



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

5. september 2019*

»Traktatbrud – sundhedsbeskyttelse af planter – direktiv 2000/29/EF – beskyttelse mod indslæbning og spredning i Den Europæiske Union af skadegørere på planter eller planteprodukter – artikel 16, stk. 1 og 3 – gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/789 – foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) – artikel 7, stk. 2, litra c) – inddæmningsforanstaltninger – forpligtelse til omgående at fjerne inficerede planter i et bånd på 20 km fra den inficerede zone – artikel 7, stk. 7 – overvågningspligt – årlige undersøgelser – artikel 6, stk. 2, 7 og 9 – udryddelsesforanstaltninger – vedvarende og generel overtrædelse – artikel 4, stk. 3, TEU – forpligtelse til loyalt samarbejde«

I sag C-443/18,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 4. juli 2018,

Europa-Kommissionen ved B. Eggers og D. Bianchi, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato S. Fiorentino og G. Caselli,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan (refererende dommer), og dommerne C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič og I. Jarukaitis,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

idet Domstolens præsident på Kommissionens anmodning har besluttet at pådømme sagen forud for andre i henhold til artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement,

* Processprog: italiensk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved sin stævning har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik:
 - har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 7, stk. 2, litra c), i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/789 af 18. maj 2015 om foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (EUT 2015, L 125, s. 36), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/764 af 12. maj 2016 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/789 (EUT 2016, L 126, s. 77) (herefter »gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret«), idet den ikke i inddæmningsområdet omgående har fjernet som minimum alle planter, der er påvist inficeret med *Xylella fastidiosa* (herefter »*Xf*«), hvis de befinder sig i den inficerede zone inden for 20 km fra afgrænsningen af denne zone og resten af Den Europæiske Unions område
 - endvidere har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, idet den ikke i inddæmningsområdet har sikret overvågning af forekomsten af *Xf* ved hjælp af årlige undersøgelser på passende tidspunkter af året, og
 - har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, 7 og 9, artikel 7, stk. 2, litra c), og artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789 som ændret, samt de grundlæggende forpligtelser i henhold til artikel 16, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/29/EF af 8. maj 2000 om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet (EFT 2000, L 169, s. 1), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesdirektiv (EU) 2017/1279 af 14. juli 2017 (herefter »direktiv 2000/29«) og forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, idet den hele tiden har undladt omgående at træffe foranstaltninger mod spredning af *Xf*, og idet den herved gentagne gange har tilsidesat de specifikke forpligtelser i gennemførelsesafgørelsen med hensyn til de forskellige inficerede zoner, hvorved bakterien har kunnet sprede sig yderligere.

Retsforskrifter

Direktiv 2000/29

- 2 Artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/29 er affattet således:

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

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

[...]

3. I de i stk. 1 og 2 omhandlede tilfælde undersøger Kommissionen hurtigst muligt situationen sammen med Den Stående Komité for Plantesundhed. Under Kommissionens ansvar og i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i artikel 21 kan der foretages undersøgelser på stedet. De fornødne foranstaltninger, herunder sådanne, hvorved det kan bestemmes, om de af medlemsstaterne truffne foranstaltninger skal ophæves eller ændres, kan træffes på grundlag af en skadegørrisikoanalyse eller en foreløbig skadegørrisikoanalyse i de i stk. 2 omhandlede tilfælde efter proceduren i artikel 18, stk. 2. Kommissionen følger situationens udvikling og ændrer eller ophæver efter samme procedure de nævnte foranstaltninger i forhold til udviklingen i situationen. [...]

[...]«

- 3 Bilag I, del A, til direktiv 2000/29 opregner de »[s]kadegørere, hvis indslæbning og spredning forbydes i samtlige medlemsstater«. Under overskriften »Skadegørere, der vides at forekomme i Fællesskabet og er af betydning for hele Fællesskabet«, indeholder kapitel II i denne del et litra b) med overskriften »Bakterier«, hvis punkt 3 har følgende overskrift: »*Xylella fastidiosa* (Wells et al.)«.

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

- 4 Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/87/EU af 13. februar 2014 om foranstaltninger mod spredning inden for Unionen af *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju (EUT 2014, L 45, s. 29), der blev vedtaget på grundlag af direktiv 2000/29, navnlig dettes artikel 16, stk. 3, fjerde punktum, har følgende ordlyd i anden til fjerde samt syvende og ottende betragtning til denne afgørelse:

»(2) Den 21. oktober 2013 oplyste Italien de andre medlemsstater og Kommissionen om [*Xf* (herefter »skadegøreren«)] forekomst i Italien på to særskilte områder i provinsen Lecce i regionen [Puglia]. Siden er der blevet identificeret to yderligere særskilte udbrud i samme provins. Forekomsten af skadegøreren blev bekræftet for en række plantearter, herunder *Olea europaea* L., [...], der viste bladsvidning og tegn på hurtigt forfald. [...]

(3) Den 29. oktober 2013 iværksatte [Regionen Puglia] hasteforanstaltninger med henblik på at forebygge og udrydde skadegøreren [...] i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29[...]

(4) Italien meddelte, at undersøgelserne ikke havde vist, at skadegøreren forekom i de tilgrænsende provinser Brindisi og Taranto.

[...]

(7) Set i lyset af skadegørerens art spredes den sandsynligvis hurtigt og vidt. For at sikre at skadegøreren ikke spredes til resten af Unionen, skal der straks iværksættes foranstaltninger. Indtil der foreligger mere specifikke oplysninger om værtsspektrum, vektorer, indslæbningsveje og muligheder for risikobegrænsning, bør flytning [af planter til plantning] fra områder, hvor der muligvis findes inficerede planter, forbydes.

(8) Idet der tages hensyn til de steder, hvor skadegøreren forekommer, den administrative provins Lecces særlige geografiske beliggenhed og usikkerheden vedrørende afgrænsningskriterierne, bør hele provinsen omfattes af forbuddet, for at det kan gennemføres hurtigt og effektivt.«

- 5 I henhold til denne første gennemførelsesafgørelse har Kommissionen således i artikel 1 forbudt »[f]lytning af planter til plantning ud af provinsen Lecce i regionen [Puglia] i Italien«, i artikel 2 fastsat gennemførelse af officielle årlige undersøgelser med henblik på at afsløre forekomsten af *Xf*

-bakterien og i artikel 3 pålagt medlemsstaterne at sikre, at hvis en person får kendskab til skadegøreren forekomst eller har begrundet mistanke om en sådan forekomst, skal den pågældende underrette den kompetente myndighed inden for ti dage.

