



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 12 mai 2016¹

Cauzele conexe C-78/16 și C-79/16

**Giovanni Pesce și alții (C-78/16),
Cesare Serinelli și alții (C-79/16)
împotriva**

**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**

[cereri de decizie preliminară formulate de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio, Italia)]

„Trimitere preliminară — Directiva 2000/29/CE — Protecția sanitară a plantelor împotriva introducerii în Uniunea Europeană a unor organisme dăunătoare — Decizia de punere în aplicare 2015/789/UE de prevenire a introducerii și a răspândirii *Xylella fastidiosa* — Eliminarea plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate — Proportionalitate — Drept la despăgubiri”

I – Introducere

1. *Xylella fastidiosa* este o bacterie fitopatogenă care atacă vasele conducătoare² a numeroase plante cultivate sau sălbatice, a căror moarte o poate determina prin uscare³.
2. Endemică în America de Nord și de Sud⁴, aceasta a fost observată pentru prima dată în Europa în luna octombrie 2013, în regiunea Apulia (Italia), pe măslini, înainte ca prezența sa să fie semnalată, în luna iulie 2015, în Corsica (Franța), pe arbuștii de ornament exotici, precum și în Spania, pe puiștii de grozămă, iar ulterior, în luna octombrie 2015, în departamentul Alpes-Maritimes (Franța), pe aceiași arbuști precum în Corsica.
3. Diversă din punct de vedere genetic, bacteria cuprinde mai multe subspecii care atacă, fiecare, plante diferite⁵. Modalitatea sa de diseminare naturală este reprezentată de transportul efectuat de insecte mici care se hrănesc cu seva plantelor infectate.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Bacteria se dezvoltă în xilemul plantelor, în care formează agregate care, în final, obstrucționează vasele și limitează circulația sevei.

3 — În acest stadiu, nu vom discuta cu privire la problema legăturii de cauzalitate dintre bacterie și uscare, asupra căreia vom reveni ulterior.

4 — Bacteria, care a afectat în mod semnificativ plantațiile viticole californiene la sfârșitul secolului al XIX-lea, a fost descrisă pentru prima dată în 1892 de fitopatologul Newton B. Pierce (a se vedea Pierce, N.-B., „The California vine disease”, U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, Bulletin nr. 2), de unde denumirea „boala Pierce” dată sindromului de uscare rapidă a viței-de-vie.

5 — Lista actualizată de Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (EFSA) este constituită din 359 de specii de plante susceptibile la bacterie (a se vedea actualizarea bazei de date pentru plantele-gazdă al *Xylella fastidiosa* din 20 noiembrie 2015, disponibilă la data redactării prezentelor concluzii pe pagina de internet a EFSA la adresa <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

4. În Italia, *Xylella fastidiosa* a atacat în principal măslinul, arbore care prezintă o importanță economică⁶, culturală⁷ și de mediu considerabilă în țările riverane Mării Mediterane. Întrucât măsurile de profilaxie, care includ tăierea arborilor, au suscitât consternare în regiunile în care bacteria s-a manifestat deja, riscul de proliferare a provocat o neliniște puternică în cele neafectate până în prezent.

5. Pentru a eradica bacteria, Comisia Europeană a adoptat o strategie care se caracterizează printr-o înăsprire progresivă a dispozițiilor puse în aplicare.

6. Între lunile februarie 2014 și decembrie 2015, patru decizii de punere în aplicare au fost adoptate succesiv în temeiul Directivei 2000/29/CE a Consiliului din 8 mai 2000 privind măsurile de protecție împotriva introducerii în Comunitate a unor organisme dăunătoare plantelor sau produselor vegetale și împotriva răspândirii lor în Comunitate⁸, mai precis al articolului 16 alineatul (3) a treia teză, care autorizează Comisia să adopte „măsurile necesare” atunci când, printre altele, se constată prezența unor organisme dăunătoare enumerate în partea A capitoulul I din anexa I la această directivă, printre care figurează bacteria *Xylella fastidiosa* (Well și Raju).

7. Prin intermediul primei sale Decizii de punere în aplicare 2014/87/UE din 13 februarie 2014⁹, Comisia a interzis circulația în afara provinciei Lecce (Italia) a plantelor destinate plantării, a prevăzut efectuarea unor investigații oficiale anuale în vederea stabilirii prezenței *Xylella fastidiosa* și a impus statelor membre să se asigure că toate persoanele care constată prezența bacteriei sau au motive să suspecteze o asemenea prezență informează autoritatea competentă în termen de zece zile.

8. Prin intermediul celei de a doua Decizii de punere în aplicare 2014/497/UE din 23 iulie 2014¹⁰, Comisia a restrâns circulația plantelor care sunt plante-gază ale bacteriei *Xylella fastidiosa* și a supus unor condiții diverse introducerea acestora în Uniune în cazul în care sunt originare din țări terțe în care bacteria este prezentă în mod notoriu. În plus, pentru a eradica bacteria și pentru a împiedica răspândirea acesteia, Comisia a impus statelor membre să stabilească, în cazul în care este necesar, „zone demarcate” care se compun dintr-o „zonă infectată” și dintr-o „zonă tampon”, în care statele membre trebuie, printre altele, să elimine toate plantele infectate sau care prezintă simptome ce indică eventuale infecții și toate plantele susceptibile de a fi infectate.

9. Prin intermediul celei de a treia Decizii de punere în aplicare (UE) 2015/789 din 18 mai 2015¹¹, Comisia, întemeindu-se pe Avizul științific privind riscul pentru sănătatea plantelor determinat de *Xylella fastidiosa* (Wells și alții), publicat la 6 ianuarie 2015 de EFSA, a extins, mai întâi, lista speciilor de plante susceptibile și, având în vedere situația din sudul Italiei, a dispus ca zona infectată să acopere întregul teritoriu al provinciei Lecce, fiind necesar ca zona tampon să se extindă pe cel puțin 10 kilometri în jurul zonei infectate. În continuare, Comisia a precizat natura „măsurilor de eradicare”

6 — Ținând seama de importanța producției de măsline în regiunile în cauză. Uniunea Europeană produce astfel peste 75% din producția mondială de ulei de măsline, doar Regatul Spaniei, primul producător mondial, reprezentând 45% din această producție. Republica Italiană este al doilea producător mondial.

7 — Măslinul este considerat în mod tradițional, în țările mediteraneene, un arbore încărcat de numeroase simboluri, cu numeroase calități. Astfel cum a scris Gabriele D’Annunzio (D’Annunzio, G., „Către măslini”, *Poezii*, 1878-1893, tradusă din limba italiană de Pimen Constantinescu, Revista Hyperion, Anul III, Nr. 7-10 din iulie-octombrie 1934, Cluj):

„O, voi, măslini, pomi sfinți, ce ascultați/Atenți, în zăpușeala zilei, marea [...],
O, dați-mi pacea care vă’nconjoară,/Vârșăți-mi cu blândețe’n suflet, pacea. [...],
De-atăta măreție gravi, în vastul/Azur, privindu-vă, îmi vine’n minte/Zeița veche Pállade Atena!”

8 — JO 2000, L 169, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 33, p. 68. Directivă astfel cum a fost modificată prin Directiva 2002/89/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2002 (JO 2002, L 355, p. 45, Ediție specială, 03/vol. 45, p. 295, denumită în continuare „Directiva 2000/29”).

9 — Decizie de punere în aplicare în ceea ce privește măsurile de prevenire a răspândirii în Uniune a *Xylella fastidiosa* (Well și Raju) (JO 2014, L 45, p. 29).

10 — Decizie de punere în aplicare privind măsurile de prevenire a introducerii și răspândirii în Uniunea Europeană a *Xylella fastidiosa* (Well și Raju) (JO 2014, L 219, p. 56).

11 — Decizie de punere în aplicare privind măsuri de prevenire a introducerii în Uniune și a răspândirii în interiorul acesteia a *Xylella fastidiosa* (Wells și al.) (JO 2015, L 125, p. 36).

care trebuie luate în zona demarcată, impunând statului membru în cauză să procedeze, în interiorul unei zone cu raza de 100 metri în jurul plantelor infectate, la eliminarea imediată nu numai a plantelor cert infectate și a celor care prezintă simptome care indică o posibilă infecție sau despre care se suspectează că sunt infectate, dar și, indiferent de starea lor de sănătate, a „plantelor-gazdă”, definite ca fiind plante susceptibile la izolatele europene ale bacteriei¹².

10. Constatând că eradicarea bacteriei în provincia Lecce nu mai era posibilă, Comisia a prevăzut că organismul oficial responsabil putea decide să aplice simple „măsuri de izolare”, în locul celor de eradicare, care să vizeze „reducerea la minimum a cantității de inoculum bacterian [...] și menținerea populației de vectori la cel mai mic nivel posibil”¹³. Aceste măsuri constau în principal în eliminarea imediată a cel puțin tuturor plantelor a căror infecție cu bacteria fusese constatată în cazul în care se aflau în apropierea locurilor care nu sunt afectate de infecție, a locurilor unde se află plante cu valoare culturală, socială sau științifică deosebită sau în interiorul unui segment de 20 de kilometri de la frontiera zonei de izolare cu restul teritoriului Uniunii.

11. În sfârșit, prin intermediul celei de a patra Decizii de punere în aplicare (UE) 2015/2417 din 17 decembrie 2015¹⁴, Comisia a modificat Decizia de punere în aplicare 2015/789 pentru a ține seama de evoluția cunoștințelor științifice și a elaborat planuri de urgență la nivelul fiecărui stat membru pentru a ameliora combaterea bacteriei.

12. Pentru punerea în aplicare a deciziilor Comisiei, autoritățile italiene au adoptat diverse măsuri.

13. Prin deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 2023 – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena *Xylella fastidiosa* associato al „Complesso del disseccamento rapido dell’olivo” (Decizia nr. 2023 a Consiliului Regional al regiunii Apulia privind măsuri de urgență pentru prevenirea, controlul și eradicarea bacteriei de carantină *Xylella fastidiosa*, asociată „complexului uscării rapide a măslinului”) din 29 octombrie 2013, Regione Puglia (regiunea Apulia) a luat măsuri de urgență destinate prevenirii și eradicării bacteriei, conform articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29.

14. Decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Decretul ministrului politicilor agricole, alimentare și forestiere) din 26 septembrie 2014¹⁵ a pus în aplicare măsurile prevăzute de Decizia de punere în aplicare nr. 2014/497.

15. La 10 februarie 2015, în urma deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (Decizia nr. 1842 a Consiliului Regional al regiunii Apulia privind cererea de declarare a stării de urgență fitosanitară extraordinară) din 5 septembrie 2014, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Președinția Consiliului de Miniștri) a adoptat o decizie de declarare a stării de urgență ca urmare a răspândirii pe teritoriul regiunii Apulia a bacteriei patogene de carantină *Xylella fastidiosa*.

