



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 12. května 2016¹

Spojené věci C-78/16 a C-79/16

**Giovanni Pesce a další (C-78/16),
Cesare Serinelli a další (C-79/16)
proti**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-79/16),
Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile,
Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della
Xylella nel Territorio della Regione Puglia,
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,
Regione Puglia**

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(správní soud regionu Lazio, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2000/29/ES — Fytosanitární ochrana proti zavlékání škodlivých organismů do Evropské unie — Prováděcí rozhodnutí 2015/789/EU o opatřeních proti zavlékání organismu *Xylella fastidiosa* — Odstranění hostitelských rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav — Přiměřenost — Právo na náhradu škody“

I – Úvod

1. *Xylella fastidiosa* je fytopatogenní bakterií, která napadá cévy² řady kulturních i divoce rostoucích rostlin a může způsobit jejich úhyn v důsledku seschnutí³.
2. Tato bakterie je endemickým druhem pocházejícím ze Severní a Jižní Ameriky⁴ a poprvé byla v Evropě pozorována v říjnu 2013 v regionu Apulie (Itálie) na olivovnicích, dále v červenci 2015 na ostrově Korsika (Francie) na exotických okrasných keřích a ve Španělsku na rostlinách čeledi bobovitých a pak v říjnu téhož roku v departementu Alpes-Maritimes (Francie), na stejných keřích jako v případě Korsiky.
3. Tato bakterie je geneticky rozmanitá a zahrnuje více poddruhů, z nichž každý napadá jiné druhy rostlin⁵. V přírodě se šíří přenosem malými druhy hmyzu, které se živí mizou napadených rostlin.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Bakterie se vyvíjí v lýku rostlin, kde vytváří shluky, jež ucpávají cévy a omezují mizní oběh.

3 — V této fázi se nebudu zabývat příčinnou souvislostí mezi bakterií a sesycháním a k této otázce se vrátím později.

4 — Tuto bakterii, která výrazně postihla kalifornské vinice na konci 19. století, poprvé popsal v roce 1892 fytopatolog Newton B. Pierce (viz Pierce, N. B., „The California vine disease“, U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, bulletin č. 2) a syndrom rychlého sesychání vinné révy byl po něm pojmenován „Pierceova choroba“.

5 — Seznam aktualizovaný Evropským úřadem pro bezpečnost potravin (EFSA) obsahuje 359 druhů rostlin náchylných vůči této bakterii (viz aktualizace databáze hostitelských rostlin *Xylella fastidiosa* ze dne 20. listopadu 2015, který byl v době vypracování tohoto stanoviska k dispozici na internetových stránkách EFSA na adrese <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

4. V Itálii napadla *Xylella fastidiosa* zejména olivovníky, přičemž tyto stromy mají v zemích na pobřeží Středozemního moře značný hospodářský⁶, kulturní⁷ a environmentální význam. Profylaktická opatření, včetně kácení stromů, vyvolala zděšení v regionech, které již byly touto bakterií postiženy, a riziko rozšíření vzbudilo vážné obavy v regionech, jež dosud byly ušetřeny.

5. V zájmu eradikace této bakterie přijala Evropská komise strategii, která se vyznačuje postupným zpřísňováním zavedeného mechanismu.

6. V období od února 2014 do prosince 2015 byla postupně přijata čtyři prováděcí rozhodnutí na základě směrnice Rady 2000/29/ES ze dne 8. května 2000 o ochranných opatřeních proti zavlečení organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství a proti jejich rozšiřování na území Společenství⁸, konkrétně jejího ustanovení čl. 16 odst. 3 třetí věty, které Komisi opravňuje k přijímání „potřebných opatření“, zejména v případě zjištění škodlivých organismů vyjmenovaných v příloze I části A kapitole I této směrnice, k nimž patří i bakterie *Xylella fastidiosa* (Well a Raju).

7. Prvním prováděcím rozhodnutím 2014/87/EU, přijatým dne 13. února 2014⁹, zakazuje Komise přemísťování rostlin určených k pěstování mimo území provincie Lecce (Itálie), stanoví provádění každoročních úředních průzkumů ke zjištění výskytu bakterie *Xylella fastidiosa* a ukládá členským státům, aby každá osoba, která zjistí výskyt této bakterie nebo má důvodné podezření na její výskyt, do deseti kalendářních dnů informovala příslušný orgán.

8. Druhým prováděcím rozhodnutím 2014/497/EU, přijatým dne 23. července 2014¹⁰, omezuje Komise přemísťování rostlin, které jsou hostitelskými rostlinami bakterie *Xylella fastidiosa*, a stanoví různé podmínky pro jejich dovoz do Unie, pokud pocházejí ze třetích zemí, kde je výskyt této bakterie znám. K eradikaci bakterie a k zamezení jejího rozšiřování Komise mimoto členským státům uložila, aby v případě potřeby stanovily „vymezené oblasti“ sestávající ze „zamořené zóny“ a „narázníkové zóny“, v nichž mají členské státy zejména odstranit všechny rostliny, jež byly napadeny nebo jež vykazují příznaky možného napadení, a všechny rostliny, u nichž existuje pravděpodobnost napadení.

9. Třetím prováděcím rozhodnutím (EU) 2015/789, přijatým dne 18. května 2015¹¹, Komise na základě vědeckého stanoviska k posouzení rizika pro zdraví rostlin, které představuje organismus *Xylella fastidiosa* (Wells a další), zveřejněného EFSA dne 6. ledna 2015, nejprve rozšířila seznam náchylných rostlinných druhů a vzhledem k situaci na jihu Itálie stanovila zamořenou zónu zahrnující celou provincii Lecce, přičemž nárazníková zóna měla představovat pás okolo zamořené zóny široký nejméně 10 km. Komise dále upřesnila povahu „eradikačních opatření“, jež mají být přijata ve vymezené oblasti, a uložila dotčenému členskému státu, aby v okruhu 100 m okolo napadených rostlin

6 — Vzhledem k významu produkce oliv v dotčených regionech. Podíl Evropské unie na světové produkci olivového oleje totiž činí více než 75 %, přičemž Španělské království, které je největším světovým výrobcem, se samo na této produkci podílí ze 45 %. Italská republika je celosvětově druhým největším výrobcem.

7 — Olivovník je ve středomořských zemích tradičně považován za strom velkého symbolického významu s mnoha ctnostmi. Jak napsal Gabriele D'Annunzio (D'Annunzio, G., „Aux Oliviers“, *Poésies*, 1878 až 1893, z italského do francouzštiny přeložil Hérelle, G., Lévy, Paříž, 1912):

„Oliviers, arbres sacrés, ô vous qui, dans la terrible ardeur méridienne, attentifs, écoutez la mer [...],
[...] versez la paix dont vous rayonnez, votre paix glorieuse, versez-là bénévolement dans mon cœur,
[...] vous qui, dans l'azur immense, êtes graves d'une telle majesté que je songe à l'antique déesse Pallas Athéna!“

8 — Úř. věst. L 169, s. 1; Zvl. vyd. 3/29, s. 258. Směrnice byla pozměněna směrnicí Rady 2002/89/ES ze dne 28. listopadu 2002 (Úř. věst. L 355, s. 45; Zvl. vyd. 3/38, s. 3, dále jen „směrnice 2000/29/ES“).

9 — Prováděcí rozhodnutí Komise o opatřeních proti rozšiřování *Xylella fastidiosa* (Well a Raju) na území Unie (Úř. věst. 2014, L 45, s. 29).

10 — Prováděcí rozhodnutí Komise o opatřeních proti zavlečení organismu *Xylella fastidiosa* (Well a Raju) do Unie a proti jeho rozšiřování na území Unie (Úř. věst. 2014, L 219, s. 56).

11 — Prováděcí rozhodnutí Komise o opatřeních proti zavlečení organismu *Xylella fastidiosa* (Wells a další) do Unie a proti jeho rozšiřování na území Unie (Úř. věst. 2015, L 125, s. 36).

neprodleně odstranil nejen rostliny, o nichž je známo, že jsou napadeny, a rostliny vykazující příznaky možného napadení nebo u nichž existuje podezření na napadení, ale také „rostliny hostitelské“ – definované jako rostliny náchylné k napadení evropskými izoláty bakterie – bez ohledu na jejich zdravotní stav¹².

10. Vzhledem ke zjištění, že eradikace bakterie v provincii Lecce již není možná, rozhodla Komise, že odpovědný úřední subjekt může namísto opatření eradikačních uplatnit pouhá „opatření k izolaci výskytu“ s cílem „minimalizovat množství bakteriálního inokula [...] a udržet populaci přenašečů na nejnižší možné úrovni“¹³. Tato opatření spočívala především v neprodleném odstranění alespoň všech rostlin, o nichž bylo zjištěno, že jsou napadeny dotčenou bakterií, pokud se nacházejí v blízkosti stanovišť prostých jakéhokoli napadení, stanovišť rostlin zvláštní kulturní, společenské nebo vědecké hodnoty nebo do vzdálenosti 20 km od hranice oblasti izolace výskytu se zbytkem území Unie.

11. A konečně, čtvrtým prováděcím rozhodnutím (EU) 2015/2417, přijatým dne 17. prosince 2015¹⁴, pozměnila Komise prováděcí rozhodnutí 2015/789, tak aby zohlednila vývoj vědeckých poznatků, a zavedla pohotovostní plány na úrovni jednotlivých členských států s cílem zlepšit boj s dotčenou bakterií.

12. Italské orgány přijaly k provedení rozhodnutí Komise různá opatření.

13. Rozhodnutím Regionální rady regionu Apulie č. 2023 ze dne 29. října 2013 o naléhavých opatřeních pro prevenci, kontrolu a eradikaci karanténní bakterie *Xylella fastidiosa*, jež způsobuje „komplex rychlého sesychání olivovníků“ (deliberazione della Giunta Regionale della Puglia, n. 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“), přijal Regione Puglia (region Apulie) naléhavá opatření určená k prevenci a eradikaci této bakterie v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice 2000/29.

14. Prostřednictvím decreto del Ministero delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (nařízení ministra zemědělství a lesnictví) ze dne 26. září 2014¹⁵ byla provedena opatření stanovená prováděcím rozhodnutím 2014/497.

15. Dne 10. února 2015 přijalo Presidenza del Consiglio dei Ministri (předsednictvo Rady ministrů) v návaznosti na rozhodnutí Regionální rady regionu Apulie č. 1842 ze dne 5. září 2014, jímž se žádá o vyhlášení výjimečného fyto-sanitárního stavu (deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria), rozhodnutí o vyhlášení výjimečného stavu z důvodu rozšíření karanténní patogenní bakterie *Xylella fastidiosa* na území regionu Apulie.

