



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

9. června 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Rostlinolékařská ochrana rostlin — Směrnice 2000/29/ES — Ochrana proti zavlečení organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Evropské unie a proti jejich rozšiřování na unijním území — Prováděcí rozhodnutí (EU) 2015/789 — Opatření proti zavlečení organismu *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) do Unie a proti jeho rozšiřování na unijním území — Článek 6 odst. 2 písm. a) — Povinnost neprodleně odstranit hostitelské rostliny v okruhu 100 metrů okolo napadených rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav — Platnost — Článek 16 odst. 3 směrnice 2000/29 — Zásada proporcionality — Zásada obezřetnosti — Povinnost uvést odůvodnění — Právo na náhradu škody“

Ve spojených věcech C-78/16 a C-79/16,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio, Itálie) ze dne 16. prosince 2015, došlými Soudnímu dvoru dne 10. února 2016, v řízeních

Giovanni Pesce a další (C-78/16),

Cesare Serinelli a další (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,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, A. Arabadžev, C. G. Fernlund, S. Rodin a E. Regan (zpravodaj), soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

* Jednací jazyk: italština.

s přihlédnutím k rozhodnutí předsedy Soudního dvora ze dne 13. dubna 2016 o projednání věci ve zrychleném řízení podle článku 23a statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 4. května 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za G. Pesceho a další G. Pescem, avvocato,
- za C. Serinelliho a další M. Alteriem a M. Tagliaferrem, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem a G. Casellim, avvocati dello Stato,
- za řeckou vládu E. Leftheriotou a A. Vassilopoulou, jakož i G. Kanellopoulou, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi F. Moro a I. Galindo Martín, jakož i D. Bianchim a A. Saukou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. května 2016,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají platnosti čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2015/789 ze dne 18. května 2015 o opatřeních proti zavlékání organismu *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) do Unie a proti jeho rozšiřování na území Unie (Úř. věst. L 125, s. 36).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi několika vlastníky zemědělských pozemků v provincii Brindisi nacházející se v regionu Apulie (Itálie), na nichž jsou pěstovány olivovníky druhu *Olea europaea* L., na straně jedné, a Presidenza del Consiglio dei Ministri (předsednictvo Rady ministrů) (věc C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile [předsednictvo Rady ministrů – odbor pro civilní ochranu (Itálie)], Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia [komisař pověřený pro boj proti rostlinolékařským rizikům spojeným s rozšířením bakterie *Xylella* na území regionu Apulie (Itálie)] (dále jen „pověřený komisař“), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali [ministr zemědělství a lesnictví (Itálie)] a Regione Puglia [region Apulie (Itálie)], na straně druhé ve věci opatření přijatých těmito orgány za účelem eradikace bakterie *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (dále jen „*Xylella*“) v uvedeném regionu a zabránění jejímu šíření.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2000/29

- 3 Článek 16 směrnice Rady 2000/29/ES ze dne 8. května 2000 o ochranných opatřeních proti zavlečení organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství a proti jejich rozšiřování na území Společenství (Úř. věst. L 169, s. 1; Zvl. vyd. 03/29, s. 258), ve znění směrnice Rady 2002/89/ES ze dne 28. listopadu 2002 (Úř. věst. 2002, L 355, s. 45) (dále jen „směrnice 2000/29“), stanoví:

„1. Každý členský stát neprodleně písemně oznámí Komisi a ostatním členským státům jakoukoli přítomnost škodlivých organismů vyjmenovaných v příloze I části A kapitole I [...].

Přijme veškerá nezbytná opatření pro jejich eradikaci nebo, pokud to není možné, pro zastavení [šíření] uvedených škodlivých organismů. Informuje Komisi a ostatní členské státy o přijatých opatřeních.

2. Každý členský stát neprodleně písemně oznámí Komisi a ostatním členským státům každý skutečný nebo domnělý výskyt škodlivých organismů, které nejsou uvedeny v příloze I nebo v příloze II a jehož výskyt na jeho území nebyl dosud znám.. [...]

[...]

3. V případech uvedených v odstavcích 1 a 2 Komise co nejrychleji posoudí situaci spolu se Stálým rostlinolékařským výborem. Pod dohledem Komise a v souladu s příslušnými ustanoveními článku 21 mohou být provedena šetření na místě. Potřebná opatření, včetně těch, jimiž může být rozhodnuto, zda opatření přijatá členskými státy musí být odvolána nebo pozměněna, mohou být přijata postupem podle čl. 18 odst. 2 na základě analýzy rizika souvisejícího se škodlivým organismem nebo předběžné analýzy rizika souvisejícího se škodlivým organismem v případech uvedených v odstavci 2. Komise sleduje vývoj situace a stejným postupem změní nebo zruší výše uvedená opatření v závislosti na vývoji situace. Členský stát může ponechat v platnosti opatření, která začal uplatňovat, dokud nebude přijato opatření podle výše uvedeného postupu.

[...]

5. Pokud Komise nebyla informována o opatřeních přijatých podle odstavce 1 nebo 2 nebo pokud pokládá přijatá opatření za nepřiměřená, může během jednání Stálého rostlinolékařského výboru [předtím, než zasedne Stálý rostlinolékařský výbor„] přijmout prozatímní ochranná opatření na základě předběžné analýzy rizika souvisejícího se škodlivým organismem za účelem eradikace nebo, pokud to není možné, zamezení [omezení] šíření dotyčných škodlivých organismů. [...]

- 4 Jak plyne z nadpisu, příloha I část A směrnice 2000/29 vyjmenovává „[š]kodlivé organismy, jejichž zavlečení a rozšíření musí být zakázáno ve všech členských státech“. Kapitola I této části, nadepsaná „[š]kodlivé organismy, o nichž není známo, že se ve Společenství vyskytují, a jsou závažné pro celé Společenství“, v bodě b), nadepsaném „Baktérie“, obsahuje bod 1, který zní následovně: „*Xylella* [...]“.

Prováděcí rozhodnutí 2014/87/EU a 2014/497/EU

- 5 Prováděcí rozhodnutí Komise 2014/87/EU ze dne 13. února 2014 o opatřeních proti rozšiřování [bakterie *Xylella*] na území Unie (Úř. věst. 2014, L 45, s. 29), které bylo přijato na základě směrnice 2000/29, zejména jejího čl. čl. 16 odst. 3 čtvrté věty, v bodech 2, 3 a 7 odůvodnění uvádí:

„(2) Dne 21. října 2013 informovala Itálie ostatní členské státy a Komisi o výskytu [organismu *Xylella* (dále jen „dotčený organismus“)] na jejím [svém] území, a to ve dvou oddělených [různých] oblastech provincie Lecce v regionu Apulie. Následně byly ve stejné provincii zaznamenány další dvě oddělená [různá] ohniska. Výskyt dotčeného organismu byl potvrzen v souvislosti s několika rostlinnými druhy, včetně *Olea europaea* L., [...], u nichž se projevovala [projevoval] usycháním listů a příznaky rychlého chřadnutí. [...]

(3) Dne 29. října 2013 přijal region Apulie mimořádná opatření pro prevenci a eradikaci dotčeného organismu [...] v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice 2000/29[...].

[...]