16. Prin ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225 (Ordonanța nr. 225 a Președinției Consiliului de Miniștri – Departamentul pentru protecție civilă) din 11 februarie 2015, comandante del Corpo Forestale dello Stato (comandantul regional al administrării pădurilor) al regiunii Apulia a fost numit în funcția de comisar delegat.

12 — A se vedea articolul 1 litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789.

13 — Considerentul (7) al Deciziei de punere în aplicare 2015/789.

14 — Decizie de punere în aplicare de modificare a Deciziei de punere în aplicare 2015/789 (JO 2015, L 333, p. 143).

15 — GURI nr. 239 din 14 octombrie 2014.

17. La 16 martie 2015, comisarul delegat a adoptat un plan pentru punerea în aplicare mai rapidă a măsurilor prevăzute de decretul ministrului politicilor agricole, alimentare și forestiere din 26 septembrie 2014. Acest plan urmărea să creeze o zonă de protecție pentru a împiedica răspândirea bacteriei către nordul provinciei Lecce și pentru a administra zona cea mai afectată, în scopul de a proteja cultura de măslini în Salento (Italia).

18. Decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells e Raju) nel territorio della Repubblica italiana [Decretul ministrului politicilor agricole, alimentare și forestiere privind măsurile de urgență pentru prevenirea, controlul și eradicarea *Xylella fastidiosa* (Wells și Raju) pe teritoriul Republicii Italiene] din 19 iunie 2015¹⁶ a implementat Decizia de punere în aplicare 2015/789.

19. Articolele 8 și 9 din acest decret reiau, în esență, conținutul articolului 6 din această decizie de punere în aplicare, referitor la măsurile de eradicare, și, respectiv, al articolului 7 din aceasta, referitor la măsurile de izolare.

20. În plus, decretul menționat stabilește în sarcina proprietarilor terenurilor în cauză punerea în aplicare a măsurilor de eradicare, Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali (Agenția regională pentru activitățile de irigare și forestiere) fiind autorizată să se substituie, dacă este cazul, aceloră dintre ei care ar refuza să se conformeze și să intervină pe cheltuiala lor.

21. Printr-o decizie din 31 iulie 2015, Consiliul de Miniștri a prelungit durata stării de urgență cu 180 de zile suplimentare.

22. La 30 septembrie 2015, comisarul delegat care, la 3 iulie 2015, prezentase un plan provizoriu cu privire la intervenții de urgență care trebuiau să fie efectuate în comuna Oria (Italia) a adoptat un nou plan de intervenție în care se reiau, în esență, măsurile prevăzute de decretul din 19 iunie 2015.

23. La 1 octombrie 2015, dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (directorul Serviciului agricultură al regiunii Apulia) a impus proprietarilor terenurilor agricole pe care se află măslini infectați să taie arborii infectați, precum și toate plantele-gazdă care se află în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate. Aceste decizii de eliminare, notificate reclamanților din litigiul principal la 3 și la 4 octombrie 2015, prevedeau de asemenea că, în cazul refuzului lor de a se conforma, ar putea să le fie impuse sancțiuni suplimentare, care constau în suportarea de către aceștia a costurilor legate de eradicarea *Xylella fastidiosa* și în aplicarea unei sancțiuni administrative.

24. Printr-o acțiune formulată la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio, Italia) împotriva Presidenza del Consiglio dei Ministri (Președinția Consiliului de Miniștri) (cauza C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Președinția Consiliului de Miniștri – Departamentul de protecție civilă), Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (comisarul delegat pentru combaterea riscului fitosanitar legat de răspândirea *Xylella* pe teritoriul regiunii Apulia), Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministrul politicilor agricole, alimentare și forestiere), precum și Regione Puglia (regiunea Apulia), domnul Giovanni Pesce (cauza C-78/16) și domnul Cesare Serinelli (cauza C-79/16), precum și alți reclamanți în fiecare dintre aceste cauze, toți proprietari de terenuri agricole situate pe teritoriul comunei Torchiarolo (Italia), au solicitat anularea deciziilor de eliminare, precum și a oricărui act prealabil, conex sau subsecvent.

16 — GURI nr. 148 din 29 iunie 2015, denumit în continuare „decretul din 19 iunie 2015”.

25. Având îndoieli cu privire la validitatea Deciziei de punere în aplicare 2015/789, în temeiul căreia au fost adoptate măsurile naționale contestate de reclamantii din litigiul principal, Tribunalele amministrative regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Directiva 2000/29[...], în special prevederile articolului 11 alineatul (3), ale articolului 13c alineatul (7) și ale articolului 16 alineatele (1)-(3) și (5), precum și principiile proporționalității, caracterului logic și caracterului rezonabil se opun aplicării articolului 6 alineatele (2) și (4) din Decizia de punere în aplicare 2015/789, astfel cum a fost transpus în ordinea juridică italiană prin articolul 8 alineatele 2 și 4 din Decretul [din 19 iunie 2015], în măsura în care impune eliminarea imediată, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor care au fost testate și despre care s-a constatat că sunt infectate cu organismul specificat, a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, și prevede totodată că statul membru efectuează tratamente fitosanitare adecvate înainte de eliminarea plantelor menționate la alineatul (2) împotriva vectorilor organismului specificat și a plantelor care ar putea găzdui respectivii vectori, tratamente care pot include, dacă este cazul, eliminarea plantelor?
- 2) Directiva 2000/29[...], în special prevederile articolului 16 alineatul (1), prin expresia «măsurile necesare pentru eradicarea sau, atunci când acest lucru nu este posibil, pentru prevenirea răspândirii organismelor dăunătoare», se opune aplicării articolului 6 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789, astfel cum a fost transpus în ordinea juridică italiană prin articolul 8 alineatul 2 din Decretul [din 19 iunie 2015], în măsura în care prevede eliminarea imediată, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor care au fost testate și despre care s-a constatat că sunt infectate, a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate?
- 3) Articolul 16 alineatele (1)-(3) și (5) din Directiva 2000/29, precum și principiile proporționalității, caracterului logic și dreptului la un proces echitabil se opun unei interpretări a articolului 6 alineatele (2) și (4) din Decizia de punere în aplicare 2015/789, astfel cum a fost transpus în ordinea juridică italiană prin articolul 8 alineatele 2 și 4 din Decretul [din 19 iunie 2015], în sensul că măsura de eradicare prevăzută la alineatul (2) poate fi impusă înainte și independent de aplicarea preventivă a prevederilor alineatelor (3) și (4) ale aceluiași articol 6?
- 4) Principiile precauției, adecvării și proporționalității se opun aplicării articolului 6 alineatele (2)-(4) din Decizia de punere în aplicare [2015/789], astfel cum a fost transpus în ordinea juridică italiană prin articolul 8 alineatele 2 și 4 din Decretul [din 19 iunie 2015], în măsura în care impune măsuri de eradicare a plantelor-gazdă în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor despre care s-a constatat că sunt infectate cu organismul [*Xylella fastidiosa*], fără un suport științific adecvat care să ateste cu certitudine raportul de cauzalitate între prezența organismului și uscarea plantelor considerate infectate?
- 5) Articolul 296 al doilea paragraf TFUE și articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene^[17] se opun aplicării articolului 6 alineatele (2) și (4) din Decizia de punere în aplicare 2015/789, în măsura în care prevede eliminarea imediată, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor care au fost testate și despre care s-a constatat că sunt infectate, a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, întrucât este lipsit de o motivare corespunzătoare?
- 6) Principiile adecvării și proporționalității se opun aplicării Deciziei de punere în aplicare 2015/789, astfel cum a fost transpusă în ordinea juridică italiană prin Decretul [din 19 iunie 2015], care prevede măsuri de eliminare a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, a plantelor despre care se cunoaște că sunt infectate cu organismul specificat și a plantelor care prezintă

17 — Denumită în continuare „carta”.

simptome care indică o posibilă infecție cu organismul [*Xylella fastidiosa*] sau despre care se suspectează că sunt infectate cu organismul respectiv, fără să prevadă o formă de despăgubire în favoarea proprietarilor care nu se fac vinovați de răspândirea organismului în discuție?”

26. Punând în discuție validitatea Deciziei de punere în aplicare 2015/789, prezenta cerere de decizie preliminară invită la examinarea problemei subiacente dacă, prin adoptarea acestei decizii, Comisia a reușit să asigure un just echilibru între, pe de o parte, preocupările de protecție a zonelor neafectate încă de bacterie și, pe de altă parte, apărarea intereselor proprietarilor sau a exploatanților terenurilor aflate în zonele deja infectate.

27. În prezentele concluzii, vom arăta că măsura de eliminare a plantelor prevăzută la articolul 6 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 trebuie să fie implementată de statul membru în cauză după efectuarea tratamentelor fitosanitare prevăzute la articolul 6 alineatul (4) din această decizie și că nu există o contradicție între diferitele măsuri prevăzute de această din urmă dispoziție, care respectă obligația de motivare.

28. Vom arăta, de asemenea, că Comisia nu a depășit competențele de executare conferite de articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2000/29 și nici nu a încălcat principiul precauției sau principiul proporționalității prin prevederea eliminării imediate a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate.

29. Vom susține că din articolul 17 din cartă decurge un drept al proprietarilor plantelor distruse de a primi o despăgubire rezonabilă în raport cu valoarea acestor bunuri și că tăcerea păstrată cu privire la acest aspect prin Directiva 2000/29 și prin Decizia de punere în aplicare 2015/789 nu poate fi interpretată în sensul că exclude un asemenea drept. Rezultă de aici, în opinia noastră, că statele membre care, atunci când adoptă măsuri în temeiul Deciziei de punere în aplicare 2015/789, pun în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, au obligația să instituie un sistem de despăgubire.

30. Vom concluziona de aici că examinarea întrebărilor nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Deciziei de punere în aplicare 2015/789.

II – Cadrul juridic

A – Directiva 2000/29

31. La 8 mai 2000, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Directiva 2000/29, care codifică Directiva 77/93/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1976 privind măsurile de protecție împotriva introducerii în Comunitate a unor organisme dăunătoare plantelor sau produselor vegetale și împotriva răspândirii lor în Comunitate¹⁸, care a fost modificată în mai multe rânduri¹⁹.

32. Potrivit articolului 16 din Directiva 2000/29:

„(1) Fiecare stat membru anunță de îndată în scris Comisia și celelalte state membre în legătură cu apariția pe teritoriul lor a oricăruia dintre organismele dăunătoare enumerate în anexa I, partea A, secțiunea I sau anexa II, partea A, secțiunea I sau cu privire la apariția într-o parte din teritoriul său, apariție care anterior era necunoscută, a oricăruia dintre organismele dăunătoare enumerate în anexa I, partea A, secțiunea II sau în partea B sau în anexa II, partea A, secțiunea II sau în partea B.

18 — JO 1977, L 26, p. 20.

19 — Directivă astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 1999/53/CE a Comisiei din 26 mai 1999 (JO 1999, L 142, p. 29).

