



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

5 септември 2019 година \*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Санитарна защита на растенията — Директива 2000/29/ЕО — Защита срещу въвеждането и разпространението в Европейския съюз на вредители по растенията или растителните продукти — Член 16, параграфи 1 и 3 — Решение за изпълнение (ЕС) 2015/789 — Мерки за предотвратяване на въвеждането и разпространението на *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) в Съюза — Член 7, параграф 2, буква в) — Мерки за ограничаване — Задължение за пристъпване към незабавното отстраняване на заразените растения в 20-километрова ивица в заразената зона — Член 7, параграф 7 — Задължение за мониторинг — Годишни наблюдения — Член 6, параграфи 2, 7 и 9 — Мерки за унищожаване — Общо и трайно неизпълнение на задължения — Член 4, параграф 3 ДЕС — Задължение за лоялно сътрудничество“

По дело C-443/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 4 юли 2018 г.,

**Европейска комисия**, за която се явяват В. Eggers и D. Bianchi, в качеството на представители,

ищец,

срещу

**Италианска република**, за която се явява G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino и G. Caselli, avvocati dello Stato,

ответник,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan (докладчик), председател на състава, С. Lycourgos, Е. Juhász, М. Ilešič и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението на председателя на Съда, по искане на Европейската комисия, делото да се разгледа с предимство съгласно член 53, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда,

\* Език на производството: италиански.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

### Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че Италианската република:
  - като не е гарантирала в зоната за ограничаване пристъпването към незабавното отстраняване най-малко на всички растения, за които е установено заразяване с бактерията *Xylella fastidiosa* (наричана по-нататък „Xf“), ако се намират в заразената зона на максимално разстояние от 20 километра от границата между тази заражена зона и останалата част от територията на Европейския съюз, е нарушила задълженията си, произтичащи от член 7, параграф 2, буква в) от Решение за изпълнение (ЕС) 2015/789 на Комисията от 18 май 2015 г. относно мерки за предотвратяване на въвеждането и разпространението на *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) в Съюза (ОВ L 125, 2015 г., стр. 36), изменено с Решение за изпълнение (ЕС) 2016/764 на Комисията от 12 май 2016 г. (ОВ L 126, 2016 г., стр. 77) (наричано по-нататък „измененото Решение за изпълнение 2015/789“),
  - като в зоната за ограничаване не е осигурила мониторинг за наличието на Xf чрез годишни наблюдения в подходящи моменти от годината, не е изпълнила задълженията си по член 7, параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789, и
  - освен това, като системно не е приемала незабавни мерки за предотвратяване на разпространението на Xf, многократно нарушавайки по този начин специфичните задължения, предвидени в измененото Решение за изпълнение 2015/789 във връзка със съответните заразени зони, като тази ненамеса е довела до по-нататъшно разпространение на бактерията, не е изпълнила задълженията, произтичащи от член 6, параграфи 2, 7 и 9 и от член 7, параграф 2, буква в) и параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789, както и основните задължения, предвидени в член 16, параграф 1 от 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 Общността (ОВ L 169, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 33, стр. 68), изменена с Директива за изпълнение (ЕС) 2017/1279 на Комисията от 14 юли 2017 г. (наричана по-нататък „Директива 2000/29“), и задължението за лоялно сътрудничество, предвидено в член 4, параграф 3 ДЕС.

### Правна уредба

#### Директива 2000/29

- 2 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 А, раздел I [...].

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.

[...]

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. [...]

[...]“.

- 3 В част А от приложение I към Директива 2000/29 са изброени „[в]редители[те], чието въвеждане и разпространение във всички държави членки е забранено“. Раздел II („Вредители, за които има данни, че се срещат в Общността, които са от значение за цялата Общност“) от тази част съдържа буква б) („Бактерии“), точка 3 от която гласи: „*Xylella fastidiosa* (Wells et al.)“.

#### **Решения за изпълнение 2014/87/ЕС и 2014/497/ЕС**

- 4 Решение за изпълнение 2014/87/ЕС на Комисията от 13 февруари 2014 година относно мерки за предотвратяване на разпространението на *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) в Съюза (ОВ L 45, 2014 г., стр. 29), прието въз основа на Директива 2000/29, и по-специално на член 16, параграф 3, четвърто изречение от нея, предвижда следното в съображения 2—4, 7 и 8:

„(2) На 21 октомври 2013 г. Италия информира останалите държави членки и Комисията за наличието на [*Xf* (наричана по-нататък „посоченият вредител“)] на територията ѝ в две отделни области на провинция Лече в регион Пулия. По-късно в същата провинция са установени още две отделни огнища. Присъствието на посочения вредител е потвърдено по отношение на няколко растителни вида, в т.ч. *Olea europaea L.*, [...], по които се наблюдават изсъхване на листата и признаци на бързо влошаване. [...]

(3) На 29 октомври 2013 г. в регион Пулия са предприети спешни мерки за предотвратяване на разпространението и за ликвидиране на посочения вредител [...] в съответствие с член 16, параграф 1 от Директива 2000/29[...].

(4) Италия съобщава, че при проведените инспекции не е установено наличие на посочения вредител в съседните провинции Бриндизи и Таранто.

[...]

(7) Предвид естеството на посочения вредител е вероятно той да се разпространи бързо и на голяма територия. Необходимо е незабавно да се предприемат мерки, за да се гарантира, че посоченият вредител няма да се разпространи в останалата част от територията на Съюза. Докато се получи по-конкретна информация относно спектъра на видовете гостоприемници, векторите, пътищата за навлизане и възможностите за намаляване на риска, е целесъобразно да се забрани придвижването на растения [за засаждане] от области, в които би могло да има заразени растения.

- (8) Като се вземат под внимание местата, в които е установено наличие на посочения вредител, особеното географско положение на административна провинция Лече и несигурността относно критериите за определяне на границите на съответните зони, забраната следва да обхване цялата провинция, за да се осигури бързото ѝ и ефективно прилагане“.
- 5 С това първо решение за изпълнение Комисията още тогава забранява „придвижването на растения за засаждане от провинция Лече, регион Пулия в Италия“ (член 1), предписва провеждането на официални годишни наблюдения за наличието на бактерията *Xf* (член 2) и задължава държавите членки да гарантират, че всяко лице, което узнае за наличието на посочения вредител или има основания да подозира такова наличие, уведомява за това компетентния орган в срок от десет календарни дни (член 3).
- 6 Посоченото решение за изпълнение е отменено с Решение за изпълнение 2014/497/ЕС на Комисията от 23 юли 2014 година относно мерките за предотвратяване на въвеждането и разпространението на *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) в Съюза (ОВ L 219, 2014 г., стр. 56).
- 7 Според това второ решение за изпълнение, което има същото правно основание като първото, Комисията ограничава пренасянето на растенията, които са гостоприемници на бактерията *Xf*, и определя различни условия за въвеждането им в Съюза от трети държави, за които е известно наличието на бактерията (членове 2 и 3). Освен това с цел унищожаване на *Xf* и предотвратяване на разпространението ѝ Комисията задължава 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 с бактерията *Xf* растения и всички растения със симптоми, сочещи възможното заразяване с тази бактерия, както и всички растения, при които има вероятност да са заразени (член 7 и раздел 2, буква а) от приложение III).

