



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 12 maja 2016 r.¹

Sprawy połączone C-78/16 i C-79/16

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

**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**

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne — Dyrektywa 2000/29/WE — Ochrona sanitarna roślin przed wprowadzaniem do Unii Europejskiej organizmów szkodliwych — Decyzja wykonawcza 2015/789/UE w sprawie zapobiegania wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się organizmu *Xylella fastidiosa* — Usunięcie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego — Proporcjonalność — Prawo do odszkodowania

I – Wstęp

1. *Xylella fastidiosa* jest bakterią fitopatogenną, która atakuje naczynia przewodzące² licznych roślin uprawnych lub dzikich, mogą powodować ich śmierć poprzez usychanie³.
2. Endemiczna w Ameryce Północnej i Południowej⁴, bakteria ta została po raz pierwszy zauważona w Europie w październiku 2013 r. w regionie Apulia (Włochy) na oliwkach, po czym jej obecność została odnotowana w lipcu 2015 r. na Korsyce (Francja) na egzotycznych krzewach ozdobnych, a także w Hiszpanii na roślinach janowca, a następnie w październiku tego samego roku w departamencie Alpes-Maritimes (Francja) na takich samych krzewach jak na Korsyce.
3. Genetycznie zróżnicowana, bakteria ma kilka podgatunków, z których każdy atakuje inne rośliny⁵. W naturalny sposób rozprzestrzenia się ona przenoszona przez małe owady, żywiące się sokiem zakażonych roślin.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Bakteria rozwija się w ksylemie roślin gdzie tworzy przeszkody, które ostatecznie zatykają naczynia i ograniczają przepływ soku.

3 — Na tym etapie nie będę poruszał kwestii związku przyczynowego między bakterią a usychaniem – wróć do niej w dalszej części analizy.

4 — Bakteria, która silnie dotknęła kalifornijskich winnic pod koniec XIX w., została po raz pierwszy opisana w 1892 r. przez fitopatologa Newtona B. Pierce'a (zob. N.B. Pierce „The California vine disease”, U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, Bulletin nr 2) – stąd nazwa „choroba Pierce'a” nadana syndromowi szybkiego usychania winorośli.

5 — Aktualny wykaz sporządzony przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA, zwany dalej „urzędem”) zawiera 359 gatunków roślin podatnych na bakterię (zob. aktualizację bazy danych roślin żywicielskich *Xylella fastidiosa* z dnia 20 listopada 2015 r., dostępną, na dzień sporządzania niniejszej opinii, na stronie urzędu pod adresem: <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

4. We Włoszech *Xylella fastidiosa* zaatakowała głównie oliwkę – drzewo, które ma istotne znaczenie ekonomiczne⁶, kulturowe⁷ i środowiskowe w krajach basenu Morza Śródziemnego. Podczas gdy środki zapobiegawcze, w tym karczowanie drzew, wzbudziły konsternację w regionach zaatakowanych już przez bakterię, ryzyko jej rozprzestrzeniania się wywołało silny niepokój w regionach, w których dotychczas nie odnotowano jej występowania.

5. W celu zwalczania bakterii Komisja Europejska przyjęła strategię, która charakteryzuje się stopniowym zaostrzaniem wprowadzanej w życie regulacji.

6. Między lutym 2014 r. a grudniem 2015 r. kolejno wydane zostały cztery decyzje wykonawcze na podstawie dyrektywy Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie⁸, a w szczególności na podstawie jej art. 16 ust. 3 zdanie trzecie, który uprawnia Komisję do przyjęcia „koniecznych środków”, w szczególności, jeżeli stwierdzona została obecność szkodliwych organizmów wymienionych w części A sekcja I załącznika I do tej dyrektywy, wśród których znajduje się bakteria *Xylella fastidiosa* (Well i Raju).

7. Pierwszą decyzją wykonawczą 2014/87/UE z dnia 13 lutego 2014 r.⁹ Komisja zakazała przemieszczania roślin przeznaczonych do sadzenia poza prowincję Lecce (Włochy), zaleciła przeprowadzenie corocznych urzędowych badań pod kątem obecności *Xylella fastidiosa* oraz nałożyła na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby osoba, która stwierdzi obecność bakterii lub będzie miała powody, by podejrzewać taką obecność, powiadomiła właściwy organ w terminie dziesięciu dni.

8. Drugą decyzją wykonawczą 2014/497/UE z dnia 23 lipca 2014 r.¹⁰ Komisja ograniczyła przemieszczanie roślin, które są roślinami żywicielskimi dla *Xylella fastidiosa* i ustanowiła warunki ich wprowadzania do Unii w przypadku, gdy rośliny te pochodzą z państw trzecich, w których stwierdzono występowanie tej bakterii. W celu zwalczania bakterii i powstrzymania jej rozprzestrzeniania się Komisja nakazała ponadto państwu członkowskiemu ustanowić, jeśli jest to konieczne, „wyznaczone obszary” obejmujące „strefę zakażoną” i „strefę buforową”, w których państwa członkowskie mają w szczególności usuwać wszystkie rośliny zakażone lub wykazujące objawy wskazujące na możliwe zakażenie, a także wszystkie inne rośliny, które zidentyfikowano jako prawdopodobnie zakażone.

9. Trzecią decyzją wykonawczą (UE) 2015/789 z dnia 18 maja 2015 r.¹¹ Komisja, opierając się na opinii naukowej na temat ryzyka dla zdrowia roślin stwarzanego przez *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), opublikowanej w dniu 6 stycznia 2015 r. przez urząd, najpierw rozszerzyła wykaz gatunków roślin podatnych i, biorąc pod uwagę sytuację na południu Włoch, zaleciła, aby strefa zakażona obejmowała

6 — Uwzględniając znaczenie produkcji oliwy w rozpatrywanych regionach. Unia Europejska reprezentuje bowiem ponad 75% światowej produkcji oliwy z oliwek: Królestwo Hiszpanii jest pierwszym największym na świecie producentem – reprezentuje ono 45% tej produkcji; Republika Włoch jest drugim co do wielkości producentem na świecie.

7 — Oliwka jest tradycyjnie uważana, w krajach śródziemnomorskich, za drzewo wysoce symboliczne i o licznych zaletach. Tak pisał o niej Gabriele D’Annunzio (G. D’Annunzio, „Aux Oliviers”, *Poésies*, od 1878 r. do 1893 r., [zbiór] przetłumaczony z włoskiego przez G. Hérelle, Lévy, Paris, 1912):

„Oliwki, Wy, święte drzewa, które w strasliwym upale południowej godziny, uważne, słuchacie szumu morza [...],
[...] napełnijcie w swej szlachetności me serce emanującym z was pokojem – pokojem chwały,
[...] Wy, które w nieskończonym błękitcie jesteście przepełnione dostojeństwem, przywodzącym na myśl antyczną boginię Atenę Pallas!”
[tłumaczenie własne].

8 — Dz.U. 2000, L 169, s. 1. Dyrektywa zmieniona dyrektywą Rady 2002/89/WE z dnia 28 listopada 2002 r. (Dz.U. 2002, L 355, s. 45, zwana dalej „dyrektywą 2000/29”).

9 — Decyzja wykonawcza w odniesieniu do środków w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się w Unii *Xylella fastidiosa* (Well i Raju) (Dz.U. 2014, L 45, s. 29).

10 — Decyzja wykonawcza w sprawie środków zapobiegających wprowadzaniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej *Xylella fastidiosa* (Well i Raju) (Dz.U. 2014, L 219, s. 56).

11 — Decyzja wykonawcza w sprawie środków zapobiegających wprowadzaniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej organizmu *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (Dz.U. 2015, L 125, s. 36).

całą prowincję Lecce, podczas gdy strefa buforowa miała mieć szerokość co najmniej 10 km wokół strefy zakażonej. Komisja sprecyzowała następnie charakter „środk[ów] zwalczania”, które miały być stosowane w wyznaczonym obszarze, nakazując danemu państwu członkowskiemu natychmiastowe usunięcie w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych nie tylko roślin uznanych za zakażone i tych wykazujących oznaki możliwego zakażenia lub podejrzewanych o zakażenie, lecz także, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, „roślin żywicielskich”, zdefiniowanych jako rośliny podatne na europejskie izolaty bakterii¹².

10. Stwierdzając, że nie było już możliwości zwalczania bakterii w prowincji Lecce, Komisja ustanowiła, że odpowiedzialny organ urzędowy może zdecydować o zastosowaniu zwykłych „środków ograniczających rozprzestrzenianie” zamiast środków zwalczania, dążących „do minimalizowania ilości inokulum bakteryjnego [...] i utrzymywania populacji wektora na najniższym możliwym poziomie”¹³. Środki te polegały głównie na natychmiastowym usunięciu przynajmniej wszystkich roślin uznanych za zakażone bakterią, jeżeli znajdowały się one w pobliżu miejsc wolnych od wszelkiego zakażenia, miejsc występowania roślin o szczególnej wartości kulturowej, społecznej lub naukowej lub w odległości 20 km od granicy obszaru ograniczania rozprzestrzeniania z pozostałą częścią terytorium Unii.

11. Wreszcie czwartą decyzją wykonawczą (UE) 2015/2417 z dnia 17 grudnia 2015 r.¹⁴ Komisja zmieniła decyzję wykonawczą 2015/789 w celu uwzględnienia rozwoju wiedzy naukowej oraz stworzyła plany awaryjne na poziomie każdego państwa członkowskiego w celu poprawy walki z bakterią.

12. Wykonując decyzje Komisji, władze włoskie przyjęły szereg środków.

13. W drodze deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 2023 – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena *Xylella fastidiosa* associato al „Complesso del disseccamento rapido dell’olivo” (decyzji nr 2023 Rady Regionalnej Apulii, w sprawie środków nadzwyczajnych w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się, kontroli i zwalczania bakterii objętej kwarantanną *Xylella fastidiosa*, powiązanej z „zespołem szybkiego usychania oliwek”) z dnia 29 października 2013 r. w Regione Puglia (regionie Apulia) zastosowano środki nadzwyczajne w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się i zwalczania bakterii zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29.

14. Decreto del Ministro delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (dekret ministra ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej) z dnia 26 września 2014 r.¹⁵ wprowadził w życie środki przewidziane w decyzji wykonawczej 2014/497.

15. Dnia 10 lutego 2015 r., w następstwie deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (decyzji nr 1842 Rady Regionalnej Apulii zawierającej wniosek o ogłoszenie nadzwyczajnego wyjątkowego stanu fitosanitarnego) z dnia 5 września 2014 r., Presidenza del Consiglio dei Ministri (Prezydencja Rady Ministrów) wydała decyzję ogłaszającą stan wyjątkowy ze względu na rozprzestrzenianie się na terytorium regionu Apulia patogennej bakterii objętej kwarantanną – *Xylella fastidiosa*.

16. W drodze ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225 (rozporządzenia nr 225 Prezydencji Rady Ministrów – departament ochrony cywilnej) z dnia 11 lutego 2015 r. comandante del Corpo Forestale dello Stato (dyrektor regionalny administracji lasów) regionu Apulia został mianowany na stanowisko pełnomocnika.

12 — Zobacz art. 1 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789.

13 — Motyw 7 decyzji wykonawczej 2015/789.

14 — Decyzja wykonawcza zmieniająca decyzję wykonawczą 2015/789 (Dz.U. 2015, L 333, s. 143).