- 6 Denne afgørelse blev ophævet ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/497/EU af 23. juli 2014 om foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (EUT 2014, L 219, s. 56).
- 7 I henhold til denne anden gennemførelsesafgørelse, der har samme retsgrundlag som den første, har Kommissionen begrænset flytningen af planter, der er værtsplanter for *Xf*-bakterien, og deres indførsel til Unionen er blevet underlagt forskellige betingelser, såfremt de har oprindelse i tredjelande, hvor denne bakterie vides at forekomme (artikel 2 og 3). Med henblik på at udrydde *Xf*-bakterien og forhindre spredning af den har Kommissionen pålagt medlemsstaterne om nødvendigt at fastlægge »afgrænsede områder«, der består af en »inficeret zone« og en »stødpudezone«, hvor medlemsstaterne bl.a. skal fjerne alle planter, der er inficeret med *Xf*-bakterien, samt alle planter, der udviser symptomer på mulig infektion med denne bakterie, og alle planter, der kan være blevet smittet [artikel 7 og bilag III, afsnit 2, litra a)].

Gennemførelsesafgørelse 2015/789

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

»(1) På baggrund af de kontroller, der er foretaget af Kommissionen, samt underretninger fra de italienske myndigheder om nye udbrud bør foranstaltningerne i Kommissionens gennemførelsesafgørelse [2014/87] styrkes.

[...]

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

[...]

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

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

[...]«

9) Gennemførelsesafgørelse 2015/789 blev ændret ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/2417 af 17. december 2015 (EUT 2015, L 333, s. 43) og derefter ved gennemførelsesafgørelse 2016/764, hvis første til fjerde betragtning har følgende ordlyd:

»(1) Siden vedtagelsen af [gennemførelsesafgørelse 2015/789] og indtil februar 2016 har Italien anmeldt adskillige udbrud til Kommissionen af [*Xf*] (i det følgende benævnt »skadegøreren«) i forskellige dele af området omkring Lecce-provinsen. Disse udbrud har fundet sted i mange forskellige kommuner i provinserne Taranto og Brindisi. Endvidere bekræftede den sidste kontrol, som Kommissionen foretog i november 2015, at de overvågningsaktiviteter, der kræves ved gennemførelsesafgørelse [2015/789], kun blev gennemført i meget begrænset omfang i det område, der omgiver provinsen Lecce (i Puglia-regionen i Italien). Kontrollen bekræftede også, at det nuværende program for undersøgelser stadig ikke sikrer tidlig opdagelse af nye udbrud eller en korrekt fastlæggelse af det sande omfang af spredningen af skadegøreren i området.

(2) Den sidste kontrol bekræftede risikoen for en hurtig spredning af skadegøreren i det pågældende område. Af denne grund og i betragtning af størrelsen af det pågældende område er det hensigtsmæssigt at udvide den inficerede zone, hvor inddæmningsforanstaltninger kan gælde, ud over Lecce-provinsens grænser og kun tillade flytning af specificerede planter uden for dette område under meget strenge betingelser. En sådan udvidelse bør omgående finde sted, under hensyntagen til at risikoen for yderligere spredning af skadegøreren i resten af Unionens område stiger, når flyvningssæsonen begynder for vektorinsekterne i det tidlige forår. Den inficerede zone bør derfor udvides til også at omfatte de kommuner eller dele af kommuner i provinserne Brindisi og Taranto, hvor udbrud af skadegøreren har fundet sted, eller hvor det er sandsynligt, at skadegøreren allerede har spredt og etableret sig. Den inficerede zone bør imidlertid ikke omfatte det område, som Italien har erklæret er frit for skadegøreren inden vedtagelsen af denne afgørelse.

(3) Med henblik på retssikkerheden bør ordlyden af artikel 7, stk. 2, litra c), ændres for at gøre det klart, at de foranstaltninger, der skal træffes i overensstemmelse med denne artikel, finder anvendelse i den inficerede zone og ikke uden for denne.

(4) For at sikre en effektiv beskyttelse af resten af Unionens område mod skadegøreren og med henblik på udvidelsen af inddæmningsområdet bør overvågningszonen erstattes med nye krav til undersøgelser i dette inddæmningsområde. Disse krav bør gælde for et område med en bredde på 20 km fra grænsen til stødpudezonen og ind i dette inddæmningsområde, og i den omkringliggende stødpudezone på 10 km.«

10) Artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, fastsætter følgende under overskriften »Definitioner«:

»I denne afgørelse forstås ved:

a) »skadegører«: enhver underart af [*Xf*]

b) »værtsplanter«: planter til plantning, undtagen frø, tilhørende slægter eller arter, der er opført i Kommissionens database med værtsplanter, der er modtagelige for [*Xf*] på Unionens område, som konstateret modtagelige for skadegøreren på Unionens område eller, når en medlemsstat, jf. artikel 4, stk. 1, andet afsnit, har afgrænset et område kun med hensyn til en eller flere underarter af skadegøreren, som konstateret modtagelige for den/de pågældende underart(er)

c) »specificerede planter«: alle værtsplanter og planter til plantning [...]

[...]«

11 Artikel 4 i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, der har overskriften »Fastlæggelse af afgrænsede områder«, bestemmer:

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

[...]

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

Den inficerede zone skal omfatte alle planter, der vides at være inficeret med skadegøreren, alle planter, der udviser symptomer på mulig infektion med skadegøreren, og alle andre planter, der kan være blevet inficeret med skadegøreren på grund af deres placering tæt på inficerede planter eller en produktionskilde, hvis en sådan er kendt, som de har til fælles med inficerede planter eller planter, der stammer fra disse.

For så vidt angår forekomsten af skadegøreren i Lecce-provinsen og i de kommuner, der er anført i bilag II, skal den inficerede zone som minimum omfatte denne provins og de pågældende kommuner, eller, hvor det er relevant, disse kommuners jordlodder i matrikelregisteret (»Fogli«).

Stødpudezonen skal være mindst 10 km bred og omgive den inficerede zone.

[...]«

12 Artikel 6 i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, med overskriften »Udryddelsesforanstaltninger« er affattet således:

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

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

- a) værtsplanter, uanset deres sundhedstilstand
- b) planter, der vides at være inficeret med skadegøreren
- c) planter, der udviser symptomer på mulig infektion med skadegøreren eller mistænkes for at være inficeret med skadegøreren.

[...]

7. Den pågældende medlemsstat overvåger forekomsten af skadegøreren ved hjælp af årlige undersøgelser på passende tidspunkter. Den foretager visuel kontrol af de specificerede planter og udtager prøver af og tester planter med symptomer samt symptomfrie planter i nærheden af planterne med symptomer.

I stødpudezoner skal det undersøgte område være baseret på et gitter opdelt i kvadrater på 100 × 100 m. Der foretages visuel kontrol i hvert af disse kvadrater.

[...]

9. Den pågældende medlemsstat træffer om nødvendigt foranstaltninger til at tage højde for særlige forhold eller komplikationer, som med rimelighed kan forventes at ville hindre, besværliggøre eller forsinke skadegøreren udryddelse, navnlig foranstaltninger vedrørende adgang til og passende destruktion af alle planter, der er inficeret eller mistænkes for at være inficeret, uanset hvor de befinder sig, uanset om de er privat eller offentligt ejet, og uanset hvilken person eller enhed der har ansvaret for dem.

[...]«

- 13 Artikel 7 i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, med overskriften »Inddæmningsforanstaltninger« bestemmer følgende:

»1. Uanset artikel 6 kan den pågældende medlemsstats officielle ansvarlige organ beslutte at iværksætte inddæmningsforanstaltninger, jf. stk. 2-7 [...], dog udelukkende i den inficerede zone som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje afsnit.

