



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 12. svibnja 2016.<sup>1</sup>

### Spojeni predmeti C-78/16 i C-79/16

**Giovanni Pesce i dr. (C-78/16),  
Cesare Serinelli i dr. (C-79/16)**  
protiv

**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**

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
(regionalni upravni sud za regiju Lacij, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2000/29/EZ – Zdravstvena zaštita biljaka protiv unošenja u  
Europsku uniju štetnih organizama – Provedbena odluka 2015/789/EU za sprečavanje unošenja i  
širenja organizma *Xylella fastidiosa* – Uklanjanje biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom  
stanju – Proporcionalnost – Pravo na naknadu štete“

### I – Uvod

1. *Xylella fastidiosa* je fitopatogena bakterija, koja napada provodno tkivo<sup>2</sup> brojnih uzgojenih ili divljih biljaka i može izazvati njihovu smrt uslijed sušenja<sup>3</sup>.
2. Taj je patogeni agent endemska vrsta u Sjevernoj i Južnoj Americi<sup>4</sup>, dok je u Europi prvi put zabilježen u listopadu 2013. na stablima masline u regiji Apulija (Italija), prije nego što je njegova pojava u srpnju 2015. zabilježena na ukrasnom egzotičnom grmlju na Korzici (Francuska), na biljkama brnistre u Španjolskoj te kasnije u listopadu iste godine u departmanu Alpes-Maritimes (Francuska), na grmlju istovjetnom onom s Korzike.
3. Genetički raznolika bakterija obuhvaća različite podvrste od kojih svaka napada različite biljke<sup>5</sup>. Njezin prirodni način širenja je prijenos putem malih insekata koji se hrane biljnim sokom zaraženih biljaka.

1 – Izvorni jezik: francuski

2 – Bakterija se razvija u ksilemu biljaka, gdje tvori nakupine koje u konačnici začepljuju tkiva i ograničavaju kolanje biljnog soka.

3 – U ovom se dijelu neću baviti pitanjem uzročne veze između bakterije i sušenja, njime ću se pozabaviti kasnije.

4 – Bakteriju, koja je snažno pogodila kalifornijske vinograde krajem 19. stoljeća, prvi je put 1892. opisao fitopatolog Newton B. Pierce (vidjeti Pierce, N. B., „The California vine disease“, U. S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, svezak br. 2.), odakle potječe naziv „Pierceova bolest“, koji se odnosi na brzo sušenje vinove loze.

5 – Popis koji je ažurirala Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) obuhvaća 359 vrsta biljaka osjetljivih na bakteriju (vidjeti ažuriranu bazu podataka biljaka domaćina organizma *Xylella fastidiosa*, od 20. studenoga 2015., dostupnu na datum sastavljanja ovog mišljenja na internetskoj stranici agencije EFSA na internetskoj stranici <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

4. U Italiji, organizam *Xylella fastidiosa* poglavito je napao maslinovo drvo, drvo koje u sredozemnim zemljama ima znatnu gospodarsku<sup>6</sup>, kulturnu<sup>7</sup> i okolišnu važnost. Premda su preventivne mjere, koje obuhvaćaju sječu drveća, izazvale zaprepaštenje u regijama u kojima se bakterija već pojavila, mogućnost njezina širenja dovela je do velike zabrinutosti u regijama koje su do danas ostale pošteđene.

5. Europska komisija je za iskorjenjivanje bakterije donijela strategiju koju obilježava postupno pooštavanje uspostavljenog mehanizma.

6. U razdoblju od veljače 2014. do prosinca 2015. uzastopno su donesene četiri provedbene odluke na temelju Direktive Vijeća 2000/29/EZ od 8. svibnja 2000. o zaštitnim mjerama protiv unošenja u Zajednicu organizama štetnih za bilje ili biljne proizvode i protiv njihovog širenja unutar Zajednice<sup>8</sup> i osobito na temelju njezina članka 16. stavka 3. treće rečenice kojim se Komisija ovlašćuje donijeti „potrebne mjere” osobito ako se utvrdi prisutnost štetnih organizama navedenih u Prilogu I., dijelu A, odjeljku I. navedene direktive, među kojima je navedena i bakterija *Xylella fastidiosa* (Well i Raju).

7. Komisija je u svojoj prvoj Provedbenoj odluci 2014/87/EU od 13. veljače 2014.<sup>9</sup> zabranila kretanje bilja namijenjenog sadnji izvan pokrajine Lecce (Italija), propisala službene godišnje preglede za otkrivanje prisutnosti organizma *Xylella fastidiosa* te je državama članicama naložila osiguravanje da, u slučaju da bilo koja osoba primijeti prisutnost navedene bakterije ili s razlogom sumnja na takvu prisutnost, ta osoba o tome obavješuje nadležno tijelo u roku od deset dana.

8. Komisija je u svojoj drugoj Provedbenoj odluci 2014/497/EU od 23. srpnja 2014.<sup>10</sup> ograničila premještanje biljaka koje su biljke domaćini organizma *Xylella fastidiosa* te je odredila brojne uvjete za njihovo unošenje u Uniju ako su te biljke podrijetlom iz trećih država za koje je poznato da je u njima prisutna ta bakterija. Komisija je radi iskorjenjivanja bakterije i sprečavanja njezina širenja državama članicama, osim toga, naložila, ako je to potrebno, uspostavljanje „demarkiranih područja” koja se sastoje od „zaraženog područja” i „sigurnosnog područja” unutar kojih države članice trebaju odstraniti sve zaražene biljke ili biljke sa simptomima koji upućuju na moguću zarazu, kao i sve biljke za koje je utvrđeno da bi mogle biti zaražene.

9. Komisija je u svojoj trećoj Provedbenoj odluci (EU) 2015/789 od 18. svibnja 2015.<sup>11</sup>, na temelju znanstvenog mišljenja o riziku za zdravlje bilja koji predstavlja organizam *Xylella fastidiosa* (Wells i dr.) koje je EFSA objavila 6. siječnja 2015., prije svega, proširila popis osjetljivih biljnih vrsta te je, u skladu sa situacijom u Južnoj Italiji, propisala da zaraženo područje obuhvaća cjelokupnu pokrajinu Lecce i naložila da se sigurnosno područje nalazi barem 10 km oko zaraženog područja. Komisija je potom pojasnila narav „mjera iskorjenjivanja” koje je potrebno poduzeti u demarkiranom području i

6 — S obzirom na važnost proizvodnje ulja u predmetnim regijama. Zapravo, na Europsku uniju otpada više od 75 % svjetske proizvodnje maslinovog ulja, dok Kraljevina Španjolska, najveći svjetski proizvođač maslinovog ulja, samostalno proizvede 45 % te količine. Talijanska Republika drugi je najveći svjetski proizvođač.

7 — Maslina se u sredozemnim zemljama tradicionalno smatra vrlo simboličnim stablom, s brojnim vrlinama. Kao što je napisao Gabriele D’Annunzio (D’Annunzio, G., „Maslinama”):

„Masline, sveto drveće, o, vi, koje u nesnosnoj podnevnoj vrućini pažljivo oslušujete more [...],  
[...] izlijte mir koji zrači iz vas, svoj čudesni mir, izlijte ga milostivo u moje srce,  
[...] vi, koje me u tom beskrajnom plavetnilu, ispunjene tolikim dostojanstvom, podsjećate na antičku božicu Atenu Paladu!”

8 — (SL 2000., L 169, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 2., str. 189.). Direktiva kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2002/89/EZ od 28. studenoga 2002. (SL 2002., L 355, str. 45.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 71., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2000/29).

9 — Provedbena odluka o mjerama za sprečavanje širenja unutar Unije organizma *Xylella fastidiosa* (Well i Raju) (SL 2014., L 45, str. 29.).

10 — Provedbena odluka o mjerama za sprečavanje unošenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Well i Raju) i njegova širenja unutar Unije (SL 2014., L 219, str. 56.).

11 — Provedbena odluka o mjerama za sprečavanje unošenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Wells i dr.) i njegova širenja unutar Unije (SL 2015., L 125, str. 36.).

propisala predmetnoj državi članici provođenje neodgodivog uklanjanja, u polumjeru od 100 metara oko zaraženih biljaka, ne samo biljaka za koje je potvrđena zaraza i biljaka koje imaju simptome moguće zaraze ili za koje se sumnja na zarazu, već i „biljaka domaćina”, neovisno o njihovu zdravstvenu stanju, koje su definirane kao biljke osjetljive na europske izolate bakterije<sup>12</sup>.

10. Komisija je, nakon što je zaključila da iskorjenjivanje bakterije u pokrajini Lecce više nije moguće, utvrdila da nadležno službeno tijelo može donijeti odluku o primjenjivanju jednostavnih „mjera sprečavanja širenja” umjesto mjera iskorjenjivanja čiji je cilj „smanjenje količine bakterijskog inokulata [...] i održavanje populacije vektora na najnižoj mogućoj razini”<sup>13</sup>. Te su se mjere uglavnom sastojale od neodgodivog uklanjanja barem svih biljaka za koje je potvrđena zaraza bakterijom, ako su se one nalazile u blizini mjesta na kojima nije prisutna bilo kakva zaraza ili mjesta na kojima raste bilje s posebnom kulturnom, društvenom ili znanstvenom vrijednošću, odnosno unutar 20 kilometara od granice između područja za sprečavanje širenja i ostatka područja Unije.

11. Konačno, Komisija je svojom četvrtom Provedbenom odlukom (EU) 2015/2417 od 17. prosinca 2015.<sup>14</sup> izmijenila Provedbenu odluku 2015/789 kako bi se u obzir uzeo razvoj znanstvenih spoznaja te uspostavili planovi za nepredviđene okolnosti na razini svake države članice radi pojačanja borbe protiv bakterije.

12. Pri provedbi Komisijinih odluka talijanska nadležna tijela donijela su različite mjere.

13. Regione Puglia je u okviru 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” (Odluka Regionalnog vijeća regije Apulije br. 2023.) od 29. listopada 2013. o hitnim mjerama za sprečavanje, nadzor i iskorjenjivanje karantenske bakterije *Xylella fastidiosa* povezane sa „kompleksom brzog sušenja masline” donijela hitne mjere namijenjene sprečavanju i iskorjenjivanju bakterije u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2000/29.

14. S aktom Il decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 26 settembre 2014 (Dekret ministra poljoprivredne politike, hrane i šuma od 26. rujna 2014.)<sup>15</sup> provedene su mjere predviđene Provedbenom odlukom 2014/497.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Ministarskog vijeća) je 10. veljače 2015., nakon donošenja Deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (Odluka Regionalnog vijeća regije Apulija br. 1842. od 5. rujna 2014. o zahtjevu za proglašenje izvanrednog stanja u pogledu zdravlja biljaka), donijelo odluku kojom se proglašava izvanredno stanje uslijed širenja patogene karantenske bakterije *Xylella fastidiosa* na području regije Apulija.

16. Rješenjem Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225 (Predsjedništvo Ministarskog vijeća – odjel za građansku zaštitu br. 225.) od 11. veljače 2015. Comandante del Corpo Forestale dello Stato (regionalni zapovjednik državnog tijela za šumarstvo) regije Apulija imenovan je na dužnost delegiranog povjerenika.