15 — GURI nr 239, z dnia 14 października 2014 r.

17. Dnia 16 marca 2015 r., pełnomocnik przyjął plan w celu szybszego wprowadzenia w życie środków przewidzianych w dekrete ministra ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej z dnia 26 września 2014 r. Plan ten dążył do utworzenia strefy ochronnej w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się bakterii na północ od prowincji Lecce oraz do administrowania strefą najbardziej dotkniętą w celu ochrony uprawy oliwek w Salento (Włochy).

18. Decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells e Raju) nel territorio della Repubblica italiana [dekret ministra ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej w sprawie środków nadzwyczajnych w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się, kontroli i zwalczania *Xylella fastidiosa* (Wells i Raju) na terytorium Republiki Włoskiej] z dnia 19 czerwca 2015 r.¹⁶ wprowadził w życie decyzję wykonawczą 2015/789.

19. Artykuły 8 i 9 tego dekretu powtarzają zasadniczo treść odpowiednio art. 6 tej decyzji wykonawczej – odnoszącego się do środków zwalczania, i art. 7 tej decyzji – odnoszącego się do środków ograniczających rozprzestrzenianie.

20. Rzeczony dekret nakłada ponadto na właścicieli rozpatrywanych gruntów wykonanie środków zwalczania, przy czym Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali (Regionalna Agencja ds. nawadniania i lasów) jest uprawniona do zastąpienia, w stosownym przypadku, tych z właścicieli, którzy odmówiliby zastosowania się, oraz do działania na ich koszt.

21. Decyzją z dnia 31 lipca 2015 r. Rada Ministrów przedłużyła stan wyjątkowy o 180 dni.

22. Dnia 30 września 2015 r. pełnomocnik, który w dniu 3 lipca 2015 r. przedstawił tymczasowy plan podjęcia w gminie Oria (Włochy) natychmiastowych działań, przyjął nowy plan działania uwzględniający zasadniczo środki przewidziane w dekrete z dnia 19 czerwca 2015 r.

23. Dnia 1 października 2015 r. dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (kierownik wydziału rolnictwa regionu Apulia) nakazał właścicielom gruntów rolnych, na których znajdują się zakażone oliwki, wykarczować zakażone drzewa, a także wszystkie rośliny żywicielskie znajdujące się w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych. Owe decyzje o usunięciu, doręczone skarżącym w postępowaniu głównym w dniach 3 i 4 października 2015 r., przewidywały także, że w przypadku odmowy zastosowania się do nich przez skarżących mogą zostać nałożone na nich dodatkowe kary polegające na obciążeniu ich kosztami związanymi ze zwalczaniem *Xylella fastidiosa* oraz na nałożeniu na nich kary administracyjnej.

24. Skargą wniesioną do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum, Włochy) przeciwko Presidenza del Consiglio dei Ministri (Prezydencji Rady Ministrów) (sprawa C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Prezydencji Rady Ministrów – departament ochrony cywilnej), Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (pełnomocnikowi ds. fitosanitarnych związanych z rozprzestrzenianiem się *Xylella* na terytorium regionu Apulia), Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministrowi ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej), a także Regione Puglia (regionowi Apulia), G. Pesce (sprawa C-78/16) i C. Serinelli (sprawa C-79/16) oraz inni skarżący w każdej z tych spraw – wszyscy będący właścicielami gruntów rolnych znajdujących się na terenie gminy Torchiarolo (Włochy) – wnieśli o stwierdzenie nieważności decyzji o usunięciu, a także wszelkich aktów poprzedzających, powiązanych lub późniejszych.

16 — GURI nr 148, z dnia 29 czerwca 2015 r., zwany dalej „dekretem z dnia 19 czerwca 2015 r.”.

25. Z uwagi na wątpliwości co do ważności decyzji wykonawczej 2015/789, na podstawie której podjęte zostały środki krajowe kwestionowane przez skarżących w postępowaniu głównym, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy dyrektywa 2000/29, a w szczególności postanowienia przewidziane w jej art. 11 ust. 3, art. 13c ust. 7, art. 16 ust. 1–3 i 5, a także zasady proporcjonalności, zasadności i racjonalności stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 6 ust. 2 i 4 decyzji wykonawczej 2015/789, tak jak został on transponowany do włoskiego porządku prawnego przez art. 8 ust. 2 i 4 dekretu [z dnia 19 czerwca 2015 r.], w zakresie, w jakim nakazuje on niezwłoczne usunięcie, w promieniu 100 metrów wokół roślin, które zostały przebadane i uznane za zakażone określonym organizmem, roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, i równocześnie przewiduje, że przed usunięciem roślin, o których mowa w ust. 2, dane państwo członkowskie stosuje odpowiednie zabiegi fitosanitarne przeciwko wektorom określonego organizmu i roślinom, które mogą być żywicielami tych wektorów, które to zabiegi mogą obejmować, w stosownych przypadkach, usuwanie roślin?
- 2) Czy dyrektywa 2000/29, a w szczególności postanowienia przewidziane w jej art. 16 ust. 1, poprzez wyrażenie „niezbędne środki w celu zwalczania lub, jeżeli nie jest to możliwe, powstrzymania rozprzestrzeniania się danych organizmów szkodliwych”, stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 6 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789, tak jak został on transponowany do włoskiego porządku prawnego przez art. 8 ust. 2 i 4 dekretu [z dnia 19 czerwca 2015 r.], w zakresie, w jakim przewiduje on niezwłoczne usunięcie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 metrów wokół roślin, które zostały przebadane i uznane za zakażone?
- 3) Czy art. 16 ust. 1–3 i 5 dyrektywy 2000/29 i zasady proporcjonalności, zasadności oraz sprawiedliwego procesu stoją na przeszkodzie wykładni art. 6 ust. 2 i 4 decyzji wykonawczej 2015/789 – tak jak została ona transponowana do włoskiego porządku prawnego przez art. 8 ust. 2 i 4 dekretu [z dnia 19 czerwca 2015 r.] – zgodnie z którą środek zwalczający wspomniany w ust. 2 może być nakazany przed prewencyjnym zastosowaniem przewidzianym w tymże art. 6 ust. 3 i 4?
- 4) Czy zasady ostrożności, stosowności i proporcjonalności stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 6 ust. 2–4 decyzji wykonawczej 2015/789, tak jak został on transponowany do włoskiego porządku prawnego przez art. 8 ust. 2 i 4 dekretu [z dnia 19 czerwca 2015 r.], w zakresie, w jakim nakazuje środki zwalczania roślin żywicielskich, w promieniu 100 metrów wokół roślin uznanych za zakażone organizmem [*Xylella fastidiosa*], bez odpowiedniego wsparcia naukowego stwierdzającego z pewnością związek przyczynowy między organizmem a usychaniem roślin uznanych za zakażone?
- 5) Czy art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [¹⁷] stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 6 ust. 2 i 4 decyzji wykonawczej 2015/789, w zakresie, w jakim przewiduje on niezwłoczne usunięcie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 metrów wokół roślin, które zostały przebadane i uznane za zakażone, gdyż nie został on odpowiednio uzasadniony?
- 6) Czy zasady stosowności i proporcjonalności stoją na przeszkodzie stosowaniu decyzji wykonawczej 2015/789 – tak jak została ona transponowana do włoskiego porządku prawnego przez dekret [z dnia 19 czerwca 2015 r.] – która przewiduje środki zwalczania roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, roślin uznanych za zakażone określonym organizmem i roślin wykazujących oznaki możliwego zakażenia organizmem [*Xylella fastidiosa*] lub podejrzanych, że są zakażone takim organizmem, bez przewidzenia jakiegokolwiek formy odszkodowania na rzecz właścicieli, którzy nie są winni rozprzestrzenianiu się omawianego organizmu?”

17 — Zwanej dalej „kartą”.

26. Poddając w wątpliwość ważność decyzji wykonawczej 2015/789, niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym składania do zastanowienia się nad podstawową kwestią – czy podczas wydawania tej decyzji Komisji udało się zapewnić słuszną równowagę między z jednej strony obawami dotyczącymi ochrony stref jeszcze nie dotkniętych przez bakterię, a z drugiej strony ochroną interesów właścicieli lub użytkowników gruntów znajdujących się w strefach już zakażonych.

27. W niniejszej opinii wskażę, że środek przewidujący usunięcie roślin ustanowiony w art. 6 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 powinien zostać wprowadzony w życie przez dane państwo członkowskie po dokonaniu zabiegów fitosanitarnych przewidzianych w art. 6 ust. 4 tej decyzji oraz że nie ma sprzeczności między różnymi środkami przewidzianymi w tym przepisie, który spełnia obowiązek uzasadnienia.

28. Zwrócę także uwagę na to, że Komisja nie przekroczyła uprawnień wykonawczych, które przysługują jej na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29, ani nie naruszyła zasady ostrożności lub proporcjonalności, przewidując natychmiastowe usunięcie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych.

29. Utrzymuję, że z art. 17 karty dla właścicieli zniszczonych roślin wynika prawo do otrzymania odszkodowania pozostającego w rozsądnym stosunku do wartości tego mienia oraz że milczenie zachowane w tym względzie przez dyrektywę 2000/29 i przez decyzję wykonawczą 2015/789 nie może być interpretowane jako wyłączające takie prawo. Z powyższego wynika moim zdaniem, że państwa członkowskie, które podejmując środki na podstawie decyzji wykonawczej 2015/789, stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, są zobowiązane do ustanowienia systemu odszkodowań.

30. Na tej podstawie stwierdzam, że analiza pytań nie ujawniła żadnego elementu, który mógłby mieć wpływ na ważność decyzji wykonawczej 2015/789.

II – Ramy prawne

A – Dyrektywa 2000/29

31. Dnia 8 maja 2000 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dyrektywę 2000/29 ujednociającą dyrektywę Rady 77/93/EWG z dnia 21 grudnia 1976 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie¹⁸, która była wielokrotnie zmieniana¹⁹.

32. Zgodnie z art. 16 dyrektywy 2000/29:

„1. Każde państwo członkowskie niezwłocznie powiadamia na piśmie Komisję i pozostałe państwa członkowskie o obecności na swoim terytorium jakichkolwiek organizmów szkodliwych wymienionych w załączniku I, część A, sekcja I lub załączniku II, części A, sekcja I lub o pojawieniu się na części jego terytorium, w której do tej pory nie występowały, organizmów szkodliwych wymienionych w załączniku I, część A, sekcja II lub części B tego załącznika, bądź w załączniku II, część A, sekcja II lub części B tego załącznika.

Państwo członkowskie podejmuje wszelkie niezbędne środki w celu zwalczenia lub, jeżeli nie jest to możliwe, powstrzymania rozprzestrzeniania się danych organizmów szkodliwych. O podjętych działaniach informuje Komisję oraz pozostałe państwa członkowskie.

18 — Dz.U. 1977, L 26, s. 20.

19 — Dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą Komisji 1999/53/WE z dnia 26 maja 1999 r. (Dz.U. 1999, L 142, s. 29).

2. Każde państwo członkowskie niezwłocznie informuje na piśmie Komisję oraz pozostałe państwa członkowskie o faktycznym lub podejrzanym pojawieniu się organizmów szkodliwych niewymienionych w załączniku I lub załączniku II, których obecność wcześniej nie była stwierdzona na jego terytorium. Państwo to informuje również Komisję i pozostałe państwa członkowskie o środkach ochronnych, które podjęło, lub które zamierza podjąć. Środki te powinny, między innymi, zapobiegać zagrożeniu rozprzestrzenieniem się danych organizmów szkodliwych na terytorium pozostałych państw członkowskich.