Statul membru ia toate măsurile necesare pentru eradicarea sau, atunci când acest lucru nu este posibil, pentru prevenirea răspândirii organismelor dăunătoare în cauză. El informează Comisia și celelalte state membre în legătură cu măsurile luate.

(2) Fiecare stat membru aduce de îndată la cunoștință în scris Comisiei și celorlalte state membre apariția reală sau posibilă a oricăror organisme dăunătoare care nu sunt cuprinse în anexa I sau anexa II, a căror apariție nu a fost cunoscută anterior pe teritoriul său. De asemenea, acesta informează Comisia și celelalte state membre cu privire la măsurile de protecție pe care le-a luat sau intenționează să le ia. Măsurile trebuie, *inter alia*, să poată preveni riscul răspândirii organismului dăunător în cauză pe teritoriul celorlalte state membre.

În ceea ce privește loturile de plante, produse vegetale sau alte obiecte din țările terțe considerate un pericol iminent de introducere sau răspândire a organismelor dăunătoare menționate la alineatul (1) și în primul paragraf al acestui alineat, statul membru respectiv ia de îndată măsurile necesare pentru protecția teritoriului Comunității de pericolul menționat și informează Comisia și celelalte state membre cu privire la aceasta.

În cazul în care statul membru consideră că mai există un alt pericol iminent decât cel menționat la al doilea paragraf, acesta informează de îndată în scris Comisia și celelalte state membre cu privire la măsurile pe care ar dori să le vadă luate. În cazul în care acesta consideră că aceste măsuri nu se iau în timp util pentru a se putea preveni introducerea sau răspândirea organismului dăunător pe teritoriul său, statul membru respectiv poate lua temporar măsurile suplimentare pe care le consideră necesare, atât timp cât Comisia nu adoptă măsurile menționate la alineatul (3).

Comisia prezintă un raport Consiliului cu privire la aplicarea acestei dispoziții, împreună cu orice propunere, până la 31 decembrie 1992.

(3) În cazurile menționate la alineatele (1) și (2), Comisia examinează situația cât mai repede posibil în cadrul Comitetului permanent fitosanitar. Investigațiile la fața locului se pot efectua sub autoritatea Comisiei și în conformitate cu dispozițiile relevante din articolul 21. În conformitate cu procedura prevăzută la articolul 18 alineatul (2), se pot lua măsurile necesare pe baza unei analize a riscului fitosanitar sau a unei analize preliminare a riscului fitosanitar în cazurile menționate la alineatul (2), inclusiv cele prin care se poate decide dacă măsurile luate de către statele membre ar trebui abrogate sau modificate. Comisia urmărește evoluția situației și, în conformitate cu aceeași procedură, modifică sau abrogă, după caz, măsurile menționate. Până la adoptarea unei măsuri în conformitate cu procedura menționată anterior, statul membru poate să mențină măsurile pe care le-a pus în aplicare.

(4) Normele de punere în aplicare a alineatelor (1) și (2) se adoptă, dacă este necesar, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 18 alineatul (2).

(5) În cazul în care Comisia n-a fost informată despre măsurile adoptate în temeiul alineatelor (1) și (2) sau în cazul în care consideră măsurile inadecvate, aceasta poate, până la reunirea Comitetului fitosanitar permanent, pe baza unei analize preliminare a riscului fitosanitar, să ia măsuri preventive de eradicare sau, dacă aceasta nu este posibilă, de oprire a răspândirii organismului dăunător respectiv. Aceste măsuri se prezintă Comitetului fitosanitar permanent în cel mai scurt termen, pentru a fi confirmate, modificate sau anulate în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 18 alineatul (2).”

33. Articolul 18 din Directiva 2000/29 prevede:

„(1) Comisia este asistată de Comitetul fitosanitar permanent instituit prin Decizia 76/894/CEE a Consiliului^[20] [...]

(2) Atunci când se face referire la prezentul alineat, articolele 5 și 7 din Decizia 1999/468/CE^[21] se aplică.

Termenul prevăzut la articolul 5 alineatul (6) din Decizia 1999/468[...] este stabilit la trei luni.

[...]”

34. Partea A secțiunea I litera (b) din anexa I la Directiva 2000/29 menționează bacteria *Xylella fastidiosa* (Well și Raju) printre organismele dăunătoare ale căror introducere și răspândire pe teritoriul tuturor statelor membre sunt interzise.

B – Decizia de punere în aplicare 2015/789

35. Articolul 1 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 definește noțiunea „organism specificat” în sensul că regrupează toate izolatele europene și neeuropene de *Xylella fastidiosa* (Wells și al.). Acest articol distinge, în plus, „plantele specificate” enumerate în anexa I la această decizie de punere în aplicare și „plantele-gazdă” enumerate în anexa II la aceasta, primele fiind toate plantele despre care se cunoaște că sunt susceptibile la organismul specificat, în timp ce plantele-gazdă sunt plantele cunoscute ca fiind susceptibile doar la izolatele europene ale bacteriei.

36. Articolul 4 din Decizia de punere în aplicare 2015/789, intitulat „Stabilirea zonelor delimitate”, prevede:

„(1) În cazul în care prezența organismului specificat este confirmată, statul membru în cauză delimitează, de îndată, o zonă în conformitate cu punctul 2 [...]

(2) Zona delimitată cuprinde o zonă în care se înregistrează infecții și o zonă tampon.

Zona în care se înregistrează infecții se delimitează astfel încât să includă toate plantele cunoscute ca fiind infectate cu organismul specificat, toate plantele care prezintă simptome care indică posibile infecții cu respectivul organism și toate celelalte plante susceptibile de a fi infectate cu respectivul organism din cauza proximității lor față de plantele infectate sau din cauza unei surse comune de producție, dacă se cunoaște, cu plantele infectate sau cu plantele crescute din acestea.

În ceea ce privește prezența organismului specificat în provincia Lecce, zona în care se înregistrează infecții include cel puțin întregul teritoriu al provinciei respective.

Zona tampon are o lățime de cel puțin 10 km, înconjurând zona în care se înregistrează infecții.

Delimitarea exactă a zonelor se bazează pe principii științifice solide, pe biologia organismului specificat și a vectorilor săi, pe nivelul de infecție, pe prezența vectorilor și pe distribuția plantelor specificate în zona vizată.

20 — Decizia din 23 noiembrie 1976 de constituire a unui Comitet fitosanitar permanent (JO 1976, L 340, p. 25, Ediție specială, 03/vol. 2, p. 168).

21 — Decizia Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO 1999, L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159).

(3) Dacă prezența organismului specificat este confirmată în zona tampon, delimitarea zonei în care se înregistrează infecții și a zonei tampon se revizuieste de îndată și se modifică în mod corespunzător.

(4) Pe baza notificărilor transmise de statele membre în conformitate cu Decizia de punere în aplicare 2014/917/UE a Comisiei^[22], Comisia întocmește și actualizează o listă cu zonele delimitate și comunică această listă statelor membre.

(5) În cazul în care, pe baza anchetelor menționate la articolul 3 și a monitorizării menționate la articolul 6 alineatul (7), organismul specificat nu este depistat într-o zonă delimitată timp de 5 ani, această delimitare poate fi anulată. În astfel de cazuri, statul membru în cauză informează Comisia și celelalte state membre.

[...]

37. Potrivit articolului 6 din Decizia de punere în aplicare 2015/789, intitulat „Măsuri de eradicare”:

„(1) Statele membre, după ce au stabilit zona delimitată menționată la articolul 4, iau, în zona respectivă, măsurile prezentate la alineatele (2)-(11).

(2) Statul membru în cauză, în interiorul unei zone cu raza de 100 m în jurul plantelor care au fost testate și despre care s-a constatat că sunt infectate cu organismul specificat, elimină imediat:

(a) plantele-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate;

(b) plantele cert infectate cu organismul specificat;

(c) plantele care prezintă simptome care indică o posibilă infecție cu respectivul organism sau despre care se suspectează că sunt infectate cu organismul respectiv.

(3) Statul membru în cauză prelevează de la plantele specificate aflate într-o zonă cu raza de 100 m în jurul fiecărei plante infectate eșantioane pe care le testează, în conformitate cu Standardul internațional pentru măsuri fitosanitare (International Standard for Phytosanitary Measures) ISPM nr. 31 [...]

(4) Statul membru în cauză efectuează tratamente fitosanitare adecvate înainte de eliminarea plantelor menționate la alineatul (2) împotriva vectorilor organismului specificat și a plantelor care ar putea găzdui respectivii vectori. Respectivetele tratamente pot include, dacă este cazul, eliminarea plantelor.

(5) Statul membru în cauză, la fața locului sau într-un loc apropiat desemnat în acest scop din zona în care se înregistrează infecții, distruge plantele și părțile plantelor menționate la alineatul (2), într-un mod prin care să se asigure faptul că organismul specificat nu se răspândește.

[...]

(9) Dacă este necesar, statul membru în cauză ia măsuri vizând orice particularitate sau complicație despre care se poate considera în mod rezonabil că ar putea împiedica, stânjeni sau întârzia eradicarea, în particular cele legate de accesibilitate și de distrugerea adecvată a tuturor plantelor infectate sau suspectate a fi infectate, indiferent de locul în care se află acestea, de faptul că sunt proprietate publică sau privată sau de persoana sau entitatea responsabilă de ele.

22 — Decizie de punere în aplicare din 15 decembrie 2014 de stabilire a normelor detaliate de punere în aplicare a Directivei 2000/29/CE a Consiliului în ceea ce privește notificarea prezenței organismelor dăunătoare și măsurile luate sau care urmează să fie luate de statele membre (JO 2014, L 360, p. 59).

(10) Statul membru în cauză ia orice altă măsură care ar putea contribui la eradicarea organismului specificat, în conformitate cu ISPM nr. 9 [...] și aplicând o abordare integrată în conformitate cu principiile stabilite în ISPM nr. 14[...]

[...]”

38. Articolul 7 din Decizia de punere în aplicare 2015/789, intitulat „Măsuri de izolare”, prevede:

„(1) Prin derogare de la articolul 6, doar în provincia Lecce, organismul oficial responsabil din statul membru în cauză poate decide să aplice măsuri de izolare, astfel cum se menționează la alineatele (2)-(6) [...]

(2) Statul membru în cauză elimină fără întârziere cel puțin toate plantele care au fost depistate ca fiind infectate cu organismul specificat, în cazul în care acestea sunt situate în oricare dintre următoarele locuri:

- (a) în apropierea locurilor menționate la articolul 9 alineatul (2);
- (b) în apropierea locurilor unde se află plante cu valoare culturală, socială sau științifică deosebită;
- (c) în interiorul unui segment de 20 km de la frontiera zonei de izolare cu restul teritoriului Uniunii.

Se iau toate măsurile de precauție necesare pentru a evita răspândirea organismului specificat în cursul eliminării și după eliminare.