(7) Vzhledem k povaze dotčeného organismu je pravděpodobné, že se bude šířit rychle a ve velkém rozsahu. Je nutné okamžitě přijmout opatření, aby se dotčený organismus nerozšířil do zbytku Unie. Dokud nebude k dispozici více konkrétních informací o spektru hostitelů, přenašečích, cestách průniku a možnostech snižování rizik, je vhodné zakázat přemísťování [rostlin určených k pěstování] z oblastí, kde se mohou nacházet infikované rostliny.“

- 6 Podle tohoto prvního prováděcího rozhodnutí tedy Komise zakázala „přemísťování rostlin určených k pěstování mimo území provincie Lecce regionu Apulie v Itálii“ (článek 1), nařídila provádění každoročního úředního průzkumu ke zjištění výskytu bakterie *Xylella* (článek 2) a uložila členským státům, aby zajistily, že v případě, kdy určitá osoba zjistí výskyt dotčené bakterie nebo má důvodné podezření na její výskyt, o tom tato do deseti kalendářních dnů informovala příslušný orgán (článek 3).

- 7 Toto rozhodnutí bylo zrušeno prováděcím rozhodnutím Komise 2014/497/EU ze dne 23. července 2014 o opatřeních proti zavlékání organismu *Xylella* [...] do Unie a proti jeho rozšiřování na území Unie (Úř. věst. 2014, L 219, s. 56).

- 8 Podle tohoto druhého prováděcího rozhodnutí, jehož právní základ je totožný s prvním, Komise omezila přemísťování hostitelských rostlin bakterie *Xylella* a jejich dovoz do Unie podrobila v případech, kdy pocházejí ze třetích zemí, o nichž je obecně známo, že se v nich tato bakterie vyskytuje, četným podmínkám (články 2 a 3). Mimoto za účelem eradikace bakterie *Xylella* a zamezení jejímu šíření uložila Komise členským státům, aby v nezbytných případech vytvořily „vymezené oblasti“, sestávající ze „zamořené zóny“ a z „nárazníkové zóny“, v nichž členské státy musí zejména odstranit všechny rostliny, jež byly napadeny bakterií *Xylella* nebo vykazují příznaky možného napadení, a všechny rostliny, u nichž existuje pravděpodobnost napadení [článek 7 a příloha III oddíl 2 písm. a)].

Prováděcí rozhodnutí 2015/789

- 9 Prováděcí rozhodnutí 2014/497 bylo zrušeno prováděcím rozhodnutím 2015/789, přijatým na téměř právním základě jako obě předcházející rozhodnutí, jež obsahuje následující relevantní body odůvodnění:

„(1) Vzhledem k auditům provedeným Komisí a oznámením italských orgánů o nových ohniscích by opatření stanovená v prováděcím rozhodnutí Komise [2014/87] měla být posílena.

- (2) Evropský úřad pro bezpečnost potravin [(EFSA)] zveřejnil dne 6. ledna 2015 vědecké stanovisko k posouzení rizika pro zdraví rostlin, které představuje organismus *Xylella* [...] na území EU, spolu s identifikací a zhodnocením možností snižování rizik[...]. Kromě toho dne 20. března 2015 [EFSA] zveřejnil vědeckou zprávu o kategorizaci uvedených rostlin určených k pěstování, kromě osiva, podle rizika zavlečení dotčeného organismu. Zpráva kategorizuje rostlinné druhy, u nichž byla dosud potvrzena náchylnost k napadení evropskými a neevropskými izoláty dotčeného organismu přirozenou infekcí, experimentální infekcí prostřednictvím přenašečů nebo neznámým způsobem infekce (dále jen „dotčené rostliny“). Tento seznam je delší než seznam uvedený v prováděcím rozhodnutí 2014/497[...]. Proto je vhodné, aby se toto rozhodnutí vztahovalo na delší seznam druhů, než je seznam uvedený v [daném rozhodnutí]. Aby však byla zajištěna přiměřenost, některá opatření by se měla vztahovat pouze na rostlinné druhy náchylné k napadení evropskými izoláty dotčeného organismu (dále jen „hostitelské rostliny“). V tomto ohledu, i když stanovisko EFSA ze dne 6. ledna 2015 poukazuje na nejistotu ohledně spektra rostlinných druhů, protože výzkum stále probíhá, potvrdily výsledky šetření provedených italskými orgány schopnost určitých dotčených rostlin být „hostitelskými rostlinami“.

[...]

- (4) K eradikaci dotčeného organismu a k zamezení jeho dalšímu šíření ve zbytku Unie by měly členské státy stanovit vymezené oblasti sestávající ze zamořené zóny a z nárazníkové zóny a přijmout eradikační opatření. [...]

[...]

- (7) V provincii Lecce je dotčený organismus již ve velké míře usídlen. Pokud z důkazů vyplývá, že v některých částech uvedené oblasti se dotčený organismus vyskytuje déle než dva roky a již není možné jej eradikovat, odpovědný úřední subjekt by měl mít možnost uplatnit namísto opatření eradikačních opatření k izolaci výskytu, alespoň k ochraně stanovišť produkce, rostlin zvláštní kulturní, společenské nebo vědecké hodnoty a hranice se zbytkem území Unie. Opatření k izolaci výskytu by měla mít za cíl minimalizovat množství bakteriálního inokula v uvedené oblasti a udržet populaci přenašečů na nejnižší možné úrovni.

- (8) Aby byla zajištěna účinná ochrana zbytku území Unie před dotčeným organismem, s přihlédnutím k možnému šíření dotčeného organismu přirozeným způsobem a prostřednictvím činnosti člověka jiné než přemísťování dotčených rostlin určených k pěstování, je vhodné vytvořit pásmo dozoru bezprostředně kolem nárazníkové zóny obklopující zamořenou zónu provincie Lecce.

[...]

- (17) Opatření stanovená tímto rozhodnutím jsou v souladu se stanoviskem Stálého výboru pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva.“

10 Článek 1 prováděcího rozhodnutí 2015/789, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto rozhodnutí se rozumí:

- a) „dotčeným organismem“ evropské a neevropské izoláty organismu [*Xylella*];
- b) „dotčenými rostlinami“ všechny rostliny určené k pěstování, kromě osiva, rodů nebo druhů uvedených v příloze I;
- c) „hostitelskými rostlinami“ všechny dotčené rostliny rodů nebo druhů uvedených v příloze II;

[...]“

11 Článek 4 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Stanovení vymezených oblastí“, uvádí:

„1. Pokud se výskyt dotčeného organismu potvrdí, dotčený členský stát neprodleně vymezí příslušnou oblast v souladu s odstavcem 2 (dále jen ‚vymezená oblast‘).

2. Vymezená oblast sestává ze zamořené zóny a z nárazníkové zóny.

[...]“

12 Článek 6 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Eradikační opatření“, stanoví:

„1. Členský stát po stanovení vymezené oblasti uvedené v článku 4 přijme v uvedené oblasti opatření stanovená v odstavcích 2 až 11.

2. Dotčený členský stát v okruhu 100 m okolo rostlin, které byly testovány a u kterých se zjistilo, že jsou napadeny dotčeným organismem, neprodleně odstraní:

a) hostitelské rostliny, bez ohledu na jejich zdravotní stav;

b) rostliny, o nichž je známo, že jsou napadeny dotčeným organismem;

c) rostliny vykazující příznaky možného napadení uvedeným organismem nebo u nichž existuje podezření na napadení uvedeným organismem.

