



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

У. ВОТ

представено на 12 май 2016 година¹

Съединени дела C-78/16 и C-79/16

Giovanni Pesce и др. (C-78/16)

Cesare Serinelli и др. (C-79/16)

срещу

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**

(Преюдициални запитвания, отправени от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
(Регионален административен съд за Лацио, Италия)

„Преюдициално запитване — Директива 2000/29/ЕС — Фитосанитарни мерки за защита на растенията срещу въвеждането в Европейския съюз на вредители — Решение за изпълнение 2015/789/ЕС за предотвратяване на въвеждането и разпространението на *Xylella fastidiosa* — Отстраняване на растенията гостоприемници независимо от техния здравен статус — Пропорционалност — Право на обезщетение“

I – Въведение

1. *Xylella fastidiosa* е фитопатогенна бактерия, която пораждава проводящите канали² на множество културни или диворастящи растения, като така може да доведе до смъртта им поради изсъхване³.

2. Разпространената в Северна и Южна Америка бактерия⁴ е регистрирана за първи път в Европа през октомври 2013 г. в регион Пулия (Италия) по маслинови дървета, преди да бъде докладвано през юли 2015 г. за наличието ѝ в Корсика (Франция) по екзотични декоративни храсти, както и в Испания по посадъчен материал на храста Гениста, след което през октомври същата година в департамента Алп Маритим (Франция) по същите храсти като в Корсика.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Бактерията се развива в ксилема на растенията, където образува верижки, които предизвикват запушване на проводящите канали и ограничават движението на соковете.

3 — На този етап няма да разглеждам причинно-следствената връзка между бактерията и изсъхването, на която ще се върна впоследствие.

4 — Бактерията, която сериозно пораждава калифорнийските лозя в края на XIX век, е описана за първи път през 1892 г. от фитопатолога Newton B. Pierce (вж. *Pierce, N.B. The California vine disease. U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, Bulletin № 2*), откъдето идва и името „болест на Пиърс“, което се дава на синдрома на бързо изсъхване на лозата.

3. Бактерията има разнообразни генетични форми и редица подвидове, всеки един от които пораждава различни растения⁵. По естествен път тя се пренася от малки насекоми, които се хранят със соковете на заразените растения.

4. В Италия *Xylella fastidiosa* пораждава основно маслиненото дърво, което има съществено икономическо⁶, културно⁷ и екологично значение в средиземноморските страни. И докато профилактичните мерки, включващи изсичането на дърветата, потресоха вече засегнатите от бактерията региони, то рискът от разпространението ѝ предизвика тревога във все още незасегнатите до този момент.

5. Европейската комисия прие стратегия за унищожаване на бактерията, която се характеризира с постепенно затягане на прилаганите мерки.

6. Между февруари 2014 г. и декември 2015 г. са приети последователно четири решения за изпълнение въз основа на Директива 2000/29/ЕО на Съвета от 8 май 2000 година относно защитните мерки срещу въвеждането в Общността на вредители по растенията или растителните продукти и срещу тяхното разпространение в Общността⁸, и по-специално на нейния член 16, параграф 3, трето изречение, който оправомощава Комисията да приеме „необходимите мерки“ по-специално когато се установи наличието на вредителите, посочени в приложение I, част А, раздел I от тази директива, сред които фигурира бактерията *Xylella fastidiosa* (Well and Raju).

7. С първото си Решение за изпълнение 2014/87/ЕС от 13 февруари 2014 г.⁹ Комисията забранява придвижването на растения за засаждане извън провинция Лече (Италия), предписва провеждането на ежегодни официални проучвания за наличието на *Xylella fastidiosa* и задължава държавите членки да гарантират, че всяко лице, което узнае за наличието на бактерията или има основания да подозира такова наличие, уведомява за това компетентния орган в срок от десет дни.

8. С второто си Решение за изпълнение 2014/497/ЕС от 23 юли 2014 г.¹⁰ Комисията ограничава пренасянето на растенията гостоприемници на *Xylella fastidiosa* и определя условия за въвеждането им в Съюза от трети държави, за които е известно наличието на бактерията. С цел унищожаване на бактерията и предотвратяване на разпространението ѝ Комисията задължава

5 — Актуализираният от Европейския орган за безопасност на храните списък включва 359 вида растения, които са чувствителни към бактерията (вж. актуализираната база данни на растенията гостоприемници на *Xylella fastidiosa* от 20 ноември 2015 г., която към момента на изготвяне на настоящото заключение е на сайта на Европейският орган за безопасност на храните на адрес <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

6 — С оглед на обема на производството на маслини в съответните региони. На практика Европейският съюз произвежда повече от 75 % от световното производство на маслиново масло, като 45 % от това производство се осигурява от Кралство Испания, което е на първо място в света. Вторият световен производител е Италианската република.

7 — По традиция в средиземноморските страни маслиненото дърво се разглежда като носител на висока символика и множество добродетели. Както пише Gabriele D'Annunzio (*D'Annunzio, G. Aux Oliviers. Poésies, 1878—1893*, преведени от италиански от Hérelle, G., Lévy, Paris, 1912):

„Свещени маслинови дървета, о, вие, които в тежкия средиземноморски зной усърдно слушате морето [...],
[...] излейте благосклонно в моето сърце славния мир що струи от вас,
[...] величествени в безкрайната синева като античната богиня Атина Палада!“

8 — ОВ L 169, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 33, стр. 68, изменена с Директива 2002/89/ЕО на Съвета от 28 ноември 2002 г. (ОВ L 355, стр. 45; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 45, стр. 295, наричана по-нататък „Директива 2000/29“).

9 — Решение за изпълнение относно мерки за предотвратяване на разпространението на *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) в Съюза (ОВ L 45, стр. 29).

10 — Решение за изпълнение относно мерките за предотвратяване на въвеждането и разпространението на *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) в Съюза (ОВ L 219, стр. 56).

още държавите членки да определят, когато е необходимо, „демаркационни зони“, включващи „заразена зона“ и „буферна зона“, в които държавите членки трябва по-специално да премахнат всички заразени растения или растения със симптоми, сочещи възможното заразяване, както и всички растения, при които има вероятност да са заразени.

9. С третото си Решение за изпълнение (ЕС) 2015/789 от 18 май 2015 г.¹¹, Комисията, като се позовава на Научно становище относно риска за здравето на растенията, породен от *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), публикувано на 6 януари 2015 г. от Европейския орган за безопасност на храните, най-напред разширява списъка на чувствителните растителни видове и с оглед на положението в южната част на Италия предвижда заразена зона да включва цялата провинция Лече, като буферната зона следва да бъде с широчина 10 км около заразена зона. След това Комисията уточнява характера на „мерки[те] за унищожаване“, които следва да бъдат предприети в демаркационната зона, като задължава засегнатата държава членка незабавно да отстрани в радиус от 100 метра от заразните растения не само растенията, за които е известно, че са заразени, и тези със симптоми, сочещи възможно заразяване, или за които има съмнения, че са заразени, но и „растенията гостоприемници“, независимо от техния здравен статус, определени като чувствителни растения към европейските изолати на бактерията¹².

10. Като установява, че унищожаването на бактерията в провинция Лече вече не е възможно, Комисията предвижда отговорният официален орган да може да реши вместо „мерки за унищожаване“ да приложи обикновени „мерки за ограничаване“, които имат за цел да „сведат до минимум количеството бактериален инокулум [...] и да поддържат популацията на векторите на възможно най-ниско равнище“¹³. Тези мерки се изразяват основно в незабавното отстраняване най-малко на всички растения, за които е установено, че са заразени с бактерията, ако същите са разположени в близост до незасегнати от инфекция обекти, до местоположението на растения с особена културна, социална или научна стойност, или на разстояние по-малко от 20 километра от границата на зоната за ограничаване с останалата част на територията на Съюза.

11. И накрая, с четвъртото си Решение за изпълнение (ЕС) 2015/2417 от 17 декември 2015 г.¹⁴, Комисията изменя Решение за изпълнение 2015/789, за да се съобрази с развитието на научните постижения, и въвежда планове за действие при извънредни ситуации във всяка държава членка, за да подобри борбата с бактерията.

12. В изпълнение на решенията на Комисията италианските органи приемат различни мерки.

13. С *deliberazione della Giunta Regionale, della Puglia, № 2023 — recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa associato al „Complesso del disseccamento rapido dell’olivo“* (Решение № 2023 на Регионалния съвет на Пулия относно спешни мерки за предотвратяване на разпространението, контрол и ликвидиране на бактерията под карантина *Xylella fastidiosa*, свързана със „синдрома на бързо изсъхване на маслиновото дърво“) от 29 октомври 2013 г. Regione Puglia (регион Пулия) приема спешни мерки за предотвратяване на разпространението и за ликвидиране на бактерията в съответствие с член 16, параграф 1 от Директива 2000/29.

11 — Решение за изпълнение относно мерки за предотвратяване на въвеждането и разпространението на *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) в Съюза (ОВ L 125, стр. 36).

12 — Вж. член 1, буква в) от Решение за изпълнение 2015/789.

13 — Съображение 7 от Решението за изпълнение 2015/789.

14 — Решение за изпълнение за изменение на Решение за изпълнение 2015/789 (ОВ L 333, стр. 143).

14. С decreto del Ministero delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (Декрет на министъра на земеделието, храните и горите) от 26 септември 2014 г.¹⁵ се прилагат предвидените в Решение за изпълнение 2014/497 мерки.

15. На 10 февруари 2015 г. в отговор на deliberazione della Giunta Regionale della Puglia № 1842 — di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (Решение № 1842 на Регионалния съвет на Пулия — искане за обявяване на извънредно фитосанитарно положение) от 5 септември 2014 г. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Председателство на Министерския съвет) приема решение, с което се обявява извънредно положение поради разпространението на територията на регион Пулия на патогенната бактерия под карантина *Xylella fastidiosa*.

16. С ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Protezione Civile № 225 (Наредба № 225 на Председателството на Министерски съвет — отдел Гражданска защита) от 11 февруари 2015 г., comandante del Corpo Forestale dello Stato (регионален комендант на управлението на горите) на регион Пулия е назначен на длъжността делегиран комисар.