#### **Решение за изпълнение 2015/789**

- 8 Решение за изпълнение 2014/497 е отменено с Решение за изпълнение 2015/789, което е прието на същото правно основание като първите две и съдържа следните съображения:
- „(1) С оглед на проведените от Комисията одити и подадените от италианските органи уведомления за нови огнища мерките, предвидени в Решение за изпълнение [2014/87], следва да бъдат засилени.
- [...]
- (4) За да бъде ликвидиран посоченият организъм и по-нататъшното му разпространение в останалите части на Съюза — предотвратено, държавите членки следва да определят демаркационни зони, състоящи се от заразена зона и буферна зона, и да приложат мерки за унищожаване. [...]
- [...]
- (7) Посоченият организъм вече е достигнал голямо разпространение в провинция Лече. Когато са налице доказателства, че в някои части на тази област посоченият организъм присъства от повече от две години и унищожаването му вече не е възможно, отговорният официален орган следва да има възможността вместо мерки за унищожаване да приложи мерки за ограничаване, за да защити най-малкото производствените обекти, растенията с особена културна, социална или научна стойност, както и границата с останалата част от

територията на Съюза. Мерките за ограничаване следва да имат за цел да сведат до минимум количеството бактериален инокулум в тази област и да поддържат популацията на векторите на възможно най-ниско равнище.

- (8) За да се гарантира ефективната защита на останалата част от територията на Съюза срещу посочения организъм, като се отчита възможното му разпространение по естествени и способствани от човека начини, различни от придвижването на посочените растения за засаждане, е целесъобразно да се определи надзорна зона непосредствено до буферната зона, заобикаляща заразената зона на провинция Лече.

[...]“.

- 9 Решение за изпълнение 2015/789 е изменено с Решение за изпълнение (ЕС) 2015/2417 на Комисията от 17 декември 2015 г. (ОВ L 333, 2015 г., стр. 143) и впоследствие с Решение за изпълнение 2016/764, съображения 1—4 от което предвиждат следното:

- „(1) От приемането на Решение за изпълнение [...] 2015/789 [...] до февруари 2016 г. Италия подаде до Комисията уведомления за няколко огнища на [*Xf*] (наричан по-долу „посоченият организъм“) в различни части в областта около провинция [Лече]. Тези огнища са установени в редица различни общини, разположени в провинции [Таранто] и [Бриндизи]. Освен това[...] при последните одити, извършени от Комисията през ноември 2015 г., бе потвърдено, че дейностите по [мониторинг], изисквани съгласно Решение за изпълнение [...] 2015/789, са били извършени в много ограничена степен в областта около провинция [Лече] (регион [Пулия], Италия). При този одит бе потвърдено също така, че сегашната програма за наблюдения продължава да не гарантира нито навременното откриване на нови огнища, нито точното определяне на действителната степен на разпространението на посочения организъм в областта.
- (2) При последния одит бе потвърден рискът от бързото разпространение на посочения организъм в останалата част от засегнатата област. По тази причина и като се има предвид размерът на областта, е подходящо да се разширят границите на заразената зона, като мерки за ограничаване могат да се прилагат извън границите на провинция [Лече], и да се разреши придвижването на посочените растения извън тази област само при много строги условия. Посоченото разширяване следва да се извърши незабавно, като се има предвид, че рискът от по-нататъшно разпространение на посочения организъм в останалата част от територията на Съюза се увеличава с началото на летателния сезон на насекомите вектори през ранната пролет. Поради това заразената зона следва да бъде разширена, за да обхване онези общини или части от някои общини на провинции [Бриндизи] и [Таранто], където има огнища на посочения вредител или където е вероятно посоченият организъм вече да се е разпространил и установил. Посочената заразна зона обаче не следва да включва зоната, която е обявена от Италия за свободна от посочения организъм преди приемането на настоящото решение.
- (3) За целите на правната сигурност текстът на член 7, параграф 2, буква в) следва да бъде изменен, за да стане ясно, че мерките, които трябва да се вземат в съответствие с посочения член, се прилагат в заразената зона, но не и извън нея.
- (4) За да се осигури ефективна защита на останалата част от територията на Съюза от посочения организъм и предвид разширяването на зоната за ограничаване, е целесъобразно [надзорната] зона[...] да се замени с въвеждането на нови изисквания за [мониторинг] в посочената зона за ограничаване. Посочените изисквания следва да се прилагат по отношение на област с широчина 20 km от границите на буферната зона, която продължава в зоната за ограничаване, и в рамките на околната буферна зона от 10 km“.

10 Член 1 („Определения“) от измененото Решение за изпълнение 2015/789 предвижда:

„За целите на настоящото решение се прилагат следните определения:

а) „посоченият организъм“ означава всички подвидове на [Xf];

б) „растения гостоприемници“ означава различни от семена растения за засаждане, принадлежащи към родовете и видовете, изброени в базата данни на Комисията за растения гостоприемници на територията на Съюза, чувствителни към [Xf], като растения, за които е установено, че са чувствителни към посочения организъм на територията на Съюза, или за които е установено, че са чувствителни към един или повече подвидове на посочения организъм, когато държава членка е определила демаркационна зона само по отношение на един или повече подвидове на посочения организъм в съответствие с член 4, параграф 1, втора алинея;

в) „посочените растения“ означава растения гостоприемници и всички [...] растения за засаждане [...];

[...]“.

11 Член 4 („Определяне на демаркационни зони“) от измененото 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, наричана по-долу „демаркационна зона“.

[...]

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[...] [или] 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] и в общините, изброени в приложение II, заразената зона включва най-малко посочената провинция и посочените общини или, според случая, парцелите по кадастрален регистър (Fogli), принадлежащи към тези общини.

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

[...]“.

12 Член 6 от измененото Решение за изпълнение 2015/789, озаглавен „Мерки за унищожаване“, има следния текст:

„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 m 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.

[...]

7. Засегнатата държава членка осъществява мониторинг за присъствието на посочения организъм чрез годишни наблюдения в подходящи моменти. Тя провежда визуални инспекции на посочените растения и взема и изследва проби от растенията със симптоми, както и от растенията без симптоми, разположени в близост до тях.

В буферните зони районът, в който се извършва наблюдението, е въз основа на мрежа, разделена на квадрати 100 × 100 m. Визуалните инспекции се провеждат във всеки един квадрат.

[...]

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.

[...]“.

13 Съгласно член 7 („Мерки за ограничаване“) от измененото Решение за изпълнение 2015/789:

„1. Чрез дерогация от член 6 и само в заразената зона, посочена в член 4, параграф 2, трета алинея, отговорният официален орган на засегнатата държава членка може да реши да приложи мерките за ограничаване, определени в параграфи 2—7 [...].

