



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 9 czerwca 2016 r. \*

Odesłanie prejudycjalne — Ochrona sanitarna roślin — Dyrektywa 2000/29/WE — Ochrona przed wprowadzaniem do Unii Europejskiej i rozprzestrzenianiem się w niej organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych — Decyzja wykonawcza (UE) 2015/789 — Środki zapobiegające wprowadzaniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej organizmu *Xylella fastidiosa* (Wells i Raju) — Artykuł 6 ust. 2 lit. a) — Obowiązek natychmiastowego usunięcia roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych — Ważność — Artykuł 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29 — Zasada proporcjonalności — Zasada ostrożności — Obowiązek uzasadnienia — Prawo do odszkodowania

W sprawach połączonych C-78/16 i C-79/16

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum, Włochy) postanowieniami z dnia 16 grudnia 2015 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 10 lutego 2016 r., w postępowaniach:

**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,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, A. Arabadjiev, C.G. Fernlund, S. Rodin i E. Regan (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

\* Język postępowania: włoski.

uwzględniając decyzję prezesa Trybunału z dnia 13 kwietnia 2016 r. o objęciu niniejszych spraw trybem przyspieszonym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 maja 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu G. Pescego i in. przez G. Pescego, avvocato,
- w imieniu C. Serinellego i in. przez M. Alteria i M. Tagliaferra, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina i G. Casellego, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu greckiego przez E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou i G. Kanellopoulosa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Moro, I. Galindo Martín, D. Bianchiego i A. Saukę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 maja 2016 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą ważności art. 6 ust. 2–4 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.) (Dz.U. 2015, L 125, s. 36).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów między kilkoma właścicielami gruntów rolnych znajdujących się w prowincji Brindisi, w regionie Apulia (Włochy), przeznaczonych pod uprawę oliwek należących do gatunku roślin *Olea europaea* L., a Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydencją rady ministrów) (sprawa C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile [prezydencją rady ministrów – departamentem ochrony cywilnej (Włochy)], Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia [pełnomocnikiem ds. fitosanitarnych związanych z rozprzestrzenianiem się bakterii *Xylella* na terytorium regionu Apulia (Włochy)] (zwanym dalej „pełnomocnikiem”), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali [ministerstwem ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej (Włochy)] oraz Regione Puglia [regionem Apulia (Włochy)] w przedmiocie środków podjętych przez te władze w celu zwalczania bakterii *Xylella fastidiosa* (Wells i Raju) (zwanej dalej „bakterią *Xylella*”) w rzeczonym regionie i w celu powstrzymania jej rozprzestrzeniania się.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### Dyrektywa 2000/29

- 3 Zgodnie z art. 16 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 Wspólnocie (Dz.U. 2000, L 169, s. 1), zmienionej dyrektywą Rady 2002/89/WE z dnia 28 listopada 2002 r. (Dz.U. 2002, L 355, s. 45) (zwanej dalej „dyrektywą 2000/29”):

„1. Każde państwo członkowskie niezwłocznie powiadamia Komisję na piśmie i pozostałe państwa członkowskie o obecności na swoim terytorium wszystkich organizmów szkodliwych wymienionych w załączniku I część A sekcja I [...].

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

2. Każde państwo członkowskie niezwłocznie informuje Komisję na piśmie 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 [...].

[...]

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.

[...]

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 rozprzestrzeniania się szkodliwych organizmów [...].”

- 4 Część A załącznika I do dyrektywy 2000/29 wymienia, jak wynika z jego tytułu, „[o]rganizmy szkodliwe, których wprowadzanie i rozprzestrzenianie jest zakazane we wszystkich państwach członkowskich”. Sekcja I tej części, zatytułowana „Organizmy szkodliwe, których występowania nie stwierdzono dotychczas w żadnej części Wspólnoty i o istotnym znaczeniu dla całej Wspólnoty”, w lit. b), zatytułowanej „Bakterie”, zawiera pkt 1, którego brzmienie jest następujące: „*Xylella* [...]”.

Decyzje wykonawcze 2014/87/UE i 2014/497/UE

- 5 Decyzja wykonawcza Komisji 2014/87/UE z dnia 13 lutego 2014 r. w odniesieniu do środków w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się w Unii [bakterii *Xylella*] (Dz.U. 2014, L 45, s. 29), która została przyjęta na podstawie dyrektywy 2000/29, a w szczególności art. 16 ust. 3 zdanie czwarte tej dyrektywy, w motywach 2, 3 oraz 7 stwierdza, co następuje:
- „(2) W dniu 21 października 2013 r. Włochy poinformowały pozostałe państwa członkowskie i Komisję o obecności wymienionego organizmu na swoim terytorium, na dwóch oddzielnych obszarach prowincji Lecce, w regionie Apulia. Następnie w tej samej prowincji stwierdzono dwa kolejne, oddzielne przypadki obecności. Obecność wymienionego organizmu potwierdzono w odniesieniu do kilku gatunków roślin, w tym *Olea europaea* L. [...], u których wystąpiły symptomy w postaci brązowienia liści i szybkiego zamierania [...].
- (3) W dniu 29 października 2013 r. w regionie Apulia zastosowano środki zaradcze w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się i zwalczania wymienionego organizmu [...] zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29 [...].
- [...]
- (7) Ze względu na charakter wymienionego organizmu jego szybkie i szerokie rozprzestrzenianie się jest prawdopodobne. Aby dopilnować, by wymieniony organizm nie rozprzestrzenił się na pozostałą część Unii, należy bezzwłocznie podjąć działania. Do czasu uzyskania dokładniejszych informacji dotyczących żywicieli, wektorów, dróg zakażenia i możliwości ograniczenia ryzyka należy zakazać przemieszczania roślin [przeznaczonych do sadzenia] poza obszary, na których potencjalnie znajdują się zakażone rośliny”.
- 6 Pierwszą decyzją wykonawczą Komisja zakazała zatem „przemieszczania roślin przeznaczonych do sadzenia poza prowincję Lecce, region Apulia, Włochy” (art. 1), zaleciła przeprowadzenie corocznych urzędowych badań pod kątem obecności bakterii *Xylella* (art. 2) oraz nałożyła na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby osoba, która stwierdzi obecność tej bakterii lub będzie miała powody, by podejrzewać taką obecność, powiadomiła właściwy organ w terminie dziesięciu dni (art. 3).
- 7 Decyzja ta została uchylona decyzją wykonawczą Komisji 2014/497/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie środków zapobiegających wprowadzaniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej *Xylella* [...] (Dz.U. 2014, L 219, s. 56).
- 8 Ową drugą decyzją wykonawczą, która ma taką samą podstawę prawną jak pierwsza, Komisja ograniczyła przemieszczanie roślin będących roślinami żywicielskimi dla bakterii *Xylella* i ustanowiła szereg warunków ich wprowadzania do Unii w przypadku, gdy rośliny te pochodzą z państw trzecich, gdzie stwierdzono występowanie tej bakterii (art. 2 i 3). Ponadto, w celu zwalczania bakterii *Xylella* i powstrzymania jej rozprzestrzeniania się, Komisja nakazała państwom członkowskim ustanowienie, jeśli jest to konieczne, „wyznaczonych obszarów” obejmujących „strefę zakażoną” i „strefę buforową”, w których państwa członkowskie miały w szczególności usuwać wszystkie rośliny zakażone bakterią *Xylella* wraz ze wszystkimi roślinami wykazującymi objawy wskazujące na możliwe zakażenie tą bakterią oraz wszystkimi innymi roślinami, które zidentyfikowano jako prawdopodobnie zakażone [art. 7 i sekcja 2 lit. a) załącznika III].