W odniesieniu do przesyłek roślin, produktów roślinnych lub innych produktów z państw trzecich, które uważane są za stwarzające nieuchronne zagrożenie wprowadzenia lub rozprzestrzenienia organizmów szkodliwych określonych w ust. 1 i akapicie pierwszym tego ustępu, zainteresowane państwo członkowskie niezwłocznie podejmuje środki niezbędne do ochrony obszaru Wspólnoty przed tym niebezpieczeństwem i informuje o tym Komisję oraz pozostałe państwa członkowskie.

Jeżeli państwo członkowskie stwierdzi, że nieuchronnie istnieje niebezpieczeństwo, inne niż to określone w akapicie drugim, niezwłocznie informuje Komisję i pozostałe państwa członkowskie o środkach, jakie przewiduje przyjąć. Jeżeli stwierdzi, że środki te nie zostały przyjęte w odpowiednim czasie, aby nie dopuścić do wprowadzenia lub rozprzestrzenienia się organizmów szkodliwych na jego terytorium, może tymczasowo podjąć jakiegokolwiek dodatkowe środki, które uzna za konieczne, do czasu przyjęcia przez Komisję środków zgodnie z ust. 3.

Do dnia 31 grudnia 1992 r. Komisja przedstawia Radzie raport dotyczący stosowania tego przepisu razem z ewentualnymi wnioskami.

3. W przypadkach określonych w ust. 1 i 2, Komisja, tak szybko jak jest to możliwe, bada sytuację w ramach Stałego Komitetu ds. Zdrowia Roślin. Mogą zostać przeprowadzone z upoważnienia Komisji kontrole na miejscu, zgodnie z odpowiednimi przepisami art. 21. [Na podstawie analizy zagrożenia szkodnikami lub wstępnej analizy zagrożenia szkodnikami w przypadkach wymienionych w ust. 2] [m]ogą zostać przyjęte konieczne środki, łącznie ze środkami, na podstawie których podejmowane są decyzje, czy należy uchylić lub zmienić środki przyjęte przez państwa członkowskie, na mocy procedury ustanowionej w art. 18 ust. 2. Komisja śledzi rozwój sytuacji i, z zastosowaniem tej samej procedury, zmienia lub uchyla wspomniane środki [...] w zależności od rozwoju sytuacji. Do czasu przyjęcia środków na mocy przytoczonej procedury państwo członkowskie może kontynuować stosowanie środków, które przyjęło.

4. Zasady stosowania ust. 1 i 2 są przyjmowane w razie konieczności zgodnie z procedurą określoną w art. 18 ust. 2.

5. Jeżeli Komisja nie została poinformowana o środkach podjętych na mocy ust. 1 lub 2 lub jeżeli uznała takie środki za niedostateczne, może, w oczekiwaniu na posiedzenie Stałego Komitetu ds. Zdrowia Roślin, podjąć tymczasowe środki ochronne na podstawie wstępnej analizy zagrożenia szkodnikami w celu wyeliminowania lub, gdy jest to niemożliwe, zahamowania rozprzestrzenienia się szkodliwych organizmów. Środki te zostają przedłożone Stałemu Komitetowi ds. Zdrowia Roślin możliwie szybko w celu potwierdzenia, zmiany lub skreślenia zgodnie z procedurą wymienioną w art. 18 ust. 2”.

33. Artykuł 18 dyrektywy 2000/29 stanowi:

„1. Komisja jest wspomagana przez Stały Komitet ds. Zdrowia Roślin utworzony decyzją Rady 76/894/EWG [20] [...].

20 — Decyzja z dnia 23 listopada 1976 r. ustanawiająca Komitet ds. Zdrowia Roślin (Dz.U. 1976, L 340, s. 25).

2. W przypadku dokonania odniesienia do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 i 7 decyzji 1999/468/WE [21].

Termin przewidziany w art. 5 ust. 6 decyzji 1999/468[...] wynosi trzy miesiące.

[...]”.

34. Część A sekcja I lit. b) załącznika I do dyrektywy 2000/29 zalicza bakterię *Xylella fastidiosa* (Well i Raju) do organizmów szkodliwych, których wprowadzanie i rozprzestrzenianie jest zakazane we wszystkich państwach członkowskich.

B – Decyzja wykonawcza 2015/789

35. Artykuł 1 decyzji wykonawczej 2015/789 definiuje pojęcie „określony organizm” jako obejmujące wszystkie europejskie i pozaeuropejskie izolaty *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). Artykuł ten wyróżnia ponadto „określone rośliny” wymienione w załączniku I do tej decyzji wykonawczej i „rośliny żywicielskie” wymienione w załączniku II do tej decyzji – te pierwsze to wszystkie rośliny, które uznaje się za podatne na określony organizm, podczas gdy rośliny żywicielskie to te, które uznaje się za podatne wyłącznie na europejskie izolaty bakterii.

36. Artykuł 4 decyzji wykonawczej 2015/789, zatytułowany „Ustanowienie wyznaczonych obszarów”, stanowi:

„1. Jeśli obecność określonego organizmu zostanie potwierdzona, dane państwo członkowskie bez zwłoki wyznacza obszar zgodnie z ust. 2 [...].

2. Wyznaczony obszar obejmuje strefę zakażoną i strefę buforową.

Strefa zakażona obejmuje wszystkie rośliny uznane za zakażone określonym organizmem, wszystkie rośliny wykazujące oznaki możliwego zakażenia tym organizmem oraz wszystkie inne rośliny, które mogą być zakażone tym organizmem ze względu na bliskość zakażonych roślin lub wspólne źródło produkcji, jeśli jest znane, z zakażonymi roślinami, lub rośliny z nich wyhodowane.

W odniesieniu do obecności określonego organizmu w prowincji Lecce strefa zakażona obejmuje co najmniej całą tę prowincję.

Strefa buforowa ma szerokość co najmniej 10 km wokół strefy zakażonej.

Dokładne wytyczenie granic stref oparte jest na solidnych zasadach naukowych, biologii określonego organizmu i jego wektorów, stopniu zakażenia, obecności wektorów oraz rozmieszczeniu określonych roślin na danym obszarze.

3. Jeśli obecność określonego organizmu zostanie potwierdzona w strefie buforowej, granice strefy zakażonej i strefy buforowej zostają niezwłocznie poddane przeglądowi i odpowiednio zmienione.

4. Na podstawie zgłoszeń przesyłanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzją wykonawczą Komisji 2014/917/UE [22] Komisja ustanawia i aktualizuje wykaz wyznaczonych obszarów i przekazuje ten wykaz państwom członkowskim.

21 — Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. 1999, L 184, s. 23).

22 — Decyzja wykonawcza z dnia 15 grudnia 2014 r. ustanawiająca szczegółowe przepisy dotyczące wykonania dyrektywy 2000/29 w odniesieniu do powiadamiania o obecności organizmów szkodliwych i o środkach wprowadzonych lub zamierzonych przez państwa członkowskie (Dz.U. 2014, L 360, s. 59).

5. Jeżeli na podstawie badań, o których mowa w art. 3, oraz monitorowania, o którym mowa w art. 6 ust. 7, nie stwierdzi się obecności określonego organizmu na wyznaczonym obszarze przez okres pięciu lat, to wyznaczenie to może zostać zniesione. W takich przypadkach dane państwo członkowskie powiadamia o tym Komisję i pozostałe państwa członkowskie.

[...]”.

37. Zgodnie z art. 6 decyzji wykonawczej 2015/789, zatytułowanym „Środki zwalczania”:

„1. Państwo członkowskie, które ustanowiło wyznaczony obszar, o którym mowa w art. 4, stosuje na tym obszarze środki określone w ust. 2–11.

2. W promieniu 100 m wokół roślin, które zostały przebadane i uznane za zakażone określonym organizmem, dane państwo członkowskie natychmiast usuwa:

- a) rośliny żywicielskie, niezależnie od ich statusu zdrowotnego;
- b) rośliny uznane za zakażone określonym organizmem;
- c) rośliny wykazujące oznaki możliwego zakażenia tym organizmem lub podejrzewane o zakażenie tym organizmem.

3. Dane państwo członkowskie pobiera i bada próbki określonych roślin w promieniu 100 m wokół każdej zakażonej rośliny, zgodnie z Międzynarodowym Standardem dla Środków Fitosanitarnych ISPM nr 31 [...].

4. Przed usunięciem roślin, o którym mowa w ust. 2, dane państwo członkowskie dokonuje odpowiednich zabiegów fitosanitarnych przeciwko wektorom określonego organizmu i roślinom, które mogą być żywicielami tych wektorów. Takie zabiegi mogą obejmować, w stosownych przypadkach, usuwanie roślin.

5. Dane państwo członkowskie, na miejscu lub w pobliskiej lokalizacji przeznaczonej do tego celu na terenie strefy zakażonej, niszczy rośliny i części roślin, o których mowa w ust. 2, w sposób gwarantujący nierozprzestrzenianie się określonego organizmu.

[...]

9. W stosownych przypadkach dane państwo członkowskie wprowadza środki w celu zaradzenia szczególnym problemom lub komplikacjom, co do których można mieć uzasadnione obawy, że uniemożliwią, utrudnią lub opóźnią zwalczanie, w szczególności problemom związanym z dostępnością i odpowiednim zniszczeniem wszystkich roślin zakażonych lub roślin, u których podejrzewa się zakażenie, bez względu na ich lokalizację, publiczną lub prywatną własność czy osoby lub podmioty za nie odpowiedzialne.

10. Dane państwo członkowskie wprowadza wszelkie inne środki, które mogą przyczynić się do zwalczania określonego organizmu, zgodnie z ISPM nr 9 [...] i z zastosowaniem zintegrowanego podejścia zgodnie z zasadami określonymi w standardzie ISPM nr 14 [...].

[...]”.

38. Artykuł 7 decyzji wykonawczej 2015/789, zatytułowany „Środki ograniczające rozprzestrzenianie”, stanowi:

„1. Na zasadzie odstępstwa od art. 6 wyłącznie w prowincji Lecce odpowiedzialny organ urzędowy danego państwa członkowskiego może podjąć decyzję o zastosowaniu środków ograniczających rozprzestrzenianie, określonych w ust. 2–6 [...].

2. Dane państwo członkowskie niezwłocznie usuwa przynajmniej wszystkie rośliny uznane za zakażone określonym organizmem, jeżeli znajdują się w którejś z następujących lokalizacji:

- a) w pobliżu miejsc, o których mowa w art. 9 ust. 2;
- b) w pobliżu miejsc występowania roślin o szczególnej wartości kulturowej, społecznej lub naukowej;
- c) w odległości 20 km od granicy obszaru ograniczania rozprzestrzeniania z pozostałą częścią terytorium Unii.

Wprowadza się wszelkie niezbędne środki ostrożności, aby uniknąć rozprzestrzeniania się określonego organizmu w trakcie takiego usuwania i po nim.

3. Dane państwo członkowskie, w promieniu 100 m wokół roślin, o których mowa w ust. 2 i które uznano za zakażone określonym organizmem, pobiera i bada próbki roślin żywicielskich, zgodnie z Międzynarodowym Standardem dla Środków Fitosanitarnych ISPM nr 31. Badanie to przeprowadza się w regularnych odstępach czasu, co najmniej dwa razy w roku.