16. Usnesením předsednictva Rady ministrů – oddělení pro civilní ochranu č. 225 ze dne 11. října 2015 (ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225) byl comandante del Corpo Forestale dello Stato (regionální vedoucí lední správy) regionu Apulie jmenován do funkce pověřeného komisaře.

17. Dne 16. března 2015 přijal pověřený komisař plán pro urychlené provedení opatření stanovených v nařízení ministra zemědělství a lesnictví ze dne 26. září 2014. Cílem tohoto plánu bylo vytvořit ochranné pásmo pro zabránění rozšíření bakterie na sever provincie Lecce a zvládnout situaci v nejméně postižené oblasti v zájmu ochrany pěstování olivovníků v oblasti Salento (Itálie).

12 — Viz čl. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí 2015/789.

13 — Bod 7 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2015/789.

14 — Prováděcí rozhodnutí, kterým se mění prováděcí rozhodnutí 2015/789 (Úř. věst. 2015, L 333, s. 143).

15 — GURI č. 239, 14. října 2014.

18. Prováděcí rozhodnutí 2015/789 bylo provedeno nařízením ministra zemědělství a lesnictví ze dne 19. června 2015 o naléhavých opatřeních pro prevenci, kontrolu a eradikaci bakterie *Xylella fastidiosa* (Wells a Raju) na území Italské republiky [decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells a Raju) nel territorio della Repubblica italiana]¹⁶.

19. Článek 8 nařízení v podstatně přejímá obsah článku 6 uvedeného prováděcího rozhodnutí, který se týká eradikačních opatření, a článek 9 vyhlášky zase obsah článku 7 prováděcího rozhodnutí, který se týká opatření k izolaci výskytu.

20. Uvedené nařízení kromě toho ukládá vlastníkům dotčených pozemků, aby provedli eradikační opatření, přičemž Agenzia Regionale per le Attività Irriguae e Forestali (regionální agentura pro zavlažování a lesnictví) je oprávněna v případě potřeby zasáhnout namísto vlastníků, již odmítnou vyhovět, a na jejich náklady.

21. Rozhodnutím ze dne 31. července 2015 prodloužila Rada ministrů trvání výjimečného stavu o dalších 180 dnů.

22. Dne 30. září 2015 přijal pověřený komisař, který dne 3. července 2015 předložil prozatímní plán naléhavých opatření pro obec Oria (Itálie), nový plán opatření, který v podstatě přejímá opatření stanovená nařízením ze dne 19. června 2015.

23. Dne 1. října 2015 uložil dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (ředitel zemědělského odboru regionu Apulie) vlastníkům zemědělských pozemků, na nichž se nacházejí napadené olivovníky, aby pokáceli napadené stromy a veškeré hostitelské rostliny v okruhu 100 metrů okolo napadených rostlin. V těchto rozhodnutích o odstranění, jež byla žalobcům ve věcech v původních řízeních oznámena ve dnech 3. a 4. října 2015, se rovněž stanovilo, že v případě, že tito vlastníci odmítnou vyhovět, jim mohou být uloženy dodatečné sankce spočívající v zatížení náklady spojenými s eradikací bakterie *Xylella fastidiosa* a uložení správní sankce.

24. Žalobou podanou u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio, Itálie) proti Presidenza del Consiglio dei Ministri (předsednictvo Rady ministrů) (věc C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (předsednictvo Rady ministrů – oddělení pro civilní ochranu), Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (pověřený komisař pro boj proti rostlinolékařským rizikům spojeným s rozšířením bakterie *Xylella* na území regionu Apulie), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministr zemědělství a lesnictví) a Regione Puglia (region Apulie) se Giovanni Pesce (věc C-78/16), Cesare Serinelli (věc C-79/16) a další žalobci v obou těchto věcech, kteří jsou vlastníky zemědělských pozemků, jež se nacházejí na území obce Torchiarolo (Itálie), domáhají zrušení těchto rozhodnutí o odstranění a veškerých předchozích, souvisejících a následných aktů.

25. Vzhledem k pochybnostem Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio) ohledně platnosti prováděcího rozhodnutí 2015/789, na jehož základě byla přijata vnitrostátní opatření, jež žalobci ve věcech v původních řízeních napadli, se tento soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání směrnice 2000/29 [...], zejména ustanovení čl. 11 odst. 3, čl. 13c odst. 7, čl. 16 odst. 1, 2, 3 a 5, jakož i zásady proporcionality, logiky a přiměřenosti použití čl. 6 odst. 2 a 4 prováděcího rozhodnutí Evropské komise 2015/789, tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 a 4 nařízení [ze dne 19. června 2015], v rozsahu, v němž ukládá odstranit neprodleně

16 — GURI č. 148, 29. června 2015, dále jen „nařízení ze dne 19. června 2015“.

v okruhu 100 m okolo rostlin, které byly testovány a u kterých se zjistilo, že jsou napadeny dotčeným organismem, hostitelské rostliny, bez ohledu na jejich zdravotní stav, a současně stanoví, že dotčený členský stát provede před odstraněním rostlin uvedených v odstavci 2 vhodná fytosanitární ošetření proti přenašečům dotčeného organismu a proti rostlinám, jež mohou být hostiteli těchto přenašečů, přičemž uvedená ošetření mohou podle potřeby zahrnovat odstranění rostlin?

- 2) Brání směrnice 2000/29 [...], zejména ustanovení čl. 16 odst. 1, obsahující výraz „nezbytná opatření pro jejich eradikaci, nebo pokud to není možné, pro zastavení uvedených škodlivých organismů“, použití čl. 6 odst. 2 rozhodnutí Evropské komise 2015/789, tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 nařízení [ze dne 19. června 2015], v rozsahu, v němž stanoví neprodlené odstranění hostitelských rostlin, bez ohledu na jejich zdravotní stav, v okruhu 100 m okolo rostlin, které byly testovány a u kterých se zjistilo, že jsou napadeny?
- 3) Brání čl. 16 odst. 1, 2, 3 a 5 směrnice 2000/29 [...] a zásady proporcionality, logiky a spravedlivého procesu výkladu čl. 6 odst. 2 a 4 prováděcího rozhodnutí Evropské komise 2015/789 – tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 a 4 nařízení [ze dne 19. června 2015] – v tom smyslu, že opatření eradikace podle odstavce 2 může být uloženo před preventivním použitím ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 a nezávisle na něm?
- 4) Brání zásady obezřetnosti, přiměřenosti a proporcionality použití čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí Evropské komise 2015/789, tak jak je proveden do italského právního řádu ustanovením čl. 8 odst. 2 a 4 nařízení [ze dne 19. června 2015], v rozsahu, v němž ukládá opatření eradikace hostitelských rostlin v okruhu 100 m okolo rostlin napadených organismem [*Xylella fastidiosa*] bez náležitého vědeckého odůvodnění, které by s jistotou potvrzovalo příčinnou souvislost mezi přítomností organismu a sesycháním rostlin považovaných za napadené?
- 5) Brání čl. 296 druhý pododstavec SFEU a článek 41 Listiny základních práv Evropské unie^[17] použití čl. 6 odst. 2 a 4 prováděcího rozhodnutí Evropské komise 2015/789 v rozsahu, v němž stanoví neprodlené odstranění hostitelských rostlin, bez ohledu na jejich zdravotní stav, v okruhu 100 metrů okolo rostlin, které byly testovány a u kterých se zjistilo, že jsou napadeny, protože není náležitě odůvodněn?
- 6) Brání zásady přiměřenosti a proporcionality použití prováděcího rozhodnutí 2015/789 – tak jak je provedeno do italského právního řádu nařízením [ze dne 19. června 2015] – které stanoví opatření týkající se odstranění hostitelských rostlin, bez ohledu na jejich zdravotní stav, rostlin zjevně napadených dotčeným organismem a rostlin, které vykazují příznaky možného napadení organismem [*Xylella fastidiosa*] nebo rostlin, u nichž existuje podezření, že jsou napadeny tímto organismem, aniž stanoví jakoukoli formu náhrady ve prospěch vlastníků, kteří nezavinili rozšíření dotčeného organismu?“

26. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zpochybňuje platnost prováděcího rozhodnutí 2015/789 a vybízí k vyřešení související otázky, zda se Komisi přijetím tohoto rozhodnutí podařilo nastolit spravedlivou rovnováhu mezi zájmem na ochraně oblastí, které dosud nebyly dotčenou bakterií napadeny, a ochranou zájmů vlastníků či uživatelů pozemků, jež se nacházejí v již napadených oblastech.

27. V tomto stanovisku vysvětlím, že opatření odstranění rostlin stanovené v čl. 6 odst. 2 prováděcího rozhodnutí 2015/789 musí členský stát provést po uplatnění fytosanitárních ošetření uvedených v čl. 6 odst. 4 tohoto rozhodnutí a že neexistuje rozpor mezi různými opatřeními stanovenými v tomto ustanovení, u něhož je splněna povinnost uvést odůvodnění.

17 — Dále jen „Listina“.

28. Ukážu rovněž, že Komise nepřekročila prováděcí pravomoci, které jí náležejí podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29, ani neporušila zásadu opatrnosti či proporcionality, když stanovila neprodlené odstranění hostitelských rostlin v okruhu 100 m okolo napadených rostlin, bez ohledu na jejich zdravotní stav.

29. Zdůrazním, že z článku 17 Listiny vyplývá právo vlastníků zlikvidovaných rostlin na náhradu škody přiměřenou jejich hodnotě a skutečnost, že směrnice 2000/29 a prováděcí rozhodnutí 2015/789 o takové náhradě nic neuvádějí, nelze vykládat jako vyloučení takového práva. Z toho podle mého názoru vyplývá, že členské státy, jež tím, že přijmout opatření v souladu s prováděcím rozhodnutím 2015/789, uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, jsou povinny zavést systém náhrady škody.

30. Nakonec dospěji k závěru, že při přezkumu otázek nebyl zjištěn žádný poznotek, jenž by mohl zpochybnit platnost prováděcího rozhodnutí 2015/789.

II – Právní rámec

A – Směrnice 2000/29

31. Dne 8. května 2000 přijala Rada Evropské unie směrnicí 2000/29, která kodifikuje směrnici Rady 77/93/EHS ze dne 21. prosince 1976 o ochranných opatřeních proti zavlečení organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství a proti jejich rozšiřování na území Společenství¹⁸, jež byla několikrát změněna¹⁹.