(3) Statul membru în cauză prelevează eșantioane, pe care le testează, de la plantele-gazdă aflate într-o zonă cu raza de 100 m în jurul plantelor menționate la alineatul (2) și despre care s-a constatat că sunt infectate de organismul testat, în conformitate cu Standardul internațional pentru măsuri fitosanitare ISPM nr. 31. Respectiva testare se efectuează la intervale regulate, cel puțin de două ori pe an.

(4) Statul membru în cauză efectuează tratamente fitosanitare adecvate înainte de eliminarea plantelor menționate la alineatul (2) împotriva vectorilor organismului specificat și a plantelor care ar putea găzdui respectivii vectori. Respectivetele tratamente pot include, dacă este cazul, eliminarea plantelor.

(5) Statul membru în cauză, la fața locului sau într-un loc apropiat desemnat în acest scop din zona de izolare, distruge plantele și părțile plantelor menționate la alineatul (2), într-un mod prin care să se asigure faptul că organismul specificat nu se răspândește.

(6) Statul membru în cauză aplică practici agricole corespunzătoare pentru gestionarea organismului specificat și a vectorilor săi.”

39. Articolul 8 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 prevede stabilirea unei zone de supraveghere în Italia, cu o lățime de cel puțin 30 km.

III – **Aprecierea noastră**

A – *Cu privire la admisibilitatea întrebărilor*

40. Prin intermediul celor șase întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Decizia de punere în aplicare 2015/789 încalcă, pentru motive diferite, articolul 296 al doilea paragraf TFUE, articolul 41 din cartă, articolul 11 alineatul (3), articolul 13c alineatul (7) și articolul 16 alineatele (1)-(3) și (5) din Directiva 2000/29, precum și principiile adecvării și proporționalității.

41. Întrucât validitatea Deciziei de punere în aplicare 2015/789 se contestă pe cale incidentă de către reclamantii din litigiul principal cu ocazia unei acțiuni la instanța națională introduse, printre altele, împotriva decretului din 19 iunie 2015, elaborat în mod direct în temeiul acestei decizii de punere în aplicare, ale cărei dispoziții le reia, în esență, este necesar să se verifice, în prealabil, admisibilitatea întrebărilor adresate în această situație specifică.

42. Reiese astfel dintr-o jurisprudență constantă că Curtea subordonează dreptul unei părți de a invoca pe cale de excepție invaliditatea unui act al Uniunii condiției că această parte nu dispunea de dreptul de a solicita în mod direct anularea acestuia la instanța Uniunii, în temeiul articolului 263 TFUE²³.

43. Cu toate acestea, în măsura în care soluția este întemeiată pe riscul eludării caracterului definitiv al unui act al Uniunii, aceasta se aplică doar față de o parte care se prevalează de nelegalitatea unui act al Uniunii în fața unei instanțe naționale, în condițiile în care ar fi putut, fără nicio îndoială, să introducă o acțiune în anulare împotriva acestui act, însă a omis să facă acest lucru în termenele stabilite²⁴. Partea despre care nu rezultă că avea, în mod evident, posibilitatea de a introduce o acțiune directă în anulare împotriva deciziei își păstrează, așadar, posibilitatea de a contesta în mod indirect legalitatea acesteia.

44. Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, „[o]rice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare”.

45. În speță, întrucât este cert că reclamantii din litigiul principal nu sunt destinatarii Deciziei de punere în aplicare 2015/789, aceasta fiind adresată statelor membre, trebuie analizat dacă sunt vizați direct și individual de decizia menționată, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, sau dacă această decizie de punere în aplicare poate fi calificată drept act normativ care nu presupune măsuri de executare, în sensul acestei dispoziții, și care privește direct reclamantii din litigiul principal, precizând că considerăm că examinarea prezenței sau a lipsei caracterului normativ al actului trebuie să fie efectuată anterior examinării eventualei afectări directe și individuale.

46. În primul rând, considerăm că Decizia de punere în aplicare 2015/789 constituie un act normativ care presupune măsuri de executare.

47. În această privință, trebuie să se observe mai întâi că noțiunea „acte normative”, prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, include actele cu aplicabilitate generală, cu excluderea actelor legislative²⁵.

48. Deși noțiunea „decizie” este definită în general ca un act cu caracter individual obligatoriu doar pentru persoanele cărora li se adresează²⁶, aceasta poate prezenta totuși un caracter normativ atunci când nu se aplică unor destinatari limitați, ci unor categorii de persoane avute în vedere în mod general și abstract²⁷. De altfel, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, potențialitatea normativă a unei decizii poate fi recunoscută cu atât mai mult cu cât articolul 288 TFUE prevede în mod expres că un act poate constitui o decizie chiar dacă nu indică destinatarii.

23 — A se vedea printre altele Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punctul 17).

24 — A se vedea printre altele Hotărârea din 5 martie 2015, Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punctul 30).

25 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 58, 60 și 61).

26 — A se vedea jurisprudența constantă potrivit căreia „[c]riteriul pentru a distinge între un regulament și o decizie trebuie căutat în aplicabilitatea generală sau nu a actului în cauză” (a se vedea printre altele Hotărârea din 17 martie 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 51 și jurisprudența citată).

27 — A se vedea în acest sens Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire”, în Dony, M., și de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 387, care observă că „aplicarea principiului «depășirii aparenței» se aplică și pentru deciziile adresate statelor membre care pot avea o sferă normativă [...] atunci când aceste decizii se aplică unui ansamblu de persoane prin referire la o situație obiectivă de fapt sau de drept definită în legătură cu finalitatea acestor acte” (p. 395).

49. Noțiunea „decizie normativă” nu ține, așadar, de un oximoron juridic și, în plus, aprecierea naturii juridice a unui act emis de Consiliu sau de Comisie nu depinde doar de denumirea sa oficială, ci trebuie să țină seama, în primul rând, de obiectul și de conținutul acestuia²⁸. De asemenea, pentru a califica Decizia de punere în aplicare 2015/789, trebuie să se examineze dacă aceasta are aplicabilitate generală.

50. Potrivit jurisprudenței Curții, un act are aplicabilitate generală dacă se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și dacă produce efecte juridice în privința unor categorii de persoane avute în vedere în mod general și abstract²⁹.

51. Tot în temeiul unei jurisprudențe constante, aplicabilitatea generală și, așadar, natura normativă a unui act nu sunt puse în discuție de posibilitatea de a determina, cu mai multă sau mai puțină precizie, numărul sau chiar identitatea subiecților de drept cărora li se aplică la un moment dat, atât timp cât nu se contestă că această aplicare se efectuează pe baza unei situații obiective de drept sau de fapt definite de act, în raport cu finalitatea acestuia din urmă³⁰.

52. În speță, este necesar să se constate, pe de o parte, că Decizia de punere în aplicare 2015/789 nu a fost adoptată conform procedurii legislative și, pe de altă parte, că obligațiile stabilite în această decizie de punere în aplicare sunt formulate în termeni generali și abstracti și se adresează tuturor statelor membre, astfel cum prevede în mod explicit articolul 21 din decizia de punere în aplicare menționată. În pofida faptului că Republica Italiană este mai vizată decât alte state membre și că articolul 7 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 se referă doar la o regiune geografică determinată, respectiv provincia Lecce, această decizie de punere în aplicare nu se adresează unor destinatari limitați, desemnați sau identificabili, ci se aplică în mod abstract unor zone geografice delimitate în mod obiectiv în funcție de prezența bacteriei³¹. În plus, decizia de punere în aplicare menționată produce efecte juridice imediate, în toate statele membre, în privința unor categorii de persoane avute în vedere în mod general și abstract.

53. În continuare, este necesar să se arate că Decizia de punere în aplicare 2015/789 presupune măsuri de executare.

54. Pentru a aprecia dacă un act normativ presupune măsuri de executare, trebuie să se facă o raportare la poziția persoanei care invocă dreptul la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE³² și să se facă referire numai la obiectul acțiunii³³.

55. În plus, în cadrul acestei aprecieri, este lipsit de relevanță aspectul dacă respectivele măsuri au sau nu au un caracter mecanic³⁴.

28 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes și alții/Consiliul (16/62 și 17/62, EU:C:1962:47, p. 918).

29 — A se vedea Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punctul 51 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 17 martie 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 51).

30 — A se vedea printre altele Ordonanța din 28 iunie 2001, Eridania și alții/Consiliul (C-352/99 P, EU:C:2001:364, punctul 19 și jurisprudența citată).

31 — Reiese din jurisprudență că limitările sau derogările cu caracter temporar sau cu aplicabilitate teritorială pe care le implică un text fac parte integrantă din dispozițiile de ansamblu care le conțin și participă, cu excepția cazului în care există un abuz de putere, la caracterul general al acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 1993, Gibraltar/Consiliul, C-298/89, EU:C:1993:267, punctul 18).

32 — A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 30), și Hotărârea din 10 decembrie 2015, Kyocera Mita Europe/Comisia (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punctul 44).

33 — A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 31), și Hotărârea din 10 decembrie 2015, Kyocera Mita Europe/Comisia (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punctul 45).

34 — A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctele 41 și 42), precum și Hotărârea din 10 decembrie 2015, Kyocera Mita Europe/Comisia (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punctul 46).

56. În speță, pentru a determina dacă Decizia de punere în aplicare 2015/789 presupune măsuri de executare, trebuie să se verifice dacă această decizie de punere în aplicare stabilește ea însăși măsurile de profilaxie necesare pentru combaterea bacteriei sau dacă este necesară în acest scop o decizie a autorităților naționale.

57. Este suficient să se constate că Decizia de punere în aplicare 2015/789 obligă statele membre să adopte măsuri care constau, în special, în delimitarea pe teritoriul lor, în conformitate cu prevederile articolului 4 din aceasta, a unor zone în care se înregistrează infecții și a unor zone tampon, precum și în eradicarea sau, doar pentru provincia Lecce, în eventuala izolare a plantelor infectate și a plantelor-gazdă. Această decizie de punere în aplicare trebuie să fie, așadar, implementată prin intermediul unor măsuri naționale care pot face obiectul unei acțiuni din partea destinatarilor lor.

58. În al doilea rând, trebuie să se constate că reclamanții din litigiul principal nu sunt vizați în mod individual de Decizia de punere în aplicare 2015/789.

59. Considerăm că lipsa afectării individuale decurge în mod necesar din constatarea naturii normative a acestei decizii nu doar în mod formal, ci și material, întrucât criteriul reținut pentru a determina capacitatea acestui act de a avea un caracter normativ – care are legătură cu dimensiunea sa abstractă și cu obiectivitatea situațiilor pe care trebuie să le reglementeze – exclude, în opinia noastră, ca actul respectiv să poată produce efecte în privința reclamanților din litigiul principal ca urmare a unor calități care le sunt specifice sau a unei situații de fapt care îi caracterizează în raport cu orice altă persoană și, prin urmare, să îi individualizeze în mod similar unui destinatar.

60. Întrucât condițiile legate de faptul de a fi vizat în mod direct, cât și individual de actul Uniunii sunt cumulative, nu este necesar să se verifice dacă, în speță, reclamanții din litigiul principal sunt sau nu sunt vizați direct de Decizia de punere în aplicare 2015/789.

61. Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, nu rezultă că ar fi admisibilă o acțiune în anulare a reclamanților din litigiul principal împotriva Deciziei de punere în aplicare 2015/789. Trebuie să se concluzioneze de aici că aceștia au dreptul să invoce invaliditatea acestei decizii de punere în aplicare în fața instanței de trimitere, astfel încât întrebările adresate sunt admisibile.

B – Cu privire la validitatea Deciziei de punere în aplicare 2015/789

1. Cu privire la prima și la a treia întrebare

62. Prin intermediul primei și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească, pe de o parte, dacă articolul 6 alineatele (2) și (4) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 este nevalid în măsura în care încalcă articolul 13 alineatul (3), articolul 13c alineatul (7) și articolul 16 alineatele (1)-(3) și (5) din Directiva 2000/29, dat fiind că impune eliminarea imediată a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate, prevăzând în mod simultan că, înainte de eliminarea plantelor, statul membru în cauză efectuează tratamente fitosanitare adecvate împotriva vectorilor organismului specificat și a plantelor care ar putea găzdui respectivii vectori, aceste tratamente putând include, dacă este cazul, eliminarea plantelor și, pe de altă parte, în măsura în care această dispoziție trebuie interpretată în sensul că măsura de eradicare prevăzută la alineatul (2) ar putea fi impusă înainte și independent de aplicarea preventivă a măsurilor prevăzute la alineatele (3) și (4), dacă dispoziția menționată este nevalidă în lumina articolului 16 alineatele (1)-(3) și (5) din Directiva 2000/29, a principiilor proporționalității și caracterului logic, precum și a principiului respectării normelor de procedură.

63. Reiese din motivarea deciziei de trimitere (C-79/16) și din formularea întrebărilor adresate că instanța de trimitere ridică problema coroborării dispozițiilor articolului 6 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789, care impune eliminarea „imediată” a plantelor infectate și a plantelor-gază, indiferent de starea lor de sănătate, cu dispozițiile articolului 6 alineatele (3) și (4) din aceasta, care prevăd prelevarea de eșantioane și efectuarea prealabilă a unor tratamente fitosanitare adecvate împotriva vectorilor bacteriei.

64. Mai precis, aceasta ridică problema dacă măsurile de eradicare pot fi dispuse fără efectuarea prealabilă a unor tratamente fitosanitare și dacă aceste două serii de dispoziții nu sunt afectate de o contradicție internă de natură să le afecteze validitatea.

65. Nu găsim nicio certitudine în ceea ce privește interpretarea dispozițiilor în discuție și nicio contradicție care le-ar face inaplicabile.

66. Alineatele (2), (3) și (4) ale articolului 6 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 prevăd că statul membru în cauză „elimină imediat” plantele-gază, plantele infectate, precum și plantele care prezintă simptome care indică o posibilă infecție sau despre care se suspectează că sunt infectate, „prelevează de la plantele specificate aflate într-o zonă cu raza de 100 m în jurul fiecărei plante infectate eșantioane pe care le testează” și că, „[s]tatul membru în cauză efectuează tratamente fitosanitare adecvate înainte de eliminarea plantelor menționate la alineatul (2) împotriva vectorilor [*Xylella fastidiosa*] plantelor care ar putea găzdui respectivii vectori”, aceste tratamente putând include, dacă este cazul, „eliminarea plantelor”.

67. Interpretarea acestor dispoziții arată că statul membru în cauză trebuie, înainte de a elimina plantele-gază și plantele infectate, să efectueze un tratament fitosanitar destinat combaterii vectorilor bolii, cu alte cuvinte împotriva insectelor care sug și se hrănesc cu seva din xilemul plantelor, eradicând aceste insecte sau eliminând plantele care le găzduiesc. Acest tratament fitosanitar prealabil răspunde logicii procedurilor de eradicare propuse de Avizul EFSA adoptat la 30 decembrie 2014³⁵, care menționează că, în cazul în care prima măsură care trebuie luată în zonele delimitate este eliminarea cât mai rapid posibil a plantelor infectate, trebuie să se efectueze în prealabil un tratament insecticid, întrucât insectele vectori se pot deplasa de la plantele infectate la alte plante³⁶.

68. În temeiul articolului 6 alineatul (3) din Decizia de punere în aplicare 2015/789, statul membru în cauză trebuie, în plus, fără o mențiune cronologică, să preleveze de la toate plantele specificate eșantioane pe care le testează, precizându-se că această categorie de plante este mai largă decât cea a plantelor-gază, întrucât corespunde tuturor plantelor susceptibile la izolatele europene și neeuropene ale bacteriei.

69. Efectuarea prealabilă a tratamentelor fitosanitare destinate combaterii vectorilor bolii, care poate include eliminarea plantelor care le găzduiesc, prelevările de eșantioane și efectuarea de analize cu privire la toate plantele specificate nu implică nicio contradicție cu eliminarea plantelor-gază și a plantelor infectate, despre care se suspectează că sunt infectate sau care prezintă simptome ale infecției. În definitiv, măsurile prevăzute la articolul 6 alineatele (2)-(4) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 sunt de natură diferită și au aplicabilitate diferită și, în ceea ce le privește pe cele prevăzute la articolul 6 alineatele (2) și (4) din aceasta, se aplică succesiv. Prin urmare, acestea nu sunt nicidecum incompatibile.

35 — A se vedea „Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella fastidiosa* in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options”, disponibil pe pagina de internet a EFSA.

36 — A se vedea punctul 4.6.8 din acest aviz.

70. Din considerațiile care precedă rezultă, pe de o parte, că articolul 6 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 trebuie interpretat în sensul că măsura de eliminare a plantelor prevăzută la alineatul (2) al acestuia trebuie aplicată de statul membru în cauză după efectuarea tratamentelor fitosanitare prevăzute la alineatul (4) al acestuia și, pe de altă parte, că examinarea primei și a celei de a treia întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 6 alineatele (2)-(4) din Decizia de punere în aplicare 2015/789.

2. Cu privire la a cincea întrebare

71. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 6 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 este nevalid prin aceea că măsura de eliminare imediată a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate, nu ar respecta obligația de motivare.

72. Conform Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio), motivarea Deciziei de punere în aplicare 2015/789 pare lacunară în măsura în care nu conține nicio mențiune referitoare la faptul că Comisia a verificat proporționalitatea măsurilor impuse statelor membre.

73. Trebuie amintit că, deși motivarea impusă de articolul 296 TFUE trebuie adaptată la natura actului în discuție și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției Uniunii care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul, cu toate acestea, nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de drept sau de fapt pertinente³⁷.

74. În plus, respectarea obligației de motivare trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare a actului, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Atunci când este vorba, precum în cauzele din litigiul principal, despre un act destinat unei aplicări generale, motivarea se poate limita să menționeze, pe de o parte, situația de ansamblu care a condus la adoptarea acestuia și, pe de altă parte, scopurile generale pe care își propune să le atingă. În cazul în care din actul contestat rezultă esențialul obiectivului urmărit de instituție, ar fi inutil să se impună o motivare specifică pentru fiecare dintre alegerile tehnice pe care aceasta le-a efectuat³⁸.

75. În speță, considerentele (1)-(3) ale Deciziei de punere în aplicare 2015/789 permit să se înțeleagă motivele pentru care măsurile de eradicare adoptate au fost extinse la toate plantele-gazdă care se află în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate. Respectivul măsurii răspund astfel obiectivului general, exprimat în considerentele (1) și (3) ale acesteia, de a consolida măsurile de eradicare în urma descoperirii unor noi focare și de a evita răspândirea *Xylella fastidiosa* în restul Uniunii și preocupării de a ține seama de noile avize științifice adoptate de EFSA la 30 decembrie 2014 și la 20 martie 2015, care au extins lista speciilor de plante susceptibile la bacterie, limitând totodată anumite măsuri doar la plantele-gazdă „pentru a se asigura proporționalitatea”.

76. Din aceste considerații rezultă că Decizia de punere în aplicare 2015/789 respectă obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE.

37 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 2015, Estonia/Parlamentul European și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 58 și jurisprudența citată).

38 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 2015, Estonia/Parlamentul European și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 60 și jurisprudența citată).

3. Cu privire la a doua întrebare

77. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 6 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 este nevalidă în măsura în care încalcă dispozițiile Directivei 2000/29, în special articolul 16 alineatul (1) din aceasta, prin faptul că prevede eliminarea imediată a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate.

78. În urma examinării considerentelor (11) și (37), a articolului 1 alineatul (2), a articolul 11 alineatul (3), a articolului 16 alineatele (1) și (5), a articolului 22 și a articolului 23 alineatul (2) din aceasta, precum și a părții A secțiunea I punctele 17, 20, 23.1 și 37 din anexa IV la aceasta, instanța de trimitere consideră că Directiva 2000/29 nu prevede dispoziții care să permită distrugerea plantelor sănătoase, chiar și în scopuri preventive, pentru evitarea unei posibile răspândiri a unui organism patogen recunoscut și clasificat și că, dimpotrivă, aceasta urmărește, în ansamblu, protecția organismelor care nu sunt încă infectate. Conform sistemului instituit prin această directivă, ar putea fi distruse sau eliminate doar plantele care, după ce au făcut obiectul unei inspecții, s-au dovedit a fi deja infectate sau care, cel puțin, prezintă simptome obiective și perceptibile care permit să se suspecteze, în mod nearbitrar, că acestea pot fi infectate. Or, Decizia de punere în aplicare 2015/789 impune eliminarea plantelor care nu prezintă simptome ale infecției.

79. În observațiile scrise și în ședință, reclamantii din litigiul principal au susținut în același sens că noțiunea de eradicare nu este sinonimă cu tăierea și că eradicarea prevăzută la articolul 16 din Directiva 2000/29 se raportează în mod exclusiv la organisme dăunătoare, astfel încât doar plantele infectate ar putea fi tăiate.

80. Întrucât Decizia de punere în aplicare 2015/789 a fost adoptată doar în lumina Directivei 2000/29 și în special a articolului 16 alineatul (3) a patra teză din aceasta, întrebarea adresată de instanța de trimitere se reduce la problema dacă această directivă abilitază Comisia să impună statelor membre adoptarea unor măsuri de eradicare privind plante sănătoase sau dacă, dimpotrivă, prin adoptarea unor asemenea măsuri, această instituție a depășit competențele pe care directiva menționată i le-a conferit pentru executarea normelor pe care le-a prevăzut.

81. Această întrebare nu privește, așadar, legalitatea deciziei legiuitorului Uniunii de a conferi, în temeiul articolului 202 a treia liniuță CE, o competență de executare Comisiei, ci legalitatea actului de executare, și anume Decizia de punere în aplicare 2015/789, întemeiată pe articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2000/29, în sensul că instituția menționată și-ar fi depășit competențele de executare.

82. Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, expresia „competențe de executare” conținută în articolul 202 a treia liniuță CE includea competența de punere în aplicare, la nivelul Uniunii, a unui act legislativ al acesteia din urmă sau a anumitor dispoziții ale acestuia, precum și, în anumite împrejurări, competența de a adopta acte normative care completează sau modifică elemente neesențiale ale unui act legislativ.

83. Tratatul de la Lisabona a introdus o distincție între competența de executare și competența delegată. În cazul în care se conferă Comisiei o competență de executare în temeiul articolului 291 alineatul (2) TFUE, aceasta este chemată să precizeze conținutul actului legislativ pentru a asigura punerea sa în aplicare în condiții uniforme în toate statele membre. În conformitate cu articolul 290 alineatul (1) TFUE, atunci când o competență delegată este conferită acestei instituții, Comisia are competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

84. În opinia noastră, este clar că competența conferită Comisiei prin articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2000/29 pentru a adopta „măsurile necesare” în situațiile prevăzute la alineatele (1) și (2) ale acestui articol ține de competența de executare, în sensul acestei noi distincții. Constatăm, pe de altă parte, că, în conformitate cu prevederile articolului 291 alineatul (4) TFUE, actul a fost calificat drept decizie de „punere în aplicare”.

85. Rezultă din articolul 290 alineatul (1) coroborat cu articolul 291 alineatul (2) TFUE că Comisia, în exercitarea unei competențe de executare, nu poate nici să modifice, nici să completeze actul legislativ, nici măcar în ceea ce privește elementele sale neesențiale³⁹.

86. În plus, reiese dintr-o jurisprudență constantă că competența de executare a Comisiei este marcată de importanta marjă de apreciere lăsată acestei instituții care este liberă să stabilească, sub controlul erorii vădite de apreciere și a abuzului de putere, ceea ce este necesar și adecvat în raport cu obiectivele urmărite prin reglementarea de bază. Conform formulei utilizate în mod obișnuit de Curte, atât înainte, cât și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, „în cadrul competenței sale de executare, ale cărei limite sunt evaluate în special în funcție de obiectivele generale esențiale ale actului legislativ în cauză, Comisia este autorizată să adopte toate măsurile necesare sau utile pentru punerea în aplicare a actului menționat, în măsura în care nu sunt contrare acestuia”⁴⁰.

87. În plus, trebuie să se arate că competența de executare a Comisiei s-a exercitat, în speță, în domeniul specific al aprecierii măsurilor care trebuie luate pentru combaterea unui risc pentru sănătatea plantelor. Or, potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante, în ceea ce privește un domeniu în care legiuitorul Uniunii este chemat să efectueze aprecieri complexe în funcție de elemente tehnice și științifice care pot evolua rapid, controlul jurisdicțional al exercitării competenței sale nu poate fi decât restrâns. Acesta trebuie să se limiteze la a examina dacă nu este afectat de o eroare vădită de apreciere sau de un abuz de putere ori dacă legiuitorul Uniunii nu a depășit în mod vădit limitele puterii sale de apreciere⁴¹. Curtea a dedus de aici că numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în acest tip de domeniu, în raport cu obiectivul pe care instituția urmărește să îl atingă, poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri⁴².

88. Ținând seama de această marjă de apreciere și de controlul jurisdicțional restrâns care este rezultanta acesteia, vom examina legalitatea Deciziei de punere în aplicare 2015/789 în raport cu abilitarea conferită Comisiei.

89. Din considerentele (4)-(6) și din articolul 1 din Directiva 2000/29 reiese că aceasta urmărește în principal să asigure un nivel ridicat de protecție fitosanitară împotriva introducerii în Uniune a unor organisme dăunătoare în produsele importate din țări terțe⁴³.

90. Pe lângă normele referitoare la introducerea de plante care provin din țări terțe și la circulația plantelor în interiorul Uniunii, diverse măsuri sunt destinate combaterii prezenței și răspândirii organismelor dăunătoare care au intrat pe teritoriul Uniunii. Astfel, articolul 16 alineatul (1) din această directivă prevede, între altele, că fiecare stat membru trebuie să anunțe Comisia și celelalte state membre în legătură cu apariția pe teritoriul său a unor organisme dăunătoare care, precum bacteria *Xylella fastidiosa*, sunt enumerate în partea A secțiunea I din anexa I la directiva menționată.

39 — A se vedea Hotărârea din 15 octombrie 2014, Parlamentul European/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 45).

40 — A se vedea printre altele Hotărârea din 15 octombrie 2014, Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 44 și jurisprudența citată).

41 — A se vedea Hotărârea din 22 mai 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punctul 52 și jurisprudența citată).

42 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 77 și jurisprudența citată).

43 — Acesta era deja obiectul Directivei 77/93, pe care Directiva 2000/29 a înlocuit-o (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 septembrie 2003, Anastasiou și alții, C-140/02, EU:C:2003:520, punctul 45).

91. După această notificare, Directiva 2000/29 stabilește în mod concurent în sarcina statelor membre și a Comisiei obligația de a lua măsurile care se impun. Statelor membre, articolul 16 alineatul (1) din această directivă le impune obligația de a lua măsurile necesare pentru eradicarea sau pentru prevenirea răspândirii organismelor dăunătoare, în timp ce Comisiei, articolul 16 alineatul (3) din directiva menționată îi conferă competența de a adopta toate „măsurile necesare”, incluzând în mod explicit în această competență, care constituie, de asemenea, o obligație, pe cea de a abroga sau de a modifica deciziile luate de statele membre.

92. Dispozițiile articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2000/29 sunt formulate în termeni generali care nu permit să se infereze o eventuală limitare a domeniului de aplicare al măsurilor care pot fi luate doar la măsurile care privesc plantele deja infectate. Dimpotrivă, această dispoziție permite, fără deosebire, toate măsurile necesare pentru eradicarea sau prevenirea răspândirii organismelor dăunătoare, astfel încât, deși eradicarea sau prevederea răspândirii unor organisme presupune nu numai distrugerea plantelor infectate, dar și cea a plantelor sănătoase situate în apropiere, această măsură intră, de asemenea, în competențele conferite Comisiei.

93. Interpretarea restrictivă sugerată de reclamantii din litigiul principal nu își găsește, așadar, niciun fel de sprijin în textul articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2000/29. Aceasta nu se coroborează nici cu articolul 11 alineatul (3) și cu articolul 13c alineatul (7) din directiva respectivă, care nu sunt pertinente pentru a aprecia întinderea competenței de executare a Comisiei, dat fiind că aceasta se întemeiază doar pe articolul 16 alineatul (3) din directiva menționată. În orice caz, nu reiese din interpretarea acestor două dispoziții că aduc vreo limitare în ceea ce privește plantele care pot fi vizate de măsurile de distrugere.

94. În consecință, prin adoptarea Deciziei de punere în aplicare 2015/789, Comisia nu și-a depășit competențele care îi sunt conferite prin Directiva 2000/29 în vederea eradicării sau a prevenirii răspândirii organismelor dăunătoare.

4. Cu privire la a patra întrebare

95. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 6 alineatele (2)-(4) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 este nevalid în măsura în care încalcă principiile precauției, adecvării și proporționalității.

96. Îndoielile exprimate în această privință de instanța de trimitere provin din faptul că Decizia de punere în aplicare 2015/789 a impus măsuri de eradicare privind nu doar plantele infectate, ci și toate plantele sănătoase situate în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate, în condițiile în care nu ar exista o certitudine științifică nici în ceea ce privește legătura de cauzalitate dintre bacterie și uscarea rapidă a măslinilor, nici în ceea ce privește caracterul patogen al acesteia pentru plantele-gazdă.

97. În plus, niciun element obiectiv nu ar permite să se considere că exact o zonă cu raza de 100 de metri – și nu o zonă cu o rază mai redusă – ar fi suficientă pentru atingerea obiectivului urmărit, întrucât, deși această distanță pare să fi fost reținută întrucât insectele-vectori ai bacteriei nu ar fi capabile să zboare de la o plantă la alta pe o distanță mai mare, EFSA a arătat totuși, în avizul din 26 noiembrie 2013, că insectele-vectori pot fi transportate de vânt pe distanțe lungi și, în avizul din 6 ianuarie 2015, că datele care permit să se stabilească distanța până la care insectele-vectori pot zbura sunt insuficiente.

98. Astfel, potrivit instanței de trimitere, Decizia de punere în aplicare 2015/789 nu s-ar întemeia pe date științifice care prezintă un caracter cert și de natură să justifice alegerile efectuate de Comisie și nu ar cuprinde o evaluare a riscului și a consecințelor potențiale ale lipsei acțiunii. Aceasta nu ar arăta în ce fel măsurile reținute sunt adecvate și nici nu ar aprecia existența unor măsuri alternative mai puțin radicale.

a) Observații introductive

99. Cu titlu introductiv, trebuie să se aprecieze în mod corespunzător datele de fapt în funcție de care trebuie controlată legalitatea măsurilor în discuție în litigiul principal, care au fost adoptate în temeiul datelor științifice ale momentului.

100. Reamintim că, în principiu, legalitatea unui act al Uniunii trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data adoptării actului respectiv⁴⁴. Cu toate acestea, considerăm că se poate observa, în mai multe hotărâri recente ale Curții, începutul unui curent jurisprudențial care nuanțează rigoarea acestui principiu prin admiterea, în anumite circumstanțe speciale, a luării în considerare a unor elemente de fapt ulterioare.

101. Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems⁴⁵, furnizează o ilustrare recentă și deosebit de topică a acestei jurisprudențe, întrucât Curtea a considerat că, în cadrul examinării validității unei decizii a Comisiei prin care se constată că o țară terță asigură un nivel de protecție adecvat datelor cu caracter personal transferate, „trebuie să se țină seama și de circumstanțele intervenite ulterior adoptării acestei decizii”⁴⁶. Această soluție este justificată de natura specială a deciziei privind caracterul adecvat, care trebuie să facă obiectul unei reexaminări regulate de către Comisie în funcție de contextul de fapt și de drept care prevalează în țările terțe.

102. În aceeași ordine de idei, Curtea, în Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții⁴⁷, a considerat că, în cadrul controlului legalității unei reglementări naționale neintrate încă în vigoare, instanța națională, care are obligația să aprecieze conformitatea acestei reglementări cu dreptul Uniunii la momentul la care statuează⁴⁸, trebuie să ia în considerare orice element despre care are cunoștință, „cu atât mai mult într-o situație [...] în care par să existe incertitudini științifice în privința efectelor reale ale măsurilor prevăzute de această reglementare”⁴⁹. Curtea și-a întemeiat această soluție pe principiul, enunțat în Hotărârea din 9 februarie 1999, Seymour-Smith și Perez⁵⁰, potrivit căruia cerințele dreptului Uniunii trebuie respectate, „în orice moment relevant, indiferent dacă acest moment este momentul adoptării unei măsuri, al punerii sale în aplicare sau al aplicării sale în speță”⁵¹.

103. Curtea a statuat anterior că, atunci când un stat membru adoptă o reglementare națională care se înscrie în cadrul unei politici de protecție a sănătății umane și animale, trebuie să revadă această reglementare dacă motivele care au condus la adoptarea ei par să se fi modificat în special în urma evoluției datelor disponibile rezultate din cercetarea științifică⁵².

44 — A se vedea printre altele în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-595/14, EU:C:2015:847, punctul 41 și jurisprudența citată).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Punctul 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Punctul 63.

49 — Punctul 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Punctul 45.

52 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 1984, Heijn (94/83, EU:C:1984:285, punctul 18), și Hotărârea din 13 martie 1986, Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, punctul 16).

104. În ceea ce privește aplicarea principiului precauției, Curtea a hotărât că, atunci când elemente noi modifică percepția asupra unui risc sau arată că acest risc poate fi limitat prin măsuri mai puțin restrictive decât cele existente, revine instituțiilor Uniunii, în special Comisiei, care are puterea de inițiativă, obligația de a asigura adaptarea reglementării la noile date⁵³.

105. În sfârșit, este interesant de arătat că, în Hotărârea din 8 septembrie 2011, Monsanto și alții⁵⁴, Curtea a decis că, deși instanțele naționale sesizate cu acțiuni îndreptate împotriva unor măsuri de urgență luate de statele membre în temeiul articolului 34 din Regulamentul (CE) nr. 1829/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 septembrie 2003 privind produsele alimentare și furajele modificate genetic⁵⁵ sunt competente să aprecieze legalitatea unor asemenea măsuri în special în raport cu condițiile de fond prevăzute de acest regulament, atât timp cât nu a fost adoptată nicio decizie la nivelul Uniunii, în schimb, atunci când o decizie a fost adoptată într-un caz particular, aprecierile de fapt sau de drept cuprinse într-o astfel de decizie sunt obligatorii pentru instanțele care trebuie să aprecieze legalitatea măsurilor provizorii adoptate la nivel național⁵⁶. Justificată de cerințele privind preeminența și uniformitatea dreptului Uniunii, această hotărâre impune, așadar, luarea în considerare a aprecierilor de fapt și de drept cuprinse în decizii adoptate la nivelul Uniunii, chiar și ulterioare măsurilor naționale a căror legalitate este contestată.

106. Propunem să se rețină o soluție care se înscrie la confluența curentului jurisprudențial tradițional cu acest curent nou favorabil luării în considerare a unor elemente ulterioare. Această soluție constă în considerarea că circumstanțele noi ulterioare adoptării unui act nu pot să justifice invalidarea sa retroactivă, ci, dacă este cazul, să se opună ca măsurile luate în temeiul acestui act să fie executate în mod legal.

107. În cazul în care, în opinia noastră, date științifice noi care ar exclude existența vreunui risc fitosanitar legat de *Xylella fastidiosa* pot justifica faptul că Decizia de punere în aplicare 2015/789 și deciziile naționale ulterioare nu mai pot fi puse în aplicare, considerăm că se poate ține seama de asemenea, pentru a confirma *a posteriori* alegerile efectuate de Comisie, de evoluția cunoștințelor științifice care ar urma să contribuie, dimpotrivă, la certitudinea riscului identificat ca potențial în momentul în care măsurile de eradicare au fost adoptate.

108. Având în vedere considerațiile care precedă, nu ne vom limita, pentru a răspunde la întrebările adresate de instanța de trimitere, doar la datele științifice cunoscute la data adoptării Deciziei de punere în aplicare 2015/789.

b) Respectarea principiului precauției

109. Reiese dintr-o jurisprudență constantă că legiuitorul Uniunii trebuie să țină seama de principiul precauției potrivit căruia, în cazul în care persistă anumite incertitudini cu privire la existența sau la întinderea riscurilor, pot fi luate măsuri de protecție fără a trebui să se aștepte demonstrarea deplină a caracterului real și grav al acestor riscuri⁵⁷.

53 — A se vedea Hotărârea din 11 iulie 2013, Franța/Comisia (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punctul 110 și jurisprudența citată).

54 — C-58/10-C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — JO 2003, L 268, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 41, p. 3.

56 — Hotărârea din 8 septembrie 2011, Monsanto și alții (C-58/10-C-68/10, EU:C:2011:553, punctele 78-80).

57 — A se vedea printre altele Hotărârea din 17 decembrie 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punctul 81 și jurisprudența citată).

110. În plus, atunci când se dovedește imposibilă determinarea cu certitudine a existenței sau a întinderii riscului invocat, din cauza naturii neconcludente a rezultatelor studiilor efectuate, dar persistă probabilitatea unui prejudiciu real pentru sănătatea publică în ipoteza realizării riscului, principiul precauției justifică adoptarea unor măsuri restrictive⁵⁸.

111. Principiul precauției confirmă, așadar, acțiunea legiuitorului Uniunii în caz de incertitudine în ceea ce privește existența unui risc pentru mediu sau pentru sănătatea umană, animală sau a plantelor, din moment ce această incertitudine nu rezultă dintr-o lipsă totală de cunoștințe, ci din elemente detaliate care constituie rezultatul unei evaluări științifice.

112. Comisia a încălcat acest principiu prin faptul că a impus statelor membre măsuri de eradicare a plantelor-gazdă, în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate?

113. Considerăm că răspunsul este negativ.

114. Reclamanții din litigiul principal contestă, în esență, că o măsură de o asemenea gravitate a trebuit să fie dispusă fără să existe o certitudine științifică în ceea ce privește legătura de cauzalitate dintre bacterie și uscarea măslinilor.

115. Trebuie să se constate că acest motiv se întemeiază pe o interpretare inexactă a principiului precauției care, departe de a interzice orice măsură în lipsa unei certitudini științifice, legitimează, dimpotrivă, acțiunea instituțiilor Uniunii chiar în condițiile în care acestea se confruntă cu o situație de incertitudine științifică. Acest principiu nu este, potrivit formulei clasice, un principiu de abținere, ci un principiu de acțiune în situația unei incertitudini.

116. Or, deși existența unei legături de cauză-efect între *Xylella fastidiosa* și complexul de uscare rapidă a măslinilor nu fusese demonstrată în avizul din 6 ianuarie 2015, acest aviz evidențiasse, cu toate acestea, o corelație semnificativă între bacterie și apariția unei asemenea patologii. Existența unui risc potențial care rezultă din răspândirea bacteriei putea fi privită, așadar, ca fiind suficient susținută, în stadiul cunoștințelor științifice, pentru a justifica aplicarea principiului precauției.

117. În plus, din doar potențial, riscul a devenit cert începând cu avizul EFSA adoptat la 17 martie 2016⁵⁹, în care se arată că rezultatele experiențelor recente demonstrează că izolatul „De Donno” al *Xylella fastidiosa* determină simptomele complexului de uscare rapidă a măslinilor și, prin urmare, este vorba despre agentul responsabil de boală⁶⁰.

118. Trebuie să se mai stabilească dacă măsurile adoptate în Decizia de punere în aplicare 2015/789 sunt proporționale.

c) Respectarea principiului proporționalității

119. Pentru a verifica dacă Comisia a respectat principiul proporționalității în exercitarea competențelor care îi sunt recunoscute de articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2000/29, trebuie să se verifice dacă mijloacele pe care aceasta le-a implementat în Decizia de punere în aplicare 2015/789 erau de natură să realizeze obiectivul urmărit și dacă nu depășeau ceea ce era necesar pentru a-l atinge.

58 — A se vedea printre altele Hotărârea din 17 decembrie 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punctul 82 și jurisprudența citată).

59 — A se vedea „Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*”, disponibil pe pagina de internet a EFSA.

60 — A se vedea p. 10 și p. 11 din acest aviz.

120. În ceea ce privește, în primul rând, posibilitatea ca măsura în discuție în litigiul principal să atingă obiectivul urmărit, trebuie arătat că, în avizul din 6 ianuarie 2015, EFSA a arătat că plante-gazdă asimptomatice și infecții asimptomatice sau ușoare puteau scăpa unor examinări bazate exclusiv pe inspecție vizuală, chiar pe teste de laborator, ca urmare a precocității eventuale a infecției sau a unei repartizări eterogene a bacteriei în plante. Pornind de la constatarea că boala se răspândește de la o plantă la alta prin insecte-vectori și că există un interval de latență între inocularea bacteriei prin acești vectori și apariția simptomelor sau posibilitatea de a detecta bacteria la plante, EFSA a considerat ca fiind esențial, la eradicarea plantelor recunoscute ca fiind infectate, să se distrugă, de asemenea, toate celelalte plante care se află în apropierea lor.

121. În ceea ce privește posibilitatea de a stabili raza din jurul plantelor infectate la 100 de metri, este necesar să se arate că, menționând în același timp incertitudinile persistente cu privire la rolul contaminării rezultate din intervenția umană și cu privire la mecanismele de răspândire prin vânt, precum și caracterul insuficient al datelor referitoare la distanța de zbor a insectelor-vectori, care reprezintă singura cale naturală a bacteriei, EFSA a constatat totuși că aceste insecte zboară în general pe distanțe scurte, până la 100 de metri, chiar dacă pot fi transportate, după toate probabilitățile, de vânt pe distanțe mai lungi.

122. În opinia noastră, această dublă constatare a EFSA justifică alegerea efectuată de Comisie de a eradica nu numai plantele infectate, ci și plantele-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, situate în zona în care probabilitatea de răspândire a bolii unui arbore infectat la un arbore sănătos este cea mai ridicată. Chiar dacă nu este, în mod evident, cert că aceasta poate opri definitiv și pe deplin răspândirea bacteriei, măsura adoptată de Comisie pare totuși de natură să limiteze în mod eficient riscurile de răspândire.

123. Pentru a răspunde la obiecția invocată în ședință de reclamantii din litigiul principal, întemeiată pe paradoxul că ar fi trebuit să prevadă măsuri de eradicare în zonele cel mai puțin infectate, evitând în același timp provincia Lecce, cea mai atinsă, în care simple măsuri de izolare pot fi puse în aplicare, vom adăuga că această diferență de tratament este, în realitate, justificată. Astfel, după cum a arătat Comisia în considerentul (7) al Deciziei de punere în aplicare 2015/789, eradicarea bacteriei în provincia Lecce nu mai este posibilă din moment ce aceasta este prezentă deja. În plus, astfel cum a arătat guvernul italian în ședință, diferența menționată se explică prin localizarea geografică a provinciei Lecce, situată în extremitatea sudică a Italiei și fiind înconjurată de mare, cu excepția frontierei sale de nord.

124. În ceea ce privește, în al doilea rând, problema dacă măsura în discuție în litigiul principal nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, trebuie arătat că, la data adoptării Deciziei de punere în aplicare 2015/789, nu rezulta că ar fi existat măsuri mai puțin constrângătoare care să permită eradicarea bacteriei. Astfel, în avizul din 6 ianuarie 2015, EFSA a arătat că nu exista niciun tratament care să permită vindecarea plantelor bolnave în plin câmp și că, în cazul în care ar fi fost posibil ca schimbări aduse sistemelor de cultură, precum rădăcirea, fertilizarea sau irigarea, să aibă o anumită influență asupra bolii, acestea nu puteau fi suficiente pentru vindecarea plantelor. În continuare, examinând în mod specific eficacitatea tăierii măslinilor, EFSA a arătat că „în Apulia, o tăiere radicală a măslinilor infectați a condus la apariția unor vlăstari noi la baza arborelui [...], însă nu s-a demonstrat până în prezent că această metodă a fost eficientă pentru a vindeca plantele și a împiedica moartea acestora”⁶¹.

125. În aceste condiții, nu s-a demonstrat că Comisia ar fi săvârșit o eroare vădită de apreciere prin faptul că a impus eradicarea plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, situate în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate.

61 — A se vedea p. 97 din acest aviz.

C – Cu privire la a șasea întrebare

126. Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă Decizia de punere în aplicare 2015/789 este nevalidă în măsura în care încalcă principiile adecvării și proporționalității, dat fiind că prevede măsuri de eliminare a plantelor-gazdă, indiferent de starea lor de sănătate, a plantelor despre care se cunoaște că sunt infectate cu *Xylella fastidiosa* și a plantelor care prezintă simptome care indică o posibilă infecție sau despre care se suspectează că sunt infectate, fără să prevadă nicio formă de despăgubire în favoarea proprietarilor care nu se fac vinovați de răspândirea bacteriei.

127. Curtea a avut deja ocazia să se pronunțe în mai multe rânduri cu privire la repararea prejudiciilor cauzate proprietarilor prin măsurile naționale luate în executarea dreptului Uniunii.

128. Conform Hotărârii din 6 aprilie 1995, Flip și Verdegem⁶², pronunțată cu privire la reglementarea Uniunii referitoare la pesta porcină clasică, prin adoptarea unor măsuri de combatere a acestei boli, legiuitorul Uniunii nu a intenționat să reglementeze aspectele financiare pe care le implică executarea acestor măsuri de către proprietarii animalelor în cauză și, în special, impunerea unor măsuri de despăgubire a acestor proprietari⁶³. În lipsa unor dispoziții ale dreptului Uniunii cu privire la acest aspect, despăgubirea proprietarilor ai căror porci au fost sacrificați la solicitarea autorităților naționale în cadrul măsurilor de combatere a bolii respective ține de competența fiecărui stat membru⁶⁴.

129. Curtea a confirmat jurisprudența sa în Hotărârea din 10 iulie 2003, Booker Aquaculture și Hydro Seafood⁶⁵, pronunțată cu privire la reglementarea Uniunii prin care se instituie măsuri minime de combatere a anumitor boli ale peștilor. După ce a arătat că legiuitorul Uniunii poate considera, în cadrul puterii largi de apreciere de care dispune în domeniul politicii agricole, că este indicat să fie despăgubiți, în tot sau în parte, proprietarii de exploatații în care sunt distruse și sacrificate animale, aceasta a concluzionat că nu se putea deduce din această constatare existența în dreptul Uniunii a unui principiu general care ar impune acordarea unei compensații în orice împrejurare⁶⁶.

130. Curtea a reluat din nou această jurisprudență în Hotărârea din 22 mai 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági⁶⁷, care privea reglementarea Uniunii de stabilire a măsurilor de combatere a gripei aviare, precizând totodată că aceasta era aplicabilă și în cauza în care s-a pronunțat hotărârea menționată, „având în vedere în special faptul că măsurile naționale în discuție [...] sunt de o gravitate mai redusă decât măsurile de distrugere și de sacrificare în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea [din 10 iulie 2003,] Booker Aquaculture și Hydro Seafood [68]”⁶⁹.

131. Cu toate acestea, mediul juridic s-a schimbat profund începând cu Hotărârea din 6 aprilie 1995, Flip și Verdegem (C-315/93, EU:C:1995:102), precum și cu Hotărârea din 10 iulie 2003, Booker Aquaculture și Hydro Seafood (C-20/00 și C-64/00, EU:C:2003:397).

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Punctul 25.

64 — Punctul 30.

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

66 — Punctul 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

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

69 — Hotărârea din 22 mai 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, punctul 49).

132. Începând cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în ceea ce privește drepturile fundamentale, trebuie să se aplice cartă, care consacră dreptul de proprietate, precum și dreptul la o despăgubire justă în cazul lipirii de aceasta. Potrivit articolului 17 alineatul (1) din cartă, „[n]imeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general”.

133. Potrivit Explicațiilor cu privire la articolul 17 din cartă⁷⁰, care, conform articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și articolului 52 alineatul (7) din aceeași cartă, trebuie luate în considerare pentru interpretarea acesteia, articolul 17 menționat corespunde articolului 1 din Primul protocol adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

134. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, articolul 1 din Primul protocol adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale conține trei norme „distincte”, dar „complementare”. Prima, care se exprimă în prima teză a primului paragraf, prevede principiul respectării proprietății, care are un caracter general, în timp ce celelalte două norme au în vedere ipoteze specifice de atingere adusă dreptului de proprietate. A doua normă, care figurează în a doua teză a aceluiași paragraf, se referă la lipsirea de proprietate și o supune îndeplinirii anumitor condiții. În sfârșit, a treia normă, prevăzută de al doilea paragraf, recunoaște statelor contractante competența de a asigura intrarea în vigoare a legilor pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor⁷¹.

135. În orice situație, Curtea Europeană a Drepturilor Omului impune respectarea unei cerințe de proporționalitate care se concretizează în principiul „justului echilibru” care trebuie asigurat între cerințele impuse de interesul general și cerințele protejării dreptului de proprietate⁷².

136. În cazul unei măsuri care lipsește o persoană de proprietatea sa, justul echilibru implică în mod necesar, cu excepția „circumstanțelor excepționale”, plata unei despăgubiri fixate la un nivel „rezonabil”. În situațiile care țin de reglementarea folosinței bunurilor sau în cele care nu pot fi încadrate într-o categorie precisă, preocuparea de a asigura un „just echilibru” între cerințele impuse de interesul general și cerințele protejării drepturilor fundamentale ale individului se soluționează în mod diferit, întrucât despăgubirea proprietarului nu constituie în acest caz decât unul dintre elementele care trebuie să fie luate în considerare la examinarea globală a „justului echilibru” între interesele în discuție. „Justul echilibru” este afectat atunci când o persoană suportă o sarcină „specială și exorbitantă”⁷³, disproporționată în raport cu obiectivul impus de interesul public urmărit, fără ca această sarcină să fie compensată printr-o despăgubire adecvată.

137. Fără să fie necesar să se examineze dacă eradicarea plantelor, indiferent de starea lor de sănătate, situate în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate implică lipsirea de proprietate în sensul că aceasta ar putea fi asimilată unei adevărate măsuri de expropriere de fapt, este suficient să se constate că această măsură constituie, în mod evident, o ingerință în dreptul de proprietate al reclamanților din litigiul principal. Ținând seama de consecințele deosebit de prejudiciabile care rezultă de aici pentru proprietarii în cauză, măsura respectivă pare susceptibilă să asigure un just echilibru între cerințele impuse de interesul general și cele de protejare a dreptului de

70 — A se vedea Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17).

71 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Sporong și Lönnroth împotriva Suediei din 23 septembrie 1982, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

72 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Sporong și Lönnroth împotriva Suediei din 23 septembrie 1982, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

73 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Sporong și Lönnroth împotriva Suediei din 23 septembrie 1982, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

proprietate doar cu condiția ca proprietarul fondului în cauză să poată primi o despăgubire. Prin urmare, rezultă din articolul 17 din cartă că, pentru a asigura un just echilibru între interesele în discuție, proprietarii plantelor sacrificate beneficiază de un drept de a primi o despăgubire rezonabilă în raport cu valoarea acestor bunuri.

138. Întrucât dreptul la despăgubire decurge în mod direct din articolul 17 din cartă, tăcerea păstrată cu privire la acest aspect de Directiva 2000/29 și de Decizia de punere în aplicare 2015/789 nu poate fi interpretată în sensul că exclude un asemenea drept. În consecință, reclamanții din litigiul principal nu pot reproșa legiuitorului Uniunii că a încălcat principiile adecvării și proporționalității în lipsa prevederii unui sistem de despăgubire.

139. În conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din cartă, dispozițiile acesteia se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Or, este necesar să se arate că statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii, în sensul acestei dispoziții, atunci când instituie măsuri de eradicare sau de prevenire a răspândirii în temeiul Deciziei de punere în aplicare 2015/789, adoptată, la rândul ei, în temeiul Directivei 2000/29⁷⁴. În consecință, acestea au obligația, conform articolului 17 din cartă, să instituie un sistem care acordă proprietarilor terenurilor în cauză o despăgubire rezonabilă în raport cu valoarea plantelor distruse.

140. Constatăm de altfel că, astfel cum subliniază Comisia, sistemele de despăgubire prevăzute de statele membre pentru a repara atingerea adusă dreptului de proprietate suportată în interesul general ar putea beneficia de o cofinanțare din partea Uniunii în cadrul Regulamentului (UE) nr. 652/2014⁷⁵.

141. Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că examinarea întrebărilor adresate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 6 din Decizia de punere în aplicare 2015/789.

IV – Concluzie

142. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Tribunalele administrative regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio, Italia) după cum urmează:

„Articolul 6 din Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/789 a Comisiei din 18 mai 2015 privind măsuri de prevenire a introducerii în Uniune și a răspândirii în interiorul acesteia a *Xylella fastidiosa* (Wells și al.) trebuie interpretat în sensul că măsura de eliminare a plantelor prevăzută la alineatul (2) al acestuia trebuie aplicată de statul membru în cauză după efectuarea unor tratamente fitosanitare împotriva vectorilor bacteriei prevăzuți la alineatul (4) al acestuia.

Examinarea întrebărilor adresate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 6 din Decizia de punere în aplicare 2015/789.”

74 — Cu privire la acest aspect, nu suntem de acord cu soluția reținută la punctul 55 din Hotărârea din 22 mai 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 de stabilire a unor dispoziții pentru gestionarea cheltuielilor privind lanțul alimentară, sănătatea și bunăstarea animalelor, precum și sănătatea plantelor și materialul de reproducere a plantelor, de modificare a Directivelor 98/56/CE, 2000/29/CE și 2008/90/CE ale Consiliului, a Regulamentelor (CE) nr. 178/2002, (CE) nr. 882/2004 și (CE) nr. 396/2005 ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Directivei 2009/128/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Deciziilor 66/399/CEE, 76/894/CEE și 2009/470/CE ale Consiliului (JO 2014, L 189, p. 1).