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:

[...]

- в) местонахождение в заразената зона, посочена в член 4, параграф 2, трета алинея, разположено на разстояние до 20 km от границата на посочената заразна зона с останалата част на територията на Съюза.

[...]

7. Засегнатата държава членка осъществява мониторинг за присъствието на посочения организъм чрез годишни наблюдения в подходящи моменти през годината в областите, намиращи се на разстояние до 20 km, както е посочено в параграф 2, буква в).

[...]“.

- 14 Приложение II към измененото Решение за изпълнение 2015/789, което съдържа списък на общините, посочени в член 4, параграф 2 от него, включва общини, намиращи се в провинциите Бриндизи и Таранто.

### Досъдебната процедура

- 15 Предвид разпространението на бактерията *Xf* в регион Пулия и на трайното влошаване на положението, считано от октомври 2013 г., на 11 декември 2015 г. Комисията отправя до италианските органи официално уведомително писмо, в което твърди, от една страна, че не са пристъпили към отстраняване на заразените растения и на тези, спрямо които са налице конкретни задължения, в съответствие с член 6, параграф 2 и член 7, параграф 2, буква в) от Решение за изпълнение 2015/789, и от друга страна, че не са изпълнили задължението за извършване на наблюдения съгласно член 6, параграф 7 и член 8, параграф 2 от това решение за изпълнение.
- 16 На 10 февруари 2016 г. италианските органи отговарят на това официално уведомително писмо, като посочват по-специално че Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) е разпоредил спиране на изпълнението, а на 22 януари 2016 г. е сезирал Съда с преюдициално запитване по член 267 ДФЕС относно валидността на член 6, параграф 2, буква а) от Решение за изпълнение 2015/789, предвиждащ задължение за премахване в радиус от 100 m от заразените растения. Италианските органи посочват, че тези действия на националния съд са довели до съществено забавяне при премахването на дърветата и че изпълнението на част от Решение за изпълнение 2015/789 е станало юридически невъзможно.
- 17 Тъй като Решение за изпълнение 2016/764 изменя географския обхват на твърденията, съдържащи се в официалното уведомително писмо от 11 декември 2015 г., на 25 юли 2016 г. Комисията изпраща до италианските органи допълнително официално уведомително писмо, в което изтъква трайното и продължаващо неизпълнение от страна на Италианската република на специфичните задължения, които тя има с оглед на измененото Решение за изпълнение 2015/789 и на общото задължение, предвидено в член 16, параграф 1 от Директива 2000/29. Комисията посочва още, че Италианската република нарушава принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС. Освен това във въпросното официално уведомително писмо се изтъква по-специално липсата на незабавно отстраняване на заразените растения, както и пропуски във връзка с наблюденията.
- 18 На 26 август 2016 г. в отговор на допълнителното официално уведомително писмо италианските органи подчертават, че създадените от националния съд пречки пред извършването на мониторинг и прилагането на мерки за отстраняване, предвидени в измененото Решение за изпълнение 2015/789, са били премахнати и че извършването на тези дейности е било подновено или предстои да бъде подновено, като същевременно тези органи предоставят допълнителни сведения относно изпълнението на мерките за ограничаване, както и относно дейностите по мониторинг през 2015 г. и 2016 г.
- 19 На 14 юли 2017 г. Комисията издава мотивирано становище, в което упреква Италианската република, че е допуснала множество неизпълнения на правото на Съюза. Първо, Комисията твърди, че в нарушение на член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789 Италианската република не е пристъпила към незабавното премахване на заразените растения в зоната за ограничаване. Второ, Комисията я упреква, че е нарушила член 6, параграфи 3, 7 и 9, както и член 7, параграфи 2, 3 и 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789, с мотива че тази държава членка не е изпълнила задължението си да гарантира пристъпването както в зоната за ограничаване, така и в буферната зона към вземане на проби в радиус от 100 m от заразените растения, както и към мониторинг на положението относно наличието на



*Xf* чрез годишни наблюдения в подходящи моменти. Трето, Комисията посочва, че Италианската република е допуснала общо и трайно неизпълнение на задължението да взема необходимите мерки за възпрепятстване на разпространението на *Xf* в нарушение на член 16, параграф 1 от Директива 2000/29, както и на член 6, параграф 2 и член 7, параграф 2 от посоченото изменено Решение за изпълнение 2015/789. Четвърто, Комисията упреква тази държава членка, че е нарушила задължението за лоялно сътрудничество, предвидено в член 4, параграф 3 ДЕС, предвид множеството пропуски, поради които посочената държава членка не е била в състояние да предотврати разпространението на болестта на повече от 40 km, считано от 2015 г.

- 20 На 14 септември 2017 г. италианските органи дават отговор на това мотивирано становище. Те признават сериозността на положението и задължението си да пристъпят към незабавното отстраняване на растенията, но същевременно подчертават по-специално че премахването е било значително подобро благодарение на новите процедури, възприети на регионално равнище.
- 21 Считайки, че към май 2018 г. Италианската република не се е съобразила с искането за незабавна реакция, формулирано в мотивираното становище с цел да се възпрепятства разпространението на *Xf*, и че поради трайния характер на изброените неизпълнения вредителят се е разпространил широко в зоната за ограничаване и в буферната зона, Комисията завежда разглеждания понастоящем иск.

#### **По иска**

***По първото твърдение за нарушение на член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789***

#### *Доводи на страните*

- 22 С първото си твърдение за нарушение Комисията упреква Италианската република, че не е изпълнила предвиденото в член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789 задължение за незабавно отстраняване на заразените растения, като е оставила непокътнати множество растения в продължение на месеци, дори понякога в продължение на повече от година, след като заразяването е било открито и през летателния сезон на насекомите вектори. Периодът между момента на откриването на болестта и този на пристъпването към ефективното премахване на заразените растения обаче трябвало да се ограничи до няколко дни и при всички положения да не надхвърля десет работни дни, в зависимост от обстоятелствата.
- 23 В разглеждания случай частта на заразените растения, премахнати от италианските органи към момента на изтичане на определения с мотивираното становище срок, а именно 14 септември 2017 г., била достигнала само 78% от заразените растения, преброени при мониторинга за 2016 г., и към тази дата оставало да бъдат отстранени 191 дървета. Освен това анализът на предоставената от тези органи информация свидетелствал за значително забавяне между момента на преброяване на заразените растения и този на издаването и връчването на заповед за премахване, а именно около осем седмици. Необходимостта собствениците да бъдат установени и уведомени относно мярката за премахване била една от основните причини за забавянето. Когато това установяване се оказало невъзможно, съобщаването на мярката за премахване не можело да се извърши и следователно органите не могли да пристъпят към премахването. Освен това в случай на противопоставяне на мярката от страна на собственика италианските органи не могли да гарантират незабавното отстраняване на заразените растения.