17. Delegirani povjerenik je 16. ožujka 2015. donio plan za bržu provedbu mjera koje su predviđene Dekretom ministra poljoprivredne politike, hrane i šuma od 26. rujna 2014. Cilj je tog plana stvoriti zaštićeno područje kako bi se spriječilo širenje bakterije prema sjeveru pokrajine Lecce i upravljanje najzaraženijim područjem kako bi se očuvao uzgoj maslina u Salentu (Italija).

12 — Vidjeti članak 1. točku (c) Provedbene odluke 2015/789.

13 — Uvodna izjava 7. Provedbene odluke 2015/789.

14 — Provedbena odluka o izmjeni Provedbene odluke 2015/789 (SL 2015., L 333, str. 143.).

15 — GURI br. 239 od 14. listopada 2014.

18. Aktom pod nazivom Il decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali - recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells e Raju) nel territorio della Repubblica italiana (Dekret ministra poljoprivredne politike, hrane i šuma od 19. lipnja 2015.) o hitnim mjerama za sprečavanje, nadzor i iskorjenjivanje bakterije *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) na području Talijanske Republike<sup>16</sup> provedena je Provedbena odluka 2015/789.

19. U biti, u člancima 8. i 9. preuzet je sadržaj članka 6. navedene provedbene odluke povezan s mjerama iskorjenjivanja, odnosno članak 7. iste provedbene odluke povezan s mjerama sprečavanja širenja.

20. Nadalje, navedenim je dekretom vlasnicima predmetnih zemljišta naložena provedba mjera iskorjenjivanja, dok je Agenzia regionale per le Attività Irrigue e Forestali (Regionalna agencija za navodnjavanje i šumarstvo) ovlaštena, prema potrebi, u ime vlasnika koji nisu djelovali u skladu s navedenim dekretom provesti predmetne mjere o njihovu trošku.

21. Odlukom od 31. srpnja 2015. Ministarsko vijeće produljilo je trajanje izvanrednog stanja za još 180 dana.

22. Delegirani povjerenik, koji je 3. srpnja 2015. predstavio nacrt plana u pogledu izvanrednih intervencija koje treba izvršiti u općini Oria (Italija), 30. rujna 2015. donio je novi intervencijski plan u okviru kojega su, u biti, preuzete mjere predviđene dekretom od 19. lipnja 2015.

23. Dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (Upravitelj poljoprivredne služba regije Apulija) 1. listopada 2015. je vlasnicima poljoprivrednih zemljišta na kojima se nalaze zaražena maslinova stabla naložio da ih posijeku kao i sve biljke domaćine u polumjeru od 100 metara oko zaraženih biljaka. Tim je odlukama o uklanjanju, o kojima su tužitelji u glavnom postupku obaviješteni 3. i 4. listopada 2015., predviđeno da se tužiteljima, u slučaju da oni odbiju njihovu provedbu, mogu odrediti dodatne sankcije, koje se sastoje od nalaganja snošenja troškova povezanih s iskorjenjivanjem bakterije *Xylella fastidiosa* i izricanja upravne sankcije.

24. Giovanni Pesce (predmet C-78/16) i Cesare Serinelli (predmet C-79/16) te ostali tužitelji u svakom od tih predmeta, koji su vlasnici poljoprivrednih zemljišta koja se nalaze na području općine Torchiarolo (Italija) su tužbom podnesenom Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud za Lacij, Italija) zahtijevali poništenje odluka o uklanjanju te svih akata koji su im prethodili, koji su s njima povezani i naknadnih akata protiv Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Ministarskog vijeća) (predmet C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Predsjedništvo Ministarskog vijeća – odjel za građansku zaštitu), Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (delegirani povjerenik za borbu protiv fitosanitarnog rizika povezanog sa širenjem bakterije *Xylella* na području regije Apulija (Italija), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministarstvo poljoprivredne politike, hrane i šuma) kao i Regione Puglia (regija Apulija).

25. Izražavajući sumnju u valjanost Provedbene odluke 2015/789, na temelju koje su donesene nacionalne mjere koje osporavaju tužitelji u glavnom postupku, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud za Lacij) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se Direktivi 2000/29 [...], osobito odredbama članka 11. stavka 3., članka 13.c stavka 7., članka 16. stavaka 1. do 3. i 5. te načelima proporcionalnosti, logičnosti i razumnosti, primjena članka 6. stavaka 2. i 4. Provedbene odluke 2015/789, kako je u talijanski pravni sustav prenesen

16 — GURI br. 148. od 29. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: dekret od 19. lipnja 2015.).

člankom 8. stavcima 2. i 4. Dekreta od [19. lipnja 2015.], u dijelu u kojem se tom odredbom nalaže da se u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza specificiranim organizmom, bez odgađanja uklone biljke domaćini, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, te istodobno propisuje da prije uklanjanja biljki iz stavka 2. država članica mora provesti odgovarajuće fitosanitarne mjere protiv prijenosnika specificiranog organizma i biljaka koje tim prijenosnicima mogu biti domaćini, pri čemu te mjere mogu kada je to potrebno uključivati i uklanjanje biljaka?

2. Protivi li se Direktivi 2000/29 [...], a osobito odredbi članka 16. stavka 1. u kojoj se spominju „potrebne mjere da [se] iskorijeni ili, ako je to nemoguće, ograniči širenje tih štetnih organizama”, primjena članka 6. stavka 2. Provedbene odluke 2015/789, kako je u talijanski pravni sustav prenesen člankom 8. stavkom 2. Dekreta od [19. lipnja 2015.], u dijelu u kojem se tom odredbom nalaže da se u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza bez odgađanja uklone biljke domaćini, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju?
3. Protivi li se članku 16. stavcima 1. do 3. i 5. Direktive 2000/29 i načelima proporcionalnosti, logičnosti i pravičnog postupanja, tumačenje članka 6. stavaka 2. i 4. Provedbene odluke 2015/789 – kako je u talijanski pravni sustav prenesen člankom 8. stavcima 2. i 4. Dekreta od [19. lipnja 2015.] – na način da se mjera iskorjenjivanja iz članka 6. stavka 2. može naložiti prije i neovisno o preventivnim mjerama iz stavaka 3. i 4. navedenog članka 6.?
4. Protivi li se načelima opreznosti, prikladnosti i proporcionalnosti primjena članka 6. stavaka 2. do 4. Provedbene odluke 2015/789, kako je u talijanski pravni sustav prenesen člankom 8. stavcima 2. i 4. Dekreta od [19. lipnja 2015.], u dijelu u kojem se njime nalaže iskorjenjivanje biljaka domaćina u polumjeru od 100 metara oko bilja kod kojeg je utvrđena zaraza organizmom [*Xylella fastidiosa*], bez postojanja odgovarajućih znanstvenih dokaza koji bi sa sigurnošću potvrđivali uzročnu vezu između prisutnosti organizma i sušenja biljaka koje se smatraju zaraženima?
5. Protivi li se članku 296. drugom stavku UFEU-a i članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [<sup>17</sup>] primjena članka 6. stavaka 2. i 4. Provedbene odluke 2015/789, u dijelu u kojem se njime predviđa neodgodivo uklanjanje biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza, zato što ne sadržava odgovarajuće obrazloženje?
6. Protivi li se načelima adekvatnosti i proporcionalnosti primjena Provedbene odluke 2015/789 – kako je u talijanski pravni sustav prenesena Dekretom od [19. lipnja 2015.] – kojom se predviđaju mjere uklanjanja biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, biljaka na kojima je utvrđena zaraza specificiranim organizmom i biljaka sa simptomima koji ukazuju na moguću zarazu organizmom [*Xylella fastidiosa*] ili za koje se sumnja da su zaražene tim organizmom, pritom ne predviđajući nikakav oblik naknade štete u korist vlasnika koji nisu odgovorni za širenje tog organizma?”

26. Dovodeći u pitanje valjanost Provedbene odluke 2015/789, ovim se zahtjevom za prethodnu odluku poziva da se razmotri pitanje je li Komisija donošenjem te odluke uspjela uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između, s jedne strane, potrebom za zaštitom područja koja još nisu zaražena bakterijom i, s druge strane, zaštitom interesa vlasnika poljoprivrednih zemljišta ili uzgajivača iz već zaraženih područja.

17 — U daljnjem tekstu: Povelja.

27. U ovom mišljenju tvrdim da mjeru uklanjanja biljaka predviđenu člankom 6. stavkom 2. Provedbene odluke 2015/789 treba provesti predmetna država članica nakon provedbe fitosanitarnih postupaka predviđenih člankom 6. stavkom 4. te odluke i da ne postoji proturječnost među različitim mjerama predviđenima tom odredbom, kojom je ispunjena obveza obrazlaganja.

28. Također, tvrdim da Komisija nije prekoračila provedbene ovlasti koje su joj dodijeljene člankom 16. stavkom 3. Direktive 2000/29 niti je povrijedila načelo opreznosti ili načelo proporcionalnosti time što je propisala neodgodivo uklanjanje biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, u polumjeru od 100 metara oko zaraženog bilja.

29. Tvrdit ću da iz članka 17. Povelje proizlazi pravo vlasnika uništenog bilja na naknadu štete koja je razumno proporcionalna vrijednosti te imovine i da se šutnja u pogledu tog pitanja u Direktivi 2000/29 i Provedbenoj odluci 2015/789 ne može tumačiti na način da se njima takvo pravo isključuje. Prema mojem mišljenju, iz toga proizlazi da su države članice, koje donose mjere na temelju Provedbene odluke 2015/789 i provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, dužne uspostaviti sustav naknade štete.

30. Na temelju toga zaključujem da ispitivanjem postavljenih pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Provedbene odluke 2015/789.

## II – Pravni okvir

### A – Direktiva 2000/29

31. Vijeće Europske unije je 8. svibnja 2000. donijelo Direktivu 2000/29, koja je pročišćena verzija Direktive Vijeća 77/93/EEZ od 21. prosinca 1976. o zaštitnim mjerama protiv unošenja u Zajednicu organizama štetnih za bilje ili biljne proizvode i protiv njihovog širenja unutar Zajednice<sup>18</sup>, koja je nekoliko puta izmijenjena<sup>19</sup>.

32. Člankom 16. Direktive 2000/29 propisano je sljedeće:

„1. Svaka država članica odmah prijavljuje Komisiji i ostalim državama članicama prisustvo na svom državnom području svakog štetnog organizma navedenog u Prilogu I., dijelu A, odjeljku I. ili Prilogu II., dijelu A, odjeljku I. ili pojavu na dijelu svog državnog područja svakog štetnog organizma navedenog u Prilogu I., dijelu A, odjeljku II. ili u dijelu B ili u Prilogu II., dijelu A, odjeljku II. ili u dijelu B, čije je prisustvo ranije bilo nepoznato.

Ona poduzima sve potrebne mjere da iskorijeni ili, ako je to nemoguće, ograniči širenje tih štetnih organizama. Ona obavješćuje Komisiju i ostale države članice o poduzetim mjerama.

2. Svaka država članica odmah prijavljuje u pisanom obliku Komisiji i ostalim državama članicama stvarnu ili moguću pojavu svakog štetnog organizma koji nije naveden u Prilogu I. ili u Prilogu II. i čije je prisustvo ranije bilo nepoznato na njezinom državnom području. Također obavješćuje Komisiju i ostale države članice o zaštitnim mjerama koje je poduzela ili koje namjerava poduzeti. Između ostalog, te mjere moraju biti takve da spriječe rizik širenja predmetnog štetnog organizma na državnom području ostalih država članica.

18 — <sup>19</sup> – SL 1977., L 26, str. 20.

