättas i direkt anslutning till en buffertzon som omsluter det infekterade området i provinsen Lecce. Med hänsyn till att denna provins är omgiven av hav, har dessa åtgärder, såsom den italienska regeringen har anfört vid förhandlingen, således till syfte att i den mån det är möjligt innesluta bakterien *Xylella* i denna provins för att förhindra dess spridning till områden norr om denna.

79 Utanför provinsen Lecce har kommissionen däremot för avsikt att utrota bakterien *Xylella* genom de åtgärder som föreskrivs i artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789, eftersom en sådan utrotning fortfarande är möjlig, i syfte att förhindra bakteriens spridning till hela unionen. Av skäl som redan har angivits ovan i punkterna 69–73, kräver genomförandet av dessa syften att inte enbart infekterade växter avlägsnas utan även samtliga värdväxter som befinner sig i närheten av dessa.

80 När det slutligen gäller frågan huruvida de berörda värdväxterna inte kunde bli föremål för mindre ingripande åtgärder, såsom beskärning eller toppning av olivträden och en behandling med insektsmedel, vilka åtgärder åberopats av Giovanni Pesce m.fl., påpekar domstolen att klagandena i det nationella mål inte har grundat sina påståenden på några vetenskapliga uppgifter, och dessutom framgår det även av Efsas yttrande av den 6 januari 2015 att ”det för närvarande inte finns någon behandling som gör det möjligt att få sjuka växter att tillfriskna på frilandsodlingar. De växter som har smittats förblir för det mesta infekterade under hela sin livstid eller vissnar snabbt. Även om det är möjligt att ändringar som görs av odlingssystemen (exempelvis beskärning, gödning och bevattning) har en viss inverkan på sjukdomen, är det inte tillräckligt för att växten ska tillfriskna” (s. 97). Dessutom konstateras det i detta yttrande att ”en kraftig beskärning av infekterade olivträd i regionen Apulien har lett till att nya skott kommit upp vid trädets fot, men denna metod har hittills inte visat sig effektiv för att få växterna att tillfriskna eller förhindra att de dör” (s. 97).

81 Även om det är riktigt, såsom Giovanni Pesce m.fl. har framhållit, att skyldigheten att avlägsna alla växter som befinner sig i närheten av infekterade växter, mot denna bakgrund, kan innebära ett åsidosättande av deras rätt till egendom och skada för miljön i regionen Apulien, fanns det skäl för

kommissionen att föreskriva denna skyldighet inom ramen för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogar över i detta hänseende och efter att ha gjort en avvägning mellan de olika intressena i detta fall.

82 Såsom domstolen har angett ovan i punkt 51, erinras det om att för det fall situationen skulle utvecklas i den riktningen att ett utrotande av bakterien *Xylella*, på grundval av nya relevanta vetenskapliga uppgifter, inte längre kräver att samtliga värdväxter avlägsnas inom en radie av 100 meter runt infekterade växter, åligger det kommissionen enligt artikel 16.3 i direktiv 2000/29 att ändra genomförandebeslut 2015/789 eller att anta ett nytt beslut, för att med iakttagande av försiktighetsprincipen och proportionalitetsprincipen beakta denna utveckling.

Avsaknaden av bestämmelser om ersättning i genomförandebeslut 2015/789

83 Giovanni Pesce m.fl. har gjort gällande att med hänsyn till att genomförandebeslut 2015/789 i själva verket leder till en expropriation av egendom tillhörig de berörda innehavarna av jordbruksföretag, borde kommissionen uttryckligen i detta beslut ha föreskrivit en ersättning som motsvarar det faktiska värdet på icke infekterade växter för vilka ett avlägsnande är föreskrivet.

84 Domstolen erinrar om att det under alla omständigheter framgår av domstolens praxis att unionslagstiftaren visserligen, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning på jordbruksområdet, kan anse det lämpligt att helt eller delvis ersätta ägarna till anläggningar på vilka djur har avlivats eller destruerats. Domstolen har emellertid slagit fast att det av detta förhållande inte går att dra slutsatsen att det i unionsrätten finns en allmän princip om att ersättning ska betalas ut under alla omständigheter (se dom av den 10 juli 2003, Booker Aquaculture och Hydro Seafood, C-20/00 och C-64/00, EU:C:2003:397, punkt 85).