- 24 Задължението за незабавно пристъпване към такова отстраняване обаче предполагало компетентните органи да действат без забавяне. В това отношение опитът, придобит в Италия и в други държави членки, в които е било открито присъствието на бактерията *Xf*, показвал, че е възможно заразено дърво да бъде отстранено за по-малко от седмица. За сметка на това, когато времето, изминало между откриването на бактерията и премахването на заразените растения, значително надвишава този период, бактерията продължавала да се разпространява. Доколкото по-голямата част от насекомите вектори могат да се придвижват на разстояние до 100 m в рамките на дванадесет дни, от съществено значение било да се действа незабавно, особено когато става въпрос за мерки за ограничаване в частта от заразената зона, посочена в член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789, в която задължението за отстраняване се отнася само до заразените растения.
- 25 Следователно намаляването до минимум на периода от време между откриването на заразените растения и тяхното отстраняване било единственият начин за възпрепятстване на разпространението на вредителя в останалата част от Съюза. В това отношение държавите членки имали задължение за резултат. Всъщност, тъй като било пряко приложимо, измененото Решение за изпълнение 2015/789 не оставяло никаква свобода на преценка на държавата членка, що се отнася до неговото изпълнение. Затова задължението за отстраняване на заразените растения не можело да се тълкува в смисъл, че обхваща само предвиждането на мерки за отстраняване на растенията, но не и изпълнението на посочените мерки.
- 26 В решение от 9 юни 2016 г., *Pesce и др.* (C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428), Съдът потвърдил, че Комисията е имала законно основание да приеме, че задължението за незабавно отстраняване на заразените растения е било подходяща и необходима мярка за предотвратяване на разпространението на бактерията *Xf*. Той също така признал, че Комисията е претеглила различните засегнати интереси. Това важало на по-силно основание за предвидената в член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789 мярка, съгласно която само заразените дървета трябва да бъдат отстранени. Освен това значението на бързото пристъпване към отстраняването на заразените растения преди началото на летателния сезон на насекомите вектори било от още по-голямо значение с оглед на трайното забавяне, установено при годишните наблюдения.
- 27 Изтъкваните от Италианската република правни и практически проблеми, свързани с установяването на собствениците на земята и с жалбите, подадени от някои от тях, не могли да оправдаят обстоятелството, че отстраняването на заразените дървета се е случило едва няколко месеца след откриването на заразяването. Тази държава членка не можела да се позовава и на национални разпоредби от общ характер, дори същите да са били приети в съответствие с други разпоредби от правото на Съюза. Комисията не желала да се противопоставя на надлежното участие на собствениците и на упражняването на техните права и на правните им средства за защита. Съгласно член 6, параграф 9 от измененото Решение за изпълнение 2015/789 обаче задължението за резултат, свързано с премахването на дърветата, налагало Италианската република да предприеме всички необходими мерки, така че да може да се действа незабавно при откриването на заразено дърво. Така през 2015 г. италианските органи взели спешни национални мерки, за да се справят с първото огнище.
- 28 Италианската република поддържа, че думата „незабавно“, съдържаща се в член 7, параграф 2 от измененото Решение за изпълнение 2015/789, трябва да се тълкува, като се имат предвид съдържанието на самото задължение и правните условия, отнасящи се до него.
- 29 Всъщност, тъй като приемането на мярка като отстраняването на заразените растения има съществени последици за индивидуалното право на собственост, от голямо значение било предварително да се установи собственикът и той да бъде уведомен за мярката. В разглеждания случай обаче с оглед на специалния режим на собствеността и на управлението на земеделската земя в региона Пулия установяването на собствениците се оказало много трудно, тъй като в

съществена част от случаите те били починали или пребивавали извън региона Пулия, което довело да забавяне при уведомяването. Освен това ставало въпрос за значителен брой маслинови дървета с много големи размери.

- 30 Освен това, тъй като с акт от 18 декември 2015 г. Procura della Repubblica di Lecce (прокурор на Лече, Италия) наложил спешни обезпечителни мерки спрямо всички маслинови дървета, които трябвало да бъдат премахнати, това довело до юридическа невъзможност за прилагане на мерките между 28 декември 2015 г. — датата на потвърждаване на този акт от Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (съдия-следовател към Районен съд Лече, Италия) — и 25 юли 2016 г. — датата на прекратяване на действието на обезпечителните мерки.
- 31 Приемането на разглежданите мерки за отстраняване било предмет и на множество оспорвания, за които допринасяла липсата на достатъчно сигурност през периода на прилагане на тези мерки, що се отнася до връзката между наблюдаваното изсъхване на маслиновите дървета и бактерията *Xf*. Тази несигурност отпаднала едва с научното становище на Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) от 31 март 2016 г. На национално равнище обаче все още съществувала кампания за дезинформация, според която заразените растения трябвало да бъдат лекувани, а не премахвани.
- 32 Освен това било неправилно да се счита, че измененото Решение за изпълнение 2015/789 предвижда задължение за резултат в тежест на държавите членки, налагащо да се гарантира, че заразените дървета ще бъдат премахнати в много кратък срок след установяването на заразяването. Всъщност текстът на член 7, параграф 2 от измененото Решение за изпълнение 2015/789 се отнасял до поведение, а именно „отстраняване“, а не до резултата от това поведение. Видно от точки 107 и 108 от решение от 5 април 2017 г., Комисия/България (C-488/15, EU:C:2017:267), при липса на такова задължение за резултат наличието на неизпълнение на задължения изисквало анализ във всеки конкретен случай по въпроса доколко положената от държавата членка грижа е подходяща, независимо от постигането на целта на правната уредба. В разглеждания случай сложната дейност по приемане на правна уредба, организиране и управление на средствата, осъществена от Италианската република във връзка с приемането и прилагането на въпросните мерки, свидетелствала за спазването от нейна страна на задълженията ѝ по посоченото изменено Решение за изпълнение 2015/789.

#### *Съображения на Съда*

- 33 Съгласно член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789 съответната държава членка е длъжна в т.нар. зона „за ограничаване“, съответстваща на частта от заразената зона, която включва провинция Лече и изброените в приложение II към това решение общини, всички от които се намират в провинции Бриндизи и Таранто, да пристъпи към „незабавно“ отстраняване (като мярка за ограничаване) на най-малко всички растения, за които е установено, че са заразени с посочения организъм, а именно бактерията *Xf*, ако същите са разположени в местонахождение в тази зона, намиращо се на разстояние до 20 km от границата на посочената зона с останалата част от територията на Съюза (наричана по-нататък „20-километровата ивица от зоната за ограничаване“).
- 34 Съгласно постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение трябва да се прецени с оглед на положението в държавата членка към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, така че последващите промени не могат да се вземат предвид от Съда (вж. по-специално решение от 21 март 2019 г., Комисия/Италия, C-498/17, EU:C:2019:243, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 35 В случая определеният в мотивираното становище срок е изтекъл на 14 септември 2017 г.