Decyzja wykonawcza 2015/789

- 9) Decyzja wykonawcza 2014/497 została uchylona decyzją wykonawczą 2015/789, przyjętą w oparciu o tę samą podstawę prawną co dwie pierwsze decyzje i zawierającą następujące motywy mające znaczenie w niniejszej sprawie:

„(1) W związku z kontrolami przeprowadzonymi przez Komisję i zgłoszeniami nowych ognisk przez władze włoskie środki przewidziane w decyzji wykonawczej Komisji [2014/87] powinny zostać wzmocnione.

(2) Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (zwany dalej »Urzędem«) opublikował w dniu 6 stycznia 2015 r. opinię naukową na temat ryzyka dla zdrowia roślin stwarzanego przez [bakterię] *Xylella* [...] na terytorium UE ze wskazaniem i oceną możliwości ograniczenia ryzyka [...]. Ponadto w dniu 20 marca 2015 r. Urząd opublikował sprawozdanie naukowe na temat kategoryzacji tych roślin przeznaczonych do sadzenia, z wyłączeniem nasion, pod względem ryzyka wprowadzenia określonego organizmu. W sprawozdaniu skategoryzowano gatunki roślin, w przypadku których potwierdzono już podatność na europejskie i pozaeuropejskie izolaty określonego organizmu w wyniku naturalnego zakażenia, doświadczalnego zakażenia za pośrednictwem wektora lub nieznanego rodzaju zakażenia (zwane dalej »określonymi roślinami«). Wykaz ten jest dłuższy niż wykaz zawarty w decyzji wykonawczej [2014/497]. W związku z tym niniejsza decyzja powinna mieć zastosowanie do dłuższego wykazu gatunków niż decyzja wykonawcza [2014/497]. Aby jednak zapewnić proporcjonalność, niektóre środki powinny mieć zastosowanie jedynie do gatunków roślin podatnych na europejskie izolaty określonego organizmu (zwanymi dalej »roślinami żywicielskimi«). W związku z tym, podczas gdy opinia EFSA [Urzędu] z dnia 6 stycznia 2015 r. wskazuje na niepewność co do spektrum gatunków roślin, gdyż badania nadal trwają, wyniki dochodzeń prowadzonych przez władze włoskie potwierdziły zdolność niektórych określonych roślin do bycia »roślinami żywicielskimi«.

[...]

(4) W celu zwalczania określonego organizmu i powstrzymania jego dalszego rozprzestrzeniania się w pozostałej części Unii państwa członkowskie powinny ustanowić wyznaczone obszary, składające się ze strefy zakażonej i strefy buforowej, oraz zastosować środki zwalczania [...].

[...]

(7) W prowincji Lecce określony organizm jest już powszechnie zadomowiony. Jeżeli dowody wskazują, że w niektórych częściach tego obszaru określony organizm jest obecny dłużej niż dwa lata i nie ma już możliwości zwalczania go, odpowiedzialny organ urzędowy powinien mieć możliwość zastosowania środków ograniczających rozprzestrzenianie zamiast środków zwalczania, w celu ochrony przynajmniej miejsc produkcji, roślin o szczególnej wartości kulturowej, społecznej lub naukowej, a także granicy z pozostałą częścią terytorium Unii. Środki ograniczające rozprzestrzenianie powinny dążyć do minimalizowania ilości inokulum bakteryjnego na tym obszarze i utrzymywania populacji wektora na najniższym możliwym poziomie.

(8) W celu zapewnienia skutecznej ochrony pozostałej części terytorium Unii przed określonym organizmem, z uwzględnieniem ewentualnego rozprzestrzeniania się określonego organizmu sposobami naturalnymi oraz związanymi z działalnością ludzi, innymi niż przemieszczanie określonych roślin przeznaczonych do sadzenia, należy ustanowić strefę nadzoru bezpośrednio poza strefą buforową wokół strefy zakażonej prowincji Lecce.

[...]

(17) Środki przewidziane w niniejszej decyzji są zgodne z opinią Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz”.

10 Zgodnie z art. 1 decyzji wykonawczej 2015/789, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszej decyzji stosuje się następujące definicje:

- a) »określony organizm« oznacza europejskie i pozaeuropejskie izolaty [bakterii *Xylella*];
- b) »określone rośliny« oznaczają rośliny przeznaczone do sadzenia, inne niż nasiona, należące do rodzajów lub gatunków wymienionych w załączniku I;
- c) »rośliny żywicielskie« oznaczają wszystkie określone rośliny należące do rodzajów lub gatunków wymienionych w załączniku II;

[...]”.

11 Artykuł 4 tej decyzji, zatytułowany „Ustanowienie wyznaczonych obszarów”, stanowi:

„1. Jeśli obecność określonego organizmu zostanie potwierdzona, dane państwo członkowskie bez zwłoki wyznacza obszar zgodnie z ust. 2, zwany dalej »wyznaczonym obszarem«.

2. Wyznaczony obszar obejmuje strefę zakażoną i strefę buforową.

[...]”.

12 Zgodnie z art. 6 rzeczonyj decyzji, 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.

[...]”.

- 13 Artykuł 7 decyzji wykonawczej 2015/789, zatytułowany „Środki ograniczające rozprzestrzenianie”, przewiduje:

„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:

[...]”.

- 14 Artykuł 8 tej decyzji, zatytułowany „Ustanowienie strefy nadzoru we Włoszech”, przewiduje w ust. 1, że państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia strefy nadzoru o szerokości przynajmniej 30 km sąsiadującej z wyznaczonym obszarem obejmującym strefę zakażoną prowincji Lecce.

