



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

9. juni 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — sundhedsbeskyttelse af planter — direktiv 2000/29/EF — beskyttelse mod indslæbning og spredning i Den Europæiske Union af skadegørere på planter eller planteprodukter — gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/789 — foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) — artikel 6, stk. 2, litra a) — forpligtelse til omgående at fjerne værtsplanter, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius af 100 m omkring de inficerede planter — gyldighed — artikel 16, stk. 3, i direktiv 2000/29 — proportionalitetsprincippet — forsigtighedsprincippet — begrundelsespligt — ret til erstatning«

I de forenede sager C-78/16 og C-79/16,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelser af 16. december 2015, indgået til Domstolen den 10. februar 2016, i sagerne:

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

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

mod

Presidenza del Consiglio dei Ministri (sag 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,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne A. Arabadjiev, C.G. Fernlund, S. Rodin og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

* Processprog: italiensk.

henset til afgørelse truffet af Domstolens præsident den 13. april 2016 om at undergive nærværende sager den fremskyndede procedure i henhold til artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. maj 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Giovanni Pesce m.fl. ved avvocato G. Pesce
- Cesare Serinelli m.fl. ved avvocati M. Alterio og M. Tagliaferro
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato S. Fiorentino og G. Caselli
- den græske regering ved E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou og G. Kanellopoulos, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved F. Moro, I. Galindo Martín, D. Bianchi og A. Sauka, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. maj 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 6, stk. 2-4, i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/789 af 18. maj 2015 om foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (EUT 2015, L 125, s. 36).
- 2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med søgsmål mellem på den ene side flere ejere af landbrugsejendomme i Brindisi-provinsen i Region Puglia (Italien), hvor der dyrkes oliventræer af plantearten *Olea europaea* L., og på den anden side Presidenza del Consiglio dei Ministri (Statsministeriet) (sag C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Statsministeriet – afdelingen for civilbeskyttelse (Italien)), Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (den delegerede kommissær for bekæmpelse af den plantesundhedsrisiko, der er forbundet med spredningen af *Xylella* på Region Puglias område (Italien)) (herefter »den delegerede kommissær«), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministeriet for landbrug, fødevarer og skovbrug (Italien)) (herefter »Landbrugsministeriet«) og Regione Puglia (Region Puglia (Italien)) vedrørende de foranstaltninger, der er truffet af disse myndigheder med henblik på at udrydde bakterien *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (herefter »*Xylella*«) i den nævnte region og undgå spredning af den.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2000/29

- 3 Artikel 16 i Rådets direktiv 2000/29/EF af 8. maj 2000 om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet (EFT 2000, L 169, s. 1), som ændret ved Rådets direktiv 2002/89/EF af 28. november 2002 (EFT 2002, L 355, s. 45) (herefter »direktiv 2000/29«) bestemmer:

»1. Hver medlemsstat underretter omgående skriftligt Kommissionen og de øvrige medlemsstater om enhver tilstedeværelse på den pågældende medlemsstats område af planteskadegørere, der er opført i bilag I, del A, kapitel I [...]

Den træffer alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at udrydde eller, hvis dette ikke er muligt, begrænse udbredelsen af de pågældende planteskadegørere. Den underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de foranstaltninger, den har truffet.

2. Hver medlemsstat underretter omgående skriftligt Kommissionen og de øvrige medlemsstater, såfremt der er påvist eller hersker mistanke om forekomst af planteskadegørere, der ikke er opført i bilag I eller i bilag II, og som hidtil ikke var kendt på dens område [...]

[...]

3. I de i stk. 1 og 2 omhandlede tilfælde undersøger Kommissionen hurtigst muligt situationen sammen med Den Stående Komité for Plantesundhed. Under Kommissionens ansvar og i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i artikel 21 kan der foretages undersøgelser på stedet. De fornødne foranstaltninger, herunder sådanne, hvorved det kan bestemmes, om de af medlemsstaterne trufne foranstaltninger skal ophæves eller ændres, kan træffes på grundlag af en skadegørerrisikoanalyse eller en foreløbig skadegørerrisikoanalyse i de i stk. 2 omhandlede tilfælde efter proceduren i artikel 18, stk. 2. Kommissionen følger situationens udvikling og ændrer eller ophæver efter samme procedure de nævnte foranstaltninger i forhold til udviklingen i situationen. Så længe der ikke er vedtaget nogen foranstaltning efter nævnte procedure, kan medlemsstaten opretholde de foranstaltninger, den har iværksat.

[...]

5. Hvis Kommissionen ikke er blevet underrettet om de foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 1 eller 2, eller hvis den mener, at de trufne foranstaltninger er utilstrækkelige, kan den i afventning af et møde i Den Stående Komité for Plantesundhed træffe midlertidige beskyttelsesforanstaltninger på grundlag af en foreløbig skadegørerrisikoanalyse med henblik på at udrydde eller, hvis dette ikke er muligt, forhindre spredning af de pågældende skadegørere [...]

- 4 Bilag I, del A, til direktiv 2000/29 opregner, således som det fremgår af dets overskrift, de »[s]kadegørere, hvis indslæbning og spredning forbydes i samtlige medlemsstater«. Under overskriften »[s]kadegørere, der ikke vides at forekomme nogetsteds i Fællesskabet, men som er af betydning for hele Fællesskabet«, indeholder del A, kapitel I, litra b), med overskriften »Bakterier« et punkt 1, der er benævnt »*Xyllela* [...]«.

Gennemførelsesafgørelse 2014/87/EU og 2014/497/EU

- 5 Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/87/EU af 13. februar 2014 om foranstaltninger mod spredning inden for Unionen af [*Xylella*] (EUT 2014, L 45, s. 29), der blev vedtaget på grundlag af direktiv 2000/29, navnlig dets artikel 16, stk. 3, fjerde punktum, har følgende ordlyd i anden, tredje og syvende betragtning dertil:
- »(2) Den 21. oktober 2013 oplyste Italien de andre medlemsstater og Kommissionen om [*Xylellas* (herefter »skadegøreren«)] forekomst i Italien på to særskilte områder i [Lecce-provinsen] i [Region Puglia]. Siden er der blevet identificeret to yderligere særskilte udbrud i samme provins. Forekomsten af skadegøreren blev bekræftet for en række plantearter, herunder *Olea europaea* L., [...], der viste bladsvind og tegn på hurtigt forfald [...]
- (3) Den 29. oktober 2013 iværksatte [Region Puglia] hasteforanstaltninger med henblik på at forebygge og udrydde skadegøreren [...] i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29[...]
- [...]
- (7) Set i lyset af skadegørerens art spredes den sandsynligvis hurtigt og vidt. For at sikre at skadegøreren ikke spredes til resten af Unionen, skal der straks iværksættes foranstaltninger. Indtil der foreligger mere specifikke oplysninger om værtsspektrum, vektorer, indslæbningsveje og muligheder for risikobegrænsning, bør flytning [af planter til plantning] fra områder, hvor der muligvis findes inficerede planter, forbydes.«
- 6 I henhold til denne første gennemførelsesafgørelse har Kommissionen således forbudt »[f]lytning af planter til plantning« fra Lecce-provinsen i Region Puglia i Italien (artikel 1), fastsat gennemførelse af officielle årlige undersøgelser med henblik på at afsløre bakterien *Xylellas* forekomst (artikel 2) og har pålagt medlemsstaterne at sikre, at hvis en person får kendskab til skadegørerens forekomst eller har begrundet mistanke om en sådan forekomst, skal den pågældende underrette den kompetente myndighed inden for ti dage (artikel 3).
- 7 Denne afgørelse blev ophævet ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/497/EU af 23. juli 2014 om foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella* [...] (EUT 2014, L 219, s. 56).
- 8 I henhold til denne anden gennemførelsesafgørelse, der har samme retsgrundlag som den første, har Kommissionen begrænset flytningen af planter, der er værtsplanter for bakterien *Xylella*, og deres indførsel til Unionen er blevet underlagt forskellige betingelser, såfremt de har oprindelse i tredjelande, hvor denne bakterie vides at forekomme (artikel 2 og 3). Med henblik på at udrydde bakterien *Xylella* og forhindre spredning af den, har Kommissionen pålagt medlemsstaterne om nødvendigt at fastlægge »afgrænsede områder«, der består af en »inficeret zone« og en »stødpudezone«, hvor medlemsstaterne bl.a. skal fjerne alle planter, der er inficeret med bakterien *Xylella* samt alle planter, der udviser symptomer på muligt infektion med denne bakterie, og alle planter, der kan være blevet smittet [artikel 7 og bilag III, afsnit 2, litra a)].

