



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
Y. BOT
van 12 mei 2016¹

Gevoegde zaken C-78/16 en C-79/16

**Giovanni Pesce e.a. (C-78/16),
Cesare Serinelli e.a. (C-79/16)**
tegen

**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**

[verzoeken van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionale bestuursrechter Lazio, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2000/29/EG — Bescherming van de gezondheid van planten tegen het binnenbrengen in de Europese Unie van schadelijke organismen — Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/789 ter voorkoming van het binnenbrengen en verspreiden van *Xylella fastidiosa* — Verwijdering van waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand — Evenredigheid — Recht op schadeloosstelling”

I – Inleiding

1. *Xylella fastidiosa* is een fytopathogene bacterie die de geleidende vaten² van talrijke gekweekte of in het wild groeiende planten aantast, hetgeen het afsterven door verdorring ervan kan meebrengen³.

2. De bacterie, die endemisch in Noord- en Zuid-Amerika is⁴, is voor het eerst in oktober 2013 in Europa, in de regio Apulië, op olijfbomen waargenomen, daarna in juli 2015 op Corsica op exotische sierheesters en in Spanje op bremstruiken, en vervolgens in oktober van datzelfde jaar in het departement Alpes-Maritimes (Frankrijk) op dezelfde heesters als in Corsica.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — De bacterie komt tot ontwikkeling in het xyleem van de planten waar zij zich ophopen, waardoor uiteindelijk de vaten verstopten en de sapstroom wordt belemmerd.

3 — In dit stadium bespreek ik niet de vraag van het causaal verband tussen de bacterie en de verdorring; ik zal daarop later terugkomen.

4 — De bacterie die aan het eind van de XIXe eeuw de wijngaarden in Californië zwaar getroffen heeft, is voor het eerst in 1892 beschreven door de fytopatholoog Newton B. Pierce (zie Pierce, N.B., „The California vine disease”, U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, Bulletin nr. 2), vandaar de naam „ziekte van Pierce (Pierce’s disease)”, die aan het syndroom van de snelle verdorring van wijnstokken is gegeven.

3. De bacterie, die genetisch divers is, omvat verschillende ondersoorten die elk een andere plant aantasten⁵ De natuurlijke verspreidingswijze geschiedt via kleine insecten die zich voeden met de sapstroom van besmette planten.

4. In Italië tast *Xylella fastidiosa* voornamelijk de olijfboom aan, een boom die economisch⁶, cultureel⁷ en voor het milieu van groot belang is in de landen die aan de Middellandse Zee liggen. Terwijl de profylactische maatregelen, waaronder ook het roeien van bomen, opschudding teweeg hebben gebracht in de regio's waar de bacterie reeds heeft toegeslagen, heeft het risico van verspreiding grote bezorgdheid veroorzaakt in de landen die tot nu toe zijn gespaard.

5. Om de bacterie uit te roeien, heeft de Europese Commissie een beleid vastgesteld dat gekenmerkt wordt door een geleidelijke aanscherping van de genomen maatregelen.

6. Tussen februari 2014 en december 2015 zijn achtereenvolgens vier uitvoeringsbesluiten vastgesteld op basis van richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen⁸, en meer in het bijzonder op basis van artikel 16, lid 3, derde zin, die de Commissie toestaat de „maatregelen die noodzakelijk zijn” vast te stellen, met name wanneer de aanwezigheid is geconstateerd van een schadelijk organisme genoemd in bijlage 1, deel A, rubriek 1, bij deze richtlijn, waaronder de bacterie *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju).

7. De Commissie heeft bij haar eerste uitvoeringsbesluit 2014/87/EU van 13 februari 2014⁹ de verplaatsing van voor opplant bestemde planten uit de provincie Lecce (Italië) verboden, voorgeschreven dat jaarlijks officiële onderzoeken naar de aanwezigheid van *Xylella fastidiosa* worden verricht en de lidstaten gelast ervoor te zorgen dat personen die de aanwezigheid van de bacterie vaststellen of redenen hebben om die aanwezigheid te vermoeden, de bevoegde autoriteit hiervan binnen tien dagen op de hoogte stellen.

8. Met haar tweede uitvoeringsbesluit 2014/497/EU van 23 juli 2014¹⁰ heeft de Commissie de verplaatsing van planten die waardplanten van *Xylella fastidiosa* zijn, beperkt en verschillende voorwaarden gesteld voor het binnenbrengen in de Unie wanneer deze planten afkomstig zijn uit derde landen waarvan bekend is dat de bacterie er voorkomt. Om de bacterie uit te roeien en verspreiding ervan te voorkomen, heeft de Commissie voorts de lidstaten verplicht om, wanneer dat nodig is, „afgebakende gebieden” in te stellen die een „besmette zone” en een „bufferzone” omvatten, waarin de lidstaten met name alle besmette planten, dan wel planten die symptomen vertonen die wijzen op een mogelijke besmetting en alle planten die met dat organisme kunnen zijn besmet, onmiddellijk moeten verwijderen.

5 — De door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) bijgewerkte lijst bevat 359 soorten planten die vatbaar zijn voor de bacterie (zie de bijgewerkte databank van de waardplanten van *Xylella fastidiosa* van 20 november 2015, die ten tijde van het opstellen van deze conclusie beschikbaar is op de website van EFSA, <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

6 — Gelet op de omvang van de olijfolieproductie in de betrokken regio's. De Europese Unie produceert namelijk meer dan 75 % van de wereldproductie van olijfolie, waarbij het Koninkrijk Spanje, als grootste wereldproducent, zelf alleen al voor 45 % daarvan zorgt. De Republiek Italië is de op een na grootste wereldproducent.

7 — De olijfboom wordt in de mediterrane landen van oudsher gezien als een zeer symbolische boom met vele goede eigenschappen. Zoals geschreven door Gabriele D'Annunzio (D'Annunzio, G., „Aux Oliviers”, *Poésies*, 1878-1893, vertaald uit het Italiaans door Hérèle, G., Lévy, Parijs, 1912):

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

8 — PB 2000, L 169, blz. 1. Richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/89/EG van de Raad van 28 november 2002 (PB 2002, L 355, blz. 45; hierna: „richtlijn 2000/29”).

9 — Uitvoeringsbesluit betreffende maatregelen ter preventie van de verspreiding in de Unie van *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (PB 2014, L 45, blz. 29).

10 — Uitvoeringsbesluit betreffende maatregelen om het binnenbrengen en de verspreiding in de Unie van *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) te voorkomen (PB 2014, L 219, blz. 56, met rectificatie in PB 2016, L 109, blz. 57).

9. Met haar derde uitvoeringsbesluit (EU) 2015/789 van 18 mei 2015¹¹ heeft de Commissie op grond van een wetenschappelijk advies over het fytosanitaire risico van *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), dat op 6 januari 2015 door de EFSA is gepubliceerd, in de eerste plaats de lijst van vatbare plantsoorten uitgebreid en, gelet op de situatie in Zuid-Italië, voorgeschreven dat de besmette zone de gehele provincie Lecce omvat, terwijl de bufferzone rondom de besmette zone ten minste 10 km breed moet zijn. De Commissie heeft daarna de aard van de „uitroeiingsmaatregelen” die in het afgebakende gebied moeten worden genomen gepreciseerd, door de betrokken lidstaat te verplichten om binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten, niet alleen de planten waarvan bekend is dat zij besmet zijn dan wel de planten die symptomen vertonen die op besmetting kunnen wijzen of die vermoedelijk zijn besmet, onmiddellijk te verwijderen, maar ook, ongeacht hun gezondheidstoestand, de „waardplanten”, die worden gedefinieerd als planten die vatbaar zijn voor de Europese isolaten van de bacterie.¹²

10. Daar uitroeiing van de bacterie in de provincie Lecce volgens de Commissie niet meer mogelijk was, heeft zij bepaald dat de verantwoordelijke officiële instantie gewone „inperkingsmaatregelen” in plaats van uitroeiingsmaatregelen kon nemen, die erop gericht zijn „de hoeveelheid bacterieel entmateriaal [...] zoveel mogelijk te verminderen en de vectorpopulatie zo laag mogelijk te houden”¹³. Deze maatregelen bestaan hoofdzakelijk in de onmiddellijke verwijdering van ten minste alle planten waarvan bekend is dat zij met de bacterie besmet zijn wanneer zij zich bevinden in de nabijheid van locaties die vrij zijn bevonden van iedere besmetting, in de nabijheid van de locaties met planten met een bijzondere culturele, sociale of wetenschappelijke waarde dan wel binnen een straal van 20 kilometer van de grens van het beperkingsgebied met de rest van het grondgebied van de Unie.

11. Ten slotte heeft de Commissie met haar vierde uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2417 van 17 december 2015¹⁴ uitvoeringsbesluit 2015/789 aangepast om rekening te houden met de voortschrijdende wetenschappelijke kennis en heeft zij op het niveau van elke lidstaat noodplannen opgesteld om de bacterie beter te kunnen bestrijden.

12. Ter uitvoering van de besluiten van de Commissie hebben de Italiaanse autoriteiten verschillende maatregelen vastgesteld.

13. Bij deliberazione della Giunta Regionale, Regione 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” (besluit nr. 2023 van de regionale raad van Apulië houdende spoedmaatregelen voor de preventie, inperking en uitroeiing van de bacterie *Xylella fastidiosa*, die in verband wordt gebracht met het „syndroom van de snelle verdorring van de olijfboom”) van 29 oktober 2013, heeft de Regione Puglia (regio Apulië) spoedmaatregelen genomen die overeenkomstig artikel 16, lid 1, van richtlijn 2000/29 gericht waren op het voorkomen en uitroeien van de bacterie.

14. Het decreto del Ministero delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (besluit van de minister van Landbouw, Voedsel- en Bosbeleid) van 26 september 2014¹⁵ heeft uitvoering gegeven aan de bij uitvoeringsbesluit 2014/497 voorziene maatregelen.

11 — Uitvoeringsbesluit betreffende maatregelen om het binnenbrengen en de verspreiding in de Unie van *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) te voorkomen (PB 2015, L 125, blz. 36).

12 — Zie artikel 1, onder c), van uitvoeringsbesluit 2015/789.

13 — Overweging 7 van uitvoeringsbesluit 2015/789.

14 — Uitvoeringsbesluit tot wijziging van uitvoeringsbesluit 2015/789 (PB 2015, L 333, blz. 143).

15 — GURI nr. 239 van 14 oktober 2014.

15. Op 10 februari 2015 heeft de Presidenza del Consiglio dei Ministri (Voorzitterschap van de ministerraad), na deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (besluit nr. 1842 van de regionale raad van Apulië houdende het verzoek tot uitroeping van de buitengewone fytosanitaire noodtoestand) van 5 september 2014, een besluit vastgesteld waarbij de noodtoestand werd uitgeroepen wegens de verspreiding van de bacterie van de quarantaineziekte *Xylella fastidiosa* op het grondgebied van de regio van Apulië.

16. Bij ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225 (beschikking nr. 225 van het Voorzitterschap van de ministerraad – afdeling burgerbescherming) van 11 februari 2015 is de comandante del Corpo Forestale dello Stato (regionale commandant voor de dienst bosbeheer) van de regio Apulië benoemd tot afgevaardigd commissaris.