19 — <sup>20</sup> – Direktiva kako je u konačnici izmijenjena Direktivom Komisije 1999/53/EZ od 26. svibnja 1999. (SL 1999., L 142, str. 29.).

U vezi pošiljaka bilja, biljnih proizvoda ili drugih predmeta iz trećih zemalja, za koje se smatra da imaju za posljedicu neizbježnu opasnost unošenja ili širenja štetnih organizama iz stavka 1. i prvog podstavka tog stavka, dotična država članica odmah poduzima mjere potrebne za zaštitu područja Zajednice od opasnosti i obavješćuje o tome Komisiju i ostale države članice.

Ako država članica smatra da, osim one iz drugog podstavka, postoji neizbježna opasnost, odmah prijavljuje Komisiji i ostalim državama članicama mjere koje traži da se poduzmu. Ako smatra da te mjere nisu poduzete na vrijeme kako bi se spriječilo unošenje ili širenje štetnog organizma na njenom državnom području, može privremeno poduzeti sve dodatne mjere koje smatra potrebnim ako Komisija nije usvojila mjere na temelju stavka 3.

Komisija predočuje izvještaj Vijeću o funkcioniranju ove odredbe zajedno sa svim prijedlozima do 31. prosinca 1992.

3. U slučajevima iz stavka 1. i 2. Komisija će u okviru Stalnog odbora za biljno zdravstvo ispitati situaciju što je moguće prije. Istraživanja na licu mjesta se mogu provesti po ovlaštenju Komisije i u skladu s odgovarajućim odredbama članka 21. Smiju se donijeti, na temelju analize rizika od štetnih organizama bilja ili uvodne analize rizika od štetnih organizama bilja ili uvodne analize rizika od štetnih organizama bilja u slučajevima koji se spominju u stavku 2., potrebne mjere, uključujući one kojima se može odrediti trebaju li mjere koje su poduzele države članice biti opozvane ili izmijenjene sukladno postupku propisanom u članku 18., stavak 2. Komisija prati razvoj situacije i, po istom postupku, izmjenjuje ili opoziva navedene mjere, prema tome kako to nalaže razvoj situacije. Do usvajanja mjere prema gore navedenom postupku, država članica smije zadržati mjere koje je primijenila.

4. Podrobna pravila za primjenu stavaka 1. i 2. usvajaju se, prema potrebi, sukladno postupku propisanom u članku 18. stavku 2.

5. Ako Komisija nije obaviještena o mjerama koje su poduzete sukladno stavku 1. ili 2. ili ako smatra da poduzete mjere nisu odgovarajuće, ona može, do sastanka Stalnoga odbora za biljno zdravstvo, poduzeti privremene mjere zaštite temeljene na uvodnoj analizi rizika od štetnih organizama bilja kako bi se iskorijenili dotični štetni organizmi ili, ako to nije moguće, kako bi se spriječilo njihovo širenje. Ove se mjere dostavljaju, što je moguće prije, Stalnom odboru za biljno zdravstvo kako bi ih potvrdio, izmijenio ili poništio sukladno postupku iz članka 18., stav[ka] 2.”

33. Članak 18. Direktive 2000/29 glasi kako slijedi:

„1. Komisiji pomaže Stalni odbor za biljno zdravstvo koji je ustanovljen Odlukom Vijeća 76/894/EEZ [20] [...].

2. U slučajevima pozivanja na ovaj stavak, primjenjuju se članci 5. i 7. Odluke 1999/468/EZ [21].

Razdoblje predviđeno člankom 5. stav[kom] 6. Odluke 1999/468/EZ utvrđuje se na trajanje od tri mjeseca.

[...]”.

34. U Prilogu I., dijelu A, odjeljku I. točki (b) Direktive 2000/29 bakterija *Xylella fastidiosa* (Well i Raju) navodi se među štetnim organizmima čije se unošenje i širenje zabranjuje unutar svih država članica.

20 — <sup>21</sup> – Odluka od 23. studenoga 1976. o osnivanju Stalnog odbora za biljno zdravstvo (SL 1976., L 340, str. 25.).

21 — <sup>22</sup> – Odluka Vijeća od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.).

B – Provedbena odluka 2015/789

35. U članku 1. Provedbene odluke 2015/789 navedeno je da pojam „navedenog organizma” uključuje sve europske i izvaneuropske izolate organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). Osim toga, u prethodno navedenom članku razlikuju se „navedeno bilje” izdvojeno u Prilogu I. predmetnoj odluci i „biljke domaćini” navedene u Prilogu II. istoj odluci, imajući u vidu da je navedeno bilje svo bilje za koje se zna da je osjetljivo na europske i izvaneuropske izolate navedenog organizma, dok su biljke domaćini biljke za koje se zna da su osjetljive samo na europske izolate bakterije.

36. Člankom 4. Provedbene odluke 2015/789 naslovljenom „Uspostava demarkiranih područja” propisano je sljedeće:

„1. Ako se potvrdi prisutnost navedenog organizma, predmetna država članica odmah demarkira određeno područje u skladu sa stavkom 2. [...].

2. Demarkirano područje sastoji se od zaraženog područja i sigurnosnog područja.

Zaraženo područje obuhvaća sve bilje za koje je utvrđeno da je zaraženo navedenim organizmom, sve bilje sa simptomima koji upućuju na moguću zarazu navedenim organizmom i sve drugo bilje koje bi moglo biti zaraženo tim organizmom zbog neposredne blizine zaraženom bilju, zajedničkom izvoru proizvodnje zaraženog bilja, ako je poznat, ili bilju uzgojenom iz zaraženog bilja.

Što se tiče prisutnosti navedenog organizma u pokrajini Lecceu, zaraženo područje obuhvaća najmanje cijelu tu pokrajinu.

Sigurnosno područje široko je najmanje 10 kilometara i okružuje zaraženo područje.

Točno razgraničenje područjâ temelji se na odgovarajućim znanstvenim načelima, biologiji navedenog organizma i njegovih vektora, stupnju zaraze, prisutnosti vektora te rasprostranjenosti navedenog bilja na predmetnom području.

3. Ako je potvrđena prisutnost navedenog organizma na sigurnosnom području, razgraničenje zaraženog područja i sigurnosnog područja odmah se preispituje i na odgovarajući način izmjenjuje.

4. Na temelju priopćenja država članica u skladu s Provedbenom odlukom Komisije 2014/917/EU<sup>[22]</sup> Komisija utvrđuje i ažurira popis demarkiranih područja te dostavlja taj popis državama članicama.

5. Ako se na temelju pregledâ iz članka 3. i praćenja iz članka 6. stavka 7. na demarkiranom području tijekom pet godina ne utvrdi prisutnost navedenog organizma, demarkirano područje može se ukinuti. U takvim slučajevima predmetna država članica dužna je obavijestiti Komisiju i druge države članice.

[...]”.

37. Člankom 6. Provedbene odluke 2015/789 naslovljenim „Mjere iskorjenjivanja” propisano je sljedeće:

„1. Država članica koja uspostavi demarkirano područje iz članka 4. u tom području provodi mjere utvrđene stavcima 2. – 11.

22 — <sup>23</sup> – Provedbena odluka od 15. prosinca 2014. o određivanju detaljnih pravila za primjenu Direktive Vijeća 2000/29/EZ u pogledu obavješćivanja o prisutnosti štetnih organizama i o mjerama koje su države članice poduzele ili namjeravaju poduzeti (SL 2014, L 360, str. 59.).



2. Predmetna država članica u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza navedenim organizmom odmah uklanja sljedeće:

- (a) biljke domačine, neovisno o njihovom zdravstvenom stanju;
- (b) bilje za koje je potvrđena zaraza navedenim organizmom;
- (c) bilje koje ima simptome moguće zaraze tim organizmom ili bilje za koje se sumnja na zarazu tim organizmom.

3. Predmetna država članica u skladu s međunarodnom normom za fitosanitarne mjere ISPM br. 31 [...] provodi uzorkovanje i ispitivanje navedenog bilja u polumjeru od 100 metara oko svake zaražene biljke.

4. Predmetna država članica prije uklanjanja bilja iz stavka 2. provodi prikladne fitosanitarne postupke protiv vektora navedenog organizma i biljaka koje bi mogle biti domaćini tim vektorima. Ti postupci po potrebi mogu uključivati uklanjanje bilja.

5. Predmetna država članica *in situ* ili na obližnjoj lokaciji na zaraženom području namijenjenoj za tu svrhu uništava bilje i dijelove bilja iz stavka 2. i pritom onemogućuje širenje navedenog organizma.

[...]

9. Predmetna država članica po potrebi poduzima mjere za rješavanje svih iznimnih situacija ili komplikacija za koje se opravdano smatra da mogu spriječiti, omesti ili odgoditi iskorjenjivanje, a posebno onih koje su povezane s dostupnošću i prikladnim uništavanjem sveg zaraženog bilja ili bilja za koje se sumnja da je zaraženo, bez obzira na njegovu lokaciju, javno ili privatno vlasništvo te osobu ili subjekt koji je za njih odgovoran.

10. Predmetna država članica poduzima sve druge mjere kojima bi se moglo doprinijeti iskorjenjivanju navedenog organizma u skladu s normom ISPM br. 9 [...] i uz primjenu integriranog pristupa u skladu s načelima utvrđenima u normi ISPM br. 14 [...].

[...]”.

38. Člankom 7. Provedbene odluke 2015/789 naslovljenom „Mjere sprečavanja širenja” propisano je sljedeće:

„1. Odstupajući od članka 6., samo u pokrajini Lecceu nadležno službeno tijelo predmetne države članice može donijeti odluku o primjenjivanju mjera sprečavanja širenja kako su utvrđene u stavcima 2. – 6. [...].

2. Predmetna država članica odmah uklanja barem sve bilje za koje je potvrđena zaraza navedenim organizmom ako se nalazi na nekoj od sljedećih lokacija:

- (a) u blizini mjesta iz članka 9. stavka 2.;
- (b) u blizini mjesta na kojima raste bilje s posebnom kulturnom, društvenom ili znanstvenom vrijednošću;
- (c) unutar 20 kilometara od granice između područja za sprečavanje širenja i ostatka područja Unije.

Poduzimaju se sve potrebne mjere opreza kako bi se izbjeglo širenje navedenog organizma tijekom i nakon uklanjanja.

3. Predmetna država članica u skladu s međunarodnom normom za fitosanitarne mjere ISPM br. 31 provodi uzorkovanje i ispitivanje biljaka domaćina u polumjeru od 100 metara oko bilja iz stavka 2. za koje je potvrđena zaraza navedenim organizmom. To ispitivanje provodi se redovito i najmanje dvaput godišnje.

4. Predmetna država članica prije uklanjanja bilja iz stavka 2. primjenjuje prikladne fitosanitarne postupke protiv vektora navedenog organizma i biljaka koje bi mogle biti domaćini tim vektorima. Ti postupci po potrebi mogu uključivati uklanjanje bilja.

5. Predmetna država članica *in situ* ili na obližnjoj lokaciji na području za sprečavanje širenja namijenjenoj za tu svrhu uništava bilje i dijelove bilja iz stavka 2. i pritom onemogućuje širenje navedenog organizma.

6. Predmetna država članica primjenjuje prikladne poljoprivredne prakse za uklanjanje navedenog organizma i njegovih vektora”.