3. Dotčený členský stát provede odběr vzorků a testování dotčených rostlin v okruhu 100 m okolo každé z napadených rostlin v souladu s mezinárodním standardem pro fytosanitární opatření ISPM č. 31[...].

4. Dotčený členský stát provede před odstraněním rostlin uvedených v odstavci 2 vhodná fytosanitární ošetření proti přenašečům dotčeného organismu a proti rostlinám, jež mohou být hostiteli těchto přenašečů. Uvedená ošetření mohou podle potřeby zahrnovat odstranění rostlin.

5. Dotčený členský stát na stanovišti nebo na blízkém místě vyhrazeném pro tento účel v rámci zamořené zóny provede zničení rostlin a částí rostlin uvedených v odstavci 2 způsobem, který zajistí, že nedojde k rozšíření dotčeného organismu.

[...]“

13 Článek 7 prováděcího rozhodnutí 2015/789, nadepsaný „Opatření k izolaci výskytu“, stanoví:

„1. Odchylně od článku 6, avšak pouze v provincii Lecce, může odpovědný úřední subjekt dotčeného členského státu rozhodnout o uplatnění opatření k izolaci výskytu stanovených v odstavcích 2 až 6 [...].

2. Dotčený členský stát neprodleně odstraní alespoň všechny rostliny, o nichž bylo zjištěno, že jsou napadeny dotčeným organismem, pokud se nacházejí v těchto místech:

[...]“

14 Článek 8 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Stanovení pásma dozoru v Itálii“, v odstavci 1 uvádí, že členské státy musí stanovit pásmo dozoru o šířce nejméně 30 km sousedící s vymezenou oblastí, která odpovídá zamořené zóně provincie Lecce.

- 15 Přílohy I a II prováděcího rozhodnutí 2015/789, které dle nadpisů obsahují „[s]eznam rostlin, o nichž je známo, že jsou náchylné k napadení evropskými a neevropskými izoláty dotčeného organismu („dotčené rostliny“)“ a „[s]eznam rostlin, o nichž je známo, že jsou náchylné k napadení evropskými izoláty dotčeného organismu („hostitelské rostliny“)“, shodně obsahují *Olea europaea L.*

Italské právo

- 16 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* (nařízení ministra zemědělství a lesnictví č. 2180 o naléhavých opatřeních pro prevenci, kontrolu a eradikaci bakterie *Xylella fastidiosa*) ze dne 19. června 2015 (dále jen „nařízení ze dne 19. června 2015“) provedlo prováděcí rozhodnutí 2015/789. Články 8 a 9 uvedeného nařízení v podstatě odpovídají článkům 6 a 7 uvedeného rozhodnutí.
- 17 Dne 30. září 2015 přijal pověřený komisař plán opatření, který ukládá rovněž opatření stanovená uvedeným nařízením.

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

- 18 Řadou rozhodnutí oznámených v červenci a říjnu 2015 uložil Servizio Agricoltura della Regione Puglia (zemědělský odbor regionu Apulie) žalobcům v původních řízeních, aby vykáceli olivovníky nacházející se na jejich pozemcích, jež jsou považovány za napadené bakterií *Xylella*, jakož i veškeré hostitelské rostliny nacházející se v okruhu 100 metrů od napadených rostlin. Tato rozhodnutí rovněž stanovovala, že v případě neuposlechnutí ponесou náklady na eradikaci této bakterie uskutečněnou příslušným orgánem a bude jim uložena správní sankce.
- 19 Žalobci v původních řízeních podali k Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio, Itálie) žalobu směřující ke zrušení uvedených rozhodnutí, jakož i aktů přijatých příslušnými veřejnými orgány regionu Apulie a pověřeným komisařem za účelem boje proti šíření bakterie *Xylella* na území daného regionu, zejména pak nařízení ze dne 19. června 2015 a plánu opatření ze dne 30. září 2015.
- 20 Podle těchto žalobců jsou jednotlivá vnitrostátní opatření protiprávní, jelikož samotné prováděcí rozhodnutí 2015/789, na němž se zakládají, je v rozporu se zásadami proporcionality a obezřetnosti a je nedostatečně odůvodněno.
- 21 Jelikož měl Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio) pochybnosti o platnosti prováděcího rozhodnutí 2015/789, přerušil výkon sporných vnitrostátních opatření v rozsahu, v němž ukládají odstranění veškerých hostitelských rostlin v okruhu 100 metrů okolo napadených rostlin, a rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání směrnice 2000/29 [...], zejména ustanovení čl. 11 odst. 3, čl. 13c odst. 7, čl. 16 odst. 1 až 3 a 5, jakož i zásady proporcionality, logiky a přiměřenosti použití čl. 6 odst. 2 a 4 prováděcího rozhodnutí [2015/789], tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 a 4 nařízení [ze dne 19. června 2015], v rozsahu, v němž ukládá odstranit neprodleně v okruhu 100 metrů okolo rostlin, které byly testovány a zjistilo se u nich, že jsou napadeny dotčeným organismem, hostitelské rostliny bez ohledu na jejich zdravotní stav, a současně stanoví, že dotčený členský stát provede před odstraněním rostlin uvedených v odstavci 2 vhodná rostlinolékařská ošetření proti přenašečům dotčeného organismu a proti rostlinám, jež mohou být hostiteli těchto přenašečů, přičemž uvedená ošetření mohou podle potřeby zahrnovat odstranění rostlin?

- 2) Brání směrnice 2000/29 [...], zejména ustanovení čl. 16 odst. 1 obsahující výraz „nezbytná opatření pro jejich eradikaci nebo, pokud to není možné, pro zastavení [šíření] uvedených škodlivých organismů“, použití čl. 6 odst. 2 rozhodnutí [2015/789], tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 nařízení [ze dne 19. června 2015], v rozsahu, v němž stanoví neprodlené odstranění hostitelských rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav v okruhu 100 metrů okolo rostlin, které byly testovány a zjistilo se u nich, že jsou napadeny?
 - 3) Brání čl. 16 odst. 1 až 3 a 5 směrnice 2000/29 [...] a zásady proporcionality, logiky a spravedlivého procesu výkladu čl. 6 odst. 2 a 4 prováděcího rozhodnutí [2015/789], tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 a 4 nařízení [ze dne 19. června 2015], v tom smyslu, že eradikační opatření podle odstavce 2 může být uloženo před preventivním použitím ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 a nezávisle na něm?
 - 4) Brání zásady omezitelnosti, přiměřenosti a proporcionality použití čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí [2015/789], tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 a 4 nařízení [ze dne 19. června 2015], v rozsahu, v němž ukládá opatření eradikace hostitelských rostlin v okruhu 100 metrů okolo rostlin napadených organismem [*Xylella*] bez náležitého vědeckého odůvodnění, které by s jistotou potvrzovalo příčinnou souvislost mezi přítomností organismu a sesycháním rostlin považovaných za napadené?
 - 5) Brání čl. 296 druhý pododstavec SFEU a článek 41 Listiny základních práv Evropské unie [(dále jen „Listina“)] použití čl. 6 odst. 2 a 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789, v rozsahu, v němž stanoví neprodlené odstranění hostitelských rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav v okruhu 100 metrů okolo rostlin, které byly testovány a zjistilo se u nich, že jsou napadeny, protože není náležité odůvodněn?
 - 6) Brání zásady přiměřenosti a proporcionality použití prováděcího rozhodnutí [2015/789], tak jak je provedeno do italského právního řádu nařízením [ze dne 19. června 2015], které stanoví opatření týkající se odstranění hostitelských rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav, rostlin zjevně napadených dotčeným organismem a rostlin, které vykazují příznaky možného napadení organismem [*Xylella*], nebo rostlin, u nichž existuje podezření, že jsou napadeny tímto organismem, aniž by stanovilo jakoukoli formu náhrady ve prospěch vlastníků, kteří nezavinili rozšíření dotčeného organismu?“
- 22 Usnesením ze dne 13. dubna 2016, Pesce a další (C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:251), předseda Soudního dvora rozhodl, že vyhověl žádosti předkládajícího soudu a věc bude projednána ve zrychleném řízení podle článku 23a statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 105 odst. 1 jeho jednacího řádu.