32. Podle článku 16 směrnice 2000/29:

„1. Každý členský stát neprodleně písemně oznámí Komisi a ostatním členským státům jakoukoli přítomnost škodlivých organismů vyjmenovaných v příloze I části A kapitole I nebo v příloze II části A kapitole I na svém území nebo jakýkoli výskyt škodlivých organismů vyjmenovaných v příloze I části A kapitole II nebo v části B anebo v příloze II části A kapitole II nebo v části B na té části svého území, na níž výskyt tohoto škodlivého organismu dosud nebyl znám.

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

2. Každý členský stát neprodleně písemně oznámí Komisi a ostatním členským státům každý skutečný nebo domnělý výskyt škodlivých organismů, které nejsou uvedeny v příloze I nebo v příloze II a jehož výskyt na jeho území nebyl dosud znám. Současně informuje Komisi a ostatní členské státy o ochranných opatřeních, která přijal nebo hodlá přijmout. Tato opatření musí být kromě jiného způsobilá zabránit rozšíření dotyčného škodlivého organismu na území ostatních členských států.

V případě zásilek rostlin, rostlinných produktů a jiných předmětů ze třetích zemí, které představují bezprostřední nebezpečí zavlečení nebo rozšíření škodlivých organismů uvedených v odstavci 1 a v prvním pododstavci tohoto odstavce, členský stát neprodleně přijme nutná opatření na ochranu území Společenství před tímto nebezpečím a informuje o tom Komisi a ostatní členské státy.

18 — Úř. věst. 1977, L 26, s. 20.

19 — Ve znění naposledy pozměněném směrnicí Komise 1999/53/ES ze dne 26. května 1999 (Úř. věst. 1999, L 142, s. 29).

Pokud se členský stát domnívá, že existuje jiné bezprostřední nebezpečí, než je uvedeno ve druhém pododstavci, neprodleně písemně oznámí Komisi a ostatním členským státům opatření, která by rád přijal. Pokud se domnívá, že tato opatření nejsou přijata v dostatečně krátké lhůtě, aby nedošlo k zavlečení nebo rozšíření škodlivého organismu na jeho území, může přijmout nezbytná prozatímní opatření na dobu, než Komise přijme opatření podle odstavce 3.

Komise předloží nejpozději do 31. prosince 1992 Radě zprávu o používání tohoto ustanovení s případnými návrhy.

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

4. Prováděcí pravidla k odstavcům 1 a 2 se přijmou podle potřeby postupem podle čl. 18 odst. 2.

5. Pokud Komise nebyla informována o opatřeních přijatých podle odstavce 1 nebo 2 nebo pokud pokládá přijatá opatření za nepřiměřená, může během jednání Stálého rostlinolékařského výboru přijmout prozatímní ochranná opatření na základě předběžné analýzy rizika souvisejícího se škodlivým organismem za účelem eradikace, nebo pokud to není možné, zamezení šíření dotyčných škodlivých organismů. Tato opatření se v nejkratší možné lhůtě předloží Stálému rostlinolékařskému výboru ke schválení, změně či zamítnutí postupem podle čl. 18 odst. 2.“

33. Článek 18 směrnice 2000/29 stanoví:

„1. Komisi je nápomocen Stálý rostlinolékařský výbor zřízený rozhodnutím Rady 76/894/EHS [20] [...].

2. Odkazuje-li se na tento odstavec, použijí se články 5 a 7 rozhodnutí 1999/468/ES[21].

Doba uvedená v čl. 5 odst. 6 rozhodnutí 1999/468/ES je tři měsíce.

[...]“

34. V příloze I části A kapitole I písm. b) směrnice 2000/29 je bakterie *Xylella fastidiosa* (Well a Raju) uvedena mezi škodlivými organismy, jejichž zavlečení a rozšíření musí být zakázáno ve všech členských státech.

20 — Rozhodnutí ze dne 23. listopadu 1976, kterým se zřizuje Stálý rostlinolékařský výbor (Úř. věst. 1976, L 340, s. 25; Zvl. vyd. 03/03, s. 60).

21 — Rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. 1999, L 184, s. 23; Zvl. vyd. 03/03, s. 60).

B – *Prováděcí rozhodnutí 2015/789*

35. V článku 1 prováděcího rozhodnutí 2015/789 je definován pojem „dotčený organismus“ definován jako evropské a neevropské izoláty organismu *Xylella fastidiosa* (Wells a další). Tento článek kromě toho rozlišuje mezi „dotčenými rostlinami“ uvedenými v příloze I tohoto prováděcího rozhodnutí a „hostitelskými rostlinami“ uvedenými v příloze II tohoto rozhodnutí, přičemž mezi prvně uvedené patří všechny rostliny, o nichž je známo, že jsou náchylné k napadení dotčeným organismem, kdežto hostitelskými rostlinami jsou rostliny, u nichž je známa pouze náchylnost k napadení evropskými izoláty.

36. V článku 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789/EU, nadepsaném „Stanovení vymezených oblastí“, se uvádí:

„1. Pokud se výskyt dotčeného organismu potvrdí, dotčený členský stát neprodleně vymezí příslušnou oblast v souladu s odstavcem 2 [...].

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

Zamořená zóna zahrnuje všechny rostliny, o nichž je známo, že jsou napadeny dotčeným organismem, všechny rostliny vykazující příznaky možného napadení tímto organismem a veškeré další rostliny, které by mohly být tímto organismem napadeny z důvodu jejich těsné blízkosti napadeným rostlinám nebo z důvodu společného zdroje produkce s napadenými rostlinami nebo rostlinami vypěstovanými z těchto rostlin, je-li tento zdroj znám.

Co se týče výskytu dotčeného organismu v provincii Lecce, zamořená zóna zahrnuje nejméně celou tuto provincii.

Nárazníková zóna je široká nejméně 10 km obklopujících zamořenou zónu.

Přesné vymezení zón je založeno na řádných vědeckých zásadách, biologii dotčeného organismu a jeho přenašečů, míře napadení, výskytu přenašečů a rozmístění dotčených rostlin v dané oblasti.

3. Pokud se výskyt dotčeného organismu potvrdí v nárazníkové zóně, hranice zamořené zóny i nárazníkové zóny se okamžitě přezkoumají a odpovídajícím způsobem změní.

4. Na základě oznámení členských států v souladu s prováděcím nařízením Komise 2014/917/EU^[22] Komise sestaví a aktualizuje seznam vymezených oblastí a předá uvedený seznam členským státům.

5. Pokud ve vymezené oblasti při průzkumech uvedených v článku 3 a monitorování uvedeném v článku 6 odst. 7 není během pěti let zjištěn výskyt dotčeného organismu, může být toto vymezení zrušeno. V takových případech dotčený členský stát uvědomí Komisi a ostatní členské státy.

[...]“

37. Podle článku 6 prováděcího rozhodnutí 2015/789/EU, který nese název „Eradikační opatření“:

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

22 — Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 15. prosince 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla ke směrnici Rady 2000/29/ES, pokud jde o oznamování přítomnosti škodlivých organismů a opatření, která byla nebo mají být přijata členskými státy (Úř. věst. 2014, L 360, s. 59).

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

- a) hostitelské rostliny, bez ohledu na jejich zdravotní stav;
- b) rostliny, o nichž je známo, že jsou napadeny dotčeným organismem;
- c) rostliny vykazující příznaky možného napadení uvedeným organismem nebo u nichž existuje podezření na napadení uvedeným organismem.

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

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

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

[...]

9. Dotčený členský stát v případě potřeby přijme opatření pro řešení jakékoli zvláštnosti nebo komplikace, u níž lze důvodně předpokládat, že bude bránit, brzdit nebo zpožďovat eradikaci, zejména opatření týkající se dostupnosti a adekvátního zničení všech rostlin napadených nebo podezřelých z napadení bez ohledu na jejich lokalitu, veřejné či soukromé vlastnictví nebo osobu či subjekt, který je za ně odpovědný.

10. Dotčený členský stát přijme jakékoli jiné opatření, které může přispět k eradikaci dotčeného organismu, v souladu s ISPM č. 9 [...] a při uplatnění integrovaného přístupu v souladu se zásadami stanovenými v ISPM č. 14 [...].

[...]“

38. V článku 7 prováděcího rozhodnutí 2015/789, nadepsaném „Opatření k izolaci výskytu“, se stanoví:

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

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

- a) v blízkosti stanovišť uvedených v čl. 9 odst. 2;
- b) v blízkosti stanovišť rostlin zvláštní kulturní, společenské nebo vědecké hodnoty;
- c) do vzdálenosti 20 km od hranice oblasti izolace výskytu se zbytkem území Unie.

Přijmou se veškerá nezbytná opatření k zabránění rozšíření dotčeného organismu během jeho odstraňování i po něm.

3. Dotčený členský stát v okruhu 100 m okolo rostlin uvedených v odstavci 2, u nichž bylo zjištěno, že jsou napadeny dotčeným organismem, provede odběr vzorků a testování hostitelských rostlin v souladu s mezinárodním standardem pro fyto-sanitární opatření ISPM č. 31. Uvedené testování se provádí v pravidelných intervalech a nejméně dvakrát ročně.

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

5. Dotčený členský stát na stanovišti nebo na blízkém místě vyhrazeném pro tento účel v rámci oblasti izolace výskytu provede zničení rostlin a části rostlin uvedených v odstavci 2 způsobem, který zajistí, že nedojde [aby nedošlo] k rozšíření dotčeného organismu.

6. Dotčený členský stát uplatní vhodné zemědělské postupy pro řízení výskytu dotčeného organismu a jeho přenašečů.“

39. Podle článku 8 prováděcího rozhodnutí 2015/789 se v Itálii stanoví pásmo dozoru o šířce nejméně 30 km.

III – Mé posouzení

A – K přípustnosti otázek

40. Prostřednictvím těchto šesti otázek se předkládající soud táže, zda je prováděcí rozhodnutí 2015/789 z různých důvodů v rozporu s čl. 296 druhým pododstavcem SFEU, článkem 41 Listiny, čl. 11 odst. 3, čl. 13c odst. 7 a čl. 16 odst. 1 až 3 a 5 směrnice 2000/29, jakož i zásadami přiměřenosti a proporcionality.

41. Vzhledem k tomu, že platnost prováděcího rozhodnutí 2015/789 byla žalobci v původním řízení zpochybněna incidenčně v rámci žaloby, která byla podána k vnitrostátnímu soudu zejména proti nařízení ze dne 19. června 2015, které bylo vydáno přímo k provedení tohoto prováděcího rozhodnutí a jehož znění v podstatě přebírá, je namíste nejprve prověřit přípustnost otázek vznesených za těchto konkrétních okolností.

42. Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že Soudní dvůr podmiňuje právo účastníka řízení dovolávat se prostřednictvím námítky neplatnosti unijního aktu tím, že tento účastník řízení není oprávněn domáhat se u unijního soudu přímo zrušení tohoto aktu na základě článku 263 SFEU²³.