39. Člankom 8. Provedbene odluke 2015/789 predviđa se uspostava područja nadzora u Italiji širokog najmanje 30 kilometara.

### III – Moja ocjena

#### A – Dopuštenost pitanja

40. U okviru šest postavljenih pitanja, sud koji je uputio zahtjev pita krše li se Provedbenom odlukom 2015/789, zbog različitih razloga, članak 296. stavak 2. UFEU-a, članak 41. Povelje te članak 11. stavak 3., članak 13.c stavak 7. i članak 16. stavci 1. do 3. i 5. Direktive 2000/29 te načela primjerenosti i proporcionalnosti.

41. S obzirom na to da valjanost Provedbene odluke 2015/789 uzgredno osporavaju tužitelji u glavnom postupku u okviru tužbe pred nacionalnim sudom, podnesene, osobito, protiv dekreta od 19. lipnja 2015. koji je donesen izravno na temelju navedene provedbene odluke čiji tekst u biti, preuzima, prethodno treba provjeriti dopuštenost pitanja postavljenih u okviru te specifične situacije.

42. Iz ustaljene sudske prakse, naime, proizlazi da Sud pravo stranke na isticanje prigovora nevaljanosti nekog akta Unije uvjetuje time da ta stranka nije imala pravo izravno zahtijevati poništenje tog akta pred sudom Unije, na temelju članka 263.UFEU-a<sup>23</sup>.

43. Međutim, s obzirom na to da je rješenje utemeljeno na riziku da se zaobiđe konačnost akta Unije, ono se primjenjuje samo u odnosu na stranku koja se poziva na nezakonitost nekog akta Europske unije pred nacionalnim sudom premda je nesumnjivo mogla podnijeti tužbu za poništenje, ali je to propustila učiniti u propisanim rokovima<sup>24</sup>. Stoga stranka koja očigledno prethodno nije bila ovlaštena podnijeti izravnu tužbu za poništenje protiv odluke zadržava mogućnost neizravnog osporavanja njezine zakonitosti.

44. U skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a „[s]vaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere”.

23 — <sup>24</sup> – Vidjeti osobito presudu od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, t. 17.).

24 — <sup>25</sup> – Vidjeti osobito presudu od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, t. 30.).

45. U ovom slučaju, s obzirom na to da nije sporno da tužitelji u glavnom postupku nisu adresati Provedbene odluke 2015/789, jer su njezini adresati države članice, treba ispitati odnosi li se ta odluka izravno i osobno na njih, u skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a, ili, može li se navedena provedbena odluka smatrati regulatornim aktom za koji nisu potrebne provedbene mjere u smislu navedene odredbe, i odlukom koja se izravno odnosi na tužitelje u glavnom postupku, te bih dodao da mi se čini kako bi se provjera radi li se o regulatornom aktu trebala obaviti prije provjere mogućeg izravnog i osobnog utjecaja.

46. Kao prvo, Provedbena odluka 2015/789 predstavlja regulatorni akt koji podrazumijeva provedbene mjere.

47. U tom pogledu treba prije svega napomenuti da pojam „regulatornih akata” iz članka 263. stavka 4. UFEU-a obuhvaća opće akte, osim zakonodavnih [akata]<sup>25</sup>.

48. Iako se „odluka” općenito smatra pojedinačnim aktom koji obvezuje samo osobe na koje se on odnosi<sup>26</sup>, ona, međutim, može imati normativnu narav ako se ne primjenjuje na ograničen broj adresata, nego na općenito i apstraktno utvrđene kategorije osoba<sup>27</sup>. Uostalom, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, normativni je potencijal odluke moguće tim više priznati zbog činjenice da se u članku 288. UFEU-a izričito navodi da akt može predstavljati odluku čak i kada nije naznačen njegov adresat.

49. Stoga, pojam „regulatorne odluke” ne predstavlja pravni oksimoron i, štoviše, ocjena pravne prirode akta koji je donijelo Vijeće ili Komisija ne ovisi isključivo o njegovu službenom nazivu, nego u prvom redu treba uzeti u obzir njegov cilj i sadržaj<sup>28</sup>. Stoga se, kako bi se Provedbena odluka 2015/789 okvalificirala, treba provjeriti radi li se o općem aktu.

50. U skladu sa sudskom praksom Suda, akt je opći ako se primjenjuje na objektivno određene situacije i proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno utvrđenih kategorija osoba<sup>29</sup>.

51. U skladu s jednako ustaljenom sudskom praksom, opća primjena akta i, stoga, normativna narav akta nije dovedena u pitanje mogućnošću više ili manje preciznog utvrđenja broja ili čak identiteta pravnih subjekata na koje se odnosi u danom trenutku, ako je nesporno da se primjenjuje slijedom objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti utvrđenih tim aktom, a koje su u skladu s njegovim ciljem<sup>30</sup>.

52. U ovom slučaju treba utvrditi, s jedne strane, da Provedbena odluka 2015/789 nije donesena u skladu sa zakonodavnim postupkom i, s druge strane, da su obveze određene tom provedbenom odlukom utvrđene općenito i apstraktno te su upućene svim državama članicama, kako je izričito predviđeno člankom 21. navedene provedbene odluke. Unatoč činjenici da se predmetni akt odnosi na Talijansku Republiku više nego na ostale države članice i da se članak 7. Provedbene odluke 2015/789 odnosi na samo jednu konkretnu zemljopisnu regiju, odnosno pokrajinu Lecce, ta provedbena odluka

25 — <sup>26</sup> – Vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 58., 60. i 61.).

26 — <sup>27</sup> – Vidjeti ustaljenu sudsku praksu u skladu s kojom „[k]riterij za razlikovanje uredba i odluka jest postojanje ili nepostojanje opće primjene predmetnog akta” (vidjeti osobito presudu od 17. ožujka 2011., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

27 — <sup>28</sup> – Vidjeti u tom smislu Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire”, u Dony, M., i de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Bruxelles, 1999., str. 387., u kojemu je navedeno da se „primjena načela ‚onkraj privida’ odnosi i na odluke upućene državama članicama koje mogu imati normativni doseg [...] ako se primjenjuju na sve osobe povezane s objektivnom činjeničnom ili pravnom situacijom definiranom u odnosu na cilj tih akata” (str. 395.).

28 — <sup>29</sup> – Vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 1962. Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i dr./Vijeće (16/62 i 17/62, EU:C:1962:47, str. 918.).

29 — <sup>30</sup> – Vidjeti presude od 18. siječnja 2007., PKK i KNK/Vijeće (C-229/05 P, EU:C:2007:32, t. 51. i navedenu sudsku praksu) i od 17. ožujka 2011., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 51.).

30 — <sup>31</sup> – Vidjeti osobito rješenje od 28. lipnja 2001., Eridania i dr./Vijeće (C-352/99 P, EU:C:2001:364, t. 19. i navedenu sudsku praksu).

nije upućena ograničenom broju adresata, koji su imenovani ili ih je moguće utvrditi, već se apstraktno primjenjuje na demarkirana zemljopisna područja s obzirom na prisutnost bakterije<sup>31</sup>. Osim toga, navedena odluka proizvodi neposredne pravne učinke u svim državama članicama u odnosu na kategorije subjekata utvrđenih na općenit i apstraktan način.

53. Treba i istaknuti da Provedbena odluka 2015/789 podrazumijeva provedbene mjere.

54. Pri ocjeni pitanja podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere potrebno je staviti se u položaj osobe koja je podnijela pravno sredstvo na temelju zadnjeg dijela rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a<sup>32</sup> i ograničiti se isključivo na predmet tužbe<sup>33</sup>.

55. Osim toga, u okviru te ocjene irelevantno je jesu li navedene mjere mehaničke naravi<sup>34</sup>.

56. U ovom se slučaju, kako bi se utvrdilo podrazumijeva li Provedbena odluka 2015/789 provedbene mjere, treba provjeriti jesu li samom tom odlukom određene preventivne mjere potrebne za borbu protiv bakterije ili je u tu svrhu potrebna odluka nacionalnih tijela.

57. Dostatno je utvrditi da se Provedbenom odlukom 2015/789 države članice obvezuje na donošenje mjera koje se sastoje od, osobito, u skladu s odredbama njezina članka 4., razgraničenja zaraženih područja i sigurnosnog područja na njihovu državnom području, kao i od iskorjenjivanja odnosno, samo za pokrajinu Lecce, eventualnog sprečavanja širenja zaraženog bilja i biljaka domaćina. Stoga je tu provedbenu odluku potrebno provesti nacionalnim mjerama protiv kojih njihovi adresati mogu podnijeti tužbu.

58. Kao drugo, treba utvrditi da se Provedbena odluka 2015/789 ne odnosi osobno na tužitelje u glavnom postupku.

59. Čini mi se da nepostojanje osobnog utjecaja nužno proizlazi iz zaključka da je ta odluka ne samo formalno, nego i materijalno regulatorne prirode, s obzirom na to da kriterij za utvrđivanje je li taj akt normativan, koji se odnosi na njegovu apstraktnu dimenziju i objektivnost situacija koje on treba urediti, po mojemu mišljenju, isključuje mogućnost da se taj akt može odnositi na tužitelje u glavnim postupcima na temelju njihovih vlastitih osobina ili činjenične situacije koja ih razlikuje od svih drugih osoba te ih, stoga, individualizira poput adresata.

60. S obzirom na kumulativnost uvjeta u vezi s činjenicom da se akt na nekoga izravno i osobno odnosi, u ovom slučaju ne treba provjeriti odnosi li se Provedbena odluka 2015/789 izravno na tužitelje u glavnom postupku.

61. Iz svih prethodnih razmatranja ne proizlazi da su tužitelji u glavnom postupku ovlašteni podnijeti tužbu za poništenje protiv Provedbene odluke 2015/789. Iz toga valja zaključiti da navedeni tužitelji imaju pravo pozvati se na nevaljanost te provedbene odluke pred sudom koji je uputio zahtjev, tako da su postavljena pitanja dopuštena.

31 — <sup>32</sup> – Iz sudske prakse proizlazi da su ograničenja ili privremena ili prostorna odstupanja predviđena u pravnom tekstu sastavni dio ukupnih odredaba u kojima su sadržana te su, osim u slučaju zlorabe ovlasti, opće primjene kao i te odredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 1993., Gibraltar/Vijeće, C-298/89, EU:C:1993:267, t. 18.).

32 — <sup>33</sup> – Vidjeti presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 30.) i od 10. prosinca 2015., Kyocera Mita Europe/Komisija (C-553/14 P, EU:C:2015:805, t. 44.).

33 — <sup>34</sup> – Vidjeti presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 31.) i od 10. prosinca 2015., Kyocera Mita Europe/Komisija (C-553/14 P, EU:C:2015:805, t. 45.).

34 — <sup>35</sup> – Vidjeti presude od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 41. i 42.), i od 10. prosinca 2015., Kyocera Mita Europe/Komisija (C-553/14 P, EU:C:2015:805, t. 46.).