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

- 23 Po přednesení stanoviska generálního advokáta G. Pesce a další podáním doručeným kanceláři Soudního dvora dne 13. května 2016 požádali, aby bylo nařízeno znovuotevření ústní části řízení. Na podporu této žádosti G. Pesce a další v podstatě tvrdí, že generální advokát ve svém stanovisku uvádí chybné argumenty, jakož i nové skutečnosti, které nebyly předmětem kontradiktorní diskuse.
- 24 Je třeba připomenout, že statut Soudního dvora Evropské unie ani jeho jednací řád nedávají zúčastněným uvedeným v článku 23 statutu možnost podat vyjádření v reakci na stanovisko přednesené generálním advokátem (viz zejména rozsudek ze dne 4. září 2014, Vnuk, C162/13, EU:C:2014:2146, bod 30).

- 25 Podle článku 252 druhého pododstavce SFEU je úlohou generálního advokáta předkládat veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska ve věcech, které podle statutu Soudního dvora Evropské unie vyžadují jeho účast. Soudní dvůr není vázán stanoviskem generálního advokáta ani důvody, na základě kterých k němu dospěl (rozsudek ze dne 3. prosince 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, bod 33).
- 26 Nesouhlas zúčastněného se stanoviskem generálního advokáta tedy nemůže sám o sobě představovat důvod ke znovuotevření ústní části řízení, a to bez ohledu na otázky, kterými se ve stanovisku zabýval (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise, C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 26).
- 27 Soudní dvůr přitom může kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídít znovuotevření ústní části řízení v souladu s článkem 83 svého jednacího řádu, zejména pokud má za to, že věc není dostatečně objasněna nebo že musí být rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi zúčastněnými projednán (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. dubna 2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, bod 19).
- 28 Tak tomu však v projednávané věci není. Žalobci v původních řízeních, italská a řecká vláda i Komise totiž během písemné části řízení a s výjimkou řecké vlády i během ústní části řízení uvedli veškeré skutkové a právní argumenty týkající se platnosti prováděcího rozhodnutí 2015/789. Soudní dvůr má tedy po vyslechnutí generálního advokáta za to, že má všechny poznatky nezbytné pro vydání rozhodnutí a že tyto byly před ním projednány.
- 29 S ohledem na výše uvedené úvahy má Soudní dvůr za to, že není namístě nařídít znovuzahájení ústní části řízení.

K předběžným otázkám

- 30 Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu, které se částečně překrývají, je, zda povinnost odstranit neprodleně v okruhu 100 metrů okolo rostlin, které byly testovány a zjistilo se u nich, že jsou napadeny dotčeným organismem, v tomto případě bakterií *Xylella*, hostitelské rostliny bez ohledu na jejich zdravotní stav, kterou dotyčnému členskému státu ukládá čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789, aniž by tato povinnost byla spojena se systémem odškodnění, je neplatná, jelikož je v rozporu s unijním právem, a zejména se směrnicí 2000/29 (první až třetí a šestá otázka) vykládanou ve světle zásad obezřetnosti (čtvrtá otázka) a proporcionality (první, třetí, čtvrtá a šestá otázka), jakož i s požadavky plynoucími z povinnosti odůvodnění uvedené v článku 296 SFEU a článku 41 Listiny (pátá otázka).
- 31 V této souvislosti se uvedený soud zabývá rovněž vnitřní soudržností ustanovení čl. 6 odst. 2 až 4 uvedeného rozhodnutí, jelikož ta ukládají současně povinnost „neprodleného“ odstranění hostitelských rostlin v uvedeném okruhu na straně jedné a povinnost provést odběr vzorků a rostlinolékařská ošetření, která mohou „podle potřeby“ zahrnovat odstranění rostlin, na straně druhé (první a třetí otázka).
- 32 Pro zodpovězení otázek týkajících se platnosti čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 je třeba nejprve přezkoumat poslední uvedenou otázku, jelikož se dotýká samotného rozsahu jednotlivých povinností zakotvených v uvedeném článku.

K rozsahu povinností zakotvených v čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789

- 33 G. Pesce a další tvrdí, že ustanovení článku 6 prováděcího rozhodnutí 2015/789 si vnitřně odporují. Zatímco z odst. 2 písm. a) uvedeného článku plyne, že členské státy musí „neprodleně“ odstranit všechny hostitelské rostliny nacházející se v blízkosti napadených rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav, odstavce 3 a 4 téhož článku ukládají dotyčným státům zasáhnout před tímto odstraněním. Za těchto podmínek je třeba vykládat čl. 6 odst. 2 písm. a) uvedeného rozhodnutí v tom smyslu, že odstranění těchto hostitelských rostlin ukládá až po ověření jejich zdravotního stavu a provedení vhodných rostlinolékařských opatření.
- 34 Je třeba připomenout, že podle čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 má dotčený členský stát povinnost odstranit neprodleně v okruhu 100 metrů okolo rostlin napadených bakterií *Xylella*, která podle přílohy I části A kapitoly I písm. b) směrnice 2000/29 patří mezi škodlivé organismy, jejichž zavlečení a rozšíření musí být zakázáno ve všech členských státech, hostitelské rostliny bez ohledu na jejich zdravotní stav.
- 35 V souladu s Komisí je třeba konstatovat, že tato povinnost neprotiřečí povinností stanoveným v čl. 6 odst. 3 a 4. Jak totiž plyne ze samotného znění uvedeného čl. 6 odst. 4, dotčený členský stát musí „před“ odstraněním hostitelských rostlin uvedených v odst. 2 písm. a) provést vhodná fytosanitární ošetření, která se na rozdíl od domněnky žalobců v původních řízeních netýkají samotných rostlin, ale „přenašečů“ bakterie, tedy nákazu přenášejícího hmyzu, s nimiž má být bojováno jejich eradikací nebo „podle potřeby“ i odstraněním hostitelských rostlin.
- 36 Jak uvádí EFSA ve svém stanovisku ze dne 6. ledna 2015, nazvaném „Vědecké stanovisko k posouzení rizika pro zdraví rostlin, které představuje organismus *Xylella* [...] na území EU, spolu s identifikací a zhodnocením možností snižování rizik“ (dále jen „stanovisko EFSA ze dne 6. ledna 2015“), na něž odkazuje Komise v bodě 2 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2015/789, toto předběžné opatření je třeba přijmout proto, že hmyzí přenašeči se mohou z napadených rostlin přemísťovat na další rostliny (s. 109). Uvedené opatření umožňuje, jak vysvětlila Komise v písemném vyjádření, omezit riziko šíření uvedených přenašečů i samotné bakterie současně s odstraněním rostlin, jež mohou být hostiteli těchto přenašečů, podle čl. 6 odst. 2 písm. a) uvedeného rozhodnutí.
- 37 Kromě toho podle odstavce 3 uvedeného článku dotčený členský stát musí, bez bližšího určení posloupnosti, provést odběr vzorků a testování „dotčených rostlin“ v okruhu 100 m okolo každé z napadených rostlin, což zahrnuje nejen „hostitelské“ rostliny uvedené v odst. 2 písm. a) uvedeného článku, tedy ty, které jsou náchylné k napadení evropskými izoláty bakterie *Xylella*, ale i rostliny, které jsou náchylné k napadení neevropskými izoláty této bakterie.
- 38 Z toho plyne, že povinnosti zakotvené v čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789 stanoví nikoliv samostatné a vzájemně se vylučující povinnosti, ale celou řadu vnitřně provázaných opatření různé povahy i rozsahu, které se, pokud jde o povinnosti stanovené v odst. 2 písm. a) a odstavci 4 uvedeného článku, mají uplatnit postupně. Povinnosti uvedené ve zmíněných odstavcích 3 a 4 tedy nelze chápat tak, že by se dotýkaly kogentní povahy povinnosti „neprodleně“ odstranit hostitelské rostliny v dotčeném okruhu okolo napadených rostlin.
- 39 Platnost čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 je třeba posuzovat ve světle těchto úvodních úpřesnění.