43. Avšak vzhledem k tomu, že je toto řešení založeno na nebezpečí možného obejití konečné povahy unijního aktu, uplatní se pouze na účastníka řízení, který se dovolává protiprávnosti unijního aktu před vnitrostátním soudem, i když mohl bezpochyby proti tomuto aktu podat žalobu na neplatnost, ale neučinil tak ve stanovených lhůtách²⁴. Účastník řízení, který neměl zjevnou možnost podat žalobu na neplatnost rozhodnutí přímo, tedy nadále může zpochybnit jeho legalitu nepřímo.

44. Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností [proti nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“.

23 — Viz zejména rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, bod 17).

24 — Viz zejména rozsudek ze dne 5. března 2015, Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 30).

45. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je nesporné, že žalobci v původním řízení nejsou adresáři prováděcího rozhodnutí 2015/789, neboť toto rozhodnutí je určeno členským státům, je zapotřebí posoudit, zda jsou tímto rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčeni ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, nebo zda toto prováděcí rozhodnutí může být považováno za nařizovací akt, jenž nevyžaduje přijetí prováděcích opatření ve smyslu tohoto ustanovení a který se žalobců v původním řízení bezprostředně týká, přičemž se domnívám, že posouzení, zda se jedná o nařizovací akt, je nutno provést před posouzením případné bezprostřední a osobní dotčenosti.

46. Zprv se zdá, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 je nařizovacím aktem, který vyžaduje přijetí prováděcích opatření.

47. V tomto ohledu je zapotřebí nejprve poznamenat, že pojmem „akty s obecnou působností [nařizovací akty]“, který je uveden v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, se rozumí akty s obecnou působností s výjimkou legislativních aktů²⁵.

48. Ačkoli je pojem „rozhodnutí“ obecně definován jako individuální akt zavazující pouze osoby, jimž je určen²⁶, může tento pojem mít také normativní povahu, pokud není určen omezenému okruhu adresátů, ale kategoriím osob pojímaným obecným a abstraktním způsobem²⁷. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost lze ostatně normativní potenciál rozhodnutí uznat tím spíše, že článek 288 SFEU výslovně stanoví, že akt může být rozhodnutím, i když v něm nejsou uvedeni ti, jimž je určeno.

49. Pojem „rozhodnutí s obecnou působností“ tedy není právním oxymóronem, a posouzení právní povahy aktu vydaného Radou či Komisí nadto nezávisí pouze na jeho oficiálním názvu, ale je nutno v jeho rámci zohlednit především jeho předmět a obsah²⁸. Kromě toho je nutno pro klasifikaci prováděcího rozhodnutí 2015/789 prozkoumat, zda má obecnou působnost.

50. Podle ustálené judikatury Soudního dvora má akt obecnou působnost, uplatňuje-li se na objektivně určené situace a způsobuje-li právní následky vůči kategoriím osob pojímaným obecným a abstraktním způsobem²⁹.

51. Podle ustálené judikatury také platí, že obecná závaznost, a tedy normativní povaha aktu, není zpochybněna možností více či méně přesně určit počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na které se v určitý okamžik uplatňuje, pokud je nesporné, že se toto uplatnění uskutečňuje na základě objektivní právní nebo faktické situace definované aktem ve vztahu k jeho účelu³⁰.

52. V projednávané věci je namísto konstatovat, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 nebylo přijato legislativním postupem a že povinnosti, jež toto prováděcí rozhodnutí ukládá, jsou formulovány obecně a abstraktně a jsou určeny pro všechny členské státy, jak výslovně stanoví článek 21 tohoto prováděcího rozhodnutí. Nehledě na skutečnost, že Italská republika je jím dotčena více než jiné členské státy a článek 7 prováděcího rozhodnutí 2015/789 se týká pouze konkrétní zeměpisné oblasti, tedy provincie

25 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 58, 60 a 61).

26 — Viz ustálená judikatura, podle níž „[k]ritérium rozlišení mezi nařízením a rozhodnutím musí být hledáno v obecné působnosti dotyčného aktu“ (viz zejména rozsudek ze dne 17. března 2011, *AJD Tuna*, (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 51 a citovaná judikatura).

27 — V tomto smyslu viz Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire“, v Dony, M., a de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Brusel, 1999, s. 387, který podotýká, že „l'application du principe du ‚dépassement de l'apparence‘ vaut également pour les décisions adressées aux États membres qui sont susceptibles d'avoir une portée normative [...] lorsque ces décisions s'appliquent à un ensemble de personnes par référence à une situation objective de fait ou de droit définie en relation de la finalité de ces actes“ (uplatnění zásady „překročení zdání“ platí rovněž pro rozhodnutí určená členským státům, jež mohou mít normativní dosah [...], pokud se tato rozhodnutí vztahují na všechny osoby prostřednictvím odkazu na objektivní faktickou či právní situaci vymezenou v závislosti na cíli těchto aktů“) (s. 395).

28 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes a další v. Rada* (16/62 a 17/62, EU:C:1962:47, s. 918).

29 — Viz rozsudky ze dne 18. ledna 2007, *PKK a KNK v. Rada* (C-229/05 P, EU:C:2007:32, bod 51 a citovaná judikatura), a ze dne 17. března 2011, *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 51).

30 — Viz zejména usnesení ze dne 28. června 2001, *Eridania a další v. Rada* (C-352/99 P, EU:C:2001:364, bod 19 a citovaná judikatura).

Lecce, není toto prováděcí rozhodnutí určeno omezenému okruhu adresátů, jejichž totožnost je nebo může být určena, ale uplatní se abstraktně na zeměpisné zóny vymezené objektivně na základě výskytu dotyčné bakterie³¹. Uvedené prováděcí rozhodnutí kromě toho vyvolává ve všech členských státech bezprostřední právní účinky vůči kategoriím osob vymezeným obecným a abstraktním způsobem.

53. Dále je namístě zdůraznit, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 vyžaduje přijetí prováděcích opatření.

54. Pro účely posouzení, zda nařizovací akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, je nutno vycházet z postavení té osoby, která se na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU dovolává práva podat žalobu³², a řídit se jen předmětem žaloby³³.

55. V rámci tohoto posouzení není mimoto rozhodující, zda tato opatření mají, či nemají mechanickou povahu³⁴.

56. V projednávané věci je pro určení, zda prováděcí rozhodnutí 2015/789 vyžaduje přijetí prováděcích opatření, nutno ověřit, zda toto prováděcí rozhodnutí samo o sobě stanoví nezbytná profylaktická opatření pro boj proti dotyčné bakterii, nebo zda je za tímto účelem nezbytné rozhodnutí vnitrostátních orgánů.

57. Postačí konstatovat, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 ukládá členským státům, aby přijaly opatření spočívající zejména v tom, že na svém území vymezi zamořené a nárazníkové zóny v souladu s pokyny uvedenými v článku 4 tohoto rozhodnutí, jakož i v eradikaci nebo – pouze v provincii Lecce – v případné izolaci výskytu napadených a hostitelských rostlin. Toto prováděcí rozhodnutí tedy musí být provedeno prostřednictvím vnitrostátních opatření, jež mohou jejich adresáti napadnout žalobou.

58. Zadruhé je zapotřebí konstatovat, že žalobci v původním řízení nejsou prováděcím rozhodnutím 2015/789 osobně dotčeni.

59. Domnívám se, že skutečnost, že k osobnímu dotčení nedošlo, nutně vyplývá z konstatování nejen formální, ale také materiální obecné povahy tohoto rozhodnutí, neboť kritérium, jež bylo použito pro určení normativního potenciálu tohoto aktu – abstraktní rozměr a objektivita situací, na něž se má vztahovat – podle mého názoru vylučuje, aby se tento akt mohl na žalobce v původním řízení uplatnit na základě pro ně specifických znaků nebo na základě faktické situace, kterou se odlišují od všech ostatních subjektů, a která je tudíž individualizuje jako adresáty.

60. Vzhledem k tomu, že podmínky související s bezprostřední i s osobní dotčeností unijním aktem jsou kumulativní, není nutno v projednávané věci přezkoumávat, zda žalobci v původním řízení jsou, nebo nejsou prováděcím rozhodnutím 2015/789 bezprostředně dotčeni.

61. Na základě všech výše uvedených úvah se zdá, že žalobci v původním řízení nebyli způsobilí k podání žaloby na neplatnost proti prováděcímu rozhodnutí 2015/789. Z toho je třeba dovodit závěr, že tito žalobci jsou oprávněni dovolávat se neplatnosti tohoto prováděcího rozhodnutí před předkládajícím soudem, a položené otázky jsou tudíž přípustné.

31 — Z ustálené judikatury vyplývá, že omezení nebo výjimky, které se svou povahou vztahují k vymezení času nebo které mají územní působnost, obsažené v určitém textu, tvoří nedílnou součást ustanovení celku, v němž jsou obsaženy, a podílejí se tak, s výjimkou zneužití pravomoci, na jeho obecném charakteru (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. června 1993, Gibraltar v. Rada, C-298/89, EU:C:1993:267, bod 18).

32 — Viz rozsudky ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 30), a ze dne 10. prosince 2015, Kyocera Mita Europe v. Komise (C-553/14 P, EU:C:2015:805, bod 44).

33 — Viz rozsudky ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 31), a ze dne 10. prosince 2015, Kyocera Mita Europe v. Komise (C-553/14 P, EU:C:2015:805, bod 45).

34 — Viz rozsudky ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 41 a 42), a ze dne 10. prosince 2015, Kyocera Mita Europe v. Komise (C-553/14 P, EU:C:2015:805, bod 46).

B – K platnosti prováděcího rozhodnutí 2015/789

1. K první a třetí otázce

62. Podstatou první a třetí otázky předkládajícího soudu, které je nutno posoudit společně, je, zda ustanovení čl. 6 odst. 2 a 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789 není neplatné v rozsahu, v němž je v rozporu s ustanoveními čl. 13 odst. 3, čl. 13c odst. 7 a čl. 16 odst. 1 až 3 a 5 směrnice 2000/29, neboť ukládá odstranit neprodleně v okruhu 100 m okolo napadených rostlin hostitelské rostliny bez ohledu na jejich zdravotní stav, a současně stanoví, že dotčený členský stát provede před odstraněním dotyčných rostlin vhodná fyto-sanitární ošetření proti přenašečům dotčeného organismu a proti rostlinám, jež mohou být hostiteli těchto přenašečů, přičemž uvedená ošetření mohou podle potřeby zahrnovat odstranění rostlin, a zda v případě, že toto ustanovení je nutno vykládat v tom smyslu, že opatření eradikace podle odstavce 2 může být uloženo předtím a bez ohledu na preventivní použití ustanovení odstavců 3 a 4, je uvedené ustanovení neplatné vzhledem k čl. 2 odst. 1 až 3 a 5 směrnice 2000/29 a zásadám proporcionality, logiky a spravedlivého procesu.