- 15 Załączniki I i II do decyzji wykonawczej 2015/789, które zawierają, zgodnie z ich tytułami, odpowiednio, „[w]ykaz roślin, które uznaje się za podatne na europejskie i pozaeuropejskie izolaty określonego organizmu (»określone rośliny«)” i „[w]ykaz roślin, które uznaje się za podatne na europejskie izolaty określonego organizmu (»rośliny żywicielskie«)”, wymieniają *Olea europea* L.

#### *Prawo włoskie*

- 16 Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali n. 2180 con cui sono state disposte nuove misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (dekret ministerstwa ds. polityki rolnej, żywnościowej i leśnej nr 2180 ustanawiający nowe środki nadzwyczajne w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się, kontroli i zwalczania [bakterii] *Xylella fastidiosa*) z dnia 19 czerwca 2015 r. (zwany dalej „dekretem z dnia 19 czerwca 2015 r.”) wprowadził w życie decyzję wykonawczą 2015/789. Artykuły 8 i 9 tego dekretu odpowiadają, zasadniczo, art. 6 i 7 tej decyzji.
- 17 W dniu 30 września 2015 r. pełnomocnik przyjął plan działania, który także nakłada środki przewidziane w tym dekrete.

#### **Postępowania główne i pytania prejudycjalne**

- 18 Szeregiem decyzji doręczonych w lipcu i październiku 2015 r. Servizio Agricoltura della Regione Puglia (wydział rolnictwa regionu Apulia) nakazał skarżącym w postępowaniu głównym wykarczowanie na gruntach rolnych, których są właścicielami, znajdujących się tam oliwek, uznanych za zakażone bakterią *Xylella*, a także wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych. Decyzje te przewidywały także, że w przypadku odmowy zastosowania się do nich skarżący zostaną obciążeni kosztami związanymi ze zwalczaniem tej bakterii przeprowadzonym przez właściwy organ, bez uszczerbku dla nałożenia kary administracyjnej.
- 19 Skarżący w postępowaniu głównym wnieśli do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum, Włochy) skargę o stwierdzenie nieważności tych decyzji, a także aktów przyjętych przez właściwe władze publiczne regionu Apulia oraz pełnomocnika ds. walki z rozprzestrzenianiem się bakterii *Xylella* na terytorium tego regionu, w tym w szczególności dekretu z dnia 19 czerwca 2015 r. i planu działania z dnia 30 września 2015 r.

- 20 Zdaniem tych skarżących owe różne środki krajowe są niezgodne z prawem, ponieważ decyzja wykonawcza 2015/789, na której się one opierają, sama jest sprzeczna z zasadami proporcjonalności, a także ostrożności, oraz jest dotknięta wadą w postaci braku uzasadnienia.
- 21 Z uwagi na wątpliwości co do ważności decyzji wykonawczej 2015/789 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum), po zawieszeniu wykonania rozpatrywanych środków krajowych w zakresie, w jakim nakazują one usunięcie wszystkich roślin żywicielskich w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, 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, a zwłaszcza 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 [2015/789], tak jak został on transponowany do włoskiego porządku prawnego przez art. 8 ust. 2 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.] – w zakresie, w jakim środek zwalczający wspomniany w ust. 2 może zostać nakazany przed prewencyjnym zastosowaniem przepisów przewidzianych w tymże art. 6 ust. 3, 4 i niezależnie od tego zastosowania?
  - 4) Czy zasady ostrożności, stosowności i proporcjonalności stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 6 ust. 2–4 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.], w zakresie, w jakim nakazuje on środki zwalczania roślin żywicielskich, w promieniu 100 metrów wokół roślin uznanych za zakażone organizmem [*Xylella*], 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 [zwanej dalej »kartą«] 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, jeżeli 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 usunięcia roślin żywicielskich, niezależnie od

ich statusu zdrowotnego, roślin uznanych za zakażone określonym organizmem i roślin wykazujących oznaki możliwego zakażenia organizmem [*Xylella*] lub podejrzanych, że są zakażone takim organizmem, bez przewidzenia jakiegokolwiek formy odszkodowania na rzecz właścicieli, którzy nie są winni rozprzestrzeniania się omawianego organizmu?”.

- 22 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 13 kwietnia 2016 r., Pesce i in. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:251), uwzględniono wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

### **W sprawie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania**

- 23 W następstwie ogłoszenia opinii rzecznika generalnego G. Pesce i in., pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 13 maja 2016 r., wnieśli o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania. Na poparcie tego wniosku G. Pesce i in. podnoszą zasadniczo, że rzecznik generalny przedstawia w swojej opinii błędne argumenty, a także nowe elementy, które nie stanowiły przedmiotu kontradiktoryjnej debaty.
- 24 Należy przypomnieć, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie dają zainteresowanym, o których mowa w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (zob. w szczególności wyrok z dnia 4 września 2014 r., Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, pkt 30).
- 25 Zgodnie z art. 252 akapit drugi TFUE zadaniem rzecznika generalnego jest publiczne przedstawianie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnionych opinii w sprawach, które zgodnie ze Statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani opinią rzecznika generalnego, ani jej uzasadnieniem (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, pkt 33).
- 26 W konsekwencji okoliczność, że jedna ze stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla ponownego otwarcia ustnego etapu postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 26).
- 27 Niemniej jednak Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi (zob. podobnie wyrok z dnia 7 kwietnia 2016 r., Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, pkt 19).
- 28 Taka sytuacja nie ma miejsca w omawianym przypadku. Zarówno skarżący w postępowaniu głównym, jak i rządy włoski i grecki, a także Komisja przedstawili na etapie pisemnym postępowania oraz, poza rządem greckim, na jego etapie ustnym wszystkie argumenty co do okoliczności faktycznych i prawnych dotyczące ważności decyzji wykonawczej 2015/789. Po wysłuchaniu rzecznika generalnego Trybunał uważa zatem, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do wydania rozstrzygnięcia i że informacje te były przedmiotem prowadzonej przed nim dyskusji.
- 29 W świetle powyższych rozważań Trybunał uznaje, że nie należy zarządzać otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 30 Poprzez postawione pytania, które częściowo się pokrywają, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy nałożony na dane państwo członkowskie przez art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 obowiązek natychmiastowego usunięcia roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 m wokół roślin uznanych w wyniku przebadania za zakażone określonym organizmem, w niniejszym przypadku bakterią *Xylella* – jeżeli obowiązkowi temu nie towarzyszy system odszkodowań – jest nieważny jako sprzeczny z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywą 2000/29 (pytania od pierwszego do trzeciego i szóste), rozpatrywaną w świetle zasad ostrożności (pytanie czwarte) oraz proporcjonalności (pytania pierwsze, trzecie, czwarte i szóste), a także z wymogami wynikającymi z przestrzegania obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 296 TFUE i w art. 41 karty (pytanie piąte).
- 31 W tym kontekście sąd ten zastanawia się także nad wewnętrzną spójnością przepisów zawartych w art. 6 ust. 2–4 rzeczonyj decyzji, ponieważ przepisy te nakładają jednocześnie z jednej strony obowiązek „natychmiast[owego]” usunięcia roślin żywicielskich w określonym promieniu, a z drugiej strony obowiązek pobrania próbek, a także dokonania zabiegów fitosanitarnych mogących obejmować, „w stosownych przypadkach”, usuwanie roślin (pytania pierwsze i trzecie).
- 32 W celu udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące ważności art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 należy na wstępie zbadać tę ostatnią kwestię, ponieważ dotyczy ona samego zakresu różnych obowiązków ustanowionych w tym artykule.