Gennemførelsesafgørelse 2015/789

- 9 Gennemførelsesafgørelse 2014/497 er blevet ophævet ved gennemførelsesafgørelse 2015/789, der er vedtaget i henhold til det samme retsgrundlag som de to første og omfatter følgende relevante betragtninger:

- »(1) På baggrund af de kontroller, der er foretaget af Kommissionen, samt underretninger fra de italienske myndigheder om nye udbrud bør foranstaltningerne i Kommissionens gennemførelsesafgørelse [2014/87] styrkes.
- (2) Den Europæiske Fødevarer-sikkerhedsautoritet (EFSA [...]) offentliggjorde den 6. januar 2015 en videnskabelig udtalelse om den risiko for plantesundheden, som *Xylella* [...] udgør på EU's område, med identifikation og evaluering af muligheder for risikobegrænsning. [...] Den 20. marts 2015 offentliggjorde [EFSA] desuden en videnskabelig rapport om kategorisering af de pågældende planter til plantning, bortset fra frø, i overensstemmelse med risikoen for indslæbning af skadegøreren. I rapporten kategoriseres de plantearter, der hidtil er blevet bekræftet som værende modtagelige for de europæiske og ikke-europæiske isolater af skadegøreren ved naturlig infektion, eksperimentel infektion via overførsel med vektorer eller ukendte infektionstyper (i det følgende benævnt »specificerede planter«). Denne liste er længere end listen i gennemførelsesafgørelse [2014/497]. Nærværende afgørelse bør derfor finde anvendelse på flere arter end gennemførelsesafgørelse [2014/497]. For at sikre proportionalitet bør visse foranstaltninger dog kun omfatte plantearter, der er modtagelige for de europæiske isolater af skadegøreren (i det følgende benævnt »værtsplanter«). Mens der i denne forbindelse i EFSA-udtalelsen af 6. januar 2015 gøres opmærksom på usikkerheden – fordi forskningen stadig pågår – med hensyn til antallet af plantearter, har resultaterne af de italienske myndigheders undersøgelser bekræftet visse specificerede planters potentiale som værtsplanter.

[...]

- (4) Med henblik på at udrydde skadegøreren og forhindre, at den spredes yderligere i resten af Unionen, bør medlemsstaterne fastlægge afgrænsede områder, der består af en inficeret zone og en stødpudezone, og gennemføre udryddelsesforanstaltninger [...]

[...]

- (7) I Lecce-provinsen er skadegøreren allerede etableret i vid udstrækning. I det omfang det af den foreliggende dokumentation fremgår, at skadegøreren i visse dele af det pågældende område har forekommet i mere end to år, og det ikke længere er muligt at udrydde den, bør det officielle ansvarlige organ have mulighed for i stedet for udryddelsesforanstaltninger at iværksætte inddæmningsforanstaltninger med det formål i det mindste at beskytte produktionssteder, planter af særlig kulturel, samfundsmæssig eller videnskabelig værdi samt grænsen til resten af Unionens område. Inddæmningsforanstaltningerne bør have til formål at reducere mængden af bakterieinokulum i det pågældende område mest muligt og holde vektorpopulationen på det lavest mulige niveau.

- (8) Med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse af resten af Unionens område mod skadegøreren bør der, under hensyntagen til sandsynligheden for, at skadegøreren spredes naturligt og ved menneskelig aktivitet, bortset fra flytning af specificerede planter til plantning, oprettes en overvågningszone umiddelbart uden om stødpudezonen omkring den inficerede zone udgørende Lecce-provinsen.

[...]

(17) Foranstaltningerne i denne afgørelse er i overensstemmelse med udtalelse fra Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder.«

10 Artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2015/789 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I denne afgørelse forstås ved:

a) »skadegører«: europæiske og ikke-europæiske isolater af [*Xylella*]
b) »specificerede planter«: alle planter til plantning, bortset fra frø, tilhørende slægter eller arter opført i bilag I

c) »værtsplanter«: alle specificerede planter tilhørende slægter eller arter opført i bilag II

[...]«

11 Denne afgørelses artikel 4 med overskriften »Fastlæggelse af afgrænsede områder« bestemmer:

»1. Hvis forekomst af skadegøreren bekræftes, afgrænser den pågældende medlemsstat straks et område i henhold til stk. 2, i det følgende benævnt »afgrænset område«.

2. Det afgrænsede område skal omfatte en inficeret zone og en stødpudezone.

[...]«

12 Den nævnte afgørelses artikel 6 med overskriften »Udryddelsesforanstaltninger« bestemmer:

»1. Medlemsstaten, som har fastlagt det i artikel 4 omhandlede afgrænsede område, træffer i dette område de i stk. 2-11 omhandlede foranstaltninger.

2. Den pågældende medlemsstat fjerner omgående følgende inden for en radius af 100 m omkring planter, der er blevet testet og fundet inficeret med skadegøreren:

a) værtsplanter, uanset deres sundhedstilstand

b) planter, der vides at være inficeret med skadegøreren

c) planter, der udviser symptomer på mulig infektion med skadegøreren eller mistænkes for at være inficeret med skadegøreren.

3. Den pågældende medlemsstat udtager prøver af og tester de specificerede planter inden for en radius af 100 m omkring hver inficeret plante i overensstemmelse med den internationale standard for plantesundhedsforanstaltninger ISPM No 31 [...].

4. Den pågældende medlemsstat gennemfører forud for fjernelse af planter som omhandlet i stk. 2 passende plantesundhedsmæssige behandlinger mod skadegørers vektorer og planter, der kan være vært for disse vektorer. Disse behandlinger kan eventuelt omfatte fjernelse af planter.

5. Den pågældende medlemsstat destruerer på stedet eller på en nærtliggende lokalitet, som er udpeget til dette formål i den inficerede zone, de i stk. 2 omhandlede planter og plantedele på en sådan måde, at skadegøreren ikke spredes.