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

[...]

- c) en placering i den inficerede zone som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, som ligger inden for en afstand af 20 km fra den inficerede zones grænse til resten af Unionens område.

[...]

7. Den pågældende medlemsstat overvåger forekomsten af skadegøreren ved hjælp af årlige undersøgelser på passende tidspunkter af året i de områder, der ligger inden for afstanden på 20 km omhandlet i stk. 2, litra c).

[...]«

- 14 Bilag II til gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, som indeholder listen over de kommuner, der er omhandlet i gennemførelsesafgørelsens artikel 4, stk. 2, omfatter kommunerne i provinserne Brindisi og Taranto.

Den administrative procedure

- 15 Den 11. december 2015 tilsendte Kommissionen, henset til spredningen af *Xf*-bakterien i regionen Puglia og til den vedvarende forværring af situationen siden oktober 2013, de italienske myndigheder en åbningsskrivelse, hvori den for det første foreholdt dem, at de havde undladt at fjerne inficerede planter og planter, der var underlagt konkrete forpligtelser, i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, og for det andet, at de ikke havde opfyldt deres forpligtelse til at foretage undersøgelser i henhold til denne gennemførelsesafgørelses artikel 6, stk. 7, og artikel 8, stk. 2.

- 16 Den 10. februar 2016 besvarede de italienske myndigheder denne åbningsskrivelse og fremhævede bl.a., at Tribunale amministrativo regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) havde vedtaget suspenderende foranstaltninger, og den 22. januar 2016 havde forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267 TEUF angående gyldigheden af artikel 6, stk. 2, litra a), i gennemførelsesafgørelse 2015/789 vedrørende forpligtelsen til fældning i en radius på

100 m rundt om de inficerede planter. De italienske myndigheder har anført, at fældningen af træer er blevet væsentligt forsinket som følge af denne retslige udvikling, og at det var blevet retligt umuligt at gennemføre en del af gennemførelsesafgørelse 2015/789.

- 17 Eftersom gennemførelsesafgørelse 2016/764 havde ændret den geografiske udstrækning af de klagepunkter, der var fremført i åbningsskrivelsen af 11. december 2015, tilsendte Kommissionen den 25. juli 2016 de italienske myndigheder en supplerende åbningsskrivelse, hvori den påtalte Den Italienske Republiks fortsatte og vedvarende tilsidesættelse af de konkrete forpligtelser, der påhvilede denne i medfør af gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, og af den almindelige forpligtelse, der er fastlagt i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29. Kommissionen anførte endvidere, at Den Italienske Republik tilsidesatte princippet om loyalt samarbejde efter artikel 4, stk. 3, TEU. I denne åbningsskrivelse nævntes desuden bl.a. den manglende omgående fjernelse af de inficerede planter og mangler på undersøgelsesområdet.
- 18 Den 26. august 2016 fremhævede de italienske myndigheder som svar på denne supplerende åbningsskrivelse, at de retslige hindringer for gennemførelsen af den overvågning og de fjernelsesforanstaltninger, der var fastsat i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, nu var fjernet, og at disse aktiviteter var blevet genoptaget eller var ved at blive genoptaget, ligesom disse myndigheder fremlagde supplerende oplysninger om gennemførelsen af inddæmningsforanstaltninger samt om de igangværende overvågningsaktiviteter for 2015 og 2016.
- 19 Den 14. juli 2017 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den foreholdt Den Italienske Republik flere overtrædelser af EU-retten. For det første foreholdt Kommissionen Den Italienske Republik, at den i strid med artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, ikke havde foretaget omgående fældning af de inficerede planter i inddæmningsområdet. For det andet foreholdt Kommissionen medlemsstaten, at den havde tilsidesat artikel 6, stk. 3, 7 og 9, samt artikel 7, stk. 2, 3 og 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, idet den havde tilsidesat sin forpligtelse til at føre tilsyn med, at der i både inddæmningsområdet og i stødpudezonen blev taget stikprøver i en radius på 100 m rundt om de inficerede planter samt foretaget overvågning af situationen vedrørende forekomsten af *Xf* ved årlige undersøgelser gennemført på passende tidspunkter. For det tredje gjorde Kommissionen gældende, at Den Italienske Republik i strid med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29 og med artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, havde foretaget en vedvarende og generel tilsidesættelse af forpligtelsen til at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre spredningen af *Xf*. For det fjerde foreholdt Kommissionen denne medlemsstat, at den havde tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, idet den som følge af forskellige undladelser ikke havde kunnet hindre spredningen af sygdommen over mere end 40 km i 2015.
- 20 Den 14. september 2017 besvarede de italienske myndigheder denne begrundede udtalelse. Myndighederne anførte bl.a., idet de anerkendte situationens alvor og deres forpligtelse til omgående at fjerne planterne, at fældningen var blevet betydeligt forbedret på grund af nye fremgangsmåder, som var tilpasset på regionalt plan.
- 21 Kommissionen har anlagt nærværende søgsmål, idet den finder, at Den Italienske Republik i maj 2018 ikke havde efterkommet den anmodning om øjeblikkelig intervention, der var fremsat i den begrundede udtalelse, med henblik på at hindre spredningen af *Xf*, og at skadegøreren som følge af, at de opregnede mangler bestod, havde spredt sig voldsomt i inddæmningsområdet og i stødpudezonen.