17. На 16 март 2015 г. делегираният комисар приема план за по-бързо прилагане на мерките, предвидени в Декрета на министъра на земеделието, храните и горите от 26 септември 2014 г. С този план се цели създаване на защитна зона, за да се предотврати разпространението на бактерията в северната част на провинция Лече, и справяне с кризата в най-засегнатата зона, за да се опазят насажденията от маслинови дървета в Саленто (Италия).

18. С decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali — recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells e Raju) nel territorio della Repubblica italiana (Декрет на министъра на земеделието, храните и горите относно спешни мерки за предотвратяване на разпространението, контрол и ликвидиране на *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) на територията на Италианската република) от 19 юни 2015 г.¹⁶ се прилага Решение за изпълнение 2015/789.

19. В членове 8 и 9 от този декрет по същество е възпроизведено съдържанието съответно на член 6 от това решение за изпълнение, свързан с мерките за унищожаване, и на член 7 от същото относно мерки за ограничаване.

20. Освен това със същия декрет изпълнението на мерките за унищожаване се възлага на собствениците на съответните земеделски земи, като Agenzia Regionale per le Attività Irriguoee e Forestali (Регионална агенция Напоителни системи и гори) е оправомощена при необходимост да изпълни мерките вместо и за сметка на тези от тях, които отказат да се подчинят.

21. С решение от 31 юли 2015 г. Министерският съвет продължава срока на извънредното положение с още 180 дни.

22. На 30 септември 2015 г. делегираният комисар, който на 3 юли 2015 г. е представил временен план относно спешните действия, които трябва да се осъществят в община Ория (Италия), приема нов план за действие, в който по същество се възпроизвеждат предвидените с Декрет от 19 юни 2015 г. мерки.

15 — GURI № 239 от 14 октомври 2014 г.

16 — GURI № 148 от 29 юни 2015 г., наричан по-нататък „Декрет от 19 юни 2015 г.“.

23. На 1 октомври 2015 г. dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (директор на служба Земеделие в регион Пулия) разпорежда на собствениците на земеделски земи, в които има заразени маслинови дървета, да изсекат заразените дървета и всички растения гостоприемници в радиус от 100 метра от заразените растения. Тези решения за отстраняване, за които жалбоподателите в главното производство са уведомени на 3 и на 4 октомври 2015 г., предвиждат също, че ако откажат да се подчинят, може да им бъдат наложени допълнителни санкции, състоящи се в поемане на разходите, свързани с унищожаването на *Xylella fastidiosa*, както и да им бъде наложена административна санкция.

24. С подадена до Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд за Лацио, Италия) жалба срещу Presidenza del Consiglio dei Ministri (Председателство на Министерски съвет) (дело C-79/16), срещу Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Protezione Civile (Председателство на Министерски съвет — Отдел гражданска защита), Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (делегиран комисар по въпросите на борбата с фитосанитарния риск от разпространението на *Xylella* на територията на регион Пулия), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (министър на земеделието, храните и горите), както и Regione Puglia (регион Пулия), г-н Giovanni Pesce (дело C-78/16) и г-н Cesare Serinelli (дело C-79/16), както и други жалбоподатели по всяко едно от тези дела, всички собственици на земеделски земи на територията на община Torchiarolo (Италия), искат отмяна на решенията за отстраняване, както и на всеки предходен, свързан или последващ акт.

25. Тъй като има съмнения относно валидността на Решение за изпълнение 2015/789, на основание на което са приети оспорваните от жалбоподателите в главното производство национални мерки, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд за Лацио) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Допуска ли Директива 2000/29 [...], по-специално разпоредбите на член 11, параграф 3, член 13в, параграф 7 и член 16, параграфи 1, 2, 3 и 5, както и принципите на пропорционалност, логичност и разумност, прилагането на член 6, параграфи 2 и 4 от Решение за изпълнение 2015/789, въведено в италианския правен ред с член 8, параграфи 2 и 4 от Декрет от [19 юни 2015 г.], в частта, в която налага незабавно отстраняване в радиус от 100 метра около изследваните растения, за които е установено, че са заразени от посочения организъм, на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, и в същото време предвижда, че преди да отстрани растенията, посочени в параграф 2, държавата членка трябва да извърши подходящо фитосанитарно третиране срещу преносители на посочения организъм и растенията, които могат да бъдат гостоприемници за преносители, като това третиране при необходимост може да включва отстраняване на растенията?
- 2) Допуска ли Директива 2000/29[...], по-специално разпоредбата на член 16, параграф 1 и съдържащия се в нея израз „необходими мерки за унищожението или в случай че това е невъзможно, взема мерки за възпрепятстването на разпространението на въпросните вредители“, прилагането на член 6, параграф 2 от Решение 2015/789, въведено в италианския правен ред с член 8, параграф 2 от Декрет на [19 юни 2015г.], в частта, в която предвижда незабавно отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус в радиус от 100 метра около изследваните растения, за които е установено, че са заразени?
- 3) Допускат ли член 16, параграфи 1—3 и 5 от Директива 2000/29 и принципите на пропорционалност, логичност и спазване на процедурните правила тълкуване на член 6, параграфи 2 и 4 от Решение за изпълнение 2015/789, въведено в италианския правен ред с

член 8, параграфи 2 и 4 от Декрет от [19 юни 2015 г.], в смисъл че предвиденото в параграф 2 отстраняване може да бъде наложено преди и независимо от предварителното прилагане на разпоредбата на член 6, параграфи 3 и 4 от посоченото решение?

- 4) Допускат ли принципите на предпазните мерки, на пригодност и на пропорционалност прилагането на член 6, параграфи 2—4 от Решение за изпълнение 2015/789, въведено в италианския правен ред с член 8, параграфи 2 и 4 от Декрет от [19 юни 2015 г.], в частта, в която налага мерки за отстраняване на растенията гостоприемници в радиус от 100 метра около растенията, за които е установено, че са заразени с бактерията [*Xylella fastidiosa*], без съответното научно основание, доказващо безспорно причинно-следствената връзка между наличието на бактерията и изсъхването на растенията, смятани за заразени?
- 5) Допускат ли член 296, втора алинея ДФЕС и член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз^[17] прилагане на член 6, параграфи 2 и 4 от Решение за изпълнение 2015/789 в частта, в която предвижда незабавно отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, в радиус от 100 метра около изследваните растения, за които е установено, че са заразени, тъй като липсват подходящи мотиви?
- 6) Допускат ли принципите на пригодност и пропорционалност прилагането на Решение за изпълнение 2015/789, въведено в италианския правен ред с Декрет от [19 юни 2015 г.], което предвижда мерки за отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, на растения, за които е известно, че са заразени с посочения организъм, и на растения, които показват симптоми на евентуално заразяване с бактерията [*Xylella fastidiosa*] или за които се подозира, че са заразени с тази бактерия, без да предвижда каквото и да било обезщетение за собствениците, които нямат вина за разпространяването на въпросната бактерия?“.

26. Като се поставя под съмнение валидността на Решение за изпълнение 2015/789, с настоящото преюдициално запитване всъщност се търси отговор на въпроса в основата на това съмнение — успяла ли е Комисията при приемането на това решение на намери справедливо равновесие между, от една страна, съображенията за защита на все още незасегнатите от бактерията зони и от друга страна, опазването на интересите на собствениците или на стопаните на земите, разположени във вече заразените зони.

27. В настоящото заключение ще посоча, че предвидената от член 6, параграф 2 от Решение за изпълнение 2015/789 мярка за отстраняване на растенията трябва да бъде приложена от съответната държава членка след извършването на предвидените в член 6, параграф 4 от това решение фитосанитарни третириания и че не съществува противоречие между различните мерки, предвидени в същата разпоредба, която е съобразена с изискването за мотивиране.

28. Ще изтъкна също, че Комисията не е превишила изпълнителните правомощия, които има по силата на член 16, параграф 3 от Директива 2000/29, нито е нарушила принципа на предохранителните мерки или този на пропорционалност, като е предвидила незабавното отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, в радиус от 100 метра от заразените растения.

17 — Наричана по-нататък „Хартата“.

29. Ще застъпя тезата, че от член 17 от Хартата произтича правото на собствениците на унищожените растения да получат обезщетение в разумно съотношение със стойността на това имущество, както и че мълчанието по този въпрос в Директива 2000/29 и Решение за изпълнение 2015/789 не може да бъде тълкувано като изключващо такова право. Според мен от това следва, че държавите членки, които с приемането на мерки в съответствие с Решение за изпълнение 2015/789 прилагат правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, са длъжни да предвидят схема за обезщетение.

30. С оглед на горното ще стигна до заключението, че при разглеждането на въпросите не се установяват обстоятелства, които могат да засегнат валидността на Решение за изпълнение 2015/789.

II – Правна уредба

A – Директива 2000/29

31. На 8 май 2000 г. Съветът на Европейския съюз приема Директива 2000/29, с която се кодифицира Директива 77/93/ЕИО на Съвета от 21 декември 1976 година относно защитните мерки срещу въвеждането в Общността на вредители по растенията или растителните продукти и срещу тяхното разпространение в Общността¹⁸, която е променяна няколкократно¹⁹.

32. Съгласно член 16 от Директива 2000/29:

„1. Всяка държава членка незабавно уведомява писмено Комисията и останалите държави членки за наличието на нейна територия на някой от вредителите, посочени в приложение I, част A, раздел I, или приложение II, част A, раздел I, или за появата на част от нейната територия, в която тяхното наличие е било неизвестно преди това, на някой от вредителите, изброени в приложение I, част A, раздел II или част B, или приложение II, част A, раздел II или част B.

Тя предприема всички необходими мерки за унищожението или в случай че това е невъзможно, взема мерки за възпрепятстването на разпространението на въпросните вредители. Тя уведомява Комисията и останалите държави членки за предприетите мерки.

2. Всяка държава членка незабавно уведомява писмено Комисията и останалите държави членки за действителната или предполагаема поява на каквито и да било вредители, които не са включени в приложение I или приложение II, чието наличие на нейна територия преди това е било неизвестно. Тя също така уведомява Комисията и останалите държави членки за предпазните мерки, които е предприела или възнамерява да предприеме. Тези мерки трябва, *inter alia*, да бъдат такива, че да не допуснат риск от разпространение на въпросните вредители на територията на останалите държави членки.

По отношение на пратки с растения, растителни или други продукти от трети страни, за които се счита, че представляват непосредствена опасност от въвеждане или разпространение на вредителите, посочени в параграф 1 и алинея първа от настоящия параграф, съответните държави членки незабавно предприемат мерките, необходими за защита на територията на Общността от тази опасност и уведомяват за това Комисията и останалите държави членки.

18 — ОВ L 26, стр. 20.

19 — Директива, последно изменена с Директива 1999/53/ЕО на Комисията от 26 май 1999 г. (ОВ L 142, стр. 29).

В случай че държава членка счита, че съществува непосредствена опасност, различна от предвидената в алинея втора, тя незабавно уведомява писмено Комисията и останалите държави членки за мерките, които тя желае да бъдат предприети. В случай че тя счита, че тези мерки не се предприемат своевременно, за да се предотврати въвеждането или разпространението на даден вредител на нейна територия, тя може временно да предприеме всякакви допълнителни мерки, които счита за необходими, докато Комисията не предприеме мерки в съответствие с параграф 3.

Комисията представя на Съвета доклад относно действието на настоящата разпоредба, заедно с евентуални предложения, до 31 декември 1992 г.

3. В случаите, посочени в параграфи 1 и 2, Комисията проверява ситуацията във възможно най-кратък срок в рамките на Постоянния фитосанитарен комитет. Проверки на място могат да се извършват под ръководството на Комисията и в съответствие със съответните разпоредби на член 21. Могат да бъдат приети на базата на анализ на риска от вредители или на предварителен анализ на риска от вредители в случаите, посочени в параграф 2, необходимите мерки, включително такива, чрез които може да се вземе решение дали мерките, предприети от държавите членки, следва да бъдат отменени или изменени, съгласно процедурата по член 18, параграф 2. Комисията проследява развитието на ситуацията и по същата процедура изменя или отменя горепосочените мерки в зависимост от това развитие. До приемането на дадена мярка съгласно горепосочената процедура, държавата членка може да продължи прилагането на мерките, които е предприела.

4. Подробните правила за прилагане на параграфи 1 и 2 се приемат при необходимост в съответствие с процедурата, предвидена в член 18, параграф 2.

5. Ако Комисията не е информирана за мерките, приети съгласно параграфи 1 и 2, или ако тя счете тези мерки като недостатъчни, тя може, до заседанието на Постоянния фитосанитарен комитет, да вземе, въз основа на предварителен анализ на фитосанитарния риск, защитни мерки за унищожаване или, ако това е невъзможно, за възпрепятстване разпространението на съответния вредител. Тези мерки се представят на Постоянния фитосанитарен комитет в най-кратки срокове, за да бъдат потвърдени, изменени или анулирани съгласно процедурата, посочена в член 18, параграф 2“.

33. Член 18 от Директива 2000/29 гласи:

„1. Комисията се подпомага от Постоянния фитосанитарен комитет, създаден с Решение 76/894/ЕИО на Съвета^[20] [...]

2. Когато се прави позоваване на настоящия параграф, се прилагат членове 5 и 7 от Решение 1999/468/ЕО^[21].

Срокът, предвиден в член 5, параграф 6 на Решение 1999/468 [...] е определен на три месеца.

[...]“.

34. В приложение I, част А, раздел I, буква б) към Директива 2000/29 бактерията *Xylella fastidiosa* (Well and Raju) се посочва сред вредителите, чието въвеждане и разпространение във всички държави членки е забранено.

20 — Решение от 23 ноември 1976 г. за учредяване на Постоянен фитосанитарен комитет (ОВ L 340, стр. 25).

21 — Решение на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159).

Б – Решение за изпълнение 2015/789

35. В член 1 от Решение за изпълнение 2015/789 понятието „посоченият организъм“ се определя като включващо европейски и неевропейски изолати на *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). Освен това в този член се прави разграничение между „посочените растения“, включени в списъка в приложение I към Решението за изпълнение, и „растения гостоприемници“, включени в списъка в приложение II към същото решение, като първите са растения, за които е известно, че са чувствителни към посочения организъм, докато растенията гостоприемници са тези, за които е известно, че са чувствителни само към европейските изолати на бактерията.

36. Озаглавият „Определяне на демаркационни зони“ член 4 от Решение за изпълнение 2015/789 гласи:

„1. При потвърждаване на присъствието на посочения организъм засегнатата държава членка незабавно определя зона в съответствие с параграф 2 [...].

2. Демаркационната зона се състои от заразена зона и буферна зона.

Заразената зона включва всички растения, за които е известно, че са заразени с посочения организъм, всички растения със симптоми, сочещи възможно заразяване с посочения организъм, както и всички други растения, за които се очаква да бъдат заразени с посочения организъм поради тяхната близост до заразени растения, поради общ източник на производство, ако е известен, със заразени растения или с растения, произхождащи от тях.

Що се отнася до присъствието на посочения организъм в провинция Лече, заразената зона включва най-малко цялата посочена провинция.

Буферната зона е с широчина от най-малко 10 km и е разположена около заразената зона.

Точното определяне на границите на зоните трябва да се основава на доказани научни принципи, на биологичните особености на посочения организъм и на неговите вектори, на степента на заразяването, на присъствието на вектори и на разпространението на посочените растения в съответната зона.

3. Ако присъствието на посочения организъм бъде потвърдено в буферната зона, границите на заразената зона и на буферната зона се преразглеждат незабавно и се изменят съобразно с това.

4. Въз основа на уведомленията, подадени от държавите членки в съответствие с Решение за изпълнение 2014/917/ЕС на Комисията^[22], Комисията съставя и актуализира списък на демаркационните зони и го предоставя на държавите членки.

5. Ако въз основа на наблюденията, посочени в член 3, и на мониторинга, посочен в член 6, параграф 7, посоченият организъм не бъде открит в демаркационна зона в продължение на пет години, демаркационната зона може да бъде премахната. В такива случаи съответната държава членка уведомява Комисията и останалите държавите членки.

[...]“.

22 — Решение за изпълнение на Комисията от 15 декември 2014 година за определяне на подробни правила за прилагането на Директива 2000/29 по отношение на уведомлението за наличието на вредители, както и по отношение на мерките, които държавите членки са предприели или възнамеряват да предприемат (ОВ L 360, стр. 59).

37. По смисъла на озаглавения „Мерки за унищожаване“ член 6 от Решение за изпълнение 2015/789:

„1. Държавата членка, която е определила демаркационната зона, посочена в член 4, предприема в тази зона мерките, посочени в параграфи 2—11.

2. В радиус от 100 м от растенията, които са изследвани и за които е установено, че са заразени с посочения организъм, засегнатата държава членка незабавно отстранява:

- а) растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус;
- б) растенията, за които е известно, че са заразени с посочения организъм;
- в) растенията със симптоми, сочещи възможно заразяване с посочения организъм, или за които има съмнения, че са заразени с посочения организъм.

3. Засегнатата държава членка взема и изследва проби от посочените растения в радиус от 100 м от всяко от заразените растения в съответствие с Международния стандарт за фитосанитарни мерки МСФМ № 31 [...].

4. Преди отстраняването на растенията, посочени в параграф 2, засегнатата държава членка извършва подходящи фитосанитарни третириания срещу векторите на посочения организъм и растенията, които могат да бъдат техни гостоприемници. Третирианията може да включват, ако е целесъобразно, отстраняване на растения.

5. На място или в близост, в пункт, предназначен за целта и намиращ се в заразената зона, засегнатата държава членка унищожават растенията и частите от растенията, посочени в параграф 2, по начин, с който се гарантира, че посоченият организъм не се разпространява.

[...]

9. При необходимост засегнатата държава членка предприема мерки, насочени към евентуални особености или усложнения, за които в разумна степен може да се очаква да възпрепятстват, затруднят или забавят унищожаването, по-специално що се отнася до достъпа до всички растения, които са заразени или за които има съмнения, че са заразени, независимо от тяхното местоположение, тяхната собственост (публична или частна) или лицето или организацията, отговорни за тях, както и правилното унищожаване на тези растения.

10. Засегнатата държава членка предприема всякакви други мерки, които биха допринесли за унищожаването на посочения организъм, в съответствие с МСФМ № 9 [...] и като прилага интегриран подход съобразно принципите, определени в МСФМ № 14 [...].

[...]“.

38. Озаглавеният „Мерки за ограничаване“ член 7 от Решение за изпълнение 2015/789 гласи:

„1. Чрез дерогация от член 6 и само в провинция Лече отговорният официален орган на засегнатата държава членка може да реши да приложи мерки за ограничаване, както е посочено в параграфи 2—6 [...].

2. Засегнатата държава членка незабавно отстранява най-малко всички растения, за които е установено, че са заразени с посочения организъм, ако същите са разположени в което и да е от следните места:

- а) в близост до обектите, посочени в член 9, параграф 2;
- б) в близост до местоположението на растения с особена културна, социална или научна стойност;
- в) на разстояние по-малко от 20 km от границата на зоната за ограничаване с останалата част на територията на Съюза.

По време на отстраняването и след него се вземат всички необходими предпазни мерки за предотвратяване на разпространението на посочения организъм.

3. В радиус от 100 м от растенията, посочени в параграф 2 и за които е установено, че са заразени с посочения организъм, засегнатата държава членка взема и изследва проби от растенията гостоприемници в съответствие с Международния стандарт за фитосанитарни мерки МСФМ № 31. Изследванията се извършват на равни интервали от време и поне два пъти годишно.

4. Преди отстраняването на растенията, посочени в параграф 2, засегнатата държава членка извършва подходящи фитосанитарни третириания срещу векторите на посочения организъм и растенията, които могат да бъдат техни гостоприемници. Третирианията може да включват, ако е целесъобразно, отстраняване на растения.

5. На място или в близост, в пункт, предназначен за целта и намиращ се в зоната за ограничаване, засегнатата държава членка унищожават растенията и частите от растенията, посочени в параграф 2, по начин, с който се гарантира, че посоченият организъм не се разпространява.

6. Засегнатата държава членка прилага подходящи земеделски практики за управлението на посочения организъм и на неговите вектори“.

39. Член 8 от Решение за изпълнение 2015/789 предвижда определяне на зона за наблюдение в Италия с широчина най-малко 30 km.

III – Моята преценка

A– По допустимостта на въпросите

40. С поставените шест въпроса запитващата юрисдикция иска да се установи дали с Решение за изпълнение 2015/789 се нарушават поради различни мотиви член 296, втора алинея ДФЕС, член 41 от Хартата, член 11, параграф 3, член 13в, параграф 7 и член 16, параграфи 1, 2, 3 и 5 от Директива 2000/29, както и принципите на пригодност и пропорционалност.

41. С оглед на това, че валидността на Решение за изпълнение 2015/789 е оспорена от жалбоподателите в главното производство с насрещна жалба в производство пред националната юрисдикция, образувано по жалба срещу Декрет от 19 юни 2015 г., приет пряко в приложение на това решение за изпълнение, чиито разпоредби възпроизвежда по същество, следва да се провери най-напред допустимостта на зададените въпроси при настоящите специфични обстоятелства.

42. Всъщност от постоянната съдебна практика е видно, че Съдът поставя правото на страна да оспорва чрез възражение валидността на акт на Съюза в зависимост от условието тази страна да не е имала право да иска пряко отмяната му от Съда на Съюза по силата на член 263 ДФЕС²³.

43. Доколкото обаче подходът се основава на опасността да бъде заобиколена стабилността на акт на Съюза, той се прилага само по отношение на страната, която се позовава на незаконосъобразността на акт на Европейския съюз пред национална юрисдикция, докато тази страна несъмнено е могла да подаде жалба за отмяна срещу този акт, но е пропуснала да го направи в предвидения срок²⁴. Следователно страната, за която не се установява, че очевидно е имала възможността да подаде направо жалба за отмяна на решението, запазва възможността си косвено да оспори законосъобразността му.

44. Съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС „[в]сяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение“.

45. В случая, доколкото е безспорно, че жалбоподателите в главното производство не са адресати на Решение за изпълнение 2015/789, тъй като негови адресати са държавите членки, следва да се провери дали то ги засяга пряко и лично по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, или това решение за изпълнение може да бъде разглеждано като подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение по смисъла на тази разпоредба и засяга пряко жалбоподателите в главното производство, като уточнявам, че според мен преценката на това дали става дума за подзаконов акт или не, трябва да бъде направена преди тази за евентуалното пряко и лично засягане.

46. На първо място се установява, че Решение за изпълнение 2015/789 е подзаконов акт, който включва изпълнителни мерки.

47. В тази връзка следва най-напред да отбележим, че понятието „подзаконови актове“, предвидено в член 263, четвърта алинея ДФЕС, включва актовете с общо приложение, с изключение на законодателните актове²⁵.

48. Въпреки че понятието „решение“ обикновено се определя като индивидуален акт, който задължава само лицата, за които се отнася²⁶, то може да има и нормативен характер, когато е приложимо по отношение не на ограничен брой адресати, а спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно²⁷. Впрочем с влизането в сила на Договора от Лисабон в още по-голяма степен може да се установи възможността решение да има нормативен характер, доколкото член 288 ДФЕС предвижда изрично, че даден акт може да бъде решение, дори когато не посочва адресат.

23 — Вж. по-специално решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, т. 17).

24 — Вж. по-специално решение от 5 март 2015 г., Banco Privado Português и Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, т. 30).

25 — Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 58, 60 и 61).

26 — Вж. постоянната съдебна практика, съгласно която „[р]азграничителният критерий между регламент и решение трябва да се търси в това дали въпросният акт има общо приложение или не“ (вж. по-специално решение от 17 март 2011 г., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 51 и цитираната съдебна практика).

27 — Вж. в тази връзка Kovar, R. L'identification des actes normatifs en droit communautaire. — In : Dony, M. et de Walsche, A., Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 387, който отбелязва, че „приложението на принципа на „отвъд привидното“ се отнася и за адресираните до държавите членки решения, които могат да имат нормативен характер [...], когато тези решения се прилагат по отношение на съвкупност от лица на основание на обективно правно или фактическо положение, определено във връзка с целта на тези актове“ (стр. 395).

49. Следователно понятието „подзаконово решение“ не е юридически оксиморон и освен това оценката на правния характер на издаден от Съвета или Комисията акт не зависи само от официалното му наименование, а най-напред трябва да се вземат предвид предметът и съдържанието му²⁸. Следователно, за да се квалифицира Решение за изпълнение 2015/789, следва да се провери дали същото има общо приложение.

50. Съгласно практиката на Съда актът е с общо приложение, ако се прилага към обективно определени положения и ако поражда правни последици спрямо категории лица, предвидени общо и абстрактно²⁹.

51. По силата на постоянната съдебна практика общото приложение, а следователно и нормативният характер на даден акт не се поставят под съмнение от възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко са или дори кои са правните субекти, по отношение на които той се прилага в даден момент, стига да е безспорно, че това прилагане се извършва на основание на обективно правно или фактическо положение, определено в акта във връзка с целта му³⁰.

52. В случая следва да се отбележи, от една страна, че Решение за изпълнение 2015/789 не е прието съгласно законодателната процедура, и от друга страна, че приетите в това решение за изпълнение задължения са формуирани общо и абстрактно и са адресирани до всички държави членки, както изрично е предвидено в член 21 от посоченото решение за изпълнение. Въпреки че Италианската република е по-засегната отколкото другите държави членки и че член 7 от Решение за изпълнение 2015/789 се отнася само за една определена географска област, а именно провинцията Лече, това решение за изпълнение не е адресирано до ограничен брой адресати, които са определени или определяеми, а се прилага абстрактно по отношение на обективно определени географски зони в зависимост от наличието на бактерията³¹. Освен това посоченото решение за изпълнение поражда незабавно правни последици във всички държави членки спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно.

53. След това трябва да се отбележи, че Решение за изпълнение 2015/789 включва мерки за изпълнение.

54. За да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, трябва да се разгледа положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС³², и да се вземе предвид единствено предметът на жалбата³³.

55. Освен това в рамките на тази преценка въпросът дали посочените мерки имат или не механичен характер, е ирелевантен³⁴.

28 — Вж. в този смисъл решение от 14 декември 1962 г., Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes и др./Съвет (16/62 и 17/62, EU:C:1962:47, стр. 918).

29 — Вж. решения от 18 януари 2007 г., РКК и КНК/Съвет (C-229/05 P, EU:C:2007:32, т. 51 и цитираната съдебна практика) и от 17 март 2011 г., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 51).

30 — Вж. по-специално определение от 28 юни 2001 г., Eridania и др./Съвет (C-352/99 P, EU:C:2001:364, т. 19 и цитираната съдебна практика).

31 — От съдебната практика е видно, че включените в текста ограничения или дерогации с временен характер или които се отнасят до определена територия, са неразделна част от разпоредбите, в които се съдържат, и притежават техния общ характер освен в случай на злоупотреба с власт (вж. в този смисъл решение от 29 юни 1993 г., Gibraltar/Съвет, C-298/89, EU:C:1993:267, т. 18).

32 — Вж. решения от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 30) и от 10 декември 2015 г., Kyocera Mita Europe/Комисия (C-553/14 P, EU:C:2015:805, т. 44).

33 — Вж. решения от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 31) и от 10 декември 2015 г., Kyocera Mita Europe/Комисия (C-553/14 P, EU:C:2015:805, т. 45).

34 — Вж. решения от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 41 и 42) и от 10 декември 2015 г., Kyocera Mita Europe/Комисия (C-553/14 P, EU:C:2015:805, т. 46).

56. В случая, за да се определи дали Решение за изпълнение 2015/789 включва мерки за изпълнение, следва да се провери дали самото решение за изпълнение определя необходимите профилактични мерки за борба с бактерията, или за тази цел е необходимо решение на националните органи.

57. Достатъчно е да се отбележи, че Решение за изпълнение 2015/789 задължава държавите членки да приемат мерки, които се състоят по-специално в определянето на тяхна територия съгласно разпоредбите на член 4 от същото на заразени зони и на буферни зони, както и в унищожаването или, само в провинция Лече, в евентуалното ограничаване на заразените растения и на растенията гостоприемници. Следователно това решение за изпълнение трябва да бъде приложено посредством национални мерки, които могат да бъдат обжалвани от техните адресати.

58. На второ място е важно да се отбележи, че жалбоподателите в главното производство не са лично засегнати от Решение за изпълнение 2015/789.

59. Струва ми се, че липсата на лично засягане неизбежно произтича от установяването не само от формална, но и от материална гледна точка на подзаконовия характер на това решение, тъй като възприетият критерий за определяне на годността на този акт да има нормативен характер — обусловен от абстрактното му измерение и от обективния характер на случаите, които е призван да урежда — според мен изключва възможността посоченият акт да засегне жалбоподателите в главното производство поради специфични за тях качества или характерно за тях фактическо положение, което ги определя по отношение на всяко друго лице и следователно ги отличава като адресат.

60. Доколкото изискванията за пряко и лично засягане от акта на Съюза са кумулативни, не е необходимо да се проверява дали в случая жалбоподателите в главното производство са пряко засегнати от Решение за изпълнение 2015/789.

61. С оглед на всички изложени по-горе съображения не може да се установи, че жалба за отмяна на Решение за изпълнение 2015/789, подадена от жалбоподателите в главното производство би била допустима. От това следва да се направи изводът, че същите имат право да оспорват валидността на това решение за изпълнение чрез възражение пред запитващата юрисдикция, поради което зададените въпроси са допустими.

Б– По валидността на Решение за изпълнение 2015/789

1. По първия и третия въпрос

62. С първия и третия въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи, от една страна, дали член 6, параграфи 2 и 4 от Решение за изпълнение 2015/789 е невалиден, доколкото нарушава член 13, параграф 3, член 13в, параграф 7 и член 16, параграфи 1—3 и 5 от Директива 2000/29, като се има предвид, че налага незабавно отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, в радиус от 100 метра от заразените растения, като в същото време предвижда, че засегнатата държава членка трябва да извършва преди отстраняването на растенията подходящо фитосанитарно третиране срещу вектори на посочения организъм и растенията, които могат да бъдат гостоприемници за тези вектори, като това третиране при необходимост може да включва отстраняване на растенията, и от друга страна, доколкото тази разпоредба трябва да бъде тълкувана в смисъл, че предвидената в параграф 2 мярка за унищожаване може

да бъде наложена преди и независимо от превантивното прилагане на предвидените в параграфи 3 и 4 мерки, дали посочената разпоредба е невалидна с оглед на член 16, параграфи 1—3 и 5 от Директива 2000/29, на принципите на пропорционалност и логичност, както и на принципа на спазване на процедурните правила.

63. От мотивите на преюдициалното запитване (C-79/16) и от формулировката на зададените въпроси е видно, че запитващата юрисдикция си задава въпрос относно взаимодействието между разпоредбите на член 6, параграф 2 от Решение за изпълнение 2015/789, който налага „незабавното отстраняване“ на заразените растения и на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, и тези на член 6, параграфи 3 и 4 от същото, които предвиждат вземането на проби и предварителното извършване на подходящо фитосанитарно третиране срещу векторите на бактерията.

64. Тя иска по-конкретно да се установи дали мерките за унищожаване могат за бъдат разпоредени, без предварително да се извършват фитосанитарни третираня, както и дали тези две серии от разпоредби не съдържат вътрешно противоречие, което може да засегне валидността им.

65. Не откривам никаква несигурност по отношение на тълкуването на разглежданите разпоредби, нито каквото и да било противоречие, което би ги направило неприложими.

66. Параграфи 2, 3 и 4 от член 6 от Решение за изпълнение 2015/789 гласят съответно, че засегнатата държава членка „незабавно отстранява“ растенията гостоприемници, заразените растения, както и растенията със симптоми, сочещи възможно заразяване или за които има съмнения, че са заразени, „взема и изследва проби от посочените растения в радиус от 100 м от всяко от заразените растения“ и „[п]реди отстраняването на растенията, посочени в параграф 2, засегнатата държава членка извършва подходящи фитосанитарни третираня срещу векторите на [*Xylella fastidiosa*] и растенията, които могат да бъдат техни гостоприемници“, като третиранята може да включват, ако е целесъобразно, „отстраняване на растения“.

67. Прочитът на тези разпоредби показва, че преди да отстрани растенията гостоприемници и заразените растения, засегнатата държава членка трябва да извърши фитосанитарно третиране с цел борба срещу векторите на болестта, което ще рече срещу смучещите насекоми, които се хранят със соковете от ксилема на растенията, като унищожават тези насекоми или като отстраняват растенията, които са техни гостоприемници. Това предварително фитосанитарно третиране е в съответствие с логиката на процедурите за унищожаване, които се препоръчват в становището на Европейския орган за безопасност на храните, прието на 30 декември 2014 г.³⁵, в което се посочва, че макар първата мярка, която трябва да се предприеме в демаркационните зони, да е възможно най-бързото отстраняване на заразените растения, преди това трябва да се извърши третиране с инсектицид, доколкото насекомите вектори могат да се придвижат от заразените растения към други растения³⁶.

68. По силата на член 6, параграф 3 от Решение за изпълнение 2015/789 засегнатата държава членка трябва още, без да е указано кога, да взема и изследва проби от всички посочени растения, като е уточнено, че тази категория растения е по-широка от тази на растенията гостоприемници, тъй като съответства на всички растения, които са чувствителни към европейските и неевропейските изолати на бактерията.

35 — Вж. „Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella fastidiosa* in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options“, публикувано на интернет сайта на Европейския орган за безопасност на храните.

36 — Вж. точки 4.6.8 от това становище.

69. Предварителното извършване на фитосанитарни третирания с цел борба с векторите на болестта, които могат да включват отстраняването на растенията, които са техни гостоприемници, и вземането и изследването на проби от всички посочени растения, не влизат в никакво противоречие с отстраняването на растенията гостоприемници и на заразените растения, на тези за които има съмнения, че са заразени или които са с такива симптоми. В крайна сметка предвидените в член 6, параграфи 2—4 от Решение за изпълнение 2015/789 мерки са с различен характер и обхват, а предвидените в член 6, параграфи 2 и 4 от същото се прилагат последователно. Следователно те по никакъв начин не са несъвместими помежду си.

70. От изложените по-горе съображения следва, от една страна, че член 6 от Решение за изпълнение 2015/789 трябва да се тълкува в смисъл, че предвидената в параграф 2 от него мярка за отстраняване на растенията трябва да се прилага от засегнатата държава членка след извършване на предвидените в неговия параграф 4 фитосанитарни третирания, и от друга страна, че при разглеждането на първия и третия въпрос не се установява никакво обстоятелство, което може да засегне валидността на член 6, параграфи 2—4 от Решение за изпълнение 2015/789.

2. По петия въпрос

71. С петия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграф 2 от Решение за изпълнение 2015/789 е невалиден, доколкото във връзка с мярката за незабавно отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, в радиус от 100 метра от заразените растения не е изпълнено задължението за мотивиране.

72. Според Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд за Лацио) мотивите на Решение за изпълнение 2015/789 явно са непълни, доколкото не съдържат каквато и било индикация, че Комисията е направила преценка на пропорционалността на наложените на държавите членки мерки.

73. Следва да се припомни, че макар да трябва мотивите, които се изискват по член 296 ДФЕС, да бъдат съобразени с характера на съответния акт и да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на институцията на Съюза, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията на взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол, не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства³⁷.

74. Освен това спазването на задължението за мотивиране следва да се преценява с оглед не само на текста на акта, но и на неговия контекст, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя. Когато става въпрос за акт с общо приложение, както по делата в главното производство, мотивите могат да се ограничат до посочване, от една страна, на общото положение, довело до неговото приемане, и от друга страна, на общите цели, които той се стреми да постигне. Ако от оспорвания акт може да се изведе същността на преследваната от институцията цел, би било безполезно да се изискват специфични мотиви за всеки от направените технически избори³⁸.

37 — Вж. в този смисъл решение от 18 юни 2015 г., Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 58 и цитираната съдебна практика).

38 — Вж. в този смисъл решение от 18 юни 2015 г., Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 60 и цитираната съдебна практика).

75. В случая съображения 1—3 от Решение за изпълнение 2015/789 позволяват да се разбере защо действието на приетите мерки за унищожаване е разширено по отношение на всички растения гостоприемници в радиус от 100 метра от заразените растения. Тези мерки отговарят всъщност на изразената в съображения 1 и 3 от него обща цел за засилване на мерките за унищожаване след откриването на нови огнища и за възпрепятстване на разпространението на *Xylella fastidiosa* в останалата част на Съюза, както и на необходимостта да бъдат взети под внимание новите научни становища, приети от Европейския орган за безопасност на храните на 30 декември 2014 г. и на 20 март 2015 г., с които се разширява списъкът на растителните видове, които са чувствителни към бактерията, като същевременно някои мерки се ограничават само до растенията гостоприемници, „за да се гарантира пропорционалност“.

76. От тези съображения следва, че във връзка с Решение за изпълнение 2015/789 задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, е изпълнено.

3. По втория въпрос

77. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграф 2 от Решение за изпълнение 2015/789 е невалиден, доколкото нарушава разпоредбите на Директива 2000/29, по-специално член 16, параграф 1 от нея, като предвижда незабавното отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, в радиус от 100 метра от заразените растения.

78. След като разглежда съображения 11 и 37, член 1, параграф 2, член 11, параграф 3, член 16, параграфи 1 и 5, член 22 и член 23, параграф 2 от Директива 2000/29, както и приложение IV, част А, раздел I, точки 17, 20, 23.1 и 37 към нея, запитващата юрисдикция счита, че Директивата не предвижда разпоредби, които да позволяват унищожаването на здрави растения дори с превантивна цел, за да се възпрепятства възможното разпространение на признат и класифициран патогенен организъм, а напротив, като цяло е насочена към защита на все още незаразените организми. Съгласно установената от тази директива система могат да бъдат унищожавани или изкоренявани растенията, които в резултат на инспекция са се оказали вече заразени или които най-малко са с обективни и доловими симптоми, пораждащи основателни съмнения, че може да са заразени. Решение за изменение 2015/789 обаче налага унищожаването на растения, които нямат симптоми на заразяване.

79. Твърденията на жалбоподателите в главното производство в писмените им становища и в съдебното заседание са в същия смисъл — че понятието унищожаване не е синоним на изсичане и че предвиденото в член 16 от Директива 2000/29 унищожаване се отнася единствено до вредните организми, така че само заразените растения би могло да бъдат изсичани.

80. Тъй като Решение за изпълнение 2015/789 е прието само на основание Директива 2000/29, и по-специално на член 16, параграф 3, четвърто изречение от нея, поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се свежда до въпроса дали тази директива оправомощава Комисията да налага на държавите членки да приемат мерки за унищожаване по отношение на здрави растения, или напротив, с приемането на тези мерки тази институция е превишила правомощията, които посочената директива ѝ предоставя за изпълнение на установените с нея правила.

81. Следователно този въпрос не се отнася до законосъобразността на решението на законодателя на Съюза да предостави по силата на член 202, трето тире ЕО изпълнително правомощие на Комисията, а до законосъобразността на акта за изпълнение, по-специално на Решение за изпълнение 2015/789, основано на член 16, параграф 3 от Директива 2000/29, доколкото се твърди, че тази институция е превишила изпълнителните си правомощия.

82. Преди Договорът от Лисабон да влезе в сила, изразът „правомощия за прилагане“, съдържащ се в член 202, трето тире ЕО, обхваща правомощието за изпълнение на равнището на Съюза на законодателни актове на Съюза или на някои техни разпоредби, както и в определени случаи, правомощието за приемане на нормативни актове, които допълват или изменят несъществени елементи от законодателни актове.

83. С Договора от Лисабон се въвежда разграничение между изпълнително правомощие и делегирано правомощие. Когато на Комисията е предоставено изпълнително правомощие на основание член 291, параграф 2 ДФЕС, тя следва да уточни съдържанието на законодателния акт, за да гарантира, че същият се изпълнява при еднакви условия във всички държави членки. Когато на тази институция е предоставено делегирано правомощие съгласно член 290, параграф 1 ДФЕС, Комисията има правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт.

84. Мисля, че е ясно, че предоставената с член 16, параграф 3 от Директива 2000/29 компетентност на Комисията да приема „необходимите мерки“ в предвидените в параграфи 1 и 2 от този член случаи попада в обхвата на изпълнителното правомощие по смисъла на това ново разграничение. Ще отбележа освен това, че съгласно изискванията на член 291, параграф 4 ДФЕС актът е квалифициран като решение за „изпълнение“.

85. От член 290, параграф 1 във връзка с член 291, параграф 2 ДФЕС следва, че когато упражнява изпълнително правомощие, Комисията не може нито да изменя, нито да допълва законодателния акт, дори не и несъществените му елементи³⁹.

86. Освен това от постоянната съдебна практика е видно, че изпълнителното правомощие на Комисията се характеризира с оставеното широко право на преценка на тази институция, която подлежи на контрол за явна грешка в преценката или за злоупотреба с власт, но е свободна да определя това, което е необходимо и целесъобразно с оглед преследваните цели от основната правна уредба. Съгласно редовно използваната от Съда формулировка, както преди, така и след влизането в сила на Договора от Лисабон, „в рамките на изпълнителните си правомощия, границите на които се преценяват по-специално в зависимост от основните общи цели на съответния законодателен акт, Комисията може да приеме всички необходими или полезни мерки за прилагане на посочения акт, при условие че същите не му противоречат“⁴⁰.

87. Следва освен това да се отбележи, че в случая изпълнителното правомощие на Комисията се упражнява в специфичната област на преценка на мерките, които трябва да се предприемат в борбата срещу фитосанитарен риск. Също съгласно постоянна съдебна практика обаче, когато става дума за област, в която законодателят на Съюза следва да направи сложни преценки в зависимост от технически и научни данни, които могат бързо да се променят, контролът на Съда върху упражняването на нейните правомощия може да бъде само ограничен. Той трябва да се сведе до проверка дали то не е опорочено поради явна грешка в преценката или поради злоупотреба с власт или също дали законодателят на Съюза явно не е превишил пределите на правото си на преценка⁴¹. Въз основа на това Съдът прави извода, че единствено явно неподходящият характер на приета в такъв вид област мярка с оглед на целта, която институцията възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на подобна мярка⁴².

39 — Вж. решение от 15 октомври 2014 г., Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 45).

40 — Вж. по-специално решение от 15 октомври 2014 г., Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 44 и цитираната съдебна практика).

41 — Вж. решение от 22 май 2014 г., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, т. 52 и цитирана съдебна практика).

42 — Вж. по аналогия решение от 1 март 2016 г., National Iranian Oil Company/Съвет (C-440/14 P, EU:C:2016:128, т. 77 и цитирана съдебна практика).

88. С оглед по-специално на тази свобода на преценка и на произтичащия от нея ограничен съдебен контрол ще разгледам законосъобразността на Решение за изпълнение 2015/789 в светлината на предоставеното на Комисията правомощие.

89. От съображения 4, 5 и 6 и от член 1 от Директива 2000/29 е видно, че същата цели основно да се гарантира високо ниво на фитосанитарна защита срещу въвеждането в Съюза на вредители, съдържащи се в продуктите, внасяни от трети страни⁴³.

90. Освен правилата, свързани с въвеждането на растения с произход от трети страни и с движението на растенията в рамките на Съюза, различни мерки са предназначени за борбата с наличието и разпространението на вредители, които са достигнали до територията на Съюза. В този смисъл член 16, параграф 1 от тази директива предвижда освен другото и че всяка държава членка трябва да уведоми Комисията и останалите държави членки за наличието на нейна територия на вредители, които, както и бактерията *Xylella fastidiosa*, са изброени в приложение I, част А, раздел I от посочената директива.

91. След това уведомяване Директива 2000/29 възлага едновременно на държавите членки и на Комисията да предприемат всички необходими мерки. С член 16, параграф 1 от тази директива държавите членки се задължават да вземат необходимите мерки за унищожението или за възпрепятстването на разпространението на вредителите, докато с член 16, параграф 3 от посочената директива на Комисията се предоставя правомощието да приеме всички „необходими мерки“, като в това правомощие, което представлява също и задължение, изрично се включва правото да отменя или изменя взетите от държавите членки решения.

92. Текстът на член 16, параграф 3 от Директива 2000/29 е формулиран с общи изрази, което не позволява да се направи извод за евентуално ограничаване на приложното поле на мерките, които могат да бъдат предприети, само до мерки, които се отнасят до вече заразените растения. Напротив, тази разпоредба разрешава, без да прави разлика, всички необходими мерки за унищожението или за възпрепятстването на вредителите, поради което ако унищожаването и възпрепятстването на разпространението на такива организми предполага не само унищожаването на заразените растения, но също и на разположените в близост здрави растения, то тази мярка влиза също така в обхвата на предоставените на Комисията правомощия.

93. Следователно поддържаното от жалбоподателите в главното производство ограничително тълкуване не намира никаква подкрепа в текста на член 16, параграф 3 от Директива 2000/29. Още по-малко би било подкрепено от член 11, параграф 3 и член 13в, параграф 7 от тази директива, които не са релевантни за преценката на обхвата на изпълнителното правомощие на Комисията, като се има предвид, че същото се основава изключително на член 16, параграф 3 от посочената директива. Във всеки случай от прочита на тези две разпоредби не следва, че същите предвиждат някакво ограничение по отношение на растенията, до които може да се отнасят мерките за унищожаване.

94. Следователно с приемането на Решение за изпълнение 2015/789 Комисията не е превишила предоставените ѝ с Директива 2000/29 правомощия с цел унищожение и възпрепятстване на разпространението на вредителите.

43 — Такава беше целта още на Директива 77/93, която бе заменена от Директива 2000/29 (вж. в този смисъл решение от 30 септември 2003 г., Anastasiou и др., C-140/02, EU:C:2003:520, т. 45).

4. По четвъртия въпрос

95. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6, параграфи 2—4 от Решение за изпълнение 2015/789 е невалиден, доколкото нарушава принципите на предпазни мерки, пригодност и пропорционалност.

96. Изразените във връзка с това съмнения от запитващата юрисдикция произтичат от това, че Решение 2015/789 налага мерки за отстраняване, които се отнасят не само до заразените растения, но също така и до всички здрави растения, разположени в радиус от 100 метра около заразените растения, въпреки че не съществуват сигурни научни данни нито относно причинно-следствената връзка между бактерията и бързото изсъхване на маслиновите дървета, нито относно нейния патогенен характер за растенията гостоприемници.

97. Освен това не съществува обективно основание, което да позволява да се счита, че радиус точно от 100 метра, а не по-малък, би бил достатъчен за постигането на преследваната цел, тъй като макар да изглежда, че това разстояние е било възприето, защото насекомите вектори на бактерията не могат да прелетят от едно растение до друго на по-голяма дистанция, Европейският орган за безопасност на храните все пак отбелязва в становището си от 26 ноември 2013 г., че насекомите вектори могат да бъдат пренесени от вятъра на дълги разстояния, а в становището си от 6 януари 2015 г., че данните, позволяващи да се определи до какво разстояние най-много могат да летят насекомите вектори, са недостатъчни.

98. В този смисъл според запитващата юрисдикция Решение за изпълнение 2015/789 не се основава на безспорни научни данни, които могат да обосноват направения от Комисията избор и не включва оценка на риска и на възможните последици от бездействието. В него не се посочва защо предприетите мерки са подходящи и не се прави преценка на съществуването на не толкова радикални алтернативни мерки.

а) Предварителни бележки

99. В началото следва добре да се преценят фактическите данни, в зависимост от които трябва да се контролира законосъобразността на разглежданите в главното производство мерки, приети въз основа на наличните към момента научни данни.

100. Припомням, че по принцип законосъобразността на акт на Съюза трябва да се преценява с оглед на фактическите и правни обстоятелства, които са съществували към датата на приемане на акта⁴⁴. При все това мисля, че в редица неотдавнашни решения на Съда може да се установят наченки на течение в съдебната практика, което смекчава строгия характер на този принцип, като приема при някои особени обстоятелства отчитането на настъпили след това фактически обстоятелства.

101. В решение от 6 октомври 2015 г., Schrems⁴⁵ има неотдавнашен и особено уместен пример за тази съдебна практика, тъй като Съдът е приел, че при анализа на валидността на решение на Комисията, с което се установява, че трета страна гарантира достатъчна степен на защита на предавани лични данни, „също така трябва да се вземат предвид обстоятелствата, настъпили

44 — Вж. по-специално в този смисъл решение от 23 декември 2015 г., Парламент/Съвет (C-595/14, EU:C:2015:847, т. 41 и цитираната съдебна практика).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

след приемането на решението⁴⁶. Това разрешение е обосновано от специфичния характер на решението относно адекватното ниво на защитата, което трябва да бъде редовно преразглеждано от Комисията в зависимост от фактическия и правен контекст, който преобладава в съответната трета страна.

102. В същия ред на мисли в решението си от 23 декември 2015 г., *Scotch Whisky Association и др.*⁴⁷ Съдът приема, че в рамките на контрола за законосъобразност на национална правна уредба, която все още не е влязла в сила, националната юрисдикция, която трябва да прецени съответствието на посочената правна уредба с правото на Съюза към момента, в който се произнася⁴⁸, трябва да вземе предвид всички доказателства, които е събрала, „още по-наложително в случай [...], в който съществува неяснота в науката относно действителните последици на мерките, предвидени в тази правна уредба“⁴⁹. Съдът е основал това решение на принципа, посочен в решението му от 9 февруари 1999 г., *Seymour-Smith и Perez*⁵⁰, съгласно който изискванията на правото на Съюза трябва да бъдат спазвани „във всеки релевантен момент, независимо дали това е моментът на приемане на дадена мярка, на нейното изпълнение или на прилагането ѝ в конкретния случай“⁵¹.