K platnosti čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 s ohledem na směrnici 2000/29 vykládanou ve světle zásad obezřetnosti a proporcionality

- 40 Je třeba uvést, že většina ustanovení směrnice 2000/29, která předkládající soud zmiňuje v první předběžné otázce, není pro přezkum platnosti čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 relevantní.
- 41 Především, čl. 11 odst. 3 a čl. 13c odst. 7 směrnice 2000/29 se netýkají případu uvedeného v čl. 6 odst. 2 písm. a), jelikož uvedená ustanovení se týkají přemísťování rostlin mezi členskými státy a dovozu rostlin do Unie ze třetích zemí.
- 42 Dále odstavce 1 a 2 článku 16 uvedené směrnice, posuzované samostatně, se týkají opatření, která mají přijmout členské státy, a nikoliv Komise, a odstavec 2 uvedeného článku se mimoto týká škodlivých organismů, které na rozdíl od bakterie *Xylella* nefigurují v příloze ke směrnici.
- 43 A konečně předmětem odstavce 5 téhož článku 16 je umožnit Komisi „během jednání Stálého rostlinolékařského výboru [předtím, než zasedne Stálý rostlinolékařský výbor“] přijmout prozatímní ochranná opatření za účelem eradikace, nebo pokud to není možné, zpomalení šíření dotyčných škodlivých organismů na základě předběžné analýzy rostlinolékařského rizika“. V projednávaném případě je přitom nesporné, že prováděcímu rozhodnutí 2015/789 předcházelo, jak plyne z bodu 17 odůvodnění, kladné stanovisko příslušného rostlinolékařského výboru.
- 44 Naproti tomu je třeba připomenout, že čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 byl přijat na základě čl. 16 odst. 3 čtvrté věty směrnice 2000/29, který Komisi zmocňuje v závislosti na vývoji situace rostlinolékařských rizik změnit nebo zrušit „nezbytná opatření“ přijatá členskými státy zejména na základě čl. 16 odst. 1 za účelem eradikace dotčeného škodlivého organismu.
- 45 Z těchto důvodů je třeba platnost čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 přezkoumávat z pohledu čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29.
- 46 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že v rámci prováděcí pravomoci, jejíž meze se posuzují zejména podle základních obecných cílů dotčeného legislativního aktu, je Komise oprávněna k přijetí veškerých prováděcích opatření nezbytných nebo užitečných k provedení uvedeného aktu, pokud s ním nejsou v rozporu. Ze spojení čl. 290 odst. 1 a čl. 291 odst. 2 SFEU mimoto vyplývá, že Komise nemůže při výkonu prováděcí pravomoci doplnit ani změnit legislativní akt, a to ani v jeho nepodstatných prvcích (rozsudek ze dne 15. října 2014, Parlament v. Komise, C-65/13, EU:C:2014:2289, body 44 a 45).
- 47 Kromě toho je třeba připomenout, že unijní normotvůrce musí přihlídnout k zásadě obezřetnosti, podle které v případě, že přetrvává nejistota o riziku nebo jeho dosahu pro lidské zdraví, lze přijmout ochranná opatření a nemusí se čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti těchto rizik. Vyjde-li najevo, že je nemožné s jistotou určit tvrzené riziko nebo jeho dosah z důvodu nepřesvědčivých výsledků provedených studií, avšak pravděpodobnost skutečné škody pro veřejné zdraví za předpokladu realizace rizika trvá, pak tato zásada odůvodňuje přijetí omezujících opatření (viz zejména rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, body 81 a 82).
- 48 Uvedená zásada musí být mimoto uplatňována při zohlednění zásady proporcionality, která vyžaduje, aby akty unijních orgánů nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (viz zejména rozsudek ze dne 17. října 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, bod 29).

- 49 Co se týče soudního přezkumu dodržení těchto zásad, Soudní dvůr již rozhodl, že je třeba přiznat Komisi při přijímání opatření k řízení rizik širokou posuzovací pravomoc. Tato oblast totiž z její strany obnáší zejména politická rozhodnutí, jakož i komplexní posouzení. Legalita takového opatření může být dotčena pouze jeho zjevnou nepřiměřeností (viz zejména rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, bod 82).
- 50 V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že platnost unijního aktu musí být posuzována podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy byl akt přijat, a nemůže tedy záviset na zpětných posouzeních týkajících se stupně jeho účinnosti. Pokud má unijní zákonodárce posoudit budoucí účinky přijímané právní úpravy, třebaže její účinky nemohou být s přesností předvídaný, může být jeho posouzení kritizováno pouze tehdy, jeví-li se jako zjevně nesprávné vzhledem ke skutečnostem, o kterých věděl v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy (viz zejména rozsudek ze dne 17. října 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, bod 50 a citovaná judikatura).
- 51 Z judikatury ale plyne i to, že pokud nové skutečnosti pozmění vnímání rizika nebo prokáží, že se tomuto riziku lze vyhnout méně omezujícími opatřeními, než již existují, přísluší orgánům, a zejména Komisi, která má právo iniciativy, dbát na přizpůsobení právní úpravy nové situaci (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. ledna 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, bod 40). V projednávaném případě tedy Komisi přísluší, aby, jak již bylo uvedeno v bodě 44 tohoto rozsudku, pravidelně ověřovala, zda opatření přijatá v souvislosti s řešením dotčeného rostlinolékařského rizika nemusí být změněna nebo zrušena.
- 52 Platnost povinnosti odstranit neprodleně v okruhu 100 metrů okolo napadených rostlin hostitelské rostliny bez ohledu na jejich zdravotní stav zakotvené v čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 (první čtyři otázky), je třeba posuzovat ve světle uvedených ustanovení a zásad a následně posoudit v tomto ohledu dopad neexistence režimu náhrady škod v uvedeném rozhodnutí (šestá otázka).
- K přezkumu platnosti povinnosti zakotvené v čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789
- 53 Je třeba připomenout, že předmětem směrnice 2000/29 je zaručit vysokou úroveň rostlinolékařské ochrany proti zavlékání škodlivých organismů do Unie v produktech a výrobcích dovážených ze třetích zemí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. září 2003, Anastasiou a další, C-140/02, EU:C:2003:520, bod 45).
- 54 V projednávaném případě čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 v souladu s tímto cílem směřuje, jak plyne z bodu 4 jeho odůvodnění, k eradikaci bakterie *Xylella* i k zamezení jejímu šíření z regionu Apulie, a to posílením opatření přijatých v prováděcích rozhodnutích 2014/87 a 2014/497 na základě oznámení o přítomnosti této bakterie v provincii Lecce učiněného italskými orgány.
- 55 Je přitom nesporné, že ochrana zdraví a dosažení vnitřního zemědělského trhu v dotčeném odvětví představují legitimní cíle obecného zájmu sledované unijními právními předpisy (viz zejména rozsudek ze dne 17. října 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, bod 35 a citovaná judikatura).
- 56 Za těchto podmínek je třeba posoudit, zda Komise mohla mít na základě široké posuzovací pravomoci, kterou v dotčené oblasti disponuje na základě čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29 a zásady obezřetnosti, za to, že povinnost neprodleného odstranění hostitelských rostlin v okruhu 100 metrů okolo napadených rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav stanovená v čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789, byla s ohledem na vědecké poznatky dostupné v okamžiku přijetí uvedeného rozhodnutí a na alternativní opatření, která bylo možné přijmout ke stejnému okamžiku, vhodná a nezbytná pro dosažení tohoto cíle a současně tomuto cíli striktně přiměřená.