17. Op 16 maart 2015 heeft de afgevaardigd commissaris een plan vastgesteld om de bij het besluit van de minister van Landbouw, Voedsel en Bosbeleid voorziene maatregelen van 26 september 2014 sneller uit te voeren. Het doel van dit plan was om een beschermingsgebied in te stellen ter voorkoming dat de bacterie zich naar het noorden van de provincie Lecce zou verspreiden, alsmede voorschriften vast te stellen voor het meest getroffen gebied teneinde de teelt van olijfbomen in Salento (Italië) te beschermen.

18. Bij decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) nel territorio della Repubblica italiana [besluit van de minister van Landbouw, Voedsel en Bosbeleid houdende spoedmaatregelen voor de preventie, de inperking en de uitroeiing *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) op het grondgebied van de Italiaanse Republiek] van 19 juni 2015¹⁶ is uitvoeringsbesluit 2015/789 ten uitvoer gelegd.

19. De artikelen 8 en 9 van dit besluit nemen in wezen de inhoud van respectievelijk artikel 6 betreffende de uitroeiingsmaatregelen en artikel 7 betreffende de inperkingsmaatregelen van dit uitvoeringsbesluit over.

20. Bovendien worden in dit besluit de kosten van de uitvoering van de uitroeiingsmaatregelen ten laste van de eigenaren van de betrokken gronden gebracht, terwijl de Agenzia Regionale per le Attività Irriguae e Forestali (ARIF; regionaal agentschap voor water en bosbeheer) zich in voorkomend geval in de plaats mocht stellen van de eigenaren die weigerden hieraan mee te werken, om op hun kosten op te treden.

21. Bij besluit van 31 juli 2015 heeft de ministerraad de noodtoestand met nog eens 180 dagen verlengd.

22. Op 30 september 2015 heeft de afgevaardigd commissaris die op 3 juli 2015 een voorlopig plan voor de in de gemeente Oria (Italië) te nemen spoedmaatregelen had voorgesteld, een nieuw noodplan vastgesteld, dat in wezen de bij het besluit van 19 juni 2015 bepaalde maatregelen overnam.

23. Op 1 oktober 2015 heeft de dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (directeur van de landbouwdienst van de regio Apulië) de eigenaren van landbouwgronden waarop besmette olijfbomen zich bevonden gelast om de besmette bomen te rooien, alsmede alle waardplanten die zich binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten bevinden, te verwijderen. Deze besluiten tot

16 — GURI nr. 148 van 29 juni 2015; hierna: „besluit van 19 juni 2015”.

verwijdering, die aan verzoekers in de hoofdingen op 3 en 4 oktober 2015 zijn meegedeeld, voorzagen er ook in dat, indien zij hieraan geen gevolg gaven, hun extra sancties konden worden opgelegd, die erin bestonden dat de kosten in verband met de uitroeiing van *Xylella fastidiosa* voor hun rekening kwamen en dat zij een bestuurssanctie kregen opgelegd.

24. Met een beroep bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio tegen de Presidenza del Consiglio dei Ministri (zaak C-79/16), de Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, de Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (afgevaardigd commissaris voor de bestrijding van het fyto-sanitaire risico in verband met de verspreiding van *Xylella fastidiosa* op het grondgebied van de regio Apulië), de Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali en de Regione Puglia, hebben Giovanni Pesce (zaak C-78/16) en Cesare Serinelli (zaak C-79/16) alsmede andere verzoekers in elk van deze zaken, die allen eigenaar waren van landbouwgronden gelegen op het grondgebied van de gemeente Torchiarolo (Italië), verzocht om nietigverklaring van de besluiten tot verwijdering en alle daaraan voorafgaande, daarmee verband houdende of daarop volgende handelingen.

25. Daar de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio twijfels had over de geldigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789, op basis waarvan de door verzoekers in de hoofdingen aangevochten nationale maatregelen zijn vastgesteld, heeft deze rechterlijke instantie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Staan de artikelen 11, lid 3, 13 quater, lid 7, 16, leden 1, 2, 3 en 5, van richtlijn 2000/29[...], en de beginselen van evenredigheid, logica en redelijkheid in de weg aan de toepassing van artikel 6, leden 2 en 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789, omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, leden 2 en 4, van het besluit van [19 juni 2015], voor zover het de onmiddellijke verwijdering oplegt van de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij zijn besmet met het nader omschreven organisme, en voor zover dat bepaalt dat de lidstaat, vóór de verwijdering van de in lid 2 vermelde planten, geschikte fyto-sanitaire behandelingen moet uitvoeren tegen de vectoren van het nader omschreven organisme en tegen de planten die als waardplanten voor de vectoren kunnen fungeren, waaronder, indien nodig, de verwijdering van planten?
- 2) Staat artikel 16, lid 1, van richtlijn 2000/29, met de bewoording ‚alle noodzakelijke maatregelen om de schadelijke organismen uit te roeien of, indien dat niet mogelijk is, in te dijken’, in de weg aan de toepassing van artikel 6, lid 2, van uitvoeringsbesluit 2015/789, omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, lid 2, van het besluit van [9 juni 2015], voor zover het de onmiddellijke verwijdering oplegt van de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij zijn besmet met bedoeld organisme?
- 3) Staan artikel 16, leden 1, 2, 3 en 5 van richtlijn 2000/29 en de beginselen van evenredigheid, logica en goede rechtsgang, in de weg aan een uitlegging van artikel 6, leden 2 en 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789, omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, leden 2 en 4, van het besluit van [19 juni 2015], in de zin dat de uitroeiingsmaatregel waarvan sprake in lid 2, kan worden opgelegd vóór, en onafhankelijk van, de preventieve toepassing van het bepaalde in voornoemd artikel 6, leden 3 en 4?
- 4) Staan de beginselen van voorzorg, geschiktheid en evenredigheid in de weg aan de toepassing van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789, omgezet in Italiaans recht bij artikel 8, leden 2 en 4, van het besluit van [19 juni 2015], voor zover daarbij maatregelen worden opgelegd tot uitroeiing van de waardplanten binnen een straal van 100 meter rond de planten waarvan werd

vastgesteld dat zij zijn besmet met het organisme [*Xylella fastidiosa*], zonder wetenschappelijke onderbouwing die met zekerheid aantoont dat er een causaal verband is tussen de aanwezigheid van het organisme en de verdorring van de besmette planten?

- 5) Staan artikel 296, lid 2, VWEU en artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie^[17] in de weg aan de toepassing van artikel 6, leden 2 en 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789, waarin is voorzien in de onmiddellijke verwijdering van de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij besmet zijn met bedoeld organisme voor zover een passende motivering daarvoor ontbreekt?
- 6) Staan de beginselen van geschiktheid en evenredigheid in de weg aan de toepassing van uitvoeringsbesluit 2015/789, omgezet in Italiaans recht bij het besluit van [19 juni 2015], dat voorziet in maatregelen tot verwijdering van waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, planten waarvan bekend is dat zij zijn besmet met bedoeld organisme en planten die symptomen vertonen die op besmetting met het organisme [*Xylella fastidiosa*] kunnen wijzen of, die vermoedelijk door dat organisme zijn besmet, zonder te voorzien in enige vorm van schadeloosstelling voor de eigenaars, die niet schuldig zijn aan de verspreiding van het nader omschreven organisme?"

26. Aangezien dit prejudiciële verzoek de geldigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789 aan de orde stelt, rijst daarmee de onderliggende vraag of de Commissie met dit besluit erin geslaagd is de juiste afweging te maken tussen enerzijds de zorg voor de bescherming van nog niet door de bacterie aangetaste gebieden en anderzijds de bescherming van de belangen van de eigenaren of exploitanten van de gronden gelegen in de reeds besmette gebieden.

27. In deze conclusie zal ik aangeven dat de in artikel 6, lid 2, van uitvoeringsbesluit 2015/789 vastgelegde maatregel tot verwijdering van planten door de betrokken lidstaat moet worden uitgevoerd na toepassing van de fytosanitaire behandelingen waarin artikel 6, lid 4, van dit besluit voorziet en dat er geen sprake is van tegenstrijdigheid tussen de verschillende maatregelen waarin deze bepaling voorziet, welke bepaling voldoet aan de motiveringsplicht.

28. Ook zal ik betogen dat de Commissie de uitvoeringsbevoegdheden die zij krachtens artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 bezit, niet heeft overschreden en evenmin het voorzorgs-of evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door de onmiddellijke verwijdering te gelasten van de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten.

29. Ik zal betogen dat uit artikel 17 van het Handvest een recht voortvloeit voor de eigenaren van de vernietigde planten om een schadeloosstelling te ontvangen die in een redelijke verhouding staat tot de waarde van deze goederen en dat het stilzwijgen op dit punt in richtlijn 2000/29 en in besluit 2015/789 niet in die zin kan worden uitgelegd dat een dergelijk recht wordt uitgesloten. Bijgevolg zijn, volgens mij, de lidstaten, die bij het nemen van maatregelen overeenkomstig uitvoeringsbesluit 2015/789 het Unierecht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, verplicht om een vergoedingsregeling in te voeren.

30. Op grond daarvan zal ik tot de conclusie komen dat bij onderzoek van de vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789 kunnen aantasten.

17 — Hierna: „Handvest”.

II – Toepasselijke bepalingen

A – Richtlijn 2000/29

31. Op 8 mei 2000 heeft de Raad van de Europese Unie richtlijn 2000/29 vastgesteld, waarin richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen¹⁸ is gecodificeerd, welke richtlijn herhaaldelijk is gewijzigd.¹⁹

32. Artikel 16 van richtlijn 2000/29 luidt:

„1. Elke lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten onverwijld schriftelijk in kennis van de aanwezigheid op zijn grondgebied van in bijlage I, deel A, rubriek I, of in bijlage II, deel A, rubriek I, genoemde schadelijke organismen, alsook van het voorkomen van in bijlage I, deel A, rubriek II, in bijlage I, deel B, in bijlage II, deel A, rubriek II, of in bijlage II, deel B, genoemde schadelijke organismen op een deel van zijn grondgebied waar de aanwezigheid ervan tot dan toe niet bekend was.

De lidstaat neemt alle noodzakelijke maatregelen om de schadelijke organismen uit te roeien of, indien dat niet mogelijk is, in te dijken. Hij stelt de Commissie en de andere lidstaten in kennis van de genomen maatregelen.

2. Elke lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten onverwijld schriftelijk in kennis van het daadwerkelijke of het vermoede verschijnen van niet in bijlage I of II genoemde schadelijke organismen waarvan de aanwezigheid op zijn grondgebied onbekend was. Hij stelt de Commissie en de overige lidstaten ook in kennis van de beschermende maatregelen die hij heeft genomen of voornemens is te nemen. Deze maatregelen moeten onder meer van dien aard zijn dat het gevaar voor de verspreiding van het betrokken schadelijke organisme op het grondgebied van de andere lidstaten wordt voorkomen.

De betrokken lidstaat neemt ten aanzien van de zendingen planten, plantaardige producten of andere materialen uit derde landen die worden geacht een acuut gevaar op te leveren omdat in lid 1 en in de eerste alinea van het onderhavige lid bedoelde schadelijke organismen daardoor kunnen worden binnengebracht of verspreid, onmiddellijk de nodige maatregelen om het grondgebied van de Gemeenschap tegen dat gevaar te beschermen en hij stelt de Commissie en de overige lidstaten hiervan in kennis.

Indien een lidstaat van mening is dat er een ander acuut gevaar dreigt dan bedoeld in de tweede alinea stelt hij de Commissie en de andere lidstaten onverwijld schriftelijk in kennis van de maatregelen die volgens hem moeten worden genomen. Indien deze maatregelen naar zijn mening niet snel genoeg worden genomen om te voorkomen dat op zijn grondgebied een schadelijk organisme wordt binnengebracht of verspreid, kan hij, zolang de Commissie geen maatregelen krachtens lid 3 heeft vastgesteld, voorlopig de aanvullende maatregelen nemen die hij nodig acht.

De Commissie dient uiterlijk op 31 december 1992 bij de Raad een verslag in over de werking van deze bepaling, in voorkomend geval vergezeld van voorstellen.

18 — PB 1977, L 26, blz. 20.

19 — Richtlijn, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 1999/53/EG van de Commissie van 26 mei 1999 (PB 1999, L 142, blz. 29).

3. In de gevallen bedoeld in de leden 1 en 2, onderzoekt de Commissie de situatie zo spoedig mogelijk in het kader van het Permanent Plantenziektkundig Comité. Op gezag van de Commissie, en overeenkomstig de ter zake dienende bepalingen van artikel 21, kan ter plaatse onderzoek worden verricht. De maatregelen die noodzakelijk zijn op grond van een analyse van het fytosanitaire risico of een voorlopige analyse van het fytosanitaire risico in de in lid 2 bedoelde gevallen, met inbegrip van die welke een besluit kunnen inhouden om de door de lidstaten genomen maatregelen te herroepen of te wijzigen, kunnen worden genomen volgens de procedure van artikel 18, lid 2. De Commissie volgt de ontwikkeling van de situatie en, naargelang van die ontwikkeling, past zij deze maatregelen volgens dezelfde procedure aan of trekt zij deze in. Zolang volgens genoemde procedure geen besluit is vastgesteld, kan de lidstaat de door hem getroffen maatregelen handhaven.

4. De uitvoeringsbepalingen van de leden 1 en 2 worden, zo nodig, vastgesteld volgens de procedure van artikel 18, lid 2.

5. Indien de Commissie niet is geïnformeerd over maatregelen die op grond van de lid 1 of lid 2 zijn genomen, of indien zij van mening is dat de genomen maatregelen ontoereikend zijn, kan zij, in afwachting van de vergadering van het Permanent Fytosanitair Comité, op een voorlopige analyse van het fytosanitaire risico gegronde tussentijdse beschermende maatregelen nemen om de betreffende schadelijke organismen uit te roeien of, indien dat niet mogelijk is, de verspreiding ervan te beletten. Deze maatregelen worden onverwijld aan het Permanent Fytosanitair Comité voorgelegd om volgens de procedure van artikel 18, lid 2, te worden bevestigd, gewijzigd of ingetrokken.”

33. Artikel 18 van richtlijn 2000/29 bepaalt:

„1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij besluit 76/894/EEG van de Raad [...] ingestelde Permanent Plantenziektkundig Comité^[20] [...]

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG^[21] van toepassing.

De in artikel 5, lid 6, van besluit 1999/468[...] bedoelde periode wordt vastgesteld op drie maanden.

[...]”

34. Bijlage I, deel A, rubriek I, onder b), bij richtlijn 2000/29 noemt de bacterie *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) als een van de schadelijke organismen die niet in de lidstaten mogen worden binnengebracht of verspreid.

B – *Uitvoeringsbesluit 2015/789*

35. Volgens de definitie in artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2015/789 van het begrip „nader omschreven organisme” vallen hieronder Europese en niet-Europese isolaten van *Xylella fastidiosa* (Wells et al). Dit artikel maakt voorts onderscheid tussen „nader omschreven planten”, opgenomen in bijlage I bij het besluit, en „waardplanten”, opgenomen in bijlage II bij dit besluit, waarbij de eerstgenoemde categorie alle planten zijn waarvan bekend is dat zij vatbaar zijn voor het nader omschreven organisme, terwijl de waardplanten de planten zijn waarvan bekend is dat zij vatbaar zijn voor alleen de Europese isolaten van de bacterie.

20 — Besluit van 23 november 1976 tot instelling van een Permanent Planteziektenkundig Comité (PB 1976, L 340, blz. 25).

21 — Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1999, L 184, blz. 23).

36. Artikel 4 van uitvoeringsbesluit 2015/789, met als opschrift „Instelling van afgebakende gebieden”, bepaalt:

„1. Wanneer de aanwezigheid van het nader omschreven organisme wordt bevestigd, bakent de betrokken lidstaat onverwijld een gebied af overeenkomstig lid 2 [...]

2. Het afgebakende gebied omvat een besmette zone en een bufferzone.

De besmette zone omvat alle planten waarvan bekend is dat zij besmet zijn met het nader omschreven organisme, alle planten die symptomen vertonen die wijzen op een mogelijke besmetting met dat organisme, en alle andere planten die met dat organisme besmet kunnen zijn wegens de onmiddellijke nabijheid van besmette planten of een met besmette planten gemeenschappelijke bron van productie – voor zover deze bron bekend is – of van met besmette planten geteelde planten.

Wat de aanwezigheid van het nader omschreven organisme in de provincie Lecce betreft, omvat de besmette zone ten minste die hele provincie.

Rondom de besmette zone wordt een bufferzone met een breedte van ten minste 10 km ingesteld.

De nauwkeurige afgrenzing van de zones wordt gebaseerd op deugdelijke wetenschappelijke principes, de biologie van het nader omschreven organisme en de vectoren ervan, de mate van besmetting, de aanwezigheid van vectoren en de distributie van de nader omschreven planten in het betrokken gebied.

3. Indien de aanwezigheid van het nader omschreven organisme binnen de bufferzone wordt bevestigd, wordt de afgrenzing van de besmette zone en de bufferzone onmiddellijk herzien en dienovereenkomstig veranderd.

4. Op grond van de kennisgevingen van de lidstaten overeenkomstig uitvoeringsbesluit 2014/917/EU van de Commissie^[22] stelt de Commissie een lijst op van de afgebakende gebieden, die zij bijwerkt en aan de lidstaten meedeelt.

5. Wanneer het nader omschreven organisme blijkt de in artikel 3 bedoelde onderzoeken en het in artikel 6, lid 7, bedoelde toezicht gedurende een periode van vijf jaar niet is aangetroffen in een afgebakend gebied, kan deze afgrenzing worden opgeheven. In dergelijke gevallen stelt de desbetreffende lidstaat de Commissie en de andere lidstaten hiervan in kennis.

[...]”

37. Artikel 6 van uitvoeringsbesluit 2015/789, met als opschrift „Uitroeiingsmaatregelen”, luidt:

„1. De lidstaat die het in artikel 4 bedoelde afgebakende gebied heeft ingesteld, neemt in dat gebied de in de leden 2 tot en met 11 vermelde maatregelen.

2. De betrokken lidstaat verwijdert binnen een straal van 100 m rond de planten die zijn getest en waarvan werd vastgesteld dat zij besmet zijn met het nader omschreven organisme onmiddellijk:

- a) waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand;
- b) planten waarvan bekend is dat zij besmet zijn met het nader omschreven organisme;

22 — Uitvoeringsbesluit van 15 december 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor richtlijn 2000/29 met betrekking tot de kennisgeving van de aanwezigheid van schadelijke organismen en van maatregelen die de lidstaten hebben genomen of voornemens zijn te nemen (PB 2014, L 360, blz. 59).

c) planten die symptomen vertonen die op besmetting met dat organisme kunnen wijzen of die vermoedelijk door dat organisme besmet zijn.

3. De betrokken lidstaat neemt monsters van en test de nader omschreven planten binnen een straal van 100 m rond de besmette planten, overeenkomstig de internationale norm voor fytosanitaire maatregelen ISPM nr. 31[...].

4. De betrokken lidstaat voert voorafgaand aan de verwijdering van de in lid 2 bedoelde planten passende fytosanitaire behandelingen uit tegen de vectoren van het nader omschreven organisme en planten die als gastheer voor de vectoren kunnen fungeren. Een dergelijke behandeling kan onder meer het verwijderen van planten omvatten.

5. De betrokken lidstaat vernietigt ter plaatse of op een daartoe aangewezen nabijgelegen plaats binnen de besmette zone de in lid 2 bedoelde planten en delen van planten, op zodanige wijze dat het nader omschreven organisme niet wordt verspreid.

[...]

9. De betrokken lidstaat neemt zo nodig maatregelen om het hoofd te bieden aan bijzonderheden of complicaties waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij de uitroeiing onmogelijk maken, bemoeilijken of vertragen, en met name maatregelen met betrekking tot toegankelijkheid en een adequate vernietiging van alle planten die besmet zijn of waarvan wordt vermoed dat zij besmet zijn, ongeacht de locatie of het openbaar of particulier bezit ervan, en ongeacht de daarvoor verantwoordelijke persoon of instantie.

10. De betrokken lidstaat neemt elke andere maatregel die kan bijdragen tot het uitroeien van het nader omschreven organisme, overeenkomstig ISPM nr. 9[...] en volgt een geïntegreerde aanpak overeenkomstig de in ISPM nr. 14[...] uiteengezette beginselen.

[...]”

38. Artikel 7 van uitvoeringsbesluit 2015/789, met als opschrift „Inperkingsmaatregelen”, bepaalt:

„1. In afwijking van artikel 6 – en enkel in de provincie Lecce – kan de verantwoordelijke officiële instantie van de betrokken lidstaat besluiten inperkingsmaatregelen te nemen als bedoeld in de leden 2 tot en met 6 [...]

2. De betrokken lidstaat verwijdert onmiddellijk ten minste alle planten waarvan bekend is dat zij met het nader omschreven organisme besmet zijn wanneer zij zich op een van de volgende locaties bevinden:

- a) in de nabijheid van de in artikel 9, lid 2, bedoelde locaties;
- b) in de nabijheid van de locaties met planten met een bijzondere culturele, sociale of wetenschappelijke waarde;
- c) binnen een straal van 20 km van de grens van het beperkingsgebied met de rest van het grondgebied van de Unie.

Om te voorkomen dat het nader omschreven organisme zich tijdens en na de verwijdering verspreidt, worden alle noodzakelijke voorzorgsmaatregelen genomen.

3. De betrokken lidstaat neemt binnen een straal van 100 m rond de in lid 2 bedoelde planten waarvan is vastgesteld dat zij besmet zijn met het nader omschreven organisme overeenkomstig de internationale norm voor fytosanitaire maatregelen ISPM nr. 31 monsters van de waardplanten en test deze. Deze tests worden met regelmatige tussenpozen en ten minste tweemaal per jaar uitgevoerd.

4. De betrokken lidstaat voert voorafgaand aan de verwijdering van de in lid 2 bedoelde planten passende fytosanitaire behandelingen uit tegen de vectoren van het nader omschreven organisme en planten die als gastheer voor de vectoren kunnen fungeren. Een dergelijke behandeling kan onder meer het verwijderen van planten omvatten.

5. De betrokken lidstaat vernietigt ter plaatse of op een daartoe aangewezen nabijgelegen plaats binnen het beperkingsgebied de in lid 2 bedoelde planten en delen van planten, op zodanige wijze dat het nader omschreven organisme niet wordt verspreid.

6. De betrokken lidstaat past adequate geschikte agrarische praktijken toe voor het beheer van het nader omschreven organisme en de vectoren daarvan.”

39. Artikel 8 van uitvoeringsbesluit 2015/789 voorziet in de instelling van een toezichtsgebied in Italië van ten minste 30 kilometer breed.

III – Beoordeling

A – *Ontvankelijkheid van de vragen*

40. Met zijn zes vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen of uitvoeringsbesluit 2015/789 om verschillende redenen in strijd is met artikel 296, tweede alinea, VWEU, artikel 41 van het Handvest, de artikelen 11, lid 3, 13 quater, lid 7, en 16, leden 1, 2, 3 en 5, van richtlijn 2000/29, en de beginselen van geschiktheid en evenredigheid.

41. Daar de geldigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789 door verzoekers in de hoofdgedingen overigens bij wijze van incident wordt aangevochten in een beroep bij de nationale rechter tegen met name het besluit van 19 juni 2015, dat rechtstreeks ter uitvoering van dit uitvoeringsbesluit is vastgesteld, waarvan het in wezen de bewoordingen overneemt, moet eerst worden nagegaan of de in deze specifieke situatie gerezen vragen ontvankelijk zijn.

42. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het recht van een partij om bij wege van exceptie de ongeldigheid van een Uniehandeling in te roepen immers onderworpen aan de voorwaarde dat die partij niet beschikte over het recht om rechtstreeks krachtens artikel 263 VWUE bij de Unierechter om nietigverklaring te verzoeken.²³

43. Aangezien de oplossing is gebaseerd op het risico dat het onherroepelijke karakter van een handeling van de Unie wordt omzeild, geldt deze echter slechts voor een partij die zich voor een nationale rechter op de onwettigheid van een Uniehandeling beroept, hoewel zij ongetwijfeld een beroep tot nietigverklaring van die handeling had kunnen instellen maar dat niet binnen de gestelde termijn heeft gedaan.²⁴ De partij die niet duidelijk de mogelijkheid blijkt te hebben gehad om rechtstreeks een beroep tot nietigverklaring tegen het besluit in te stellen, behoudt dus de mogelijkheid om de rechtmatigheid hiervan indirect aan te vechten.

23 — Zie met name arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punt 17).

24 — Zie met name arrest van 5 maart 2015, Banco Privado Português en Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punt 30).

44. Overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU kan „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen”.

45. Aangezien vaststaat dat verzoekers in de hoofdgedingen niet de adressaten zijn van uitvoeringsbesluit 2015/789, omdat het besluit tot de lidstaten is gericht, moet in dit geval worden onderzocht of verzoekers door dit besluit rechtstreeks en individueel worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWUE, dan wel of dit uitvoeringsbesluit kan worden aangemerkt als een regelgevingshandeling zonder uitvoeringsmaatregelen in de zin van deze bepaling, die verzoekers in de hoofdgedingen rechtstreeks raakt, met dien verstande dat het onderzoek of de handeling al dan niet regelgevend van aard is mijns inziens moet plaatsvinden voordat wordt onderzocht of die verzoekers eventueel rechtstreeks en individueel worden geraakt.

46. Allereerst is uitvoeringsbesluit 2015/789 een regelgevingshandeling die uitvoeringshandelingen met zich meebrengt.

47. Op dit punt moet om te beginnen worden opgemerkt dat onder het begrip „regelgevingshandelingen” in artikel 263, vierde alinea, VWUE, handelingen van algemene strekking vallen met uitsluiting van wetgevingshandelingen.²⁵

48. Hoewel het begrip „besluit” in het algemeen wordt omschreven als een handeling van individuele strekking die slechts verplichtingen oplegt aan de personen tot wie het besluit gericht is²⁶, kan het toch een normatief karakter hebben wanneer het niet op een beperkte groep adressaten, maar op algemeen en abstract aangewezen categorieën van personen van toepassing is²⁷. Overigens kan sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon de mogelijkheid dat een besluit normatief is, te meer worden erkend omdat artikel 288 VWEU uitdrukkelijk bepaalt dat een handeling een besluit kan zijn, zelfs al wordt er geen adressaat vermeld.

49. Het begrip „regelgevingsbesluit” is dus geen juridisch oxymoron en bovendien hangt de beoordeling van de juridische aard van een door de Raad of de Commissie vastgestelde handeling niet alleen af van de officiële benaming ervan, maar moet daarbij allereerst rekening worden gehouden met het doel en de inhoud van de handeling²⁸. Voor de kwalificatie van uitvoeringsbesluit 2015/789 moet dan ook worden nagegaan of het besluit een algemene strekking heeft.

50. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof heeft een handeling een algemene strekking als zij van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en abstract aangewezen categorieën van personen.²⁹

25 — Zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 58, 60 en 61).

26 — Zie vaste rechtspraak volgens welke „[h]et criterium voor het onderscheid tussen een verordening en een [besluit] in de al dan niet algemene strekking van de betrokken handeling [moet] worden gezocht” (zie met name arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Zie in die zin Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire”, in Dony, M., en de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, Bruylant, Brussel, 1999, blz. 387, die opmerkt dat „de toepassing van het beginsel dat ‚door de uiterlijke schijn heen moet worden gekeken’ ook geldt voor tot lidstaten gerichte besluiten, die een normatieve strekking kunnen hebben, wanneer zij voor een groep personen gelden in een objectieve feitelijke of rechtssituatie die in samenhang met het doel van die besluiten is omschreven” (blz. 395).

28 — Zie in die zin arrest van 14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Raad (16/62 en 17/62, EU:C:1962:47, blz. 958).

29 — Zie arresten van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 17 maart 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punt 51).

51. Volgens eveneens vaste rechtspraak van het Hof wordt aan de algemene strekking en dus aan het normatieve karakter van een handeling niet afgedaan door de omstandigheid dat het aantal en zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie de handeling op een bepaald moment van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, zolang maar vaststaat dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie en in samenhang met de doelstelling van die handeling.³⁰

52. In casu moet enerzijds worden opgemerkt, dat uitvoeringsbesluit 2015/789 niet volgens de wetgevingsprocedure is vastgesteld en anderzijds, dat de in dit uitvoeringsbesluit vastgestelde maatregelen in algemene en abstracte bewoordingen zijn geformuleerd en tot alle lidstaten zijn gericht, zoals artikel 21 van dit besluit uitdrukkelijk bepaalt. Ondanks het feit dat de Italiaanse Republiek meer dan de andere lidstaten wordt geraakt, en artikel 7 van uitvoeringsbesluit 2015/789 alleen betrekking heeft op een bepaalde geografische regio, te weten de provincie Lecce, is dit besluit niet gericht tot adressaten die qua aantal beperkt, aangewezen, of te identificeren zijn, maar is het besluit op abstracte wijze van toepassing op geografische gebieden die op objectieve wijze zijn afgebakend op basis van de aanwezigheid van de bacterie³¹. Bovendien heeft dit besluit onmiddellijke rechtsgevolgen in alle lidstaten voor algemeen en abstract aangewezen categorieën van personen.

53. Voorts dient erop te worden gewezen dat uitvoeringsbesluit 2015/789 uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.

54. De vraag of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, moet worden beschouwd vanuit het gezichtspunt van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen krachtens artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU³², en daarbij dient uitsluitend te worden uitgegaan van het voorwerp van het beroep³³.

55. Bovendien is daarvoor irrelevant of deze maatregelen al dan niet een automatisch karakter hebben.³⁴

56. Om te kunnen vaststellen of uitvoeringsbesluit 2015/789 uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, moet in casu worden nagegaan of in dit uitvoeringsbesluit zelf de noodzakelijke profylactische maatregelen voor de bestrijding van de bacterie vaststelt dan wel daarvoor een besluit van de nationale autoriteiten noodzakelijk is.

57. Volstaan kan worden met de vaststelling dat uitvoeringsbesluit 2015/789 de lidstaten verplicht tot het vaststellen van maatregelen, die in het bijzonder bestaan in de afbakening op hun grondgebied van besmette zones en bufferzones overeenkomstig de voorschriften van artikel 4 van het besluit, en in de uitroeiing dan wel, alleen voor de provincie Lecce, de eventuele inperking van de besmette planten en de waardplanten. Dit besluit moet derhalve ten uitvoer worden gelegd door nationale maatregelen waartegen beroep kan worden ingesteld door degenen tot wie deze maatregelen gericht zijn.

58. In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat verzoekers in de hoofdgedingen niet individueel worden geraakt door uitvoeringsbesluit 2015/789.

30 — Zie met name beschikking van 28 juni 2001, *Eridania e.a./Raad* (C-352/99 P, EU:C:2001:364, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 — Uit de rechtspraak blijkt dat, wanneer een tekst beperkingen of afwijkingen van tijdelijke aard of met een territoriale strekking bevat, deze een wezenlijk onderdeel zijn van het samenstel van bepalingen waarin zij voorkomen en, behoudens in geval van misbruik van bevoegdheid, dezelfde algemene strekking hebben als die bepalingen (zie in die zin arrest van 29 juni 1993, *Gibraltar/Raad*, C-298/89, EU:C:1993:267, punt 18).

32 — Zie arresten van 19 december 2013, *Telefónica/Commissie* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 30), en 10 december 2015, *Kyocera Mita Europe/Commissie* (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punt 44).

33 — Zie arresten van 19 december 2013, *Telefónica/Commissie* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 31), en 10 december 2015, *Kyocera Mita Europe/Commissie* (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punt 45).

34 — Zie arresten van 28 april 2015, *T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punten 41 en 42), en 10 december 2015, *Kyocera Mita Europe/Commissie* (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punt 46).

59. Dat zij niet individueel worden geraakt vloeit mijns inziens noodzakelijkerwijs voort uit het feit dat dit besluit niet alleen formeel, maar ook inhoudelijk een regelgevend karakter heeft, nu het gekozen criterium om te kunnen bepalen of deze handeling normatief kan zijn – hetgeen ligt aan de abstracte strekking ervan en de objectiviteit van de situaties waarop zij van toepassing is – volgens mij uitsluit dat deze handeling verzoekers in de hoofdgedingen kan treffen uit hoofde van bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van iedere ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat.

60. Aangezien de voorwaarden dat de betrokkene door de Uniehandeling zowel rechtstreeks als individueel moet worden geraakt, cumulatief zijn, is het niet nodig na te gaan of verzoekers in de hoofdgedingen al dan niet rechtstreeks door uitvoeringsbesluit 2015/789 worden geraakt.

61. Gelet op bovenstaande overwegingen blijkt niet dat een door verzoekers in de hoofdgedingen ingesteld beroep tot nietigverklaring van het uitvoeringsbesluit 2015/789 ontvankelijk zou zijn geweest. Daaruit moet de conclusie worden getrokken dat verzoekers zich bij de verwijzende rechter op de ongeldigheid van dit uitvoeringsbesluit mogen beroepen, zodat de gestelde vragen ontvankelijk zijn.

B – *Geldigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789*

1. Eerste en derde vraag

62. Met zijn eerste en derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, ten eerste of artikel 6, leden 2 et 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789 ongeldig is wegens schending van de artikelen 13, lid 3, 13 quater, lid 7, en 16, leden 1, 2, 3 en 5, van richtlijn 2000/29, aangezien het de onmiddellijke verwijdering oplegt van waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten, terwijl het tegelijkertijd bepaalt dat de lidstaat vóór de verwijdering van de planten, geschikte fyto-sanitaire behandelingen moet uitvoeren tegen de vectoren van het nader omschreven organisme op planten die als waardplanten voor deze vectoren kunnen fungeren, waaronder, indien nodig, de verwijdering van planten, en ten tweede of deze bepaling, voor zover zij in die zin moet worden uitgelegd dat de uitroeiingsmaatregel bedoeld in lid 2, kan worden opgelegd vóór, en onafhankelijk van de preventieve toepassing van de in de leden 3 en 4 bedoelde maatregelen, ongeldig is gelet op artikel 16, leden 1, 2, 3 en 5, van richtlijn 2000/29 en de beginselen van evenredigheid, logica en goede rechtsgang.

63. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing (C-79/16) en de formulering van de gestelde vragen blijkt dat de verwijzende rechter zich afvraagt hoe de verhouding is tussen artikel 6, lid 2, van uitvoeringsbesluit 2015/789, waarin de „onmiddellijke” verwijdering van besmette planten en waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, is opgelegd en artikel 6, leden 3 en 4, van dit besluit, waarin is bepaald dat monsters worden genomen en dat voorafgaand passende fyto-sanitaire behandelingen tegen de vectoren van de bacterie worden uitgevoerd.

64. Meer in het bijzonder vraagt de verwijzende rechter zich af of de uitroeiingsmaatregelen kunnen worden opgelegd zonder dat eerst fyto-sanitaire behandelingen zijn uitgevoerd en of deze twee reeksen van bepalingen geen innerlijke tegenstrijdigheid bevatten die de geldigheid ervan kan aantasten.

65. Ik zie geen onduidelijkheid waar het gaat om de uitlegging van de betrokken bepalingen en ook geen tegenstrijdigheid waardoor zij niet zouden kunnen worden toegepast.

66. Artikel 6, leden 2, 3 en 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789 luiden respectievelijk: de betrokken lidstaat „verwijdert [...] onmiddellijk” waardplanten, besmette planten en planten die symptomen vertonen die op besmetting kunnen wijzen of die vermoedelijk besmet zijn, „neemt monsters van en test de nader omschreven planten binnen een straal van 100 m rond de besmette planten” en voert „voorafgaand aan de verwijdering van de in lid 2 bedoelde planten passende fytosanitaire behandelingen uit tegen de vectoren van [*Xylella fastidiosa*] en planten die als gastheer voor de vectoren kunnen fungeren”, waarbij die behandeling, indien nodig, „de verwijdering van planten” kan omvatten.

67. Blijkens deze bepalingen moet de betrokken lidstaat, voordat hij de waardplanten en de besmette planten verwijderd, een fytosanitaire behandeling uitvoeren ter bestrijding van de vectoren van de ziekte, dus van de zuiginsecten die zich met het sap van het xyleem van de planten voeden, door die insecten uit te roeien dan wel de planten te verwijderen die als gastheer fungeren. Deze voorafgaande fytosanitaire behandeling past binnen de logica van de uitroeiingsprocedures, zoals die zijn voorgesteld in het op 30 december 2014 vastgestelde advies van de EFSA³⁵, dat vermeldt dat de eerste maatregel die in de afgebakende gebieden moet worden genomen weliswaar bestaat in de zo snel mogelijke verwijdering van de besmette planten, maar dat daarvóór een behandeling met een insecticide moet worden uitgevoerd aangezien de insecten (de vectoren) zich vanuit de besmette planten naar andere planten kunnen verplaatsen³⁶.

68. Volgens artikel 6, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2015/789 moet de betrokken lidstaat bovendien, zonder verder precisering qua chronologie, monsters nemen van alle nader omschreven planten en deze testen. Deze categorie planten is veel groter dan die van de waardplanten, omdat hieronder alle planten vallen die vatbaar zijn voor de Europese en niet-Europese isolaten van de bacterie.

69. De voorafgaand uit te voeren fytosanitaire behandelingen ter bestrijding van de vectoren van de ziekte, die de verwijdering van planten die als gastheer fungeren, kunnen omvatten, het nemen van de monsters van alle nader omschreven planten en het testen daarvan, zijn niet in tegenspraak met de verwijdering van waardplanten, besmette planten, planten die vermoedelijk besmet zijn en planten die symptomen van infectie vertonen. Kortom, de maatregelen, zoals vervat in de leden 2, 3 en 4 van artikel 6 van uitvoeringsbesluit 2015/789, hebben niet dezelfde aard en strekking en worden, waar het gaat om artikel 6, leden 2 en 4, achtereenvolgens toegepast. Zij zijn derhalve volstrekt met elkaar verenigbaar.

70. Uit het bovenstaande volgt, ten eerste, dat artikel 6, lid 2, van uitvoeringsbesluit 2015/789 aldus moet worden uitgelegd dat de hierin voorgeschreven maatregel tot verwijdering van de planten, door de betrokken lidstaat moet worden toegepast na de uitvoering van de in lid 4 van dit artikel voorgeschreven fytosanitaire behandelingen, en ten tweede, dat bij het onderzoek van de eerste en de derde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789 kunnen aantasten.

2. Vijfde vraag

71. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 2, van uitvoeringsbesluit 2015/789 ongeldig is, voor zover de maatregel tot onmiddellijke verwijdering van waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de planten, niet aan de motiveringsplicht voldoet.

35 — Zie „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”, beschikbaar op de Internetsite van EFSA.

36 — Zie punt 4.6.8 van dit advies.

72. Volgens de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio vertoont de motivering van uitvoeringsbesluit 2015/789 lacunes, aangezien het besluit op geen enkele wijze aangeeft of door de Commissie is nagaan of de aan de lidstaten opgelegde maatregelen evenredig zijn.

73. Er zij aan herinnerd dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering weliswaar de redenering van de instelling van de Unie die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen, doch dat het niet noodzakelijk is, dat hierin alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, worden gespecificeerd.³⁷

74. Bij de beoordeling van de vraag of de motiveringsplicht is nagekomen, moet voorts niet alleen worden gelet op de bewoordingen van de handeling, doch ook op de context waarin zij is vastgesteld, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Bij een handeling die algemene toepassing moet vinden, zoals het geval is in de hoofdgedingen, kan in de motivering worden volstaan met de vermelding in het algemeen van de omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van de algemene doelstellingen die met de betrokken handeling moeten worden bereikt. Indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de aangevochten handeling blijkt, zou het nutteloos zijn om voor elke technische keuze van die instelling een specifieke motivering te verlangen.³⁸

75. In casu kan uit de overwegingen 1, 2 en 3, van uitvoeringsbesluit 2015/789 worden opgemaakt waarom de vastgestelde uitroeiingsmaatregelen ook van toepassing zijn op alle waardplanten die zich binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten bevinden. Deze maatregelen passen namelijk binnen de algemene doelstelling, neergelegd in de overwegingen 1 en 3 van dit besluit, om de uitroeiingsmaatregelen aan te scherpen na de ontdekking van nieuwe uitbraken en om de verspreiding van *Xylella fastidiosa* naar de rest van de Unie te voorkomen, en zij houden rekening met de nieuwe, door de ESFA op 30 december 2014 en 20 maart 2015 gepubliceerde wetenschappelijke adviezen, waarin de lijst van de voor de bacterie vatbare plantsoorten is uitgebreid, maar wel „in het belang van de evenredigheid” bepaalde maatregelen zijn beperkt tot alleen de waardplanten.

76. Blijkens deze overwegingen voldoet uitvoeringsbesluit 2015/789 aan de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU.

3. Tweede vraag

77. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 2, van uitvoeringsbesluit 2015/789 ongeldig is wegens schending van de bepalingen van richtlijn 2000/29, in het bijzonder artikel 16, lid 1, doordat het voorziet in de onmiddellijke verwijdering van waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten.

78. Na onderzoek van de overwegingen 11 en 37, de artikelen 1, lid 2, 11, lid 3, 16, leden 1 en 5, 22 en 23, lid 2, van richtlijn 2000/29 en bijlage IV, deel A, rubriek I, punten 17, 20, 23.1 en 37, daarbij meent de verwijzende rechter dat deze richtlijn niet voorziet in bepalingen op grond waarvan gezonde planten mogen worden vernietigd, zelfs niet preventief, om een mogelijke verspreiding van een als pathogeen erkend en geclassificeerd organisme te voorkomen, en dat de gehele richtlijn integendeel tot bescherming van de nog niet besmette organismen strekt. Volgens de in deze richtlijn vastgestelde regeling zouden enkel die planten kunnen worden vernietigd of gerooid, waarvan, nadat zij zijn getest, is gebleken dat zij reeds zijn besmet of althans objectieve en duidelijke symptomen vertonen op grond waarvan op niet-arbitraire wijze kan worden vermoed dat zij besmet kunnen zijn. Uitvoeringsbesluit 2015/789 verplicht echter tot verwijdering van planten die geen besmettingsymptomen vertonen.

37 — Zie in die zin arrest van 18 juni 2015, Estland/Parlement en Raad (C-508/13, EU:C:2015:403, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 — Zie in die zin arrest van 18 juni 2015, Estland/Parlement en Raad (C-508/13, EU:C:2015:403, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79. Verzoekers in de hoofdgedingen hebben in hun schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting in dezelfde zin betoogd dat het begrip uitroeiing niet hetzelfde betekent als rooien en dat de in artikel 16 van richtlijn 2000/29 voorziene uitroeiing uitsluitend betrekking heeft op schadelijke organismen, zodat enkel de besmette planten zouden hoeven te worden gerooid.

80. Aangezien uitvoeringsbesluit 2015/789 enkel op basis van richtlijn 2000/29 en met name artikel 16, lid 3, vierde zin, is vastgesteld, komt de door de verwijzende rechter gestelde vraag erop neer of deze richtlijn de Commissie de bevoegdheid geeft om de lidstaten te verplichten uitroeiingmaatregelen vast te stellen die betrekking hebben op gezonde planten, dan wel of deze instelling, door de vaststelling van deze maatregelen, daarentegen de haar bij deze richtlijn ter uitvoering van de hierin voorgeschreven regels verleende bevoegdheden heeft overschreden.

81. Deze vraag gaat dus niet over de rechtmatigheid van het besluit van de Uniewetgever om de Commissie krachtens artikel 202, derde streepje, EG een uitvoeringsbevoegdheid te geven, maar over de rechtmatigheid van de uitvoeringshandeling, namelijk uitvoeringsbesluit 2015/789, gebaseerd op artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29, voor zover deze instelling haar uitvoeringsbevoegdheden zou hebben overschreden.

82. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon dekte de uitdrukking „bevoegdheden ter uitvoering” in artikel 202, derde streepje, EG immers de bevoegdheid om een wetgevingshandeling van de Unie of een aantal bepalingen daarvan op het niveau van de Unie uit te voeren, alsmede in bepaalde omstandigheden de bevoegdheid om normatieve handelingen vast te stellen die niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling aanvullen of wijzigen.

83. Met het verdrag van Lissabon is een onderscheid ingevoerd tussen een uitvoerings- en een overgedragen bevoegdheid. Wanneer op grond van artikel 291, lid 2, VWEU een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie is verleend, dient zij de inhoud van de wetgevingshandeling te bepalen teneinde ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Wanneer op grond van artikel 290, lid 1, VWEU aan de Commissie een bevoegdheid is overgedragen, mag zij niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vaststellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.

84. Het lijkt mij duidelijk dat de bij artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 aan de Commissie verleende bevoegdheid tot vaststelling van de „maatregelen die noodzakelijk zijn” in de in de leden 1 en 2 bedoelde gevallen, berust op de uitvoeringsbevoegdheid in de zin van dit nieuwe onderscheid. Ik stel overigens vast dat de handeling overeenkomstig de voorschriften van artikel 291, lid 4, VWEU is aangeduid als „uitvoerings”-besluit.

85. Uit de artikelen 290, lid 1, VWEU en 291, lid 2, VWEU, in onderlinge samenhang gelezen, volgt dat de Commissie bij de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid de wetgevingshandeling noch mag wijzigen, noch mag aanvullen, zelfs niet de niet-essentiële onderdelen ervan.³⁹

86. Bovendien volgt uit vaste rechtspraak dat de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie wordt gekenmerkt door de ruime discretionaire bevoegdheid van deze instelling, die, behoudens een kennelijke onjuiste beoordeling of misbruik van bevoegdheid, vrij is om te bepalen hetgeen noodzakelijk en passend is gelet op de door de basisverordening nagestreefde doeleinden. Volgens de formule die door het Hof regelmatig zowel vóór als ná de inwerkingtreding van het Verdrag van

39 — Zie arrest van 15 oktober 2014, Parlement/Commissie (C-65/13, EU:C:2014:2289, punt 45).

Lissabon is gebruikt, is „de Commissie in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheid, waarvan de grenzen met name aan de hand van de algemene hoofddoelen van de wetgevingshandeling worden beoordeeld, bevoegd [...] alle maatregelen te treffen die nodig of doelmatig zijn voor de uitvoering van die handeling, voor zover deze niet in strijd daarmee zijn”.⁴⁰

87. Bovendien moet worden opgemerkt dat de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie in casu plaatsvindt op het specifieke gebied van maatregelen die genomen moeten worden ter bestrijding van een fyto-sanitair risico. Volgens eveneens vaste rechtspraak kan op een gebied waarop de Uniewetgever een ingewikkelde beoordeling moet maken op basis van technische en wetenschappelijke gegevens die zich snel kunnen wijzigen, de rechterlijke toetsing van de uitoefening van zijn bevoegdheid slechts marginaal zijn. Deze toetsing moet beperkt blijven tot de vraag of er bij de uitoefening van deze bevoegdheid geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de Uniewetgever de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden.⁴¹ Het Hof heeft daaruit afgeleid dat een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is, wanneer deze kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de instelling nagestreefde doel.⁴²

88. Ik zal met deze discretionaire bevoegdheid en de daaruit voortvloeiende beperkte rechterlijke toetsing rekening houden bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van uitvoeringsbesluit 2015/789 in het licht van de aan de Commissie verleende bevoegdheid.

89. Blijkens de overwegingen 4, 5, en 6 en artikel 1 van richtlijn 2000/29 beoogt deze richtlijn vooral een hoog niveau van fyto-sanitaire bescherming te waarborgen tegen het binnenbrengen in de Unie van schadelijke organismen in uit derde landen ingevoerde producten.⁴³

90. Naast de voorschriften voor het binnenbrengen van planten afkomstig van derde landen en voor het verkeer van planten binnen de Unie, zijn verschillende maatregelen erop gericht om de aanwezigheid en de verspreiding van schadelijke organismen die op het grondgebied van de Unie zijn binnengekomen, te bestrijden. Zo bepaalt artikel 16, lid 1, van deze richtlijn onder meer dat elke lidstaat de Commissie en de andere lidstaten in kennis moet stellen van de aanwezigheid op zijn grondgebied van schadelijke organismen die, zoals de *Xylella fastidiosa*-bacterie, in bijlage I, deel A, rubriek I, bij deze richtlijn worden genoemd.

91. Richtlijn 2000/29 draagt de lidstaten en de Commissie gezamenlijk op om na deze kennisgeving de maatregelen te nemen die nodig zijn. Artikel 16, lid 1, van deze richtlijn verplicht de lidstaten de noodzakelijke maatregelen te nemen om de schadelijke organismen uit te roeien of in te dijken, terwijl artikel 16, lid 3, van deze richtlijn de Commissie de bevoegdheid verleent tot het nemen van alle „maatregelen die noodzakelijk zijn”, waarbij deze bevoegdheid, die ook een verplichting is, expliciet de bevoegdheid omvat om de door de lidstaten genomen besluiten te herroepen of te wijzigen.

92. Artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 is geformuleerd in algemene bewoordingen waaruit niet kan worden afgeleid dat de werkingssfeer van de maatregelen die kunnen worden genomen, eventueel beperkt zou zijn tot alleen maatregelen die zien op reeds besmette planten. Deze bepaling staat intendeel zonder onderscheid alle maatregelen toe die noodzakelijk zijn om de schadelijke

40 — Zie met name arrest van 15 oktober 2014, Parlement/Commissie (C-65/13, EU:C:2014:2289, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 — Zie arrest van 22 mei 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 — Zie naar analogie, arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 — Dat was al het doel van richtlijn 77/93, waarvoor richtlijn 2000/29 in de plaats is gekomen (zie in die zin arrest van 30 september 2003, Anastasiou e.a., C-140/02, EU:C:2003:520, punt 45).

organismen uit te roeien of in te dijken. Dus indien dus voor de uitroeiing of indijking van deze organismen niet alleen de vernietiging van besmette planten nodig is, maar ook de vernietiging van de zich in de nabijheid bevindende gezonde planten, behoort deze maatregel ook tot de aan de Commissie verleende bevoegdheden.

93. Voor de door verzoekers in de hoofdgedingen voorgestelde restrictieve uitlegging is derhalve geen steun te vinden in de tekst van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29. Evenmin is daarvoor steun te vinden in de artikelen 11, lid 3, en 13 quater, lid 7, van deze richtlijn, die voor de beoordeling van de omvang van de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie niet van belang zijn, aangezien deze bevoegdheid uitsluitend op artikel 16, lid 3, van deze richtlijn berust. Hoe dan ook blijkt uit lezing van deze twee bepalingen niet dat zij enige beperking meebrengen ten aanzien van de planten waarop de vernietigingsmaatregelen betrekking hebben.

94. Bijgevolg heeft de Commissie, door uitvoeringsbesluit 2015/789 vast te stellen, de haar bij richtlijn 2000/29 verleende bevoegdheden om schadelijke organismen uit te roeien of in te dijken, niet overschreden.

4. Vierde vraag

95. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, leden 2, 3 en 4, van uitvoeringsbesluit 2015/789 ongeldig is wegens schending van de beginselen van voorzorg, geschiktheid en evenredigheid.

96. De op dit punt door de verwijzende rechter tot uiting gebrachte twijfel vloeit voort uit het feit dat uitvoeringsbesluit 2015/789 uitroeiingsmaatregelen heeft opgelegd die niet alleen betrekking hebben op besmette planten, maar ook op alle gezonde planten binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten, hoewel er noch over het causale verband tussen de bacterie en de snelle verdorring van de olijfboom noch over het pathogene karakter van de bacterie voor de waardplanten wetenschappelijke zekerheid zou bestaan.

97. Bovendien zijn er volgens de verwijzende rechter geen objectieve feiten of omstandigheden op grond waarvan kan worden aangenomen dat een straal van precies 100 meter – en niet een kortere – volstaat om het nagestreefde doel te bereiken, aangezien die afstand weliswaar lijkt te zijn aangehouden wegens het feit dat de insecten, de vectoren van de bacterie, niet in staat zouden zijn om over een langere afstand van de ene plant naar de andere plant te vliegen, doch de EFSA heeft in haar advies van 26 november 2013 opgemerkt dat de insecten, als vectoren, door de wind over grotere afstanden kunnen worden meegevoerd, en in haar advies van 6 januari 2015, dat de gegevens op basis waarvan kan worden vastgesteld welke afstand de vectorinsecten kunnen vliegen, ontoereikend zijn.

98. Uitvoeringsbesluit 2015/789 berust volgens de verwijzende rechter dan ook niet op wetenschappelijke gegevens die zeker zijn en die geschikt zijn om de door de Commissie gemaakte keuzes te onderbouwen, en bevat ook geen evaluatie van het risico en de potentiële gevolgen wanneer niet wordt opgetreden. In dat besluit is niet uiteengezet in hoeverre de genomen maatregelen passend zijn en het geeft evenmin een beoordeling of er alternatieve, minder ingrijpende maatregelen zijn.

a) Voorafgaande opmerkingen

99. Om te beginnen moet zorgvuldig worden nagegaan aan de hand van welke feitelijke gegevens de rechtmatigheid van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen die op grond van de wetenschappelijke gegevens van dat tijdstip zijn vastgesteld, dient te worden getoetst.

100. In beginsel moet de rechtmatigheid van een Uniehandeling immers worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand op de datum waarop die handeling is vastgesteld.⁴⁴ Toch meen ik in verschillende recente arresten van het Hof een aanzet te kunnen zien tot een lijn in de rechtspraak waarin de strengheid van dit beginsel wordt genuanceerd door in bepaalde specifieke omstandigheden toe te staan dat latere feiten in aanmerking worden genomen.

101. Het arrest van 6 oktober 2015, Schrems⁴⁵, geeft een recent en zeer steekhoudend voorbeeld van deze rechtspraak, aangezien het Hof van oordeel was dat, bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van een beschikking van de Commissie waarin was geconstateerd dat een derde land een passend beschermingsniveau waarborgt voor doorgegeven persoonsgegevens, tevens „rekening [moet] worden gehouden met gebeurtenissen die zich na de vaststelling van die beschikking hebben voorgedaan”⁴⁶. Deze oplossing vindt haar rechtvaardiging in de bijzondere aard van de beschikking, die herhaaldelijk door de Commissie opnieuw moet worden onderzocht op basis van de in de derde landen heersende feitelijke en juridische omstandigheden.

102. In dezelfde geest heeft het Hof in het arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a.⁴⁷, geoordeeld dat, in het kader van een toetsing van de rechtmatigheid van een nationale regeling die nog niet in werking was getreden, de nationale rechter, die de verenigbaarheid van de regeling met het Unierecht dient te beoordelen op het moment waarop hij uitspraak doet⁴⁸, rekening moet houden met ieder aspect waarvan hij kennis draagt, hetgeen „des te belangrijker [is] in een situatie [...], waarin er wetenschappelijke onzekerheid lijkt te bestaan over de werkelijke gevolgen van de maatregelen als bedoeld in de[ze] nationale regeling”⁴⁹. Het Hof heeft deze oplossing gebaseerd op het beginsel, geformuleerd in het arrest van 9 februari 1999, Seymour-Smith en Perez⁵⁰, volgens hetwelk de eisen van het Unierecht „op ieder relevant ogenblik moeten worden nageleefd, zowel bij de vaststelling van een maatregel als bij de inwerkingtreding ervan en bij de toepassing op een concreet geval”⁵¹.

103. Het Hof had overigens eerder geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een nationale regeling vaststelt in het kader van een beleid ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, deze regeling moet worden herzien, indien blijkt dat de redenen op grond waarvan zij is vastgesteld, vervolgens zijn gewijzigd, met name doordat als gevolg van wetenschappelijk onderzoek nieuwe gegevens beschikbaar zijn geworden.⁵²

104. Wat het voorzorgsbeginsel betreft, was het Hof van oordeel dat, wanneer nieuwe gegevens een ander licht werpen op een risico of aantonen dat dit risico door minder belastende maatregelen dan de bestaande kan worden ingeperkt, de Unie-instellingen en met name de Commissie, die het initiatiefrecht heeft, erop moeten toezien dat de regeling aan de nieuwe gegevens wordt aangepast.⁵³

105. Ten slotte is het interessant erop te wijzen dat het Hof in het arrest van 8 september 2011, Monsanto e.a.⁵⁴, heeft geoordeeld dat de nationale rechterlijke instanties waarbij een beroep is ingesteld tegen noodmaatregelen die door de lidstaten vastgesteld krachtens artikel 34 van verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch

44 — Zie in die zin met name arrest van 23 december 2015, Parlement/Raad (C-595/14, EU:C:2015:847, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Punt 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Punt 63.

49 — Punt 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Punt 45.

52 — Zie in die zin arresten van 19 september 1984, Heijn (94/83, EU:C:1984:285, punt 18), en 13 maart 1986, Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, punt 16).

53 — Zie arrest van 11 juli 2013, Frankrijk/Commissie (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 — C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553.

gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders⁵⁵, weliswaar bevoegd zijn om de rechtmatigheid van die maatregelen met name aan de materiële voorwaarden van deze verordening te toetsen, zolang op het niveau van de Unie nog geen besluit is vastgesteld, maar dat wanneer daarentegen in een specifiek geval een besluit is vastgesteld, de in dat besluit vervatte feitelijke en juridische beoordelingen bindend zijn voor de rechterlijke instanties die de rechtmatigheid van de op nationaal niveau vastgestelde tijdelijke maatregelen moeten beoordelen.⁵⁶ Dit arrest, dat gerechtvaardigd wordt door de vereisten van de voorrang en de uniformiteit van het Unierecht, verplicht dus om de feitelijke en juridische beoordelingen die in dergelijke op Unieniveau genomen besluiten zijn neergelegd, in aanmerking te nemen, ook al zijn deze besluiten van latere datum dan de nationale maatregelen waarvan de rechtmatigheid wordt aangevochten.

106. Ik stel voor te kiezen voor een oplossing, waarbij de traditionele stroming in de rechtspraak en deze nieuwe tendens, waarin latere feiten in aanmerking mogen worden genomen, samenvallen. Bij deze oplossing kunnen nieuwe omstandigheden die zich na de vaststelling van een handeling voordoen, er geen rechtvaardiging voor vormen dat deze handeling met terugwerkende kracht ongeldig wordt, maar zij kunnen zich er wel, zo nodig, tegen verzetten dat de ter uitvoering van deze handeling genomen maatregelen rechtsgeldig worden uitgevoerd.

107. Indien nieuwe wetenschappelijke gegevens op grond waarvan het bestaan van elk fyto-sanitair risico in verband met *Xylella fastidiosa* wordt uitgesloten, in mijn ogen kunnen rechtvaardigen dat uitvoeringsbesluit 2015/789 en de daarop volgende nationale besluiten niet meer ten uitvoer mogen worden gelegd, kan mijns inziens, ter ondersteuning a posteriori van de door de Commissie gemaakte keuzes, ook rekening worden gehouden met de voortschrijdende wetenschappelijke kennis, op grond waarvan het op het tijdstip dat de uitroeiingsmaatregelen zijn genomen als potentieel aangemerkte risico integendeel een zekerheid is geworden.

108. Gelet op het bovenstaande zal ik bij het beantwoorden op de door de verwijzende rechter gestelde vragen mij niet beperken tot alleen de wetenschappelijke gegevens die ten tijde van de vaststelling van uitvoeringsbesluit 2015/789 bekend waren.

b) Eerbiediging van het voorzorgsbeginsel

109. Blijkens vaste rechtspraak moet de Uniewetgever rekening houden met het voorzorgsbeginsel, volgens hetwelk bij onzekerheid over het bestaan en de omvang van risico's beschermende maatregelen kunnen worden genomen zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van deze risico's volledig zijn aangetoond.⁵⁷

110. Bovendien geldt dat, wanneer het bestaan of de omvang van het gestelde risico niet met zekerheid kan worden bepaald, omdat de resultaten van de verrichte onderzoeken niet concludent zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico bewaarheid wordt, het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt dat beperkende maatregelen worden getroffen.⁵⁸

111. Het voorzorgsbeginsel biedt dus steun voor optreden van de Uniewetgever, wanneer er onzekerheid bestaat over het bestaan van een risico voor het milieu of voor de gezondheid van mensen, dieren of planten, aangezien die onzekerheid niet uit een totaal gebrek aan kennis voortvloeit, maar uit gedetailleerde gegevens die de vrucht zijn van een wetenschappelijke waardering.

55 — PB 2003, L 268, blz. 1.

56 — Arrest van 8 september 2011, Monsanto e.a. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punten 78-80).

57 — Zie met name arrest van 17 december 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 — Zie met name arrest van 17 december 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

112. Heeft de Commissie dit beginsel geschonden door de lidstaten te verplichten maatregelen te treffen tot vernietiging van de waardplanten binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten?

113. Ik denk van niet.

114. Verzoekers in de hoofdgedingen betwisten voornamelijk het feit dat een dermate verregaande maatregel is bevolen zonder dat er wetenschappelijke zekerheid bestaat over het causale verband tussen de bacterie en de verdorring van olijfbomen.

115. Vastgesteld moet worden dat dit middel gebaseerd is op een onjuiste uitlegging van het voorzorgsbeginsel dat, ingeval er geen wetenschappelijke zekerheid is, volstrekt niet elke maatregel verbiedt, maar integendeel het optreden van de instellingen van de Unie legitimeert, hoewel zij geconfronteerd zijn met een wetenschappelijk gezien onzekere situatie. Volgens de klassieke formulering is dit beginsel, niet een beginsel voor onthouding van handelen in gevallen waarin er onzekerheid bestaat, maar een beginsel voor handelen.

116. Hoewel het bestaan van een oorzakelijk verband tussen *Xylella fastidiosa* en het syndroom van de snelle verdorring van olijfbomen in het advies van 6 januari 2015 niet was aangetoond, heeft dit advies echter wel een duidelijk verband laten zien tussen de bacterie en het zich voordoen van een dergelijke pathologie. Dat er sprake was van een potentieel risico als gevolg van de verspreiding van de bacterie kon, in de stand van de wetenschappelijke kennis, derhalve worden geacht voldoende onderbouwd te zijn om de toepassing van het voorzorgsbeginsel te kunnen rechtvaardigen.

117. Bovendien is het louter potentiële risico een zekerheid geworden sinds het advies van EFSA dat op 17 maart 2016 is vastgesteld⁵⁹ en waarin wordt aangegeven dat de resultaten van recente proeven aantonen dat het isolaat „de Donno” van *Xylella fastidiosa* de symptomen veroorzaakt van het syndroom van de snelle verdorring van olijfbomen en dit dus de ziekteverwekker is⁶⁰.

118. Dan moet nog worden bepaald of de in uitvoeringsbesluit 2015/789 vastgestelde maatregelen evenredig zijn.

c) Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel

119. Voor de vraag of de Commissie bij de uitoefening van de aan haar bij artikel 16, lid 3, van richtlijn 2000/29 verleende bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel heeft nageleefd, moet worden nagegaan of de middelen die zij in uitvoeringsbesluit 2015/789 heeft aangewend, geschikt waren om het beoogde doel te bereiken en niet verder gingen dan noodzakelijk was om dit doel te bereiken.

120. Wat in de eerste plaats de geschiktheid betreft van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregel om het nagestreefde doel te bereiken, moet worden opgemerkt dat de ESFA in haar advies van 6 januari 2015 heeft aangegeven dat asymptomatische waardplanten en asymptomatische of lichte infecties niet opgemerkt kunnen worden bij onderzoeken die uitsluitend op visuele controle, of zelfs laboratoriumtesten zijn gebaseerd, zulks wegens het eventuele vroege stadium van de besmetting dan wel de heterogene verspreiding van de bacterie in de plant. Ervan uitgaande dat de ziekte van de ene naar de andere plant wordt verspreid door vectorinsecten en er een latentietijd is tussen het

59 — Zie „Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*”, beschikbaar op de Internetsite van EFSA.

60 — Zie blz. 10 en 11 van dit advies.

introduceren van de bacterie in de plant door die vectoren en het tijdstip waarop de symptomen optreden, of zelfs waarop de bacterie in de plant kan worden opgespoord, heeft de ESFA het van wezenlijk belang geacht om bij de uitroeiing van de planten waarvan de besmetting erkend was, ook alle andere planten in de nabijheid daarvan te vernietigen.

121. Aangaande de keuze om de straal rond de besmette planten vast te stellen op 100 meter, zij opgemerkt dat de ESFA weliswaar de onzekerheden heeft vermeld die nog bestaan over de rol van de besmetting als gevolg van menselijk ingrijpen en de wijzen van verspreiding door de wind, alsook de ontoereikendheid van de gegevens over de vluchtafstand van de vectorinsecten, die de enige natuurlijke besmettingswijze zijn van de bacterie. Niettemin heeft zij vastgesteld dat deze insecten in het algemeen over korte afstanden, tot 100 meter, vliegen, ook al kunnen zij waarschijnlijk over langere afstanden door de wind worden meegevoerd.

122. Deze tweeledige vaststelling van de ESFA rechtvaardigt mijns inziens de keuze van de Commissie om niet alleen de besmette planten te vernietigen, maar ook, ongeacht hun gezondheidstoestand, de waardplanten die zich bevinden in het gebied waar de kans op verspreiding van de ziekte van een besmette naar een gezonde boom het grootst is. Ook al is het geenszins zeker dat de verspreiding van bacterie hierdoor definitief en geheel kan worden gestopt, toch lijkt de door de Commissie vastgestelde maatregel geschikt om het verspreidingsrisico doeltreffend te beperken.

123. Als reactie op het bezwaar dat door verzoekers in de hoofdingen ter terechtzitting is aangevoerd, dat er een paradox zou zijn gelegen in het feit dat voor de minst besmette gebieden uitroeiingsmaatregelen worden vastgesteld, terwijl de provincie Lecce, die het meest getroffen is, wordt ontzien nu daar gewone inperkingsmaatregelen mogen worden toegepast, wil ik nog vermelden dat dit verschil in behandeling feitelijk gerechtvaardigd is. Zoals de Commissie in overweging 7 van uitvoeringsbesluit 2015/789 heeft opgemerkt, is het niet meer mogelijk om de bacterie in de provincie Lecce uit te roeien, omdat deze aldaar reeds dermate aanwezig is. Bovendien wordt, zoals de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft aangevoerd, dit verschil verklaard door de geografische ligging van de provincie Lecce, die zich bevindt in het uiterste zuiden van Italië en, met uitzondering van de noordgrens, door zee wordt omringd.

124. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de in de hoofdingen aan de orde zijnde maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, zij opgemerkt dat er op het tijdstip van de vaststelling van uitvoeringsbesluit 2015/789 geen minder belastende maatregelen leken te bestaan om de bacterie te kunnen uitroeien. In haar advies van 6 januari 2015 heeft de ESFA immers aangegeven dat er geen behandeling bestaat om zieke, in volle grond gewortelde planten te genezen, en dat wijzigingen in de teeltmethoden, zoals snoeien, bemesten of irrigeren, weliswaar mogelijkwijs een zekere invloed op de ziekte hebben, doch niet volstaan om de planten te genezen. Vervolgens heeft de ESFA, die meer in het bijzonder de doeltreffendheid van het snoeien van olijfbomen onderzocht, opgemerkt dat „het radicaal snoeien van besmette olijfbomen in Apulië heeft geleid tot het ontstaan van nieuwe loten aan de voet van de boom [...], maar dat tot nu toe niet is aangetoond dat deze methode doeltreffend is om de planten te genezen en te voorkomen dat zij afsterven”⁶¹.

125. Gelet hierop is niet aangetoond dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de verplichting op te leggen om de waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten te verwijderen.

61 — Zie blz. 97 van dit advies.

C – Zesde vraag

126. Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of uitvoeringsbesluit 2015/789 ongeldig is wegens schending van de beginselen van geschiktheid en evenredigheid, omdat daarin is voorzien in maatregelen tot verwijdering van waardplanten, ongeacht hun gezondheidstoestand, van planten waarvan bekend is dat zij zijn besmet met *Xylella fastidiosa* en van planten die symptomen vertonen die op besmetting kunnen wijzen of die vermoedelijk zijn besmet, zonder te voorzien in enige vorm van vergoeding voor de eigenaren, die niet schuldig zijn aan de verspreiding van de bacterie.

127. Het Hof heeft zich reeds meerdere malen uitgesproken over de vergoeding van schade toegebracht aan eigenaren door nationale maatregelen die ter uitvoering van Unierecht zijn genomen.

128. Volgens het arrest van 6 april 1995, Flip et Verdegem⁶², gewezen met betrekking tot de Unieregeling inzake de klassieke varkenspest, heeft de Uniewetgever bij de vaststelling van de maatregelen ter bestrijding van deze ziekte niet de financiële aspecten willen regelen die samenhangen met de tenuitvoerlegging van die maatregelen door de eigenaren van de betrokken dieren, en heeft hij met name geen maatregelen willen opleggen om die eigenaren schadeloos te stellen.⁶³ Bij het ontbreken van Uniebepalingen op dit punt is ter zake van de schadeloosstelling van eigenaren van varkens die op bevel van de nationale autoriteiten in het kader van maatregelen ter bestrijding van die ziekte zijn geslacht, elke lidstaat bevoegd.⁶⁴

129. Het Hof heeft zijn rechtspraak bevestigd in het arrest van 10 juli 2003, Booker Aquaculture en Hydro Seafood⁶⁵, gewezen met betrekking tot de Unieregeling tot vaststelling van minimale maatregelen voor de bestrijding van bepaalde visziekten. Na te hebben overwogen dat de Uniewetgever het in het kader van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid op het gebied van het landbouwbeleid aangewezen kan achten om de eigenaren van bedrijven waarop dieren zijn vernietigd of gedood, gedeeltelijk of volledig schadeloos te stellen, is het Hof tot de conclusie gekomen dat hieruit kan niet worden afgeleid dat het Unierecht een algemeen beginsel kent volgens hetwelk schadeloosstelling in alle omstandigheden verplicht is.⁶⁶

130. Het Hof heeft aan deze rechtspraak opnieuw uitdrukking gegeven in het arrest van 22 mei 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági⁶⁷, dat ging over de Unieregeling tot vaststelling van maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza, waarbij het preciseerde dat deze rechtspraak eveneens toepasselijk is in de zaak die aanleiding was voor dit arrest „gelet met name op het feit dat de [...] aan de orde zijnde nationale maatregelen minder ingrijpend zijn dan de vernietigings- en slachtmaatregelen die hebben geleid tot het arrest [van 10 juli 2003] Booker Aquaculture en Hydro Seafood [68]”.⁶⁹

131. Toch is het juridische klimaat ingrijpend gewijzigd sinds de arresten van 6 april 1995, Flip en Verdegem (C-315/93, EU:C:1995:102), en 10 juli 2003, Booker Aquaculture en Hydro Seafood (C-20/00 en C-64/00, EU:C:2003:397).

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Punt 25.

64 — Punt 30.

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

66 — Punt 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

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

69 — Arrest van 22 mei 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, punt 49).

132. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon moet met betrekking tot de grondrechten het Handvest worden toegepast, waarin het recht op eigendom en het recht op een billijke vergoeding ingeval dit eigendomsrecht wordt ontnomen, zijn neergelegd. Artikel 17, lid 1, van het Handvest luidt: „Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

133. Volgens de toelichting ad artikel 17 van het Handvest⁷⁰ die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van ditzelfde Handvest in aanmerking genomen moet worden bij de uitlegging van het Handvest, stemt artikel 17 overeen met artikel 1 van het aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), ondertekend te Rome op 4 november 1950.

134. Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) bevat artikel 1 van het aanvullend protocol bij het EVRM drie „van elkaar te onderscheiden”, maar „complementaire” normen. De eerste, die is neergelegd in de eerste volzin van de eerste alinea, heeft een algemene draagwijdte en verwoordt het beginsel van respect voor de eigendom, terwijl de twee andere normen betrekking hebben op specifieke gevallen van aantasting van het recht op eigendom. De tweede norm, neergelegd in de tweede volzin van dezelfde eerste alinea, betreft de ontneming van eigendom en onderwerpt deze aan een aantal voorwaarden. Ten slotte erkent de derde norm, neergelegd in de tweede alinea, het recht van de verdragsluitende staten om de wetten toe te passen die zij noodzakelijk achten om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom.⁷¹

135. In elk geval legt het EHRM de eerbiediging van een evenredigheidsvereiste op, dat zich concretiseert in het beginsel van het bewaren van een „juist evenwicht” tussen de eisen van het algemeen belang enerzijds en de eisen van bescherming van het recht op eigendom anderzijds.⁷²

136. Ingeval van een maatregel die aan iemand zijn eigendom ontnemt, impliceert het juiste evenwicht noodzakelijkerwijs, behoudens „buitengewone omstandigheden”, de betaling van een vergoeding die op een „redelijk” niveau is vastgesteld. In situaties die vallen onder de regulering van het gebruik van eigendom of situaties die niet in een precieze categorie kunnen worden geplaatst, wordt het streven om een „juist evenwicht” te verzekeren tussen de eisen van het algemeen belang en de eisen van bescherming van de fundamentele rechten van het individu anders opgelost, omdat de schadeloosstelling van de eigenaar in dat geval slechts een van de aspecten is die in aanmerking genomen moeten worden bij het globale onderzoek naar het „het juiste evenwicht” tussen de betrokken belangen. Het „juiste evenwicht” wordt verstoord wanneer aan iemand een „bijzondere en buitensporige” last wordt opgelegd⁷³ die niet in verhouding staat tot het nagestreefde doel van algemeen belang, zonder dat hier een passende schadeloosstelling tegenover staat.

137. Zonder dat het noodzakelijk is na te gaan of de verwijdering van planten, ongeacht hun gezondheidstoestand, binnen een straal van 100 meter rond de besmette planten, ontneming van de eigendom meebrengt voor zover de verwijdering gelijk te stellen is met een werkelijke de facto onteigeningsmaatregel, kan worden volstaan met vast te stellen dat deze maatregel duidelijk een inmenging is op het recht op eigendom van verzoekers in de hoofdingen. Gelet op de bijzonder schadelijke gevolgen die daaruit voortvloeien voor de betrokken eigenaren, lijkt deze maatregel slechts een juist evenwicht te kunnen bewaren tussen de eisen van het algemeen belang en de eisen van

70 — Zie de toelichtingen bij het Handvest (PB 2007, C 303, blz. 17).

71 — EHRM, 23 september 1982, Sporrang en Lönnroth tegen Zweden, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

72 — EHRM, 23 september 1982, Sporrang en Lönnroth tegen Zweden CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

73 — EHRM, 23 september 1982, Sporrang en Lönnroth tegen Zweden, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

bescherming van het recht op eigendom mits de eigenaar van de betrokken gronden een vergoeding kan krijgen. Uit artikel 17 van het Handvest volgt derhalve dat, teneinde een juist evenwicht tussen de betrokken belangen te waarborgen, de eigenaren van de gerooide planten een recht hebben op een vergoeding die in een redelijke verhouding staat tot de waarde van deze goederen.

138. Aangezien het recht op vergoeding rechtstreeks voortvloeit uit artikel 17 van het Handvest, kan het stilzwijgen op dit punt in richtlijn 2000/29 en uitvoeringsbesluit 2015/789 niet in die zin worden uitgelegd, dat een dergelijk recht wordt uitgesloten. Bijgevolg kunnen verzoekers in de hoofdgedingen de Uniewetgever niet verwijten dat hij de beginselen van geschiktheid en evenredigheid heeft geschonden door niet in een schadeloosstellingsregeling te voorzien.

139. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn de bepalingen ervan gericht tot de lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. De lidstaten brengen immers het Unierecht ten uitvoer in de zin van deze bepaling, wanneer zij krachtens uitvoeringsbesluit 2015/789, dat zelf overeenkomstig richtlijn 2000/29 is vastgesteld, maatregelen tot uitroeiing of inperking instellen.⁷⁴ Daarom zijn zij overeenkomstig artikel 17 van het Handvest verplicht een regeling in te stellen die de betrokken eigenaren van de gronden een schadevergoeding toekent die in een redelijke verhouding staat tot de waarde van de vernietigde planten.

140. Voorts stel ik vast dat, zoals de Commissie benadrukt, de schadeloosstellingsregelingen die door de lidstaten zijn ingesteld om de aantasting van het recht op eigendom die in het algemeen belang heeft plaatsgevonden, te herstellen, door de Unie medegefinancierd kunnen worden in het kader van verordening (EU) nr. 652/2014⁷⁵.

141. Uit het bovenstaande volgt dat bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 6 van uitvoeringsbesluit 2015/789 kunnen aantasten.

IV – Conclusie

142. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„Artikel 6, lid 2, van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/789 van de Commissie van 18 mei 2015 betreffende maatregelen om het binnenbrengen en de verspreiding in de Unie van *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) te voorkomen, moet aldus worden uitgelegd dat de hierin voorgeschreven maatregel tot verwijdering van de planten, door de betrokken lidstaat moet worden toegepast na de uitvoering van de in lid 4 van dit artikel voorgeschreven fyto-sanitaire behandelingen tegen de vectoren van de bacterie.

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 6 van uitvoeringsbesluit 2015/789 kunnen aantasten.”

74 — Ik ben het op dit punt niet eens met de oplossing, gekozen in punt 55 van het arrest van 22 mei 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal, tot wijziging van de richtlijnen 98/56/EG, 2000/29/EG en 2008/90/EG van de Raad, de verordeningen (EG) nr. 178/2002, (EG) nr. 882/2004 en (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad, richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de besluiten 66/399/EEG en 76/894/EEG en beschikking 2009/470/EG van de Raad (PB 2014, L 189, blz. 1).