103. По-рано Съдът е постановил, че когато държава членка приема национална правна уредба, в основата на която е политика за закрила на здравето на хората и животните, тя трябва да преразгледа тази правна уредба, ако се окаже, че съображенията, довели до нейното приемане, са се променили впоследствие по-специално поради развитието на наличните данни в резултат от научни изследвания⁵².

104. Относно приложението на принципа на предпазни мерки Съдът е постановил, че когато нови елементи променят разбирането за риск или покажат, че този риск може да бъде ограничен с не толкова обременителни мерки колкото съществуващите, институциите на Съюза, и по-специално Комисията, която има правото на инициатива, трябва да се погрижат за адаптиране на уредбата с оглед на новите данни⁵³.

105. И на последно място е интересно да се отбележи, че в решението си от 8 септември 2011 г., *Monsanto и др.*⁵⁴ Съдът е постановил, че националните юрисдикции, които са сезирани с искове срещу защитните мерки, приети от държавите членки на основание член 34 от Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 година относно генетично модифицираните храни и фуражи⁵⁵, са компетентни да преценят законосъобразността на такива мерки с оглед по-специално на материалноправните условия, установени с този регламент, докато няма прието решение на равнището на Съюза, за сметка на това обаче, когато в конкретен случай е прието решение, преценката от фактическа и правна страна, съдържаща се в това решение, е обвързваща за всички юрисдикции, които следва да преценят законосъобразността на временните мерки, приети на национално равнище⁵⁶. Като се

46 — Точка 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Точка 63.

49 — Точка 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Точка 45.

52 — Вж. в този смисъл решения от 19 септември 1984 г., *Heijn* (94/83, EU:C:1984:285, т. 18) и от 13 март 1986 г., *Mirepoix* (54/85, EU:C:1986:123, т. 16).

53 — Вж. решение от 11 юли 2013 г., *Франция/Комисия* (C-601/11 P, EU:C:2013:465, т. 110 и цитираната съдебна практика).

54 — C-58/10—C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — ОВ L 268, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 3.

56 — Решение от 8 септември 2011 г., *Monsanto и др.* (C-58/10—C-68/10, EU:C:2011:553, т. 78—80).

обосновава с изискванията за предимството и еднаквото прилагане на правото на Съюза, това решение налага съобразяването с преценките от фактическа и правна страна, съдържащи се в приети на равнището на Съюза решения, макар и след националните мерки, чиято законосъобразност се оспорва.

106. Предлагам да се възприеме решение, което се вписва там, където намират пресечна точка традиционното течение в съдебната практика и това ново течение, което благоприятства съобразяването с настъпили по-късно обстоятелства. Това решение предполага да се приеме, че новите обстоятелства, настъпили след приемането на даден акт, могат не да обосноват обявяването му за невалиден със задна дата, а при необходимост да възпрепятстват законното изпълнение на мерки, предприети по силата на този акт.

107. По мое мнение, ако нови научни данни, които изключват съществуването на всякакъв фитосанитарен риск, свързан с *Xylella fastidiosa*, могат да бъдат основание Решение за изпълнение 2015/789 и последващите национални решения да не могат повече да се изпълняват, считам, че за да се окаже подкрепа а posteriori на направения от Комисията избор, може също така да се вземе предвид подобряването на научните познания, въз основа на които, обратно, би се потвърдил установеният като потенциален към датата на приемане на мерките за отстраняване риск.

108. С оглед на изложените по-горе съображения при отговора на зададените от запитващата юрисдикция въпроси няма да се ограничи само до известните към датата на приемане на Решение за изпълнение 2015/789 научни данни.

б) Спазване на принципа на предпазни мерки

109. От постоянната съдебна практика следва, че законодателят на Съюза трябва да взема предвид принципа на предпазните мерки, в съответствие с който, когато има несигурност относно наличието или обхвата на рискове, могат да бъдат взети защитни мерки, без да е необходимо да се изчаква действителното съществуване и сериозността на тези рискове да се проявят напълно⁵⁷.

110. Освен това, когато се окаже невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на риска, който се твърди, че е налице, поради неубедителния характер на резултатите от направените научни изследвания, а вероятността от действително увреждане на общественото здраве продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, този принцип обосновава приемането на ограничителни мерки⁵⁸.

111. Следователно принципът на предпазните мерки подкрепя действията на законодателя на Съюза в случай на несигурност относно наличието на риск за околната среда или за здравето на хората, животните или растенията, когато тази несигурност произтича не от пълната липса на познание, а на подробни данни, които са резултат от научна оценка.

112. Нарушила ли е Комисията този принцип, като е наложила на държавите членки мерки за унищожение на растенията гостоприемници в радиус от 100 метра от заразените растения?

113. Не мисля така.

57 — Вж. по-специално решение от 17 декември 2015 г., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, т. 81 и цитираната съдебна практика).

58 — Вж. по-специално решение от 17 декември 2015 г., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, т. 82 и цитираната съдебна практика).

114. Жалбоподателите в главното производство оспорват главно факта, че толкова тежка мярка е въведена, без да съществува научна сигурност по отношение на причинно-следствената връзка между бактерията и изсъхването на маслиновите дървета.

115. Следва да се отбележи, че това основание е изведено от неправилно тълкуване на принципа на предпазните мерки, които не само не забранява всякакви мерки при липса на научна сигурност, а напротив, легитимира действията на институциите на Съюза даже когато се сблъскват със ситуации на научна несигурност. Съгласно класическата формула този принцип не е принцип на въздържание от действие, а принцип на действие в ситуация на несигурност.

116. И въпреки че в становището от 6 януари 2015 г. не е доказано наличие на причинно-следствена връзка между *Xylella fastidiosa* и синдрома на бързо изсъхване на маслиновите дръвчета, това становище обаче разкрива значителна взаимосвързаност между бактерията и появата на такава патология. Следователно съществуването на потенциален риск, който възниква в резултат от разпространението на бактерията, може да се разглежда като достатъчно обосновано с оглед на състоянието на научните познания, за да оправдае прилагането на принципа на предпазните мерки.

117. Освен това рискът от просто потенциален се превърна в сигурен след становището на Европейския орган за безопасност на храните, прието на 17 март 2016 г.⁵⁹, в което се посочва, че резултатите от неотдавнашни експерименти доказват, че изолатът „De Donno“ на *Xylella fastidiosa* предизвиква симптомите на синдрома на бързото изсъхване на маслиновите дървета и че следователно става дума за организма, предизвикващ болестта⁶⁰.

118. Остава да се определи дали приетите в решение за изпълнение 2015/789 мерки са пропорционални.

в) Спазване на принципа на пропорционалност

119. За да се провери дали Комисията е спазила принципа на пропорционалност при упражняването на правомощията, които са ѝ предоставени с член 16, параграф 3 от Директива 2000/29, е важно да се провери дали предвидените от нея средства в Решението ѝ за изпълнение 2015/789 могат да доведат до постигане на преследваната цел и дали не надхвърлят необходимото за постигането ѝ.

120. Що се отнася на първо място до възможността с разглежданата в главното производство мярка да се постигне преследваната цел, следва да се отбележи, че в становището си от 6 януари 2015 г. Европейският орган за безопасност на храните посочва, че безсимптомни растения гостоприемници и безсимптомни или леки инфекции могат да не бъдат установени при изследвания, които се основават изключително на визуален преглед, даже и при лабораторни изследвания, поради евентуално ранния стадий на инфекцията или неравномерно разпределение на бактерията в растението. Изхождайки от констатацията, че болестта се разпространява от едно растение на друго от насекоми вектори и че съществува латентен период между заразяването с бактерията от векторите и появата на симптомите, дори възможността да се установи наличието на бактерията в растението, Европейският орган за безопасност на храните приема, че е от съществено значение при унищожението на растенията, за които е установено, че са заразени, да се унищожат също всички други растения, които се намират в съседство с тях.

59 — Вж. „Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*“, публикувано на интернет сайта на Европейския орган за безопасност на храните.

60 — Вж. стр. 10 и 11 от това становище.

121. Що се отнася до избора да се определи радиус от 100 метра около заразените растения, следва да се отбележи, че Европейският орган за безопасност на храните, като посочва продължаващата несигурност по отношение на ролята на заразата, произтичаща от човешката намеса, и на механизмите на разпространение от вятъра, както и недостатъчните данни относно разстоянието, прелитано от насекомите вектори, които са единственият естествен път на бактерията, е установил при все това, че тези насекоми летят обикновено на къси разстояния до 100 метра, дори да има вероятност да бъдат пренесени от вятъра на по-дълги разстояния.

122. Тази двойна констатация на Европейския орган за безопасност на храните струва ми се оправдава направения от Комисията избор да се отстранят не само заразените растения, но също и растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, намиращи се в зона, в която вероятността за пренасяне на болестта от заражено дърво на здраво дърво е по-голяма. Въпреки че очевидно не е сигурно, че приетата от Комисията мярка може да спре окончателно и напълно разпространението на бактерията, тя изглежда може все пак да ограничи ефективно рисковете от разпространение.

123. За да отговоря на повдигнатото в съдебното заседание от жалбоподателите в главното производство възражение, изведено от парадокса, че трябвало да се предвидят мерки за отстраняване в по-малко заразените зони, като в същото време била пощадена най-засегнатата провинция Лече, в която може да се приложат обикновени мерки за ограничаване на разпространението, ще добавя, че тази разлика в третирането в действителност е обоснована. Наистина, както отбелязва Комисията в съображение 7 от Решение за изпълнение 2015/789, унищожаването на бактерията в провинция Лече изглежда вече не е възможно, толкова голямо е разпространението ѝ там. Освен това, както отбелязва италианското правителство в съдебното заседание, посочената разлика се обяснява с географското положение на провинция Лече, разположена в най-южната част на Италия и заобиколена от морето, с изключение на северната ѝ граница.