B – Valjanost Provedbene odluke 2015/789

1. Prvo i treće pitanje

62. Svojim prvim i trećim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev, u biti pita, s jedne strane, je li članak 6. stavci 2. i 4. Provedbene odluke 2015/789 nevaljan, jer se njime krši članak 13. stavak 3., članak 13.c stavak 7. i članak 16. stavci 1. do 3. i 5. Direktive 2000/29, s obzirom na to da se njime propisuje neodgodivo uklanjanje biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je utvrđena zaraza, te se njime istodobno predviđa da predmetna država članica, prije nego što ukloni bilje, provodi prikladne fitosanitarne postupke protiv vektora navedenog organizma i biljaka koje bi mogle biti domaćini tim vektorima, pri čemu ti postupci mogu uključivati, po potrebi, uklanjanje bilja i, s druge strane, ako tu odredbu treba tumačiti na način da se mjera iskorjenjivanja iz članka 6. stavka 2. može naložiti prije i neovisno o provedbi preventivnih mjera iz stavaka 3. i 4., je li navedena odredba nevaljana s obzirom na članak 16. stavke 1. do 3. i 5. Direktive 2000/29, načela proporcionalnosti i logičnosti kao i načelo pravičnog postupanja.

63. Iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje (C-79/16) i postavljenih pitanja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o odnosu između odredaba iz članka 6. stavka 2. Provedbene odluke 2015/789, kojim se propisuje „neodgodivo” uklanjanje zaraženih biljaka i biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, te onih odredaba iz njezina članka 6. stavaka 3. i 4., kojima se predviđa uzimanje uzoraka i prethodna provedba prikladnih fitosanitarnih postupaka protiv vektora bakterije.

64. Sud koji je uputio zahtjev, konkretnije, postavlja pitanje mogu li se mjere iskorjenjivanja naložiti bez prethodne provedbe fitosanitarnih postupaka i jesu li dvije navedene skupine odredaba zahvaćene unutarnjom kontradikcijom koja utječe na njihovu valjanost.

65. Ne pronalazim bilo kakve nejasnoće u pogledu tumačenja predmetnih odredaba ni bilo kakve kontradikcije koje ih čine neprimjenjivima.

66. U stavcima 2., 3. i 4. članka 6. Provedbene odluke 2015/789 navodi se kako predmetna država članica „odmah uklanja” biljke domaćine, zaražene biljke i bilje koje ima simptome moguće zaraze ili bilje za koje se sumnja na zarazu, „provodi uzorkovanje i ispitivanje navedenog bilja u polumjeru od 100 metara oko svake zaražene biljke”, kao i da „[p]redmetna država članica prije uklanjanja bilja iz stavka 2. provodi prikladne fitosanitarne postupke protiv vektora organizma [*Xylella fastidiosa*] i biljaka koje bi mogle biti domaćini tim vektorima”, pri čemu ti postupci po potrebi mogu uključivati „uklanjanje bilja”.

67. Iz tumačenja tih odredaba proizlazi da predmetna država članica, prije nego što započne uklanjanje biljaka domaćina i zaraženih biljaka, treba provesti fitosanitarni postupak namijenjen za borbu protiv vektora bolesti, odnosno protiv štetnih insekata koji sišu biljne sokove iz ksilema biljaka, kojim se iskorjenjuju ti insekti ili se uklanjaju biljke koje su njihovi domaćini. Taj prethodni fitosanitarni postupak u skladu je s logikom postupaka iskorjenjivanja predloženih u mišljenju EFSA-e donesenom 30. prosinca 2014.<sup>35</sup>, u kojemu je navedeno da, ako je prva mjera koja se primjenjuje na demarkiranim područjima što brže uklanjanje zaraženih biljaka, treba prethodno primijeniti postupak insekticidima, jer se insekti vektori mogu premješati sa zaraženih biljaka na druge biljke<sup>36</sup>.

35 — <sup>36</sup> – Vidjeti „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”, dostupno na internetskoj stranici EFSA-e.

36 — <sup>37</sup> – Vidjeti točku 4.6.8. tog mišljenja.

68. U skladu s člankom 6. stavkom 3. Provedbene odluke 2015/789, predmetna država članica mora, osim toga, u neodređenom trenutku provesti uzorkovanje i ispitivanje svog navedenog bilja, imajući u vidu da je ta kategorija biljaka sveobuhvatnija od kategorije biljaka domaćina, s obzirom na to da ona obuhvaća sve biljke osjetljive na europske i izvan europske izolate bakterije.

69. Prethodna provedba fitosanitarnih postupaka namijenjenih za borbu protiv vektora bolesti, koja može uključivati uklanjanje biljaka koje su njihovi domaćini te provedbu uzorkovanja i ispitivanja svog navedenog bilja, uopće se ne protivi uklanjanju biljaka domaćina i zaraženih biljaka, biljaka za koje se sumnja da su zaražene ili biljaka koje imaju simptome zaraze. Konačno, mjere predviđene člankom 6. stavcima 2. do 4. Provedbene odluke 2015/789 imaju različitu prirodu i opseg i, u pogledu mjera predviđenih člankom 6. stavcima 2. do 4. te odluke, te se mjere redom primjenjuju. One stoga uopće nisu međusobno nepomirljive.

70. Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se, s jedne strane, članak 6. Provedbene odluke 2015/789 treba tumačiti na način da mjeru uklanjanja biljaka predviđenu stavkom 2. tog članka predmetna država članica treba primijeniti nakon provedbe fitosanitarnih postupaka predviđenih stavkom 4. istoga članka i, s druge strane, da ispitivanjem prvog i trećeg prethodnog pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 6. stavke 2. do 4. Provedbene odluke 2015/789.

## 2. Peto pitanje

71. Sud koji je uputio zahtjev svojim petim pitanjem, u biti, pita je li članak 6. stavak 2. Provedbene odluke 2015/789 nevaljan zbog toga što se mjerom neodgodivog uklanjanja biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, u polumjeru od 100 metara oko zaraženog bilja ne ispunjava obveza obrazlaganja.

72. Prema mišljenju Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud za Lacij), obrazloženje Provedbene odluke 2015/789 je nepotpuno, s obzirom na to da ne sadržava bilo kakva pojašnjenja u odnosu na činjenicu da je Komisija provjerila proporcionalnost mjera naloženih državama članicama.

73. Valja podsjetiti da, iako iz obrazloženja koje se zahtijeva u skladu s člankom 296. UFEU-a, koje mora odgovarati prirodi predmetnog akta, mora jasno i nedvosmisleno proizlaziti tijekom rasuđivanja tijela Unije koje je donijelo pobijani akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima donesene mjere, a Sudu da izvrši svoj nadzor, ipak se ne zahtijeva da su u tom obrazloženju navedene sve relevantne činjenične i pravne okolnosti<sup>37</sup>.

74. Osim toga, poštovanje obveze obrazlaganja mora se ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje. Kada se radi o aktu koji ima opću primjenu, kao u glavnom postupku, obrazloženje se može ograničiti na navođenje, s jedne strane, ukupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, općih ciljeva čije se ostvarivanje predlaže. Ako iz pobijanog akta proizlazi bit cilja koji institucija nastoji postići, bilo bi pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje za svaki tehnički odabir koji je institucija izvršila<sup>38</sup>.

75. U ovom slučaju, na temelju uvodnih izjava 1. do 3. Provedbene odluke 2015/789 mogu se razumjeti razlozi zbog kojih su donesene mjere iskorjenjivanja proširene na sve biljke domaćine koje se nalaze u polumjeru od 100 metara oko zaraženih biljaka. Naime, te mjere, kako je navedeno u uvodnim izjavama 1. do 3. predmetne odluke, imaju za cilj pojačati mjere iskorjenjivanja nakon otkrivanja novih

37 — <sup>38</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2015., Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

38 — <sup>39</sup> – Vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2015., Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

izbijanja bakterije *Xylella fastidiosa* u ostatku Unije te se u okviru njih trebaju uzeti u obzir nova znanstvena mišljenja koja je EFSA donijela 30. prosinca 2014. i 20. ožujka 2015., u skladu s kojima je proširen popis biljnih vrsta osjetljivih na bakteriju, pritom ipak ograničavajući pojedine od tih mjera jedino na biljke domaćine „kako bi se osigurala proporcionalnost”.

76. Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da Provedbena odluka 2015/789 ispunjava obvezu obrazlaganja predviđenu člankom 296. UFEU-a.

### 3. Drugo pitanje

77. Svojim drugim pitanjem Sud koji je uputio zahtjev, u biti, pita je li članak 6. stavak 2. Provedbene odluke 2015/789, kojim se predviđa neodgodivo uklanjanje biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, u polumjeru od 100 metara oko zaraženog bilja, nevaljan, jer se njime krše odredbe Direktive 2000/29, a osobito njezin članak 16. stavak 1.

78. Nakon ispitivanja uvodnih izjava 11. i 37., članka 1. stavka 2., članka 11. stavka 3., članka 16. stavaka 1. i 5., članka 22. i 23. stavka 2. te Priloga IV., dijela A, odjeljka I., točaka 17., 20., 23.1. i 37. Direktive 2000/29, sud koji je uputio zahtjev zaključio je da ta direktiva ne sadržava odredbe kojima se dozvoljava uništenje zdravih biljaka, čak ni kako bi se spriječilo moguće širenje poznatih i klasificiranih patogenih organizama te da je, protivno tomu, cilj navedene direktive u cijelosti zaštititi organizme koji nisu zaraženi. U skladu sa sustavom uspostavljenim navedenom direktivom, mogu se uništiti ili ukloniti samo biljke za koje je, nakon ispitivanja, dokazano da su zaražene ili da barem pokazuju objektivne i primjetne simptome na temelju kojih se može opravdano posumnjati da su zaražene. Međutim, Provedbenom odlukom 2015/789 propisuje se uklanjanje biljaka koje ne pokazuju simptome zaraze.

79. U svojim pisanim očitovanjima i na raspravi, tužitelji u glavnom postupku u istom su smislu tvrdili da pojam iskorjenjivanja nije istoznačan sječi i da se iskorjenjivanje predviđeno člankom 16. Direktive 2000/29 isključivo odnosi na štetne organizme, tako da se samo zaražene biljke mogu sjeći.

80. S obzirom na to da se u preambuli Provedbene odluke 2015/789 upućuje samo na Direktivu 2000/29 i osobito četvrtu rečenicu članka 16. stavka 3. navedene direktive, pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odnosi se na pitanje daje li se tom direktivom Komisiji pravo da drugim državama članicama naloži donošenje mjera iskorjenjivanja zdravih biljaka ili je li, protivno tomu, donošenjem navedenih mjera, predmetna institucija prekoračila ovlasti koje su joj navedenom direktivom dodijeljene za provedbu pravila koje je ona odredila.

81. Stoga se to pitanje ne odnosi na zakonitost odluke zakonodavca Unije da, u skladu s člankom 202. trećom alinejom UEZ-a, Komisiji dodijeli provedbenu ovlast, već na zakonitost provedbenog akta, odnosno Provedbene odluke 2015/789, koja se temelji na članku 16. stavku 3. Direktive 2000/29, s obzirom na to da je ta institucija prekoračila svoje provedbene ovlasti.

82. Prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, izraz „provedbene ovlasti” sadržan u članku 202. trećoj alineji UEZ-a obuhvaćao je ovlast provedbe zakonodavnog akta potonjeg ugovora ili nekih njegovih odredaba na razini Unije i, u određenim okolnostima, ovlast donošenja normativnih akata kojima se dopunjuju ili izmjenjuju elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni.

83. Ugovorom iz Lisabona uvedena je razlika između provedbene ovlasti i delegirane ovlasti. Kada se Komisiji dodijeli provedbena ovlast na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a, ta institucija treba navesti sadržaj zakonodavnog akta kako bi osigurala njegovu provedbu u jedinstvenim uvjetima u svim državama članicama. Kada se Komisiji dodijeli delegirana ovlast u skladu s člankom 290. stavkom 1. UFEU-a, ta institucija ima ovlast donijeti nezakonodavne akte opće primjene kojima se dopunjuju ili izmjenjuju određeni elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni.