63. Z odůvodnění předkládacího rozhodnutí (C-79/16) a z formulace položených otázek vyplývá, že předkládající soud se táže na skloubení ustanovení čl. 6 odst. 2 prováděcího rozhodnutí 2015/789, jež ukládá „neprodleně“ odstranit napadené rostliny a hostitelské rostliny bez ohledu na jejich zdravotní stav, a ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 tohoto rozhodnutí, jež stanoví odběr vzorků a předběžné provedení vhodných fyto-sanitárních ošetření proti přenašečům předmětné bakterie.

64. Konkrétně se předkládající soud táže, zda opatření eradikace mohou být uložena bez předběžného provedení fyto-sanitárních ošetření a zda tyto dva soubory ustanovení nejsou ve vzájemném vnitřním rozporu, který by mohl mít dopad na jejich platnost.

65. Pokud jde o výklad předmětných ustanovení, neshledávám nic neurčitého ani jakýkoli rozpor, který by vedl k jejich nepoužitelnosti.

66. V článku 6 odst. 2, 3 a 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789 se stanoví, že dotčený členský stát „neprodleně odstraní“ hostitelské rostliny, napadené rostliny a rostliny vykazující příznaky možného napadení, nebo u nichž existuje podezření na napadení, a „provede odběr vzorků a testování dotčených rostlin v okruhu 100 m okolo každé z napadených rostlin“ a že „[d]otčený členský stát provede před odstraněním rostlin uvedených v odstavci 2 vhodná fyto-sanitární ošetření proti přenašečům [*Xylella fastidiosa*] a proti rostlinám, jež mohou být hostiteli těchto přenašečů“, přičemž tato ošetření mohou dle potřeby zahrnovat „odstranění rostlin“.

67. Z výkladu těchto ustanovení vyplývá, že dotčený členský stát musí před odstraněním hostitelských a napadených rostlin provést fyto-sanitární ošetření proti přenašečům choroby, tzn. proti savému hmyzu, který se živí tekutinou v lýku rostlin, spočívající v eradikaci tohoto hmyzu či v odstranění rostlin, které jsou jeho hostiteli. Toto předběžné fyto-sanitární ošetření je v souladu s logikou eradikačních postupů doporučených ve stanovisku EFSA přijatém dne 30. prosince 2014³⁵, v němž se uvádí, že ačkoli je ve vymezených oblastech nutno přijmout v první řadě opatření spočívající v co nejrychlejší odstranění hostitelských rostlin, je nutno před tím provést ošetření insekticidy, jelikož hmyzí přenašeči se mohou přemístit z napadených rostlin na rostliny jiné³⁶.

35 — Viz dokument s názvem „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“, který je k dispozici na internetových stránkách EFSA.

36 — Viz bod 4.6.8 uvedeného stanoviska.

68. Podle čl. 6 odst. 3 prováděcího rozhodnutí 2015/789 musí dále dotčený členský stát – bez upřesnění poslušnosti – provést odběr vzorků a testování všech dotčených rostlin, přičemž tato kategorie rostlin je širší než kategorie rostlin hostitelských, neboť zahrnuje všechny rostliny náchylné k napadení evropskými i neevropskými izoláty bakterie.

69. Předběžné provedení vhodných fytoosanitárních ošetření proti přenašečům předmětné choroby, jež může zahrnovat odstranění rostlin, které jsou jejich hostiteli, a provedení odběru vzorků a testování všech dotčených rostlin nejsou v žádném rozporu s odstraněním hostitelských rostlin a rostlin, u nichž existuje podezření, že jsou napadeny, nebo které vykazují příznaky napadení. Opatření stanovená v čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789 mají v konečném důsledku různou povahu a dosah, a pokud jde o opatření uvedená v čl. 6 odst. 2 a 4 tohoto rozhodnutí, uplatní se postupně. Nejsou tedy nijak vzájemně neslučitelná.

70. Z výše uvedených úvah vyplývá, že článek 6 prováděcího rozhodnutí 2015/789 je nutno vykládat v tom smyslu, že opatření stanovené v jeho odstavci 2 a spočívající v odstranění rostlin musí dotčený členský stát provést po uplatnění fytoosanitárních ošetření uvedených v odstavci 4 téhož článku a že při přezkumu první a třetí otázky nebyl zjištěn žádný prvek, jenž by mohl zpochybnit platnost čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789.

2. K páté otázce

71. Podstatou páté otázky předkládajícího soudu je, zda není ustanovení čl. 6 odst. 2 prováděcího rozhodnutí 2015/789 neplatné z důvodu, že v rozsahu, v němž stanoví neprodlené odstranění hostitelských rostlin, bez ohledu na jejich zdravotní stav, v okruhu 100 m okolo napadených rostlin, nesplňuje povinnost uvést odůvodnění.

72. Podle Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio) se odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2015/789 jeví jako neúplné, neboť neobsahuje žádné informace o tom, že Komise ověřila přiměřenost opatření uložených členskými státy.

73. Je třeba připomenout, že odůvodnění požadovaného článkem 296 SFEU sice musí být přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něj jasně a jednoznačně vyplývat úvahy unijního orgánu, jenž dotčený akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést přezkum, nicméně není potřeba, aby uvádělo veškeré relevantní skutkové nebo právní okolnosti³⁷.

74. Dodržení povinnosti uvést odůvodnění musí být kromě toho posuzováno nejen s ohledem na znění předpisu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast. Jedná-li se – jako ve věcech v původním řízení – o akt s obecnou působností, může se odůvodnění omezit na uvedení celkové situace, jež vedla k jeho přijetí, a dále obecných cílů, o jejichž dosažení usiluje. Pokud z napadeného aktu vyplývá podstata cíle sledovaného orgánem, bylo by zbytečné požadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu, kterou tento orgán provedl³⁸.

75. V projednávané věci je z bodů 1 až 3 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2015/789 možno porozumět důvodům, pro něž byla přijatá opatření eradikace rozšířena na veškeré hostitelské rostliny v okruhu 100 m okolo napadených rostlin. Tato opatření jsou totiž v souladu s obecným cílem vyjádřeným v bodech 1 až 3 odůvodnění tohoto rozhodnutí, a sice posílit opatření eradikace

37 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2015, Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 58 a citovaná judikatura).

38 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2015, Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 60 a citovaná judikatura).

v důsledku objevení nových ohnisek a zabránit dalšímu šíření bakterie *Xylella fastidiosa* ve zbytku Unie, a se snahou zohlednit nová vědecká stanoviska, jež zveřejnil EFSA dne 30. prosince 2014 a 20. března 2015 a která rozšířila seznam rostlinných druhů náchylných vůči této bakterii, a to při omezení některých opatření pouze na hostitelské rostliny, aby „byla zajištěna přiměřenost“.

76. Z těchto úvah vyplývá, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 je v souladu s povinností uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU.

3. Ke druhé otázce

77. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení čl. 6 odst. 2 prováděcího rozhodnutí 2015/789 není neplatné v rozsahu, v němž je v rozporu s ustanoveními směrnice 2000/29, zejména jejím čl. 16 odst. 1, neboť ukládá odstranit neprodleně v okruhu 100 m okolo napadených rostlin hostitelské rostliny bez ohledu na jejich zdravotní stav.

78. Po přezkoumání bodů 11 a 37 odůvodnění, čl. 1 odst. 2, čl. 11 odst. 3, čl. 16 odst. 1 a 5, článku 22 a čl. 23 odst. 2, jakož i přílohy IV části A kapitoly I bodů 17, 20, 23.1 a 37 směrnice 2000/29 má předkládající soud za to, že v této směrnici nejsou uvedena ustanovení, která umožňují zničit zdravé rostliny, byť preventivně kvůli zabránění případnému rozšíření uznaného a zařazeného patogenního organismu, a že účelem celé této směrnice je naopak ochrana organismů, které dosud nebyly napadeny. V systému stanoveném touto směrnicí proto mohou být zničeny nebo odstraněny pouze rostliny, u kterých se poté, co byly vyšetřeny, zjistilo, že již jsou napadeny, nebo přinejmenším vykazují objektivní příznaky natolik znatelné, že vedou k podezření, že mohou být napadeny. Prováděcí rozhodnutí 2015/789 však ukládá odstranění rostlin, jež nevykazují příznaky napadení.

79. Ve svém písemném vyjádření a na jednání žalobci v původním řízení obdobně tvrdili, že pojem „eradikace“ není synonymem pojmu „kácení“ a že eradikace stanovená v článku 16 směrnice 2000/29 se vztahuje výhradně ke škodlivým organismům, takže kácet je možné jen napadené rostliny.

80. Vzhledem k tomu, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 bylo přijato pouze na základě směrnice 2000/29, a zejména jejího čl. 16 odst. 3 čtvrté věty, směřuje otázka položená předkládajícím soudem k tomu, zda tato směrnice opravňuje Komisi, aby členským státům uložila přijetí opatření eradikace vůči zdravým rostlinám, nebo zda tento orgán přijetím takových opatření naopak překročil své prováděcí pravomoci, které mu uvedená směrnice svěřila za účelem v ní stanovených pravidel.

81. Tato otázka se tedy netýká legality rozhodnutí unijního normotvůrce svěřit na základě čl. 202 třetí odrážky ES Komisi prováděcí pravomoci, ale legality prováděcího aktu, tedy prováděcího rozhodnutí 2015/789, založeného na čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29, pokud tento orgán překročil své prováděcí pravomoci.

82. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost výraz „prováděcí pravomoci“ obsažený v čl. 202 třetí odrážce ES pokrýval pravomoc provést na unijní úrovni unijní legislativní akt nebo některá jeho ustanovení a za určitých okolností i pravomoc přijímat normativní akty, kterými se doplňují nebo mění prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.

83. Lisabonská smlouva zavedla rozlišování mezi prováděcí pravomocí a přenesenou pravomocí. Pokud je Komisi svěřena prováděcí pravomoc na základě čl. 291 odst. 2 SFEU, má posledně uvedená upřesnit obsah legislativního aktu za účelem zajištění jeho provedení za jednotných podmínek ve všech členských státech. Pokud je Komisi svěřena přenesená pravomoc podle čl. 290 odst. 1 SFEU, má pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.