### *W przedmiocie zakresu obowiązków ustanowionych w art. 6 ust. 2–4 decyzji wykonawczej 2015/789*

- 33 Giovanni Pesce i in. podnoszą, że przepisy art. 6 decyzji wykonawczej 2015/789 są dotknięte wadą sprzeczności wewnętrznej. Podczas gdy z art. 6 ust. 2 lit. a) wynikałoby bowiem, że państwa członkowskie zobowiązane są do „natychmiast[owego]” usunięcia wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w pobliżu roślin zakażonych, niezależnie od ich stanu zdrowotnego, ten sam art. 6 ust. 3 i 4 nakazywałby danym państwom podjęcie działań przed owym usunięciem. W tych okolicznościach art. 6 ust. 2 lit. a) tej decyzji należałoby interpretować w ten sposób, że nakazuje on usunięcie tych roślin żywicielskich wyłącznie po sprawdzeniu ich stanu zdrowotnego i zastosowaniu odpowiednich środków fitosanitarnych.
- 34 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 dane państwo członkowskie ma obowiązek natychmiastowego usunięcia roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych bakterią *Xylella*, należąca, zgodnie z lit. b) sekcji I części A załącznika I do dyrektywy 2000/29, do organizmów szkodliwych, których występowania nie stwierdzono dotychczas w Unii, a których wprowadzanie i rozprzestrzenianie powinno być zakazane we wszystkich państwach członkowskich.
- 35 Podobnie jak Komisja należy stwierdzić, że obowiązek ten nie jest w niczym sprzeczny w stosunku do obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 3 i 4. Jak wynika bowiem z samego brzmienia rzeczonyj art. 6 ust. 4, „przed” usunięciem roślin żywicielskich określonych w tym art. 6 ust. 2 lit. a) dane państwo członkowskie musi dokonać odpowiednich zabiegów fitosanitarnych, które dotyczą – wbrew temu, co sądzą skarżący w postępowaniu głównym – nie samych roślin, lecz „wektorów” bakterii, a mianowicie owadów powodujących infekcję, w celu zwalczania tych ostatnich lub, „w stosownych przypadkach”, usunięcia roślin, które są ich żywicielami.
- 36 Jak wskazał Urząd w swojej opinii z dnia 6 stycznia 2015 r., zatytułowanej „Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* [...] in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options” („Opinia naukowa na temat ryzyka dla zdrowia roślin stwarzanego przez [bakterię] *Xylella* [...] na terytorium Unii dokonująca identyfikacji i oceny możliwości ograniczenia

ryzyka”) (zwanej dalej „opinią Urzędu z dnia 6 stycznia 2015 r.”), do której Komisja odwołuje się w motywie 2 decyzji wykonawczej 2015/789, ten wstępny środek jest konieczny, ponieważ owady będące wektorami mogą przemieszczać się z roślin zakażonych na inne rośliny (s. 109). Rzeczony środek pozwala zatem, jak Komisja wyjaśniła w uwagach na piśmie, ograniczyć ryzyko rozprzestrzeniania się rzeczonych wektorów, a w konsekwencji – samej bakterii, w chwili usunięcia, na mocy art. 6 ust. 2 lit. a) tej decyzji, roślin żywicielskich, które mogą być żywicielami tych wektorów.

- 37 Ponadto na mocy art. 6 ust. 3 tej decyzji dane państwo członkowskie zobowiązane jest, bez wskazania jakiegokolwiek innego chronologicznego porządku, do pobrania i zbadania próbek „określonych roślin” w promieniu 100 m wokół każdej zakażonej rośliny, co obejmuje nie tylko rośliny „żywicielskie” określone w rzeczonym art. 6 ust. 2 lit. a), a mianowicie te, które są podatne na europejskie izolaty bakterii *Xylella*, lecz także rośliny podatne na pozaeuropejskie izolaty tej bakterii.
- 38 Z powyższego wynika, że obowiązki ustanowione w art. 6 ust. 2–4 decyzji wykonawczej 2015/789 przewidują nie samoistne, wzajemnie wykluczające się obowiązki, lecz szereg powiązanych ze sobą środków, których zarówno charakter, jak i zakres są różne, a które, jeśli chodzi o środki przewidziane w tym art. 6 ust. 2 lit. a) i art. 6 ust. 4, powinny być stosowane kolejno. Obowiązków ustanowionych w rzeczonym art. 6 ust. 3 i 4 nie można zatem rozumieć jako wpływających na wiążący charakter obowiązku „natychmiast[owego]” usunięcia roślin żywicielskich w danym promieniu wokół roślin zakażonych.
- 39 To właśnie w świetle tych wstępnych wyjaśnień należy zbadać ważność art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789.

*W przedmiocie ważności art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 w odniesieniu do dyrektywy 2000/29, czytanej w świetle zasad ostrożności i proporcjonalności*