84. Čini mi se da je jasno da je ovlast koja je Komisiji dodijeljena u skladu s člankom 16. stavkom 3. Direktive 2000/29 radi donošenja „potrebnih mjera” u slučajevima iz stavaka 1. i 2. tog članka predstavlja provedbenu ovlast u smislu tog novog razlikovanja. Osim toga, ističem da je akt, u skladu s odredbama članka 291. stavka 4. UFEU-a, kvalificiran kao „provedbena” odluka.

85. Iz članka 290. stavka 1. UFEU-a u vezi s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a proizlazi da Komisija, izvršavajući provedbenu ovlast, ne može izmijeniti ili dopuniti zakonodavni akt, čak ni u njegovim dijelovima koji nisu ključni<sup>39</sup>.

86. Osim toga, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Komisijinu provedbenu ovlast obilježava široka margina prosudbe prepuštena toj instituciji, koja ima pravo odlučiti, što je potrebno i prikladno s obzirom na ciljeve osnovnog propisa, pri čemu podliježe nadzoru u pogledu očite pogreške u ocjeni ili zlorabe ovlasti. U skladu s formulacijom koju Sud često upotrebljava, kako prije tako i poslije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, „u okviru svoje provedbene ovlasti čije se granice ocjenjuju osobito s obzirom na glavne opće ciljeve predmetnog zakonodavnog akta, Komisija [je] ovlaštena donositi sve provedbene mjere koje su potrebne ili korisne za provedbu tog akta, pod uvjetom da mu nisu protivne”<sup>40</sup>.

87. Osim toga, treba istaknuti da se Komisijina provedbena ovlast u ovom slušaju izvršavala u posebnom području ocjene mjera koje treba donijeti radi suzbijanja fitosanitarnog rizika. U skladu s jednako ustaljenom sudskom praksom, u sektoru u kojem je zakonodavac Unije mora donositi složene ocjene na temelju znanstvenih i tehničkih podataka koji se mogu brzo mijenjati, sudski nadzor u pogledu izvršavanja njezine nadležnosti mora biti ograničen. On se treba ograničiti na provjeru postojanja očite pogreške u ocjeni ili zlorabe vlasti odnosno je li zakonodavac Unije očito prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti<sup>41</sup>. Sud je iz toga zaključio da samo očita neprikladnost mjere donesene u toj vrsti područja, u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići, može utjecati na zakonitost te mjere<sup>42</sup>.

88. Stoga ću zakonitost Provedbene odluke 2015/789 ispitati s obzirom na na ovlasti dodijeljene Komisiji, te uzimajući u obzir tu marginu prosudbe i ograničeni sudski nadzor koji iz nje proizlazi.

89. Iz uvodnih izjava 4. do 6. i članka 1. Direktive 2000/29 proizlazi da je cilj navedene direktive uglavnom osigurati visoku razinu fitosanitarne zaštite protiv unošenja štetnih organizama u proizvodima koji se uvoze iz trećih zemalja u Uniju<sup>43</sup>.

90. Osim pravila koja se odnose na unošenje biljaka podrijetlom iz trećih zemalja i na prijevoz biljaka unutar Unije, različite su mjere namijenjene za borbu protiv prisutnosti i širenja štetnih organizama koji su uspjeli ući na područje Unije. Tako je člankom 16. stavkom 1. navedene direktive propisano, među ostalim, da svaka država članica mora obavijestiti Komisiju i druge države članice o prisustvu na svom državnom području svakog štetnog organizma, poput bakterije *Xylella fastidiosa*, navedenog u Prilogu I., dijelu A, odjeljku I. navedene direktive.

39 — <sup>40</sup> – Vidjeti presudu od 15. listopada 2014., Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 45.).

40 — <sup>41</sup> – Vidjeti osobito presudu od 15. listopada 2014., Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

41 — <sup>42</sup> – Vidjeti presudu od 22. svibnja 2014., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

42 — <sup>43</sup> – Vidjeti po analogiji presudu od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće (C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

43 — <sup>44</sup> – To je već bio predmet Direktive 77/93 koju je zamijenila Direktiva 2000/29 (vidjeti u tom smislu presudu od 30. rujna 2003. Anastasiou i dr., C-140/02, EU:C:2003:520, t. 45.).



91. Nakon te obavijesti, Direktivom 2000/29 državama članicama i Komisiji propisana je obveza donošenja potrebnih mjera. Člankom 16. stavkom 1. te direktive državama članicama propisuje se donošenje mjera potrebnih za iskorjenjivanje ili ograničavanje širenja štetnih organizama, dok se člankom 16. stavkom 3. iste direktive Komisiji dodjeljuje ovlast za donošenje svih „potrebnih mjera”, a ta ovlast, koja je ujedno i obveza, izričito obuhvaća ovlast za opoziv ili izmjenu odluka koje su donijele države članice.

92. Tekst članka 16. stavka 3. Direktive 2000/29 općenit je i na temelju njega nije moguće utvrditi moguće ograničenje područja primjene mjera koje se mogu donijeti samo na mjere koje se odnose na već zaražene biljke. Upravo suprotno, navedenom odredbom bez razlike odobrene su sve mjere potrebne za iskorjenjivanje ili ograničenje širenja štetnih organizama, tako da ako iskorjenjivanje ili sprječavanje navedenih organizama pretpostavlja ne samo uništenje zaraženih biljaka, već i uništenje zdravih biljaka koje se nalaze u njihovoj blizini, ta je mjera također obuhvaćena ovlastima dodijeljenima Komisiji.

93. Ograničeno tumačenje koje predlažu tužitelji u glavnom postupku nije potkrijepljeno tekстом članka 16. stavka 3. Direktive 2000/29. Jednako tako, ono ne može biti potkrijepljeno člankom 11. stavkom 3. i člankom 13.c stavkom 7. te direktive, koji nisu relevantni za ocjenu opsega provedbene ovlasti Komisije, s obzirom na to da se potonja ovlast temelji isključivo na članku 16. stavku 3. navedene direktive. U svakom slučaju, iz tumačenja tih dviju odredbi ne proizlazi da se njima uvodi bilo kakvo ograničenje u pogledu biljaka na koje se mogu odnositi mjere uništenja.

94. Iz toga proizlazi da, donošenjem Provedbene odluke 2015/789, Komisija nije prekoračila ovlasti koje su joj dodijeljene Direktivom 2000/29 s ciljem iskorjenjivanja ili ograničenja širenja štetnih organizama.

#### 4. Četvrto pitanje

95. Svojim četvrtim pitanjem, Sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li članak 6. stavak 2. Provedbene odluke 2015/789 nevaljan, jer se njime krše načela opreznosti, prikladnosti i proporcionalnosti.

96. Dvojbe koje je u tom pogledu izrazio sud koji je uputio zahtjev proizlaze iz činjenice da su Provedbenom odlukom 2015/789 naložene mjere iskorjenjivanja koje se odnose ne samo na zaražene biljke, već i na sve zdrave biljke u polumjeru od 100 metara oko zaraženih biljaka, premda ne postoji znanstvena sigurnost ni uzročna veza između bakterije i brzog sušenja maslinovih stabala ni patogenost tog organizma za biljke domaćine.

97. Osim toga, na temelju nijednog objektivnog dokaza ne može se tvrditi da je upravo polumjer od točno 100 metara, a ne manji, dostatan za ostvarenje željenog cilja, s obzirom na to da je agencija EFSA, premda se čini da je ta udaljenost uzeta kao referentna vrijednost zbog činjenice da insekti vektori bakterije ne mogu preletjeti s jedne biljke na drugu koja se nalazi na većoj udaljenosti od navedene, u svojem mišljenju od 26. studenoga 2013., međutim, navela da vjetar može prenositi insekte vektore na velike udaljenosti te je u svojem mišljenju od 6. siječnja 2015. navela da su podaci, na temelju kojih je moguće utvrditi do koje udaljenosti insekti vektori mogu letjeti, nedostatni.

98. Stoga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Provedbena odluka 2015/789 ne temelji se na provjerenim znanstvenim podacima koji potkrjepljuju Komisijine odabire i ne uključuje ocjenu rizika i mogućih posljedica nedostatka djelovanja. Tom se odlukom ne objašnjava na koji su način donesene mjere prikladne i ne ocjenjuje se postojanje manje radikalnih alternativnih mjera.

a) Uvodna razmatranja

99. Najprije treba procijeniti činjenice na kojima se temelji ocjena zakonitosti spornih mjera u glavnom postupku, koje su donesene na temelju znanstvenih podataka dostupnih u tom trenutku.

100. Podsjećam da se zakonitost akta Unije, u načelu, treba ocijeniti s obzirom na činjenične i pravne elemente koji su postojali u trenutku donošenja tog akta<sup>44</sup>. Međutim, čini mi se da je u nekoliko nedavnih presuda Suda moguće uočiti težnju za ublažavanjem strogoće tog načela, dopuštajući da se, u određenim posebnim okolnostima, u obzir uzmu naknadni činjenični elementi.

101. Presuda od 6. listopada 2015., Schrems<sup>45</sup>, predstavlja nedavni i osobito prikladan primjer te sudske prakse, s obzirom na to da je Sud naveo da, prilikom ispitivanja valjanosti Komisijine odluke kojom je utvrđeno da treća zemlja osigurava odgovarajuću razinu zaštite osobnih podataka koji se prenose, „potrebno je također uzeti u obzir i okolnosti koje su nastupile nakon donošenja te odluke”<sup>46</sup>. To rješenje opravdano je posebnom prirodom odluke o primjerenosti razine zaštite podataka, koju Komisija treba redovito ispitivati s obzirom na činjenični i pravni kontekst u trećim zemljama.

102. Slično tomu, Sud je u presudi od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr.<sup>47</sup>, potvrdio da, u okviru ocjene zakonitosti nacionalnog propisa koji još nije stupio na snagu, nacionalni sud [koji je] dužan ocijeniti usklađenost tog propisa s pravom Unije na dan kad sud donosi odluku<sup>48</sup>, treba uzeti u obzir svaki element o kojemu ima saznanje, „tim više u situaciji [...] u kojoj se čini da postoje znanstvene nesigurnosti glede stvarnih učinaka mjera predviđenih [tim] [...] propisom”<sup>49</sup>. Sud je to rješenje temeljio na načelu navedenom u svojoj presudi od 9. veljače 1999., Seymour-Smith i Perez<sup>50</sup>, u skladu s kojom se zahtjeve prava Unije treba poštovati „u svakom relevantnom trenutku, bilo da je riječ o trenutku donošenja, provedbe ili primjene mjere u konkretnom slučaju”<sup>51</sup>.

103. Sud je prethodno utvrdio da kada država članica donese nacionalni propis u okviru politike zaštite zdravlja ljudi ili životinja, taj je propis potrebno preispitati ako se čini da su se razlozi koji su doveli do njegova donošenja promijenili, osobito zbog promjena raspoloživih podataka koji proizlaze iz znanstvenog istraživanja<sup>52</sup>.