84. Domnívám se, že pravomoc svěřená Komisi podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29 k přijímání „potřebných opatření“ v případech uvedených v odstavcích 1 a 2 tohoto článku jednoznačně spadá do prováděcí pravomoci ve smyslu tohoto nového rozlišování. Konstatuji rovněž, že v souladu s pokynem v čl. 291 odst. 4 SFEU byl tento akt kvalifikován jako „prováděcí“ rozhodnutí.

85. Ze spojení čl. 290 odst. 1 a čl. 291 odst. 2 SFEU kromě toho vyplývá, že Komise nemůže při výkonu prováděcí pravomoci doplnit ani změnit legislativní akt, a to ani v jeho nepodstatných prvcích³⁹.

86. Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že prováděcí pravomoc Komise je charakterizována značným prostorem pro uvážení, který je tomuto orgánu ponechán, a ten tak může volně určit – s výhradou zjevně nesprávného posouzení a zneužití pravomoci – co je nezbytné a užitečné s ohledem na cíle sledované základní právní úpravou. Podle formulace, kterou Soudní dvůr pravidelně používá – a činil tak i před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost – platí, že „v rámci své prováděcí pravomoci, jejíž meze se posuzují zejména podle základních obecných cílů dotčeného legislativního aktu, je Komise oprávněna k přijetí veškerých prováděcích opatření nezbytných nebo užitečných k provedení uvedeného aktu, pokud s ním nejsou v rozporu“⁴⁰.

87. Navíc je zapotřebí zdůraznit, že prováděcí pravomoc Komise byla v projednávané věci vykonána ve specifické oblasti posuzování opatření pro boj proti rostlinolékařským rizikům. Podle ustálené judikatury přitom platí, že v oblasti, kde má unijní normotvůrce provést složitá posouzení na základě technických a vědeckých faktorů, jež se mohou rychle vyvíjet, musí být soudní kontrola výkonu jeho pravomoci pojmána pouze restriktivně. Musí být omezena na přezkum toho, zda tento výkon není stížen zjevným pochybením nebo zneužitím pravomoci nebo zda uvedený normotvůrce zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci⁴¹. Z toho Soudní dvůr dovodil, že legalita takového opatření přijatého v takových oblastech může být zpochybněna pouze zjevnou nepřiměřeností daného opatření ve vztahu k cíli, který hodlá příslušný orgán sledovat⁴².

88. Legalitu prováděcího rozhodnutí 2015/789 z pohledu pravomoci svěřené Komisi budu posuzovat s ohledem na tento prostor pro uvážení a omezený soudní přezkum, který z něho vyplývá.

89. Z bodů 4 až 6 odůvodnění a článku 1 směrnice 2000/29 vyplývá, že cílem této směrnice je v první řadě zajistit vysokou úroveň rostlinolékařské ochrany proti zavlečení škodlivých organismů do Unie v produktech dovážených ze třetích zemí⁴³.

90. Kromě pravidel týkajících se dovozu rostlin pocházejících ze třetích zemí a pohybu rostlin uvnitř Unie existují různá opatření určená pro boj proti výskytu a šíření škodlivých organismů, jež se dostaly na území Unie. Článek 16 odst. 1 této směrnice tak mimo jiné stanoví, že každý členský stát musí Komisi a ostatním členským státům oznámit přítomnost škodlivých organismů vyjmenovaných v příloze I části A kapitole I směrnice – což je případ bakterie *Xylella fastidiosa* – na svém území.

91. Směrnice 2000/29 dále pověřuje souběžně členské státy i Komisi přijetím nezbytných opatření. Členským státům ukládá čl. 16 odst. 1 této směrnice přijetí nezbytných opatření pro eradikaci nebo zastavení škodlivých organismů, kdežto Komisi svěřuje čl. 16 odst. 3 uvedené směrnice pravomoc přijmout veškerá „potřebná opatření“, přičemž do této pravomoci, která je zároveň povinností, zahrnuje výslovně pravomoc odvolat či pozměnit rozhodnutí přijatá členskými státy.

39 — Viz rozsudek ze dne 15. října 2014, Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 45).

40 — Viz zejména rozsudek ze dne 15. října 2014, Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 44 a citovaná judikatura).

41 — Viz rozsudek ze dne 22. května 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 52 a citovaná judikatura).

42 — Obdobně viz rozsudek ze dne 1. března 2016, National Iranian Oil Company v. Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 77 a citovaná judikatura).

43 — To bylo již předmětem směrnice 77/93, již směrnice 2000/29 nahradila (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. září 2003, Anastasiou a další, C-140/02, EU:C:2003:520, bod 45).

92. Formulace čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29 je obecná, takže neumožňuje dovodit případné omezení oblasti působnosti opatření, jež mohou být přijata, pouze na opatření, která se týkají již napadených rostlin. Toto ustanovení naopak umožňuje přijmout bez rozdílu veškerá nezbytná opatření pro eradikaci nebo zastavení škodlivých organismů, takže pokud eradikace nebo zastavení takových organismů vyžaduje zničení nejen napadených rostlin, ale také rostlin zdravých, jež se nacházejí v jejich blízkosti, spadá takové opatření rovněž do pravomoci svěřené Komisi.

93. Restriktivní výklad, jaký navrhuji žalobci v původním řízení, nenachází tudíž ve znění čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29 žádnou oporu. Takový výklad nelze opřít ani o ustanovení čl. 11 odst. 3 a čl. 13c odst. 7 této směrnice, jež nejsou relevantní pro posouzení rozsahu prováděcí pravomoci Komise, neboť základem této pravomoci je výlučně čl. 16 odst. 3 uvedené směrnice. Ze znění těchto dvou ustanovení v každém případě nevyplývá, že by znamenala jakékoli omezení, pokud jde o rostliny, jež mohou být dotčeny likvidačními opatřeními.

94. Z tohoto vyplývá, že Komise přijetím prováděcího rozhodnutí 2015/789 nepřekročila pravomoci, které jí svěřuje směrnice 2000/29 pro eradikaci nebo zastavení škodlivých organismů.

4. Ke čtvrté otázce

95. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení čl. 6 odst. 2 až 4 prováděcího rozhodnutí 2015/789 nejsou neplatná v rozsahu, v němž porušují zásady obezřetnosti, přiměřenosti a proporcionality.

96. Pochybnosti, jež v tomto ohledu vyjadřuje předkládající soud, vycházejí ze skutečnosti, že prováděcí rozhodnutí 2015/789 ukládá přijetí opatření eradikace zahrnující nejen napadené rostliny, ale také veškeré zdravé rostliny v okruhu 100 m okolo napadených rostlin, ačkoli není vědecky prokázána příčinná souvislost mezi bakterií a rychlým sesycháním olivovníků ani patogenní povaha této bakterie vůči hostitelským rostlinám.

97. Navíc neexistuje žádný objektivní důvod pro domněnku, že kruh právě o poloměru 100 m – a nikoli menší – je dostatečný k zajištění sledovaného cíle, neboť ačkoli se zdá, že tato vzdálenost byla zvolena z důvodu, že hmyzí přenašeči předmětné bakterie nemohou přeletět z jedné rostliny na druhou na větší vzdálenost, zdůraznil EFSA nicméně ve svém stanovisku ze dne 26. listopadu 2013, že hmyzí přenašeči mohou za pomoci větru urazit dlouhé vzdálenosti, a ve svém stanovisku ze dne 6. ledna 2015, že údaje umožňující určit, do jaké vzdálenosti mohou hmyzí přenašeči doletět, jsou nedostatečné.

98. Podle předkládajícího soudu tak prováděcí rozhodnutí 2015/789 není podloženo vědeckými údaji, které by se vyznačovaly určitostí a způsobilostí odůvodnit volbu Komise, a nezahrnuje posouzení rizik a potenciálních dopadů nečinnosti. Není v něm vysvětleno, proč jsou zvolená opatření vhodná, ani zmíněno posouzení alternativních opatření, jež by byla méně radikální.

a) Úvodní poznámky

99. Úvodem je potřeba dobře zvážit faktické údaje, podle nichž má být prověřena legalita opatření, která jsou předmětem původního řízení a jež byla přijata na základě vědeckých údajů známých v daném okamžiku.

100. Připomínám, že legalita unijního aktu musí být v zásadě posuzována podle faktických a právních skutečností existujících ke dni, kdy byl akt přijat⁴⁴. Domnívám se však, že v několika nedávných rozsudcích Soudního dvora lze vyzorovat počátek směru judikatury, jež rozeznává různou míru přísnosti této zásady a za určitých zvláštních okolností připouští zohlednění pozdějších skutkových okolností.

101. Rozsudek ze dne 6. října 2015, Schrems⁴⁵, je čerstvým a zvláště trefným příkladem této judikatury, neboť Soudní dvůr v něm konstatoval, že při přezkumu platnosti rozhodnutí Komise, v němž se uvádí, že třetí země zajišťuje odpovídající úroveň ochrany předávaných osobních údajů, „musí být [...] přihlédnuto též k okolnostem, které nastaly po přijetí tohoto rozhodnutí“⁴⁶. Toto řešení je odůvodněno zvláštní povahou rozhodnutí o přiměřenosti, jež musí být předmětem pravidelného přezkumu ze strany Komise v závislosti na skutkových a právních okolnostech panujících v třetích zemích.

102. Ve stejném smyslu Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další⁴⁷, konstatoval, že v rámci přezkumu legality vnitrostátní právní úpravy, která dosud nenabyla účinnosti, musí vnitrostátní soud, který má posoudit slučitelnost této právní úpravy s unijním právem k okamžiku, kdy rozhoduje⁴⁸, přihlédnout ke všem faktorům, s nimiž se seznámil, a to „tím spíše, pokud se jedná o situaci [...], v níž podle všeho existuje vědecká nejistota ohledně skutečných účinků opatření stanovených vnitrostátní právní úpravou“⁴⁹. Soudní dvůr toto řešení opírá o zásadu uvedenou ve svém rozsudku ze dne 9. února 1999, Seymour-Smith a Perez⁵⁰, podle níž požadavky unijního práva musí být dodržovány „v každém rozhodném okamžiku bez ohledu na to, zda je oním okamžikem přijetí opatření, jeho provedení nebo jeho uplatnění na konkrétní případ“⁵¹.

103. Soudní dvůr již dříve rozhodl, že pokud členský stát přijme vnitrostátní právní úpravu, která spadá do rámce politiky v oblasti ochrany zdraví lidí a zvířat, musí tuto právní úpravu přezkoumat, pokud se jeví, že důvody, které vedly k jejímu přijetí, se změnily, zejména v důsledku vývoje dostupných údajů, jež jsou výsledkem vědeckého výzkumu⁵².