- 57 Úvodem žalobci v původních řízeních zaprvé zpochybňují, že by odstranění napadených rostlin bylo samo o sobě schopno eradikovat infekci. Příčinná souvislost mezi bakterií *Xylella* a rychlým sesycháním olivovníků pozorovaným v regionu Apulie totiž podle nich nebyla prokázána. Z toho tím spíše plyne, že ani odstranění všech hostitelských rostlin nacházejících se v blízkosti napadených rostlin není vhodné k eradikaci infekce.
- 58 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že ze stanoviska EFSA ze dne 6. ledna 2015 jasně plyne, že olivovníky patří stejně jako poměrně velký počet jiných rostlin mezi hostitelské rostliny bakterie *Xylella*, což žalobci v původních řízeních nezpochybnili.
- 59 Je sice pravdou, že EFSA v tomto stanovisku neprokázal existenci jisté příčinné souvislosti mezi bakterií *Xylella* a rychlým sesycháním olivovníků v regionu Apulie, uvedené stanovisko však zdůraznilo, jak podotkl generální advokát v bodě 116 svého stanoviska, značnou korelaci mezi výskytem této bakterie a výskytem zmíněného patologického jevu (s. 3).
- 60 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že na rozdíl od tvrzení žalobců v původních řízeních zásada obezřetnosti, která ani zdaleka při absenci vědecké jistoty o existenci nebo rozsahu zdravotního rizika nezakazuje přijetí jakéhokoli opatření, může naopak odůvodňovat přijetí ochranných opatření unijním normotvůrcem navzdory přetrvávající vědecké nejistotě v tomto ohledu, jak bylo připomenuto v bodech 46 a 47 tohoto rozsudku.
- 61 Kromě toho je třeba podotknout, že i když žalobci v původních řízeních zpochybňují existenci příčinné souvislosti mezi bakterií *Xylella* a rychlým sesycháním olivovníků v regionu Apulie, nepředložili žádný důkaz, který by mohl jejich tvrzení podpořit.
- 62 Je proto třeba konstatovat, že Komise mohla mít legitimně za to, že povinnost neprodleného odstranění napadených rostlin je opatřením vhodným a nezbytným pro zamezení šíření bakterie *Xylella*. Kromě toho, pokud jde o striktní přiměřenost této povinnosti, nebylo uvedeno jakékoli alternativní opatření, které by bylo méně omezující vůči napadeným rostlinám a bylo by schopno dosáhnout téhož cíle.
- 63 Za těchto podmínek je třeba zadruhé zkoumat, zda povinnost provést neprodlené odstranění hostitelských rostlin, které se nacházejí „v okruhu 100 m“ okolo napadených rostlin, „bez ohledu na jejich zdravotní stav“ představuje z pohledu zásad obezřetnosti a proporcionality vhodné opatření pro dosažení sledovaného cíle.
- 64 Co se týče nejprve povinnosti provést takové odstranění „v okruhu 100 m“ okolo napadených rostlin, za účelem určení, zda je tato povinnost vhodná a nezbytná pro dosažení sledovaného cíle, je třeba přezkoumat údaje, které měla Komise k dispozici při přijímání svého rozhodnutí, pokud jde o riziko šíření infekce z napadených rostlin.
- 65 V tomto ohledu je třeba uvést, že EFSA poté, co ve svém stanovisku ze dne 6. ledna 2015 uvedl, že „[n]akažení přenašeči se mohou aktivně přeletem nebo pasivně nesení větrem lokálně přemístit na větší vzdálenosti“ (s. 4), připustil, že „[r]ole šíření činností člověka nebo větru je ještě málo prozkoumána a údaje umožňující určit, na jak velkou vzdálenost mohou hmyzí přenašeči létat, jsou nedostatečné“ (s. 4), a upřesnil, že „[z] některých dostupných údajů plyne, že 100 metrů je hranice doletu, která se jeví být přiměřenou“ (s. 62). Kromě toho z tohoto stanoviska plyne, že „[š]íření se omezuje zejména na křískovité, jejichž dolet se omezuje v průměru na asi sto metrů, ale mohou být rovněž přeneseni větrem na větší vzdálenosti“ (s. 94).