- 40 Należy podnieść, że większość przepisów dyrektywy 2000/29, które sąd odsyłający przedstawia w swoim pierwszym pytaniu prejudycjalnym, nie ma znaczenia dla analizy ważności art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789.
- 41 Przede wszystkim art. 11 ust. 3 i art. 13c ust. 7 dyrektywy 2000/29 nie dotyczą przypadku, o którym mowa w rzeczonym art. 6 ust. 2 lit. a), ponieważ przepisy te odnoszą się, odpowiednio, do przemieszczania roślin między państwami członkowskimi i do przywozu do Unii roślin pochodzących z państw trzecich.
- 42 Następnie, art. 16 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, rozpatrywane odrębnie, dotyczą środków, które mają zostać podjęte nie przez Komisję, lecz przez państwa członkowskie, a ust. 2 tego artykułu dotyczy ponadto organizmów szkodliwych, które w przeciwieństwie do bakterii *Xylella* nie zostały wymienione w załącznikach do rzeczony dyrektywy.
- 43 Wreszcie, art. 16 ust. 5 owej dyrektywy ma za cel pozwolenie Komisji na podjęcie tymczasowych środków ochronnych w celu wyeliminowania lub, gdy jest to niemożliwe, zahamowania rozprzestrzeniania się danych szkodliwych organizmów na podstawie wstępnej analizy zagrożenia szkodnikami „w oczekiwaniu na posiedzenie Stałego Komitetu ds. Zdrowia Roślin”. Jednakże w niniejszym przypadku bezsporne jest, że decyzja wykonawcza 2015/789, tak jak wynika to z jej motywu 17, była poprzedzona przychylną opinią właściwego komitetu ds. zdrowia roślin.
- 44 Z kolei należy przypomnieć, że art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 został przyjęty na podstawie art. 16 ust. 3 zdanie czwarte dyrektywy 2000/29, który uprawnia Komisję, w zależności od rozwoju sytuacji w dziedzinie zagrożenia szkodnikami, do zmiany lub uchylenia „niezbędnych” środków podjętych przez państwa członkowskie, w szczególności na podstawie art. 16 ust. 1 w celu zwalczania danych organizmów szkodliwych.

- 45 W związku z powyższym analizy ważności art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 należy dokonać w świetle art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29.
- 46 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że 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. Ponadto z art. 290 ust. 1 TFUE 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 zasadnicze (wyrok z dnia 15 października 2014 r., Parlament/Komisja, C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 44, 45).
- 47 Zresztą należy przypomnieć, że prawodawca Unii powinien uwzględniać zasadę ostrożności, zgodnie z którą jeżeli występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia zdrowia ludzi, mogą zostać podjęte działania ochronne, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione. Jeżeli istnienie lub zakres domniemanego ryzyka okazują się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji nieostatecznego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz w przypadku wystąpienia tego ryzyka powstanie rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego jest prawdopodobne, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 81, 82).
- 48 Rzeczoną zasadę należy ponadto stosować z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, która wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co właściwe i konieczne do realizacji uzasadnionych celów rozpatrywanych uregulowań, przy czym spośród większej liczby właściwych działań możliwych do wyboru należy stosować najmniej restrykcyjne, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 29).
- 49 W ramach sądowej kontroli przestrzegania tych zasad Trybunał orzekł już, że należy przyznać Komisji szeroki zakres swobodnego uznania, gdy podejmuje ona środki ograniczające zagrożenia. Dziedzina ta wymaga bowiem od niej w szczególności dokonywania rozstrzygnięć politycznych oraz oceny złożonych sytuacji. Tylko oczywiście niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie może wpływać na zgodność z prawem takiego środka (zob. w szczególności wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, pkt 82).
- 50 W tym względzie należy także przypomnieć, że ważność aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu i nie może w szczególności zależeć od wniosków a posteriori dotyczących jego skuteczności. W sytuacji gdy prawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można przewidzieć dokładnie, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, gdy w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Niemniej jednak z orzecznictwa wynika, że jeżeli nowe okoliczności zmieniają postrzeganie danego zagrożenia lub wskazują, że zagrożenie to można ograniczyć metodami mniej restrykcyjnymi niż stosowane środki, instytucje, a w szczególności Komisja, która posiada inicjatywę prawodawczą, zobowiązane są dostosować uregulowania do nowych danych (wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r., Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, pkt 40). Zatem w niniejszym przypadku, na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29, do Komisji należy okresowe badanie – tak, jak zostało to już wskazane w pkt 44 niniejszego wyroku – czy środki podjęte w celu przeciwdziałania zagrożeniu szkodnikami powinny zostać zmienione lub uchylone.

52 To właśnie w świetle tych przepisów i tych zasad należy zbadać ważność ustanowionego w art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 obowiązku natychmiastowego usunięcia, w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego (pytania od pierwszego do czwartego), przed dokonaniem oceny znaczenia, jakie ma w tym względzie brak systemu odszkodowań w tej decyzji (pytanie szóste).

W przedmiocie analizy ważności obowiązku ustanowionego w art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789

53 Należy przypomnieć, że dyrektywa 2000/29 ma na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony fitosanitarnej przed wprowadzaniem do Unii organizmów szkodliwych w produktach sprowadzonych z państw trzecich (zob. podobnie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Anastasiou i in., C-140/02, EU:C:2003:520, pkt 45).

54 W niniejszym przypadku, zgodnie z tym celem, art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 zmierza, jak wynika z jej motywu 4, do zwalczenia bakterii *Xylella* i do powstrzymania w ten sposób jej rozprzestrzeniania się poza regionem Apulia poprzez wzmocnienie środków nałożonych w decyzjach wykonawczych 2014/87 i 2014/497 w następstwie zgłoszenia przez władze włoskie obecności tej bakterii w prowincji Lecce.

55 Jednakże bezsporne jest, że ochrona sanitarna i pełne urzeczywistnienie w danym sektorze rolniczego rynku wewnętrznego stanowią uzasadnione cele interesu ogólnego prawa Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W takich okolicznościach należy zbadać, czy Komisja mogła uznać w sposób uzasadniony, uwzględniając szeroki zakres swobodnego uznania, jakim dysponuje w rozpatrywanej dziedzinie na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29 i zasadę ostrożności, że przewidziany w art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 obowiązek natychmiastowego usunięcia roślin żywicielskich, niezależnie od ich statusu zdrowotnego, w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, był, w świetle danych naukowych dostępnych w chwili wydania tej decyzji i w świetle możliwych alternatywnych środków dostępnych w tym samym okresie, odpowiedni i niezbędny do osiągnięcia tego celu, a także ściśle do niego proporcjonalny.

57 Po pierwsze, i na wstępie, skarżący w postępowaniu głównym zaprzeczają, że usunięcie zakażonych roślin umożliwia samo w sobie zwalczenie zakażenia. Związek przyczynowy między bakterią *Xylella* a szybkim usychaniem oliwek zaobserwowanym w regionie Apulia nie został bowiem wykazany. Z powyższego wynika tym bardziej, że usunięcie wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w pobliżu roślin zakażonych także nie umożliwia zwalczenia zakażenia.

58 W tym względzie należy stwierdzić, że z opinii Urzędu z dnia 6 stycznia 2015 r. jasno wynika, iż oliwki należą, podobnie jak stosunkowo duża liczba innych roślin, do roślin żywicielskich bakterii *Xylella* – co nie zostało zakwestionowane przez skarżących w postępowaniu głównym.

59 Otóż wprawdzie Urząd nie wykazał w tej opinii istnienia niepodważalnego związku przyczynowego między bakterią *Xylella* a szybkim usychaniem oliwek w regionie Apulia, to jednak w rzeczonej opinii podkreślono (s. 3), jak zauważył rzecznik generalny w pkt 116 opinii, istotną korelację między tą bakterią a występowaniem takiej patologii.

- 60 W tym względzie należy podkreślić, że w odróżnieniu od tego, co sugerują skarżący w postępowaniu głównym, zasada ostrożności – daleka od zakazywania podjęcia jakichkolwiek środków w braku naukowej pewności dotyczącej istnienia lub zakresu zagrożenia sanitarnego – może, wręcz przeciwnie, uzasadniać, jak zostało przypomniane w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku, podjęcie przez prawodawcę Unii środków ochronnych, nawet jeżeli w danej sprawie występuje niepewność naukowa.
- 61 Należy zresztą zauważyć, że mimo iż skarżący w postępowaniu głównym kwestionują realność związku przyczynowego między bakterią *Xylella* a szybkim usychaniem oliwek w regionie Apulia, to nie przedstawiają oni żadnego dowodu na poparcie swych twierdzeń.
- 62 Tym samym należy stwierdzić, że Komisja mogła uznać w sposób uzasadniony, iż obowiązek natychmiastowego usunięcia zakażonych roślin stanowił odpowiedni i niezbędny środek w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się bakterii *Xylella*. Ponadto, w odniesieniu do ściśle proporcjonalnego charakteru tego obowiązku, nie został przedstawiony żaden mniej restrykcyjny środek alternatywny dotyczący zakażonych roślin, który mógłby zrealizować ten sam cel.
- 63 W takich okolicznościach należy zbadać, po drugie, czy obowiązek natychmiastowego usunięcia roślin żywicielskich, które znajdują się „w promieniu 100 m” wokół roślin zakażonych, „niezależnie od ich statusu zdrowotnego”, stanowi środek odpowiedni, w świetle zasad ostrożności i proporcjonalności, do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 64 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o obowiązek wspomnianego usunięcia „w promieniu 100 m” wokół zakażonych roślin, należy, w celu określenia, czy ten obowiązek jest odpowiedni i niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu, zbadać dane, którymi Komisja dysponowała przy wydawaniu swojej decyzji, w odniesieniu do ryzyka rozprzestrzenienia się zakażenia z zakażonych roślin.
- 65 W tym względzie należy podnieść, że Urząd, po stwierdzeniu w opinii z dnia 6 stycznia 2015 r., że „[w]ektory zakażenia mogą rozprzestrzeniać się lokalnie, latając, lub być pasywnie przenoszone przez wiatr na większe odległości” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej opinii poniżej] (s. 4), uściśla, że „[n]iektóre dostępne dane sugerują, iż 100 m wydaje się właściwą odległością rozprzestrzeniania” (s. 62) – przy czym przyznaje, iż „[r]ola jaką w rozprzestrzenianiu odgrywa człowiek i wiatr pozostaje wciąż mało znana”, oraz, że „[d]ane pozwalające na określenie na jaką odległość są w stanie przelecieć owady będące wektorami są niewystarczające” (s. 4). Ponadto, z opinii tej wynika, że „[r]ozprzestrzenianie jest zasadniczo ograniczone do skoczków, których zasięg lotu jest ograniczony – średnio do stu metrów, lecz które mogą być także przenoszone przez wiatr na większe odległości” (s. 94).
- 66 Należy stwierdzić, że w świetle tych danych naukowych Komisja mogła uznać w sposób uzasadniony, uwzględniając szeroki zakres swobodnego uznania, jakim dysponuje w tej dziedzinie, iż obowiązek natychmiastowego usunięcia roślin żywicielskich w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych stanowił odpowiedni i niezbędny środek do powstrzymania rozprzestrzeniania się bakterii *Xylella* z tych roślin za pośrednictwem owadów będących jej wektorami.
- 67 W odniesieniu do ściśle proporcjonalnego charakteru tego obowiązku G. Pesce i in. podnoszą, że w chwili gdy Komisja wydała decyzję 2015/789, istniała pewna niepewność naukowa dotycząca sposobu, w jaki rozprzestrzenia się bakterie *Xylella*. W szczególności nie można było wykluczyć, że wektory tego rozprzestrzeniania mogą doprowadzić do rozszerzenia zakażenia znacznie poza promień 100 m wokół zakażonych roślin.
- 68 Jednakże daleki od podważania proporcjonalnego charakteru art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 fakt, że Komisja ograniczyła obowiązek usunięcia do promienia 100 m, chociaż wektory mogą rozprzestrzeniać bakterie poza ten promień, wskazuje, przeciwnie, że obowiązek ów został ograniczony do tego, co jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in., C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 120).

- 69 Jeżeli chodzi, po drugie, o obowiązek natychmiastowego usunięcia w danym promieniu roślin żywicielskich „niezależnie od ich statusu zdrowotnego”, a mianowicie nawet jeżeli nie wykazują one żadnych oznak zakażenia bakterią *Xylella* i nie są podejrzewane o zakażenie tą bakterią, skarżący w postępowaniu głównym podnieśli, zarówno w uwagach na piśmie, jak i podczas rozprawy, że pojęcie „zwalczenia”, o którym mowa w art. 16 dyrektywy 2000/29, odnosi się wyłącznie do organizmów szkodliwych. Komisja jest tym samym uprawniona jedynie do nakazania usunięcia roślin zakażonych przez te organizmy.
- 70 Jednakże, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 92 opinii, ponieważ przepisy art. 16 dyrektywy 2000/29 sformułowane są w sposób ogólny, nie można z nich wywieść takiego ograniczenia zakresu stosowania środków, które mogą być podjęte przez Komisję. Uwzględniając zasadę ostrożności, należy, przeciwnie, rozumieć, że art. 16 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 1 pozwala Komisji na podjęcie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku, w celu zwalczenia lub powstrzymania rozprzestrzeniania się organizmów szkodliwych, wobec czego jeżeli realizacja tego celu wymaga usunięcia nie tylko roślin zakażonych, lecz także wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w pobliżu, nawet jeżeli nie wykazują one żadnych oznak zakażenia bakterią *Xylella* i nie są podejrzewane o zakażenie tą bakterią, instytucja ta jest uprawniona do nałożenia takiego środka.
- 71 W niniejszym przypadku, w celu określenia, czy środek ten jest odpowiedni i niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu, należy zbadać, czy w chwili wydania decyzji Komisja dysponowała spójnymi danymi mogącymi wskazywać, że niezależnie od usunięcia zakażonych roślin sąsiednie rośliny żywicielskie, nawet jeżeli nie wykazują żadnych oznak zakażenia bakterią *Xylella* i nie są podejrzewane o zakażenie tą bakterią, mogą jednak ją przenosić i przyczyniać się do jej rozprzestrzeniania.
- 72 W tym względzie należy stwierdzić, że zgodnie z opinią Urzędu z dnia 6 stycznia 2015 r. „[ż]ywiciele niewykazujący 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” (s. 6). Z powyższego wynika według tej opinii, że obecność bakterii *Xylella* jest trudna do wykrycia u roślin, u których nie występują objawy lub które uległy zakażeniu niedawno (s. 97). W rzeczonyj opinii stwierdzono zatem, że „[p]onieważ choroba rozprzestrzenia się z jednej rośliny na drugą za pośrednictwem owadów będących wektorami i ponieważ istnieje opóźnienie między inokulacją tej bakterii przez wektory a pojawieniem się objawów czy nawet możliwością wykrycia bakterii w roślinie, zasadnicze znaczenie podczas eliminacji roślin uznanych za zakażone ma zniszczenie także wszystkich innych roślin znajdujących się w ich sąsiedztwie” (s. 100).
- 73 W świetle tych danych naukowych okazuje się, że Komisja mogła uznać w sposób uzasadniony, z uwagi na szeroki zakres swobodnego uznania, jakim dysponuje w tej dziedzinie, iż obowiązek natychmiastowego usunięcia wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w pobliżu roślin zakażonych stanowił – w przeciwieństwie do proponowanego przez G. Pescego i in. usunięcia jedynie roślin zakażonych tą bakterią lub do usunięcia roślin, które już usychały – środek odpowiedni i niezbędny do uniknięcia rozprzestrzeniania się bakterii *Xylella* z tych roślin za pośrednictwem owadów będących jej wektorami.
- 74 W odniesieniu do ściśle proporcjonalnego charakteru tego obowiązku należy podnieść, że prawodawca Unii musiał dokonać wyważenia różnych rozpatrywanych interesów, a mianowicie z jednej strony w szczególności prawa własności właścicieli oliwek w regionie Apulia, a także konsekwencji ekonomicznych, społecznych i środowiskowych dla tego regionu wynikających z usunięcia omawianych roślin, a z drugiej strony wagi produkcji roślinnej w Unii oraz interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie skutecznej ochrony terytorium Unii, w tym terytorium Włoch znajdującym się poza prowincją Lecce, przed rozprzestrzenieniem się bakterii *Xylella* na całym rzeczonym obszarze.

- 75 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że obowiązek natychmiastowego usunięcia wszystkich roślin żywicielskich w danym promieniu został nałożony przez Komisję ze względu na szybkie rozprzestrzenianie się bakterii na północy prowincji Lecce, po tym, jak instytucja ta ograniczyła się w decyzji wykonawczej 2014/87 do wprowadzenia zakazu przemieszczania roślin przeznaczonych do sadzenia poza tę prowincję, a następnie do nakazania, w decyzji wykonawczej 2014/497, usuwania jedynie roślin zakażonych, przez co podkreśliła pewną gradację podejmowanych środków.
- 76 Następnie podnieść należy, że rozpatrywanego obowiązku usunięcia Komisja nie nałożyła we wszystkich okolicznościach. W drodze odstępstwa od art. 6 decyzji wykonawczej 2015/789 jedynie w prowincji Lecce, gdzie zwalczenie nie jest już możliwe, art. 7 tej decyzji upoważnia właściwe władze krajowe do podjęcia środków ograniczających rozprzestrzenianie, co nie oznacza usuwania wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w pobliżu zakażonych roślin.
- 77 Podczas rozprawy skarżący w postępowaniu głównym utrzymywali jednak, że takie odstępstwo wskazuje, przeciwnie, na nieproporcjonalny charakter obowiązku usunięcia tych roślin, ponieważ obowiązek ów nie został nałożony właśnie w najbardziej zakażonym bakterią obszarze geograficznym.
- 78 Bezsporne jest jednak, jak wynika z motywu 7 decyzji wykonawczej 2015/789, że w prowincji Lecce Komisja zmierza już nie do zwalczenia bakterii *Xylella*, ponieważ nie jest to już możliwe, lecz do ograniczenia rozprzestrzeniania się tej bakterii poprzez pozwolenie państwom członkowskim na nakazanie usunięcia zakażonych roślin wyłącznie w pewnych określonych obszarach w celu ochrony miejsc produkcji, roślin przedstawiających szczególną wartość kulturową, społeczną lub naukową, a także granicy z resztą terytorium Unii. W tym celu art. 8 rzeczonyj decyzji nakazuje ustanowienie strefy nadzoru bezpośrednio poza strefą buforową wokół strefy zakażonej prowincji Lecce. Jak wskazał rząd włoski podczas rozprawy, środki te mają zatem za cel – przy uwzględnieniu faktu, że prowincja ta jest otoczona przez morze – wyizolowanie tak dalece, jak to możliwe, bakterii *Xylella* w tej prowincji w celu powstrzymania jej rozprzestrzeniania się w obszarach znajdujących się na północ od tej prowincji.
- 79 Z kolei poza prowincją Lecce Komisja zmierza, za pomocą środków przewidzianych w art. 6 decyzji wykonawczej 2015/789, do zwalczenia bakterii *Xylella*, ponieważ zwalczenie takie jest jeszcze możliwe, w celu powstrzymania jej rozprzestrzeniania się na całe terytorium Unii. Jednakże ze względów przedstawionych już w pkt 69–73 niniejszego wyroku realizacja tych celów wymaga usunięcia nie tylko roślin zakażonych, lecz także wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w ich pobliżu.
- 80 Wreszcie, w odniesieniu do pytania, czy do danych roślin żywicielskich nie mogłyby zostać zastosowane mniej restrykcyjne środki, takie jak przycinanie lub obcinanie koron oliwek oraz stosowanie zabiegów z użyciem pestycydów – środki przywołane przez G. Pescego i in. – należy podnieść, że nie tylko osoby te nie opierają swoich twierdzeń w tym względzie na jakichkolwiek danych naukowych, lecz ponadto z opinii Urzędu z dnia 6 stycznia 2015 r. wynika, iż „[o]becnie nie istnieją żadne zabiegi pozwalające na wyleczenie chorych roślin znajdujących się w polu. Rośliny, które są zakażone, najczęściej pozostają zakażone przez resztę swojego życia lub szybko więdną. Nawet jeżeli możliwe jest, że zmiany w systemach upraw (np. przycinanie, nawożenie i nawadnianie) mogą mieć pewien wpływ na chorobę, to nie są wystarczające do wyleczenia roślin” (s. 97). Co więcej, opinia ta stwierdza, 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” (s. 97).
- 81 W takich okolicznościach, mimo że, jak podnoszą G. Pesce i in., obowiązek usunięcia wszystkich roślin żywicielskich znajdujących się w pobliżu roślin zakażonych może naruszać zarówno ich prawo własności, jak i środowisko w regionie Apulia, Komisja była uprawniona, w ramach szerokiego zakresu swobodnego uznania, jakim dysponuje w tym względzie, i po wyważeniu różnych rozpatrywanych interesów, do nałożenia tego obowiązku.

82 Jednakże należy przypomnieć, jak zostało wskazane w pkt 51 niniejszego wyroku, że jeżeli sytuacja zmieniłaby się w taki sposób, że zwalczenie bakterii *Xylella* nie wymagałoby już, na podstawie nowych mających znaczenie danych naukowych, natychmiastowego usunięcia wszystkich roślin żywicielskich w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, to Komisja powinna, zgodnie z art. 16 ust. 3 dyrektywy 2000/29, zmienić decyzję wykonawczą 2015/789 albo wydać nową decyzję w celu uwzględnienia, zgodnie z zasadami ostrożności i proporcjonalności, tej zmiany.

W przedmiocie braku systemu odszkodowań w decyzji wykonawczej 2015/789

83 Zdaniem G. Pescego i in., ponieważ decyzja wykonawcza 2015/789 prowadzi do rzeczywistego wywłaszczenia objętych nią właścicieli gospodarstw rolnych, Komisja powinna była wyraźnie przewidzieć w tej decyzji odszkodowanie proporcjonalne do rzeczywistej wartości roślin niezakażonych, których usunięcie nakazuje.

84 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż prawodawca Unii może co prawda, w ramach szerokiego zakresu swobodnego uznania, jakim dysponuje w dziedzinie polityki rolnej, uznać, iż wskazane jest częściowe lub całkowite odszkodowanie na rzecz właścicieli gospodarstw, w których zwierzęta poddano ubiciu lub utylizacji. Niemniej jednak Trybunał uznał, że nie można stąd wywieść istnienia w prawie Unii ogólnej zasady, która nakazywałaby przyznawanie odszkodowania we wszelkich okolicznościach (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2003 r., Booker Aquaculture i Hydro Seafood, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397, pkt 85).

85 Niemniej jednak istotne jest wskazanie, że art. 17 karty, dotyczący prawa własności, przewiduje obecnie w ust. 1 między innymi, że „[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” oraz że „[k]orzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

86 Jednakże w zakresie, w jakim prawo do odszkodowania wynika bezpośrednio z art. 17 karty, sam fakt, że ani dyrektywa 2000/29, ani decyzja wykonawcza 2015/789 same nie zawierają systemu odszkodowań lub nie nakładają wyraźnego obowiązku wprowadzenia takiego systemu, nie może być interpretowany w ten sposób, że prawo takie jest wyłączone. Stąd nie można uznać owej decyzji za nieważną na tej podstawie.

87 Z powyższych rozważań wynika, że art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 nie jest sprzeczny ani z dyrektywą 2000/29, ani z zasadami proporcjonalności i ostrożności.

*W przedmiocie ważności art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 w świetle wymogów wynikających z przestrzegania obowiązku uzasadnienia*

88 Należy przypomnieć, iż wprawdzie uzasadnienie wymagane w art. 296 TFUE musi opisywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji Unii, która wydała zaskarżony akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy jego wydania, a Trybunałowi dokonać jego kontroli, jednakże nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne (zob. wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 58). Obowiązuje to tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie uczestniczyły w pracach nad przyjęciem tego aktu, a w związku z tym znają przyczyny leżące u jego podstaw (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 września 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-304/01, EU:C:2004:495, pkt 50).

89 Ponadto, jeśli chodzi, jak w niniejszym przypadku, o akty powszechnie obowiązujące, uzasadnienie może się ograniczać do wskazania, po pierwsze, całościowej sytuacji, która doprowadziła do jego wydania, a po drugie, generalnych celów, jakim ma on służyć (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 września 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-304/01, EU:C:2004:495, pkt 51).

- 90 W konsekwencji jeżeli z kwestionowanego aktu wynika istota celu, jaki zamierza osiągnąć instytucja, wymaganie szczegółowego uzasadnienia każdego z przyjmowanych przez nią rozstrzygnięć technicznych jest już zbędne (zob. w szczególności wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 60).
- 91 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że motyw 1–4 decyzji wykonawczej 2015/789 jasno przedstawia powody, dla których Komisja postanowiła rozszerzyć środki zwalczania na wszystkie rośliny żywicielskie znajdujące się w pobliżu roślin zakażonych. Z motywów tych wynika bowiem, że ów środek polegający na rozszerzeniu zmierza do realizacji ogólnego celu polegającego na wzmocnieniu, w następstwie odkrycia nowych ognisk bakterii *Xylella*, środków zwalczania podjętych wcześniej oraz na powstrzymaniu rozprzestrzeniania się tej bakterii na całym terytorium Unii, uwzględniając nowe opinie naukowe Urzędu, które rozszerzyły wykaz roślin podatnych na bakterię, jednocześnie ograniczając niektóre z tych środków jedynie do roślin żywicielskich, „[a]by [...] zapewnić proporcjonalność”. Ponadto, zgodnie z motywem 1 rzeczonej decyzji, władze włoskie uczestniczyły w procesie wydawania tej decyzji, wobec czego powinny one znać zarówno powody, które doprowadziły do jej wydania, jak i środki przewidziane przez Komisję w celu zwalczania bakterii *Xylella*.
- 92 W takich okolicznościach Komisja nie miała żadnego obowiązku wyjaśnienia w motywach swojej decyzji względów uzasadniających każdy ze szczególnych środków nałożonych przez tę decyzję.
- 93 Z powyższego wynika, że decyzja wykonawcza 2015/789 spełnia obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 296 TFUE.
- 94 Z powyższych rozważań wynika, że analiza przedstawionych pytań nie ujawniła żadnego elementu, który mógłby mieć wpływ na ważność art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789 w odniesieniu do dyrektywy 2000/29 rozpatrywanej w świetle zasad ostrożności i proporcjonalności, a także w odniesieniu do obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 296 TFUE i w art. 41 karty.

### **W przedmiocie kosztów**

- 95 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

**Analiza przedstawionych pytań nie ujawniła żadnego elementu, który mógłby mieć wpływ na ważność art. 6 ust. 2 lit. a) 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.) w odniesieniu do 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 Wspólnocie, zmienionej dyrektywą Rady 2002/89/WE z dnia 28 listopada 2002 r., rozpatrywanej w świetle zasad ostrożności i proporcjonalności, a także w odniesieniu do obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 296 TFUE i w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.**

Podpisy