104. Pokud jde o uplatnění zásady obezřetnosti, Soudní dvůr konstatoval, že pokud nové skutečnosti pozměňují vnímání rizika nebo ukazují, že tomuto riziku lze čelit méně omezujícími opatřeními, než jsou ta, která již existují, musí unijní orgány, a zejména Komise, která má právo iniciativy, dbát na přizpůsobení právní úpravy novým údajům⁵³.

105. A konečně, je zajímavé zdůraznit, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 8. září 2011, Monsanto a další⁵⁴, rozhodl, že ačkoli vnitrostátní soudy, u nichž byla podána žaloba směřující proti mimořádným opatřením přijatým členskými státy na základě článku 34 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech⁵⁵, mají pravomoc posuzovat legalitu těchto opatření, zejména z hlediska hmotněprávních podmínek zakotvených v tomto nařízení, dokud není přijato žádné rozhodnutí v tomto ohledu na úrovni Unie, platí na druhou stranu, že pokud bylo vydáno určité rozhodnutí, zavazují skutková

44 — V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Parlament v. Rada (C-595/14, EU:C:2015:847, bod 41 a citovaná judikatura).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Bod 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Bod 63.

49 — Bod 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Bod 45.

52 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. září 1984, Heijn (94/83, EU:C:1984:285, bod 18), a ze dne 13. března 1986, Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, bod 16).

53 — Viz rozsudek ze dne 11. července 2013, Francie v. Komise (C-601/11 P, EU:C:2013:465, bod 110 a citovaná judikatura).

54 — C-58/10 až C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — Úř. věst. 2003, L 268, s. 1; Zvl. vyd. 13/32, s. 432.

a právní posouzení uvedená v tomto rozhodnutí soudy, jež mají posuzovat legalitu předběžných opatření přijatých na vnitrostátní úrovni⁵⁶. Tento rozsudek, který je odůvodněn požadavky na přednost a jednotu unijního práva, tedy ukládá zohlednění skutkových a právních posouzení, jež jsou obsažena v rozhodnutích přijatých na unijní úrovni, i kdyby byla přijata později než vnitrostátní opatření, jejichž legalita byla zpochybněna.

106. Navrhují přijmout řešení, které bude v souladu s tradičním směrem judikatury i směrem novým, který je otevřený zohledňování pozdějších skutečností. Toto řešení spočívá v tom, že okolnosti, jež nastaly po přijetí aktu, nemohou odůvodnit jeho zpětnou neplatnost, avšak mohou případně bránit tomu, aby opatření přijatá k provedení tohoto aktu byla legálně provedena.

107. Ačkoli nové vědecké údaje, jež by vyloučily existenci jakéhokoli rostlinolékařského rizika v souvislosti s bakterií *Xylella fastidiosa*, mohou být podle mého názoru důvodem pro to, aby prováděcí rozhodnutí 2015/789 a následná vnitrostátní rozhodnutí nemohla být dále prováděna, mám za to, že v zájmu zpětného posílení řešení zvoleného Komisí by bylo možné rovněž zohlednit zlepšení vědeckých poznatků, jež by naopak potvrdilo existenci rizika, jež bylo identifikováno jako potenciální v okamžiku, kdy byla opatření eradikace přijata.

108. Vzhledem k výše uvedeným úvahám se v odpovědi na otázky položené předkládajícím soudem neomezím pouze na vědecké údaje, jež byly známy v okamžiku přijetí prováděcího rozhodnutí 2015/789.

b) Dodržení zásady obezřetnosti

109. Z ustálené judikatury vyplývá, že unijní normotvůrce musí přihlídnout k zásadě obezřetnosti, podle které v případě, že přetrvává nejistota o riziku nebo jeho dosahu, lze přijmout ochranná opatření a nemusí se čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti těchto rizik⁵⁷.

110. Mimoto, vyjde-li najevo, že je nemožné s jistotou určit tvrzené riziko nebo jeho dosah z důvodu nepřesvědčivých výsledků provedených studií, avšak pravděpodobnost skutečné škody pro veřejné zdraví za předpokladu realizace rizika trvá, pak tato zásada odůvodňuje přijetí omezujících opatření⁵⁸.

111. Zásada obezřetnosti tedy posiluje kroky unijního normotvůrce v případě nejistoty ohledně existence rizika pro životní prostředí nebo zdraví lidí, zvířat či rostlin, jestliže tato nejistota není způsobena celkovou neznalostí, nýbrž podrobnými informacemi vyplývajícími z vědeckého posouzení.

112. Porušila Komise tuto zásadu tím, že členskými státy uložila přijmout opatření eradikace hostitelských rostlin v okruhu 100 metrů okolo rostlin napadených?

113. Podle mého názoru tomu tak není.

114. Žalobci v původním řízení především zpochybňují skutečnost, že opatření takové závažnosti mohlo být nařízeno, aniž existovala vědecká jistota ohledně příčinné souvislosti mezi bakterií a sesycháním olivovníků.

56 — Rozsudek ze dne 8. září 2011, Monsanto a další (C-58/10 až C-68/10, EU:C:2011:553, body 78 až 80).

57 — Viz zejména rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, bod 81 a citovaná judikatura).

58 — Viz zejména rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, bod 82 a citovaná judikatura).

115. Je nutno konstatovat, že tento žalobní důvod se zakládá na nepřesném výkladu zásady obezřetnosti, která v žádném případě nezakazuje přijmout jakékoli opatření nepodložené vědeckou jistotou, ale naopak legitimizuje zásah unijních orgánů, i když se potýkají se situací spojenou s vědeckou nejistotou. Tato zásada není – vyjádřeno tradičním slovníkem – zásadou zdržení se, nýbrž zásadou konání v nejisté situaci.

116. I když přitom ve stanovisku ze dne 6. ledna 2015 nebyla prokázána příčinná souvislost mezi bakterií *Xylella fastidiosa* a komplexem rychlého sesychání olivovníků, bylo v tomto stanovisku poukázáno na značnou korelaci mezi výskytem této bakterie a výskytem zmíněného patologického projevu. Existence potenciálního rizika v důsledku šíření této bakterie tak mohla být za daného stavu vědeckých poznatků považována za dostatečně podloženou pro odůvodnění uplatnění zásady obezřetnosti.

117. Počínaje stanoviskem EFSA přijatým dne 17. března 2016⁵⁹, v němž se uvádí, že stávající zkušenosti ukazují, že izolát „de Donno“ bakterie *Xylella fastidiosa* vyvolává příznaky komplexu rychlého sesychání olivovníků, a že se tudíž jedná o původce této choroby⁶⁰, se navíc z potenciálního rizika stalo riziko skutečně existující.

118. Zbývá určit, zda jsou opatření přijatá v prováděcím rozhodnutí 2015/789 přiměřená.

c) Dodržení zásady proporcionality

119. Pro určení, zda Komise při výkonu pravomocí, které jí byly svěřeny v čl. 16 odst. 3 směrnice 2000/29, respektovala zásadu proporcionality, je důležité prověřit, zda prostředky, jež uplatnila ve svém prováděcím rozhodnutí 2015/789, byly způsobilé ke splnění vytyčeného cíle a zda nepřekročily rámec toho, co bylo pro tento účel nezbytné.

120. Pokud jde v první řadě o způsobilost opatření, které je předmětem původního řízení, splnit sledovaný účel, je zapotřebí zdůraznit, že EFSA ve svém stanovisku ze dne 6. ledna 2015 uvedl, že hostitelské rostliny nevykazující žádné příznaky a nákazy nevykazující žádné příznaky nebo vykazující jen lehčí příznaky mohou uniknout kontrolám, jež jsou výlučně založeny na vizuální prohlídce, či dokonce na laboratorních testech, a to z důvodu případné příliš rané fáze nákazy či nerovnoměrného rozmístění bakterie v rostlině. Vzhledem ke zjištění, že se nákaza šíří z rostliny na rostlinu hmyzími přenašeči a že existuje časová prodleva mezi inokulací bakterie těmito přenašeči a projevem příznaků či možností zjistit výskyt bakterie v rostlině, považoval EFSA za zásadní zničit v rámci eradikace rostlin, u nichž byla rozpoznána nákaza, také veškeré jiné rostliny, jež se nacházejí v jejich blízkosti.

121. Pokud jde o rozhodnutí stanovit kolem napadených rostlin okruh o poloměru 100 metrů, je namísto zdůraznit, že ačkoli EFSA uvedl, že přetrvávají nejasnosti o roli kontaminace v důsledku lidských zásahů a o mechanismech šíření větrem, jakož i nedostatek údajů o doletu hmyzích přenašečů, kteří jsou jediným přirozeným prostředkem šíření bakterie, konstatoval nicméně, že tento hmyz létá obecně na krátké vzdálenosti do 100 m, ačkoli může být větrem pravděpodobně přenesen na vzdálenosti delší.

122. Domnívám se, že obě tato konstatování EFSA odůvodňují rozhodnutí Komise k eradikaci nejen rostlin nakažených, ale také rostlin hostitelských – bez ohledu na jejich zdravotní stav – jež se nacházejí v zóně, kde je pravděpodobnost rozšíření nákazy z nakaženého stromu na strom zdravý nejvyšší. Ačkoli zjevně není jisté, že by opatření přijatá Komisí mohlo definitivně a úplně zastavit šíření bakterie, se však jeví být vhodným k účinnému omezení rizik šíření.

59 — Viz dokument s názvem „Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*“, který je k dispozici na internetových stránkách EFSA.

60 — Viz s. 10 a 11 uvedeného stanoviska.

123. Aby bylo možné odpovědět na námitku vznesenou na jednání žalobci v původním řízení, která vychází z paradoxu představovaného tím, že je třeba přijmout opatření eradikace v nejméně postižených oblastech, ale nejpostiženější oblast, provincie Lecce, v níž mohou být prováděna pouhá opatření k izolaci výskytu, jich je ušetřena, doplním, že toto rozdílné zacházení se ve skutečnosti jeví jako odůvodněné. Jak totiž uvedla Komise v bodě 7 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2015/789, eradikace bakterie v provincii Lecce se v důsledku jejího rozšíření již nejeví být možná. Navíc, jak tvrdila italská vláda na jednání, uvedený rozdíl je možné vysvětlit i zeměpisnou situací provincie Lecce, která se nachází na samém jihu Itálie, obklopená mořem s výjimkou své severní hranice.