- 36 Италианската република не оспорва, че към тази дата от общо 886 заразени растения, преброени при наблюдението, осъществено във връзка с мониторинга за 2016 г., значителна част, а именно 191 дървета, представляващи близо 22 % от общия брой заразени растения, все още не са били отстранени в 20-километровата ивица от зоната за ограничаване.
- 37 Освен това тази държава членка не оспорва, че когато все пак се е осъществило, отстраняването на заразените растения в тази 20-километрова ивица е било извършено едва след изтичането на няколко месеца след като е било установено, че тези растения са заразени.
- 38 В това отношение текстът на член 7, параграф 2 от измененото Решение за изпълнение 2015/789 е формулиран по начин, който не допуска никакво разумно съмнение. Всъщност с оглед на обичайното му значение в говоримия език използваният в тази разпоредба термин „незабавно“ не може да обхваща срок от множество седмици, дори месеци, както е в разглеждания случай.
- 39 Това тълкуване се налага, още повече че съгласно становищата на ЕОБХ от 6 януари 2015 г. и от 17 март 2016 г., чиито изводи не са оспорени в това отношение, само бързото отстраняване на заразените растения може да предотврати разпространението на бактерията *Xf*. Всъщност, както личи от научните данни, предоставени от Комисията в подкрепа на иска ѝ, които също не са оспорени от Италианската република, насекомото вектор, в случая цикада, се придвижва на близо 100 m в пространството само за дванадесет дни.
- 40 Така в одитния доклад, изготвен от Комисията за 2018 г. (Final report of an audit carried out in Italy from 28 May 2018 to 1 June 2018 in order to evaluate the situation and official controls for [*Xylella fastidiosa*] (Окончателен доклад за одита, осъществен в Италия от 28 май 2018 г. до 1 юни 2018 г. с цел да се оцени положението и официалните проверки относно *Xylella fastidiosa*), DG (SANTE) 2018-6485, стр. 23—24, наричан по-нататък „одитният доклад от 2018 г.“), изрично се подчертава, че повече от 90 % от случаите на заразяване, установени по време на мониторинга за 2016 г., приключил през май 2017 г., са открити в близост до растенията, които са били преброени като заразени през 2015 г. и чието изкореняване е било извършено със съществено забавяне.
- 41 Противно на твърденията на Италианската република, изискването за незабавност, предвидено в член 7, параграф 2 от измененото Решение 2015/789, не може да се тълкува като отнасящо се само до приемането на мерки от националните органи с цел пристъпване към това отстраняване.
- 42 Всъщност както от текста на тази разпоредба, която недвусмислено изисква „отстраняване“ на заразените растения, така и от нейното полезно действие следва, че това изискване може да се отнася единствено до самото отстраняване, след като единствено действителното отстраняване на заразените растения, а не приемането на мерки за налагането му, би могло да предотврати разпространението на бактерията *Xf*, което, видно по-специално от съображения 4, 7 и 8 от Решение за изпълнение 2015/789, както и от съображения 1, 2 и 4 от Решение за изпълнение 2015/2417 представлява целта, преследвана с измененото Решение за изпълнение 2015/789, и в частност с мерките за ограничаване (вж. по аналогия решение от 9 юни 2016 г., *Pesce и др.*, C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 54).
- 43 Така подобно отстраняване е от естество да постигне целта, преследвана с Директива 2000/29, на основание на която е прието измененото Решение за изпълнение 2015/789, като тази цел е да се гарантира високо ниво на фитосанитарна защита срещу въвеждането в Съюза на вредители посредством продуктите, внасяни от трети страни (вж. в този смисъл решение от 30 септември 2003 г., *Anastasiou и др.*, C-140/02, EU:C:2003:520, т. 45).

- 44 От горното следва, че член 7, параграф 2 от измененото Решение за изпълнение 2015/789 налага на държавите членки конкретно задължение за резултат, що се отнася до отстраняването на растенията, заразени с бактерията *Xf*, и че обективната констатация за нарушение на това задължение сама по себе си е достатъчна за доказване на наличието на неизпълнение на задължения. Следователно положението, разглеждано в настоящото дело, не е сходно с анализирания от Съда в точки 107 и 108 от решение от 5 април 2017 г., Комисия/България (C-488/15, EU:C:2017:267), посочено от Италианската република.
- 45 Що се отнася до различните материални, административни и правни пречки, изтъкнати от Италианската република с цел да се оправдае забавянето при отстраняването на заразените растения, намиращи се в 20-километровата ивица от зоната за ограничаване, които пречки произтичат от големия брой маслинови дървета с много големи размери, от задължението съгласно националното право да бъдат установени собствениците на съответните парцели и те да бъдат уведомени за мерките за ограничаване, както и от съдебните производства, образувани с цел да се попречи на премахването, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда държава членка не може да се позове на обстоятелства от своя вътрешен правен ред, за да оправдае неизпълнението на задълженията и неспазването на сроковете, произтичащи от правото на Съюза (вж. по-специално решение от 21 март 2019 г., Комисия/Италия, C-498/17, EU:C:2019:243, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 46 Освен това Италианската република не е оспорила твърдението на Комисията, че би било правомерно тази държава членка да приеме спешни национални мерки, предвиждащи, подобно на мерките от 2015 г., по-бързи процедури с цел да се преодолеят такива административни и правни пречки.
- 47 В допълнение, макар да е вярно, че обезпечителните мерки, наложени в рамките на наказателно производство от Procura della Repubblica di Lecce (прокурор на Лече) и потвърдени от Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (съдия-следовател към Районен съд Лече), са били от естество да възпрепятстват през първата част от 2016 г. отстраняването на заразените маслинови дървета в цялата съответна зона, все пак следва да се посочи, както прави Комисията, без доводите ѝ да бъдат надлежно оборени от италианското правителство, че след прекратяването на действието на обезпечителните мерки италианските органи не са приели незабавните мерки, изисквани съгласно член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789.
- 48 Следователно първото твърдение за нарушение трябва да бъде уважено.

***По второто твърдение за нарушение на член 7, параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789***

*Доводи на страните*

- 49 С второто си твърдение за нарушение Комисията упреква Италианската република, че не е изпълнила предвиденото в член 7, параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789 задължение за осъществяване на мониторинг за присъствието на бактерията *Xf* в 20-километровата ивица от зоната за ограничаване.
- 50 В разглеждания случай за 2016 г. наблюдението, целящо да се открие присъствието на бактерията *Xf*, започнало през август 2016 г. и приключило през май 2017 г. Що се отнася до наблюдението, извършено във връзка с мониторинга за 2017 г., то започнало през юли 2017 г. и приключило през април 2018 г. Така тези наблюдения отчасти били извършени през периоди от годината, неподходящи за откриването на симптомите на заразяване при растения и дървета и

падащи листа, а именно през зимните месеци, когато дърветата и тревистите растения с падащи листа вече нямат листа. Така се намалявала ефективността на визуалните инспекции като средство за откриване на случаите, при които има съмнения за заразяване.