[...]«

- 13 Artikel 7 i gennemførelsesafgørelse 2015/789 med overskriften »Inddæmningsforanstaltninger« fastsætter:

»1. Uanset artikel 6 kan den pågældende medlemsstats officielle ansvarlige organ beslutte at iværksætte inddæmningsforanstaltninger, jf. stk. 2-6 (i det følgende benævnt »inddæmningsområde«), dog udelukkende i Lecce-provinsen.

2. Den pågældende medlemsstat fjerner omgående som minimum alle planter, der er fundet inficeret med skadegøreren, hvis de befinder sig på en af følgende lokaliteter:

[...]«

- 14 Afgørelsens artikel 8 med overskriften »Oprettelse af en overvågningszone i Italien« fastsætter i stk. 1, at medlemsstaterne skal oprette en overvågningszone, der er mindst 30 km bred, og som støder op til det afgrænsede område, der omfatter den inficerede zone udgørende Lecce-provinsen.
- 15 Bilag I og II til gennemførelsesafgørelse 2015/789, der ifølge deres overskrift omfatter henholdsvis en »[l]iste over planter, der vides at være modtagelige for de europæiske og ikke-europæiske isolater af skadegøreren (»specificerede planter«)« og en »[l]iste over planter, der vides at være modtagelige for de europæiske isolater af skadegøreren (»specificerede planter«)«, herunder *Olea europea L.*

Italiensk ret

- 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* (dekret fra ministeren for landbrug, fødevarer og skovbrug nr. 2180, hvori der fastsættes nye hasteforanstaltninger til forebyggelse, kontrol og udryddelse af *Xylella fastidiosa*) af 19. juni 2015 (herefter »dekretet af 19. juni 2015«) har gennemført gennemførelsesafgørelse 2015/789. Dette dekrets artikel 8 og 9 svarer i det væsentlige til afgørelsens artikel 6 og 7.
- 17 Den 30. september 2015 vedtog den delegerede kommissær en handlingsplan, der ligeledes pålægger de foranstaltninger, der er fastsat i dekretet.

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Ved en række afgørelser meddelt i juli og oktober 2015 har Servizio Agricoltura della Regione Puglia (landbrugsstyrelsen i Region Puglia) pålagt sagsøgerne i hovedsagerne at fælde de oliventræer, der befinder sig på de landbrugsejendomme, som de er ejere af, idet disse træer anses for at være inficerede med bakterien *Xylella*, samt alle de værtsplanter, der befinder sig inden for en radius af 100 m omkring de inficerede planter. Disse afgørelser fastsatte endvidere, at såfremt ejerne ikke vil efterkomme dette, vil de omkostninger, der er knyttet til den kompetente myndigheds udryddelse af bakterien, blive pålagt disse ejere med forbehold for idømmelse af en administrativ sanktion.
- 19 Sagsøgerne i hovedsagerne har anlagt søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) med påstand om annulation af disse afgørelser og af de retsakter, der er vedtaget af de kompetente offentlige myndigheder i Region Puglia og af den delegerede kommissær med henblik på at bekæmpe spredning af bakterien *Xylella* i denne regions område, herunder bl.a. dekretet af 19. juni 2015 og handlingsplanen af 30. september 2015.
- 20 Efter sagsøgernes opfattelse er disse forskellige nationale foranstaltninger ulovlige, idet gennemførelsesafgørelse 2015/789, som de er baseret på, selv er i strid med proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet og er behæftet med en begrundelsesmangel.

21 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio), der er i tvivl om gyldigheden af gennemførelsesafgørelse 2015/789, har efter at have udsat gennemførelsen af de omhandlede nationale foranstaltninger, der pålægger fjernelse af alle værtsplanter inden for en radius af 100 m omkring de inficerede planter, besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er direktiv 2000/29 [...], navnlig bestemmelserne i artikel 11, stk. 3, artikel 13c, stk. 7, artikel 16, stk. 1-3 og 5, samt proportionalitetsprincippet, princippet om logik og rimelighedsprincippet, til hinder for anvendelse af artikel 6, stk. 2 og 4, i [...] gennemførelsesafgørelse [...] 2015/789 – som gennemført i den italienske retsorden ved artikel 8, stk. 2 og 4, i dekretet [af 19. juni 2015] for så vidt angår den del, hvor det pålægges omgående at fjerne værtsplanterne, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius af 100 m omkring de planter, der er blevet testet og fundet inficeret med skadegøreren, idet den pågældende medlemsstat forud for fjernelse af planter som omhandlet i stk. 2 gennemfører passende plantesundhedsmæssige behandlinger mod skadegøreren vektorer og planter, der kan være vært for disse vektorer, herunder behandlinger, der eventuelt kan omfatte fjernelse af planter?
- 2) Er direktiv 2000/29 [...], i særdeleshed bestemmelsen ifølge udtrykket »nødvendige foranstaltninger med henblik på at udrydde eller, hvis dette ikke er muligt, begrænse udbredelsen af [...] planteskadegørere« i artikel 16, stk. 1, til hinder for anvendelse af artikel 6, stk. 2, i [...] gennemførelsesafgørelse [...] 2015/789, som gennemført i den italienske retsorden ved artikel 8, stk. 2, i dekretet [af 19. juni 2015], for så vidt angår den del, hvor der fastlægges omgående fjernelse af værtsplanterne, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius af 100 m omkring de planter, der er blevet testet og fundet inficeret?
- 3) Er artikel 16, stk. 1-3 og 5, i direktiv 2000/29 [...] samt proportionalitetsprincippet, princippet om logik og [princippet om, at de processuelle regler skal overholdes], til hinder for, at artikel 6, stk. 2 og 4, i [...] gennemførelsesafgørelse [...] 2015/789, som gennemført i den italienske retsorden ved artikel 8, stk. 2 og 4, i dekretet [af 19. juni 2015], fortolkes således, at udryddelsesforanstaltningen i stk. 2 kan pålægges, inden og uanset om der forud herfor er anvendt de i stk. 3 og 4 i samme artikel 6 omhandlede foranstaltninger?
- 4) Er forsigtighedsprincippet, rimelighedsprincippet og proportionalitetsprincippet til hinder for anvendelse af artikel 6, stk. 2-4, i [...] gennemførelsesafgørelse [...] 2015/789 som gennemført i den italienske retsorden ved artikel 8, stk. 2 og 4, i dekretet [af 19. juni 2015] for så vidt angår den del, hvor der pålægges foranstaltninger til udryddelse af værtsplanterne inden for en radius af 100 m omkring de planter, der er blevet fundet inficeret med [*Xylella*], selv om der ikke findes sikkert videnskabeligt bevis for eksistensen af en årsagsforbindelse mellem forekomst af skadegøreren og udtørring af planter, som vurderes at være inficerede?
- 5) Er artikel 296, stk. 2, TEUF og [...] artikel 41 i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herefter »chartret«] til hinder for anvendelse af artikel 6, stk. 2 og 4, i [...] gennemførelsesafgørelse [...] 2015/789 for så vidt angår den del, hvor der fastlægges omgående fjernelse af værtsplanterne, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius af 100 m omkring de planter, der er blevet testet og fundet inficeret, fordi foranstaltningen mangler en passende begrundelse?
- 6) Er rimelighedsprincippet og proportionalitetsprincippet til hinder for anvendelse af [...] gennemførelsesafgørelse [...] 2015/789, som gennemført i den italienske retsorden ved dekretet [af 19. juni 2015], som fastlægger foranstaltninger til fjernelse af værtsplanterne, uanset deres sundhedstilstand, af de planter, der vides at være inficeret med skadegøreren, og af planter, der udviser symptomer på mulig infektion med [*Xylella*] eller mistænkes for at være inficeret med denne skadegører, uden at fastlægge nogen form for erstatning til de ejere, der er uden skyld i spredning af denne skadegører?»