124. Pokud jde zadruhé o otázku, zda opatření, které je předmětem původního řízení, nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, je zapotřebí zdůraznit, že v okamžiku přijetí prováděcího rozhodnutí 2015/789 nejspíš neexistovala méně omezující opatření, jež by umožňovala eradikaci bakterie. EFSA totiž ve svém stanovisku ze dne 6. ledna 2015 uvedl, že neexistuje žádná léčba, která by umožnila uzdravit napadené rostliny v terénních podmínkách, a že i když je možné, že zavedené změny způsobů pěstování, jako je průřez, hnojení či zavlažování, mají na nákazu určitý vliv, nemohou postačovat k uzdravení rostlin. EFSA dále v rámci podrobnějšího přezkumu účinnosti kácení olivovníků zdůraznil, že „radikální kácení napadených olivovníků v regionu Apulie vedl k růstu nových výhonků z kořene stromu[...], avšak dosud nebylo prokázáno, že by tato metoda účinně vedla k uzdravení rostlin a zabránění jejich úhynu“⁶¹.

125. Za těchto podmínek nebylo prokázáno, že by se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení tím, že uložila eradikaci hostitelských rostlin v okruhu 100 m okolo napadených rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav.

C – K šesté otázce

126. Podstatou šesté otázky předkládajícího soudu je, zda prováděcí rozhodnutí 2015/789 není neplatné v rozsahu, v němž porušuje zásady přiměřenosti a proporcionality z důvodu, že stanoví opatření k odstranění hostitelských rostlin, bez ohledu na jejich zdravotní stav, rostlin zjevně napadených bakterií *Xylella fastidiosa* a rostlin, které vykazují příznaky možného napadení nebo u nichž existuje podezření, že jsou napadeny, aniž stanoví jakoukoli formu náhrady ve prospěch vlastníků, kteří nezavinili rozšíření bakterie.

127. Soudní dvůr již měl několikrát příležitost vyjádřit se k náhradě škody, která způsobila vlastníkům vnitrostátní opatření přijatá za účelem provedení unijního práva.

128. Podle rozsudku ze dne 6. dubna 1995, *Flip a Verdegem*⁶², který byl vydán ohledně unijní právní úpravy v oblasti klasického moru prasat, unijní zákonodárce neměl při přijímání opatření v boji proti uvedené nemoci v úmyslu upravit finanční aspekty, jež zahrnuje výkon těchto opatření vlastníky dotčených zvířat, a zejména uložit opatření k náhradě škody těmto vlastníkům⁶³. V případě neexistence ustanovení unijního práva v tomto ohledu je náhrada škody vlastníkům, jejichž prasata byla poražena z rozhodnutí vnitrostátních orgánů přijatého v rámci boje proti uvedené chorobě, věcí každého členského státu⁶⁴.

61 — Viz s. 97 uvedeného stanoviska.

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Bod 25.

64 — Bod 30.

129. Soudní dvůr svou judikaturu potvrdil v rozsudku ze dne 10. července 2003, Booker Aquaculture a Hydro Seafood⁶⁵, který byl vydán ohledně unijní právní úpravy, již se zavádějí minimální opatření ke zdolávání některých nálezů ryb. Soudní dvůr nejprve konstatoval, že unijní zákonodárce se může v rámci široké posuzovací pravomoci, kterou má v oblasti zemědělské politiky, rozhodnout, že upraví částečnou nebo úplnou náhradu škody pro vlastníky podniků, v nichž dochází k likvidaci či porážce zvířat, a poté dospěl k závěru, že z tohoto konstatování nelze vyvozovat skutečnost, že v unijním právu existuje obecná zásada vyžadující přiznání náhrady škody za všech okolností⁶⁶.

130. Soudní dvůr tuto judikaturu opět převzal ve svém rozsudku ze dne 22. května 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági⁶⁷, který se týkal unijní právní úpravy zavádějící opatření pro tlumení influenzy ptáků, přičemž uvedl, že je použitelná rovněž ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek, „zejména proto, že [dotčená] vnitrostátní opatření [...] jsou méně závažná než opatření spočívající v likvidaci a porážce zvířat, k nimž došlo ve věci, v níž byl vydán rozsudek [ze dne 10. července 2003] Booker Aquaculture a Hydro Seafood^{68]}“⁶⁹.

131. Právní prostředí se však od doby vydání rozsudků ze dne 6. dubna 1995, Flip a Verdegem (C-315/93, EU:C:1995:102), a ze dne 10. července 2003, Booker Aquaculture a Hydro Seafood (C-20/00 a C-64/00, EU:C:2003:397), výrazně změnilo.

132. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je nutno v otázce základních práv uplatnit Listinu, která stvrzuje právo na vlastnictví a právo na spravedlivou náhradu v případě zbytní majetku. V článku 17 odst. 1 Listiny se stanoví, že „[k]aždý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmíněk, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu“.

133. Podle vysvětlení k článku 17 Listiny⁷⁰, k nimž je na základě čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny nutno při výkladu Listiny přihlížet, je tento článek založen na článku 1 prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950.

134. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva obsahuje článek 1 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod tři „oddělená“, avšak „vzájemně se doplňující“ pravidla. První pravidlo, které je vyjádřeno v první větě prvního pododstavce, stanoví zásadu respektování práva vlastnit majetek, jež má obecnou povahu, kdežto druhé a třetí pravidlo se týkají zvláštních případů zásahu do práva vlastnit majetek. Druhé pravidlo, které je uvedeno ve druhé větě téhož pododstavce, se týká zbytní majetku a podrobuje toto zbytní určitým podmínkám. Konečně třetí pravidlo, uvedené ve druhém pododstavci, přiznává smluvním státům pravomoc přijmout zákony, jež považují za nezbytné pro úpravu užívání majetku⁷¹.

135. Evropský soud pro lidská práva v každém případě ukládá respektování požadavku na přiměřenost, který je konkrétně vyjádřen prostřednictvím zásady „spravedlivé rovnováhy“, kterou je nutno nastolit mezi obecným zájmem a požadavky na ochranu práva vlastnit majetek⁷².

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

66 — Bod 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

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

69 — Rozsudek ze dne 22. května 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, bod 49).

70 — Viz vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

71 — ESLP, 23. září 1982, Sporrong a Lönnroth proti Švédsku, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, bod 61.

72 — ESLP, 23. září 1982, Sporrong a Lönnroth proti Švédsku, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, bod 69.

136. V případě přijetí opatření, jež zbavuje osobu majetku, vyžaduje zásada spravedlivé rovnováhy – až na „výjimečné případy“ – náhradu částky „rozumně se vztahující“ k hodnotě majetku. V situacích, jež spadají pod právní úpravu užívání majetku nebo jež nelze zařadit do konkrétní kategorie, je otázka zajištění „spravedlivé rovnováhy“ mezi obecným zájmem a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce řešena odlišně, neboť odškodnění vlastníka představuje pouze jeden z faktorů, které je nutno vzít v úvahu v rámci celkového posouzení „spravedlivé rovnováhy“ dotčených zájmů. K porušení „spravedlivé rovnováhy“ dojde, pokud určitá osoba nese „zvláštní a přílišnou“⁷³ zátěž, která je nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli obecného zájmu, aniž je tato zátěž kompenzována přiměřenou náhradou.

137. Aniž je nutno zkoumat, zda eradikace hostitelských rostlin v okruhu 100 m okolo napadených rostlin bez ohledu na jejich zdravotní stav představuje zbavení majetku, neboť by bylo obdobou vyvlastnění, postačí konstatovat, že toto opatření zjevně představuje zásah do vlastnického práva žalobců v původním řízení. Vzhledem ke zvlášť poškozujícím dopadům pro dotčené vlastníky se předmětné opatření jeví jako způsobilé k nastolení spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu a požadavky na ochranu vlastnického práva pouze pod podmínkou, že vlastníci dotčených pozemků mohou obdržet náhradu škody. Z článku 17 Listiny tudíž vyplývá, že v zájmu zajištění spravedlivé rovnováhy mezi dotčenými zájmy mají vlastníci zničených rostlin právo na náhradu škody, jež bude přiměřená hodnotě tohoto majetku.

138. Vzhledem k tomu, že právo na náhradu škody vyplývá přímo z článku 17 Listiny, nelze mlčení směrnic 2000/29 a prováděcího rozhodnutí 2015/789 k této otázce vykládat v tom smyslu, že takové právo vylučují. Žalobci v původním řízení tudíž nemohou vytkat unijnímu normotvůrci, že se neřídil zásadami přiměřenosti a proporcionality, jelikož nestanovil režim náhrad.

139. V souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny jsou její ustanovení určena členskými státy, výhradně pokud uplatňují unijní právo. Je tedy namístě zdůraznit, že členské státy uplatňují unijní právo ve smyslu tohoto ustanovení, pokud k provedení prováděcího rozhodnutí 2015/789, jež provádí směrnici 2000/29⁷⁴, stanoví opatření eradikace či zastavení šíření. Členské státy proto musí na základě článku 17 Listiny zavést režim, který vlastníkům dotčených pozemků přizná náhradu škody přiměřenou hodnotě zničených rostlin.

140. Ostatně podotýkám, že – jak zdůrazňuje Komise – pro režim náhrad stanovený členskými státy za účelem kompenzace zásahu do práva vlastnit majetek odůvodněného obecným zájmem lze v rámci nařízení (EU) č. 652/2014⁷⁵ přiznat spolufinancování ze strany Unie.

141. Z výše uvedeného vyplývá, že zkoumání položených otázek neukázalo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 6 prováděcího rozhodnutí 2015/789.

73 — ESLP, 23. září 1982, Sporrang a Lönnroth proti Švédsku, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, bod 73.

74 — V tomto bodě nesouhlasím s řešením zvoleným v bodě 55 rozsudku ze dne 22. května 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. května 2014, kterým se stanoví pravidla pro řízení výdajů v oblasti potravinového řetězce, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a zdraví rostlin a rozmnožovacího materiálu rostlin, kterým se mění směrnice Rady 98/56/ES, 2000/29/ES a 2008/90/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, (ES) č. 882/2004 a (ES) č. 396/2005, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 a kterým se zrušují rozhodnutí Rady 66/399/EHS, 76/894/EHS a 2009/470/ES (Úř. věst. 2014, L 189, s. 1).

IV – Závěry

142. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (správní soud regionu Lazio, Itálie) odpověděl následovně:

„Ustanovení článku 6 prováděcího rozhodnutí Komise 2015/789 ze dne 18. května 2015 o opatřeních proti zavlečení organismu *Xylella fastidiosa* (Wells a další) do Unie a proti jeho rozšiřování na území Unie je nutno vykládat v tom smyslu, že opatření odstranění rostlin stanovené v jeho odstavci 2 musí dotčený členský stát provést po uplatnění fyto-sanitárních ošetření proti přenašečům dotčené bakterie uvedených v jeho odstavci 4.

Přezkum předložených otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 6 prováděcího rozhodnutí 2015/789.“