4. Przed usunięciem roślin, o którym mowa w ust. 2, dane państwo członkowskie stosuje odpowiednie zabiegi fitosanitarne przeciwko wektorom określonego organizmu i roślinom, które mogą być żywicielami tych wektorów. Takie zabiegi mogą obejmować, w stosownych przypadkach, usuwanie roślin.

5. Dane państwo członkowskie, na miejscu lub w pobliskiej lokalizacji przeznaczonej do tego celu na terenie obszaru ograniczania rozprzestrzeniania, niszczy rośliny i części roślin, o których mowa w ust. 2, w sposób gwarantujący nierozprzestrzenianie się określonego organizmu.

6. Dane państwo członkowskie stosuje właściwe praktyki rolnicze na potrzeby postępowania z określonym organizmem i jego wektorami”.

39. Artykuł 8 decyzji wykonawczej 2015/789 przewiduje ustanowienie we Włoszech strefy nadzoru o szerokości przynajmniej 30 km.

III – **Moja ocena**

A – W przedmiocie dopuszczalności pytań

40. W swoich sześciu pytaniach sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy decyzja wykonawcza 2015/789 narusza z różnych powodów art. 296 akapit drugi TFUE, art. 41 karty, art. 11 ust. 3, art. 13c ust. 7 i art. 16 ust. 1, 2, 3 i 5 dyrektywy 2000/29, a także zasady stosowności i proporcjonalności.

41. Ponieważ ważność decyzji wykonawczej 2015/789 jest kwestionowana przez skarżących w postępowaniu głównym incydentalnie w ramach skargi wniesionej do sądu krajowego przeciwko w szczególności dekretovi z dnia 19 czerwca 2015 r., który został wydany bezpośrednio na podstawie tej decyzji wykonawczej, której zasadniczo powtarza on brzmienie, należy najpierw zbadać dopuszczalność zadanych pytań w tej szczególnej sytuacji.

42. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że Trybunał podporządkowuje prawo strony do podniesienia zarzutu nieważności aktu prawnego Unii warunkowi, że strona ta nie miała prawa do bezpośredniego żądania przed sądem Unii stwierdzenia nieważności tego aktu na podstawie art. 263 TFUE²³.

43. Jednakże, ponieważ rozwiązanie to jest podyktowane ryzykiem obejścia ostatecznego charakteru aktu Unii, ma ono zastosowanie jedynie wobec strony, która powołuje się na bezprawność aktu Unii Europejskiej przed sądem krajowym, mimo że mogła – bez żadnych wątpliwości – wnieść skargę o stwierdzenie nieważności tego aktu, ale nie uczyniła tego w wyznaczonym terminie²⁴. Strona, co do której nie wydaje się, że miała w sposób oczywisty możliwość bezpośredniego wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji, zachowuje zatem uprawnienie do pośredniego zakwestionowania zgodności z prawem tej decyzji.

44. Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych”.

45. W niniejszym przypadku, ponieważ bezsporne jest, że skarżący w postępowaniu głównym nie są adresatami decyzji wykonawczej 2015/789, która jest zaadresowana do państw członkowskich, należy zbadać, czy owa decyzja dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE lub czy owa decyzja wykonawcza może zostać zakwalifikowana jako akt regulacyjny nie wymagający środków wykonawczych w rozumieniu tego przepisu i dotyczący bezpośrednio skarżących w postępowaniu głównym, uściślając jednocześnie, że analiza regulacyjnego charakteru aktu lub jego braku powinna, moim zdaniem, zostać przeprowadzona przed analizą możliwego bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania.

46. Po pierwsze, wydaje się, że decyzja wykonawcza 2015/789 stanowi akt regulacyjny wymagający środków wykonawczych.

47. W tym względzie należy najpierw zauważyć, że pojęcie „akt[ów] regulacyjn[ch]” przewidziane w art. 263 akapit czwarty TFUE obejmuje akty o charakterze generalnym, z wyłączeniem aktów ustawodawczych²⁵.

23 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, pkt 17).

24 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, pkt 30).

25 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 58, 60 i 61).

48. Jeżeli pojęcie „decyzja” jest zazwyczaj definiowane jako akt o charakterze indywidualnym, który obowiązuje jedynie osoby, do których jest zaadresowany²⁶, to decyzja może jednak mieć charakter normatywny, jeżeli ma ona zastosowanie nie do ograniczonego kręgu adresatów, lecz do określonej w sposób generalny i abstrakcyjny kategorii osób²⁷. Po za tym od wejścia w życie traktatu z Lizbony normatywna potencjalność decyzji może tym bardziej zostać uznana, że art. 288 TFUE wyraźnie przewiduje, że akt może być decyzją nawet, jeżeli nie wskazuje on adresata.

49. Pojęcie „decyzji regulacyjnej” nie stanowi zatem prawnego oksymoronu a, co więcej, ocena prawnego charakteru aktu wydanego przez Radę lub Komisję nie zależy wyłącznie od jego oficjalnej nazwy, lecz musi uwzględniać w pierwszej kolejności jego przedmiot i treść²⁸. Aby zakwalifikować decyzję wykonawczą 2015/789 należy zatem zbadać, czy ma ona charakter generalny.

50. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akt posiada charakter generalny, jeżeli odnosi się do sytuacji określonych w sposób obiektywny oraz wywiera skutki prawne dla określonej w sposób generalny i abstrakcyjny kategorii adresatów²⁹.

51. Zgodnie także z utrwalonym orzecznictwem możliwość określenia z większą lub mniejszą dokładnością liczby czy nawet tożsamości podmiotów prawa, do których dany akt ma w konkretnym momencie zastosowanie, nie pozbawia go charakteru generalnego, a zatem normatywnego, o ile bezsporne jest, że ma on zastosowanie do tych podmiotów ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej w związku z jego celem³⁰.

52. W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że z jednej strony decyzja wykonawcza 2015/789 została przyjęta zgodnie z procedurą ustawodawczą, a z drugiej strony obowiązki nałożone w tej decyzji wykonawczej zostały sformułowane w sposób generalny i abstrakcyjny i są skierowane do wszystkich państw członkowskich, tak jak przewiduje to wyraźnie art. 21 rzeczonej decyzji wykonawczej. Niezależnie od okoliczności, że decyzja ta dotyczy Republiki Włoskiej bardziej niż innych państw członkowskich oraz że art. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 dotyczy jedynie określonego regionu geograficznego, a mianowicie prowincji Lecce, owa decyzja wykonawcza nie jest skierowana do ograniczonego kręgu odbiorców – wskazanych i możliwych do zidentyfikowania, lecz ma zastosowanie w sposób abstrakcyjny do obszarów geograficznych wyznaczonych obiektywnie na podstawie obecności bakterii³¹. Ponadto rzeczonej decyzji wykonawczej wywołuje natychmiastowe skutki prawne we wszystkich państwach członkowskich dla określonej w sposób generalny i abstrakcyjny kategorii osób.

53. Następnie należy zaznaczyć, że decyzja wykonawcza 2015/789 wymaga środków wykonawczych.

26 — Zobacz utrwalone orzecznictwo zgodnie, z którym „[k]ryterium rozróżnienia pomiędzy rozporządzeniem a decyzją należy doszukiwać się w ogólnym zasięgu danego aktu prawnego lub jego braku” (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 — Zobacz podobnie R. Kovar „L'identification des actes normatifs en droit communautaire” w: M. Dony, A. de Walsche *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, Bruylant, Bruxelles, 1999, s. 387, który zauważa, że „zastosowanie zasady »wykraczania poza pozory« odnosi się także do decyzji skierowanych do państw członkowskich, mogących mieć charakter normatywny, [...] gdy decyzje te mają zastosowanie do wszystkich osób w odniesieniu do obiektywnej sytuacji faktycznej lub prawnej określonej w związku z celem tych aktów” (s. 395).

28 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 1962 r., Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i in./Rada (16/62 i 17/62, EU:C:1962:47, s. 918).

29 — Zobacz wyroki: z dnia 18 stycznia 2007 r., PKK i KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo); oraz z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 51).

30 — Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 28 czerwca 2001 r., Eridania i in./Rada (C-352/99 P, EU:C:2001:364, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 — Z orzecznictwa wynika, że zawarte w tekście ograniczenia lub odstępstwa o charakterze tymczasowym lub o zasięgu terytorialnym stanowią integralną część całości przepisów, w których są sformułowane, i dzielają, o ile nie stanowią nadużycia władzy, ich ogólny charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 1993 r., Gibraltar/Rada, C-298/89, EU:C:1993:267, pkt 18).

54. Aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy oprzeć się na sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE³² oraz odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi³³.

55. Ponadto w ramach tej oceny bez znaczenia pozostaje kwestia, czy rzeczony środek ma bądź nie charakter mechaniczny³⁴.

56. W niniejszym przypadku w celu określenia, czy decyzja wykonawcza 2015/789 wymaga środków wykonawczych, należy zbadać, czy owa decyzja wykonawcza sama określa środki zapobiegawcze niezbędne do walki z bakterią lub czy w tym celu konieczna jest decyzja władz krajowych.

57. Wystarczy stwierdzić, że decyzja wykonawcza 2015/789 zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków polegających w szczególności na wyznaczeniu na ich terytorium, zgodnie z wymogami art. 4 tej decyzji, stref zakażonych i stref buforowych, a także na zwalczaniu lub, jedynie dla prowincji Lecce, na ewentualnym ograniczeniu rozprzestrzeniania roślin zakażonych i roślin żywicielskich. Owa decyzja wykonawcza musi zatem zostać wprowadzona w życie za pośrednictwem środków krajowych, które mogą zostać zaskarżone przez ich adresatów.

58. Po drugie, należy stwierdzić, że decyzja wykonawcza 2015/789 nie dotyczy skarżących w postępowaniu głównym indywidualnie.

59. Brak indywidualnego oddziaływania wydaje mi się wynikać w sposób konieczny ze stwierdzenia charakteru regulacyjnego tej decyzji nie tylko pod względem formalnym, lecz także materialnym, ponieważ kryterium przyjęte w celu określenia zdatności tego aktu do normatywności – wynikającej z jego abstrakcyjnego wymiaru i z obiektywności sytuacji, które ma regulować – wyklucza moim zdaniem, by rzeczony akt mógł dotyczyć skarżących w postępowaniu głównym ze względu na ich szczególne cechy lub na sytuację faktyczną, która odróżnia ich od wszelkich innych osób a w konsekwencji indywidualizuje ich w sposób podobny do adresata.

60. Ponieważ przesłanki związane zarówno z bezpośrednim, jak i indywidualnym oddziaływaniem aktu Unii są kumulatywne, nie jest konieczne zbadanie, czy w niniejszym przypadku decyzja wykonawcza 2015/789 dotyczy skarżących w postępowaniu głównym bezpośrednio czy też nie.

61. Uwzględniając całość powyższych rozważań, okazuje się, że wniesienie przez skarżących w postępowaniu głównym skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej 2015/789 nie było dopuszczalne. Na tej podstawie należy stwierdzić, że skarżący są uprawnieni do podniesienia przed sądem odsyłającym nieważności tej decyzji wykonawczej, wobec czego zadane pytania są dopuszczalne.