- 66 Je třeba konstatovat, že s ohledem na tyto vědecké údaje mohla mít Komise na základě široké posuzovací pravomoci, kterou v dotčené oblasti disponuje, za to, že povinnost neprodleného odstranění hostitelských rostlin v okruhu 100 metrů okolo napadených rostlin je opatřením vhodným a nezbytným pro zamezení šíření bakterie *Xylella* z těchto rostlin prostřednictvím jejich hmyzích přenašečů.
- 67 Pokud jde o striktní přiměřenost této povinnosti, G. Pesce a další tvrdí, že v okamžiku, kdy Komise přijala rozhodnutí 2015/789, existovala určitá vědecká nejistota týkající se způsobu šíření bakterie *Xylella*. Zejména nebylo vyloučeno, že přenašeči mohou způsobit rozšíření infekce značně za hranici 100 metrů okolo napadených rostlin.
- 68 Nicméně skutečnost, že Komise omezila povinnost odstranění rostlin na vzdálenost 100 metrů, třebaže se přenašeči bakterie mohou dostat i za ni, nejenže nemůže zpochybnit přiměřenost čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789, ale naopak prokazuje, že tato povinnost byla omezena na to, co bylo nezbytné pro dosažení sledovaného cíle (obdobně viz rozsudek ze dne 12. července 2001, Jippes a další, C-189/01, EU:C:2001:420, bod 120).
- 69 Co se za další týče povinnosti provést neprodlené odstranění hostitelských rostlin v daném okruhu „bez ohledu na jejich zdravotní stav“, tedy i když nevykazují žádné příznaky napadení bakterií *Xylella* ani neexistuje podezření, že jsou jí napadeny, žalobci v původních řízeních ve svých písemných vyjádřeních i na jednání tvrdili, že pojem „eradikace“ uvedený v článku 16 směrnice 2000/29 se vztahuje výhradně ke škodlivým organismům. Komise je proto zmocněna pouze k tomu, aby uložila odstranění rostlin napadených těmito organismy.
- 70 Jak však uvedl generální advokát v bodě 92 svého stanoviska, jelikož jsou ustanovení článku 16 směrnice 2000/29 obecná, neumožňují dovodit takové omezení působnosti opatření, jež mohou být Komisí přijata. S ohledem na zásadu obezřetnosti je třeba odstavec 3 uvedeného článku ve spojení s odstavcem 1 naopak chápat tak, že Komisi umožňuje v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 46 a 47 tohoto rozsudku přijmout veškerá opatření nezbytná k eradikaci nebo zastavení šíření škodlivých organismů, takže pokud dosažení uvedeného cíle vyžaduje odstranění nejen napadených rostlin, ale rovněž všech v blízkosti se nacházejících hostitelských rostlin, i když nevykazují žádné příznaky napadení bakterií *Xylella* ani neexistuje podezření, že jsou jí napadeny, uvedený orgán je oprávněn takové opatření uložit.
- 71 V projednávaném případě je za účelem určení, zda je toto opatření vhodné a nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, třeba určit, zda Komise měla při přijímání rozhodnutí shodující se údaje, které mohly potvrzovat to, že navzdory odstranění napadených rostlin mohou okolní hostitelské rostliny, třebaže nevykazují žádné příznaky napadení bakterií *Xylella* ani neexistuje podezření, že jsou jí napadeny, být jejími nosiči a přispívat k šíření této bakterie.
- 72 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že podle stanoviska EFSA ze dne 6. ledna 2015 „[h]ostitelské rostliny nevykazující žádné příznaky a nákazy nevykazující žádné příznaky nebo vykazující jen lehčí příznaky mohou uniknout kontrolám, jež jsou založeny výlučně na vizuální prohlídce, či dokonce na laboratorních testech, a to z důvodu případné příliš rané fáze nákazy či nerovnoměrného rozmístění bakterie v rostlině“ (s. 6). Dle uvedeného stanoviska z toho plyne, že přítomnost bakterie *Xylella* je u rostlin, jež nevykazují příznaky nebo byly čerstvě napadeny, jen obtížně zjištělná (s. 97). Uvedené stanovisko proto dochází k závěru, že „[v]zhledem ke zjištění, že se nákaza šíří z rostliny na rostlinu hmyzími přenašeči a existuje časová prodleva mezi inokulací bakterie těmito přenašeči a projevem příznaků či možností zjištění výskytu bakterie v rostlině, je v rámci eradikace rostlin, u nichž byla rozpoznána nákaza, zásadní zničit také veškeré jiné rostliny, jež se nacházejí v jejich blízkosti“ (s. 100).
- 73 Vzhledem k těmto vědeckým údajům se jeví, že Komise mohla mít na základě široké posuzovací pravomoci, kterou v dotčené oblasti disponuje, za to, že povinnost neprodleného odstranění hostitelských rostlin nacházejících se v blízkosti napadených rostlin je opatřením vhodným

a nezbytným pro zamezení šíření bakterie *Xylella* z těchto rostlin prostřednictvím jejich hmyzích přenašečů, na rozdíl od odstranění pouze rostlin napadených touto bakterií nebo sesychajících rostlin, navrhovaných G. Pescem a dalšími.

- 74 Pokud jde o striktně přiměřenou povahu této povinnosti, je třeba uvést, že unijní normotvůrce musel zvažovat jednotlivé dotčené zájmy, tedy na straně jedné zejména právo majitelů olivovníků v regionu Apulie vlastnit majetek, jakož i hospodářské, sociální a environmentální dopady plynoucí pro tento region z odstranění uvedených rostlin a na straně druhé význam rostlinné produkce v Unii a obecný zájem na zajištění účinné ochrany unijního území, včetně Itálie mimo území provincie Lecce, proti šíření bakterie *Xylella*.
- 75 V tomto ohledu je třeba především podotknout, že povinnost neprodleně odstranit všechny hostitelské rostliny v dotčeném okolí byla Komisí uložena z důvodu rychlého šíření bakterie na severu provincie Lecce poté, co tento orgán v prováděcím rozhodnutí 2014/87 pouze omezil převoz rostlin určených k výsadbě mimo tuto provincii a v prováděcím rozhodnutí 2014/497 uložil odstranění pouze napadených rostlin, což ukazuje na určité zpřísnování přijatých opatření.
- 76 Dále je třeba uvést, že Komise neuložila dotčenou povinnost odstranění za všech okolností. Odchylně od článku 6 prováděcího rozhodnutí 2015/789 totiž článek 7 uvedeného rozhodnutí zmocňuje, pouze pro provincii Lecce, v níž již není eradikace možná, příslušné vnitrostátní orgány k přijetí opatření k izolaci výskytu nezahrnujících odstranění všech hostitelských rostlin nacházejících se v blízkosti napadených rostlin.
- 77 Na jednání však žalobci v původních řízeních tvrdili, že tato odchylka naopak prokazuje nepřiměřenost povinnosti provést odstranění uvedených rostlin, jelikož nebyla uložena právě v zeměpisné oblasti, která je bakterií kontaminovaná nejvíce.
- 78 Není nicméně sporu o tom, že jak plyne z bodu 7 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2015/789, Komise v provincii Lecce již nesměruje k eradikaci bakterie *Xylella*, která již není možná, ale k zastavení šíření této bakterie tím, že členským státům umožňuje uložit odstranění napadených rostlin pouze v určitých oblastech a chránit tak stanoviště produkce, rostliny zvláštní kulturní, společenské nebo vědecké hodnoty, jakož i hranici se zbytkem území Unie. Za tímto účelem ukládá článek 8 uvedeného rozhodnutí vytvoření pásma dozoru bezprostředně kolem nárazníkové zóny obklopující zamořenou zónu provincie Lecce. Jak uvedla na jednání italská vláda, cílem těchto opatření vzhledem k tomu, že danou provincii obklopuje moře, je co možná nejvíce izolovat bakterii *Xylella* v této provincii a zamezit tak jejímu šíření do oblastí na sever od ní.
- 79 Naproti tomu mimo provincii Lecce je cílem Komise prostřednictvím opatření stanovených v článku 6 prováděcího rozhodnutí 2015/789 dosáhnout eradikace bakterie *Xylella*, která je dosud možná, tak aby nedošlo k jejímu rozšíření do celé Unie. Z důvodů, které již byly uvedeny v bodech 69 až 73 tohoto rozsudku, přitom dosažení těchto cílů vyžaduje odstranění nejen napadených rostlin, ale rovněž všech v jejich blízkosti se nacházejících hostitelských rostlin.
- 80 A konečně, co se týče toho, zda nemohla být na dotčené hostitelské rostliny uplatněna méně omezující opatření, jako například prořez nebo odříznutí vrchní části olivovníků a pesticidová kúra, které navrhuje G. Pesce a další, je třeba uvést, že tito nejenže svá tvrzení v tomto ohledu nezakládají na žádných vědeckých údajích, ale ze stanoviska EFSA ze dne 6. ledna 2015 mimoto plyne, že „[v] současnosti neexistuje žádná léčba, která by umožnila uzdravit napadené rostliny v terénních podmínkách. Napadené rostliny jimi většinou zůstanou již navždy nebo rychle uschnou. I když je možné, že změny způsobů pěstování (například průřez, hnojení a zavlažování) by měly na nemoc určitý vliv, nepostačovaly by k uzdravení rostlin“ (s. 97). Uvedené stanovisko navíc konstatuje, že „[r]adikální prořez napadených olivovníků v regionu Apulie vedl k růstu nových výhonků z dolní části kmene stromu, avšak dosud nebylo prokázáno, že by tato metoda účinně vedla k uzdravení rostlin a zabránění jejich úhynu“ (s. 97).

