



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

5. rujna 2019.\*

„Povreda obveze države članice – Zdravstvena zaštita bilja – Direktiva 2000/29/EZ – Zaštita protiv unošenja i širenja u Europskoj uniji organizama štetnih za bilje i biljne proizvode – Članak 16. stavci 1. i 3. – Provedbena odluka (EU) 2015/789 – Mjere za sprečavanje unošenja u Uniju bakterije *Xylella fastidiosa* i njezina širenja unutar Unije (Wells et al.) – Članak 7. stavak 2. točka (c) – Mjere za sprečavanje širenja – Obveza neodgodivog uklanjanja zaraženog bilja u pojasu od 20 kilometara u zaraženom području – Članak 7. stavak 7. – Obveza praćenja – Godišnji pregledi – Članak 6. stavci 2., 7. i 9. – Mjere iskorjenjivanja – Opetovana i raširena povreda – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Obveza lojalne suradnje”

U predmetu C-443/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 4. srpnja 2018.,

**Europska komisija**, koju zastupaju B. Eggers i D. Bianchi, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Talijanske Republike**, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i G. Casellija, *avvocati dello Stato*,

tuženik,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešić i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir odluku predsjednika Suda da, na zahtjev Europske komisije, tom predmetu dà prednost pri odlučivanju u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika Suda,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: talijanski

## Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Talijanska Republika:
  - time što u području za sprečavanje širenja nije osigurala da se odmah ukloni barem sve bilje za koje je utvrđeno da je zaraženo organizmom *Xylella fastidiosa* (u daljnjem tekstu: *Xf*) ako se nalazi u zaraženom području unutar 20 kilometara od granice između tog zaraženog područja i ostatka područja Europske unije, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 7. stavka 2. točke (c) Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/789 od 18. svibnja 2015. o mjerama za sprečavanje unošenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) i njegova širenja unutar Unije (SL 2015., L 125, str. 36.), kako je izmijenjena Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2016/764 od 12. svibnja 2016. (SL 2016., L 126, str. 77.) (u daljnjem tekstu: izmijenjena Provedbena odluka 2015/789);
  - time što u području za sprečavanje širenja nije osigurala praćenje prisutnosti organizma *Xf* provođenjem godišnjih pregleda u prikladnim trenucima tijekom godine, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 7. stavka 7. izmijenjene Provedbene odluke (EU) 2015/789; i
  - osim toga, time što nije kontinuirano odmah poduzimala mjere za sprečavanje širenja organizma *Xf* i time opetovano povrijedila posebne obveze iz izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 u vezi s navedenim zaraženim područjima tako da se bakterija na taj način mogla širiti, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavaka 2., 7. i 9. i članka 7. stavka 2. točke (c) i članka 7. stavka 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 te temeljne obveze iz članka 16. stavka 1. 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 (SL 2000., L 169, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 2., str. 189.), kako je izmijenjena Provedbenom direktivom Komisije (EU) 2017/1279 od 14. srpnja 2017. (u daljnjem tekstu: Direktiva 2000/29), i obvezu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.

### Pravni okvir

#### *Direktiva 2000/29*

- 2 U skladu s člankom 16. Direktive 2000/29:

„1. Svaka država članica odmah prijavljuje u pisanom obliku Komisiji i ostalim državama članicama prisustvo na svom državnom području svakog štetnog organizma navedenog u Prilogu I., dijelu A, odjeljku I. [...]

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.

[...]

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 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. stavku 2. Komisija prati razvoj situacije i, po istom postupku, izmjenjuje ili opoziva navedene mjere, prema tome kako to nalaže razvoj situacije. [...]

[...]

- 3 U Prilogu I. dijelu A Direktive 2000/29 nabrajaju se „[š]tetni organizmi čije se unošenje i širenje zabranjuje unutar svih država članica”. Odjeljak II. tog dijela, naslovljen „Štetni organizmi za koje ima spoznaja o pojavi u Zajednici i relevantni za cijelu Zajednicu”, u točki (b), naslovljenoj „Bakterije”, sadržava podtočku 3. koja glasi: „*Xylella fastidiosa* (Wells et al.)”.

### **Provedbene odluke 2014/87/EU i 2014/497/EU**

- 4 U Provedbenoj odluci Komisije 2014/87/EU od 13. veljače 2014. o mjerama za sprečavanje širenja unutar Unije organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju.) (SL 2014., L 45, str. 29.), koja je donesena na temelju Direktive 2000/29, a osobito na temelju njezina članka 16. stavka 3. četvrte rečenice, u njezinim uvodnim izjavama 2. do 4. te 7. i 8. navodi se:

„(2) Italija je 21. listopada 2013. obavijestila druge države članice i Komisiju o prisutnosti [*Xf* (u daljnjem tekstu: navedeni organizam)] na svojem državnom području, i to na dvama zasebnim područjima provincije Lecce u regiji Apuliji. Nakon toga su u istoj provinciji zabilježene još dvije zasebne pojave navedenog organizma. Prisutnost navedenog organizma potvrđena je na nekoliko biljnih vrsta, uključujući *Olea europaea* L., [...], na kojima su primijećeni simptomi kao što je uvenutost rubova listova i brzo propadanje. [...]

(3) Dana 29. listopada 2013. u regiji Apuliji poduzete su hitne mjere za sprečavanje i iskorjenjivanje navedenog organizma [...] u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2000/29 [...]

(4) Italija je izvijestila da tijekom inspekcijskog nadzora nije zabilježena prisutnost navedenog organizma u susjednim provincijama Brindisi i Taranto.

[...]

(7) S obzirom na njegovu prirodu, vjerojatno je da će se navedeni organizam brzo proširiti i rasprostraniti. Kako bi se osiguralo da se navedeni organizam ne proširi na ostatak Unije, potrebno je odmah poduzeti mjere. Sve dok ne budu dostupne konkretnije informacije o rasponu domaćina, vektorima, načinima širenja te mogućnostima smanjenja rizika, primjereno je zabraniti kretanje [bilja namijenjenog sadnji] izvan područja na kojima se vjerojatno nalazi zaraženo bilje.

(8) Uzimajući u obzir lokacije na kojima je navedeni organizam prisutan, poseban zemljopisni položaj provincije Lecce i neizvjesnosti u pogledu kriterija za demarkiranje, ta zabrana bi se radi njezine brze i učinkovite primjene trebala odnositi na cijelu navedenu provinciju.”

- 5 Stoga je Komisija u skladu s tom prvom provedbenom odlukom u članku 1. zabranila „kretanje bilja namijenjenog sadnji izvan provincije Lecce, regija Apulija, Italija”, u članku 2. propisala provedbu službenih godišnjih pregleda za otkrivanje prisutnosti bakterije *Xf* i u članku 3. naložila državama članicama da osiguraju da u slučaju da bilo koja osoba primijeti prisutnost navedenog organizma ili s razlogom sumnja na takvu prisutnost, ta osoba o tome obavijesti nadležno tijelo u roku od deset kalendarskih dana.

- 6 Navedena provedbena odluka stavljena je izvan snage Provedbenom odlukom Komisije 2014/497/EU od 23. srpnja 2014. o mjerama za sprečavanje širenja unutar Unije organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju.) (SL 2014., L 219, str. 56.).