- 22 Ved kendelse af 13. april 2016, Pesce m.fl. (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:251) har Domstolens præsident besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om at undergive disse sager den fremskyndede procedure i henhold til artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 105, stk. 1 i Domstolens procesreglement.

Anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

- 23 Efter generaladvokatens fremsættelse af forslaget til afgørelse har Giovanni Pesce m.fl. ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. maj 2016 anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes. Til støtte for denne anmodning har Giovanni Pesce m.fl. i det væsentlige gjort gældende, at generaladvokaten i forslaget til afgørelse har fremført fejlagtige argumenter og nye forhold, der ikke har været genstand for en kontradiktorisk forhandling.
- 24 Det bemærkes, at der i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og i dennes procesreglement ikke er fastsat bestemmelser om, at de berørte, der er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, kan indgive indlæg til generaladvokatens forslag til afgørelse (jf. i denne retning dom af 4.9.2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, præmis 30).
- 25 I henhold til artikel 252, stk. 2, TEUF skal generaladvokaten fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, som i henhold til statuten for Den Europæiske Unions Domstol kræver hans medvirken. Domstolen er hverken bundet af det forslag til afgørelse eller af den begrundelse, som generaladvokaten er fremkommet med (dom af 3.12.2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, præmis 33).
- 26 En parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan derfor ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling (jf. i denne retning dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 26).
- 27 Domstolen kan imidlertid i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte (jf. i denne retning dom af 7.4.2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, præmis 19).
- 28 Det er ikke tilfældet her. Både sagsøgerne i hovedsagerne, den italienske regering og den græske regering samt Kommissionen har nemlig under retsforhandlingernes skriftlige del og, med undtagelse af den græske regering, under den mundtlige del fremført alle deres faktiske og retlige argumenter vedrørende gyldigheden af gennemførelsesafgørelse 2015/789. Domstolen finder således efter at have hørt generaladvokaten, at den er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse, og at disse oplysninger har været genstand for drøftelse for denne.
- 29 Henset til ovenstående betragtninger finder Domstolen, at det er ufornuddent at anordne en genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 30 Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål, der delvist skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om den forpligtelse, som den berørte medlemsstat pålægges ved artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 til omgående at fjerne værtsplanter, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius af 100 m omkring de planter, der er blevet testet og fundet inficeret med skadegøreren, i det foreliggende tilfælde bakterien *Xylella*, uden at denne forpligtelse ledsages af en

erstatningsordning, er ugyldig, fordi den er i strid med EU-retten og navnlig med direktiv 2000/29 (første til tredje og sjette spørgsmål), sammenholdt med forsigtighedsprincippet (fjerde spørgsmål) og proportionalitetsprincippet (første, tredje, fjerde og sjette spørgsmål), samt de krav, der følger af overholdelsen af begrundelsespligten som omhandlet i artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41 (femte spørgsmål).

- 31 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret endvidere at forstå den indre sammenhæng mellem bestemmelserne i den nævnte afgørelses artikel 6, stk. 2-4, idet disse samtidigt pålægger dels en forpligtelse til »omgående« at fjerne værtsplanter inden for den omhandlede radius, dels at udtage prøver og gennemføre plantesundhedsmæssige behandlinger, der »eventuelt« kan omfatte fjernelse af planter (første og tredje spørgsmål).
- 32 Med henblik på at besvare spørgsmålene vedrørende gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 skal det sidste spørgsmål undersøges først, da det vedrører selve rækkevidden af de forskellige forpligtelser, der er fastsat i denne artikel.

Rækkevidden af de forpligtelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 2-4 i gennemførelsesafgørelse 2015/789

- 33 Giovanni Pesce m.fl. har gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 6 i gennemførelsesafgørelse 2015/789 er behæftet med en intern modsigelse. Selv om det nemlig fremgår af denne artikels stk. 2, litra a), at medlemsstaterne »omgående« skal fjerne alle de værtsplanter, der befinder sig i nærheden af de inficerede planter, uanset deres sundhedstilstand, pålægger samme artikels stk. 3 og 4 de berørte medlemsstater at foretage visse handlinger forud for fjernelsen. På det grundlag skal denne afgørelses artikel 6, stk. 2, litra a), fortolkes således, at den pålægger fjernelse af disse værtsplanter, men først efter at der er foretaget en undersøgelse af deres sundhedstilstand, og der er gennemført passende plantesundhedsmæssige behandlinger.
- 34 Det bemærkes, at den berørte medlemsstat i henhold til artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 er forpligtet til omgående at fjerne værtsplanterne, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius på 100 m omkring de planter, der er inficeret med bakterien *Xylella*, der i henhold til bilag I, del A, kapitel I, litra b) til direktiv 2000/29 er skadegørere, der ikke vides at forekomme i Unionen, hvis indslæbning og spredning skal forbydes i samtlige medlemsstater.
- 35 Som anført af Kommissionen må det konstateres, at denne forpligtelse ikke er i modstrid med de forpligtelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 3 og 4. Således som det nemlig fremgår af selve ordlyden af stk. 4 i den nævnte artikel 6, skal den pågældende medlemsstat »forud« for fjernelsen af de værtsplanter, der er omhandlet i det nævnte stk. 2, litra a), gennemføre en passende plantesundhedsmæssig behandling, der ikke vedrører planterne selv, i modsætning til hvad sagsøgerne i hovedsagerne har antaget, men bakteriens »vektorer«, dvs. de inficerende insekter, med henblik på at bekæmpe disse ved at udrydde dem eller »eventuelt« ved at fjerne de planter, der er vært for dem.
- 36 Som anført af EFSA i dennes udtalelse af 6. januar 2015 med overskriften »Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* [...] in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options« (»Videnskabelig udtalelse om den risiko for plantesundheden, som *Xylella* [...] udgør på EU's område, med identifikation og evaluering af muligheder for risikobegrænsning«) (herefter »EFSA's udtalelse af 6. januar 2015«), som Kommissionen har henvist til i anden betragtning til gennemførelsesafgørelse 2015/789, er denne indledende foranstaltning nødvendig, henset til, at vektorinsekterne kan flytte sig fra de inficerede planter til andre planter (s. 109). Den nævnte foranstaltning gør det muligt, således som Kommissionen har forklaret i sit skriftlige indlæg, at begrænse risikoen for spredning af de nævnte vektorer og dermed af selve bakterien på tidspunktet for fjernelsen i henhold til denne afgørelses artikel 6, stk. 2, litra a), af de værtsplanter, der kan være vært for disse vektorer.