Om søgsmålet

Det første klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret

Parternes argumenter

- 22 Med det første klagepunkt har Kommissionen foreholdt Den Italienske Republik, at den har tilsidesat den forpligtelse til omgående at fjerne inficerede planter, som er fastsat i artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, idet den har ladet mange planter stå i månedsvi, nogle gange endda i mere end et år, efter at infektionen kunne påvises, og i vektorinsekternes flyvningsæson. Den periode, der går, fra en sygdom kan påvises, til der foretages effektiv fældning af de inficerede planter, skal begrænses til nogle dage og må ud fra de faktiske forhold under alle omstændigheder ikke overstige ti arbejdsdage.
- 23 I det foreliggende tilfælde var andelen af de inficerede planter, som de italienske myndigheder havde fældet ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 14. september 2017, kun 78% af de inficerede planter, som var optalt ved gennemførelsen af overvågningen for 2016, og der skulle på dette tidspunkt stadig fjernes 191 træer. Endvidere tydeliggør de oplysninger, som disse myndigheder har fremlagt, de betydelige tidsrum, der er forløbet fra optællingen af de inficerede planter til udstedelsen og forkyndelsen af et påbud om fældning, nemlig ca. otte uger. Behovet for at identificere ejerne og forkynde dem fældningsforanstaltningen er en af de væsentligste grunde til forsinkelse. Når denne identificering viser sig umulig, forkyndes fældningsforanstaltningen ikke, og myndighederne kan således ikke foretage fældningen. Såfremt ejeren gør indsigelser mod foranstaltningen, kan de italienske myndigheder endvidere ikke sikre omgående fjernelse af de inficerede planter.
- 24 Forpligtelsen til omgående at foretage en sådan fjernelse forudsætter imidlertid, at de kompetente myndigheder handler uden unødigt forsinkelse. I denne henseende viser erfaringerne fra Italien og andre medlemsstater, hvori *Xf*-bakterien er blevet opdaget, at det er muligt at fjerne et inficeret træ på mindre end en uge. Når den tid, der går, fra bakterien påvises, til de inficerede planter fældes, overstiger denne frist, fortsætter bakterien derimod med at sprede sig. Eftersom størstedelen af vektorinsekterne kan bevæge sig op til 100 m inden for 12 dage, er det afgørende at intervenere omgående. Dette gælder så meget desto mere for inddæmningsforanstaltninger i den del af den inficerede zone, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, hvori forpligtelsen til fjernelse alene vedrører inficerede planter.
- 25 Nedsættelsen af den tid, der går fra påvisningen af de inficerede planter til fjernelsen af dem, er således den eneste måde at hindre spredningen af skadegøreren i resten af Unionen. Medlemsstaterne har i denne forbindelse en resultatforpligtelse. Eftersom gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, finder direkte anvendelse, er der således ikke overladt en skønsmargen til medlemsstaten i forbindelse med dens gennemførelse. Forpligtelsen til at fjerne de inficerede planter kan dermed ikke fortolkes således, at den kun fastsætter foranstaltninger til fjernelse af planter og ikke gennemførelsen af disse foranstaltninger.
- 26 I dom af 9. juni 2016, Pesce mfl. (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428), bekræftede Domstolen, at Kommissionen lovligt kunne antage, at forpligtelsen til omgående at fjerne de inficerede planter var en egnet og nødvendig foranstaltning med henblik på at forhindre spredning af *Xf*-bakterien. Domstolen fandt således, at Kommissionen havde foretaget en afvejning af de forskellige foreliggende interesser. Dette gælder så meget desto mere for den foranstaltning, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, hvorefter alene de inficerede træer skal

fjernes. Betydningen af at fjerne de inficerede planter, inden vektorinsekternes flyvningssæson begynder, er desuden endnu mere afgørende end den vedvarende og permanente forsinkelse, som ses ved de årlige undersøgelser.

- 27 De juridiske og praktiske problemer, som Den Italienske Republik har gjort gældende, og som skyldes identificeringen af ejerne af grundene og de søgsmål, som visse af disse har anlagt, kan ikke begrunde, at fjernelsen af de inficerede træer først skete flere måneder efter, at infektionen blev påvist. Denne medlemsstat kunne så meget desto mindre påberåbe sig nationale bestemmelser af almengyldig karakter, uanset om disse var vedtaget i medfør af EU-retlige bestemmelser. Det er ikke Kommissionens hensigt at forhindre ejernes passende deltagelse i udøvelsen af deres rettigheder og af deres klagemuligheder. I henhold til artikel 6, stk. 9, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, pålægger resultatforpligtelsen vedrørende træfældning imidlertid Den Italienske Republik at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige, for at kunne handle omgående, når et inficeret træ påvises. I løbet af 2015 anvendte de italienske myndigheder således nationale hasteforanstaltninger for at bekæmpe det første udbrud.
- 28 Den Italienske Republik har gjort gældende, at udtrykket »omgående«, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, skal forstås under hensyntagen til indholdet af selve forpligtelsen og til de retlige betingelser, der er fastlagt herfor.
- 29 Eftersom vedtagelsen af en foranstaltning som fjernelse af inficerede planter har væsentlige følger for den individuelle ejendomsret, er det nemlig ufravigeligt først at identificere ejeren og forkynde foranstaltningen for denne. Henset til den særlige ordning for ejendomsret og forvaltning af landbrugsarealer i regionen Puglia var det i det foreliggende tilfælde meget vanskeligt at identificere ejerne, eftersom disse i et betydeligt antal tilfælde var døde eller boede uden for regionen Puglia, hvilket forsinkede forkyndelserne. Desuden var et betydeligt antal meget store olivenlunde berørt.
- 30 Anordningen af 18. december 2015 fra Procura della Repubblica di Lecce (anklagemyndigheden i Lecce, Italien) om hastearrest af alle oliventræer, som skulle være fældet, førte endvidere til, at det var retligt umuligt at gennemføre foranstaltningerne fra den 28. december 2015, da Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (forundersøgelingsdommer ved retten i Lecce, Italien) tiltrådte denne anordning, til den 25. juli 2016, da denne arrest blev ophævet.
- 31 Vedtagelsen af de pågældende fjernelsesforanstaltninger blev ligeledes anfægtet alvorligt, støttet på, at der i perioden for anvendelsen af foranstaltningerne ikke var tilstrækkelig sikkerhed for forbindelsen mellem fænomenet med udtørringen af oliventræerne og *Xf*-bakterien. Denne usikkerhed blev først fjernet ved den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritets (EFSA) videnskabelige udtalelse af 31. marts 2016. På nationalt plan findes der imidlertid fortsat en fejlinformationskampagne, som antyder, at de inficerede planter ikke skal fældes, men behandles.
- 32 Det ville endvidere være urigtigt at lægge til grund, at gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, fastsætter en resultatforpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de inficerede træer fældes inden for en meget begrænset frist, efter at infektionen er påvist. Affattelsen af artikel 7, stk. 2, i denne gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, vedrører således en handling, nemlig »fjernelse«, og ikke resultatet af denne handling. Når en sådan resultatforpligtelse ikke foreligger, forudsætter eksistensen af et traktatbrud, som det fremgår af præmis 107 og 108 i dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), en analyse i de enkelte tilfælde af, om medlemsstatens omhyggelige indsats er af passende karakter, uanset om formålet med lovgivningen er blevet opfyldt. I det foreliggende tilfælde viser Den Italienske Republiks samlede aktivitet med lovgivning, organisation og forvaltning hvad angår vedtagelsen og gennemførelsen af de pågældende foranstaltninger, at medlemsstaten har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i medfør af den nævnte gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret.