104. U pogledu primjene načela opreznosti, Sud je utvrdio da, kada novi elementi promijene percepciju rizika ili pokažu da se taj rizik može ograničiti mjerama koje su manje ograničavajuće od postojećih, na institucijama Unije, a osobito na Komisiji, koja ima ovlast inicijative, da osiguraju prilagodbu propisa novim podacima<sup>53</sup>.

105. Konačno, zanimljivo je istaknuti da je u svojoj presudi od 8. rujna 2011., Monsanto i drugi<sup>54</sup>, Sud utvrdio da je, iako su nacionalni sudovi koji odlučuju o postupcima pokrenutima protiv hitnih mjera koje su države članice donijele u skladu s člankom 34. Uredbe (EZ) br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje<sup>55</sup> nadležni za

44 — <sup>45</sup> – Vidjeti u tom smislu osobito presudu od 23. prosinca 2015., Parlament/Vijeće (C-595/14, EU:C:2015:847, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

45 — <sup>46</sup> – C-362/14, EU:C:2015:650

46 — <sup>47</sup> – Točka 77.

47 — <sup>48</sup> – C-333/14, EU:C:2015:845

48 — <sup>49</sup> – Točka 63.

49 — <sup>50</sup> – Točka 64.

50 — <sup>51</sup> – C-167/97, EU:C:1999:60

51 — <sup>52</sup> – Točka 45.

52 — <sup>53</sup> – Vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 1984., Heijn (94/83, EU:C:1984:285, t. 18.) i od 13. ožujka 1986., Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, t. 16.).

53 — <sup>54</sup> – Vidjeti presudu od 11. srpnja 2013., Francuska/Komisija (C-601/11 P, EU:C:2013:465, t. 110. i navedenu sudsku praksu).

54 — <sup>55</sup> – C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553

55 — <sup>56</sup> – (SL 2003., L 268, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 167.)

ocjenu zakonitosti takvih mjera s obzirom na, osobito, materijalnopravne uvjete iz predmetne uredbe do donošenja odluke na razini Unije, s druge strane, ako je donesena odluka u konkretnom slučaju, činjenične i pravne ocjene sadržane u takvoj odluci obvezuju sudove koji ocjenjuju zakonitost privremenih mjera donesenih na nacionalnoj razini<sup>56</sup>. Stoga se tom presudom, koja je opravdana potrebom za nadređenosti i ujednačenosti prava Unije, propisuje uzimanje u obzir činjeničnih i pravnih ocjena sadržanih u odlukama donesenima na razini Unije, u slučaju da su one donesene nakon nacionalnih mjera čija se zakonitost osporava.

106. Predlažem donošenje rješenja koje je spoj tradicionalnog usmjerenja sudske prakse i novog smjera koji govori u prilog uzimanju u obzir naknadnih elemenata. U ovom se rješenju ističe da nove okolnosti koje su uslijedile nakon donošenja akta mogu ne samo opravdati retroaktivno utvrđenje njegove nevaljanosti, već i, po potrebi, onemogućiti zakonito provođenje mjera donesenih na temelju tog akta.

107. Prema mojem mišljenju, ako novi znanstveni podaci kojima se isključilo postojanje bilo kakvih fitosanitarnih rizika povezanih s bakterijom *Xylella fastidiosa* mogu opravdati činjenicu da Provedbena odluka 2015/789 i s njom povezane nacionalne odluke više nisu provedive, smatram da se jednako tako, kako bi se *a posteriori* pružili dokazi za Komisijine odabire, u obzir može uzeti poboljšanje znanstvenih spoznaja koja bi, nasuprot tomu, trebala poslužiti za potvrđivanje rizika koji je utvrđen kao potencijalan u trenutku donošenja mjera iskorjenjivanja.

108. S obzirom na prethodna razmatranja, pri odgovaranju na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev neću se ograničiti samo na znanstvene podatke poznate na dan donošenja Provedbene odluke 2015/789.

#### b) Poštovanje načela opreznosti

109. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da zakonodavac Unije treba uzeti obzir načelo opreznosti u skladu s kojim je moguće poduzeti mjere [...] ne čekajući da se u potpunosti i u punoj težini ostvare rizici [...] kada postojanje i opseg tih rizika još uvijek nisu sa sigurnošću utvrđeni<sup>57</sup>.

110. Osim toga, načelo opreznosti opravdava uporabu ograničavajućih mjera kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje ili opseg navodnog rizika zbog nedovoljnih, neuvjerljivih ili nepreciznih rezultata provedenih studija, a u slučaju njegova ostvarenja postoji vjerojatnost nastanka stvarne štete za javno zdravlje<sup>58</sup>.

111. Stoga, načelom opreznosti potkrepljuju se mjere zakonodavca Unije u slučaju nesigurnosti u pogledu postojanja rizika za okoliš, za ljudsko zdravlje ili za zdravlje životinja ili biljaka, s obzirom na to da ta nesigurnost ne proizlazi iz nepostojanja saznanja, već iz okolnosti utvrđenih znanstvenom ocjenom.

112. Stoga se postavlja pitanje je li Komisija povrijedila to načelo propisivanjem državama članicama donošenje mjera iskorjenjivanja biljaka domaćina koje se nalaze u polumjeru od 100 metara oko zaraženih biljaka.

113. Smatram da nije.

114. Tužitelji u glavnom postupku, u biti, osporavaju činjenicu da je tako stroga mjera propisana bez postojanja znanstvenog uporišta u pogledu uzročne veze između bakterije i sušenja maslinovih stabala.

56 — <sup>57</sup> — Presuda od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 78. do 80.)

57 — <sup>58</sup> — Vidjeti osobito presudu od 17. prosinca 2015., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, t. 81. i navedenu sudsku praksu).

58 — <sup>59</sup> — Vidjeti osobito presudu od 17. prosinca 2015., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, t. 82. i navedenu sudsku praksu).

115. Treba utvrditi kako se taj razlog temeljio na netočnom tumačenju načela opreznosti, kojim se uopće ne zabranjuje donošenje bilo kakve mjere u slučaju nepostojanja znanstvenog uporišta i kojim se, naprotiv, odobrava djelovanje institucija Unije čak i ako se nađu u situaciji znanstvene nesigurnosti. To načelo, u skladu sa standardnom formulacijom, nije načelo suzdržavanja, već načelo djelovanja u situaciji nesigurnosti.

116. Stoga, iako je točno da postojanje uzročne veze između organizma *Xylella fastidiosa* i sindroma brzog sušenja maslinovih stabala nije dokazano u mišljenju od 6. siječnja 2015., tim se mišljenjem, međutim, dokazala znatna povezanost između bakterije i prisutnosti te patologije. Stoga se postojanje mogućeg rizika, koji proizlazi iz širenja bakterije, s obzirom na tadašnje znanstvene spoznaje, moglo smatrati u dovoljnoj mjeri dokazanim da se opravda primjena načela opreznosti.

117. Osim toga, rizik je iz samo mogućeg prešao u stvaran nakon što je 17. ožujka 2016. doneseno mišljenje agencije EFSA<sup>59</sup>, u kojemu je navedeno da rezultati nedavnih pokusa pokazuju da izolat „De Donno” organizma *Xylella fastidiosa* uzrokuje simptome sindroma brzog sušenja maslinovih stabala te da se stoga radi o uzročniku bolesti<sup>60</sup>.

118. Preostaje utvrditi jesu li mjere donesene Provedbenom odlukom 2015/789 proporcionalne.

#### c) Poštovanje načela proporcionalnosti

119. Kako bi se provjerilo je li Komisija poštovala načelo proporcionalnosti pri izvršavanju ovlasti koje su joj priznate člankom 16. stavkom 3. Direktive 2000/29, treba se utvrditi jesu li sredstva koja je ona upotrijebila Provedbenom odlukom 2015/789 bila primjerena za ostvarenje predviđenog cilja i je li se njima prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarivanje.

120. Kao prvo, u pogledu primjerenosti sporne mjere u glavnom postupku za ostvarivanje postavljenog cilja, valja istaknuti, kao što je EFSA navela u svojem mišljenju od 6. siječnja 2015., da asimptomatični domaćini i asimptomatične ili blage zaraze mogu promaknuti ispitivanjima koja se isključivo temelje na vizualnom pregledu, čak i na laboratorijskim testiranjima, zbog eventualne rane faze zaraze ili heterogene raširenosti bakterije u biljci. Polazeći od tvrdnje da bolest s jedne biljke na drugu prenose insekti vektori i da postoji vrijeme latencije između inokulacije bakterije vektorima i pojave simptoma, ili čak mogućnosti otkrivanja bakterije u biljci, EFSA je smatrala da je bitno prilikom iskorjenjivanja biljaka za koje je poznato da su zaražene također uništiti sve druge biljke koje se nalaze u njihovoj blizini.

121. U pogledu utvrđivanja polumjera od 100 metara oko zaraženog bilja, valja istaknuti da je EFSA, premda je navela da postoje trajne nesigurnosti u pogledu uloge zaraze uzrokovane ljudskom intervencijom i u pogledu mehanizama širenja putem vjetra te nedostatnosti podataka koji se odnose na domet leta insekata vektora, koji su jedini prirodni prijenosnici bakterije, svejedno navela da ti insekti obično prelaze kratke udaljenosti, do 100 metara, iako ih vjetar vjerojatno može odnijeti i na veće udaljenosti.

122. Čini mi se da se tom dvojakom tvrdnjom agencije EFSA opravdava izbor Komisije da iskorijeni ne samo zaražene biljke, već i biljke domaćine, neovisno o njihovom zdravstvenom stanju, koje se nalaze na području u kojemu je najviša vjerojatnost širenja zaraze od zaraženog stabla na zdravo stablo. Premda očito nije jasno može li se s pomoću mjere koju je donijela Komisiju zauvijek i u potpunosti zaustaviti širenje bakterije, ta je mjera primjerena za djelotvorno smanjenje rizika od širenja.

59 — <sup>60</sup> – Vidjeti „Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*”, dostupno na internetskoj stranici agencije EFSA.

60 — <sup>61</sup> – Vidjeti str. 10. i 11. tog mišljenja.

123. U odgovoru na prigovor tužiteljâ u glavnom postupku iznesenom na raspravi, koji se odnosi na proturječnost koja proizlazi iz činjenice da se trebaju predvidjeti mjere iskorjenjivanja na područjima koja su u manjoj mjeri zaražena, izuzevši u pokrajini Lecce, koja je najzaraženija i u kojoj je moguće primijeniti jednostavne mjere sprečavanja širenja, dodajem da je navedena razlika između postupaka zapravo opravdana. Naime, kao što je to istaknula Komisija u uvodnoj izjavi 7. Provedbene odluke 2015/789, iskorjenjivanje bakterije u pokrajini Lecce više nije moguće, s obzirom na to da je ona već tamo prisutna. Štoviše, kao što je talijanska vlada tvrdila na saslušanju, navedeni različiti postupak objašnjava se zemljopisnim položajem pokrajine Lecce, koja se nalazi na krajnjem jugu Italije i okružena je morem, osim njezine sjeverne granice.