- 37 Desuden skal den berørte medlemsstat i henhold til denne artikels stk. 3, uden nogen anden kronologisk præcisering udtage prøver og teste de »specificerede planter« inden for en radius af 100 m omkring hver inficeret plante, hvilket omfatter ikke alene »værtsplanterne« i den nævnte artikels stk. 2, litra a), dvs. dem, der er modtagelige for europæiske isolater af bakterien *Xylella*, men også de planter, der er modtagelige for de ikke-europæiske isolater af denne bakterie.
- 38 Det følger heraf, at forpligtelserne i henhold til artikel 6, stk. 2-4, i gennemførelsesafgørelse 2015/789 ikke omfatter selvstændige forpligtelser, der gensidigt udelukker hinanden, men en helhed af foranstaltninger, der hænger uløseligt sammen og har en forskellig rækkevidde, og som for så vidt angår dem, der er fastsat i denne artikels stk. 2, litra a), og stk. 4, skal finde anvendelse successivt. Forpligtelserne i henhold til det nævnte stk. 3 og 4 skal derfor ikke forstås således, at de berører den ufravigelige karakter af forpligtelsen til »omgående« at fjerne værtsplanter inden for den pågældende radius omkring de inficerede planter.
- 39 Det er i lyset af disse indledende betragtninger, at gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 skal undersøges.
- Gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 i forhold til direktiv 2000/789, sammenholdt med forsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet*
- 40 Det bemærkes, at størsteparten af de bestemmelser i direktiv 2000/29, som den forelæggende ret har henvist til i sit første præjudicielle spørgsmål, ikke er relevante for undersøgelsen af gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789.
- 41 For det første vedrører artikel 11, stk. 3, og artikel 13c, stk. 7, i direktiv 2000/29 ikke den situation, der er omfattet af den nævnte artikel 6, stk. 2, litra a), idet disse bestemmelser vedrører henholdsvis flytning af planter mellem medlemsstaterne og indførsel til Unionen af planter fra tredjelande.
- 42 Dernæst vedrører dette direktivs artikel 16, stk. 1 og 2, isoleret set de foranstaltninger, der ikke skal træffes af Kommissionen, men af medlemsstaterne, idet denne artikels stk. 2 desuden omhandler de skadegørere, der til forskel fra bakterien *Xylella* ikke er opført i bilagene til det nævnte direktiv.
- 43 Endelig har samme artikel 16, stk. 5, til formål at gøre det muligt for Kommissionen »i afventning af et møde i Den Stående Komité for Plantesundhed« at træffe midlertidige beskyttelsesforanstaltninger på grundlag af en foreløbig skadegørerrisikoanalyse med henblik på at udrydde eller, hvis dette ikke er muligt, forhindre spredning af de pågældende skadegørere. Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at gennemførelsesafgørelse 2015/789, således som det fremgår af 17. betragtning dertil, er i overensstemmelse med en udtalelse fra den kompetente komité for plantesundhed.
- 44 Det skal derimod bemærkes, at artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 er vedtaget på grundlag af artikel 16, stk. 3, fjerde punktum, i direktiv 2000/29, der giver Kommissionen kompetence til på grundlag af situationens udvikling og en skadegørerrisikoanalyse at ændre eller ophæve de »nødvendige foranstaltninger«, som medlemsstaterne har truffet bl.a. i henhold til denne artikel 16, stk. 1, med henblik på udryddelse af den pågældende skadegører.
- 45 Det er derfor i forhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2000/29, at undersøgelsen af gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 skal foretages.
- 46 I denne henseende følger det af fast retspraksis, at Kommissionen inden for rammerne af sine gennemførelsesbeføjelser, hvis grænser navnlig bedømmes på grundlag af de vigtigste generelle mål for den pågældende retsakt, er beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre den pågældende retsakt, forudsat at de ikke strider mod denne retsakt. Det fremgår i øvrigt af artikel 290, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 291,

stk. 2, TEUF, at Kommissionen ved udøvelsen af sine gennemførelsesbeføjelser hverken kan ændre eller supplere den lovgivningsmæssige retsakt, end ikke de ikke-væsentlige elementer deri (dom af 15.10.2014, Parlamentet mod Kommissionen, C-65/13, EU:C:2014:2289, præmis 44 og 45).

- 47 Det bemærkes endvidere, at EU-lovgiver skal tage hensyn til forsigtighedsprincippet, hvorefter der, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang den har. Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den hævdede risiko foreligger, som følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser ikke er overbevisende, men at sandsynligheden for en reel skade på folkesundheden varer ved, dersom risikoen indtræder, begrundes forsigtighedsprincippet, at der træffes restriktive foranstaltninger (jf. bl.a. dom af 17.12.2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, præmis 81 og 82).
- 48 Det nævnte princip bør desuden finde anvendelse under hensyntagen til proportionalitetsprincippet, hvorefter Unionens institutioners retsakter ikke må overskride grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de legitime formål, der tilsigtes med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. bl.a. dom af 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 29).
- 49 Hvad angår den retslige prøvelse af, om disse principper er overholdt, har Domstolen allerede fastslået, at Kommissionen skal indrømmes et vidt skøn ved udstedelsen af risikohåndteringsforanstaltninger. Dette område indebærer nemlig for Kommissionens vedkommende bl.a. politiske valg og komplekse vurderinger. Kun en åbenbart uegnet foranstaltning, vedtaget på dette område, kan berøre en sådan foranstaltnings lovlighed (jf. bl.a. dom af 22.12.2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, præmis 82).
- 50 Det bemærkes ligeledes, at gyldigheden af en EU-retsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt, og således ikke kan afhænge af efterfølgende vurderinger af dens grad af effektivitet. Når EU-lovgiver ved fastlæggelsen af en ordning skal vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af lovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning (jf. bl.a. dom af 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Under disse omstændigheder fremgår det af retspraksis, at når nye forhold ændrer risikoopfattelsen eller viser, at risikoen kan afvendes ved foranstaltninger, der er mindre indgribende end de eksisterende, påhviler det institutionerne og navnlig Kommissionen, der har initiativretten, at sikre en tilpasning af ordningen til de nye oplysninger (dom af 12.1.2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, præmis 40). I det foreliggende tilfælde påhviler det således Kommissionen i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2000/29 jævnlige undersøgelser, således som anført i denne doms præmis 44, om de trufne foranstaltninger med henblik på at behandle den pågældende skadegørerrisiko skal ændres eller ophæves.
- 52 Det er i lyset af disse bestemmelser og principper, at gyldigheden af den forpligtelse, der fremgår af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 om omgående at fjerne værtsplanter, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius af 100 m omkring de inficerede planter, skal undersøges (de første fire spørgsmål), inden virkningen med hensyn hertil af en manglende erstatningsordning i afgørelsen undersøges (det sjette spørgsmål).