B – W przedmiocie ważności decyzji wykonawczej 2015/789

1. W przedmiocie pytań pierwszego i trzeciego

62. W pytaniach pierwszym i trzecim, które należy zbadać razem, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia z jednej strony, czy art. 6 ust. 2 i 4 decyzji wykonawczej 2015/789 jest nieważny ze względu na to, że narusza art. 13 ust. 3, art. 13c ust. 7 i art. 16 ust. 1, 2, 3 i 5 dyrektywy 2000/29, ponieważ nakazuje natychmiastowe usunięcie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego,

32 — Zobacz wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 30); oraz z dnia 10 grudnia 2015 r., Kyocera Mita Europe/Komisja (C-553/14 P, EU:C:2015:805, pkt 44).

33 — Zobacz wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 31); oraz z dnia 10 grudnia 2015 r., Kyocera Mita Europe/Komisja (C-553/14 P, EU:C:2015:805, pkt 45).

34 — Zobacz wyroki: z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 41, 42); oraz z dnia 10 grudnia 2015 r., Kyocera Mita Europe/Komisja (C-553/14 P, EU:C:2015:805, pkt 46).

w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, przewidując równocześnie, że przed usunięciem roślin dane państwo członkowskie stosuje odpowiednie zabiegi fitosanitarne przeciwko wektorom określonego organizmu i roślinom, które mogą być żywicielami tych wektorów, które to zabiegi mogą obejmować w stosownych przypadkach usuwanie roślin, oraz z drugiej strony, o ile przepis ten należy interpretować w ten sposób, że środek zwalczania wspomniany w ust. 2 może być nakazany przed prewencyjnym zastosowaniem środków przewidzianych w tymże art. 6 ust. 3 i 4 i niezależnie od tego zastosowania, czy rzeczony przepis jest nieważny w świetle art. 16 ust. 1–3 i 5 dyrektywy 2000/29 oraz zasad proporcjonalności, zasadności i sprawiedliwego procesu.

63. Z uzasadnienia postanowienia odsyłającego (C-79/16) oraz ze sformułowania przedstawionych pytań wynika, że sąd odsyłający zastanawia się nad związkiem między przepisami art. 6 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789, który nakazuje „natychmiast[owe]” usunięcie roślin zakażonych i roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, a przepisami art. 6 ust. 3 i 4 tej decyzji, które przewidują pobranie próbek i wcześniejsze dokonanie odpowiednich zabiegów fitosanitarnych przeciwko wektorom bakterii.

64. Sąd odsyłający zastanawia się dokładniej, czy środki zwalczania mogą zostać nakazane bez wcześniejszego dokonania zabiegów fitosanitarnych oraz czy te dwie grupy przepisów nie są wewnętrznym sprzecznym, co może wpływać na ich ważność.

65. Nie dostrzegam żadnej niepewności w odniesieniu do interpretacji rozpatrywanych przepisów ani żadnej sprzeczności, która uniemożliwiałaby ich stosowanie.

66. Artykuł 6 ust. 2–4 decyzji wykonawczej 2015/789 stanowi odpowiednio, że dane państwo członkowskie „natychmiast usuwa” rośliny żywicielskie, rośliny zakażone oraz rośliny wykazujące oznaki możliwego zakażenia lub podejrzewane o zakażenie, „pobiera i bada próbki określonych roślin w promieniu 100 m wokół każdej zakażonej rośliny” oraz że „[p]rzed usunięciem roślin, o którym mowa w ust. 2, dane państwo członkowskie dokonuje odpowiednich zabiegów fitosanitarnych przeciwko wektorom [*Xylella fastidiosa*] i roślinom, które mogą być żywicielami tych wektorów”; takie zabiegi mogą obejmować w stosownych przypadkach „usuwanie roślin”.

67. Lektura tych przepisów wskazuje, że dane państwo członkowskie zobowiązane jest, przed usunięciem roślin żywicielskich i roślin zakażonych, do dokonania zabiegu fitosanitarnego przeznaczonego do walki z wektorami choroby, tzn. z owadami ssącymi żywiącymi się płynami z ksylemu roślin, poprzez zwalczenie tych owadów lub poprzez usunięcie roślin, które są ich żywicielami. Ten wstępny zabieg fitosanitarny odpowiada logice procedur zwalczania proponowanym w opinii urzędu wydanej dnia 30 grudnia 2014 r.³⁵, która wskazuje, że jeżeli pierwszym środkiem, który należy przyjąć w wyznaczonych obszarach, jest usunięcie tak szybko jak to możliwe zakażonych roślin, to wcześniej należy dokonać zabiegu owadobójczego, gdyż owady będące wektorami mogą przemieszczać się z roślin zakażonych na inne rośliny³⁶.

68. Na podstawie art. 6 ust. 3 decyzji wykonawczej 2015/789 dane państwo członkowskie zobowiązane jest ponadto, bez wskazania porządku chronologicznego, do pobrania i zbadania próbek wszystkich określonych roślin, przy czym ta kategoria roślin jest szersza niż kategoria roślin żywicielskich, ponieważ odpowiada ona wszystkim roślinom podatnym na europejskie i pozaeuropejskie izolaty bakterii.

35 — Zobacz „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” dostępny na stronie internetowej urzędu.

36 — Zobacz pkt 4.6.8 tej opinii.

69. Wstępne dokonanie zabiegów fitosanitarnych przeznaczonych do walki z wektorami choroby, które to zabiegi mogą obejmować usunięcie roślin będących dla tych wektorów żywicielami, oraz pobranie i zdanie próbek wszystkich określonych roślin, nie pozostają w sprzeczności z usunięciem roślin żywicielskich i roślin zakażonych, podejrzewanych o zakażenie lub wykazujących oznaki zakażenia. Ostatecznie środki przewidziane w art. 6 ust. 2–4 decyzji wykonawczej 2015/789 mają różny charakter i zakres, a jeżeli chodzi o środki przewidziane w art. 6 ust. 2 i 4 tej decyzji, to powinny być one stosowane kolejno. Środki te nie są zatem w żaden sposób ze sobą sprzeczne.

70. Z powyższych rozważań wynika z jednej strony, że art. 6 decyzji wykonawczej 2015/789 należy interpretować w ten sposób, iż środek przewidujący usunięcie roślin ustanowiony w jego ust. 2 powinien być stosowany przez dane państwo członkowskie po zrealizowaniu zabiegów fitosanitarnych przewidzianych w jego ust. 4, oraz z drugiej strony, że analiza pytań pierwszego i trzeciego nie ujawniła żadnego elementu, który mógłby mieć wpływ na ważność art. 6 ust. 2–4 decyzji wykonawczej 2015/789.

2. W przedmiocie pytania piątego

71. W pytaniu piątym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 jest nieważny, ponieważ środek przewidujący natychmiastowe usunięcie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych nie spełnia obowiązku uzasadnienia.

72. Zdaniem Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum) uzasadnienie decyzji wykonawczej 2015/789 wydaje się niepełne, gdyż nie zawiera ono żadnego wskazania dotyczącego tego, że Komisja zbadała proporcjonalność środków nałożonych na państwa członkowskie.

73. Należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 296 TFUE musi być wprawdzie dostosowany do rodzaju danego aktu i wymaga przedstawienia jasno i niedwuznacznie rozumowania organu Unii będącego autorem danego aktu, w sposób pozwalający zainteresowanym na poznanie motywów podjętego środka, a właściwemu organowi umożliwiającą wykonanie swojej kontroli, niemniej jednak nie jest konieczne podanie wszystkich istotnych względów prawnych i faktycznych³⁷.

74. Ponadto, przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być oceniane z punktu widzenia nie tylko brzmienia aktu, lecz również jego kontekstu oraz ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę. W szczególności jeśli chodzi o akt o charakterze generalnym, uzasadnienie może ograniczać się do wskazania: po pierwsze – całościowej sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia takiego aktu i – po drugie – ogólnych celów, które zamierza się osiągnąć. Jeżeli z kwestionowanego aktu wynika istota celu, jaki zamierza osiągnąć instytucja, wymaganie szczegółowego uzasadnienia każdego z przyjętego przez nią rozstrzygnięć technicznych jest już zbędne³⁸.

75. W niniejszym przypadku motywy 1–3 decyzji wykonawczej 2015/789 pozwalają zrozumieć, dlaczego podjęte środki zwalczania zostały rozszerzone na wszystkie rośliny żywicielskie znajdujące się w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych. Środki te odpowiadają bowiem ogólnemu celowi – wyrażonemu w motywach 1 i 3 tej decyzji – polegającemu na wzmocnieniu środków zwalczania w następstwie odkrycia nowych ognisk, na powstrzymaniu rozprzestrzeniania się *Xylella fastidiosa*

37 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

w pozostałej części Unii oraz na trosce o uwzględnienie nowych opinii naukowych wydanych przez urząd dnia 30 grudnia 2014 r. i dnia 20 marca 2015 r., które rozszerzyły wykaz gatunków roślin podatnych na bakterię, jednocześnie ograniczając niektóre środki jedynie do roślin żywicielskich, „[a]by [...] zapewnić proporcjonalność”.

76. Z tych rozważań wynika, iż dyrektywa wykonawcza 2015/789 czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia, o którym mowa w art. 296 TFUE.

3. W przedmiocie pytania drugiego

77. W pytaniu drugim sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 jest nieważny, ponieważ narusza on przepisy dyrektywy 2000/29, w szczególności jej art. 16 ust. 1, przewidując natychmiastowe usunięcie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 m wokół roślin zakazanych.

78. Na podstawie analizy motywów 11 i 37, art. 1 ust. 2, art. 11 ust. 3, art. 16 ust. 1 i 5, art. 22, art. 23 ust. 2 dyrektywy 2000/29 oraz części A sekcja I pkt 17, 20, 23.1 i 37 załącznika IV do niej dyrektywy sąd odsyłający uznał, że owa dyrektywa nie ustanawia przepisów umożliwiających zniszczenie zdrowych roślin, nawet w celach prewencyjnych, aby powstrzymać możliwe rozprzestrzenianie się rozpoznanego i zaklasyfikowanego patogennego organizmu, lecz że, wręcz przeciwnie, dyrektywa ta zmierza jako całość do ochrony organizmów jeszcze niezakażonych. Zgodnie z systemem ustanowionym przez tę dyrektywę zniszczone lub usunięte mogłyby być wyłącznie rośliny, które po przejściu inspekcji okazały się już zakażone lub które przynajmniej wykazują obiektywne i dostrzegalne oznaki pozwalające podejrzewać w sposób pozbawiony arbitralności, że mogą być zakażone. Tymczasem decyzja wykonawcza 2015/789 nakazuje usunięcie roślin, które nie wykazują oznak zakażenia.

79. W uwagach na piśmie i podczas rozprawy skarżący w postępowaniu głównym utrzymywali w podobny sposób, że pojęcie zwalczania nie jest synonimiczne z karczowaniem oraz że zwalczanie przewidziane w art. 16 dyrektywy 2000/29 odnosi się wyłącznie do organizmów szkodliwych, wobec czego jedynie rośliny zakażone mogą zostać wykarczowane.