Domstolens bemærkninger

- 33 I henhold til artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, er den berørte medlemsstat forpligtet til i det såkaldte »inddæmningsområde« for den del af den inficerede zone, der omfatter provinsen Lecce og de kommuner, som er opregnet i bilag II hertil, og som alle ligger i provinserne Brindisi og Taranto, »omgående« som inddæmningsforanstaltning at fjerne i hvert alle de planter, for hvilke der er påvist infektion med den pågældende organisme, nemlig *Xf*-bakterien, såfremt de befinder sig på et sted i dette område i en maksimal afstand af 20 km fra afgrænsningen af det nævnte område og resten af Unionens område (herefter »inddæmningsområdets 20-kilometerbånd«).
- 34 Ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, således at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 21.3.2019, Kommissionen mod Italien, C-498/17, EU:C:2019:243, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I det foreliggende tilfælde udløb den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse, den 14. september 2017.
- 36 Den Italienske Republik har ikke bestridt, at en betydelig del af de i alt 886 inficerede planter, som var blevet opgjort ved undersøgelsen foretaget ved gennemførelsen af overvågningen for 2016, nemlig 191 planter, svarende til næsten 22% af alle inficerede planter, endnu ikke var blevet fjernet på dette tidspunkt inden for inddæmningsområdets 20-kilometerbånd.
- 37 Denne medlemsstat har heller ikke bestridt, at fjernelsen af de inficerede planter i dette 20-kilometerbånd, da den fandt sted, først skete flere måneder efter, at infektionen var påvist i disse planter.
- 38 Ordlyden af artikel 7, stk. 2, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, er i denne henseende affattet på en måde, der ikke giver anledning til rimelig tvivl. Udtrykket »omgående«, som anvendes i denne bestemmelse, kan, henset til udtrykkets almindelige betydning i sædvanlig sprogbrug, nemlig ikke forenes med et tidsrum på flere uger eller, som i det foreliggende tilfælde, flere måneder.
- 39 Denne fortolkning må så meget desto mere finde anvendelse, idet det fremgår af EFSA's udtalelser af 6. januar 2015 og 17. marts 2016, hvis konklusioner desangående ikke er anfægtet, at alene en hurtig fjernelse af inficerede planter kan hindre spredningen af *Xf*-bakterien. Som det fremgår af de videnskabelige oplysninger, som Kommissionen har fremlagt til støtte for sit søgsmål, og som Den Italienske Republik heller ikke har bestridt, bevæger vektorinsektet, i det foreliggende tilfælde cikaden, sig nemlig 100 m på blot 12 dage.
- 40 I den revisionsrapport, som Kommissionen har udfærdiget for 2018 (*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 [Xyllela fastidiosa]*), DG (SANTE) 2018-6485, s. 23 og 24) (herefter »2018-revisionsrapporten«), fremhæves udtrykkeligt, at mere end 90% af de tilfælde, hvor der blev påvist infektion ved gennemførelsen af den overvågning for 2016, som blev afsluttet i maj 2017, blev opdaget i nærheden af de planter, der var opgjort som inficerede i 2015, og hvis fjernelse blev foretaget med betydelig forsinkelse.
- 41 I modsætning til, hvad Den Italienske Republik har gjort gældende, kan det krav, der er pålagt ved artikel 7, stk. 2, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, ikke fortolkes således, at det alene vedrører de nationale myndigheders vedtagelse af foranstaltninger med henblik på at foretage denne fjernelse.

- 42 Det fremgår nemlig af såvel denne bestemmelses ordlyd, der utvetydigt kræver »fjernelse« af de inficerede planter, som af den effektive virkning heraf, at dette krav udelukkende kan angå selve fjernelsen, eftersom alene den effektive fjernelse af inficerede planter, og ikke vedtagelsen af foranstaltninger, der pålægge denne, kan hindre spredningen af *Xf*-bakterien, der, som det bl.a. fremgår af fjerde, syvende og ottende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2015/789 samt af første, anden og fjerde betragtning til gennemførelsesafgørelse 2015/2417, er det formål, der forfølges med gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, og navnlig med inddæmningsforanstaltningerne (jf. analogt dom af 9.6.2016, *Pesce m.fl.*, C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 54).
- 43 En sådan fjernelse kan således gennemføre formålet med direktiv 2000/29, som ligger til grund for vedtagelsen af gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, hvilket formål er at sikre en høj beskyttelse af plantesundheden mod indslæbning til Unionen af skadegørere i produkter, der er indført fra tredjelande (jf. i denne retning dom af 30.9.2003, *Anastasiou m.fl.*, C-140/02, EU:C:2003:520, præmis 45).
- 44 Det følger heraf, at artikel 7, stk. 2, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, pålægger medlemsstaterne en præcis resultatforpligtelse vedrørende fjernelse af planter, der er inficeret med *Xf*-bakterien, og at den objektive konstatering af, at der foreligger en tilsidesættelse af denne forpligtelse, i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger et traktatbrud. Den i nærværende sag omhandlede situation kan således ikke sammenlignes med den, som Domstolen undersøgte i præmis 107 og 108 i dom af 5. april 2017, *Kommissionen mod Bulgarien* (C-488/15, EU:C:2017:267), som Den Italienske Republik har påberåbt sig.
- 45 Hvad angår de forskellige materielle, administrative og juridiske hindringer, som Den Italienske Republik har anført for at begrunde forsinkelsen i fjernelsen af inficerede planter i inddæmningsområdets 20-kilometerbånd, der er udledt af det store antal meget store olivenlunde, af den i national ret fastsatte forpligtelse til at identificere ejerne af de berørte grundstykker og til at forkynde fjernelsesforanstaltningerne for dem og meddele dem klagemulighederne og af de anlagte søgsmål med indsigelser mod fældning, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser eller frister, der følger af EU-retten, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 21.3.2019, *Kommissionen mod Italien*, C-498/17, EU:C:2019:243, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Den Italienske Republik har i øvrigt ikke bestridt, at det, som Kommissionen har anført, ville have været tilladt for den at vedtage nationale hasteforanstaltninger, der i lighed med foranstaltningerne truffet i 2015 fastsatte hurtigere procedurer for at overvinde sådanne administrative og juridiske hindringer.
- 47 Selv om det er korrekt, at den arrest, som Procura della Repubblica di Lecce (anklagemyndigheden i Lecce) havde anordnet som led i en strafferetlig sag, og som var godkendt af Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (forundersøgelingsdommer ved retten i Lecce), i første halvdel af 2016 var til hinder for at fjerne inficerede oliventræer i hele den berørte zone, skal det imidlertid, som Kommissionen har anført, uden at den italienske regering har rejst begrundet tvivl herom, fastslås, at de italienske myndigheder efter ophævelsen af denne arrest ikke vedtog de omgående foranstaltninger, som kræves i henhold til artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret.
- 48 Det første klagepunkt må derfor tiltrædes.