85 Domstolen framhåller dock att artikel 17 i stadgan beträffande rätten till egendom numera, i dess punkt 1, föreskriver att ”[i]ngen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid” samt att ”[n]yttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen”.

86 Eftersom rätten till ersättning följer direkt av artikel 17 i stadgan, kan enbart det förhållandet att varken direktiv 2000/29 eller genomförandebeslut 2015/789 i sig innehåller bestämmelser om ersättning eller föreskriver en uttrycklig skyldighet att införa sådana bestämmelser, inte tolkas så, att en sådan rätt är utesluten. Av detta följer att nämnda beslut inte kan anses ogiltigt av detta skäl.

87 Av det ovanstående följer att artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789 varken strider mot direktiv 2000/29 eller proportionalitetsprincipen och försiktighetsprincipen.

*Giltigheten av artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789 mot bakgrund av de krav som motiveringsskyldigheten innebär*

88 Domstolen erinrar härvidlag om att det av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen (se dom av den 18 juni 2015, Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 58). Det förhåller sig i än högre grad så, när medlemsstaterna har varit nära knutna till utarbetandet av den tvistiga rättsakten och på så sätt känner till de skäl som ligger till grund för den (se, bland annat, dom av den 9 september 2004, Spanien/kommissionen, C-304/01, EU:C:2004:495, punkt 50).

89 När det är fråga om en allmänt tillämplig rättsakt kan motiveringen dessutom begränsas till att ange den generella situation som har lett fram till antagandet av rättsakten och de allmänna syften som ska uppnås med den (se, bland annat, dom av den 9 september 2004, Spanien/kommissionen, C-304/01, EU:C:2004:495, punkt 51).

90 Det är följaktligen onödigt att kräva en särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts, om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten (se, bland annat, dom av den 18 juni 2015, Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 60).

91 Domstolen konstaterar i förevarande fall att skälen 1–4 i genomförandebeslut 2015/789 tydligt redogör för de skäl som låg till grund för kommissionens beslut att utvidga utrotningsåtgärderna till samtliga värdväxter som befinner sig i närheten av infekterade växter. Det framgår nämligen av dessa skäl att åtgärden, efter det att nya utbrott av bakterien *Xylella* upptäckts, har för avsikt att – med beaktande av nya vetenskapliga yttranden från Efsa som innebar att förteckningen över växter som är mottagliga för bakterien utökades – genomföra det allmänna syftet att stärka de redan vidtagna utrotningsåtgärderna och att förhindra spridningen av denna bakterie till hela unionen, samtidigt som vissa av åtgärderna begränsades till enbart värdväxter ”för att proportionaliteten [skulle] säkerställas”. Dessutom följer det av skäl 1 i beslutet att de italienska myndigheterna var delaktiga i antagandet av beslutet, vilket innebär att de borde ha känt till såväl skälen till att anta beslutet som de åtgärder som kommissionen planerade att vidta för att utrota bakterien *Xylella*.

92 Mot denna bakgrund var kommissionen inte skyldig att i skälen till sitt beslut redogöra för de motiv som låg till grund för varje enskild åtgärd som infördes av kommissionen.

93 Härav följer att genomförandebeslut 2015/789 uppfyller kraven enligt den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 FEUF.

94 Av det ovanstående drar domstolen följande slutsats. Vid prövningen av de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789, mot bakgrund av direktiv 2000/29, såsom direktivet ska tolkas i enlighet med försiktighetsprincipen och proportionalitetsprincipen, samt mot bakgrund av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF och artikel 41 i stadgan.

## Rättegångskostnader

95 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

**Vid prövningen av de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 6.2 a i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/789 av den 18 maj 2015 om åtgärder för att förhindra introduktion i och spridning inom unionen av *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), mot bakgrund av rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/89/EG av den 28 november 2002, såsom direktivet ska tolkas i enlighet med försiktighetsprincipen och proportionalitetsprincipen, samt mot bakgrund av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF och artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.**

Underskrifter