80. Ponieważ decyzja wykonawcza 2015/789 została wydana wyłącznie na podstawie dyrektywy 2000/29, a w szczególności jej art. 16 ust. 3 zdanie czwarte, pytanie zadane przez sąd odsyłający sprowadza się do tego, czy dyrektywa ta uprawnia Komisję do nakazania państwom członkowskim podjęcia środków zwalczania dotyczących zdrowych roślin, czy też przeciwnie – podejmując takie środki, instytucja ta przekroczyła uprawnienia powierzone jej przez rzeczoną dyrektywę w celu wykonania ustanowionych w niej zasad.

81. Pytanie to nie dotyczy zatem zgodności z prawem decyzji prawodawcy Unii o powierzeniu na podstawie art. 202 tiret trzecie WE uprawnień wykonawczych Komisji, lecz zgodności z prawem aktu wykonawczego, a mianowicie decyzji wykonawczej 2015/789, opierającej się na art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29 w zakresie, w jakim instytucja ta miałaby przekroczyć swoje uprawnienia wykonawcze.

82. Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony wyrażenie „uprawnienia do wykonywania” zawarte w art. 202 tiret trzecie WE obejmowało uprawnienie do wprowadzenia w życie na poziomie Unii aktu ustawodawczego Unii lub niektórych jego przepisów, a także, w pewnych okolicznościach, uprawnienie do wydania aktów normatywnych, które uzupełniają lub zmieniają inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego.

83. Traktat z Lizbony wprowadził rozróżnienie między uprawnieniami wykonawczymi a uprawnieniami delegowanymi. Gdy Komisji powierzane są uprawnienia wykonawcze w rozumieniu art. 291 ust. 2 TFUE, powinna ona uściślić treść aktu ustawodawczego, aby zapewnić jego wprowadzenie w życie w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich. Gdy uprawnienie przekazano Komisji na mocy art. 290 ust. 1 TFUE, może ona przyjmować akty powszechnie obowiązujące o charakterze nieustawodawczym w celu uzupełnienia lub zmiany niektórych innych niż istotne elementów tego aktu ustawodawczego.

84. Wydaje mi się jasne, że uprawnienie powierzone Komisji przez art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29 w celu przyjęcia „koniecznych środków” w przypadkach określonych w ust. 1 i 2 tego artykułu należy do uprawnień wykonawczych w rozumieniu tego nowego rozróżnienia. Pragnę zresztą stwierdzić, że zgodnie z wymogami art. 291 ust. 4 TFUE akt został zakwalifikowany jako decyzja „wykonawcza”.

85. Ponadto z art. 290 ust. 1 w związku z art. 291 ust. 2 TFUE wynika, że Komisja – korzystając z uprawnień wykonawczych – nie może zmieniać ani uzupełniać aktu ustawodawczego nawet w odniesieniu do jego elementów innych niż zasadnicze³⁹.

86. Z utrwalonego orzecznictwa wynika ponadto, że uprawnienia wykonawcze Komisji charakteryzują się szerokim zakresem uznania pozostawionym tej instytucji, która może swobodnie określać, z zastrzeżeniem kontroli oczywistego błędu w ocenie i nadużycia władzy, to co jest niezbędne i odpowiednie w świetle celów, do realizacji których zmierza uregulowanie podstawowe. Zgodnie ze sformułowaniem regularnie używanym przez Trybunał, zarówno przed, jak i po wejściu w życie traktatu z Lizbony „w ramach uprawnień wykonawczych, których granice są wyznaczone w szczególności przez zasadnicze ogólne cele rozpatrywanego aktu ustawodawczego, Komisja jest uprawniona do podejmowania wszelkich środków wykonawczych niezbędnych lub przydatnych dla wykonania tego aktu, o ile nie są one z nim sprzeczne”⁴⁰.

87. Należy ponadto podnieść, że uprawnienia wykonawcze Komisji były wykorzystane w niniejszym przypadku w szczególnej dziedzinie oceny środków, które należy podjąć w celu walki z zagrożeniem szkodnikami. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w odniesieniu do dziedziny, w której prawodawca Unii musi dokonać złożonych ocen na podstawie danych technicznych i naukowych, które mogą szybko się zmieniać, kontrola sądowa wykonywania jego uprawnień może być wyłącznie ograniczona. Kontrola taka musi ograniczać się do zbadania, czy takie wykonywanie uprawnień nie jest dotknięte oczywistym błędem w ocenie, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy prawodawca Unii w sposób oczywisty nie przekroczył granic przysługującego mu zakresu uznania⁴¹. Z powyższego Trybunał wywiódł, że wyłącznie oczywiście nieodpowiedni charakter przyjętego w tego rodzaju dziedzinie środka w stosunku do celu, który właściwa instytucja zamierza realizować, może mieć wpływ na legalność tego środka⁴².

88. Biorąc pod uwagę ten zakres uznania i ograniczoną kontrolę sądową, która z niego wynika, zbadam zgodność z prawem decyzji wykonawczej 2015/789 w świetle uprawnień powierzonych Komisji.

89. Z motywów 4–6 i z art. 1 dyrektywy 2000/29 wynika, że dąży ona przede wszystkim do zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony fitosanitarnej przed wprowadzaniem do Unii organizmów szkodliwych w produktach sprowadzonych z państw trzecich⁴³.

39 — Zobacz wyrok z dnia 15 października 2014 r., Parlament/Komisja (C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 45).

40 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 października 2014 r., Parlament/Komisja (C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 — Zobacz wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 — Taki był już cel dyrektywy 77/93, którą zastąpiła dyrektywa 2000/29 (zob. podobnie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Anastasiou i in., C-140/02, EU:C:2003:520, pkt 45).

90. Poza zasadami dotyczącymi wprowadzania do Unii roślin pochodzących z państw trzecich i przemieszczania w niej roślin, do walki z obecnością i rozprzestrzenianiem się organizmów szkodliwych, którym ustało się dostać na terytorium Unii, przeznaczony jest szereg środków. I tak art. 16 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje między innymi, że każde państwo członkowskie musi powiadomić Komisję i pozostałe państwa członkowskie o obecności na swoim terytorium organizmów szkodliwych, które, tak jak bakteria *Xylella fastidiosa*, są wymienione w załączniku I część A sekcja I rzeczony dyrektywy.

91. Po takim powiadomieniu dyrektywa 2000/29 zobowiązuje w równym stopniu państwa członkowskie i Komisję do podjęcia właściwych środków. Artykuł 16 ust. 1 tej dyrektywy nakazuje państwom członkowskim podjęcie niezbędnych środków w celu zwalczania lub powstrzymania rozprzestrzeniania się organizmów szkodliwych, podczas gdy art. 16 ust. 3 rzeczony dyrektywy powierza Komisji uprawnienie do przyjęcia wszelkich „koniecznych środków”, zawierając wyraźnie w tym uprawnieniu, które stanowi także obowiązek, uprawnienie do uchylenia lub zmiany decyzji przyjętych przez państwa członkowskie.

92. Artykuł 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29 jest sformułowany w sposób ogólny i nie można z niego wywieść takiego ewentualnego ograniczenia zakresu stosowania środków, które mogą być podjęte jedynie do środków dotyczących roślin już zakażonych. Przepis ten zezwala natomiast bez wyjątku na wszystkie środki konieczne do zwalczania lub powstrzymania rozprzestrzeniania się organizmów szkodliwych, w taki sposób, że jeżeli zwalczenie lub powstrzymanie rozprzestrzeniania się takich organizmów oznacza nie tylko zniszczenie roślin zakażonych, lecz także zniszczenie roślin zdrowych znajdujących się w pobliżu, to środek ten należy także do uprawnień powierzonych Komisji.

93. Ścisła interpretacja proponowana przez skarżących w postępowaniu głównym nie ma zatem żadnego oparcia w brzmieniu art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29. Nie może być ona także potwierdzona przez art. 11 ust. 3 i art. 13c ust. 7 tej dyrektywy, które nie mają znaczenia dla oceny zakresu uprawnień wykonawczych Komisji, ponieważ uprawnienia te opierają się wyłącznie na art. 16 ust. 3 rzeczony dyrektywy. Z lektury tych dwóch przepisów nie wynika w każdym razie, że wprowadzają one jakiegokolwiek ograniczenie w odniesieniu do roślin, których mogą dotyczyć środki zniszczenia.

94. Z powyższego wynika, że wydając decyzję wykonawczą 2015/789 Komisja nie przekroczyła uprawnień powierzonych jej przez dyrektywę 2000/29 w celu zwalczania lub powstrzymania rozprzestrzeniania się organizmów szkodliwych.

4. W przedmiocie pytania czwartego

95. W pytaniu czwartym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 ust. 2–4 decyzji wykonawczej 2015/789 jest nieważny w, ponieważ narusza zasady ostrożności, stosowności i proporcjonalności.

96. Wątpliwości wyrażone w tym względzie przez sąd odsyłający wynikają z tego, że decyzja wykonawcza 2015/789 nakazała środki zwalczania dotyczące nie tylko roślin zakażonych, lecz także wszystkich zdrowych roślin znajdujących się w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, podczas gdy nie było naukowej pewności ani w odniesieniu do związku przyczynowego między bakterią a szybkim usychaniem oliwek, ani w odniesieniu do patogennego charakteru tej bakterii dla roślin żywicielskich.

97. Ponadto żadne obiektywne informacje nie pozwalają na stwierdzenie, że dokładnie promień 100 m – a nie mniejszy – będzie wystarczający do osiągnięcia zamierzonego celu, jeżeli bowiem wydaje się, że odległość ta została przyjęta, ponieważ owady będące wektorami bakterii nie są zdolne do przelecenia z jednej rośliny na drugą przy większej odległości, to urząd ujawnił jednak w opinii z dnia 26 listopada 2013 r., że owady będące wektorami mogą być przenoszone przez wiatr na większe odległości, a w opinii z dnia 6 stycznia 2015 r., że dane pozwalające na określenie, na jaką odległość są w stanie przelecieć owady będące wektorami, są niewystarczające.

98. Tym samym, zdaniem sądu odsyłającego decyzja wykonawcza 2015/789 nie opiera się na danych naukowych, które mają niezbyty charakter i mogą uzasadniać wybory dokonane przez Komisję, oraz nie zawiera oceny ryzyka i potencjalnych konsekwencji w przypadku braku działania. Decyzja ta nie wskazuje, dlaczego przyjęte środki są odpowiednie ani nie ocenia istnienia mniej radykalnych środków alternatywnych.

a) Uwagi wstępne

99. Tytułem wstępu należy właściwie ocenić dane faktyczne, na podstawie których ma zostać przeprowadzona kontrola zgodności z prawem środków rozpatrywanych w postępowaniu głównym, przyjętych w oparciu o dane naukowe dostępne w tamtej chwili.

100. Należy przypomnieć, że zgodność z prawem aktu prawnego Unii podlega, co do zasady, ocenie na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu⁴⁴. Uważam jednak, że w różnych niedawnych wyrokach Trybunału można odnaleźć załączek nurtu orzeczniczego, który łagodzi rygor tej zasady, przyznając, że w niektórych szczególnych okolicznościach uwzględnienie późniejszego stanu faktycznego jest dozwolone.

101. Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Schrems⁴⁵, stanowi niedawny i szczególnie trafny przykład tego orzecznictwa, ponieważ Trybunał uznał, że przy badaniu ważności decyzji Komisji stwierdzającej, że państwo trzecie zapewnia odpowiedni stopień ochrony przekazywanych danych osobowych, „należy również uwzględnić okoliczności występujące po przyjęciu tej decyzji”⁴⁶. Rozwiązanie to jest uzasadnione przez szczególny charakter decyzji dotyczącej odpowiedniego stopnia ochrony, która to decyzja powinna stanowić przedmiot systematycznej ponownej oceny przeprowadzanej przez Komisję w zależności od kontekstu faktycznego i prawnego panującego w państwach trzecich.