Undersøgelse af gyldigheden af den forpligtelse, der fremgår af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789

- 53 Det bemærkes, at direktiv 2000/29 har til formål at sikre en høj beskyttelse af plantesundheden mod indslæbning til Unionen af skadegørere i produkter, der er indført fra tredjelande (jf. i denne retning dom af 30.9.2003, Anastasiou m.fl., C-140/02, EU:C:2003:520, præmis 45).
- 54 I overensstemmelse med dette formål har artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 til formål, således som det fremgår af fjerde betragtning dertil, at udrydde bakterien *Xylella* og forhindre dennes spredning ud over Region Puglia ved en stramning af de ved gennemførelsesafgørelse 2014/87 og 2014/497 pålagte foranstaltninger, efter at de italienske myndigheder havde givet underretning om denne bakteries forekomst i Lecce-provinsen.
- 55 Det er ubestridt, at beskyttelsen af plantesundheden og gennemførelsen af det indre landbrugsmarked i den berørte sektor udgør legitime mål af generel interesse for EU-lovgivningen (jf. bl.a. dom af 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 På det grundlag skal det undersøges, om Kommissionen lovligt under hensyn til dens vide skønsmæssige på det berørte område i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2000/29 og forsigtighedsprincippet har kunnet antage, at forpligtelsen til omgående at fjerne værtsplanter, uanset deres sundhedstilstand, inden for en radius af 100 m omkring de inficerede planter som fastsat i artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 og under hensyn til de foreliggende videnskabelige oplysninger på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse og de alternative foranstaltninger, der var mulige på samme tidspunkt, var egnet til og nødvendig for at opnå dette mål samt strengt proportional med målet.
- 57 For det første har sagsøgerne i hovedsagerne indledningsvis anfægtet, at fjernelsen af de inficerede planter i sig selv er i stand til at udrydde infektionen. Årsagsforbindelsen mellem bakterien *Xylella* og den hurtige udtørring af oliventræerne i Region Puglia er nemlig ikke blevet påvist. Det følger så meget desto mere heraf, at fjernelsen af alle værtsplanter, der befinder sig i nærheden af de inficerede planter, heller ikke er egnet til at udrydde infektionen.
- 58 I denne henseende må det konstateres, at det klart fremgår af EFSA's udtalelse af 6. januar 2015, at oliventræerne, hvilket ikke er blevet bestridt af sagsøgerne i hovedsagerne, i lighed med et relativt stort antal andre planter, hører til de planter, der er værtsplanter for bakterien *Xylella*.
- 59 Selv om det er korrekt, at EFSA i denne udtalelse ikke har påvist en sikker årsagsforbindelse mellem bakterien *Xylella* og den hurtige udtørring af oliventræerne i Region Puglia, gjorde den nævnte udtalelse det imidlertid klart (s. 3), således som generaladvokaten har bemærket i punkt 116 i forslaget til afgørelse, at der var en væsentlig forbindelse mellem bakterien og forekomsten af en sådan sygdom.
- 60 I denne henseende må det påpeges, at forsigtighedsprincippet til forskel fra, hvad sagsøgerne i hovedsagerne har anført, langt fra at forbyde vedtagelse af enhver foranstaltning, når der ikke foreligger videnskabelig vished for, at der foreligger en sundhedsrisiko eller dennes omfang, derimod kan begrunde, således som anført i denne doms præmis 46 og 47, at EU-lovgiver vedtager beskyttelsesforanstaltninger, selv om der hersker videnskabelig usikkerhed om risikoen.
- 61 Desuden må det bemærkes, at selv om sagsøgerne i hovedsagerne har anfægtet, at der foreligger en årsagsforbindelse mellem bakterien *Xylella* og den hurtige udtørring af oliventræerne i Region Puglia, har de ikke fremlagt noget bevis, der kan understøtte deres påstande.

- 62 Det må derfor konstateres, at Kommissionen lovligt har kunnet antage, at forpligtelsen til omgående at fjerne de inficerede planter var en egnet og nødvendig foranstaltning med henblik på at forhindre spredning af bakterien *Xylella*. Desuden for så vidt angår proportionaliteten af denne forpligtelse er der ikke anført nogen anden mindre indgribende foranstaltning vedrørende de inficerede planter, der ville kunne nå det samme formål.
- 63 På det grundlag skal det for det andet undersøges, om forpligtelsen til omgående at fjerne de værtsplanter, der befinder sig »inden for en radius af 100 m« omkring de inficerede planter, »uanset deres sundhedstilstand«, udgør en passende foranstaltning i forhold til forsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet med henblik på at nå det tilstræbte formål.
- 64 For så vidt angår for det første forpligtelsen til at foretage en sådan fjernelse »inden for en radius af 100 m« omkring de inficerede planter, skal de oplysninger, som Kommissionen var i besiddelse af på tidspunktet for udstedelsen af afgørelsen, undersøges med henblik på at afgøre, om denne forpligtelse var egnet til og nødvendig for at nå det tilstræbte mål angående risikoen for spredning af infektionen fra de inficerede planter.
- 65 Det bemærkes i denne henseende, at EFSA efter at have fastslået i sin udtalelse af 6. januar 2015, at »[d]e inficerende vektorer kan sprede sig lokalt ved at flyve eller lade sig transportere passivt af vinden over længere distancer« (s. 4), præciserer og medgiver, at »menneskets og vindens rolle i forbindelse med spredning endnu er uudforsket, og at de oplysninger, der gør det muligt at fastslå, hvor langt vektorinsekterne kan flyve, er utilstrækkelige« (s. 4), samt at »[v]isse tilgængelige oplysninger antyder, at en distance på 100 m er en spredningsdistance, der synes passende« (s. 62). Endvidere fremgår det af denne udtalelse, at »[s]predningen i det væsentlige er begrænset til cikader, hvis flyveevne i gennemsnit er begrænset til cirka 100 m, men som ligeledes kan skubbes over lange distancer af vinden« (s. 94).
- 66 Det må konstateres, at Kommissionen under hensyn til disse videnskabelige oplysninger lovligt på grundlag af sin vide skønsmåling på området har kunnet antage, at forpligtelsen til omgående at fjerne værtsplanterne inden for en radius af 100 m omkring de inficerede planter var en passende og nødvendig foranstaltning med henblik på at undgå spredning fra disse planter af bakterien *Xylella* ved dennes vektorinsekter.
- 67 Hvad angår denne forpligtelses strengt proportionelle karakter har Giovanni Pesce m.fl. gjort gældende, at der på tidspunktet for Kommissionens udstedelse af afgørelse 2015/789 forelå en vis videnskabelig usikkerhed med hensyn til måden, hvorpå bakterien *Xylella* spredtes. Navnlig var det ikke udelukket, at vektorerne for denne spredning kunne vise sig at udbrede infektionen langt ud over radiussen på 100 m omkring de inficerede planter.
- 68 Langt fra at rejse tvivl om proportionaliteten af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 viser den omstændighed, at Kommissionen har afgrænset fjernelsesforpligtelsen til en radius af 100 m, selv om vektorerne kan sprede bakterien ud over denne grænse, derimod at denne forpligtelse er blevet begrænset til, hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål (jf. analogt dom af 12.7.2001, Jippes m.fl., C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 120).
- 69 For så vidt angår for det andet forpligtelsen til omgående at fjerne værtsplanter, »uanset deres sundhedstilstand«, inden for den pågældende radius, dvs. selv om de ikke udviser noget symptom på at være inficeret med bakterien *Xylella*, og ikke mistænkes for at være inficeret med den, har sagsøgerne i hovedsagerne gjort gældende både i deres skriftlige indlæg og under retsmødet, at begrebet »udryddelse« i artikel 16 i direktiv 2000/29 udelukkende vedrører skadegørere. Kommissionen har derfor kun beføjelse til at pålægge fjernelse af planter, der er inficeret med disse organismer.