- 7 U skladu s tom drugom provedbenom odlukom, koja ima istu pravnu osnovu kao i prva, Komisija je ograničila kretanje bilja koje je domaćin bakterije *Xf* i njegovo unošenje u Uniju podvrgnula različitim uvjetima kad ono potječe iz trećih zemalja za koje je poznato da je u njima prisutna ta bakterija

(članci 2. i 3.). Nadalje, radi iskorjenjivanja bakterije *Xf* i sprečavanja njezina širenja, Komisija je državama članicama naložila da, kad je to potrebno, razgraniče „demarkirana područja”, koja se sastoje od „zaražene zone” i „tampon-zone”, u kojima države članice moraju, među ostalim, odstraniti sve biljke zaražene bakterijom *Xf* i sve biljke sa simptomima koji upućuju na moguću zarazu tom bakterijom te sve biljke koje bi mogle biti zaražene (članak 7. i Prilog III., odjeljak 2, točka (a)).

### **Provedbena odluka 2015/789**

- 8 Provedbena odluka 2014/497 stavljena je izvan snage Provedbenom odlukom 2015/789 koja, donesena na temelju iste pravne osnove kao i prve dvije odluke, sadržava sljedeće uvodne izjave:

„(1) S obzirom na revizije koje je provela Komisija i na priopćenja talijanskih nadležnih tijela o novim izbijanjima, mjere predviđene Provedbenom odlukom [2014/87] trebalo bi pojačati.

[...]

(4) Kako bi se navedeni organizam iskorijenio i kako bi se spriječilo njegovo daljnje širenje u ostatak Unije, države članice trebale bi uspostaviti demarkirana područja koja se sastoje od zaraženog područja i sigurnosnog područja te primijeniti mjere iskorjenjivanja.[...]

[...]

(7) U pokrajini Lecceu navedeni organizam već je nastanjen. Ako je iz dokaza vidljivo da je u određenim dijelovima tog područja navedeni organizam prisutan već više od dvije godine i da više nije moguće iskorijeniti ga, nadležno službeno tijelo trebalo bi imati mogućnost primjene mjera sprečavanja širenja umjesto mjera iskorjenjivanja kako bi zaštitilo barem mjesta proizvodnje, bilje s posebnom kulturnom, društvenom ili znanstvenom vrijednošću te granicu s ostatkom područja Unije. Cilj mjera sprečavanja širenja trebalo bi biti smanjenje količine bakterijskog inokulata na tom području na najmanju moguću razinu i održavanje populacije vektora na najnižoj mogućoj razini.

(8) Kako bi se osigurala učinkovita zaštita ostatka područja Unije od navedenog organizma, a uzimajući u obzir moguće širenje navedenog organizma prirodnim putem ili prijenosom u koji su uključeni ljudi, osim premještanjem navedenog bilja namijenjenog za sadnju, primjereno je uspostaviti područje nadzora odmah uz sigurnosno područje kojim je okruženo zaraženo područje u pokrajini Lecceu.

[...]”

- 9 Provedbena odluka 2015/789 izmijenjena je Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2015/2417 od 17. prosinca 2015. (SL 2015., L 333, str. 43.), a zatim Provedbenom odlukom 2016/764 čije uvodne izjave 1. do 4. glase:

„(1) Italija je u razdoblju od donošenja Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/789 do veljače 2016. obavijestila Komisiju o nekoliko slučajeva izbijanja organizma [*Xf*] [...] (u daljnjem tekstu „navedeni organizam”) u različitim dijelovima područja kojim je okružena pokrajina Lecce. Ta izbijanja dogodila su se u brojnim različitim općinama u pokrajinama Taranto i Brindisi. Nadalje, zadnja revizija koju je Komisija provela u studenome 2015. potvrdila je da su u području kojim je okružena pokrajina Lecce (regija Apulija, Italija) aktivnosti pregleda propisane Provedbenom odlukom [2015/789] provedene samo u vrlo ograničenoj mjeri. Revizija je potvrdila i da postojeći program pregleda još ne osigurava pravodobno otkrivanje novih izbijanja ili točno utvrđivanje točnih razmjera širenja navedenog organizma u tom području.

- (2) Zadnja revizija potvrdila je rizik od brzog širenja navedenog organizma u ostatku predmetnog područja. Zbog tog razloga i s obzirom na veličinu područja primjereno je zaraženo područje u kojem se mogu primijeniti mjere sprečavanja širenja proširiti izvan granica pokrajine Lecce i dopustiti premještanje navedenog bilja iz tog područja samo uz vrlo stroge uvjete. Takvo proširenje trebalo bi se provesti odmah vodeći računa o tome da se rizik od daljnjeg širenja navedenog organizma u ostatku područja Unije povećava s početkom sezone letenja insekata vektora u rano proljeće. Zaraženo područje stoga bi trebalo proširiti tako da obuhvaća općine ili dijelove određenih općina pokrajina Brindisi i Taranto u kojima je došlo do izbivanja navedenog organizma ili gdje postoji vjerojatnost da se organizam već proširio i nastanio. To zaraženo područje, međutim, ne bi trebalo obuhvaćati područje za koje je Italija izjavila da u njemu nije prisutan navedeni organizam prije donošenja ove Odluke.
- (3) U cilju pravne sigurnosti tekst članka 7. stavka 2. točke (c) trebalo bi izmijeniti kako bi se pojasnilo da se mjere koje je potrebno poduzeti u skladu s tim člankom primjenjuju u zaraženom području, a ne izvan njega.
- (4) Kako bi se osigurala učinkovita zaštita ostatka područja Unije od navedenog organizma i u svrhu proširenja područja za sprečavanje širenja, primjereno je zamijeniti područje nadzora novim zahtjevima u pogledu pregleda u tom području za sprečavanje širenja. Ti bi se zahtjevi trebali primjenjivati na područje širine 20 km koje se proteže od granica sigurnosnog područja i koje se proširuje na područje za sprečavanje širenja te unutar okolnog sigurnosnog područja od 10 km.”
- 10 U članku 1. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, naslovljenom „Definicije”, predviđa se:
- „Za potrebe ove Odluke primjenjuju se sljedeće definicije:
- (a) ‚navedeni organizam’ znači bilo koja podvrsta organizma [Xf];
- (b) ‚biljke domaćini’ znači bilje namijenjeno za sadnju, osim sjemena, koje pripada rodovima i vrstama navedenima u bazi podataka Komisije biljaka domaćina na području Unije osjetljivih na organizam [Xf], za koje je utvrđeno da je osjetljivo na navedeni organizam na području Unije ili, ako je država članica, u skladu s člankom 4. stavkom 1. drugim podstavkom, demarkirala područje u pogledu samo jedne ili više podvrsta navedenog organizma, za koje je utvrđeno da je osjetljivo na tu podvrstu odnosno te podvrste;
- (c) ‚navedeno bilje’ znači biljke domaćini i sve bilje namijenjeno za sadnju [...];
- [...]”
- 11 U članku 4. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, naslovljenom „Uspostava demarkiranih područja”, propisuje se:
- „1. Ako se potvrdi prisutnost navedenog organizma, predmetna država članica odmah demarkira određeno područje u skladu sa stavkom 2. (dalje u tekstu: ‚demarkirano područje’).
- [...]”
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 i općinama koje su navedene u Prilogu II., zaraženo područje obuhvaća najmanje tu pokrajinu i te općine ili, ako je primjenjivo, katastarske čestice (*fogli*) tih općina.

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

[...]”

12 Članak 6. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, naslovljen „Mjere iskorjenjivanja”, glasi:

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

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

- (a) biljke domaćine, 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.

[...]