102. W tym samym duchu Trybunał w wyroku z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in.⁴⁷, uznał, że w ramach kontroli zgodności z prawem przepisów krajowych, które nie weszły jeszcze w życie, sąd krajowy, zobowiązany do zbadania zgodności tych przepisów prawa z prawem Unii w chwili orzekania⁴⁸, musi uwzględnić wszelką informację, co do której powziął wiedzę, „tym bardziej w sytuacji [...], gdy wydaje się istnieć niepewność naukowa, jeśli chodzi o rzeczywiste skutki środków przewidzianych w przepisach”⁴⁹. Trybunał oparł to rozwiązanie na zasadzie ustanowionej w jego wyroku z dnia 9 lutego 1999 r., Seymour-Smith i Perez⁵⁰, zgodnie z którą wymogów prawa Unii należy przestrzegać „w każdym odpowiednim momencie, czy to w momencie przyjęcia środka, czy jego wdrożenia i stosowania w danym przypadku”⁵¹.

44 — Zobacz w szczególności podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Parlament/Rada (C-595/14, EU:C:2015:847, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Punkt 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Punkt 63.

49 — Punkt 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Punkt 45.

103. Trybunał orzekł wcześniej, że jeżeli państwo członkowskie przyjmuje regulację krajową, która wpisuje się w ramy polityki ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, musi ono dokonać rewizji tej regulacji, jeżeli okaże się, że powody, które doprowadziły do jej przyjęcia, uległy zmianie w następstwie, w szczególności, zmiany danych wynikających z prowadzonych badań naukowych⁵².

104. W odniesieniu do stosowania zasady ostrożności Trybunał orzekł, że jeżeli nowe okoliczności zmieniają postrzeganie danego zagrożenia lub wskażą, że zagrożenie to można ograniczyć metodami mniej restrykcyjnymi niż stosowane środki, instytucje – a w szczególności Komisja, która posiada inicjatywę prawodawczą – zobowiązane są dostosować regulację do nowych danych⁵³.

105. Wreszcie warto zaznaczyć, że w wyroku z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in.⁵⁴, Trybunał orzekł, iż sądy krajowe, do których wniesiono skargi skierowane przeciwko środkom nadzwyczajnym przyjętym przez państwa członkowskie na podstawie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy⁵⁵, są właściwe do oceny zgodności z prawem takich środków w świetle, w szczególności, przesłanek materialnych przewidzianych w tym rozporządzeniu, dopóki nie wydano żadnej decyzji na poziomie Unii, natomiast, gdy w danym przypadku decyzję wydano, to ustalenia faktyczne i prawne zawarte w takiej decyzji wiążą sądy wezwane do oceny zgodności z prawem tymczasowych środków przyjętych na poziomie krajowym⁵⁶. Wyrok ten – uzasadniony wymogami pierwszeństwa i jednolitości prawa Unii – nakazuje zatem uwzględnienie ustaleń faktycznych i prawnych zawartych w decyzjach wydanych na poziomie Unii, nawet gdyby decyzje te miały być późniejsze w stosunku do środków krajowych, których zgodność z prawem jest kwestionowana.

106. Proponuję przyjąć rozwiązanie, które wpisuje się w zbieg tradycyjnego nurtu orzeczniczego i owego nowego nurtu sprzyjającego uwzględnieniu informacji późniejszych. Rozwiązanie to polega na uznaniu, że nowe okoliczności, które wystąpiły po wydaniu aktu, mogą nie tyle uzasadniać wsteczne stwierdzenie jego nieważności, co w stosownym przypadku stać na przeszkodzie temu, aby środki podjęte na podstawie tego aktu zostały uznane za wykonane zgodnie z prawem.

107. O ile nowe dane naukowe wykluczające istnienie jakiegokolwiek zagrożenia szkodnikami związanego z *Xylella fastidiosa* mogą moim zdaniem uzasadniać to, że nie można już wykonać decyzji wykonawczej 2015/789 i dalszych decyzji krajowych, o tyle uważam, że w celu wsparcia a posteriori wyborów dokonanych przez Komisję można także uwzględnić postęp wiedzy naukowej, który wykazywałby natomiast, że zagrożenie uznane za potencjalne w chwili podejmowania środków zwalczania stało się pewne.

108. W świetle powyższych rozważań, aby odpowiedzieć na pytania postawione przez sąd odsyłający, nie ograniczę się jedynie do danych naukowych dostępnych w chwili wydania decyzji wykonawczej 2015/789.

52 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 19 września 1984 r., Heijn (94/83, EU:C:1984:285, pkt 18); oraz z dnia 13 marca 1986 r., Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, pkt 16).

53 — Zobacz wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., Francja/Komisja (C-601/11 P, EU:C:2013:465, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 — Sprawy połączone od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — Dz.U. 2003, L 268, s. 1.

56 — Wyrok z dnia 8 września 2011 r., Monsanto i in. (sprawy połączone od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, pkt 78–80).

b) Przestrzeganie zasady ostrożności

109. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawodawca Unii powinien uwzględnić zasadę ostrożności, zgodnie z którą jeżeli występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia, mogą zostać podjęte działania ochronne, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione⁵⁷.

110. Ponadto, gdy istnienie lub zakres domniemanego ryzyka okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji nieostatecznego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby to ryzyko miało wystąpić, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających⁵⁸.

111. Zasada ostrożności wspiera więc działanie prawodawcy Unii w przypadku niepewności w odniesieniu do występowania zagrożenia dla środowiska lub dla zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, ponieważ niepewność ta wynika nie z zupełnego braku wiedzy, lecz ze szczegółowych informacji, które są wynikiem naukowej oceny.

112. Czy Komisja naruszyła tę zasadę, nakazując państwom członkowskim środki zwalczania roślin żywicielskich w promieniu 100 m wokół roślin zakazanych?

113. Nie sędzę, aby tak było.

114. Skarżący w postępowaniu głównym kwestionują zasadniczo fakt, że środek o takiej wadze został nakazany w braku naukowej pewności w odniesieniu do związku przyczynowego między bakterią a usychaniem oliwek.

115. Należy stwierdzić, że zarzut ten opiera się na niedokładnej interpretacji zasady ostrożności, która jest daleka od zakazywania jakichkolwiek środków w braku naukowej pewności, a wręcz przeciwnie – uzasadnia działanie instytucji Unii nawet, gdy znajdują się one w sytuacji niepewności naukowej. Zasada ta jest, według klasycznej formuły, nie zasadą bezczynności, lecz zasadą działania w sytuacji niepewności.

116. Otóż jeżeli istnienie związku przyczynowego między *Xylella fastidiosa* a zespołem szybkiego usychania oliwek nie zostało wykazane w opinii z dnia 6 stycznia 2015 r., opinia ta podkreśliła jednak istotną korelację między bakterią a występowaniem takiej patologii. Występowanie potencjalnego zagrożenia wynikającego z rozprzestrzeniania się bakterii mogło zatem zostać uznane za wystarczająco udowodnione wedle stanu wiedzy naukowej, aby uzasadnić zastosowanie zasady ostrożności.

117. Ponadto, wraz z opinią Urzędu wydaną dnia 17 marca 2016 r.⁵⁹, w której zostało wskazane, że wyniki niedawnych doświadczeń dowodzą, że izolat „de Donno” z *Xylella fastidiosa* wywołuje oznaki zespołu szybkiego usychania oliwek, oraz że chodzi zatem o czynnik chorobotwórczy, zagrożenie z jedynie potencjalnego stało się pewne⁶⁰.

118. Należy jeszcze określić, czy środki przyjęte w decyzji wykonawczej 2015/789 są proporcjonalne.

57 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 — Zobacz [dokument] „Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*”, dostępny na stronie internetowej Urzędu.

60 — Zobacz s. 10 i 11 tej opinii.

c) Przestrzeganie zasady proporcjonalności

119. W celu zbadania, czy Komisja przestrzegała zasady proporcjonalności podczas wykonywania uprawnień przyznanych jej na mocy art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29, należy zbadać, czy środki, które wprowadziła w życie w decyzji wykonawczej 2015/789, były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu oraz czy nie wykraczały poza to, co było niezbędne do jego osiągnięcia.

120. W odniesieniu, po pierwsze, do odpowiedniego charakteru środka rozpatrywanego w postępowaniu głównym dla osiągnięcia zamierzonego celu, należy zaznaczyć, że w opinii z dnia 6 stycznia 2015 r. urząd wskazał, iż rośliny żywicielskie niewykazujące objawów oraz zakażenia bezobjawowe lub lekkie mogą nie zostać wykryte w badaniach opierających się wyłącznie na inspekcji wzrokowej, a nawet opierających się na testach laboratoryjnych ze względu na możliwy wczesny rozwój zakażenia lub nierównomierne rozłożenie bakterii w roślinie. Przyjmując, że choroba rozprzestrzenia się z jednej rośliny na drugą za pośrednictwem owadów będących wektorami i że istnieje opóźnienie między inokulacją tej bakterii przez te wektory a pojawieniem się objawów, czy nawet możliwością wykrycia bakterii w roślinie, urząd uznał, że zasadnicze znaczenie podczas eliminacji roślin uznanych za zakażone ma zniszczenie także wszystkich innych roślin znajdujących się w ich sąsiedztwie.

121. W odniesieniu do wyboru polegającego na ustanowieniu promienia wokół roślin zakażonych wynoszącego 100 m należy podnieść, że wskazując na utrzymującą się niepewność, co do roli, jaką odgrywają działania człowieka w przenoszeniu zakażenia i co do mechanizmów rozprzestrzeniania przez wiatr, a także na niewystarczające dane dotyczące odległości, na jaką są w stanie przelecieć owady będące wektorami, które stanowią jedyną naturalną drogę rozprzestrzeniania się bakterii, urząd stwierdził jednak, że owady te latają zazwyczaj na krótkie odległości – do 100 m, nawet jeżeli prawdopodobnie mogą być one przenoszone przez wiatr na większe odległości.

122. To podwójne stwierdzenie urzędu wydaje mi się uzasadniać dokonany przez Komisję wybór zwalczania nie tylko roślin zakażonych, lecz także roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, znajdujących się w strefie, gdzie prawdopodobieństwo rozprzestrzeniania się choroby z drzewa zakażonego na drzewo zdrowe jest największe. Nawet jeżeli oczywiście nie ma pewności, że środek przyjęty przez Komisję może zatrzymać rozprzestrzenianie się bakterii ostatecznie i zupełnie, to wydaje się on jednak właściwy do skutecznego ograniczenia zagrożenia tego rozprzestrzeniania.

123. W celu udzielenia odpowiedzi na zarzut podniesiony w czasie rozprawy przez skarżących w postępowaniu głównym, oparty na paradoksie, że środki zwalczania należy przewidzieć w strefach najmniej zakażonych, jednocześnie oszczędzając najbardziej dotkniętą prowincję Lecce, w której mogą być stosowane zwykłe środki ograniczające rozprzestrzenianie, pragnę dodać, że owa różnica w traktowaniu okazuje się w rzeczywistości uzasadniona. Jak wskazała Komisja w motywie 7 decyzji wykonawczej 2015/789, zwalczanie bakterii w prowincji Lecce nie wydaje się bowiem dłużej możliwe – do tego stopnia bakteria ta jest tam już obecna. Ponadto, jak podniósł rząd włoski podczas rozprawy, różnicę wyjaśnia położenie geograficzne prowincji Lecce, która znajduje się na południowym krańcu Włoch i z wyjątkiem jej północnej granicy jest otoczona przez morze.