- 51 Задължението за извършване на годишно наблюдение „в подходящи моменти през годината“ по смисъла на член 7, параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789 налагало в съответствие с целта на това решение и на Директива 2000/29, която е да се възпрепятства разпространението на болестта, това наблюдение да се осъществява през период от годината, когато тази болест може да бъде открита, тоест, що се отнася до маслиновите дървета, през летния период. Освен това с оглед на задължението за представяне на доклад най-късно на 31 декември и за да бъде възможно унищожаването на заразените растения преди началото на пролетта, когато насекомото вектор на бактерията *Xf* започва да се разпространява, наблюдението следвало да приключи преди края на годината.
- 52 Ето защо измененото решение за изпълнение 2015/789 задължавало държавите членки да приключат годишния мониторинг така, че да могат да представят доклад и нов план за действие за следващата година преди края на декември. Ето защо това решение за изпълнение ясно показвало, че мониторингът трябва да се осъществява в момента, който не само е най-подходящ за определянето на заразените дървета от научна гледна точка, но и гарантира, че дърветата ще могат да бъдат премахнати незабавно и сигурно преди започването на следващия летателен сезон.
- 53 Италианската република посочва, че началото на мониторинга през август 2016 г. съвпада с периода, считан за оптимален за по-голямата част от гостоприемниците на *Xf*, а именно периода, когато типичните симптоми на изсъхване на листата се проявяват върху достигналите зрялост листа.
- 54 Освен това причинените от *Xf* заразявания се различавали по своите симптоми и по тежестта си в зависимост от гостоприемниците и от подвида на бактерията. Така в случая на маслиновото дърво причинените от заразяването поражения се проявявали не под формата на типичните симптоми на изсъхване на достигналите зрялост листа в края на летния сезон, а основно под формата на типично изсъхване на клоните, което засягало по-голям или по-малък брой клонове.
- 55 Доказателствата, събрани на съответните места, показвали, че симптомите могат да се проявят през цялата година. Това било видно и от насоките за наблюдението на *Xf* на територията на Съюза от 16 декември 2015 г., приети от генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ на Комисията и публикувани на нейния уебсайт. Освен това заразяванията, настъпили през летния сезон, могли да бъдат открити върху маслиновото дърво от третия месец след евентуалното предаване на болестта. Затова било възможно рано (през зимния период) да бъдат открити заразяванията, намиращи се в начален стадий и настъпили през предходния летен сезон.

#### *Съображения на Съда*

- 56 Съгласно член 7, параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789 засегнатата държава членка има задължението да осъществява мониторинг за присъствието на посочения организъм чрез годишни наблюдения „в подходящи моменти през годината“ в 20-километровата ивица от зоната за ограничаване.
- 57 Макар текстът на тази разпоредба да не изисква въпросните годишни наблюдения да се извършват в точно определен момент от годината, оставяйки по този начин на компетентните национални органи свобода на преценка в това отношение, все пак съгласно същия текст тези годишни наблюдения трябва да се извършват в „подходящ“ момент.

- 58 С оглед на целта, преследвана с измененото Решение за изпълнение 2015/789, и по-специално с мерките за ограничаване, предвидени в член 7, параграф 2, буква в) от него, която цел, видно от точка 42 от настоящото решение, е да се предотврати разпространението на бактерията *Xf*, следва да се приеме, че посочените наблюдения трябва да бъдат осъществявани през период от годината, позволяващ едновременно да се открие заразяването на растенията и да се приложат мерки за ограничаване на това заразяване, състоящи се съгласно тази разпоредба в пристъпване към незабавното отстраняване на заразените растения.
- 59 В разглеждания случай не се спори, че наблюдението, извършено при мониторинга за 2016 г. с цел да се открие присъствието на бактерията *Xf* в 20-километровата ивица от зоната за ограничаване, е започнало през август 2016 г. и е завършило през май 2017 г.
- 60 Налага се изводът, че както правилно посочва Комисията, такова наблюдение, завършило през пролетта, тоест през летателния сезон на насекомото вектор и — което не е оспорено — през периода на възобновяване на разпространението на бактерията *Xf*, на практика води до невъзможност за компетентните национални органи да пристъпят към ефективно прилагане на мерките за ограничаване в 20-километровата ивица от зоната за ограничаване чрез отстраняване на заразените растения преди началото на този период на разпространение.
- 61 Следователно, дори да се предположи, както прави Италианската република, че бактерията *Xf* може да бъде открита през цялата година — обстоятелство, което Комисията оспорва — все пак годишното наблюдение, предвидено в член 7, параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789, би следвало да приключи в достатъчно ранен момент от годината преди началото на пролетта, за да бъде възможно навременното отстраняване на заразените растения в съответствие с изискването, предвидено в параграф 2, буква в) от този член.
- 62 Ето защо второто твърдение за нарушение следва да бъде уважено.

***По третото твърдение за нарушение, свързано с трайно и общо неизпълнение на задължението да се приемат необходимите мерки за предотвратяване на разпространението на бактерията *Xf****

*Доводи на страните*

- 63 С третото си твърдение за нарушение Комисията упреква Италианската република в трайно и общо неизпълнение на задължението за предотвратяване на разпространението на *Xf*, изразяващо се в многократни отделни нарушения на мерките, предвидени в измененото Решение за изпълнение 2015/789. Това неизпълнение било в разрез не само със задълженията, произтичащи от член 6, параграфи 2, 7 и 9 и от член 7, параграф 2, буква в) и параграф 7 от това решение за изпълнение, но и с основното задължение, предвидено в член 16, параграф 1 от Директива 2000/29, както и със задължението за лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС.
- 64 Общо и трайно неизпълнение можело да бъде установено не само когато дадена държава членка не изпълнява задълженията си съгласно правото на Съюза, отнасящи се до конкретните положения, които са били поправени преди производството за установяване на неизпълнение на задължения да е напреднало в достатъчна степен, но по аргумент за по-силното основание също и когато — както в настоящия случай — съответната държава членка не е поправила предходни неизпълнения и това е довело до разпространението на бактерия и затова се е наложило изменение на приетите от Комисията мерки, що се отнася до специфичните зони, за които важат задълженията за унищожаване и ограничаване.