- 70 Da bestemmelserne i artikel 16 i direktiv 2000/29 imidlertid er formuleret generelt, gør de det ikke muligt at slutte, således som generaladvokaten har anført i punkt 92 i forslaget til afgørelse, at der gælder en sådan begrænsning af anvendelsesområdet for de foranstaltninger, som Kommissionen kan træffe. Under iagttagelse af forsigtighedsprincippet skal denne artikels stk. 3, sammenholdt med stk. 1, derimod forstås således, at den tillader Kommissionen at vedtage enhver nødvendig foranstaltning i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 46 og 47, med henblik på at udrydde eller inddæmme skadegørere, således at denne institution har beføjelse til at pålægge en sådan foranstaltning, såfremt gennemførelsen af dette mål nødvendiggør fjernelse ikke alene af de inficerede planter, men ligeledes af alle de værtsplanter, der befinder sig i nærheden, selv om de ikke udviser symptomer på infektion med bakterien *Xylella* og ikke mistænkes for at være inficeret med den.
- 71 I det foreliggende tilfælde skal det med henblik på at afgøre, om denne foranstaltning er passende og nødvendig for at opnå det tilstræbte mål, undersøges, om Kommissionen, da den vedtog sin afgørelse, rådede over samstemmende oplysninger, der indikerede, at de omkringstående værtsplanter, selv om de ikke udviser symptomer på infektion med bakterien *Xylella*, og ikke mistænkes for at være inficeret med den, trods fjernelsen af de inficerede planter alligevel vil kunne være bærere af denne bakterie og medvirke til spredningen af den.
- 72 I denne henseende skal det konstateres, at ifølge ordlyden af EFSA's udtalelse af 6. januar 2015 »[k]an symptomfrie værter og asymptomatiske eller lette infektioner forblive uopdaget i forbindelse med undersøgelser, der udelukkende er baseret på en visuel inspektion eller laboratorieprøver, på grund af det eventuelt tidlige stadium af infektionen eller en uensartet fordeling af bakterien i planten« (s. 6). Ifølge denne udtalelse følger det heraf, at forekomsten af bakterien *Xylella* er vanskelig at opdage på symptomfrie eller nyligt smittede planter (s. 97). Den nævnte udtalelse konkluderer således, at »[h]enset til, at sygdommen spredes fra en plante til en anden via vektorinsekter, og at der eksisterer en latenstid mellem disse vektorers indpodning af bakterien og fremkomsten af symptomer, dvs. muligheden for at opdage bakterien i planten, er det væsentligt i forbindelse med udryddelsen af de planter, der anses for at være inficerede, ligeledes at destruere alle de andre planter, der befinder sig i nærheden« (s. 100).
- 73 Under hensyn til disse videnskabelige oplysninger kunne Kommissionen på grundlag af sin vide skønsmæssige på området lovligt antage, at forpligtelsen til omgående at fjerne alle de værtsplanter, der befinder sig i nærheden af de inficerede planter, i modsætning til fjernelse af kun de planter, der er inficeret med denne bakterie, eller af planter, der er ved at udtørre, som Giovanni Pesce m.fl. har foreslået, var en passende og nødvendig foranstaltning med henblik på at undgå spredning fra disse planter af bakterien *Xylella* ved dennes vektorinsekter.
- 74 For så vidt angår den strengt proportionelle karakter af denne forpligtelse skal det bemærkes, at EU-lovgiver skulle afveje de forskellige berørte interesser, dvs. mellem på den ene side ejendomsretten for ejerne af oliventræer i Region Puglia og de økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige konsekvenser for denne region, der er en følge af fjernelsen af de omhandlede planter, og på den anden side betydningen af planteproduktionen i Unionen og den generelle interesse i at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens område, herunder Italien, ud over Lecce-provinsen, mod spredning af bakterien *Xylella* til hele det nævnte område.
- 75 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at forpligtelsen til omgående at fjerne alle værtsplanter inden for den pågældende radius er blevet pålagt af Kommissionen på grund af den hurtige spredning af bakterien i den nordlige del af Lecce-provinsen, efter at denne institution først havde begrænset sig til i gennemførelsesafgørelse 2014/87 at forbyde flytning af planter beregnet til plantning uden for denne provins, samt derefter i gennemførelsesafgørelse 2014/497 at pålægge oprykning af kun inficerede planter, hvorved der fremgik en vis graduering af de vedtagne foranstaltninger.

- 76 Dernæst bemærkes, at Kommissionen ikke har pålagt en forpligtelse til under alle omstændigheder at foretage den omhandlede fjernelse. Uanset artikel 6 i gennemførelsesafgørelse 2015/789 tillader denne afgørelses artikel 7 nemlig, at de kompetente nationale myndigheder alene i Lecce-provinsen, hvor det ikke længere er muligt at foretage udryddelse, kan vedtage inddæmningsforanstaltninger, der ikke indebærer fjernelse af alle de værtsplanter, der befinder sig i nærheden af de inficerede planter.
- 77 Under retsmødet har sagsøgerne i hovedsagerne imidlertid gjort gældende, at denne fravigelse omvendt viser, at forpligtelsen til at fjerne disse planter er uforholdsmæssig, idet denne forpligtelse netop ikke er blevet pålagt i det geografiske område, der er mest smittet af bakterien.
- 78 Det er imidlertid ubestridt, at Kommissionen i Lecce-provinsen, således som det fremgår af syvende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2015/789, har til hensigt ikke længere at foranstalte en udryddelse af bakterien *Xylella*, da dette ikke længere er muligt, men at inddæmme spredningen af bakterien ved at gøre det muligt for medlemsstaterne at pålægge fjernelse af de inficerede planter alene i visse bestemte områder med henblik på at beskytte produktionsområder, planter af særlig kulturel, samfundsmæssig eller videnskabelig værdi samt grænsen til resten af Unionens område. Den nævnte afgørelses artikel 8 pålægger med henblik herpå, at der oprettes en overvågningszone umiddelbart uden om stødpudezonen omkring den inficerede zone, som Lecce-provinsen udgør. Som den italienske regering har anført under retsmødet, har disse foranstaltninger til formål under hensyn til, at havet omkranser den nævnte provins, i så høj grad som muligt at indeslutte bakterien *Xylella* i denne provins med henblik på at undgå spredning til områder nord for provinsen.
- 79 Derimod har Kommissionen til hensigt uden for Lecce-provinsen at udrydde bakterien *Xylella* ved de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 6 i gennemførelsesafgørelse 2015/789, idet en sådan udryddelse endnu er mulig med henblik på at undgå spredning til hele Unionen. Af de grunde, der imidlertid allerede er anført i denne doms præmis 69-73, kræver gennemførelsen af disse mål fjernelse ikke kun af de inficerede planter, men også af alle de værtsplanter, der befinder sig i nærheden af dem.
- 80 Endelig for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de berørte værtsplanter kunne gøres til genstand for foranstaltninger, der er mindre indgribende såsom fældning eller beskæring af oliventræerne og anvendelse af en pesticidbehandling, som er foranstaltninger, der er blevet påberåbt af Giovanni Pesce m.fl., bemærkes, at ikke alene har disse procesdeltagere ikke begrundet deres argumenter i denne henseende med videnskabelige oplysninger, men det fremgår desuden af EFSA's udtalelse af 6. januar 2015, at »der ikke på nuværende tidspunkt foreligger nogen behandling, der gør det muligt at helbrede de inficerede frilandsplanter. De smittede planter forbliver som oftest inficeret hele deres liv eller visner hurtigt. Selv om det er muligt, at ændringer i dyrkningssystemerne (f.eks. udtynding, gødskning og vanding) kan have en vis indflydelse på sygdommen, er disse dog ikke tilstrækkelige til at helbrede planterne« (s. 97). Endvidere konstaterer denne udtalelse, at »[e]n vidtgående beskæring af de inficerede oliventræer i Region Puglia har ført til fremkomst af nye skud fra den nederste del af stammen, men det er ikke hidtil blevet påvist, at denne metode har været effektiv med henblik på at kurere planterne og forhindre, at de dør« (s. 97).
- 81 Selv om det på den baggrund er rigtigt, således som Giovanni Pesce m.fl. har anført, at forpligtelsen til at fjerne alle de værtsplanter, der befinder sig i nærheden af de inficerede planter, kan skade både deres ejendomsret og miljøet i Region Puglia, var Kommissionen berettiget til inden for rammerne af sin vide skønsmåling i denne henseende og efter at have afvejet de forskellige berørte interesser at pålægge denne forpligtelse.
- 82 Det bemærkes imidlertid, således som anført i denne doms præmis 51, at såfremt situationen skulle udvikle sig i en retning så udryddelsen af bakterien *Xylella* på grundlag af nye relevante videnskabelige oplysninger ikke længere nødvendiggør omgående fjernelse af alle værtsplanter inden for en radius af 100 m omkring de inficerede planter, ville det påhvile Kommissionen i overensstemmelse med

artikel 16, stk. 3, i direktiv 2000/29 at ændre gennemførelsesafgørelse 2015/789 eller vedtage en ny afgørelse med henblik på under overholdelse af forsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet at tage hensyn til denne udvikling.

Den manglende erstatningsordning i gennemførelsesafgørelse 2015/789/EU

- 83 Ifølge Giovanni Pesce m.fl. skulle Kommissionen, henset til, at gennemførelsesafgørelse 2015/789 indebærer en egentlig eksproprieringsforanstaltning i forhold til ejerne af de landbrugsejendomme, der er berørt af foranstaltningerne, i denne afgørelse udtrykkeligt have fastsat en erstatning, der er rimelig i forhold til den effektive værdi af de ikke-inficerede planter, der skal fjernes i henhold til afgørelsen.
- 84 I denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at EU-lovgiver inden for rammerne af den vide skønsmæssig, som denne har inden for landbrugspolitikken, kan anse det for hensigtsmæssigt at yde delvis eller fuldstændig erstatning til ejere af bedrifter, hvis dyr er blevet destrueret eller slået ned. Ikke desto mindre har Domstolen konkluderet, at det ikke af denne kendsgerning kan udledes, at der i EU-retten findes et almindeligt princip om, at der under alle omstændigheder skal betales erstatning (jf. dom af 10.7.2003, Booker Aquaculture og Hydro Seafood, C-20/00 og C-64/00, EU:C:2003:397, præmis 85).
- 85 Det bemærkes henset hertil, at chartrets artikel 17 om ejendomsretten nu i stk. 1 bl.a. fastsætter, at »[i]ngen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet«, og at »[a]nvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet«.
- 86 For så vidt som retten til erstatning følger direkte af chartrets artikel 17, kan den omstændighed alene, at hverken direktiv 2000/29 eller gennemførelsesafgørelse 2015/789 selv indeholder en erstatningsordning, eller at de ikke pålægger en udtrykkelig forpligtelse til at fastsætte en sådan ordning, ikke fortolkes således, at en sådan ret er udelukket. Det følger heraf, at den nævnte afgørelse ikke af den grund kan anses for at være ugyldig.
- 87 Som følge af det ovenstående er artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 hverken i strid med direktiv 2000/29, proportionalitetsprincippet eller forsigtighedsprincippet.

Gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 i forhold til de krav, der følger af overholdelsen af begrundelsespligten

- 88 Det bemærkes, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 296 TEUF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den EU-institution, som har udstedt den pågældende retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det ikke, at retsaktens begrundelse angiver alle de relevante retlige eller faktiske momenter (jf. dom af 18.6.2015, Estland mod Parlamentet og Rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 58). Dette gælder så meget desto mere, når medlemsstaterne har været dybt inddraget i udarbejdelsen af denne retsakt og således kender de begrundelser, som ligger til grund for den (jf. bl.a. dom af 9.9.2004, Spanien mod Kommissionen, C-304/01, EU:C:2004:495, præmis 50).
- 89 Når der endvidere er tale om en almengyldig retsakt, behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde (jf. bl.a. dom af 9.9.2004, Spanien mod Kommissionen, C-304/01, EU:C:2004:495, præmis 51).

- 90 Heraf følger, at hvis det mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. bl.a. dom af 18.6.2015, Estland mod Parlamentet og Rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 60).
- 91 Det skal i det foreliggende tilfælde konstateres, at første til fjerde betragtning til gennemførelsesafgørelse 2015/789 klart belyser begrundelsen for, at Kommissionen besluttede at udstrække udryddelsesforanstaltningerne til samtlige værtsplanter, der befinder sig i nærheden af de inficerede planter. Det fremgår nemlig af disse betragtninger, at denne udvidede foranstaltning har til formål at efterkomme det generelle formål, der efter opdagelsen af nye udbrud af bakterien *Xylella* består i at styrke de tidligere truffne udryddelsesforanstaltninger og at undgå spredning af denne bakterie til hele Unionen, under hensyntagen til EFSA's nye videnskabelige udtalelser, der har udvidet listen over planter, der er modtagelige for bakterien, idet visse af disse foranstaltninger er blevet begrænset til kun at omfatte værtsplanterne »for at sikre proportionalitet«. I overensstemmelse med første betragtning til den nævnte afgørelse er de italienske myndigheder desuden blevet inddraget i vedtagelsen af afgørelsen, således at de kunne kende både de grunde, der har ført til vedtagelsen, og de af Kommissionen påtænkte foranstaltninger med henblik på at udrydde bakterien *Xylella*.
- 92 På det grundlag var Kommissionen på ingen måde forpligtet til i betragtningerne til afgørelsen at forklare de hensyn, der lå til grund for hver af de enkelte foranstaltninger, som afgørelsen pålægger.
- 93 Det følger heraf, at gennemførelsesafgørelse 2015/789 opfylder begrundelsespligten som fastsat i artikel 296 TEUF.
- 94 På grundlag af ovenstående betragtninger må det konkluderes, at undersøgelsen af de forelagte spørgsmål ikke har frembragt noget forhold, der kan påvirke gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 henset til direktiv 2000/29, sammenholdt med forsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt henset til begrundelsespligten som fastsat i artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41.

Sagsomkostninger

- 95 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Undersøgelsen af de forelagte spørgsmål har ikke frembragt noget forhold, der kan påvirke gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/789 af 18. maj 2015 om foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), henset til Rådets direktiv 2000/29/EF af 8. maj 2000 om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet, som ændret ved Rådets direktiv 2002/89/EF af 28. november 2002, sammenholdt med forsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet, samt henset til begrundelsespligten som fastsat i artikel 296 TEUF og artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Underskrifter