124. W odniesieniu, po drugie, do kwestii czy środek rozpatrywany w postępowaniu głównym nie wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, należy podnieść, że w chwili wydania decyzji wykonawczej 2015/789, nie wydawały się istnieć mniej restrykcyjne środki pozwalające na zwalczanie bakterii. W swojej opinii z dnia 6 stycznia 2015 r. Urząd wskazał, bowiem, że nie istnieją żadne zabiegi pozwalające na wyleczenie chorych roślin znajdujących się w polu oraz że nawet jeżeli możliwe jest, by zmiany w systemach upraw takie jak przycinanie, nawożenie i nawadnianie miały pewien wpływ na chorobę, to nie są one wystarczające do wyleczenia roślin. Następnie, badając w szczególności skuteczność przycinania oliwek, urząd podniósł, że „w regionie Apulia drastyczne przycinanie zakażonych oliwek doprowadziło do wyrastania nowych gałązek u podstawy drzew [...], jednak dotychczas nie zostało wykazane, że metoda ta jest skuteczna w leczeniu roślin i zapobieganiu

ich śmierci”⁶¹.

125. W takich okolicznościach nie zostało wykazane, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, nakazując zwalczanie roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, znajdujących się w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych.

C – W przedmiocie pytania szóstego

126. W pytaniu szóstym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy decyzja wykonawcza 2015/789 jest nieważna, gdyż narusza ona zasady stosowności i proporcjonalności, ponieważ przewiduje środki polegające na usunięciu roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, roślin uznanych za zakażone *Xylella fastidiosa* i roślin wykazujących oznaki możliwego zakażenia lub podejrzewanych o zakażenie, bez przewidzenia jakiegokolwiek formy odszkodowania na rzecz właścicieli, którzy nie są winni rozprzestrzenianiu się bakterii.

127. Trybunał miał już możliwość wielokrotnie orzekać w kwestii odszkodowania z tytułu szkód poniesionych przez właścicieli w wyniku środków krajowych podjętych w ramach wykonywania prawa Unii.

128. Zgodnie z wyrokiem z dnia 6 kwietnia 1995 r., *Flip i Verdegem*⁶², wydanym w przedmiocie przepisów Unii dotyczących klasycznego pomoru świń, przyjmując środki zwalczania tej choroby, prawodawca Unii nie zamierzał uregulować aspektów finansowych związanych z wykonaniem tych środków przez właścicieli rozpatrywanych zwierząt, a w szczególności nakazać środków odszkodowawczych dla tych właścicieli⁶³. W braku przepisów prawa Unii w tej sprawie kwestia odszkodowań dla właścicieli, których świny zostały ubite na polecenie władz krajowych w ramach środków zwalczania rzeczonej choroby, należy do kompetencji każdego z państw członkowskich⁶⁴.

129. Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo w wyroku z dnia 10 lipca 2003 r., *Booker Aquaculture i Hydro Seafood*⁶⁵, wydanym w przedmiocie przepisów Unii ustanawiających minimalne środki zwalczania niektórych chorób ryb. Trybunał stwierdził, że o ile prawodawca wspólnotowy może w ramach szerokiego zakresu swobodnego uznania w dziedzinie polityki rolnej uznać, iż wskazane jest częściowe lub całkowite odszkodowanie na rzecz właścicieli gospodarstw, w których zwierzęta poddano utylizacji lub ubiciu, o tyle nie można stąd wywieść istnienia w prawie Unii ogólnej zasady, która nakazywałaby przyznawanie odszkodowania we wszelkich okolicznościach⁶⁶.

130. Trybunał wrócił ponownie do tego orzecznictwa w wyroku z dnia 22 maja 2014 r., *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*⁶⁷, który dotyczył przepisów Unii ustanawiających środki zwalczania ptasiej grypy, uściślając jednocześnie, że orzecznictwo to miało zastosowanie także do sprawy, w której zapadł ów wyrok, „w szczególności z uwagi na to, że sporne środki krajowe są mniej surowe niż środki polegające na utylizacji i uboju, o których mowa w ww. wyroku [z dnia 10 lipca 2003 r.,] *Booker Aquaculture i Hydro Seafood* [⁶⁸]”⁶⁹.

61 — Zobacz s. 97 tej opinii.

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Punkt 25.

64 — Punkt 30.

65 — Sprawy połączone C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397.

66 — Punkt 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

68 — Sprawy połączone C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397.

69 — Wyrok z dnia 22 maja 2014 r., *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, pkt 49).

131. Jednakże sytuacja prawna zmieniła się znacząco od wydania wyroków z dnia 6 września 1995 r., *Flip i Verdegem* (C-315/93, EU:C:1995:102), oraz z dnia 10 lipca 2003 r., *Booker Aquaculture i Hydro Seafood* (sprawy połączone C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397).

132. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony należy w odniesieniu do praw podstawowych stosować kartę, która sankcjonuje prawo własności oraz prawo do słusznego odszkodowania w przypadku pozbawienia tej własności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 karty „[n]ikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

133. Według wyjaśnień dotyczących art. 17 karty⁷⁰, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 karty należy wziąć pod uwagę przy jej interpretacji, owy art. 17 odpowiada art. 1 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

134. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 1 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawiera trzy normy „odrębne”, lecz „komplementarne”. Pierwsza, która jest wyrażona w akapicie pierwszym zdanie pierwsze ustanawia zasadę poszanowania własności mającą charakter ogólny, podczas gdy dwie pozostałe normy dotyczą szczególnych przypadków naruszenia prawa własności. Druga norma, która znajduje się w tymże akapicie pierwszym zdanie drugie, dotyczy pozbawienia własności i podporządkowuje je pewnym warunkom. Wreszcie trzecia norma, zapisana w akapicie drugim, przyznaje państwom układającym się prawo do wydawania takich ustaw, jakie uznają za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności⁷¹.

135. Europejski Trybunał Praw Człowieka nakazuje w każdym przypadku przestrzeganie wymogu proporcjonalności w postaci zasady „słusznej równowagi”, którą należy znaleźć między wymogami interesu ogólnego a wymogami ochrony prawa własności⁷².

136. W przypadku środka pozbawiającego osobę jej własności, słuszną równowagę oznacza w sposób konieczny, poza „wyjątkowymi okolicznościami”, wypłacenie odszkodowania określonego na „rozsądnym” poziomie. W sytuacjach, które objęte są przepisami regulującymi sposób korzystania z własności, lub w sytuacjach, które nie mogą zostać przyporządkowane do określonej kategorii, kwestia zapewnienia „słusznej równowagi” między wymogami interesu ogólnego a wymogami ochrony praw podstawowych jednostki jest rozwiązywana w inny sposób, ponieważ odszkodowanie dla właściciela stanowi wówczas tylko jeden z elementów, które należy wziąć pod uwagę w ramach całościowej analizy „słusznej równowagi” między rozpatrywanymi interesami. „Słuszną równowagę” ulega zachwianiu, gdy osoba zostaje obciążona w sposób „szczególny i nadmierny”⁷³ – nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonego celu interesu publicznego, bez zrekompensowania tego obciążenia przez stosowne odszkodowanie.

137. Bez konieczności zbadania, czy zwalczanie roślin, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, znajdujących się w promieniu 100 m wokół roślin zakazanych powoduje pozbawienie własności, gdyż jest ono porównywalne z rzeczywistym środkiem polegającym de facto na wywłaszczeniu, wystarczy stwierdzić, że środek ten stanowi w sposób oczywisty ingerencję w prawo własności skarżących w postępowaniu głównym. Uwzględniając szczególnie szkodliwe skutki, które wynikają z owej ingerencji dla zainteresowanych właścicieli, wydaje się, że rzeczony środek może zachować słuszną

70 — Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

71 — ETPC, 23 września 1982 r., *Sporrong i Lönnroth* przeciwko Szwecji, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

72 — ETPC, 23 września 1982 r., *Sporrong i Lönnroth* przeciwko Szwecji, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

73 — ETPC, 23 września 1982 r., *Sporrong i Lönnroth* przeciwko Szwecji, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

równowagę między wymogami interesu ogólnego, a wymogami ochrony prawa własności wyłącznie pod warunkiem, że zainteresowany właściciel gruntu, będzie mógł otrzymać odszkodowanie. Z art. 17 karty wynika zatem, że w celu zapewnienia słusznej równowagi między rozpatrywanymi interesami właścicielom wykarczowanych roślin przysługuje prawo do otrzymania odszkodowania pozostającego w rozsądnym stosunku do wartości tego mienia.

138. Ponieważ prawo do odszkodowania wynika bezpośrednio z art. 17 karty, milczenie zachowane w tym względzie przez dyrektywę 2000/29 i przez decyzję wykonawczą 2015/789 nie może być interpretowane jako wyłączające takie prawo. W konsekwencji skarżący w postępowaniu głównym nie mogą zarzucać prawodawcy Unii naruszenia zasad stosowności i proporcjonalności w związku z brakiem ustanowienia systemu odszkodowań.

139. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich jedynie wtedy, gdy wprowadzają w życie prawo Unii. Jednakże należy zaznaczyć, że państwa członkowskie wprowadzają w życie prawo Unii w rozumieniu tego przepisu, gdy ustanawiają środki zwalczania lub środki ograniczające rozprzestrzenianie na podstawie decyzji wykonawczej 2015/789, która sama została przyjęta na podstawie dyrektywy 2000/29⁷⁴. Są one tym samym zobowiązane na podstawie art. 17 karty do ustanowienia systemu, który przyznaje zainteresowanym właścicielom gruntów odszkodowanie pozostające w rozsądnym stosunku do wartości zniszczonych roślin.

140. Pragnę zresztą zauważyć, jak podkreśla Komisja, że systemy odszkodowań ustanowione przez państwa członkowskie w celu naprawienia naruszenia prawa własności powstałego w interesie ogólnym mogłyby skorzystać ze współfinansowania przez Unię w ramach rozporządzenia (UE) nr 652/2014⁷⁵.

141. Jak wynika z całości powyższych rozważań, analiza zadanych pytań nie pozwala na wskazanie niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 6 decyzji wykonawczej 2015/789.

IV – Wnioski

142. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum):

Artykuł 6 decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/789 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie środków zapobiegających wprowadzaniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej organizmu *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) należy interpretować w ten sposób, że środek przewidujący usunięcie roślin ustanowiony w jego ust. 2 powinien być stosowany przez dane państwo członkowskie po zrealizowaniu zabiegów fitosanitarnych przeciwko wektorom bakterii przewidzianych w jego ust. 4.

Analiza zadanych pytań nie wykazała niczego, co mogłoby wpływać na ważność art. 6 decyzji wykonawczej 2015/789.

74 — Nie zgadzam się w tym względzie z rozstrzygnięciem przyjętym w pkt 55 wyroku z dnia 22 maja 2014 r., Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczony do reprodukcji roślin, zmieniające dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE (Dz.U. 2014, L 189, s. 1).