124. Kao drugo, u pogledu pitanja je li spornom mjerom u glavnom postupku prekoračeno ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja, valja istaknuti da na dan donošenja Provedbene odluke 2015/789 nisu postojale manje ograničavajuće mjere kojima se bakterija može iskorijeniti. Naime, EFSA je u svojemu mišljenju od 6. siječnja 2015. navela da trenutačno ne postoji nikakav postupak koji omogućuje ozdravljenje bolesnih biljaka na otvorenom polju i da, iako je moguće da promjene sustava uzgoja, kao što je okresivanje, gnojenje i navodnjavanje, imaju određeni utjecaj na bolest, one ne mogu biti dovoljne za ozdravljenje biljaka. Nadalje, detaljnije ispitujući učinkovitost sječe maslinovih stabala, EFSA je navela da je „u regiji Apuliji jako obrezivanje zaraženih maslina dovelo do nastanka novih izbojaka na deblu stabala, ali do sada nije dokazano da je ta metoda učinkovita za ozdravljenje biljaka i sprečavanje njihove smrti”<sup>61</sup>.

125. U tim okolnostima, nije dokazano da je Komisija počinila očitu pogrešku pri ocjeni propisivanjem iskorjenjivanja biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenu stanju, koje se nalaze u polumjeru od 100 metara oko zaraženih biljaka.

#### C – Šesto pitanje

126. Svojim šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li Provedbena odluka 2015/789 nevaljana, jer se njome krše načela prikladnosti i proporcionalnosti, zbog činjenice da predviđa mjere uklanjanja biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenu stanju, biljaka za koje je potvrđena zaraza organizmom *Xylella fastidiosa* i biljaka koje imaju simptome moguće zaraze ili za koje se sumnja na zarazu, pritom ne predviđajući nikakav oblik naknade štete u korist vlasnika koji nisu odgovorni za širenje bakterije.

127. Sud je u više navrata imao prilike odlučivati u pogledu naknade štete vlasnicima nastale zbog nacionalnih mjera donesenih provedbom prava Unije.

128. U skladu s presudom od 6. travnja 1995., Flip i Verdegem<sup>62</sup>, čiji su predmet propisi Unije u pogledu klasične svinjske kuge, zakonodavac Unije, pri donošenju mjera za borbu protiv te bolesti, nije imao namjeru urediti financijske aspekte koji se odnose na provedbu tih mjera među odnosnim vlasnicima životinja i, osobito, propisati mjere naknade štete u korist tih vlasnika<sup>63</sup>. U nedostatku pravnih odredbi Unije o tom pitanju, naknada štete vlasnicima čije su svinje zaklane po nalogu nacionalnih tijela u okviru mjera za borbu protiv navedene bolesti je pod nadležnošću svake države članice<sup>64</sup>.

61 — <sup>62</sup> – Vidjeti t. 97. ovog mišljenja.

62 — <sup>63</sup> – C-315/93, EU:C:1995:102

63 — <sup>64</sup> – Točka 25.

64 — <sup>65</sup> – Točka 30.

129. Sud je potvrdio svoju sudsku praksu u svojoj presudi od 10. srpnja 2003., Booker Aquaculture i Hydro Seafood<sup>65</sup>, čiji su predmet propisi Unije kojima se uspostavljaju minimalne mjere za borbu protiv nekih bolesti riba. Nakon što je naveo da zakonodavac Unije, u okviru širokog diskrecijskog prava kojim raspolaže u pogledu poljoprivredne politike, da je primjereno djelomično ili u potpunosti naknaditi štetu vlasnicima farmi čije su životinje bile uništene i zaklane, Sud je zaključio da se na temelju te tvrdnje nije moglo zaključiti da u pravu Unije postoji opće načelo kojim se nalaže isplata naknade štete u svakom slučaju<sup>66</sup>.

130. Sud je iznova potvrdio tu sudsku praksu u presudi od 22. svibnja 2014., Érsekcsanádi Mezőgazdasági<sup>67</sup>, čiji su predmet propisi Unije o mjerama u vezi s kontrolom influence ptica, istodobno navodeći da je sudska praksa primjenjiva i u glavnom postupku, „uzevši u obzir osobito činjenicu da su nacionalne mjere u predmetu uglavnom manjeg stupnja težine od mjera uništavanja i klanja u predmetu koji je doveo do gore navedene presude Booker Aquaculture i Hydro Seafood [68]”<sup>69</sup>.

131. Međutim, pravna situacija u potpunosti je izmijenjena u presudama od 6. travnja 1995., Flip i Verdegem (C-315/93, EU:C:1995:102) i od 10. srpnja 2003., Booker Aquaculture i Hydro Seafood (C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397).

132. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, u pogledu temeljnih prava, treba primjenjivati Povelju, u kojoj su navedeni pravo na vlasništvo, kao i pravo na pravičnu naknadu u slučaju gubitka vlasništva. U skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje, „[v]lasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživavanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa”.

133. U skladu s Objašnjenjima koja se odnose na članak 17. Povelje<sup>70</sup> koja se, u skladu s člankom 6. stavkom 1. podstavkom 3. UEU-a i člankom 52. stavkom 7. te Povelje, trebaju uzeti u obzir radi njezina tumačenja, taj članak odgovara članku 1. Prvog dodatnog Protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950.

134. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, članak 1. Prvog dodatnog Protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda sadržava tri „različita” pravila koja se „nadopunjuju”. U prvom je pravilu, koje je navedeno u prvoj rečenici stavka 1., navedeno načelo uživanja svojega vlasništva, koje ima opći karakter, dok se u drugim dvama pravilima razmatraju moguće povrede prava na vlasništvo. Drugo se pravilo, sadržano u drugoj rečenici istog stavka, odnosi na lišavanje vlasništva te podliježe određenim uvjetima. Konačno, trećim se pravilom, navedenim u stavku 2., državama ugovornicama dodjeljuje ovlast da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva<sup>71</sup>.

135. U svakom slučaju, Europski sud za ljudska prava nalaže poštovanje uvjeta proporcionalnosti u obliku načela „pravične ravnoteže” koju je potrebno ostvariti između zahtjeva općeg interesa i obveza zaštite prava na vlasništvo<sup>72</sup>.

65 — <sup>66</sup> – C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397

66 — <sup>67</sup> – Točka 85.

67 — <sup>68</sup> – C-56/13, EU:C:2014:352

68 — <sup>69</sup> – C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397

69 — <sup>70</sup> – Vidjeti presudu od 22. svibnja 2014., Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, t. 49.).

70 — <sup>71</sup> – Vidjeti objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.).

71 — <sup>72</sup> – ESLJP, 23. rujna 1982., Sporrang i Lönnroth protiv Švedske, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, t. 61.

72 — <sup>73</sup> – ESLJP, 23. rujna 1982., Sporrang i Lönnroth protiv Švedske, ECHR:1982:0923JUD000715175, t. 69.

136. U slučaju mjere kojom se osobu lišava njezina vlasništva, pravična ravnoteža nužno podrazumijeva plaćanje „razumne” naknade, osim u „iznimnim okolnostima”. U situacijama na koje se primjenjuju propisi o korištenju imovine odnosno u situacijama koje nije moguće obuhvatiti jednom preciznom kategorijom, potreba za uspostavom „pravične ravnoteže” između zahtjeva općeg interesa i obveza zaštite temeljnih prava pojedinca imaju različita rješenja, s obzirom na to da u tom slučaju naknada štete vlasnicima predstavlja samo jedan od elemenata koji se treba uzeti u obzir radi sveukupnog ispitivanja „pravične ravnoteže” između predmetnih interesa. „Pravična ravnoteža” prestaje kada osoba ima „posebnu i pretjeranu”<sup>73</sup> obvezu, koja nije proporcionalna u odnosu na cilj od javnog interesa koji se želi postići, a da za tu obvezu nije isplaćena odgovarajuća naknada.

137. Nije potrebno utvrditi podrazumijeva li uklanjanje bilja, neovisno o njihovu zdravstvenu stanju, koje se nalaze u polumjeru od 100 metara oko zaraženih biljaka lišavanje vlasništva, s obzirom na to da se predmetna mjera može izjednačiti sa stvarnom mjerom izvlaštenja, dovoljno je utvrditi da ta mjera zasigurno predstavlja posezanje u pravo na vlasništvo tužitelja u glavnom postupku. S obzirom na osobito štetne posljedice koje iz toga proizlaze za predmetne vlasnike, navedena mjera je prikladna za uspostavu pravične ravnoteže između zahtjeva općeg interesa i zaštite prava na vlasništvo samo ako vlasnik predmetnog poljoprivrednog zemljišta ima pravo na naknadu štete. Stoga iz članka 17. Povelje proizlazi da, kako bi se osigurala pravična ravnoteža između predmetnih interesa, vlasnici posječenih biljaka imaju pravo na naknadu štete razumno proporcionalne vrijednosti te imovine.

138. S obzirom na to da pravo na naknadu štete izravno proizlazi iz članka 17. Povelje, šutnja u pogledu točke Direktive 2000/29 i Provedbene odluke 2015/789 ne može se tumačiti na način da ona isključuje to pravo. Posljedično, tužitelji u glavnom postupku ne mogu zakonodavcu Unije prigovoriti povredu načela prikladnosti i proporcionalnosti stoga što nije predvidio sustav naknada.

139. U skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, njezine odredbe odnose se na države članice samo kada provode pravo Unije. Valja istaknuti da države članice provode pravo Unije, u smislu te odredbe, donošenjem mjera iskorjenjivanja ili ograničavanjem širenja na temelju Provedbene odluke 2015/789, koja je i sama donesena na temelju Direktive 2000/29<sup>74</sup>. One su stoga, u skladu s člankom 17. Povelje, dužne uspostaviti sustav kojim se vlasnicima predmetnog poljoprivrednog zemljišta isplaćuje naknada štete razumno proporcionalna vrijednosti uništenog bilja.

140. Osim toga, smatram da se, kako je istaknula Komisija, sustavi naknade štete koje predviđaju države članice radi popravljivanja zadiranja, koje je javnom interesu, u pravo na vlasništvo, mogu sufinancirati sredstvima Unije u okviru Uredbe (EU) br. 652/2014<sup>75</sup>.

141. Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da ispitivanjem postavljenih pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 6. Provedbene odluke 2015/789.

73 — <sup>74</sup> – ESLJP, 23. rujna 1982., Sporrang i Lönnroth protiv Švedske, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, t. 73.

74 — <sup>75</sup> – U tom se pogledu ne slažem s rješenjem iz točke 55. presude od 22. svibnja 2014., Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — <sup>76</sup> – Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o utvrđivanju odredaba za upravljanje rashodima koji se odnose na prehrambeni lanac, zdravlje i dobrobit životinja te na biljno zdravstvo i biljni reprodukcijski materijal, o izmjeni direktiva Vijeća 98/56/EZ, 2000/29/EZ i 2008/90/EZ, uredbi (EZ) br. 178/2002, (EZ) br. 882/2004 i (EZ) br. 396/2005 Europskog parlamenta i Vijeća, Direktive 2009/128/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 66/399/EEZ, 76/894/EEZ i 2009/470/EZ (SL 2014., L 189, str. 1. i ispravak u SL-u 2015., L 328, str. 126.).

#### IV – Zaključak

142. S obzirom na prethodna razmatranja, Sudu predlažem da na pitanja koja je postavio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud za Lacij, Italija) odgovori kako slijedi:

Članak 6. Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/789 od 18. svibnja 2015. o mjerama za sprečavanje unošenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Well i dr.) i njegova širenja unutar Unije treba se tumačiti na način da mjeru uklanjanja biljaka predviđenu stavkom 2. tog članka predmetna država članica treba primijeniti nakon provedbe fitosanitarnih postupaka protiv vektora bakterije predviđenih stavkom 4. istog članka.

Ispitivanjem postavljenih pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 6. Provedbene odluke 2015/789.