124. На второ място, що се отнася до въпроса дали разглежданата в главното производство мярка не надхвърля това, което е необходимо за постигане на преследваната цел, следва да се отбележи, че към датата на приемане на Решение за изпълнение 2015/789 не се установява съществуването на не толкова обременителни мерки, които позволяват да се унищожи бактерията. Всъщност в становището си от 6 януари 2015 г. Европейският орган за безопасност на храните посочва, че не съществува никакво третиране, което да позволи да бъдат излекувани болните растения на полето и че дори да е възможно промени в системите на отглеждане, като разреждането, торенето или поливането, да имат известно влияние върху болестта, те не са достатъчни да излекуват растенията. След това, като се спира по-специално на ефективността на резитбата на маслиновите дървета, Европейският орган за безопасност на храните отбелязва, че „в Пулия пълното изрязване на заразените маслинови дървета е довело до развиването на нови филизи в основата на дървото [...], но до този момент не е доказано, че този метод е ефикасен за излекуването на растенията и за възпрепятстването на изсъхването“⁶¹.

125. При тези обстоятелства не е доказано, че Комисията допуска явна грешка в преценката, като задължава да се унищожат независимо от здравния им статус растенията гостоприемници, разположени в радиус от 100 метра от заразените растения.

61 — Вж. стр. 97 от това становище.

В– По шестия въпрос

126. С шестия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Решение за изпълнение 2015/789 е невалидно, доколкото нарушава принципите на пригодност и пропорционалност, като предвижда мерки за отстраняване на растенията гостоприемници, независимо от техния здравен статус, на растения, за които е известно, че са заразени с *Xylella fastidiosa*, и на растения със симптоми на евентуално заразяване или за които се подозира, че са заразени, без да предвижда каквото и да е обезщетение за собствениците, които нямат вина за разпространението на бактерията.

127. Съдът вече е имал възможност да се произнесе многократно относно обезщетението за вреди, причинени на собственици от национални мерки, които са приети в изпълнение на правото на Съюза.

128. Съгласно решение от 6 април 1995 г., *Flip и Verdegem*⁶², постановено във връзка с правната уредба на Съюза относно класическата чума по свинете, като приема мерки за борба с тази болест, законодателят на Съюза не е имал намерение да уреди финансовите аспекти, свързани с изпълнението на тези мерки от собствениците на засегнатите животни, и по-специално да наложи мерки за обезщетяване на тези собственици⁶³. При липса на разпоредби в правото на Съюза по този въпрос обезщетяването на собствениците, чиито прасета са били убити по нареждане на националните органи в рамките на мерките за борба с посочената болест, попада в обхвата на компетентността на всяка държава членка⁶⁴.

129. Съдът е потвърдил тази практика в решението си от 10 юли 2003 г., *Booker Aquaculture и Hydro Seafood*⁶⁵, постановено във връзка с правната уредба на Съюза за въвеждане на минимални мерки за борба с някои болести по рибите. След като посочва, че при упражняване на широкото си право на преценка в областта на селскостопанската политика, законодателят на Съюза може да счете, че собствениците на стопанства, в които са унищожени или заклани животни, трябва да бъдат изцяло или частично обезщетени, той приема, че от това не следва, че в правото на Съюза съществува общ принцип, който налага предоставянето на обезщетение при всички обстоятелства⁶⁶.

130. Съдът се връща към тази практика в решението си от 22 май 2014 г. *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*⁶⁷, което се отнася до правната уредба на Съюза за въвеждане на мерки за борба с инфлуенцата по птиците, като уточнява, че тя е приложима и по делото, по което е постановено това решение, „предвид по-специално обстоятелството, че разглежданите [...] национални мерки не са толкова тежки като мерките, състоящи се в унищожаване или клане, във връзка с които е постановено решението [от 10 юли 2003 г.] *Booker Aquaculture и Hydro Seafood* [68]“⁶⁹.

131. Правната среда обаче сериозно се променя след решения от 6 април 1995 г., *Flip и Verdegem*(C-315/93, EU:C:1995:102) и от 10 юли 2003 г., *Booker Aquaculture и Hydro Seafood* (C-20/00 и C-64/00, EU:C:2003:397).

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Точка 25.

64 — Точка 30.

65 — C-20/00 и C-64/00, EU:C:2003:397.

66 — Точка 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

68 — C-20/00 и C-64/00, EU:C:2003:397.

69 — Решение от 22 май 2014 г., *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, т. 49).

132. С влизането в сила на Договора от Лисабон, когато става дума за основни права, следва да се прилага Хартата, която прогласява правото на собственост и правото на справедливо обезщетение в случай на лишаване от нея. По силата на член 17, параграф 1 от нея „[н]икой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес“.

133. Съгласно свързаните с член 17 от Хартата⁷⁰ разяснения, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от същата Харта трябва да се вземат предвид за целите на тълкуването ѝ, същият член 17 съответства на член 1 от първия допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

134. Съгласно постоянната практика на Европейския съд по правата на човека член 1 от първия допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи включва три „различни“, но „допълващи се“ норми. Първата, която е изразена в първото изречение на първа алинея, установява принципа на зачитане на правото на собственост, който има общ характер, докато другите две норми се отнасят до специфични хипотези, свързани с посегателства върху правото на собственост. Втората норма, която се съдържа във второто изречение на същата алинея, се отнася до лишаването от собственост и го поставя в зависимост от известни условия. И накрая третата норма, включена във втората алинея, признава правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността⁷¹.

135. Във всички случаи Европейският съд по правата на човека налага спазването на изискването за пропорционалност, което намира конкретно изражение в принципа на „справедливо равновесие“, което следва да се осигурява между изискванията на общия интерес и задълженията за защита на правото на собственост⁷².

136. В случай на мярка, с която лице се лишава от собствеността му, справедливото равновесие предполага непременно, освен при „извънредни обстоятелства“, изплащането на определено в „разумен“ размер обезщетение. В случаи, които се отнасят до правната уредба на ползването на имущество, или в такива, които не могат да бъдат класифицирани в конкретна категория, стремежът за осигуряване на „справедливо равновесие“ между изискванията на общия интерес и защитата на основните права на личността води до по-различен резултат, тъй като обезщетяването на собственика в случая представлява само един от елементите, които трябва да бъдат взети предвид при общото разглеждане на „справедливото равновесие“ между разглежданите интереси. „Справедливото равновесие“ е нарушено, когато дадено лице понася „специална и прекомерна тежест“⁷³, непропорционална спрямо преследваната цел от общ интерес, без тази тежест да е компенсирана от адекватно обезщетение.

137. Без да е необходимо да се проверява дали унищожаването на растенията, независимо от здравния им статус, разположени в радиус от 100 метра от заразените растения, води до лишаване от собственост, доколкото може да бъде приравнено на същинска мярка за отчуждаване, е достатъчно да се посочи, че тази мярка очевидно представлява намеса в правото на собственост на жалбоподателите в главното производство. С оглед на особено вредоносните последици, които произтичат от нея за засегнатите собственици, посочената мярка изглежда може да установи справедливо равновесие между изискванията на общия интерес и свързаните

70 — Вж. Разяснения относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17).

71 — Европейски съд по правата на човека, 23 септември 1982 г., *Sporrong and Lönnroth c/y Швеция*, СЕ:ЕCHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

72 — Европейски съд по правата на човека, 23 септември 1982 г., *Sporrong and Lönnroth c/y Швеция*, СЕ:ЕCHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

73 — Европейски съд по правата на човека, 23 септември 1982 г., *Sporrong and Lönnroth c/y Швеция*, СЕ:ЕCHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

с опазването на правото на собственост интереси само при условие че засегнатият собственик на земеделска земя може да получи обезщетение. Следователно според член 17 от Хартата, за да се осигури справедливо равновесие между разглежданите интереси, собствениците на изсечените растения трябва да се ползват с правото да получат обезщетение в разумно съотношение със стойността на имуществото им.

138. Доколкото правото на обезщетение произтича пряко от член 17 от Хартата, мълчанието по този въпрос в Директива 2000/29 и Решение за изпълнение 2015/789 не може да се тълкува в смисъл, че изключва такова право. Следователно жалбоподателите в главното производство не могат да упрекват законодателя на Съюза, че не спазил принципите на пригодност и пропорционалност, като не е предвидил схема за обезщетение.

139. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. Трябва обаче да се отбележи, че държавите членки прилагат правото на Съюза по смисъла на тази разпоредба, когато въвеждат мерки за отстраняване или за ограничаване на разпространението в приложение на Решение за изпълнение 2015/789, самото то прието въз основа на Директива 2000/29⁷⁴. Следователно съгласно член 17 от Хартата те са длъжни да установят схема, която предоставя на засегнатите собственици на земеделски земи обезщетение в разумно съотношение със стойността на унищожените растения.

140. Отбелязвам впрочем, както подчертава и Комисията, че предвидените от държавите членки схеми за обезщетяване за поправка на понесена в резултат на нарушаване на правото на собственост вреда в името на общия интерес биха могли да получат съфинансиране от Съюза въз основа на Регламент (ЕС) № 652/2014⁷⁵.

141. От изложените дотук съображения следва, че при разглеждането на поставените въпроси не се установява никакво обстоятелство, което би могло да засегне валидността на член 6 от Решение за изпълнение 2015/789.

IV – Заключение

142. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на зададените въпроси от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд за Лацио, Италия):

„Член 6 от Решение за изпълнение 2015/789/ЕС на Комисията от 18 май 2015 година относно мерки за предотвратяване на въвеждането и разпространението в Съюза на *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) трябва да се тълкува в смисъл, че предвидената в параграф 2 от него мярка за отстраняване на растенията трябва да се прилага от засегнатата държава членка след извършване на предвидените в параграф 4 от него фитосанитарни третириания срещу векторите на бактерията.

При разглеждането на поставените въпроси не се установяват обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 6 от Решение за изпълнение 2015/789“.

74 — По този въпрос не споделям становището, възприето в точка 55 от решение от 22 май 2014 г., Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за установяване на разпоредби за управлението на разходите, свързани с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, за изменение на директиви 98/56/ЕО, 2000/29/ЕО и 2008/90/ЕО на Съвета, на регламенти (ЕО) № 178/2002, (ЕО) № 882/2004 и (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета, на Директива 2009/128/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на решения 66/399/ЕИО, 76/894/ЕИО и 2009/470/ЕО на Съвета (ОВ L 189, стр. 1).