Det andet klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret

Parternes argumenter

- 49 Med det andet klagepunkt har Kommissionen foreholdt Den Italienske Republik, at den ikke har overholdt forpligtelsen til at overvåge forekomsten af *Xf*-bakterien i inddæmningsområdets 20-kilometerbånd i overensstemmelse med artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret.
- 50 I det foreliggende tilfælde blev undersøgelsen med henblik på at afsløre forekomsten af *Xf*-bakterien for 2016 indledt i august 2016 og afsluttet i maj 2017. Hvad angår den undersøgelse, der blev gennemført som udøvelse af overvågningen for 2017, begyndte den i juli 2017 og blev afsluttet i april 2018. Disse undersøgelser blev således delvist gennemført på tidspunkter af året, som ikke var egnede til at påvise symptomer på en infektion i planter og løvfældende træer, nemlig i vintermånederne, da de løvfældende træer og urteagtige planer ikke længere havde blade. De visuelle kontrollers effektivitet som metode til at påvise tilfælde med mistanke om infektion var således skadet.
- 51 Forpligtelsen til at gennemføre en årlig undersøgelse »på passende tidspunkter af året« som omhandlet i artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, kræver således i henhold til dennes formål og formålet med direktiv 2000/29 om at hindre spredningen af sygdommen, at denne undersøgelse gennemføres i en periode på året, hvor denne sygdom kan påvises, dvs. for oliventræers vedkommende om sommeren. Henset til forpligtelsen til at fremlægge en rapport senest den 31. december og for at gøre det muligt at udrydde inficerede planter inden forårets komme, som er det tidspunkt, hvor vektorinsektet for *Xf*-bakterien begynder at sprede sig, skulle undersøgelsen endvidere afsluttes inden årets slutning.
- 52 Gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, forpligter således medlemsstaterne til at afslutte deres årlige overvågning, således at de kan fremlægge en rapport og en ny handlingsplan for det følgende år inden udgangen af december. I denne gennemførelsesafgørelse anføres det således klart, at overvågningen ikke alene skal foretages på det videnskabeligt set mest passende tidspunkt med henblik på at fastslå, hvilke træer er inficerede, men ligeledes på et tidspunkt, der sikrer, at træerne kan fældes omgående og sikkert, inden den næste flyvningssæson begynder.
- 53 Den Italienske Republik har gjort gældende, at indledningen af overvågningen i august 2016 er sammenfaldende med den periode, der anses for optimal for størstedelen af *Xf*-værterne, nemlig den periode, hvor de typiske symptomer med udtørring af bladene viser sig på de blade, der er sprunget ud.
- 54 De infektioner, der er forårsaget af *Xf*, adskiller sig endvidere ved symptomerne og alvoren på grundlag af værterne og bakteriens underart. I oliventræernes tilfælde viser de skader, som infektionen forårsager, sig således ikke ved de typiske symptomer med udtørring af de blade, der er udsprunget ved slutningen af sommersæsonen, men hovedsageligt i form af en typisk udtørring af grene, som påvirker et større antal grene.
- 55 De prøver, som er indhentet på stedet, antyder, at symptomerne kan vise sig hele året. Dette fremgår ligeledes af retningslinjerne for undersøgelsen af forekomsten af *Xf* på Unionens område af 16. december 2015 fra Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Fødevarerikkerhed, hvilken undersøgelse er offentliggjort på sidstnævntes hjemmeside. De infektioner, som er forårsaget i sommersæsonen, kan endvidere påvises på oliventræet fra den tredje måned efter den eventuelle smitte. I vintersæsonen kan de infektioner, der var på det indledende stadium og var sket i den foregående sommersæson, således påvises tidligt.

Domstolens bemærkninger

- 56 I medfør af artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, var den pågældende medlemsstat forpligtet til at overvåge forekomsten af skadegøreren ved hjælp af årlige undersøgelser »på passende tidspunkter af året« i inddæmningsområdets 20-kilometerbånd.
- 57 Selv om denne bestemmelse ved sin ordlyd ikke pålægger de kompetente nationale myndigheder, at de pågældende årlige undersøgelser skal foretages på et bestemt tidspunkt af året, hvorved disse nationale myndigheder således overlades en skønsbeføjelse i denne henseende, fremgår det imidlertid, at disse årlige undersøgelser ifølge samme ordlyd skal foretages på et »passende« tidspunkt.
- 58 Henset til det formål, der forfølges med gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, og navnlig med de inddæmningsforanstaltninger, der er fastsat i dennes artikel 7, stk. 2, litra c), der, som det fremgår af nærværende doms præmis 42, er at forebygge spredning af *Xf*-bakterien, skal det fastslås, at de nævnte undersøgelser skal gennemføres i en periode af året, som på samme tid giver mulighed for både at påvise infektionen af planter og at gennemføre foranstaltninger til inddæmning af denne infektion, hvilket i medfør af denne bestemmelse består i omgående at fjerne de inficerede planter.
- 59 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den undersøgelse, der blev gennemført som overvågning for 2016, med henblik på at opgøre forekomsten af *Xf*-bakterien i inddæmningsområdets 20-kilometerbånd, blev indledt i august 2016 og afsluttet i maj 2017.
- 60 Det skal således slås fast, som Kommissionen med føje har gjort gældende, at en sådan undersøgelse, der blev afsluttet i foråret, som er vektorinsekternes flyvningssæson, og – hvilket er ubestridt – til den periode, hvor spredningen af *Xf*-bakterien atter startede, i praksis gjorde det umuligt for de kompetente nationale myndigheder at foretage en hensigtsmæssig gennemførelse af inddæmningsforanstaltningerne i inddæmningsområdets 20-kilometerbånd ved at fjerne de inficerede planter, inden denne spredningsperiode begyndte.
- 61 Selv om det, som Den Italienske Republik har gjort gældende, antages, at *Xf*-bakterien kan påvises hele året, hvilket Kommissionen har bestridt, fremgår det, at den årlige undersøgelse, der foreskrives i artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, skulle være afsluttet tilstrækkelig tidligt på året, inden foråret begyndte, for i overensstemmelse med det krav, der er fastsat i denne artikels stk. 2, litra c), at gøre det muligt at fjerne de inficerede planter rettidigt.
- 62 Det andet klagepunkt må dermed tages til følge.

Det tredje klagepunkt om en vedvarende og generel overtrædelse af forpligtelsen til at vedtage de nødvendige foranstaltninger til at hindre spredning af *Xf*-bakterien

Parternes argumenter

- 63 Med det tredje klagepunkt har Kommissionen foreholdt Den Italienske Republik, at den har foretaget en vedvarende og generel overtrædelse af forpligtelsen til at hindre spredning af *Xf*, hvilket kommer til udtryk i gentagne og adskilte tilsidesættelser af de foranstaltninger, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret. Denne overtrædelse er ikke alene i strid med forpligtelserne i henhold til denne gennemførelsesafgørelses artikel 6, stk. 2, 7 og 9, samt artikel 7, stk. 2, litra c), og artikel 7, stk. 7, men ligeledes med den grundlæggende forpligtelse, der er fastsat i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29, samt med forpligtelsen til loyalt samarbejde omhandlet i artikel 4, stk. 3, TEU.

- 64 Der kan ikke alene fastslås et generelt og vedvarende traktatbrud, når en medlemsstat ikke overholder sine forpligtelser i henhold til EU-retten vedrørende konkrete situationer, som den har afhjulpet, inden traktatbrudsproceduren er tilstrækkeligt fremskreden, men ligeledes og med større grund, som i det foreliggende tilfælde, når den pågældende medlemsstat ikke har afhjulpet tidligere traktatbrud, og disse har medført spredning af en bakterie og følgelig har indebåret en ændring af de foranstaltninger, som Kommissionen havde pålagt, hvad angår de konkrete inddæmningsområder, som var underlagt forpligtelserne til udryddelse og inddæmning.
- 65 Hvis konstateringen af en tilsidesættelse af de specifikke forpligtelser, som følger af den gennemførelsesafgørelse, der gjaldt for de pågældende områder, i det foreliggende tilfælde skulle begrænses til et bestemt tidspunkt, ville det svare til, at Kommissionen skulle forsøge at nå et mål, der er specificeret med mindre nøjagtighed og pålidelighed. Det formål, som denne institution forfølger, er imidlertid at udrydde *Xf*-bakterien eller i det mindste at hindre spredningen uden for den aktuelt inficerede zone. Den grundlæggende forpligtelse til at fjerne inficerede planter forbliver dermed uændret i tidens løb, selv om den skal anvendes i forskellige områder i medfør af efterfølgende gennemførelsesafgørelser. Endvidere fritager vedtagelsen af en sådan afgørelse ikke medlemsstaterne for deres grundlæggende forpligtelse, der følger af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29, til at vedtage alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at hindre spredning af *Xf*-bakterien.
- 66 Den omstændighed, at de italienske myndigheder vedvarende har undladt omgående at fjerne de inficerede planter efter meddelelsen i oktober 2013 af det første udbrud, der blev påvist i den sydligste del af regionen Puglia, gav lidt efter lidt *Xf*-bakterien mulighed for at sprede sig langs hele »Italiens hæl«. Denne spredning blev forværret af de italienske myndigheders tilsidesættelse af forpligtelsen til i rimelig tid at gennemføre årlige undersøgelser, inden vektorinsekternes flyvningssæson begyndte.
- 67 De oplysninger, som de italienske myndigheder fremlagde i 2018 vedrørende resultaterne af den undersøgelse, som var gennemført med forsinkelse i inddæmningsområdet i 2017, afslørede således, at der var flere tusinde inficerede træer, og viste atter, at der var sket betydelige forsinkelser i fældningen af inficerede træer i vektorinsekternes flyvningssæson. Disse oplysninger, som de fremgår af 2018-revisionsrapporten, viser navnlig, at der i vektorinsekternes flyvningssæson i 2018 fortsat var et stort antal inficerede træer, der ikke var fældet, hvilket bidrog til spredningen af *Xf*-bakterien. Eftersom det inddæmningsområde og den stødpudezone, som er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, i en sådan sammenhæng ikke længere opfyldte deres funktion, blev disse områder to gange flyttet mod nord. Denne flytning viser, at *Xf*-bakterien spredtes fra provinsen Lecce til hele området for provinserne Brindisi og Taranto.
- 68 Den blotte omstændighed, at en medlemsstats myndigheder ikke har været i stand til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre, at en bestemt situation indtræffer, såsom skade på miljøet, er i sig selv tilstrækkelig til at bevise et traktatbrud. Spredningen af *Xf*-bakterien i hele regionen Puglia og mod resten af kontinentet fra 2013 til 2018, uden at de italienske myndigheder har kunnet forhindre det, er tilstrækkelig til at godtgøre, at disse myndigheder vedvarende har undladt at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå spredningen af *Xf*, hvilket er i strid med de regler, der er omhandlet af det tredje klagepunkt.
- 69 Den Italienske Republik har gjort gældende, at den progressive spredning af infektionen på Regionens Puglias område, hvilket er åbenbart uønsket i lyset af gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, ikke udelukkende kan tilregnes medlemsstaten og ikke i sig selv kan godtgøre, at denne medlemsstat har gjort sig skyldig i et generelt og vedvarende traktatbrud.
- 70 Denne spredning er nemlig et naturligt fænomen, som ikke i sig selv automatisk kan forhindres med menneskelig handling, men som alene kan kontrolleres og dæmpes. Selv om de offentlige myndigheders udøvelse af aktiviteten med lovgivning, organisation og forvaltning er et af de elementer, som skal gennemføres for at begrænse spredningen af bakterien, kan det ikke med rimelighed anføres, at denne aktivitet i sig selv skal hindre den uønskede spredning af infektionen.

Denne spredning afhænger nemlig netop af faktorer, som ikke er omfattet af myndighedernes handlinger, og som under alle omstændigheder er uløseligt forbundet med selve karakteren af plantesundhedsfænomenet infektion.

Domstolens bemærkninger

- 71 Med nærværende klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at selve den omstændighed, at *Xf*-bakterien siden 2013 er fortsat med at sprede sig i regionen Puglia, og at Den Italienske Republik dermed ikke har nået det resultat, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, godtgør, at denne medlemsstat har gjort sig skyldig i en generel og vedvarende overtrædelse af forpligtelsen til at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre spredningen af denne bakterie.
- 72 Kommissionen har på denne baggrund konkluderet, at Den Italienske Republik har gjort sig skyldig i en gentagen overtrædelse af såvel de konkrete forpligtelser, der er fastsat denne gennemførelsesafgørelses i artikel 7, stk. 2, litra c), og artikel 7, stk. 7, der er genstand for de to første klagepunkter, som af de forpligtelser, der er fastsat i den nævnte gennemførelsesafgørelses artikel 6, stk. 2, 7 og 9. Denne medlemsstat har herved ligeledes tilsidesat den grundlæggende forpligtelse, der er fastsat i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29, samt forpligtelsen til loyalt samarbejde omhandlet i artikel 4, stk. 3, TEU.
- 73 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at Kommissionen samtidigt kan forsøge at få fastslået en overtrædelse af præcise bestemmelser i EU-retten som følge af den holdning, en medlemsstats myndigheder har udvist i forhold til konkrete situationer, som er fastlagt på en særlig måde, og at de nævnte bestemmelser er tilsidesat som følge af, at de pågældende myndigheder har vedtaget en generel praksis, der er i strid med bestemmelserne, hvilket de nævnte særlige situationer i givet fald er udtryk for (jf. bl.a. dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 27, og af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 33).
- 74 En administrativ praksis kan nemlig være genstand for et traktatbrudssøgsmål, når den frembyder en vis grad af fasthed og almenhed (jf. bl.a. dom af 29.4.2004, Kommissionen mod Tyskland, C-387/99, EU:C:2004:235, præmis 28; af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 28, og af 26.4.2007, Kommissionen mod Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 21).
- 75 Det følger af Domstolens praksis, at for så vidt som formålet med søgsmålet er, at det fastslås, at der foreligger et generelt traktatbrud, begået af de kompetente nationale myndigheder, bevirker den omstændighed, at de angivelige mangler er blevet afhjulpet i det ene eller andet konkrete tilfælde, ikke nødvendigvis, at myndighedernes fortsatte generelle holdning, som sådanne specifikke mangler i givet fald er udtryk for, er ophørt. I et sådant tilfælde kan fremlæggelsen af supplerende oplysninger under proceduren for Domstolen til støtte for, at det påståede traktatbrud var generelt og varigt, i princippet ikke udelukkes (jf. bl.a. dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 32 og 37, af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 42, og af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 47 og 48).
- 76 Et søgsmål angående et traktatbrud, der antages at være vedvarende, kan navnlig omfatte faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter den begrundede udtalelse, under forudsætning af, at disse er af samme art og udgør en og samme adfærd som de i udtalelsen omhandlede faktiske omstændigheder (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 43, og af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 49).

- 77 Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen, således som den har gjort gældende til støtte for dette klagepunkt, kan nedlægge påstand ved Domstolen om, at det fastslås, at der er sket et traktatbrud i form af, at det med en EU-retsakt tilsigtede resultat ikke er blevet nået (jf. i denne retning bl.a. dom af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Når dette er fastslået, fremgår det, at det følger af faste retspraksis om bevisbyrden som led i et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, som skal fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. bl.a. dom af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 48, og af 2.5.2019, Kommissionen mod Kroatien (Décharge de Biljane Donje), C-250/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:343, præmis 33).
- 79 Domstolen har, som Kommissionen med føje har anført, ganske vist tidligere fastslået, at når der foreligger en faktisk situation, der medfører en mærkbar forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, kan denne situation vise, at medlemsstaterne har overskredet grænserne for det skøn, som de er tillagt i henhold til en konkret bestemmelse i et direktiv med henblik på at nå det mål, der er fastsat ved denne bestemmelse. Domstolen har imidlertid ligeledes fastslået, at det principielt ikke er muligt under henvisning til, at en faktisk situation ikke er forenelig med dette mål, direkte at drage den slutning, at den pågældende medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 26.4.2007, Kommissionen mod Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 37, og af 16.7.2015, Kommissionen mod Slovenien, C-140/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:501, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 Henset til den forpligtelse, der som anført i nærværende doms præmis 78 påhviler Kommissionen med hensyn til at bevise det hævdede traktatbrud, kan den ikke – blot ved at foreholde den pågældende medlemsstat en generel og vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, som denne stat skal overholde i medfør af EU-retten, fordi resultatet fastsat heri ikke er nået, og støtte sig på blotte formodninger eller skematiske årsagssammenhænge – fritages for at overholde denne forpligtelse til at fremlægge beviser for det foreholdte traktatbrud på grundlag af konkrete elementer, der udgør en tilsidesættelse af de specifikke bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig (jf. i denne retning dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 78).
- 81 Den omstændighed alene, at det resultat, der tilsigtes med gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, ikke er nået i det foreliggende tilfælde, giver dermed ikke Kommissionen mulighed for heraf at udlede, at Den Italienske Republik har tilsidesat de specifikke forpligtelser, der er pålagt ved denne gennemførelsesafgørelse, med henblik på at nå dette resultat, medmindre Kommissionen i øvrigt, på grundlag af konkrete beviser, godtgør, at denne medlemsstat rent faktisk har gjort sig skyldig i en sådan tilsidesættelse.
- 82 Selv om det fremgår af gennemgangen af de to første klagepunkter, at Kommissionen har godtgjort, at Den Italienske Republik tilsidesatte specifikke forpligtelser fastsat i artikel 7, stk. 2, litra c), og artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, og selv om de beviser, som Kommissionen har fremført til støtte for det tredje klagepunkt, navnlig 2018-revisionsrapporten, viser, at denne tilsidesættelse fortsatte efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, har denne institution imidlertid ikke fremlagt noget konkret bevis, der kan godtgøre, at denne medlemsstat har tilsidesat de specifikke forpligtelser, der er fastsat i denne gennemførelsesafgørelses artikel 6, stk. 2, 7 og 9.
- 83 En tilsidesættelse af de sidstnævnte bestemmelser vedrørende udryddelsesforanstaltninger i det afgrænsede område, som omfatter den inficerede zone og en stødpudezone, og som angår både inficerede planter og planter, der befinder sig i en radius af 100 m omkring de inficerede planter,

navnlig værtsplanterne for *Xf*-bakterien, uanset disses sundhedstilstand, kan under ingen omstændigheder påvises med henvisning til forhold, der godtgør en tilsidesættelse af andre bestemmelser, der er fastsat i den nævnte gennemførelsesafgørelses artikel 7, stk. 2, litra c), og artikel 7, stk. 7, der alene vedrører inficerede planter i inddæmningsområdets 20-kilometerbånd, som befinder sig i selve den inficerede zone og kun udgør en del heraf.

- 84 Det følger heraf, at Kommissionen ved at drage den slutning, at Den Italienske Republik har tilsidesat de specifikke forpligtelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, 7 og 9, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, på grundlag af konstateringen af, at *Xf*-bakterien ikke er ophørt med at sprede sig i regionen Puglia efter 2013, herved har formodet, at der foreligger en sådan tilsidesættelse samt en sådan årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og spredningen af *Xf*-bakterien.
- 85 Når der ikke foreligger konkrete beviser for tilsidesættelsen af disse specifikke forpligtelser, kan det, som Den Italienske Republik med føje har gjort gældende, imidlertid ikke udelukkes, at spredningen af *Xf*-bakterien i hvert fald delvist skyldes andre omstændigheder end denne medlemsstats tilsidesættelse af de nævnte forpligtelser.
- 86 Det skal følgelig fastslås, at Kommissionen ikke har godtgjort, at Den Italienske Republik har gjort sig skyldig i gentagne tilsidesættelser af de specifikke forpligtelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, 7 og 9, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret.
- 87 Det følger heraf, at Kommissionen heller ikke kan foreholde Den Italienske Republik at have tilsidesat artikel 16, stk. 1, i direktiv 2000/29 og artikel 4, stk. 3, TEU, idet de klagepunkter, som denne institution har fremsat i denne henseende, alene er støttet på spredningen af *Xf*-bakterien efter 2013 i regionen Puglia.
- 88 På denne baggrund har Kommissionen ikke godtgjort, at Den Italienske Republik har gjort sig skyldig i en generel og vedvarende overtrædelse af forpligtelsen til at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre spredning af *Xf*-bakterien, ved gentagne og adskilte tilsidesættelser af de foranstaltninger, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret.
- 89 Følgelig må det tredje klagepunkt forkastes.
- 90 Henset til ovenstående bemærkninger skal det konstateres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 7, i gennemførelsesafgørelse 2015/789, eftersom den
- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, litra c), i gennemførelsesafgørelse 2015/789, som ændret, idet den ikke i inddæmningsområdet omgående har fjernet som minimum alle planter, for hvilke der er påvist en infektion med *Xf*, hvis de befinder sig i den inficerede zone inden for 20 km fra grænsen mellem den inficerede zone og resten af Unionens område, og
 - har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne gennemførelsesafgørelses artikel 7, stk. 7, idet den ikke i inddæmningsområdet har sikret overvågning af forekomsten af *Xf* ved hjælp af årlige undersøgelser på passende tidspunkter af året.

Sagsomkostninger

- 91 Ifølge artikel 138, stk. 3, i Domstolens procesreglement bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da parterne i den foreliggende sag har tabt på et eller flere punkter, bør hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

1) Den Italienske Republik

- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, litra c), i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/789 af 18. maj 2015 om foranstaltninger mod indslæbning og spredning i Unionen af *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/764 af 12. maj 2016, idet den ikke i inddæmningsområdet omgående har fjernet som minimum alle planter, for hvilke der er påvist en infektion med *Xylella fastidiosa*, hvis de befinder sig i den inficerede zone inden for 20 km fra grænsen mellem dette område og resten af Unionens område, og
- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne gennemførelsesafgørelses artikel 7, stk. 7, idet den ikke i inddæmningsområdet har sikret overvågning af forekomsten af *Xylella fastidiosa* ved hjælp af årlige undersøgelser på passende tidspunkter af året.

2) I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

3) Europa-Kommissionen og Den Italienske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter