



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 5 września 2019 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Ochrona sanitarna roślin – Dyrektywa 2000/29/WE – Ochrona przed wprowadzeniem do Unii Europejskiej i rozprzestrzenianiem się w niej organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych – Artykuł 16 ust. 1 i 3 – Decyzja wykonawcza (UE) 2015/789 – Środki zapobiegające wprowadzaniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) – Artykuł 7 ust. 2 lit. c) – Środki ograniczające rozprzestrzenianie – Obowiązek natychmiastowego usunięcia zakażonych roślin w 20 km pasie granicznym w strefie zakażonej – Artykuł 7 ust. 7 – Obowiązek nadzoru – Coroczne badania – Artykuł 6 ust. 2, 7 i 9 – Środki zwalczania – Ustawiczne ogólne naruszenie – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Obowiązek lojalnej współpracy

W sprawie C-443/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 4 lipca 2018 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez B. Eggers i D. Bianchi, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina i G. Caselli, avvocati dello Stato,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan (sprawozdawca), prezes izby, C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

uwzględniając podjętą przez prezesa Trybunału na wniosek Komisji Europejskiej decyzję o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności, stosowanie do art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

* Język postępowania: włoski.

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi do Trybunału w skardze o stwierdzenie, że Republika Włoska,
 - nie zapewniając w strefie ograniczania rozprzestrzeniania natychmiastowego usunięcia przynajmniej wszystkich roślin, u których stwierdzono zakażenie *Xylella fastidiosa* (zwaną dalej „Xf”), znajdujących się w strefie zakażonej w odległości do 20 km od granicy tej strefy zakażonej z pozostałą częścią terytorium Unii Europejskiej, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 2 lit. c) 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), w brzmieniu zmienionym decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2016/764 z dnia 12 maja 2016 r. (Dz.U. 2016, L 126, s. 77) (zwaną dalej „decyzją wykonawczą 2015/789 ze zm.”);
 - nie zapewniając w strefie ograniczania rozprzestrzeniania monitorowania obecności Xf poprzez coroczne badania prowadzone w odpowiednich momentach roku, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm.; oraz
 - ponadto stale zaniechując podjęcia niezwłocznych działań w celu uniknięcia rozprzestrzeniania się Xf, a przez to dopuszczając się powtarzających się naruszeń konkretnych obowiązków określonych w decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. dotyczących danych stref zakażonych, co umożliwiło późniejsze rozprzestrzenianie się bakterii, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 2, 7 i 9 oraz art. 7 ust. 2 lit. c) i art. 7 ust. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., a także podstawowym zobowiązaniom, o których mowa w art. 16 ust. 1 dyrektywy 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) w brzmieniu zmienionym dyrektywą wykonawczą Komisji (UE) 2017/1279 z dnia 14 lipca 2017 r. (zwaną dalej „dyrektywą 2000/29”) oraz obowiązkowi lojalnej współpracy zapisanemu w art. 4 ust. 3 TUE.

Ramy prawne

Dyrektywa 2000/29

- 2 W myśl przepisów art. 16 dyrektywy 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.

[...]

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. [...] [K]onieczne środki, łącznie ze środkami, na podstawie których podejmowane są decyzje, czy należy uchylić lub zmienić środki przyjęte przez państwa członkowskie, [mogą zostać przyjęte] [na podstawie analizy zagrożenia szkodnikami lub wstępnej analizy zagrożenia szkodnikami] w przypadkach wymienionych w ust. 2 na mocy procedury ustanowionej w art. 18 ust. 2. Komisja śledzi rozwój sytuacji i, z zastosowaniem tej samej procedury, zmienia lub uchyła wspomniane środki w zależności od rozwoju sytuacji. [...]

[...]”.

- 3 W części A załącznika I do dyrektywy 2000/29 wymienione są, jak wynika z jego tytułu, „[o]rganizmy szkodliwe, których wprowadzanie i rozprzestrzenianie jest zakazane we wszystkich państwach członkowskich”. Sekcja II tej części, zatytułowana „Organizmy szkodliwe występujące we Wspólnocie i o istotnym znaczeniu dla całej Wspólnoty”, w lit. b), zatytułowanej „Bakterie”, zawiera pkt 3, którego brzmienie jest następujące: „*Xylella fastidiosa* (Wells et al.)”.

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

- 4 Decyzja wykonawcza Komisji 2014/87/UE z dnia 13 lutego 2014 r. w odniesieniu do środków w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się w Unii *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju.) (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 2–4 oraz 7 i 8 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 Apulii. 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 Apulii zastosowano środki zaradcze w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się i zwalczania wymienionego organizmu [...] zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29 [...].

(4) Włochy poinformowały, że w wyniku przeprowadzonych przez nie inspekcji nie stwierdzono obecności wymienionego organizmu w sąsiednich prowincjach Brindisi i Taranto.

[...]

(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.

(8) Z uwagi na miejsca występowania wymienionego organizmu, szczególną sytuację geograficzną administracyjnej prowincji Lecce oraz niepewność dotyczącą kryteriów demarkacji zakaz należy wprowadzić w całej prowincji, aby móc go zastosować szybko i skutecznie”.

- 5 Pierwszą decyzją wykonawczą Komisja zakazała zatem w art. 1 „przemieszczania roślin przeznaczonych do sadzenia poza prowincję Lecce, region Apulii, Włochy”, zaleciła w art. 2 przeprowadzenie corocznych urzędowych badań pod kątem obecności bakterii Xf oraz nałożyła na państwa członkowskie w art. 3 obowiązek zapewnienia, aby osoba, która stwierdzi obecność tej bakterii lub będzie miała powody, by podejrzewać taką obecność, powiadomiła właściwy organ w terminie dziesięciu dni.
- 6 Omawiana decyzja wykonawcza 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 fastidiosa* (Wells et Raju.) (Dz.U. 2014, L 219, s. 56).
- 7 Ową drugą decyzją wykonawczą, która ma taką samą podstawę prawną jak pierwsza, Komisja ograniczyła przemieszczanie roślin będących roślinami żywicielskimi dla bakterii Xf 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 Xf 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 Xf wraz ze wszystkimi roślinami wykazującymi objawy wskazujące na możliwe zakażenie tą bakterią oraz wszystkimi innymi roślinami, które zidentyfikowano jako prawdopodobnie zakażone [art. 7 i załącznik III sekcja 2 lit. a)].

Decyzja wykonawcza 2015/789

- 8 Decyzja wykonawcza 2014/497 została uchylona decyzją wykonawczą 2015/789, przyjętą w oparciu o tę samą podstawę prawną co dwie pierwsze decyzje, zawierającą następujące motywy:
 - „(1) W związku z kontrolami przeprowadzonymi przez Komisję i zgłoszeniami nowych ognisk przez władze włoskie środki przewidziane w decyzji wykonawczej [2014/87] powinny zostać wzmocnione.

[...]
 - (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 zdomowiony. 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.

[...]”.

9 Decyzja wykonawcza 2015/789 została zmieniona decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2015/2417 z dnia 17 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 333, s. 43), a następnie decyzją wykonawczą 2016/764, której motywy 1–4 brzmią następująco:

„(1) Od czasu przyjęcia decyzji wykonawczej Komisji [2015/789] do lutego 2016 r. Włochy zgłosiły Komisji kilka ognisk [Xf] (zwanego dalej „określonym organizmem”) w różnych częściach obszaru otaczającego prowincję Lecce. Ogniska te wystąpiły w wielu różnych gminach w prowincjach Taranto i Brindisi. Ponadto ostatnia kontrola przeprowadzona przez Komisję w listopadzie 2015 r. potwierdziła, że działania w zakresie badań wymagane na mocy decyzji wykonawczej [2015/789] zostały przeprowadzone na obszarze otaczającym prowincję Lecce (region Apulia we Włoszech) jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Kontrola ta potwierdziła również, że obecny program badań nie zapewnia odpowiednio szybkiego wykrywania nowych ognisk ani dokładnego ustalenia faktycznego zakresu rozprzestrzeniania się określonego organizmu na danym obszarze.

(2) Ostatnia kontrola potwierdza ryzyko szybkiego rozprzestrzeniania się określonego organizmu w pozostałej części danego obszaru. Z tego względu oraz biorąc pod uwagę wielkość tego obszaru, należy rozszerzyć strefę zakażoną, gdzie mogą być stosowane środki ograniczania rozprzestrzeniania, poza granice prowincji Lecce oraz umożliwić przemieszczanie określonych roślin z tego obszaru jedynie w ściśle określonych warunkach. Takie rozszerzenie powinno nastąpić niezwłocznie, biorąc pod uwagę, że ryzyko dalszego rozprzestrzeniania się określonego organizmu w pozostałej części terytorium Unii zwiększa się wraz z początkiem sezonu lotów owadów-wektorów wczesną wiosną. Strefa zakażona powinna zostać rozszerzona tak, aby objęła te gminy lub części niektórych gmin prowincji Brindisi i Taranto, gdzie wystąpiły ogniska określonego organizmu lub gdzie jest prawdopodobne, że organizm ten już się rozprzestrzenił i zadomowił. Ta strefa zakażona nie powinna jednak obejmować obszaru, który został zgłoszony przez Włochy jako wolny od określonego organizmu przed przyjęciem niniejszej decyzji.

(3) Z uwagi na pewność prawa brzmienie art. 7 ust. 2 lit. c) powinno zostać zmienione, aby było jasne, że środki podejmowane zgodnie z tym artykułem mają zastosowanie w strefie zakażonej, a nie poza nią.

(4) W celu zapewnienia skutecznej ochrony pozostałej części terytorium Unii przed określonym organizmem oraz z myślą o rozszerzeniu obszaru ograniczania rozprzestrzeniania należy zastąpić obszar zagrożony nowymi wymogami dotyczącymi badań w tym obszarze ograniczania rozprzestrzeniania. Wymogi te powinny mieć zastosowanie do obszaru o szerokości 20 km od granic strefy buforowej rozciągającego się na ten obszar ograniczania rozprzestrzeniania oraz w otaczającej go dziesięciokilometrowej strefie buforowej”.

10 Artykuł 1 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej decyzji stosuje się następujące definicje:

a) »określony organizm« oznacza wszystkie podgatunki [Xf];

b) »rośliny żywicielskie« oznaczają rośliny do sadzenia, inne niż nasiona, należące do rodzajów i gatunków wymienionych w bazie danych Komisji roślin żywicielskich podatnych na [Xf] na terytorium Unii jako uznane za podatne na określony organizm na terytorium Unii lub, jeżeli państwo członkowskie wyznaczyło obszar w odniesieniu do jednego lub większej liczby podgatunków określonego organizmu na podstawie art. 4 ust. 1 akapit drugi, jako uznane za podatne na ten lub te podgatunki;

c) »określone rośliny« oznaczają rośliny żywicielskie i wszystkie rośliny przeznaczone do sadzenia [...];
[...].”

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

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

[...]

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 oraz w gminach wymienionych w załączniku II strefa zakażona obejmuje co najmniej tę prowincję i te gminy lub, w stosownych przypadkach, działki (fogli) tych gmin.

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

[...].”

12 Artykuł 6 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., zatytułowany „Środki zwalczania”, ma następujące brzmienie:

„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.

[...]

7. Dane państwo członkowskie monitoruje obecność określonego organizmu poprzez coroczne badania prowadzone w odpowiednich okresach. Przeprowadza ono kontrole wizualne określonych roślin oraz pobiera i bada próbki roślin wykazujących oznaki zakażenia, a także roślin niewykazujących takich oznak w pobliżu roślin wykazujących takie oznaki.

W strefach buforowych badana powierzchnia opiera się na siatce podzielonej na kwadraty o wymiarach 100 m × 100 m. Kontrole wizualne odbywają się w tych kwadratach.

[...]

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.

[...]”.

13 Artykuł 7 decyzji wykonawczej 2015/789, zatytułowany „Środki zwalczania”, stanowi:

„1. Na zasadzie odstępstwa od art. 6 wyłącznie w strefie zakażonej, o której mowa w art. 4 ust. 2 akapit trzeci, odpowiedzialny organ rządowy danego państwa członkowskiego może podjąć decyzję o zastosowaniu środków ograniczających rozprzestrzenianie określonych w ust. 2–7 [...]

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

[...]

c) w miejscu w obrębie strefy zakażonej, o której mowa w art. 4 ust. 2 akapit trzeci, znajdującym się w odległości 20 km od granicy tej strefy zakażonej z pozostałą częścią terytorium Unii.”;

[...]

7. Dane państwo członkowskie monitoruje obecność określonego organizmu poprzez coroczne badania w odpowiednich okresach w ciągu roku w obszarach znajdujących się w odległości 20 km, o której mowa w ust. 2 lit. c).

[...]”.

14 Załącznik II do decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., zawierający wykaz gmin, o których mowa w jej art. 4 ust. 2, obejmuje gminy znajdujące się w prowincjach Brindisi i Tarente.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15 W dniu 11 grudnia 2015 r., biorąc pod uwagę rozprzestrzenianie się bakterii Xf w regionie Apulii i stale pogarszającą się sytuację od października 2013 r., Komisja skierowała do władz włoskich wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła im, po pierwsze, że zaniechały usunięcia zakażonych roślin oraz roślin podlegających szczegółowo określonym obowiązkom, zgodnie z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789, a po drugie, że nie wywiązały się z obowiązku prowadzenia badań zgodnie z art. 6 ust. 7 i art. 8 ust. 2 tej decyzji wykonawczej.

16 W dniu 10 lutego 2016 r. władze włoskie udzieliły odpowiedzi na to wezwanie, podkreślając w szczególności, że Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) przyjął środki zawieszające, a w dniu 22 stycznia 2016 r. zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na mocy art. 267 TFUE, w przedmiocie ważności art. 6 ust. 2 lit. a) decyzji wykonawczej 2015/789, której przedmiotem jest obowiązek wycinki w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych. Władze włoskie poinformowały, że z powodu rozwoju sytuacji w zakresie orzecznictwa wycinka drzew doznała znacznego opóźnienia, a wykonanie części decyzji wykonawczej 2015/789 stało się prawnie niemożliwe.

- 17 W dniu 25 lipca 2016 r., z uwagi na to, że decyzja wykonawcza 2016/764 zmieniła zakres geograficzny zarzutów powołanych w wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 11 grudnia 2015 r., Komisja skierowała do władz włoskich uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wskazała na ciągłe i ustawiczne naruszanie przez Republikę Włoską szczególnych obowiązków ciążyących na niej na mocy decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. oraz ogólnego obowiązku określonego w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29. Komisja podniosła także, że Republika Włoska narusza zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE. Ponadto to wezwanie do usunięcia uchybienia wskazywało w szczególności na brak natychmiastowego usunięcia zakażonych roślin i na braki w zakresie badań.
- 18 W dniu 26 sierpnia 2016 r. władze włoskie, w odpowiedzi na uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, podkreśliły, że przeszkody dotyczące postępowań sądowych w odniesieniu do wprowadzenia w życie monitorowania i usuwania przewidziane w decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. zostały usunięte i działania te zostały podjęte lub właśnie są podejmowane, a także dostarczyły dodatkowych informacji na temat wprowadzenia w życie środków ograniczających rozprzestrzenianie oraz czynności monitorowania prowadzonych w latach 2015 i 2016.
- 19 W dniu 14 lipca 2017 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której zarzuciła Republice Włoskiej szereg uchybień prawu Unii. Po pierwsze, zarzuciła jej, że nie dokonała, z naruszeniem art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., natychmiastowej wycinki zakażonych roślin na obszarze ograniczania rozprzestrzeniania. Po drugie, Komisja zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 3, 7 i 9, a także art. 7 ust. 2, 3 i 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., ze względu na to, że to państwo członkowskie uchybiło ciężącemu na nim obowiązkowi zapewnienia, by zarówno na obszarze ograniczania rozprzestrzeniania, jak i w strefie buforowej, pobrano próbki w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, a także monitorowano sytuację związaną z obecnością Xf za pomocą corocznych badań prowadzonych w odpowiednim czasie. Po trzecie, Komisja podniosła, że Republika Włoska dopuściła się stałego ogólnego uchybienia obowiązkowi przyjęcia środków niezbędnych do zapobieżenia rozprzestrzenianiu się Xf, z naruszeniem art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29, a także art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. Po czwarte, zarzuciła ona temu państwu członkowskiemu naruszenie obowiązku lojalnej współpracy, przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE, w związku z szeregiem zaniechań, przez które to państwo członkowskie nie było w stanie zapobiec rozprzestrzenieniu się choroby na ponad 40 km od roku 2015.
- 20 W dniu 14 września 2017 r. władze włoskie odpowiedziały na tę uzasadnioną opinię. Władze te uznały powagę sytuacji oraz swój obowiązek natychmiastowego usunięcia roślin, podkreślając przy tym w szczególności, że wycinka uległa znacznej poprawie dzięki nowym procedurom przyjętym na szczeblu regionalnym.
- 21 Uznając, że w maju 2018 r. Republika Włoska nie zastosowała się do wezwania do podjęcia natychmiastowych działań sformułowanego w uzasadnionej opinii w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się Xf oraz że ze względu na dalsze trwanie wymienionych uchybień szkodliwy organizm rozprzestrzenił się silnie na obszarze ograniczania rozprzestrzeniania i w strefie buforowej, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm.

Argumentacja stron

- 22 W pierwszym zarzucie Komisja podnosi, że Republika Włoska nie wywiązała się z obowiązku natychmiastowego usunięcia zakażonych roślin, określonego w art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., pozostawiając wiele roślin na miejscu miesiącami, a nawet niekiedy przez ponad rok po wykryciu i oraz w okresie lotów owadów wektorów. Tymczasem czas upływający pomiędzy momentem wykrycia choroby a faktyczną wycinką zakażonych roślin powinien być ograniczony do kilku dni, a w każdym razie nie może przekraczać dziesięciu dni roboczych, w zależności od okoliczności.
- 23 W niniejszym przypadku odsetek zakażonych roślin wyciętych przez władze włoskie w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, tj. w dniu 14 września 2017 r., wynosił jedynie 78% roślin zakażonych spisanych podczas monitorowania odnoszącego się do 2016 r. i wciąż pozostawało w tej dacie do wycięcia 191 drzew. Ponadto analiza informacji dostarczonych przez te władze wykazała znaczny wpływ czasu pomiędzy chwilą spisania zakażonych roślin a momentem wydania i doręczenia nakazu wycinki, wynoszący około ośmiu tygodni. Konieczność zidentyfikowania właścicieli i doręczenia im decyzji o wycince była jednym z głównych powodów opóźnienia. Jeżeli identyfikacja ta okaże się niemożliwa, decyzja o wycince nie zostanie doręczona, a władze nie mogą zatem dokonać wycinki. Ponadto w przypadku sprzeciwu właściciela wobec decyzji, władze włoskie nie mogły zagwarantować natychmiastowego usunięcia zakażonych roślin.
- 24 Obowiązek niezwłocznego usunięcia wymaga jednak tego, by właściwe organy działały bezzwłocznie. W tym względzie doświadczenie zdobyte we Włoszech i w innych państwach członkowskich, w których wykryto obecność bakterii Xf, świadczy o tym, że możliwe jest usunięcie zakażonego drzewa w mniej niż tydzień. Natomiast, jeśli czas upływający między wykryciem bakterii a wycinką zakażonych roślin znacznie przekraczał ten okres, bakteria dalej się rozprzestrzenia. Jako że większość owadów wektorów może przemierzać odległości do 100 metrów na przestrzeni 12 dni, natychmiastowe działanie na zasadnicze znaczenie. Jest tak tym bardziej w przypadku środków ograniczających rozprzestrzenianie w części strefy zakażonej, o której mowa w art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., w której obowiązek usunięcia dotyczy wyłącznie roślin zakażonych.
- 25 Skrócenie do minimum czasu pomiędzy wykryciem zakażonych roślin i ich usunięciem stanowi zatem jedyny sposób uniemożliwienia rozprzestrzenienia się szkodliwego organizmu na pozostałą część Unii. Państwa członkowskie mają w tym względzie obowiązek osiągnięcia rezultatu. Decyzja wykonawcza 2015/789 ze zm. ma bowiem bezpośrednie zastosowanie, nie pozostawia więc żadnego zakresu uznania państwu członkowskiemu w odniesieniu do jej wykonania. Wykładni obowiązku usuwania zakażonych roślin nie można zatem interpretować w ten sposób, że ogranicza się on do wprowadzenia środków usunięcia roślin, a nie dotyczyć wykonania tych środków.
- 26 W wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r. Pesce i in. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428) Trybunał potwierdził, że Komisja mogła uznać w sposób uzasadniony, iż obowiązek natychmiastowego usunięcia zakażonych roślin stanowił odpowiedni i niezbędny środek w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się bakterii Xf. Uznał też, że Komisja wyważyła wchodzące w grę interesy. Odnosi się to tym bardziej do środka, o którym mowa w art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., na mocy którego usunięte muszą zostać wyłącznie drzewa zakażone. Ponadto waga usunięcia zakażonych roślin przed rozpoczęciem okresu lotu owadów wektorów jest tym bardziej istotna z uwagi na stałe utrzymujące się opóźnienie odnotowane w prowadzeniu corocznych badań.

- 27 Prawne i praktyczne problemy podnoszone przez Republikę Włoską, wynikające z identyfikacji właścicieli gruntów oraz środków odwoławczych wniesionych przez niektórych z nich nie mogą uzasadniać faktu, że usunięcie zakażonych drzew nastąpiło dopiero kilka miesięcy po tym, jak wykryto zakażenie. Jeszcze mniej może się to państwo członkowskie powoływać na przepisy krajowe o charakterze ogólnym, nawet gdyby były one przyjęte na podstawie innych przepisów prawa Unii. Komisja nie zamierzała sprzeciwić się właściwemu udziałowi właścicieli ani korzystaniu przez nich z przysługujących im praw i środków odwoławczych. Jednakże zgodnie z art. 6 ust. 9 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. obowiązek osiągnięcia rezultatu związanego z wycinką drzew wymagał od Republiki Włoskiej podjęcia wszelkich niezbędnych środków, aby móc działać niezwłocznie po wykryciu zakażonego drzewa. Tym samym w 2015 r. władze włoskie zastosowały krajowe środki nadzwyczajne w celu zwalczania pierwszego ogniska.
- 28 Republika Włoska utrzymuje, że zwrot „niezwłocznie”, użyty w art. 7 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., należy rozumieć z uwzględnieniem treści samego obowiązku i przesłanek prawnych, którym podlega.
- 29 Przyjęcie środka takiego jak usunięcie zakażonych roślin wywołuje bowiem istotne skutki dla indywidualnego prawa własności, niezbędne jest zatem wcześniejsze ustalenie właściciela i powiadomienie go o środkach. W niniejszym przypadku zaś, biorąc pod uwagę szczególny system własności i zarządzania gruntami rolnymi w regionie Apulii, bardzo trudno było zidentyfikować właścicieli, ponieważ w znacznej liczbie przypadków ci właściciele nie żyją lub zamieszkują poza regionem Apulii, co opóźniło doręczenie zawiadomień. Ponadto sprawa dotyczy znacznej liczby bardzo dużych drzew oliwnych.
- 30 Ponadto postanowienie z dnia 18 grudnia 2015 r. Procura della Repubblica di Lecce (prokuratora republiki w Lecce, Włochy), którym zarządzono pilne zajęcie zabezpieczające wszystkich drzew oliwnych, które powinny zostać wycięte, spowodowało brak prawnej możliwości wykonania środków w okresie pomiędzy 28 grudnia 2015 r., czyli datą utrzymania tego postanowienia przez Giudice delle indagnini preliminarari presso Tribunale di Lecce (sędziego śledczego przy sądzie w Lecce, Włochy), a 25 lipca 2016 r., czyli dniem uchylecia zajęcia.
- 31 Przyjęcie rozpatrywanych środków usunięcia roślin wywołało silne sprzeciwy, wzmocnione brakiem dostatecznej pewności, w okresie stosowania tych środków, co do związku zjawiska usychania drzew oliwnych z bakterią Xf. Ten brak pewności usunęła dopiero opinia naukowa Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) z dnia 31 marca 2016 r. Na szczeblu krajowym szerzyła się jednak wciąż kampania dezinformacyjna sugerująca, że zakażonych roślin nie należy wycinać, tylko leczyć.
- 32 Ponadto błędne byłoby uznanie, że decyzja wykonawcza 2015/789 ze zm. przewiduje obowiązek rezultatu po stronie państw członkowskich, polegający na zapewnieniu wycięcia zakażonych drzew w bardzo krótkim terminie po stwierdzeniu zakażenia. Brzmienie art. 7 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. odnosił się bowiem do zachowania, a mianowicie do „usuwania”, a nie od rezultatu tego zachowania. W braku takiego obowiązku rezultatu, istnienie uchybienia wymagałoby – jak wynika z pkt 107 i 108 wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria (C-488/15, EU:C:2017:267) – analizy w każdym przypadku odpowiedniego charakteru starań państwa członkowskiego, niezależnie od realizacji celu uregulowania. Tymczasem w niniejszym przypadku złożone działania w zakresie regulacji, organizacji i zarządzania zasobami prowadzone przez Republikę Włoską w odniesieniu do przyjęcia i wdrożenia rozpatrywanych środków świadczą o przestrzeganiu przez nią zobowiązań, które na niej ciążyą na mocy decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm.

Ocena Trybunału

- 33 Na podstawie art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. zainteresowane państwo członkowskie zostało zobowiązane w odniesieniu do obszaru zwanego „terenem obszaru ograniczania rozprzestrzeniania”, obejmującego część obszaru zakażonego wraz z prowincją Lecce i gminami wymienionymi w załączniku II do tej decyzji, z których wszystkie położone są w prowincjach Brindisi i Tarente, do „niezwłocznego” usunięcia, jako środka ograniczania rozprzestrzeniania, przynajmniej wszystkich roślin uznanych za zakażone określonym organizmem, czyli bakterią Xf, jeżeli znajdują się w tym obszarze w miejscu położonym w odległości 20 km od granicy tej strefy zakażonej z pozostałą częścią terytorium Unii (zwanym dalej „pasem granicznym 20 km obszaru ograniczania rozprzestrzeniania”).
- 34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału istnienie uchybienia powinno być oceniane według stanu faktycznego, jaki miał miejsce w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-498/17, EU:C:2019:243, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 W niniejszym przypadku termin wyznaczony w uzasadnionej opinii upłynął w dniu 14 września 2017 r.
- 36 Tymczasem Republika Włoska nie kwestionuje, że w tym dniu na w sumie 886 roślin zakażonych, których spisu dokonano podczas badania w ramach monitoringu dotyczącego roku 2016, znaczna ich część, a mianowicie 191, co stanowi blisko 22% wszystkich zakażonych roślin, nie została jeszcze usunięta w 20 km pasie granicznym obszaru ograniczania rozprzestrzeniania.
- 37 Ponadto to państwo członkowskie nie kwestionuje również, że gdy usuwanie roślin zakażonych w tym pasie 20 kilometrów miało miejsce, to nastąpiło to dopiero po upływie kilku miesięcy po stwierdzeniu zakażenia tych roślin.
- 38 Artykuł 7 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. jest zaś zredagowany w tym względzie w sposób niepozostawiający żadnych uzasadnionych wątpliwości. Terminu „niezwłocznie” użytego w tym przepisie nie można bowiem, w świetle jego zwyczajowego znaczenia w języku potocznym, pogodzić z upływem kilku tygodni, a nawet, jak w niniejszym przypadku, kilku miesięcy.
- 39 Taka wykładnia nasuwa się tym bardziej, że zgodnie z opiniami EFSA z dnia 6 stycznia 2015 r. i z dnia 17 marca 2016 r., których ustalenia nie zostały zakwestionowane w tym zakresie, jedynie szybkie usunięcie zakażonych roślin może zapobiec rozprzestrzenianiu się bakterii Xf. Jak wynika bowiem z danych naukowych dostarczonych przez Komisję na poparcie jej skargi, które również nie zostały zakwestionowane przez Republikę Włoską, owad wektor, czyli w niniejszej sprawie owady należące do rodziny skoczkatych, przemieszcza się o prawie 100 metrów w ciągu jedynie 12 dni.
- 40 I tak, sprawozdanie z kontroli sporządzone przez Komisję w odniesieniu do 2018 r. [*Final report of an audit carried out in Italy from 28 May 2018 to 1 June 2018 in order to evaluate the situation and official controls for Xylella fastidiosa* (sprawozdanie końcowe z kontroli przeprowadzonej we Włoszech w okresie od 28 maja 2018 r. do 1 czerwca 2018 r. w celu oceny sytuacji i kontroli urzędowych *Xylella fastidiosa*)], DG (SANTE) 2018–6485, s. 23–24] (zwane dalej „sprawozdaniem z kontroli z 2018 r.”) podkreśla wyraźnie, że ponad 90% pozytywnych przypadków zakażenia zidentyfikowanych w trakcie monitoringu dotyczącego 2016 r., zakończonych w maju 2017 r., zostało wykryte w pobliżu roślin spisanych jako zakażone w 2015 r., których usunięcie nastąpiło ze znacznym opóźnieniem.
- 41 Wbrew temu, co twierdzi Republika Włoska, wymóg niezwłocznego działania nałożony w art. 7 ust. 2 decyzji 2015/789 ze zm. nie może być interpretowany w ten sposób, że dotyczy wyłącznie przyjęcia środków przez organy krajowe w celu przystąpienia do tego usuwania.

- 42 Z brzmienia tego przepisu, który jednoznacznie wymaga „usunięcia” zakażonych roślin, jak i z jego skuteczności (effet utile) wynika bowiem, że skuteczność tego wymogu może dotyczyć jedynie samego usunięcia, ponieważ jedynie faktyczne usunięcie zakażonych roślin, a nie przyjęcie nakazujących je środków, może zapobiec rozprzestrzenianiu się bakterii Xf, które, jak wynika w szczególności z motywów 4, 7 i 8 decyzji wykonawczej 2015/789, a także z motywów 1, 2 i 4 decyzji wykonawczej 2015/2417, stanowi cel realizowany przez decyzję wykonawczą 2015/789 ze zm., a w szczególności przez środki ograniczające rozprzestrzenianie (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 54).
- 43 Takie usunięcie może więc stanowić realizację celu zamierzonego w dyrektywie 2000/29, na której podstawie wydano decyzję wykonawczą 2015/789 ze zm., polegającego na zagwarantowaniu 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).
- 44 Z powyższego wynika, że art. 7 ust. 2 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. nakłada na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia szczegółowo wskazanego rezultatu w zakresie usuwania roślin zakażonych bakterią Xf i że samo obiektywne stwierdzenie naruszenia tego obowiązku jest wystarczające, by wykazać istnienie uchybienia. Sytuacja rozpatrywana w niniejszej sprawie nie jest zatem porównywalna z sytuacją analizowaną przez Trybunał w pkt 107 i 108 wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), na który powołuje się Republika Włoska.
- 45 W odniesieniu do różnych przeszkód materialnych, administracyjnych i prawnych, na które powołała się Republika Włoska na uzasadnienie opóźnienia w usuwaniu zakażonych roślin znajdujących się w 20 km pasie granicznym obszaru ograniczania rozprzestrzeniania, polegających na dużej liczbie bardzo dużych drzew oliwnych, na określonym w prawie krajowym obowiązku zidentyfikowania właścicieli danych działek oraz zawiadomienia ich o środkach przewidujących usunięcie oraz na środkach zaskarżenia wnoszonych w celu przeszkodzenia w wycince, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może powoływać się na sytuacje związane z jego wewnętrznym porządkiem dla uzasadnienia nieprzezwyciężenia zobowiązań i terminów wynikających z prawa Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-498/17, EU:C:2019:243, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Zresztą Republika Włoska nie zaprzeczyła, że miała możliwość, jak podniosła Komisja, przyjęcia krajowych środków nadzwyczajnych przewidujących, podobnie jak te przyjęte w 2015 r., szybsze procedury w celu przezwyciężenia takich przeszkód administracyjnych i prawnych.
- 47 Ponadto, o ile prawdą jest, że zajęcie zabezpieczające zarządzane w ramach postępowania karnego przez Procura della Repubblica di Lecce (prokuratora republiki w Lecce), zatwierdzone przez Giudice delle indagini preliminari presso Tribunale di Lecce (sędziego śledczego przy sądzie w Lecce) mogło uniemożliwić w pierwszej części 2016 r. usunięcie zakażonych drzew oliwnych w całej odnośnej strefie, o tyle należy stwierdzić, jak to podniosła Komisja i czego nie zakwestionował w ważny sposób rząd włoski, że włoskie organy, w następstwie zniesienia tego zajęcia zabezpieczającego, nie przyjęły niezwłocznych środków wymaganych przez art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm.
- 48 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 7 ust. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm.

Argumentacja stron

- 49 W drugim zarzucie Komisja podnosi, że Republika Włoska nie wywiązała się z obowiązku monitorowania obecności bakterii Xf w 20 km pasie granicznym obszaru ograniczania rozprzestrzeniania, zgodnie z art. 7 ust. 7 zmienionej decyzji wykonawczej 2015/789.
- 50 W niniejszym przypadku w odniesieniu do roku 2016 badanie mające na celu wykrycie bakterii Xf rozpoczęło się w sierpniu 2016 r., a zakończyło w maju 2017 r. Natomiast badanie w ramach monitorowania dotyczące roku 2017 rozpoczęło się w lipcu 2017 r., a zakończyło w kwietniu 2018 r. Badania te były więc częściowo prowadzone w okresach roku niesprzyjających wykrywaniu objawów zakażenia roślin i drzew zrzucających liście, a mianowicie w miesiącach zimowych, gdy drzewa i rośliny zielne zrzucające liście już ich nie miały. W konsekwencji skuteczność kontroli wzrokowych jako sposobu wykrywania przypadków z podejrzeniem zakażenia była zagrożona.
- 51 Tymczasem obowiązek przeprowadzenia corocznego badania „w odpowiednich okresach w ciągu roku” w rozumieniu art. 7 ust. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. wymaga, zgodnie z celem tej decyzji oraz z dyrektywy 2000/29, polegającym na zapobieganiu rozprzestrzenianiu się choroby, aby badanie było prowadzone w okresie roku, w którym choroba ta może zostać wykryta, czyli w okresie letnim. Poza tym z uwagi na obowiązek przedstawienia sprawozdania najpóźniej do dnia 31 grudnia i w celu umożliwienia usunięcia zakażonych roślin przed nastaniem wiosny, kiedy to owad wektor bakterii Xf zaczyna się rozprzestrzeniać, badanie powinno zostać zakończone przed końcem roku.
- 52 Decyzja wykonawcza 2015/789 ze zm. zobowiązuje zatem państwa członkowskie do ukończenia corocznej kampanii monitorowania w sposób umożliwiający przedstawienie sprawozdania i nowego planu działania na następny rok przed końcem grudnia. Omawiana decyzja wykonawcza wskazuje zatem jasno, że monitoring powinien być prowadzony w momencie nie tylko najbardziej odpowiednim pod względem naukowym w celu określenia zakażonych drzew, lecz także na etapie, który gwarantuje, że drzewa będą mogły zostać wycięte niezwłocznie i z pewnością przed rozpoczęciem następnego sezonu lotów owadów.
- 53 Republika Włoska podnosi, że rozpoczęcie monitorowania w sierpniu 2016 r. zbiega się z okresem uważanym za optymalny dla większości żywicieli Xf, czyli w okresie, w którym typowe objawy usychania liści pojawiają się dojrzałych liściach.
- 54 Ponadto objawy i stopień zakażenia wywołanego przez Xf różnią się w zależności od żywiciela i podgatunku bakterii. A więc w przypadku drzewa oliwnego uszkodzenia spowodowane zakażeniem nie mają postaci typowych objawów wysychania dojrzałych liści na koniec pory letniej, tylko głównie typowego usychania gałęzi dotykającego większej lub mniejszej liczby gałęzi.
- 55 Dowody zgromadzone w terenie wskazują zaś, że objawy mogą się przejawiać przez cały rok. Wynika to również z wytycznych dotyczących badania na obecność Xf na terytorium Unii z dnia 16 grudnia 2015 r. Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności Komisji, opublikowanego na jej stronie internetowej. Co więcej, przypadki zakażenia, które nastąpiło w okresie letnim, mogą zostać wykryte na drzewie oliwnym począwszy od trzeciego miesiąca po ewentualnym przeniesieniu zakażenia. Tym samym możliwe jest wcześniejsze ujawnienie w okresie zimowym przypadków zakażenia, które znajdują się w początkowym stadium i nastąpiły podczas poprzedniego lata.

Ocena Trybunału

- 56 Na mocy art. 7 ust. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. zainteresowane państwo członkowskie miało obowiązek monitorowania sytuacji związanej z obecnością określonego organizmu, przeprowadzając „w odpowiednich okresach w ciągu roku” coroczne badania w 20 km pasie granicznym obszaru ograniczania rozprzestrzeniania.
- 57 Choć przepis ten nie wymaga, zgodnie z jego brzmieniem, by omawiane badania coroczne odbywały się w określonym czasie, pozostawiając w ten sposób właściwym organom krajowym pewien zakres uznania, to zgodnie z tym samym brzmieniem te coroczne badania powinny być przeprowadzone w „odpowiednim” momencie.
- 58 Biorąc zaś pod uwagę cel zamierzony w decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., a w szczególności przez środki ograniczające rozprzestrzenianie, o których mowa w jej art. 7 ust. 2 lit. c), polegający – jak wynika z pkt 42 niniejszego wyroku – na zapobieganiu rozprzestrzenianiu się bakterii Xf, należy stwierdzić, że wspomniane badania powinny być przeprowadzane w okresie pozwalającym jednocześnie na wykrycie zakażenia roślin, jak i na wdrożenie środków ograniczania rozprzestrzeniania tego zakażenia, polegających zgodnie z tym przepisem na niezwłocznym usunięciu zakażonych roślin.
- 59 W niniejszej sprawie nie jest kwestionowane, że badanie przeprowadzone w ramach monitorowania za 2016 r. w celu dokonania spisu obecności bakterii Xf w 20 km pasie granicznym obszaru ograniczania rozprzestrzeniania rozpoczęło się w sierpniu 2016 r., a zakończyło w maju 2017 r.
- 60 Tymczasem należy stwierdzić, że – jak słusznie podnosi Komisja – takie badanie, zakończone na wiosnę, w której trwa sezon lotów owada wektora, oraz, co nie jest kwestionowane, w okresie ponownego rozprzestrzeniania się bakterii Xf, sprawia, że w praktyce nie jest możliwe wdrożenie w porę przez właściwe organy krajowe środków ograniczających rozprzestrzenianie w 20 km pasie granicznym obszaru ograniczania rozprzestrzeniania poprzez usuwanie zakażonych roślin przed rozpoczęciem tego okresu rozprzestrzeniania.
- 61 W związku z tym, nawet zakładając, jak podnosi Republika Włoska, że bakterię Xf można wykryć przez cały rok, co Komisja kwestionuje, to coroczne badanie, o którym mowa w art. 7 ust. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., powinno zakończyć się w wystarczająco wczesnym momencie przed początkiem wiosny, aby umożliwić, zgodnie z wymogiem przewidzianym w ust. 2 lit. c) tego artykułu, skuteczne usunięcie zakażonych roślin.
- 62 Drugi zarzut skargi należy zatem uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego ustawicznego i ogólnego uchybienia obowiązkowi przyjęcia środków niezbędnych do zapobieżenia rozprzestrzenianiu się bakterii Xf

Argumentacja stron

- 63 W ramach zarzutu trzeciego Komisja zarzuca Republice Włoskiej ustawiczne ogólne uchybienie obowiązkowi zapobieżenia rozprzestrzenianiu się Xf, które objawia się powtarzającymi się wyraźnymi naruszeniami środków ustanowionych decyzją wykonawczą 2015/789 ze zm. Uchybienie to narusza nie tylko obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 7 i 9, a także art. 7 ust. 2 lit. c) i art. 7 ust. 7 tej decyzji wykonawczej, lecz również podstawowy obowiązek, o którym mowa w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29, a także obowiązek lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3 TUE.

- 64 Uchybienie ogólne i ustawiczne można stwierdzić nie tylko wtedy, gdy dane państwo członkowskie nie przestrzega obowiązków ciążących na nim na mocy prawa Unii w odniesieniu do konkretnych sytuacji, które zostały naprawione, zanim postępowanie w sprawie naruszenia weszło w wystarczająco zaawansowaną fazę, lecz również, i tym bardziej, gdy, tak jak w niniejszym przypadku, zainteresowane państwo członkowskie nie naprawiło wcześniejszych uchybień, co doprowadziło do rozprzestrzenienia się bakterii i w związku z tym wymagało wprowadzenie zmian do środków przyjętych przez Komisję w odniesieniu do konkretnych obszarów objętych obowiązkami usuwania i ograniczania rozprzestrzeniania.
- 65 W niniejszym przypadku zatem ograniczenie stwierdzenia uchybienia do konkretnych zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej mającej zastosowanie do rozpatrywanych obszarów w określonym momencie oznaczałoby, że Komisja musiałaby próbować osiągnąć ruchomy cel. Tymczasem zamierzony przez tę instytucję cel polega na wyeliminowaniu bakterii Xf lub przynajmniej uniemożliwieniu jej rozprzestrzeniania poza aktualnie zakażoną strefą. W związku z tym podstawowy obowiązek usunięcia zakażonych roślin nie uległ zmianie z biegiem czasu, nawet jeżeli miał on znajdować zastosowanie do różnych stref na podstawie kolejnych decyzji wykonawczych. Ponadto wydanie takiej decyzji nie zwalnia państw członkowskich z ich podstawowego obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29, polegającego na przyjęciu wszelkich niezbędnych środków w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu bakterii Xf.
- 66 Okoliczność, że włoskie organy ustawicznie dopuszczały się zaniechania niezwłocznego usunięcia zakażonych roślin, od chwili powiadomienia w październiku 2013 r. o pierwszym ognisku wykrytym na południowym krańcu regionu Apulia, umożliwiło stopniowe rozprzestrzenianie się bakterii Xf wzdłuż całego „obcasa włoskiego buta”. Rozprzestrzenianie to wzmogło się wskutek uchybienia przez włoskie organy obowiązkowi przeprowadzenia we właściwym czasie corocznych badań przed rozpoczęciem sezonu lotów owadów wektorów.
- 67 Tak więc przekazane w roku 2018 przez włoskie organy dane dotyczące wyników badania przeprowadzonego z opóźnieniem za rok 2017 w obszarze ograniczania rozprzestrzeniania wskazują na obecność kilku tysięcy zakażonych drzew i wykazują po raz kolejny znaczne opóźnienia w wycinie drzew zakażonych w okresie lotów owada wektora. W szczególności dane znajdujące się w sprawozdaniu z kontroli z 2018 r. wskazują na utrzymywanie się w sezonie lotów owada wektora w 2018 r. dużej liczby zakażonych niewyciętych drzew, co przyczyniło się do rozprzestrzeniania bakterii Xf. Z uwagi na to, że obszar ograniczania rozprzestrzeniania i strefa buforowa przewidziane w decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. nie spełniały już w takiej sytuacji swojej roli, strefy te zostały dwukrotnie przesunięte na północ. Ich przesunięcie pokazuje, że bakteria Xf rozprzestrzeniła się z prowincji Lecce na całe terytorium prowincji Brindisi i Tarente.
- 68 Sam fakt, że organy państwa członkowskiego nie były w stanie podjąć kroków niezbędnych do zapobieżenia pojawieniu się określonej sytuacji, takiej jak pogorszenie sytuacji środowiska, jest samo w sobie dowodem na uchybienie. Tym samym rozprzestrzenianie bakterii Xf w całym regionie Apulii i w kierunku reszty kontynentu w latach 2013–2018, czemu włoskie organy nie były w stanie zapobiec, wystarczy, aby wykazać, że organy te stale dopuszczały się zaniechania podjęcia środków niezbędnych do zapobieżenia rozprzestrzenianiu się Xf, z naruszeniem norm, o których mowa w zarzucie trzecim.
- 69 Republika Włoska utrzymuje, że stopniowe rozprzestrzenienie się zakażenia na terytorium regionu Puglia, oczywiście niepożądane w kontekście decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., nie może zostać przypisane wyłącznie jej i nie może sano w sobie dowieść ogólnego i ustawicznego uchybienia popełnionego przez to państwo członkowskie.
- 70 Takie rozprzestrzenianie jest bowiem naturalnym zjawiskiem, któremu nie można jako takiemu automatycznie zapobiec dzięki działaniu człowieka, a jedynie można je kontrolować i spowolnić. O ile działania w zakresie regulacji, organizacji i zarządzania zasobami prowadzone przez organy publiczne

stanowią jeden z elementów, które powinny być zastosowane w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się bakterii, o tyle nie można racjonalnie twierdzić, że sama ta działalność powinna zapobiec niepożądanemu rozprzestrzenianiu się zakażenia. Zależy to właśnie bowiem od czynników, które również są niezależne od działania administracji, a w każdym razie nieodłączne samej naturze chorobie zakaźnej roślin.

Ocena Trybunału

- 71 W niniejszym zarzucie Komisja podnosi zasadniczo, że sam fakt, iż bakteria Xf bez przerwy się rozprzestrzeniała od 2013 r. w regionie Apulii i że w związku z tym Republika Włoch nie osiągnęła rezultatów, o których mowa w decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm., świadczy o tym, że to państwo członkowskie dopuściło się ogólnego i ustawicznego uchybienia obowiązku przyjęcia środków niezbędnych do zapobieżenia rozprzestrzenianiu się tej bakterii.
- 72 Komisja wnioskuje na tej podstawie, że miało miejsce powtarzające się naruszenie przez Republikę Włoską zarówno konkretnych obowiązków przewidzianych w art. 7 ust. 2 lit. c) i art. 7 ust. 7 tej decyzji wykonawczej, które było przedmiotem dwóch pierwszych zarzutów, jak i obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 2, 7 i 9 rzeczonej decyzji wykonawczej. Z tego względu to państwo członkowskie naruszyło również podstawowy obowiązek określony w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29, a także obowiązek lojalnej współpracy, zapisany w art. 4 ust. 3 TUE.
- 73 W tym względzie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż Komisja może aby prowadzić starania o stwierdzenie uchybień konkretnym przepisom prawa Unii ze względu na podejście stosowane przez władze państwa członkowskiego wobec poszczególnych konkretnie wskazanych sytuacji, a jednocześnie o stwierdzenie uchybień tym przepisom z uwagi na przyjęcie przez te władze sprzecznej z nimi ogólnej praktyki, którą dane poszczególne sytuacje obrazują (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 27; z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy, C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 33).
- 74 Praktyka administracyjna państwa członkowskiego może być bowiem przedmiotem skargi o uchybienie zobowiązaniom, jeżeli cechuje się ona pewnym stopniem utrwalenia i ogólności (zob. w szczególności wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Niemcy, C-387/99, EU:C:2004:235, pkt 28; z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 28; z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Włochy, C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 21).
- 75 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w zakresie w jakim skarga zmierza do stwierdzenia uchybienia natury ogólnej ze strony właściwych organów krajowych, okoliczność, że zaradzono brakom podniesionym w tym lub innym szczególnym przypadku, niekoniecznie pociąga za sobą zaprzestanie przez te organy ciągłego zachowania o charakterze ogólnym, o którym świadczyły dane konkretne braki. W takim przypadku co do zasady nie można wykluczyć przedstawienia dodatkowych dowodów zmierzających, na etapie postępowania przed Trybunałem, do wykazania ogólnego i ciągłego charakteru zarzucanego w ten sposób uchybienia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 32, 37; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 42; z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 47, 48).
- 76 W szczególności przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia uznawanego za ustawiczne może obejmować okoliczności faktyczne, które zaistniały po wydaniu uzasadnionej opinii, jeżeli mają one ten sam charakter i stanowią znamiona tego samego zachowania co okoliczności, o których mowa w tej opinii (wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 43; z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 49).

- 77 Ponadto należy przypomnieć, że Komisja, jak sama podnosi na poparcie niniejszego zarzutu, może dochodzić przed Trybunałem stwierdzenia uchybienia polegającego na nieosiągnięciu rezultatu określonego w akcie prawa Unii (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 Przy tym jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym ciężaru dowodu w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w trybie art. 258 TFUE ciężar dowodu zarzucanego uchybienia spoczywa na Komisji. To właśnie ona powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do wykazania zaistnienia tego uchybienia i nie może opierać się przy tym na jakimkolwiek domniemaniu [zob. w szczególności wyroki: z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 48; z dnia 2 maja 2019 r., Komisja/Chorwacja (składowisko w Biljane Donje), C-250/18, niepublikowany, EU:C:2019:343, pkt 33].
- 79 I tak, wprawdzie, jak słusznie podniosła Komisja, Trybunał orzekł już, że utrzymywanie się sytuacji faktycznej, która powoduje znaczną degradację środowiska naturalnego, przez długi okres czasu, bez interwencji ze strony właściwych organów może oznaczać, iż państwa członkowskie przekroczyły zakres uznania przyznany im przez konkretny przepis dyrektywy w celu osiągnięcia celu przewidzianego w tym przepisie, jednakże Trybunał wskazał także, że zasadniczo nie można bezpośrednio wnosić na podstawie braku zgodności jednej sytuacji faktycznej z tym celem, iż dane państwo członkowskie musiało nie wywiązać się z obowiązków ciężących na nim na podstawie tego przepisu (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Włochy, C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 37; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Słowenia, C-140/14, niepublikowany, EU:C:2015:501, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W szczególności, w świetle ciężącego na niej, przypomnianego w pkt 78 niniejszego wyroku obowiązku wykazania zarzucanego uchybienia, Komisja nie może pod pozorem podniesienia wobec danego państwa członkowskiego ogólnego ustawicznego uchybienia zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy prawa Unii, na tej podstawie, że nie został osiągnięty wyznaczony w nim rezultat, zostać zwolniona z tegoż obowiązku dostarczenia dowodu na podnoszone uchybienie w oparciu o konkretne elementy znamionujące naruszenie konkretnych przepisów, na które Komisja się powołuje, i opierać się na zwykłych domniemaniach lub schematycznych związkach przyczynowych (zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 78).
- 81 W związku z tym w niniejszym przypadku sam fakt, że rezultat, do którego zmierzała decyzja wykonawcza 2015/789 ze zm., nie został osiągnięty nie pozwala Komisji na wysnucie wniosku o naruszeniu przez Republikę Włoską konkretnych obowiązków nałożonych tą decyzją wykonawczą w celu osiągnięcia tego rezultatu, chyba że zostanie wykazane, w oparciu o konkretne dowody, że to państwo członkowskie rzeczywiście dopuściło się takiego naruszenia.
- 82 Tymczasem, o ile z analizy dwóch pierwszych zarzutów wynika, że Komisja wykazała naruszenie przez Republikę Włoską konkretnych obowiązków przewidzianych w art. 7 ust. 2 lit. c) i art. 7 ust. 7 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. oraz o ile dowody przedstawione przez nią na poparcie trzeciego zarzutu, a w szczególności zaś sprawozdanie z kontroli z 2018 r., wskazują, że naruszenie to miało trwać po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, o tyle instytucja ta nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu mogącego wykazać naruszenie przez to państwo członkowskie konkretnych obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 2, 7 i 9 tej decyzji wykonawczej.
- 83 Jednakże naruszenie tych ostatnich przepisów dotyczących środków zwalczania na wytyczonym obszarze, obejmującym strefę zakażoną i strefę buforową, które dotyczą zarówno zakażonych roślin, jak i roślin znajdujących się w promieniu 100 m wokół roślin zakażonych, w szczególności roślin żywicielskich bakterii Xf, niezależnie od ich stanu zdrowia, nie może w żadnym razie zostać wykazane przy pomocy dowodów wykazujących naruszenie odrębnych przepisów, zawartych w art. 7 ust. 2 lit. c)

i art. 7 ust. 7 wspomnianej decyzji wykonawczej, które dotyczą wyłącznie roślin zakazanych w 20 km pasie granicznym obszaru ograniczania rozprzestrzeniania, który znajduje się wyłącznie w strefie zakazanej i stanowi tylko część tego obszaru.

- 84 Z powyższego wynika, że próbując wywieść w ten sposób naruszenie przez Republikę Włoską konkretnych obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 2, 7 i 9 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. ze stwierdzeniu, że bakteria Xf nie przestała się rozprzestrzeniać od 2013 r. w regionie Apulii, Komisja zastosowała domniemanie istnienia takiego naruszenia, a także związku przyczynowego pomiędzy nim a rozprzestrzenianiem się bakterii Xf.
- 85 W braku takich konkretnych dowodów naruszenia tych konkretnych obowiązków nie można zaś wykluczyć, że – jak słusznie podnosi Republika Włoska – rozprzestrzenianie bakterii Xf wynika przynajmniej w części z innych okoliczności niż naruszenie tych obowiązków przez to państwo członkowskie.
- 86 Należy zatem stwierdzić, że Komisja nie wykazała, iż Republika Włoska dopuściła się powtarzającego się naruszenia konkretnych obowiązków przewidzianych w art. 6 ust. 2, 7 i 9 decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm.
- 87 Wynika z tego, że Komisja nie może również zarzucać Republice Włoskiej, że naruszyła ona art. 16 ust. 1 dyrektywy 2000/29 i art. 4 ust. 3 TUE, gdyż zarzuty sformułowane w tym względzie przez tę instytucję opierają się tak samo jedynie na fakcie rozprzestrzeniania się bakterii Xf od 2013 r. w regionie Apulii.
- 88 W tych okolicznościach Komisja w widoczny sposób nie wykazała, że Republika Włoska dopuściła się ogólnego i ustawicznego uchybienia obowiązkowi przyjęcia środków niezbędnych do tego, by zapobiec rozprzestrzenianiu się bakterii Xf poprzez powtarzające się wyraźne naruszenia środków przewidzianych w decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm.
- 89 W konsekwencji należy zarzut trzeci oddalić.
- 90 W świetle całości powyższego należy stwierdzić, że Republika Włoska:
- nie zapewniając na obszarze ograniczania rozprzestrzeniania niezwłocznego usunięcia przynajmniej wszystkich roślin, u których stwierdzono zakażenie Xf, znajdujących się w strefie zakazanej w odległości do 20 km od granicy tej strefy zakazanej z pozostałą częścią terytorium Unii, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej 2015/789 ze zm. oraz
 - nie zapewniając na obszarze ograniczania rozprzestrzeniania monitorowania obecności Xf poprzez coroczne badania prowadzone w odpowiednich okresach roku, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 7 tej decyzji wykonawczej.

W przedmiocie kosztów

- 91 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Ponieważ w niniejszej sprawie żądania stron zostały uwzględnione tylko częściowo, każda ze stron pokrywa własne koszty.

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

1) Republika Włoska:

- nie zapewniając na obszarze ograniczania rozprzestrzeniania niezwłocznego usunięcia przynajmniej wszystkich roślin, u których stwierdzono zakażenie *Xylella fastidiosa*, znajdujących się w strefie zakazanej w odległości do 20 km od granicy tej strefy zakazanej z pozostałą częścią terytorium Unii, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 2 lit. c) decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/789 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie środków zapobiegających wprowadzaniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w Unii *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) zmienionej decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2016/764 z dnia 12 maja 2016 r. oraz
- nie zapewniając na obszarze ograniczania rozprzestrzeniania monitorowania obecności *Xylella fastidiosa* poprzez coroczne badania prowadzone w odpowiednich okresach roku, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 7 tej decyzji wykonawczej.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Europejska i Republika Włoska pokrywają własne koszty.

Podpisy