- 65 Така според Комисията в разглеждания случай да се ограничи установяването на неизпълнение на специфичните задължения, произтичащи от решението за изпълнение, приложимо спрямо засегнатите зони към определен момент, е равнозначно на опит да се уцели движеща се мишена. Целта на тази институция била да се унищожи бактерията *Xf* или поне да се възпрепятства разпространението ѝ извън заразената понастоящем зона. Следователно основното задължение за отстраняване на заразените растения оставало непроменено във времето, дори да е трябвало да се изпълнява в различни зони съгласно последователните решения за изпълнение. Освен това приемането на такова решение не освобождавало държавите членки от основното им задължение, произтичащо от член 16, параграф 1 от Директива 2000/29, да предприемат всички необходими мерки за предотвратяване на разпространението на бактерията *Xf*.
- 66 Обстоятелството, че италианските органи трайно не са изпълнявали задължението си за незабавно отстраняване на заразените растения след уведомлението през октомври 2013 г. за първото огнище, открито в най-южната част от региона Пулия, позволило малко по малко бактерията *Xf* да се разпространи по цялото протежение на „тока на италианския ботуш“. Това разпространение се подпомагало от неизпълнението от страна на италианските органи на задължението им да осъществяват годишни наблюдения в подходящо време преди началото на летателния сезон на насекомото вектор.
- 67 Така, представените през 2018 г. от италианските органи данни относно резултатите от наблюдението, извършено със закъснение за 2017 г. в зоната за ограничаване, свидетелствали за наличието на няколко хиляди заразени дървета и отново доказвали значителните закъснения във връзка с премахването на заразените дървета през летателния сезон на насекомото вектор. По-специално тези данни, съдържащи се в одитния доклад от 2018 г., показвали запазването през летателния сезон на насекомото вектор през 2018 г. на голям брой непремахнати заразени дървета, което допринесло за разпространението на бактерията *Xf*. При положение че в такъв контекст зоната за ограничаване и буферната зона, предвидени в измененото Решение за изпълнение 2015/789, вече не изпълнявали функциите си, обхватът на тези зони на два пъти бил преместван на север. Това преместване показвало, че бактерията *Xf* се е разпространила от провинция Лече към цялата територия на провинции Бриндизи и Таранто.
- 68 Обстоятелството, че органите на държава членка не са били способни да вземат необходимите мерки, за да предотвратят настъпването на определено положение, каквото е влошаването на състоянието на околната среда, само по себе си представлявало доказателство за неизпълнението. Така разпространението на бактерията *Xf* в целия регион Пулия и към останалата част от континента между 2013 г. и 2018 г., без италианските органи да са били в състояние да го предотвратят, било достатъчно, за да се докаже, че последните системно не са приемали необходимите мерки за предотвратяване на разпространението на *Xf* в нарушение на правилата, с които е свързано третото твърдение за нарушение.
- 69 Италианската република поддържа, че прогресивното разпространение на заразяването на територията на региона Пулия, което очевидно е нежелателно от гледна точка на измененото Решение за изпълнение 2015/789, не се дължи единствено на нейното поведение и само по себе си не може да докаже общо и трайно неизпълнение, допуснато от тази държава членка.
- 70 Всъщност това разпространение било естествен феномен, който като такъв не можел да се избегне автоматично благодарение на човешки действия, а можел само да бъде контролиран и забавен. Въпреки че осъществяваната от публичните органи дейност по приемане на правна уредба, организиране и управление на мерките е един от елементите, които трябва да са налице, за да се ограничи разпространението на бактерията, не било разумно да се твърди, че тази дейност трябва сама по себе си да предотврати нежеланото разпространение на заразата.



Всъщност то зависело също и от фактори, които са външни спрямо действията на администрацията и при всички положения са присъщи на самото естество на фитосанитарната зараза.

### *Съображения на Съда*

- 71 С настоящото твърдение за нарушение Комисията изтъква по същество, че самият факт, че бактерията *Xf* не е спряла да се разпространява в региона Пулия от 2013 г. насам и че следователно Италианската република не е постигнала резултата, търсен с измененото Решение за изпълнение 2015/789, показва, че тази държава членка е допуснала общо и трайно неизпълнение на задължението да приеме необходимите мерки за възпрепятстване на разпространението на тази бактерия.
- 72 От това Комисията прави извод за многократни нарушения от страна на Италианската република както на специфичните задължения, предвидени в член 7, параграф 2, буква в) и параграф 7 от това решение за изпълнение, до които се отнасят първите две твърдения за нарушения, така и на тези, предвидени в член 6, параграфи 2, 7 и 9 от посоченото решение за изпълнение. Затова според Комисията тази държава членка е нарушила и основното задължение, предвидено в член 16, параграф 1 от Директива 2000/29, както и задължението за лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС.
- 73 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда Комисията може едновременно да цели установяването на неизпълнение на конкретни разпоредби от правото на Съюза поради поведението на органите на държавата членка във връзка с конкретни положения, определени по конкретен начин, и установяването на неизпълнение на посочените разпоредби поради обстоятелството, че тези органи са възприели обща практика, която им противоречи, като посочените конкретни положения евентуално представляват пример за тази практика (вж. по-специално решения от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия, С-494/01, ЕУ:С:2005:250, т. 27, и от 2 декември 2014 г., Комисия/Италия, С-196/13, ЕУ:С:2014:2407, т. 33).
- 74 Всъщност административна практика може да бъде предмет на иск за установяване на неизпълнение на задължения, когато в определена степен притежава траен и общ характер (вж. по-специално решения от 29 април 2004 г., Комисия/Германия, С-387/99, ЕУ:С:2004:235, т. 28, от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия, С-494/01, ЕУ:С:2005:250, т. 28, и от 26 април 2007 г., Комисия/Италия, С-135/05, ЕУ:С:2007:250, т. 21).
- 75 Съгласно практиката на Съда, доколкото целта на иска е да се установи общо неизпълнение от страна на компетентните национални органи, обстоятелството, че са били поправени пропуските в определен конкретен случай, не води задължително до извода, че е преустановено общото и продължаващо поведение на тези органи, за което евентуално свидетелстват такива конкретни пропуски. В такъв случай представянето във фазата на производството пред Съда на допълнителни доказателства, които подкрепят твърдението, че нарушението е общо и трайно, поначало не може да бъде изключено (вж. по-специално решения от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия, С-494/01, ЕУ:С:2005:250, т. 32 и 37, от 5 април 2017 г., Комисия/България, С-488/15, ЕУ:С:2017:267, т. 42, и от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша, С-336/16, ЕУ:С:2018:94, т. 47 и 48).
- 76 В частност, в предмета на иск за неизпълнение на задължения от държава членка, за което се предполага, че е трайно, могат да попадат и факти, настъпили след приемането на мотивираното становище, стига да са от същото естество и да съставляват същото поведение като посочените в това становище (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, С-488/15, ЕУ:С:2017:267, т. 43, и от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша, С-336/16, ЕУ:С:2018:94, т. 49).