7. Predmetna država članica prati prisutnost navedenog organizma provođenjem godišnjih pregleda u prikladnim trenucima. Ona provodi vizualne preglede navedenog bilja i uzorkovanje i ispitivanje bilja sa simptomima te bilja bez simptoma u blizini bilja sa simptomima.

U sigurnosnim područjima područje za pregled temelji se na mreži podijeljenoj u kvadrate dimenzija 100 × 100 metara. Vizualni pregled provodi se u svakom od tih kvadrata.

[...]

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.

[...]”

13 U skladu s člankom 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, naslovljenim „Mjere iskorjenjivanja”:

„1. Odstupajući od članka 6., samo u zaraženom području iz članka 4. stavka 2. trećeg podstavka nadležno službeno tijelo predmetne države članice može donijeti odluku o primjenjivanju mjera sprečavanja širenja kako su utvrđene u stavcima 2. do 7. [...]

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

[...]

(c) na lokaciji unutar zaraženog područja iz članka 4. stavka 2. trećeg podstavka, koja se nalazi unutar 20 kilometara od granice između tog zaraženog područja i ostatka područja Unije.

[...]

7. Predmetna država članica prati prisutnost navedenog organizma provođenjem godišnjih pregleda u prikladnim trenucima tijekom godine u područjima koja se nalaze unutar 20 km kako je navedeno u stavku 2. točki (c).

[...]”

- 14 Prilog II. izmijenjenoj Provedbenoj odluci 2015/789, koji sadržava popis općina iz njezina članka 4. stavka 2., uključuje općine koje se nalaze u pokrajinama Brindisi i Taranto.

### **Predsudski postupak**

- 15 Komisija je 11. prosinca 2015., uzimajući u obzir širenje bakterije *Xf* u regiji Apuliji i stalno pogoršanje situacije od listopada 2013., talijanskim tijelima uputila pismo opomene pri čemu im je prigovorila, s jedne strane, da su propustila ukloniti zaraženo bilje i ono za koje su propisane točno određene obveze u skladu s člankom 6. stavkom 2. i člankom 7. stavkom 2. točkom (c) Provedbene odluke 2015/789 te, s druge strane, da nisu ispunila obvezu provođenja pregledâ u skladu s člankom 6. stavkom 7. i člankom 8. stavkom 2. te provedbene odluke.
- 16 Talijanska tijela odgovorila su 10. veljače 2016. na to pismo opomene naglasivši, među ostalim, da je Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij, Italija) donio suspenzivne mjere te je 22. siječnja 2016. Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a u pogledu valjanosti članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789 kojim je bila propisana obveza sječe u polumjeru od 100 metara oko zaraženog bilja. Talijanska tijela navela su da je zbog tih sudskih postupaka došlo do znatnog kašnjenja sa sječom stabala i da je izvršenje dijela Provedbene odluke 2015/789 postalo pravno nemoguće.
- 17 Dana 25. srpnja 2016., s obzirom na to da je Provedbenom odlukom 2016/764 izmijenjen zemljopisni doseg prigovora istaknutih u pismu opomene od 11. prosinca 2015., Komisija je talijanskim tijelima uputila dodatno pismo opomene u kojem je navela da je Talijanska Republika kontinuirano i opetovano povrijedila posebne obveze koje ima na temelju izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 i opću obvezu iz članka 16. stavka 1. Direktive 2000/29. Osim toga, Komisija je istaknula da je Talijanska Republika povrijedila načelo lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a. Nadalje, u tom pismu opomene navedeno je, među ostalim, da zaraženo bilje nije odmah uklonjeno i da je u području pregledâ bilo nedostataka.
- 18 Dana 26. kolovoza 2016. talijanska su tijela, odgovarajući na dodatno pismo opomene, istaknula da su pravne prepreke za provedbu praćenja i mjera uklanjanja koji su predviđeni izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789 ukinute i da su te djelatnosti bile nastavljene ili su uskoro trebale biti nastavljene pri čemu su pružila dodatne informacije o provedbi mjera za sprečavanje širenja kao i o djelatnostima praćenja provedenima u 2015. i 2016.
- 19 Komisija je 14. srpnja 2017. izdala obrazloženo mišljenje u kojem je Talijanskoj Republici prigovorila nekoliko povreda prava Unije. Kao prvo, potonjoj je prigovorila da protivno članku 7. stavku 2. točki (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 nije odmah provela sječû zaraženih biljaka u području za sprečavanje širenja. Kao drugo, Komisija joj je prigovorila da je povrijedila članak 6. stavke 3., 7. i 9. kao i članak 7. stavke 2., 3. i 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 zbog toga što je ta država članica povrijedila svoju obvezu da u području za sprečavanje širenja i sigurnosnom području u polumjeru od 100 metara oko zaraženog bilja osigura uzimanje uzoraka kao i da

provođenjem godišnjih pregleda u prikladnim trenucima tijekom godine prati prisutnost organizma *Xf*. Kao treće, Komisija je istaknula da je Talijanska Republika protivno članku 16. stavku 1. Direktive 2000/29 i članku 6. stavku 2. te članku 7. stavku 2. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 trajno i rašireno povrijedila obvezu donošenja mjera potrebnih za sprečavanje širenja organizma *Xf*. Kao četvrto, Komisija je toj državi članici prigovorila da je povrijedila obvezu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a raznim propustima zbog kojih navedena država članica nije mogla spriječiti širenje bolesti na više od 40 kilometara od 2015.

- 20 Talijanska tijela odgovorila su na to obrazloženo mišljenje 14. rujna 2017. Iako su priznala ozbiljnost situacije i svoju obvezu da odmah uklone bilje, ta su tijela istaknula, među ostalim, da je sječa bila značajno poboljšana zahvaljujući novim postupcima usvojenima na regionalnoj razini.
- 21 Budući da je smatrala da u svibnju 2018. Talijanska Republika nije postupila u skladu sa zahtjevom za neodgodivu intervenciju sadržanim u obrazloženom mišljenju radi sprečavanja širenja organizma *Xf* i da se zbog ustrajnosti nabrojanih povreda štetni organizam znatno proširio u području za sprečavanje širenja i sigurnosnom području, Komisija je podnijela ovu tužbu.

## O tužbi

### ***Prvi prigovor, koji se temelji na povredi članka 7. stavka 2. točke (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789***

#### *Argumentacija stranaka*

- 22 Komisija svojim prvim prigovorom prigovara Talijanskoj Republici da nije ispunila obvezu neodgodivog uklanjanja zaraženih biljaka iz članka 7. stavka 2. točke (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 time što je mnogobrojno bilje ostavila na terenu tijekom nekoliko mjeseci, odnosno ponekad dulje od jedne godine i to nakon što je zaraza otkrivena i tijekom sezone letenja insekata vektora. Međutim, rok između trenutka otkrivanja bolesti i trenutka provođenja stvarne sječe zaraženih biljaka mora se ograničiti na nekoliko dana, a u svakom slučaju ne smije biti dulji od 10 radnih dana ovisno o okolnostima.
- 23 U ovom slučaju, udio zaraženih biljaka koje su talijanska tijela posjekla do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 14. rujna 2017., dosegno je samo 78 % zaraženih biljaka utvrđenih tijekom izvršavanja praćenja za 2016. i na taj je datum još bilo potrebno ukloniti 191 stablo. Osim toga, analiza informacija koje su pružila ta tijela pokazala je dulja vremenska razdoblja između trenutka otkrivanja zaraženog bilja i trenutka izdavanja i dostave naloga za sječu, odnosno razdoblje od otprilike osam tjedana. Potreba identifikacije vlasnika i dostave obavijesti o mjeri sječe vlasnicima jedan je od glavnih razloga kašnjenja. Kada ta identifikacija nije bila moguća, obavijest o mjeri sječe nije se mogla dostaviti te tijela stoga nisu mogla provesti sječu. Osim toga, ako se vlasnik usprotivio mjeri, talijanska tijela nisu mogla osigurati da će zaraženo bilje biti odmah uklonjeno.
- 24 Međutim, obveza neodgodivog provođenja takvog uklanjanja podrazumijeva da nadležna tijela djeluju bez odlaganja. U tom pogledu, iskustvo stečeno u Italiji i u drugim državama članicama u kojima je otkriveno postojanje bakterije *Xf* pokazalo je da je zaraženo stablo moguće ukloniti za manje od tjedan dana. Nasuprot tomu, kada vrijeme koje je proteklo između otkrivanja bakterije i sječe zaraženog bilja uvelike premašuje taj rok, bakterija se nastavlja širiti. Budući da većina insekata vektora može prijeći udaljenost do 100 metara u 12 dana ključno je odmah intervenirati. To osobito vrijedi za slučaj kad je riječ o mjerama sprečavanja širenja u dijelu zaraženog područja iz članka 7. stavka 2. točke (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 u kojem se obveza uklanjanja odnosi samo na zaraženo bilje.



- 25 Stoga je skraćivanje na minimum vremenskog razdoblja između otkrivanja zaraženog bilja i njihova uklanjanja jedino sredstvo za sprečavanje širenja štetnog organizma u ostatku Unije. Države članice u tom smislu imaju obvezu rezultata. Naime, s obzirom na to da se izravno primjenjuje, izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789 državi članici ne ostavlja se nikakva margina prosudbe u pogledu njezine provedbe. Stoga se obveza uklanjanja zaraženog bilja ne može tumačiti na način da se ona odnosi samo na propisivanje mjera za uklanjanje biljaka, a ne i na njihovo izvršenje.
- 26 Sud je u presudi od 9. lipnja 2016., *Pesce i dr.* (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428) potvrdio da je Komisija opravdano mogla smatrati da je obveza neodgodivog uklanjanja zaraženog bilja prikladna i potrebna mjera za sprečavanje širenja bakterije *Xf*. Sud je također potvrdio da je Komisija odvagala različite interese o kojima je riječ. To osobito vrijedi za mjeru iz članka 7. stavka 2. točke (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 na temelju koje se moraju ukloniti samo zaražena stabla. Osim toga, važnost brzog uklanjanja zaraženog bilja prije početka sezone letenja insekata vektora tim je više ključna s obzirom na stalno i trajno kašnjenje zabilježeno u području godišnjih pregleda.
- 27 Pravnim i praktičnim problemima koje navodi Talijanska Republika, a koji su uzrokovani identifikacijom vlasnika zemljišta i pravnim sredstvima koje su neki od njih podnijeli, ne može se opravdati činjenica da je do uklanjanja zaraženih stabala došlo tek nekoliko mjeseci nakon otkrivanja zaraze. Ta država članica još se manje može pozvati na opće nacionalne odredbe čak i kad su one donesene na temelju drugih odredaba prava Unije. Komisijina namjera nije bila protiviti se primjerenom sudjelovanju vlasnika i njihovu ostvarivanju prava i ulaganju pravnih lijekova. Međutim, u skladu s člankom 6. stavkom 9. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, obvezom postizanja rezultata u vezi sa sječom stabala Talijanskoj Republici se nalaže donošenje svih mjera koje su potrebne za omogućavanje djelovanja odmah po otkrivanju zaraženog stabla. Tako su se u 2015. talijanska tijela koristila hitnim nacionalnim mjerama radi suočavanja s prvim izbijanjem.
- 28 Talijanska Republika tvrdi da se izraz „odmah” iz članka 7. stavka 2. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 mora shvatiti vodeći računa o sadržaju same obveze i pravnim uvjetima koji je uređuju.
- 29 Naime, budući da donošenje mjere poput uklanjanja zaraženog bilja ima značajne posljedice na pojedinačno pravo vlasništva, nužno je unaprijed identificirati vlasnika i dostaviti mu obavijesti o mjeri. Međutim, u ovom slučaju je, uzimajući u obzir poseban sustav vlasništva i upravljanja poljoprivrednim zemljištima regije Apulija, bilo vrlo teško identificirati vlasnike jer su oni u značajnom broju slučajeva preminuli ili borave izvan regije Apulija što je dovelo do kašnjenja s dostavama obavijesti. Osim toga, mjere se tiču znatnog broja vrlo velikih stabala maslina.
- 30 Osim toga, s obzirom na to da je rješenjem od 18. prosinca 2015. koje je donijela Procura della Repubblica di Lecce (državni odvjetnik u Lecceu, Italija) naložena hitna privremena mjera oduzimanja svih stabala maslina koja su trebala biti posječena, došlo je do pravne nemogućnosti provedbe mjera između 28. prosinca 2015., datuma potvrđivanja tog rješenja od strane Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (sudac za prethodne istrage pri sudu u Lecceu, Italija), i 25. srpnja 2016., datuma ukidanja mjere oduzimanja.
- 31 Donošenje predmetnih mjera uklanjanja bilo je tako predmet snažnih osporavanja temeljenih na izostanku dostatne sigurnosti tijekom razdoblja primjene tih mjera u pogledu povezanosti pojave sušenja stabala maslina i bakterije *Xf*. Ta nesigurnost bila je otklonjena tek znanstvenim mišljenjem Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA) od 31. ožujka 2016. Međutim, i dalje na nacionalnoj razini postoji kampanja dezinformiranja kojom se sugerira da zaraženo bilje ne mora biti posječeno, nego liječeno.
- 32 Osim toga, stajalište prema kojem se izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789 na teret država članica predviđa obveza rezultata koja se sastoji od osiguravanja sječe zaraženih stabala u vrlo kratkom roku nakon utvrđenja stanja zaraze je netočno. Naime, tekst članka 7. stavka 2. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 odnosi se na postupanje, odnosno „uklanjanje”, a ne na rezultat tog postupanja. U

nedostatku takve obveze rezultata, za postojanje povrede obveze potrebna je, kao što to proizlazi iz točaka 107. i 108. presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska (C-488/15, EU:C:2017:267), analiza primjerenosti odgovarajućeg napora države članice u svakom pojedinačnom slučaju neovisno o tome je li ostvarena svrha propisa. U ovom slučaju, složena djelatnost reguliranja, organiziranja i upravljanja sredstvima koju u vezi s donošenjem i provedbom predmetnih mjera provodi Talijanska Republika dokazuje da ona ispunjava obveze koje ima na temelju izmijenjene Provedbene odluke 2015/789.

### Ocjena Suda

- 33 Na temelju članka 7. stavka 2. točke (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, dotična država članica bila je dužna, u takozvanom području „za sprečavanje širenja” koje odgovara dijelu zaraženog područja koje uključuje pokrajinu Lecce i općine navedene u Prilogu II. toj odluci, a koje se sve nalaze u pokrajinama Brindisi i Taranto, „odmah” provesti uklanjanje, kao mjeru sprečavanja širenja, barem sveg bilja za koje je utvrđena zaraza navedenim organizmom, odnosno bakterijom *Xf*, ako se ono nalazi na mjestu u tom području smještenom na maksimalnoj udaljenosti od 20 kilometara od razgraničenja između navedenog područja i ostatka područja Unije (u daljnjem tekstu: pojas od 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja).
- 34 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, postojanje povrede mora se ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, tako da naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (vidjeti osobito presudu od 21. ožujka 2019., Komisija/Italija, C-498/17, EU:C:2019:243, t. 29. i navedenu sudsku praksu).
- 35 U ovom slučaju, rok određen u obrazloženom mišljenju istekao je 14. rujna 2017.
- 36 Međutim, Talijanska Republika ne osporava da na taj datum, od ukupno 886 zaraženih biljaka utvrđenih tijekom pregleda provedenog u sklopu izvršavanja praćenja za 2016., znatan dio njih, odnosno 191, koji čini oko 22 % ukupno zaraženih biljaka, još nije bio uklonjen u pojasa od 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja.
- 37 Osim toga, ta država članica ne osporava ni to da je uklanjanje zaraženih biljaka u tom pojasa od 20 kilometara, kad je do njega došlo, bilo izvršeno tek nakon proteka razdoblja od nekoliko mjeseci po utvrđenju zaraze tog bilja.
- 38 Tekst članka 7. stavka 2. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 sastavljen je u tom pogledu od izraza koji ne ostavljaju mjesta nikakvoj razumnoj sumnji. Naime, izraz „odmah” koji je upotrijebljen u toj odredbi ne može, s obzirom na svoje uobičajeno značenje u svakodnevnom jeziku, značiti rok od nekoliko tjedana, odnosno, kao u ovom slučaju, više mjeseci.
- 39 To tumačenje se tim više nameće jer se u skladu s EFSA-inim mišljenjima od 6. siječnja 2015. i 17. ožujka 2016., čija utvrđenja u tom pogledu nisu bila osporena, samo brzim uklanjanjem zaraženog bilja može spriječiti širenje bakterije *Xf*. Naime, kao što to proizlazi iz znanstvenih podataka koje je Komisija dostavila u potporu svojoj tužbi, a koje Talijanska Republika također nije osporila, insekt vektor, u ovom slučaju cikada, prelazi udaljenost od oko 100 metara u samo 12 dana.
- 40 Tako se u revizorskom izvješću koje je Komisija sastavila za 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 [*Xylella fastidiosa*] (završno izvješće o reviziji izvršenoj u Italiji između 28. svibnja 2018. i 1. lipnja 2018. radi ocjene situacije i službenih nadzora organizma *Xylella fastidiosa*), GU (ZDRAVLJE) 2018-6485, str. 23.-24.) (u daljnjem tekstu: revizorsko izvješće iz 2018.) izričito naglašava da je više od 90 % pozitivnih slučajeva zaraze utvrđenih tijekom izvršavanja praćenja za 2016., zaključenog u svibnju 2017., bilo otkriveno u blizini bilja za koje je utvrđeno da je zaraženo u 2015. i čije je krčenje bilo izvršeno sa značajnim zakašnjenjem.

- 41 Suprotno tvrdnjama Talijanske Republike, zahtjev hitnosti propisan u članku 7. stavku 2. izmijenjene Odluke 2015/789 ne može se tumačiti na način da se odnosi samo na donošenje mjera od strane nacionalnih tijela radi provedbe tog uklanjanja.
- 42 Naime, iz teksta te odredbe kojom se nedvojbeno zahtijeva „uklanjanje” zaraženog bilja i njezina korisnog učinka proizlazi da se taj zahtjev može odnositi samo na samo uklanjanje s obzirom na to da se samo efikasnim uklanjanjem zaraženog bilja, a ne donošenjem mjera kojim se ono zahtijeva, može spriječiti širenje bakterije *Xf* koje, kao što to proizlazi, među ostalim, iz uvodnih izjava 4., 7. i 8. Provedbene odluke 2015/789 i uvodnih izjava 1., 2. i 4. Provedbene odluke 2015/2417, jest cilj koji se želi postići izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789, a osobito mjerama sprečavanja širenja (vidjeti po analogiji presudu od 9. lipnja 2016., Pesce i dr., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, t. 54.).
- 43 Takvim se uklanjanjem na taj način može ostvariti svrha koja se nastoji postići Direktivom 2000/29, na temelju koje je izmijenjena Provedbena odluka 2015/789 donesena, a to je zajamčiti visoku razinu fitosanitarne zaštite protiv unošenja u Uniju štetnih organizama u proizvodima uvezenima iz trećih zemalja (vidjeti u tom smislu presudu od 30. rujna 2003., Anastasiou i dr., C-140/02, EU:C:2003:520, t. 45.).
- 44 Iz toga proizlazi da se člankom 7. stavkom 2. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 državama članicama nameće obveza točno određenog rezultata u pogledu uklanjanja bilja zaraženog bakterijom *Xf* i da je objektivno utvrđenje povrede te obveze samo po sebi dovoljan dokaz o postojanju povrede. Situacija o kojoj je riječ u ovom predmetu stoga nije usporediva sa situacijom koju je Sud ispitao u točkama 107. i 108. presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska (C-488/15, EU:C:2017:267), na koju se poziva Talijanska Republika.
- 45 Kada je riječ o raznim materijalnim, upravnim i pravnim preprekama koje je Talijanska Republika istaknula kako bi opravdala zakašnjelo uklanjanje zaraženog bilja koje se nalazilo u pojasu od 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja, a koje su se temeljile na povišenom broju vrlo velikih stabala maslina, na obvezi identificiranja vlasnika dotičnih čestica u skladu s nacionalnim pravom i njihova obavještanja o mjerama uklanjanja te na pravnim lijekovima podnesenima kako bi se sječa spriječila, valja podsjetiti da se u skladu s ustaljenom praksom Suda država članica ne može pozivati na situacije iz svojeg unutarnjeg poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza i rokova koji proizlaze iz prava Unije (vidjeti osobito presudu od 21. ožujka 2019., Komisija/Italija, C-498/17, EU:C:2019:243, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Osim toga, Talijanska Republika nije osporila da je, kao što je to Komisija tvrdila, mogla donijeti hitne nacionalne mjere kojima se, poput mjera donesenih u 2015., predviđaju brži postupci za prevladavanje takvih upravnih i pravnih prepreka.
- 47 Nadalje, iako je točno da je privremena mjera oduzimanja koju je u okviru kaznenog postupka naložila Procura della Repubblica di Lecce (državni odvjetnik u Lecceu) i koju je potvrdio Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (sudac za prethodne istrage pri sudu u Lecceu, Italija) mogla u prvom dijelu 2016. spriječiti uklanjanje zaraženih stabala maslina u cijelom dotičnom području, ipak valja utvrditi, kao što je to istaknula Komisija a da to talijanska vlada nije valjano osporila, da talijanska tijela nakon ukidanja te privremene mjere oduzimanja nisu odmah donijela mjere koje se zahtijevaju u članku 7. stavku 2. točki (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789.
- 48 Stoga valja prihvatiti prvi prigovor.

**Drugi prigovor, koji se temelji na povredi članka 7. stavka 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789**

*Argumentacija stranaka*

- 49 Komisija svojim drugim prigovorom prigovara Talijanskoj Republici da nije ispunila obvezu praćenja prisutnosti bakterije *Xf* u pojasu od 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja u skladu s člankom 7. stavkom 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789.
- 50 U ovom slučaju, u odnosu na 2016. pregled čiji je cilj bilo otkrivanje prisutnost bakterije *Xf* započeo je u kolovozu 2016. te je završio u svibnju 2017. Kada je riječ o pregledu provedenom u sklopu izvršavanja praćenja za 2017., on je počeo u srpnju 2017. te je dovršen u travnju 2018. Ti pregledi stoga su djelomično bili provedeni u trenucima tijekom godine koji nisu pogodni za otkrivanje simptoma zaraze na bjelogoričnim biljkama i drveću, to jest tijekom zimskih mjeseci kada bjelogorično drveće i začinsko bilje više nemaju listove. Stoga je učinkovitost vizualnih pregleda kao sredstva otkrivanja sumnjivih slučajeva zaraze bila dovedena u pitanje.
- 51 Obvezom provođenja godišnjeg pregleda „u prikladnim trenucima tijekom godine” u smislu članka 7. stavka 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 zahtijevalo se, u skladu s njezinom svrhom i svrhom Direktive 2000/29, a to je sprečavanje širenja bolesti, da se taj pregled provede tijekom razdoblja u godini kad se ta bolest može otkriti, odnosno, kada je riječ o stablima maslina, tijekom ljetnog razdoblja. Osim toga, s obzirom na obvezu dostave izvješća do najkasnije 31. prosinca i radi omogućavanja uklanjanja zaraženog bilja prije dolaska proljeća, razdoblja u kojem se insekt vektor bakterije *Xf* počinje širiti, pregled se mora dovršiti prije kraja godine.
- 52 Stoga se izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789 države članice obvezuje da godišnju sezonu praćenja dovrše na način koji im omogućuje da prije kraja prosinca podnesu izvješće i novi plan djelovanja za sljedeću godinu. Tako se tom provedbenom odlukom jasno navodi da se praćenje mora izvršiti u trenutku koji je najprikladniji za utvrđivanje zaraženih stabala ne samo sa znanstvenog stajališta, nego također u onom trenutku koji jamči da se stabla mogu odmah i sa sigurnošću posjeći prije početka naredne sezone letenja.
- 53 Talijanska Republika tvrdi da se početak praćenja u kolovozu 2016. podudara s razdobljem koje se smatra optimalnim za najveći dio domaćina organizma *Xf*, odnosno razdobljem u kojem se tipični simptomi uvenutosti lišća pojavljuju na zrelom lišću.
- 54 Osim toga, zaraze koje uzrokuje organizam *Xf* razlikuju se po svojim simptomima i ozbiljnosti s obzirom na domaćine i podvrstu bakterije. Tako se u slučaju stabla masline oštećenja uzrokovana zarazom ne pojavljuju u obliku tipičnih simptoma uvenutosti zrelog lišća na kraju ljetne sezone, nego prvenstveno u obliku tipične uvenutosti grana koja pogađa njihov veći ili manji broj.
- 55 Međutim, dokazi prikupljeni na terenu upućuju na to da se simptomi mogu pojaviti tijekom cijele godine. To također proizlazi iz smjernica Komisijine Opće uprave za zdravlje i sigurnost hrane od 16. prosinca 2015. o pregledu prisutnosti organizma *Xf* na području Unije koje su objavljene na njezinoj internetskoj stranici. Usto, zaraze do kojih je došlo tijekom ljetne sezone mogu se na stablu masline otkriti počevši od trećeg mjeseca nakon eventualnog prijenosa. Stoga je tijekom zimskog razdoblja moguće rano otkriti zaraze koje su bile u početnoj fazi te su se dogodile tijekom prethodne ljetne sezone.

### Ocjena Suda

- 56 Na temelju članka 7. stavka 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, dotična država članica imala je obvezu praćenja prisutnosti navedenog organizma provođenjem godišnjih pregleda „u prikladnim trenucima tijekom godine” u pojasu od 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja.
- 57 Iako se tom odredbom u skladu s njezinim tekstom ne nalaže provođenje predmetnih godišnjih pregleda u određenom trenutku u godini, ostavljajući tako nadležnim nacionalnim tijelima u tom pogledu marginu prosudbe, ostaje činjenica da se u skladu s tim istim tekstom ti godišnji pregledi moraju provesti u „prikladnom” trenutku.
- 58 Uzimajući u obzir cilj koji se želi postići izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789 i, osobito, mjerama sprečavanja širenja iz njezina članka 7. stavka 2. točke (c), a koji, kao što to proizlazi iz točke 42. ove presude, jest sprječavanje širenja bakterije *Xf*, valja smatrati da se navedene preglede mora provesti u određenom razdoblju tijekom godine u kojem se može istodobno otkriti zaraza bilja i provesti mjere sprečavanja širenja te zaraze koje se na temelju te odredbe sastoje od trenutnog uklanjanja zaraženog bilja.
- 59 U ovom slučaju nije sporno da je pregled koji je proveden u sklopu izvršavanja praćenja za 2016. radi utvrđenja prisutnosti bakterije *Xf* u pojasu od 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja bio započet u kolovozu 2016. te je završio u svibnju 2017.
- 60 Valja utvrditi, kao što to Komisija s pravom ističe, da takav pregled koji je zaključen tijekom proljeća, a koji odgovara sezoni letenja insekta vektora i, što nije sporno, razdoblju ponovnog širenja bakterije *Xf*, nadležna nacionalna tijela u praksi onemogućuje u pravovremenom provođenju mjera sprečavanja širenja u pojasu od 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja uklanjanjem zaraženog bilja prije početka tog razdoblja širenja.
- 61 Stoga, čak i pod pretpostavkom, kao što to ističe Talijanska Republika, da se bakterija *Xf* može otkriti tijekom cijele godine, što Komisija osporava, ostaje činjenica da godišnji pregled iz članka 7. stavka 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 mora biti dovršen dovoljno rano tijekom godine, prije početka proljeća, kako bi se omogućilo, u skladu sa zahtjevom iz stavka 2. točke (c) tog članka, pravovremeno uklanjanje zaraženog bilja.
- 62 Drugi prigovor stoga valja prihvatiti.

### **Treći prigovor, koji se temelji na opetovanoj i raširenoj povredi obveze donošenja mjera potrebnih za sprečavanje širenja bakterije *Xf***

#### *Argumentacija stranaka*

- 63 Komisija svojim trećim prigovorom Talijanskoj Republici prigovara da je opetovano i rašireno povrijedila obvezu sprečavanja širenja organizma *Xf*, što se ogleda u ponovljenim i zasebnim povredama mjera koje su utvrđene izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789. Ta povreda nije samo u suprotnosti s obvezama koje proizlaze iz članka 6. stavaka 2., 7. i 9. te članka 7. stavka 2. točke (c) i članka 7. stavka 7. te provedbene odluke, nego i s temeljnom obvezom iz članka 16. stavka 1. Direktive 2000/29 kao i obvezom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.
- 64 Raširena i opetovana povreda obveze može se utvrditi ne samo kada država članica ne ispuni obveze koje ima na temelju prava Unije i koje se odnose na posebne situacije koje su otklonjene i prije nego li je postupak zbog povrede obveze dovoljno uznapredovao, nego također, *a fortiori*, kada, kao u ovom

slučaju, s obzirom na to da dotična država članica nije otklonila prethodne povrede, neispunjenje obveza dovede do širenja bakterije i stoga nametne izmjenu mjera koje je Komisija donijela u pogledu posebnih područja koja podliježu obvezama iskorjenjivanja i sprečavanja širenja.

- 65 Tako bi, u ovom slučaju, ograničavanje utvrđivanja povrede posebnih obveza koje proizlaze iz provedbene odluke primjenjive na dotična područja na određeni trenutak za Komisiju značilo pokušaj pogađanja pokretne mete. Međutim, cilj koji ta institucija nastoji postići sastoji se od iskorjenjivanja bakterije *Xf* ili barem od sprečavanja širenja izvan područja koje je trenutačno zaraženo. Stoga, temeljna obveza uklanjanja zaraženog bilja ostaje tijekom vremena nepromijenjena iako se mora primjenjivati na različita područja na temelju uzastopnih provedbenih odluka. Osim toga, donošenje takve odluke ne oslobađa države članice njihove temeljne obveze donošenja svih mjera potrebnih za sprečavanje širenja bakterije *Xf* koja proizlazi iz članka 16. stavka 1. Direktive 2000/29.
- 66 Činjenica da su talijanska tijela opetovano propuštala odmah nakon dostave obavijesti u listopadu 2013. o prvom izbijanju otkrivenom na krajnjem jugu regije Apulije ukloniti zaraženo bilje postupno je omogućilo širenje bakterije *Xf* duž „pete talijanske čizme”. Tom širenju pridonijela je povreda obveze od strane talijanskih tijela da pravodobno provedu godišnje preglede prije početka sezone letenja insekta vektora.
- 67 Tako podaci koje su talijanska tijela dostavila u 2018. o rezultatima pregleda provedenog sa zakašnjenjem za 2017. u području za sprečavanje širenja ukazuju na prisutnost više tisuća zaraženih stabala te iznova otkrivaju značajna kašnjenja u sječi stabala zaraženih tijekom sezone letenja insekta vektora. Konkretno, ti podaci kako su navedeni u revizijskom izvješću za 2018. pokazuju postojanost povišenog broja neposječenih zaraženih stabala tijekom sezone letenja insekta vektora tijekom 2018. što je doprinijelo širenju bakterije *Xf*. Budući da područje za sprečavanje širenja i sigurnosno područje koji su predviđeni izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789 više u tom kontekstu nisu obavljali svoje funkcije, ta područja su dva puta premještena prema sjeveru. To premještanje dokazuje da se bakterija *Xf* proširila iz pokrajine Lecce na čitavo područje pokrajina Brindisi i Taranto.
- 68 Sama činjenica da tijela države članice nisu mogla poduzeti mjere potrebne za sprječavanje nastanka određene situacije, poput uništavanja okoliša, sama je po sebi dokaz povrede. Stoga je širenje bakterije *Xf* u čitavoj regiji Apulija i u smjeru preostalog dijela kontinenta između 2013. i 2018., a da ga talijanska tijela nisu mogla spriječiti, dovoljno za dokazivanje da su potonja tijela neprestano propuštala donijeti mjere potrebne za sprečavanje širenja organizma *Xf*, povređujući pritom pravila na koja se odnosi treći prigovor.
- 69 Talijanska Republika tvrdi da se progresivno širenje zaraze na području regije Apulija, koje je očito nepoželjno u kontekstu izmijenjene Provedbene odluke 2015/789, ne može pripisati isključivo njoj i da se njime samim po sebi ne može dokazivati raširena i opetovana povreda koju je počinila ta država članica.
- 70 Naime, to širenje je prirodna pojava koja se kao takva ljudskim djelovanjem ne može automatski izbjeći, već koja se samo može kontrolirati i usporiti. Iako djelatnost reguliranja, organiziranja i upravljanja mjerama koju provode javna tijela čini jedan od elemenata koji se moraju provesti kako bi se ograničilo širenje bakterije, nije razumno tvrditi da ta djelatnost sama po sebi mora spriječiti neželjeno širenje zaraze. Naime, ono ovisi upravo o čimbenicima koji su ujedno vanjski u odnosu na djelatnost uprave i, u svakom slučaju, svojstveni samoj prirodi pojave biljnih zaraza.

## Ocjena Suda

- 71 Komisija ovim prigovorom u biti tvrdi da sama činjenica da se bakterija *Xf* nije prestajala širiti od 2013. u regiji Apulija i da stoga Talijanska Republika nije ostvarila rezultat naveden u izmijenjenoj Provedbenoj odluci 2015/789 dokazuje da je ta država članica počinila raširenu i opetovanu povredu obveze donošenja mjera potrebnih za sprečavanje širenja te bakterije.
- 72 Komisija iz toga zaključuje da je Talijanska Republika opetovano povrijedila posebne obveze iz članka 7. stavka 2. točke (c) i članka 7. stavka 7. te provedbene odluke na koje se odnose prva dva prigovora te obveze iz članka 6. stavaka 2., 7. i 9. navedene provedbene odluke. Stoga je ta država članica također povrijedila temeljnu obvezu iz članka 16. stavka 1. Direktive 2000/29 kao i obvezu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.
- 73 U tom pogledu valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da Komisija može istovremeno nastojati utvrditi povrede točno određenih odredbi prava Unije kao posljedice ponašanja koje su tijela države članice usvojila s obzirom na konkretne posebno određene situacije te povrede navedenih odredbi zbog činjenice da su ta tijela usvojila opću praksu koja je tim odredbama suprotna čije bi navedene posebne situacije, ako postoje, bile ilustracija (vidjeti osobito presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, t. 27. i od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija, C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 33.).
- 74 Naime, upravna praksa može biti predmet tužbe zbog povrede obveze ako ima određeni stupanj dosljednosti i općenitosti (vidjeti osobito presude od 29. travnja 2004., Komisija/Njemačka, C-387/99, EU:C:2004:235, t. 28., od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, t. 28. i od 26. travnja 2007., Komisija/Italija, C-135/05, EU:C:2007:250, t. 21.).
- 75 Prema sudskoj praksi Suda, u mjeri u kojoj je cilj tužbe utvrđenje raširene povrede obveze od strane nadležnih nacionalnih tijela, okolnost da su nedostaci utvrđeni u pojedinom slučaju otklonjeni nema nužno za posljedicu da je rašireno i ustaljeno postupanje tih tijela, o čemu prema potrebi svjedoče takvi posebni nedostaci, prestalo. U takvom slučaju podnošenje dodatnih dokaza kojima je svrha da se u stadiju postupka pred Sudom potkrijepi raširenost i stalnost navodne povrede ne može se u načelu isključiti (vidjeti osobito presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, t. 32. i 37., od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 42. i od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 47. i 48.).
- 76 Konkretno, predmet tužbe zbog povrede obveze za koju se pretpostavlja da je trajna može se proširiti na činjenice nastale nakon obrazloženog mišljenja ako su one iste vrste i sastavni su dio istog ponašanja kao i činjenice na koje se to mišljenje odnosi (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 43. i od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 49.).
- 77 Osim toga, također valja podsjetiti da Komisija, kako to ona ističe u prilog ovom prigovoru, može od Suda zahtijevati da utvrdi povredu koja se sastoji od neostvarivanja rezultata kojemu se teži pravnim aktom Unije (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 27. travnja 2006., Komisija/Njemačka, C-441/02, EU:C:2006:253, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 78 Slijedom navedenog, ostaje činjenica da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom o teretu dokazivanja u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, Komisija obvezna dokazati postojanje navodne povrede. Ona je dužna dostaviti Sudu elemente koji su mu nužni za ispitivanje postojanja te povrede pri čemu se Komisija ne može pozvati ni na kakvu pretpostavku (vidjeti osobito presude od 27. travnja 2006., Komisija/Njemačka, C-441/02, EU:C:2006:253, t. 48. i od 2. svibnja 2019., Komisija/Hrvatska (Odlagalište Biljane Donje), C-250/18, neobjavljena, EU:C:2019:343, t. 33.).

- 79 Točno je, kako je to Komisija s pravom istaknula, da je Sud već presudio da postojanost činjenične situacije koja dovodi do znatnog narušavanja okoliša tijekom produljenog razdoblja bez intervencije nadležnih tijela može ukazati na to da su države članice prekoračile marginu prosudbe koja im je dodijeljena posebnom odredbom direktive radi postizanja cilja koji je propisan tom odredbom. Međutim, Sud je također pojasnio da u načelu nije moguće izravno iz neusklađenosti činjenične situacije s tim ciljem zaključiti da je dotična država članica nužno povrijedila obveze propisane navedenom odredbom (vidjeti u tom smislu presude od 26. travnja 2007., Komisija/Italija, C-135/05, EU:C:2007:250, t. 37. i od 16. srpnja 2015., Komisija/Slovenija, C-140/14, neobjavljena, EU:C:2015:501, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 80 Konkretno, uzimajući u obzir Komisijinu obvezu navedenu u točki 78. ove presude da dokaže navodnu povredu, Komisija se ne može, pod izgovorom prigovaranja dotičnoj državi članici da je počinila raširene i opetovane povrede obveza koje potonja ima na temelju prava Unije s obzirom na to da rezultati koji su njime zadani nisu ostvareni, osloboditi obveze poštovanja te obveze pružanja dokaza o povredi koja se stavlja na teret na temelju konkretnih elemenata koji karakteriziraju povredu posebnih odredbi na koju se ona poziva i osloniti se samo na pretpostavke ili shematske uzročnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 78.).
- 81 Stoga, u ovom slučaju, sama činjenica da rezultat naveden u izmijenjenoj Provedbenoj odluci 2015/789 nije ostvaren ne dopušta Komisiji da iz toga zaključi da je Talijanska Republika povrijedila posebne obveze koje su tom provedbenom odlukom nametnute radi ostvarenja rezultata, osim ako usto na temelju konkretnih dokaza ne dokaže da je ta država članica stvarno počinila takvu povredu.
- 82 Međutim, iako iz ispitivanja prvih dvaju prigovora proizlazi da je Komisija dokazala da je Talijanska Republika povrijedila posebne obveze iz članka 7. stavka 2. točke (c) i članka 7. stavka 7. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789 i iako iz dokaza koje je iznijela u prilog trećem prigovoru, osobito revizijskog izvješća za 2018., proizlazi da se ta povreda nastavila nakon datuma isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, ta institucija nije podnijela nikakav konkretan dokaz kojim se može dokazati da je ta država članica povrijedila posebne obveze iz članka 6. stavaka 2., 7. i 9. te provedbene odluke.
- 83 Međutim, povreda potonjih odredbi o mjerama iskorjenjivanja u demarkiranom području koje uključuje zaraženo područje i sigurnosno područje, koje se odnose na zaraženo bilje i bilje koje se nalazi u polumjeru od 100 metara od zaraženog bilja, osobito bilja domaćina bakterije *Xf* neovisno o njihovoj zdravlju, ni u kojem slučaju se ne može dokazati elementima kojima se dokazuje povreda zasebnih odredaba iz članka 7. stavka 2. točke (c) i članka 7. stavka 7. navedene provedbene odluke – koje se odnose samo na zaraženo bilje u pojasu 20 kilometara od područja za sprečavanje širenja koje se nalazi u samom zaraženom području i koje predstavlja samo jedan njegov dio.
- 84 Iz toga proizlazi da je Komisija, pokušavajući tako na temelju utvrđenja prema kojem se bakterija *Xf* od 2013. nije prestajala širiti u regiji Apulija donijeti zaključak da je Talijanska Republika povrijedila posebne obveze iz članka 6. stavaka 2., 7. i 9. Provedbene odluke 2015/789, došla do pretpostavke o postojanju takve povrede i postojanju uzročne veze između te povrede i širenja bakterije *Xf*.
- 85 Međutim, u nedostatku takvih konkretnih dokaza o povredi tih posebnih obveza ne može se isključiti da je, kao što to pravilno ističe Talijanska Republika, širenje bakterije *Xf* barem djelomično rezultat okolnosti različitih od povrede navedenih obveza od strane te države članice.
- 86 Stoga valja utvrditi da Komisija nije dokazala da je Talijanska Republika opetovano povrijedila posebne obveze iz članka 6. stavaka 2., 7. i 9. izmijenjene Provedbene odluke 2015/789.



- 87 Iz toga slijedi da Komisija Talijanskoj Republici ne može prigovoriti niti da je počinila povredu članka 16. stavka 1. Direktive 2000/29 i članka 4. stavka 3. UEU-a jer se prigovori koje je u tom pogledu iznijela ta institucija jednako tako temelje na samoj činjenici širenja bakterije *Xf* od 2013. u regiji Apulija.
- 88 U tim okolnostima, očito je da Komisija nije dokazala da je Talijanska Republika počinila raširenu i opetovanu povredu obveze donošenja mjera potrebnih za sprečavanje širenja bakterije *Xf* ponovljenim i zasebnim povredama mjera koje su bile predviđene izmijenjenom Provedbenom odlukom 2015/789.
- 89 Prema tome, treći prigovor treba odbiti.
- 90 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba utvrditi da je Talijanska Republika:
- time što u području za sprečavanje širenja nije osigurala da se odmah ukloni barem sve bilje za koje je utvrđeno da je zaraženo organizmom *Xf* ako se nalazi u zaraženom području unutar 20 kilometara od granice između tog zaraženog područja i ostatka područja Unije, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 7. stavka 2. točke (c) izmijenjene Provedbene odluke 2015/789; i
  - time što u području za sprečavanje širenja nije osigurala praćenje prisutnosti organizma *Xf* provođenjem godišnjih pregleda u prikladnim trenucima tijekom godine, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 7. stavka 7. te provedbene odluke;

## **Troškovi**

- 91 U skladu s člankom 138. stavkom 3. Poslovnika Suda, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi svoje troškove. U ovom slučaju, s obzirom na to da su stranke djelomično uspjele u svojim zahtjevima, valja odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

### **1. Talijanska Republika je:**

- **time što u području za sprečavanje širenja nije osigurala da se odmah ukloni barem sve bilje za koje je utvrđeno da je zaraženo organizmom *Xylella fastidiosa* ako se nalazi u zaraženom području unutar 20 kilometara od granice između tog zaraženog područja i ostatka područja Unije, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 7. stavka 2. točke (c) Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/789 od 18. svibnja 2015. o mjerama za sprečavanje unošenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) i njegova širenja unutar Unije, kako je izmijenjena Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2016/764 od 12. svibnja 2016., i**
- **time što u području za sprečavanje širenja nije osigurala praćenje prisutnosti organizma *Xylella fastidiosa* provođenjem godišnjih pregleda u prikladnim trenucima tijekom godine, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 7. stavka 7. te provedbene odluke.**

### **2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**

### **3. Europska komisija i Talijanska Republika svaka snosi vlastite troškove.**

Potpisi