- 81 I když je za těchto podmínek pravdou, že povinnost odstranění všech hostitelských rostlin nacházejících se v blízkosti napadených rostlin může být zásahem do práva G. Pesceho a dalších vlastnit majetek, jakož i do životního prostředí regionu Apulie, jak tvrdí posledně jmenovaní, Komise byla na základě široké posuzovací pravomoci, kterou v dotčené oblasti disponuje, oprávněna po zvážení jednotlivých dotčených zájmů uložit tuto povinnost.
- 82 Je však třeba připomenout, že jak bylo uvedeno v bodě 51 tohoto rozsudku, pokud by se situace vyvinula tím směrem, že by eradikace bakterie *Xylella* na základě nových relevantních vědeckých údajů již nevyžadovala neprodlené odstranění všech hostitelských rostlin v okruhu 100 metrů od napadených rostlin, příslušelo by Komisi v souladu s čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29 změnit prováděcí rozhodnutí 2015/789 nebo přijmout nové rozhodnutí a na základě zásad obezřetnosti a proporcionality tento vývoj zohlednit.

K neexistenci režimu náhrady škod v prováděcím rozhodnutí 2015/789

- 83 Jelikož podle G. Pesceho a dalších vede prováděcí rozhodnutí 2015/789 k faktickému vyvlastnění majitelů dotčených zemědělských podniků, měla Komise v uvedeném rozhodnutí výslovně stanovit náhradu škody přiměřenou skutečné hodnotě nenapadených rostlin, jejichž odstranění rozhodnutí ukládá.
- 84 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že unijní normotvůrce může v rámci široké posuzovací pravomoci, kterou má v oblasti zemědělské politiky, rozhodnout, že stanoví částečnou nebo úplnou náhradu škody pro vlastníky podniků, v nichž dochází k porážce či likvidaci zvířat. Z tohoto konstatování však nelze podle Soudního dvora vyvozovat skutečnost, že v unijním právu existuje obecná zásada vyžadující přiznání náhrady škody za všech okolností (viz rozsudek ze dne 10. července 2003, Booker Aquaculture a Hydro Seafood, C-20/00 a C-64/00, EU:C:2003:397, bod 85).
- 85 Je však třeba uvést, že článek 17 Listiny, týkající se práva na vlastnictví, nyní v odstavci 1 stanoví zejména, že „[n]ikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě“ a že „[u]žívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu“.
- 86 Jelikož právo na náhradu škody plyne přímo z článku 17 Listiny, pouhá skutečnost, že samotná směrnice 2000/29 ani prováděcí rozhodnutí 2015/789 režim náhrady škod neobsahují nebo neukládají výslovnou povinnost takový režim zavést, nemůže být vykládána tak, že by takové právo vylučovala. Z toho vyplývá, že uvedené rozhodnutí nemůže být z tohoto důvodu pokládáno za neplatné.
- 87 Ze všeho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 není v rozporu se směrnicí 2000/29 ani se zásadami proporcionality a obezřetnosti.

K platnosti čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 s ohledem na zásady plynoucí z povinnosti uvést odůvodnění

- 88 Je třeba připomenout, že z odůvodnění požadovaného článkem 296 SFEU musí sice jasně a jednoznačně vyplývat úvahy unijního orgánu, jenž dotčený akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a Soudní dvůr mohl provést přezkum, nicméně není potřeba, aby toto odůvodnění uvádělo všechny relevantní skutkové nebo právní okolnosti (viz rozsudek ze dne 18. června 2015, Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 58). Je tomu tak tím spíše tehdy, jestliže členské státy byly úzce zapojeny do procesu vypracování tohoto aktu, a tudíž znají důvody, které vedly k jeho přijetí (viz zejména rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko v. Komise, C-304/01, EU:C:2004:495, bod 50).

- 89 Kromě toho, pokud se jedná o akt s obecnou působností, odůvodnění se může omezit na uvedení celkové situace, jež vedla k jeho přijetí, a obecných cílů, o jejichž dosažení dotčený akt usiluje (viz zejména rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko v. Rada, C-304/01, EU:C:2004:495, bod 51).
- 90 Proto, pokud z napadeného aktu vyplývá podstata cíle sledovaného orgánem, by bylo zbytečné požadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu, kterou tento orgán provedl (viz zejména rozsudek ze dne 18. června 2015, Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 60).
- 91 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že body 1 až 4 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2015/789 jasně uvádějí důvody, které vedly Komisi k rozhodnutí o rozšíření eradikačních opatření na všechny hostitelské rostliny nacházející se v blízkosti napadených rostlin. Z těchto bodů totiž plyne, že toto rozšíření má odpovídat obecnému zájmu spočívajícímu v posílení dříve přijatých opatření na základě objevení nových ohnisek bakterie *Xylella* a zamezení šíření této bakterie do celé Unie, při zohlednění nových vědeckých stanovisek EFSA, která rozšířila seznam rostlin, které jsou náchylné k napadení touto bakterií, ale některá z těchto opatření byla omezena pouze na hostitelské rostliny tak, „aby byla zajištěna přiměřenost“. Mimoto podle bodu 1 odůvodnění uvedeného rozhodnutí byly italské orgány zapojeny do jeho přijímání, takže musely být seznámeny s důvody, které vedly k jeho přijetí, jakož i s opatřeními, která Komise zamýšlela přijmout za účelem eradikace bakterie *Xylella*.
- 92 Za těchto okolností nebyla Komise v žádném případě povinna v bodech odůvodnění svého rozhodnutí podrobně rozvést důvody, na nichž mohlo být založeno každé z jí uložených zvláštních opatření.
- 93 Z toho plyne, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 splňuje povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU.
- 94 Z výše uvedených úvah vyplývá, že přezkum položených otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí 2015/789 s ohledem na směrnici 2000/29 vykládanou ve světle zásad obezřetnosti a proporcionality, jakož i s ohledem na povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU a v článku 41 Listiny.

K nákladům řízení

- 95 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Přezkum položených otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 6 odst. 2 písm. a) prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2015/789 ze dne 18. května 2015 o opatřeních proti zavlékání organismu *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) do Unie a proti jeho rozšiřování na území Unie s ohledem na směrnici Rady 2000/29/ES ze dne 8. května 2000 o ochranných opatřeních proti zavlékání organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství a proti jejich rozšiřování na území Společenství, ve znění směrnice Rady 2002/89/ES ze dne 28. listopadu 2002, vykládanou ve světle zásad obezřetnosti a proporcionality, jakož i s ohledem na povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU a v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie.

Podpisy.