- 77 Освен това следва също да се припомни, че както Комисията посочва в подкрепа на настоящото твърдение за неизпълнение, тя може да поиска от Съда да установи неизпълнение, изразяващо се в непостигане на резултата, преследван с акт от правото на Съюза (в този смисъл вж. по-специално решение от 27 април 2006 г., Комисия/Германия, C-441/02, EU:C:2006:253, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 78 След това уточнение трябва да се посочи, че съгласно постоянната съдебна практика относно тежестта на доказване в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС, задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Именно тя трябва да представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на някаква презумпция (вж. по-специално решения от 27 април 2006 г., Комисия/Германия, C-441/02, EU:C:2006:253, т. 48, и от 2 май 2019 г., Комисия/Хърватия (Décharge de Biljane Donje), C-250/18, непубликувано, EU:C:2019:343, т. 33).
- 79 Вярно е, че както правилно посочва Комисията, Съдът вече е приел, че запазването на фактическо положение, водещо до съществено влошаване на състоянието на околната среда през продължителен период без намеса от страна на компетентните органи, може да свидетелства, че държавите членки са превишили пределите на свободата на преценка, предоставена им от конкретна разпоредба от директива за постигането на целта, предвидена в тази разпоредба. Съдът обаче уточнява, че по принцип не е възможно от несъответствието на дадено фактическо положение с тази цел пряко да се направи изводът, че съответната държава членка непременно не е изпълнила наложените ѝ от посочената разпоредба задължения (вж. в този смисъл решения от 26 април 2007 г., Комисия/Италия, C-135/05, EU:C:2007:250, т. 37, и от 16 юли 2015 г., Комисия/Словения, C-140/14, непубликувано, EU:C:2015:501, т. 69 и цитираната съдебна практика).
- 80 По-специално, имайки предвид задължението ѝ, припомнено в точка 78 от настоящото решение, да докаже твърдяното неизпълнение, Комисията не може под претекста, че упреква съответната държава членка в общо и трайно неизпълнение на задълженията на последната съгласно правото на Съюза, с мотива че не е постигнат предвидения в това право резултат, да се освободи от задължението да докаже твърдяното неизпълнение въз основа на конкретни обстоятелства, свидетелстващи за нарушение на конкретните посочени от нея разпоредби, и да се позове само на презумпции или на схематични причинно-следствени връзки (вж. в този смисъл решение от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша, C-336/16, EU:C:2018:94, т. 78).
- 81 Следователно в разглеждания случай само обстоятелството, че преследваният с измененото Решение за изпълнение 2015/789 резултат не е бил постигнат, не позволява на Комисията да направи извод за нарушение от страна на Италианската република на специфичните задължения, наложени от това решение за изпълнение с оглед на постигането на този резултат, освен ако не бъде доказано — въз основа на конкретни доказателства — че тази държава членка действително е допуснала такова нарушение.
- 82 Въпреки че от анализа на първите две твърдения за неизпълнение е видно, че Комисията е доказала наличието на нарушение от страна на Италианската република на специфичните задължения, предвидени в член 7, параграф 2, буква в) и параграф 7 от измененото Решение за изпълнение 2015/789, и въпреки че изтъкнатите от нея доказателства в подкрепа на третото твърдение за неизпълнение — по-специално одитният доклад от 2018 г. — показват, че това нарушение е продължило след датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, тази институция не представя никакви конкретни доказателства за нарушението от страна на тази държава членка на специфичните задължения, предвидени в член 6, параграфи 2, 7 и 9 от това решение за изпълнение.

- 83 Нарушението на последните разпоредби относно мерките за унищожаване в демаркационната зона, включваща заразената и буферната зона, които мерки се отнасят както до заразените растения, така и до растенията, намиращи се в радиус от 100 m от заразените растения, а именно растенията — гостоприемници на бактерията *Xf*, независимо от техния здравен статус, не може в никакъв случай да бъде установено въз основа на обстоятелствата, доказващи нарушението на разпоредбите, съдържащи се в член 7, параграф 2, буква в) и параграф 7 от посоченото решение за изпълнение, които се отнасят само до заразените растения в 20-километровата ивица от зоната за ограничаване, намираща се само в заразената зона и представляваща само част от нея.
- 84 Следователно, като прави извод за нарушение от страна на Италианската република на специфичните задължения, предвидени в член 6, параграфи 2, 7 и 9 от Решение за изпълнение 2015/789, въз основа на констатацията, че бактерията *Xf* не е спряла да се разпространява в регион Пулия, считано от 2013 г., Комисията в крайна сметка предполага наличието на такова нарушение, както и на причинно-следствена връзка между него и разпространението на бактерията *Xf*.
- 85 При липсата обаче на конкретни доказателства за нарушение на тези специфични задължения не може да бъде изключено, както правилно посочва Италианската република, че разпространението на бактерията *Xf* е резултат, поне отчасти, от обстоятелства, различни от нарушение на посочените задължения от страна на тази държава членка.
- 86 Ето защо следва да се установи, че Комисията не е доказала многократно нарушение от Италианската република на специфичните задължения, предвидени в член 6, параграфи 2, 7 и 9 от измененото Решение за изпълнение 2015/789.
- 87 Следователно Комисията не може да упреква Италианската република и за това, че е допуснала нарушение на член 16, параграф 1 от Директива 2000/29 и на член 4, параграф 3 ДЕС, тъй като твърденията на тази институция за неизпълнение в това отношение се основават по същия начин само на факта на разпространението на бактерията *Xf* в регион Пулия, считано от 2013 г.
- 88 При това положение е видно, че Комисията не е доказала наличието на общо и трайно неизпълнение от страна на Италианската република на задължението за приемане на необходимите мерки за възпрепятстване на разпространението на бактерията *Xf*, което неизпълнение да е осъществено посредством многократни отделни нарушения на предвидените в измененото Решение за изпълнение 2015/789 мерки.
- 89 Следователно третото твърдение за нарушение следва да бъде отхвърлено.
- 90 С оглед на всички гореизложени съображения се налага изводът, че Италианската република,
- като не е гарантирала в зоната за ограничаване пристъпването към незабавното отстраняване най-малко на всички растения, за които е установено заразяване с бактерията *Xf*, ако се намират в заразената зона на максимално разстояние от 20 километра от границата между тази заражена зона и останалата част от територията на Съюза, е нарушила задълженията си, произтичащи от член 7, параграф 2, буква в) от измененото Решение за изпълнение 2015/789, и
  - като в зоната за ограничаване не е осигурила мониторинг за наличието на *Xf* чрез годишни наблюдения в подходящи моменти от годината, не е изпълнила задълженията си по член 7, параграф 7 от това решение за изпълнение.

## По съдебните разноски

- <sup>91</sup> Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. В случая страните са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, поради което всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

### 1) Италианската република,

- като не е гарантирала в зоната за ограничаване пристъпването към незабавно отстраняване най-малко на всички растения, за които е установено заразяване с *Xylella fastidiosa*, ако се намират в заразената зона на максимално разстояние от 20 километра от границата между тази заражена зона и останалата част от територията на Съюза, е нарушила задълженията си, произтичащи от член 7, параграф 2, буква в) от Решение за изпълнение (ЕС) 2015/789 на Комисията от 18 май 2015 година относно мерки за предотвратяване на въвеждането и разпространението на *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), изменено с Решение за изпълнение (ЕС) 2016/764 на Комисията от 12 май 2016 г., и
- като в зоната за ограничаване не е осигурила мониторинг за наличието на *Xylella fastidiosa* чрез годишни наблюдения в подходящи моменти от годината, не е изпълнила задълженията си по член 7, параграф 7 от това решение за изпълнение.

### 2) Отхвърля иска в останалата му част.

### 3) Европейската комисия и Италианската република понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи