



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

5 septembrie 2019*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Protecția sănătății plantelor – Directiva 2000/29/CE – Protecție împotriva introducerii și a răspândirii în Uniunea Europeană a unor organisme dăunătoare plantelor sau produselor vegetale – Articolul 16 alineatele (1) și (3) – Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/789 – Măsuri de prevenire a introducerii în Uniune și a răspândirii în interiorul acesteia a *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) – Articolul 7 alineatul (2) litera (c) – Măsuri de izolare – Obligația de a elimina imediat plantele infectate într-o fâșie de 20 de kilometri în zona în care se înregistrează infecții – Articolul 7 alineatul (7) – Obligație de supraveghere – Anchete anuale – Articolul 6 alineatele (2), (7) și (9) – Măsuri de eradicare – Neîndeplinire a obligațiilor persistentă și generală – Articolul 4 alineatul (3) TUE – Obligația de cooperare loială”

În cauza C-443/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 4 iulie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată de B. Eggers și de D. Bianchi, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino și de G. Caselli, avvocati dello Stato,

pârâtă,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul E. Regan (raportor), președinte de cameră, și domnii C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešić și I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

* Limba de procedură: italiana.

având în vedere decizia adoptată de președintele Curții, la cererea Comisiei Europene, de a judeca cu prioritate cauza, conform articolului 53 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Curții,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că Republica Italiană:
 - prin faptul că a omis să asigure, în zona de izolare, eliminarea imediată cel puțin a tuturor plantelor a căror infectare cu *Xylella fastidiosa* (denumită în continuare „Xf”) a fost constatată în cazul în care se situează în zona infectată, în interiorul unui segment de 20 de kilometri de la frontiera zonei infectate cu restul teritoriului Uniunii Europene, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (2) litera (c) 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 et al.) (JO 2015, L 125, p. 36), astfel cum a fost modificată prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/764 a Comisiei din 12 mai 2016 (JO 2016, L 126, p. 77) (denumită în continuare „Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare”);
 - prin faptul că a omis să garanteze, în zona de izolare, monitorizarea prezenței Xf prin efectuarea unor anchete anuale la momentele oportune din cursul anului, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare și
 - în plus, prin faptul că a omis în mod constant să ia măsuri imediate pentru a evita răspândirea Xf și, procedând astfel, prin faptul că a încălcat în mod repetat obligațiile specifice menționate în Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare privind zonele infectate respective, așa încât bacteria a putut astfel să se propage, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatele (2), (7) și (9) și al articolului 7 alineatul (2) litera (c) și alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, precum și obligațiile fundamentale prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 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 Comunitate (JO 2000, L 169, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 33, p. 68), astfel cum a fost modificată prin Directiva de punere în aplicare (UE) 2017/1279 a Comisiei din 14 iulie 2017 (denumită în continuare „Directiva 2000/29”), și obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE.

Cadrul normativ

Directiva 2000/29

- 2 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 său a oricăruia dintre organismele dăunătoare enumerate în anexa I, partea A, secțiunea I [...]

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.

[...]

(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. [...]

[...]”

- 3 Partea A din anexa I la Directiva 2000/29 enumeră „[o]rganismele dăunătoare ale căror introducere și răspândire pe teritoriul tuturor statelor membre sunt interzise”. Intitulată „[o]rganisme dăunătoare a căror apariție în vreo parte a Comunității nu se cunoaște și care sunt relevante pentru întreaga Comunitate”, secțiunea II din această parte, la litera (b), intitulată „Bacterii”, conține un punct 3, care are următorul cuprins: „*Xylella fastidiosa* (Wells et al.)”.

Deciziile de punere în aplicare 2014/87/UE și 2014/497/UE

- 4 Decizia de punere în aplicare 2014/87/UE a Comisiei din 13 februarie 2014 în ceea ce privește măsurile de prevenire a răspândirii în Uniune a *Xylella fastidiosa* (Wells și Raju) (JO 2014, L 45, p. 29), care a fost adoptată în temeiul Directivei 2000/29 și în special al articolului 16 alineatul (3) a patra teză din aceasta, prevede în considerentele (2)-(4), precum și (7) și (8):

„(2) La data de 21 octombrie 2013, Italia a informat celelalte state membre și Comisia cu privire la prezența [*Xf* (denumită în continuare «organismul specificat»)] pe teritoriul său, în două zone separate din provincia Lecce, în regiunea [Apulia]. Ulterior, în aceeași provincie au fost identificate alte două focare separate. Prezența organismului specificat a fost confirmată în ceea ce privește mai multe specii de plante, inclusiv *Olea europaea* L., [...], care prezintă simptome de uscarea a frunzelor și de declin rapid. [...]

- (3) La 29 octombrie 2013, regiunea [Apulia] a luat măsuri de urgență pentru prevenirea și eradicarea organismului specificat [...] în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29 [...]
- (4) Italia a raportat că inspecțiile pe care le-a desfășurat nu au identificat prezența organismului specificat în provinciile învecinate Brindisi și Taranto.

[...]

- (7) Ținând cont de natura organismului specificat, acesta se poate răspândi rapid și pe scară largă. Este necesar să se ia măsuri imediate pentru a garanta că organismul specificat nu se răspândește în restul Uniunii. Până când devin disponibile mai multe informații exacte privind gama de gazde, vectorii, căile de pătrundere și opțiunile de reducere a riscurilor, este oportun să se interzică circulația [plantelor destinate plantării] provenind din zonele susceptibile a conține plante infectate.
 - (8) Ținând cont de locurile în care a fost constatată prezența organismului specificat, de situația geografică deosebită a provinciei administrative Lecce și de incertitudinile referitoare la criteriile de delimitare, întregul teritoriu al provinciei ar trebui să facă obiectul acestei interdicții, astfel încât această interdicție să se aplice în mod rapid și eficient.”
- 5 Potrivit acestei prime decizii de punere în aplicare, Comisia a interzis, așadar, la articolul 1, „circulația în afara provinciei Lecce, regiunea [Apulia], Italia, a plantelor destinate plantării care provin din această provincie”, a prevăzut, la articolul 2, efectuarea unor investigații oficiale anuale în vederea stabilirii prezenței bacteriei *Xf* și a impus statelor membre, la articolul 3, să se asigure că toate persoanele care constată prezența acestei bacterii sau au motive să suspecteze o asemenea prezență informează autoritatea competentă în termen de zece zile.
- 6 Respectiva decizie de punere în aplicare a fost abrogată prin Decizia de punere în aplicare 2014/497/UE a Comisiei din 23 iulie 2014 privind măsurile de prevenire a introducerii și răspândirii în Uniunea Europeană a *Xylella fastidiosa* (Wells și Raju.) (JO 2014, L 219, p. 56).
- 7 Potrivit acestei a doua decizii de punere în aplicare, care are același temei juridic precum prima, Comisia a restrâns circulația plantelor care constituie plante-gazdă ale bacteriei *Xf* și a supus unor diverse condiții introducerea acestora în Uniune în cazul în care sunt originare din țări terțe în care această bacterie este prezentă în mod notoriu (articolele 2 și 3). În plus, pentru a eradica bacteria *Xf* și pentru a împiedica răspândirea acesteia, Comisia a impus statelor membre, în cazul în care este necesar, „zone demarcate” care se compun dintr-o „zonă infectată” și dintr-o „zonă tampon”, în care statele membre ar trebui printre altele să elimine toate plantele infectate cu bacteria *Xf*, precum și toate plantele care prezintă simptome care indică eventuale infecții cu această bacterie și toate plantele susceptibile de a fi infectate [articolul 7 și secțiunea 2 litera (a) din anexa III].

Decizia de punere în aplicare 2015/789

- 8 Decizia de punere în aplicare 2014/497 a fost abrogată prin Decizia de punere în aplicare 2015/789, care, adoptată pe același temei juridic precum primele două, conține următoarele considerente:

„(1) Având în vedere auditurile efectuate de Comisie și notificările privind noi focare transmise de autoritățile italiene, măsurile prevăzute în Decizia de punere în aplicare [2014/87] ar trebui consolidate.

[...]

(4) Pentru a eradica organismul specificat și pentru a preveni răspândirea sa în restul Uniunii, statele membre ar trebui să stabilească zone delimitate constând dintr-o zonă în care se înregistrează infecții și o zonă tampon și să aplice măsuri de eradicare. [...]

[...]

(7) În provincia Lecce, organismul specificat este deja bine stabilit. În cazul în care dovezile arată că în anumite părți ale zonei respective organismul specificat este prezent de mai mult de doi ani și nu mai este posibilă eradicarea lui, organismul oficial responsabil ar trebui să aibă posibilitatea să aplice măsuri de izolare, în locul celor de eradicare, pentru a proteja cel puțin locurile de producție, plantele cu valoare culturală, socială sau științifică particulară, precum și frontiera cu restul teritoriului Uniunii. Măsurile de izolare ar trebui să vizeze reducerea la minim a cantității de inoculum bacterian în zona respectivă și menținerea populației de vectori la cel mai mic nivel posibil.

(8) Pentru a se asigura protecția eficientă a restului teritoriului Uniunii de organismul specificat, ținând seama de posibila răspândire a organismului specificat prin mijloace naturale și asistate de om altele decât deplasarea plantelor specificate în scop de plantare, este adecvat să se stabilească o zonă de supraveghere imediat în afara zonei tampon care înconjoară zona în care se înregistrează infecții din provincia Lecce.

[...]”

- 9 Decizia de punere în aplicare 2015/789 a fost modificată prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/2417 a Comisiei din 17 decembrie 2015 (JO 2015, L 333, p. 43) și ulterior prin Decizia de punere în aplicare 2016/764, ale cărei considerente (1)-(4) au următorul cuprins:

„(1) De la adoptarea Deciziei de punere în aplicare [2015/789] și până în februarie 2016, autoritățile italiene au notificat Comisiei mai multe focare de [*Xf*] (denumit în continuare «organismul specificat») în diferite părți ale zonei din jurul provinciei Lecce. Aceste focare au izbucnit în mai multe localități situate în provinciile Taranto și Brindisi. În plus, ultimul audit efectuat de către Comisie în noiembrie 2015 a confirmat faptul că anchetele prevăzute în Decizia de punere în aplicare [2015/789] au fost efectuate numai într-o foarte mică măsură în zona din jurul provinciei Lecce (regiunea Apulia, Italia). Auditul a confirmat, de asemenea, că actualul program de anchete încă nu reușește să asigure depistarea în timp util a noilor epidemii sau determinarea exactă a amplitudinii reale a răspândirii organismului specificat în zona respectivă.

- (2) Ultimul audit a confirmat riscul de răspândire rapidă a organismului specificat în restul zonei în cauză. Din acest motiv și având în vedere dimensiunea zonei respective, este adecvat să se extindă zona în care se înregistrează infecții și se pot aplica măsuri de izolare în afara limitelor provinciei Lecce și să fie permisă deplasarea plantelor specificate din zona respectivă numai în condiții foarte stricte. Această extindere trebuie să aibă loc fără întârziere, ținând seama de faptul că riscul de răspândire a organismului specificat în restul teritoriului Uniunii crește odată cu începutul sezonului de zbor al insectelor vectori la începutul primăverii. Prin urmare, zona în care se înregistrează infecții ar trebui extinsă pentru a cuprinde localitățile respective sau părți din anumite localități ale provinciilor Brindisi și Taranto, în care au izbucnit focare ale organismului specificat sau în care este probabil ca respectivul organism să se fi răspândit și stabilit deja. Zona respectivă în care se înregistrează infecții nu ar trebui să includă, cu toate acestea, zona care a fost declarată de Italia ca fiind neafectată de organismul specificat înainte ca actuala decizie să fie adoptată.
- (3) În scopuri de securitate juridică, formularea literei (c) de la articolul 7 alineatul (2) ar trebui modificată pentru a clarifica faptul că măsurile care trebuie adoptate în conformitate cu articolul respectiv se vor aplica în zona în care se înregistrează infecții și nu în afara acesteia.
- (4) Pentru a asigura protecția eficientă a restului teritoriului Uniunii de organismul specificat și în vederea extinderii zonei de izolare, este adecvat ca zona de supraveghere să fie înlocuită cu noi cerințe privind anchetele în zona de izolare respectivă. Cerințele respective ar trebui să se aplice la o zonă cu o lățime de 20 de kilometri la limitele zonei tampon, care se întinde până în zona de izolare și în zona tampon de 10 kilometri care o înconjoară.”
- 10 Articolul 1 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, intitulat „Definiții”, prevede:
- „În sensul prezentei decizii se aplică următoarele definiții:
- (a) «organism specificat» înseamnă orice subspecie de [*Xf*];
- (b) «plante-gazdă» înseamnă plantele destinate plantării, altele decât semințele, din genurile și speciile enumerate în baza de date a Comisiei de plante-gazdă susceptibile la [*Xf*] pe teritoriul Uniunii, care s-au dovedit a fi susceptibile la organismul specificat pe teritoriul Uniunii sau care, în cazul în care un stat membru a delimitat o zonă doar în funcție de una sau de mai multe subspecii ale organismului specificat în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) al doilea paragraf, s-au dovedit a fi susceptibile la una sau mai multe dintre subspeciile respective;
- (c) «plante specificate» înseamnă plantele-gazdă și toate plantele destinate plantării [...];
- [...]”
- 11 Articolul 4 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, 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 alineatul (2), denumită în continuare «zonă delimitată».

[...]

(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 și în localitățile enumerate în anexa II, zona în care se înregistrează infecții trebuie să includă cel puțin provincia și localitățile respective sau, după caz, parcelele cadastrale («Fogli») ale acelor localități.

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

[...]

- 12 Articolul 6 din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, intitulat „Măsuri de eradicare”, are următorul cuprins:

„(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 de metri 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.

[...]

(7) Statul membru în cauză monitorizează prezența organismului specificat prin anchete anuale efectuate la momentele oportune. El efectuează inspecții vizuale ale plantelor specificate, prelevează eșantioane pe care le testează atât de la plantele simptomatice, cât și de la cele asimptomatice aflate în proximitatea celor simptomatice.

În zonele tampon, suprafața care a făcut obiectul anchetei se împarte în pătrate cu latura de 100 m. Inspecțiile vizuale se efectuează în fiecare dintre aceste pătrate.

[...]

(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.

[...]”

- 13 Potrivit articolului 7 din Decizia de punere în aplicare 2015/789, intitulat „Măsuri de izolare”:

„(1) Prin derogare de la articolul 6, numai în zonele în care se înregistrează infecții, menționate în articolul 4 alineatul (2) al treilea paragraf, organismul oficial responsabil din statul membru în cauză poate să decidă aplicarea măsurilor de izolare prevăzute la alineatele (2)-(7) [...]

(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:

[...]

(c) un perimetru din cadrul zonei în care se înregistrează infecții, la care se face referire în articolul 4 alineatul (2) al treilea paragraf, situat la o distanță de 20 km de limitele zonei în care se înregistrează infecții cu restul teritoriului Uniunii.

[...]

(7) Statul membru în cauză trebuie să monitorizeze prezența organismului specificat prin anchete anuale efectuate la momentele oportune din cursul anului și în zonele situate la o distanță de 20 km, astfel cum se prevede la alineatul (2) litera (c).

[...]”

- 14 Anexa II la Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, care conține lista localităților menționate la articolul 4 alineatul (2) din aceasta, include localitățile situate în provinciile Brindisi și Taranto.

Procedura precontencioasă

- 15 La 11 decembrie 2015, ținând seama de răspândirea bacteriei *Xf* în regiunea Apulia și de deteriorarea constantă a situației începând din luna octombrie 2013, Comisia a adresat autorităților italiene o scrisoare de punere în întârziere, reproșându-le, pe de o parte, că au omis să elimine plantele infectate și pe cele supuse unor obligații precise, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) și cu articolul 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789, și, pe de altă parte, că nu au îndeplinit obligația de a efectua anchete, în conformitate cu articolul 6 alineatul (7) și cu articolul 8 alineatul (2) din această decizie de punere în aplicare.
- 16 La 10 februarie 2016, autoritățile italiene au răspuns la această scrisoare de punere în întârziere subliniind printre altele că Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) a adoptat măsuri suspensive și, la 22 ianuarie 2016, a sesizat Curtea cu o cerere de decizie preliminară, în temeiul articolului 267 TFUE, privind validitatea articolului 6 alineatul (2) litera (a) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 având ca obiect obligația de sacrificare în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor

infectate. Autoritățile italiene au arătat că, din cauza acestor evoluții judiciare, tăierea arborilor a acuzat o întârziere considerabilă și că punerea în aplicare a unei părți din Decizia de punere în aplicare 2015/789 devenise imposibilă din punct de vedere juridic.

- 17 La 25 iulie 2016, întrucât Decizia de punere în aplicare 2016/764 a modificat sfera geografică a motivelor invocate în scrisoarea de punere în întârziere din 11 decembrie 2015, Comisia a adresat autorităților italiene o scrisoare de punere în întârziere complementară în care a menționat încălcarea continuă și persistentă de către Republica Italiană a obligațiilor specifice care îi revin în temeiul Deciziei de punere în aplicare 2015/789 modificate și a obligației generale prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29. În plus, Comisia a susținut că Republica Italiană încalcă principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE. Pe de altă parte, această scrisoare de punere în întârziere menționa, printre altele, neeliminarea imediată a plantelor infectate și deficiențe în materie de anchete.
- 18 La 26 august 2016, autoritățile italiene, răspunzând la scrisoarea de punere în întârziere complementară, au evidențiat faptul că obstacolele judiciare în calea punerii în executare a supravegherii și a măsurilor de eliminare prevăzute de Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare au fost înlăturate și că aceste activități au fost reluate sau erau pe punctul de a fi reluate, furnizând în același timp informații suplimentare cu privire la punerea în executare a măsurilor de izolare, precum și la activitățile de supraveghere desfășurate în cursul anilor 2015 și 2016.
- 19 La 14 iulie 2017, Comisia a emis un aviz motivat în care reproșa Republicii Italiene mai multe încălcări ale dreptului Uniunii. În primul rând, ea îi reproșa acesteia din urmă că nu a efectuat tăierea imediată a plantelor infectate în zona de izolare, cu încălcarea articolului 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare. În al doilea rând, Comisia îi reproșa că a încălcat articolul 6 alineatele (3), (7) și (9), precum și articolul 7 alineatele (2), (3) și (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, pentru motivul că respectivul stat membru nu și-a îndeplinit obligația de a se asigura, atât în zona de izolare, cât și în zona tampon, de efectuarea prelevării de eșantioane în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate, precum și de supravegherea situației referitoare la prezența *Xf* prin intermediul unor anchete anuale realizate la momente oportune. În al treilea rând, Comisia susținea că Republica Italiană a săvârșit o neîndeplinire constantă și generală a obligației de a adopta măsurile necesare pentru a împiedica răspândirea *Xf*, cu încălcarea articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29, precum și a articolului 6 alineatul (2) și a articolului 7 alineatul (2) din decizia de punere în aplicare menționată. În al patrulea rând, ea reproșa acestui stat membru că a încălcat obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE ca urmare a diverselor omisiuni din cauza cărora statul membru menționat nu fusese în măsură să împiedice răspândirea bolii pe o suprafață de peste 40 de kilometri începând din anul 2015.
- 20 La 14 septembrie 2017, autoritățile italiene au răspuns la acest aviz motivat. Recunoscând gravitatea situației și obligația lor de a elimina imediat plantele, aceste autorități au subliniat, printre altele, că tăierea a fost considerabil ameliorată datorită noilor proceduri adoptate la nivel regional.
- 21 Considerând că, în luna mai 2018, Republica Italiană nu se conformase cererii de intervenție imediată formulate în avizul motivat în scopul de a împiedica răspândirea *Xf* și că, din cauza persistenței încălcărilor enumerate, organismul dăunător se propagase în mod accentuat în zona de izolare și în zona tampon, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare

Argumentația părților

- 22 Prin intermediul primului motiv, Comisia reproșează Republicii Italiene că nu a respectat obligația de a elimina imediat plantele infectate, prevăzută la articolul 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, lăsând numeroase plante la fața locului timp de mai multe luni, uneori timp de peste un an, după ce infecția a fost detectată și în sezonul de zbor al insectelor vectori. Or, termenul care se scurge între momentul în care este depistată boala și cel în care se efectuează tăierea efectivă a plantelor infectate ar trebui să se limiteze la câteva zile și, în orice caz, să nu depășească 10 zile lucrătoare, în funcție de circumstanțe.
- 23 În speță, proporția plantelor infectate tăiate de autoritățile italiene la expirarea termenului stabilit prin avizul motivat, și anume 14 septembrie 2017, ar fi atins numai 78 % din plantele infectate recensate în cadrul exercițiului de supraveghere referitor la anul 2016 și ar fi continuat să existe, la această dată, 191 de arbori de eliminat. În plus, analiza informațiilor furnizate de aceste autorități ar evidenția termene considerabile între momentul în care sunt identificate plantele infectate și cel în care este trimisă și notificată o somație de tăiere, și anume aproximativ opt săptămâni. Necesitatea de a identifica proprietarii și de a le notifica măsura de tăiere ar fi unul dintre principalele motive ale întârzierii. Atunci când această identificare se dovedește imposibilă, măsura de sacrificare nu ar fi notificată, iar autoritățile nu ar putea, prin urmare, să efectueze tăierea. În plus, în cazul în care proprietarul se opune măsurii, autoritățile italiene nu ar putea garanta eliminarea imediată a plantelor infectate.
- 24 Obligația de a proceda imediat la o astfel de eliminare ar implica totuși ca autoritățile competente să acționeze fără întârziere. În această privință, experiența dobândită în Italia și în alte state membre în care prezența bacteriei *Xf* a fost descoperită ar demonstra că este posibilă înlăturarea unui arbore infectat în mai puțin de o săptămână. În schimb, atunci când timpul scurs între detectarea bacteriei și tăierea plantelor infectate ar fi mult superior acestui termen, bacteria ar continua să se răspândească. Întrucât cea mai mare parte a insectelor vectori se pot deplasa pe o distanță de până la 100 de metri într-un interval de 12 zile, ar fi crucial să se intervină imediat. Această situație s-ar regăsi cu atât mai mult în ceea ce privește măsurile de izolare în partea din zona în care se înregistrează infecții prevăzută la articolul 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, în care obligația de eliminare privește numai plantele infectate.
- 25 Reducerea la minimum a intervalului de timp între depistarea plantelor infectate și eliminarea acestora ar constitui, așadar, unicul mijloc de a împiedica răspândirea organismului dăunător în restul Uniunii. Statele membre ar avea în această privință o obligație de rezultat. Astfel, fiind de aplicare directă, Decizia de punere în aplicare 2015/789 modificată nu ar lăsa nicio marjă de apreciere statului membru în ceea ce privește punerea sa în aplicare. Obligația de a elimina plantele infectate nu poate fi, așadar, interpretată în sensul că se limitează la a prevedea măsurile de eliminare a plantelor, iar nu executarea măsurilor menționate.

- 26 În Hotărârea din 9 iunie 2016, *Pesce și alții* (C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428) Curtea a confirmat că Comisia a putut să considere în mod legitim că obligația de a elimina imediat plantele afectate era o măsură adecvată și necesară pentru prevenirea răspândirii bacteriei *Xf*. Aceasta ar fi recunoscut de asemenea că Comisia evaluase comparativ diferitele interese în cauză. Acest lucru ar fi valabil cu atât mai mult în cazul măsurii prevăzute la articolul 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, în temeiul căreia trebuie eliminați numai arborii infectați. În plus, importanța de a elimina rapid plantele infectate înainte de începerea perioadei de zbor a insectelor vectori ar fi mai importantă și în având în vedere întârzierea constantă și permanentă care este înregistrată în materia anchetelor anuale.
- 27 Problemele juridice și practice invocate de Republica Italiană, cauzate de identificarea proprietarilor terenurilor și de căile de atac formulate de unii dintre ei, nu pot justifica faptul că înlăturarea arborilor infectați nu a avut loc decât la mai multe luni după detectarea infecției. Acest stat membru ar mai putea să invoce cu atât mai puțin dispoziții naționale cu caracter general, chiar dacă acestea ar fi fost adoptate în temeiul altor dispoziții ale dreptului Uniunii. Comisia nu ar intenționa să se opună participării adecvate a proprietarilor și exercitării drepturilor lor și a căilor de atac. Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 6 alineatul (9) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, obligația de rezultat referitoare la tăierea arborilor ar impune Republicii Italiene să adopte toate măsurile necesare pentru a putea acționa imediat din momentul depistării unui arbore infectat. Astfel, în cursul anului 2015, autoritățile italiene ar fi recurs la măsuri naționale de urgență pentru a face față primului focar.
- 28 Republica Italiană susține că expresia „imediat”, prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, trebuie interpretată ținând seama de conținutul obligației înseși și de condițiile juridice care o reglementează.
- 29 Astfel, întrucât adoptarea unei măsuri precum eliminarea plantelor infectate are consecințe semnificative asupra dreptului de proprietate individual, ar fi indispensabil să se identifice în prealabil proprietarul și să i se notifice acestuia măsura. Or, în speță, ținând seama de regimul special de proprietate și de gestionare a terenurilor agricole din regiunea Apulia, ar fi fost foarte dificil să se identifice proprietarii, din moment ce, într-un număr semnificativ de cazuri, aceștia ar fi decedați sau ar locui în afara regiunii Apulia, fapt care ar fi întârziat notificările. În plus, ar fi vizat un număr considerabil de măsline de dimensiune foarte mare.
- 30 În plus, Ordonanța din 18 decembrie 2015 a Procura della Repubblica di Lecce (Procurorul Republicii din Lecce, Italia) care a decretat sechestrul asigurător de urgență cu privire la toți măslinii care ar fi trebuit să fie tăiați ar fi condus la imposibilitatea juridică de a pune în aplicare măsurile, între 28 decembrie 2015, data confirmării acestei ordonanțe de către Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (judecătorul delegat cu efectuarea cercetărilor preliminare de la Tribunalul din Lecce, Italia), și 25 iulie 2016, data ridicării sechestrului.
- 31 Adoptarea măsurilor de eliminare în cauză ar fi făcut de asemenea obiectul unor puternice contestații confirmate de lipsa unei certitudini suficiente, în perioada de aplicare a acestor măsuri, în ceea ce privește legătura dintre fenomenul de uscare a măslinilor și bacteria *Xf*. Această incertitudine nu ar fi fost înlăturată decât de avizul științific din 31 martie 2016 al Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară (EFSA). Cu toate acestea, ar exista încă, la nivel național, o campanie de dezinformare care sugerează că plantele infectate trebuie să fie tratate, nu sacrificate.

32 Pe de altă parte, ar fi inexact să se considere că Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare prevede o obligație de rezultat în sarcina statelor membre care constă în a se asigura că arborii infectați sunt tăiați într-un termen foarte scurt după stabilirea stării de infecție. Astfel, modul de redactare a articolului 7 alineatul (2) din această Decizie de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare s-ar referi la un comportament, și anume „eliminarea”, iar nu la rezultatul acestui comportament. În lipsa unei astfel de obligații de rezultat, existența unei neîndepliniri a obligațiilor ar impune, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 107 și 108 din Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), o analiză de la caz la caz a caracterului adecvat al efortului diligent al statului membru, independent de realizarea finalității reglementării. Or, în speță, activitatea complexă de reglementare, de organizare și de gestionare a mijloacelor realizată de Republica Italiană în ceea ce privește adoptarea și punerea în aplicare a măsurilor în cauză ar demonstra respectarea de către aceasta a obligațiilor care îi revin în temeiul respectivei Decizii de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare.

Aprecierea Curții

- 33 În temeiul articolului 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, statul membru în cauză era obligat, în zona așa-numită „de izolare”, corespunzătoare părții din zona infectată care include provincia Lecce și localitățile enumerate în anexa II la aceasta, toate situate în provinciile Brindisi și Taranto, să efectueze „imediat” înlăturarea, ca măsură de izolare, cel puțin a tuturor plantelor a căror infecție cu organismul specificat, și anume bacteria *Xf*, a fost constatată în cazul în care sunt situate într-un loc din această zonă situat la o distanță maximă de 20 de kilometri de limita dintre zona respectivă și restul teritoriului Uniunii (denumită în continuare „fâșia celor 20 de kilometri a zonei de izolare”).
- 34 Potrivit jurisprudenței constante a Curții, existența neîndeplinirii obligațiilor trebuie să fie apreciată în funcție de situația statului membru astfel cum se prezenta ea la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, astfel încât modificările intervenite ulterior nu pot fi luate în considerare de Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2019, Comisia/Italia, C-498/17, EU:C:2019:243, punctul 29 și jurisprudența citată).
- 35 În speță, termenul stabilit în avizul motivat expira la 14 septembrie 2017.
- 36 Or, Republica Italiană nu contestă că, la această dată, dintr-un total de 886 de plante infectate recensate în cadrul anchetei realizate pentru exercițiul de supraveghere aferent anului 2016, o proporție semnificativă din acestea, și anume 191, reprezentând aproape 22 % din totalul plantelor infectate, nu fuseseră încă eliminate în fâșia celor 20 de kilometri a zonei de izolare.
- 37 În plus, acest stat membru nu contestă nici că înlăturarea plantelor infectate în această bandă de 20 de kilometri, atunci când a avut loc, nu a fost efectuată decât după trecerea unui termen de mai multe luni ca urmare a constatării infectării acestor plante.
- 38 Or, textul articolului 7 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare este redactat, în această privință, în termeni care nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile. Astfel, termenul „imediat”, utilizat în această dispoziție, nu poate, având în vedere sensul său obișnuit în limbajul curent, să se concilieze cu un termen de mai multe săptămâni sau chiar, precum în speță, de mai multe luni.

- 39 Această interpretare se impune cu atât mai mult cu cât, potrivit opiniilor EFSA din 6 ianuarie 2015 și din 17 martie 2016, ale cărei constatări nu au fost contestate sub acest aspect, numai o eliminare rapidă a plantelor infectate este de natură să evite răspândirea bacteriei *Xf*. Astfel, după cum reiese din datele științifice furnizate de Comisie în susținerea acțiunii formulate, care nu au fost nici ele repuse în discuție de Republica Italiană, insecta vector, în speță puricele de frunză, se deplasează aproape 100 de metri în interval de numai 12 zile.
- 40 Prin urmare, raportul de audit întocmit de Comisie pentru anul 2018 [Final report of an audit carried out in Italy from 28 May 2018 to 1 June 2018 in order to evaluate the situation and official controls for [*Xylella fastidiosa*] (Raport final de audit realizat în Italia între 28 mai 2018 și 1 iunie 2018 pentru a evalua situația și controalele oficiale pentru *Xylella fastidiosa*), DG (SANTE) 2018-6485, p. 23 și 24] (denumit în continuare „raportul de audit din 2018”) subliniază în mod explicit că mai mult de 90 % din cazurile pozitive de infectare identificate în cursul exercițiului de supraveghere referitor la anul 2016, încheiat în luna mai 2017, au fost descoperite în proximitatea plantelor identificate ca infectate în cursul anului 2015 și a căror îndepărtare a fost efectuată cu întârzieri importante.
- 41 Contrar celor susținute de Republica Italiană, cerința de imediat impusă la articolul 7 alineatul (2) din Decizia 2015/789 cu modificările ulterioare nu poate fi interpretată în sensul că privește numai adoptarea măsurilor de către autoritățile naționale pentru a se efectua această eliminare.
- 42 Astfel, atât din modul de redactare a acestei dispoziții, care impune fără ambiguitate „eliminarea” plantelor infectate, cât și din efectul util al acesteia rezultă că respectiva cerință nu se poate referi decât la eliminarea în sine, având în vedere că doar eliminarea efectivă a plantelor infectate, iar nu adoptarea măsurilor care o impun, este de natură să evite răspândirea bacteriei *Xf*, care, astfel cum reiese printre altele din considerentele (4), (7) și (8) ale Deciziei de punere în aplicare 2015/789, precum și din considerentele (1), (2) și (4) ale Deciziei de punere în aplicare 2015/2417, constituie obiectivul urmărit prin Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare și în special prin măsurile de izolare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții, C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 54).
- 43 O astfel de eliminare este astfel de natură să realizeze finalitatea vizată de Directiva 2000/29, în temeiul căreia a fost adoptată Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, care este garantarea unui nivel ridicat de protecție fitosanitară împotriva introducerii în Uniune a unor organisme dăunătoare în produsele importate din țări terțe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 septembrie 2003, Anastasiou și alții, C-140/02, EU:C:2003:520, punctul 45).
- 44 Rezultă de aici că articolul 7 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare impune statelor membre o obligație de rezultat precisă privind eliminarea plantelor infectate cu bacteria *Xf* și că constatarea obiectivă a unei încălcări a acestei obligații este suficientă în sine pentru a demonstra existența unei neîndepliniri a obligațiilor. Situația în discuție în prezenta cauză nu este, așadar, comparabilă cu cea examinată de Curte la punctele 107 și 108 din Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), invocată de Republica Italiană.
- 45 În ceea ce privește diferitele obstacole materiale, administrative și juridice invocate de Republica Italiană pentru a justifica întârzierea în eliminarea plantelor infectate situate în fâșia celor 20 de kilometri a zonei de izolare, întemeiate pe numărul mare de măslini de foarte mare dimensiune, pe obligația, potrivit dreptului național, de a identifica proprietarii parcelelor în cauză, precum și de a le notifica măsurile de eliminare și pe acțiunile în justiție introduse în scopul de a se opune tăierii,

trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, un stat membru nu poate invoca situații din ordinea sa internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor care rezultă din dreptul Uniunii (a se vedea printre altele Hotărârea din 21 martie 2019, Comisia/Italia, C-498/17, EU:C:2019:243, punctul 35 și jurisprudența citată).

- 46 De altfel, Republica Italiană nu a contestat că avea posibilitatea, astfel cum a arătat Comisia, să adopte măsuri naționale de urgență care să prevadă, precum cele adoptate în cursul anului 2015, proceduri mai rapide pentru a depăși astfel de obstacole administrative și juridice.
- 47 Pe de altă parte, deși este adevărat că sechestrul asigurător ordonat, în cadrul unei proceduri penale, de Procura della Repubblica di Lecce (Procurorul Republicii din Lecce) și validat de Giudice delle indagnini preliminarari presso il Tribunale di Lecce (judecătorul delegat cu efectuarea cercetărilor preliminare de la Tribunalul din Lecce) a fost de natură să împiedice, în cursul primei părți a anului 2016, înlăturarea măslinilor infectați în întreaga zonă în cauză, este totuși necesar să se constate, astfel cum a arătat Comisia fără a fi contrazisă în mod valabil de guvernul italian, că autoritățile italiene, ca urmare a eliminării acestui sechestr asigurător, nu au adoptat măsurile imediate impuse de articolul 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare.
- 48 Este necesar, în consecință, să se admită primul motiv.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 7 alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare

Argumentația părților

- 49 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia reproșează Republicii Italiene că nu a respectat obligația de a supraveghea prezența bacteriei *Xf* în fâșia celor 20 de kilometri a zonei de izolare, în conformitate cu articolul 7 alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare.
- 50 În speță, pentru anul 2016, ancheta care viza identificarea prezenței bacteriei *Xf* ar fi început în luna august 2016 și s-ar fi încheiat în luna mai 2017. În ceea ce privește ancheta realizată în cadrul exercițiului de supraveghere aferent anului 2017, aceasta ar fi început în luna iulie 2017 și s-ar fi încheiat în luna aprilie 2018. Aceste anchete ar fi fost astfel efectuate în parte la momente din an nepropice pentru detectarea simptomelor unei infecții pe plantele și pe arborii de foioase, și anume în cursul lunilor de iarnă, atunci când arborii și plantele erbacee foioase nu mai aveau frunze. În consecință, eficacitatea inspecțiilor vizuale, ca mijloc de depistare a unor cazuri suspecte de infecție, ar fi fost compromisă.
- 51 Or, obligația de a efectua o anchetă anuală „la momentele oportune din cursul anului”, în sensul articolului 7 alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, ar impune, în conformitate cu finalitatea acesteia și a Directivei 2000/29, care este împiedicarea răspândirii bolii, ca această anchetă să fie realizată într-o perioadă din an în care această boală poate fi detectată, și anume, în ceea ce privește măslinii, în perioada estivală. În plus, având în vedere obligația de a furniza un raport cel mai târziu la 31 decembrie și pentru a permite eliminarea plantelor infectate înainte de sosirea primăverii, perioadă în care insecta vector a bacteriei *Xf* începe să se răspândească, ancheta ar trebui să fie încheiată înainte de sfârșitul anului.

- 52 Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare ar obliga, aşadar, statele membre să finalizeze campania de supraveghere anuală astfel încât să poată prezenta un raport şi un nou plan de acţiune pentru anul următor înainte de sfârşitul lunii decembrie. Această decizie de punere în aplicare ar indica astfel în mod clar că supravegherea trebuie să fie efectuată nu numai la momentul cel mai adecvat pe plan ştiinţific pentru a determina arborii infectaţi, ci şi la cel care garantează că arborii pot fi tăiaţi imediat şi cu certitudine înainte de începerea sezonului de zbor următor.
- 53 Republica Italiană arată că demararea supravegherii în luna august 2016 coincide cu perioada considerată optimă pentru cea mai mare parte a gazdelor de *Xf*, şi anume perioada în care simptomele tipice ale uscării frunzelor se manifestă pe frunzele care au ajuns la maturitate.
- 54 Pe de altă parte, infecţiile cauzate de *Xf* ar fi diferite prin simptomele şi prin gravitatea lor în funcţie de gazde şi de subspecia bacteriei. Astfel, în cazul măslinului, leziunile cauzate de infecţie nu s-ar prezenta sub forma simptomelor tipice ale uscării frunzelor care au ajuns la maturitate la sfârşitul sezonului estival, ci în principal sub cea a unei uscări tipice a ramurilor care ar afecta un număr mai mare sau mai mic de ramuri.
- 55 Or, dovezile obţinute pe teren ar indica faptul că simptomele se pot manifesta tot anul. Acest lucru ar reieşi de asemenea din liniile directe privind ancheta referitoare la prezenţa *Xf* pe teritoriul Uniunii din 16 decembrie 2015 a Direcţiei Generale Sănătate şi Siguranţă Alimentară a Comisiei, publicate pe site-ul internet al acesteia. În plus, infecţiile cauzate în sezonul estival ar putea fi detectate pe măslini începând cu a treia lună de la eventuala transmitere. Ar fi, aşadar, posibil să se evidenţieze în mod precoce, în perioada de iarnă, infecţiile care erau în stadiul iniţial şi care avuseseră loc în sezonul estival precedent.

Aprecierea Curţii

- 56 În temeiul articolului 7 alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, statul membru în cauză avea obligaţia de a supraveghea situaţia privind prezenţa organismului specificat prin desfăşurarea unor anchete anuale „la momentele oportune din cursul anului”, în fâşia celor 20 de kilometri a zonei de izolare.
- 57 Deşi această dispoziţie nu impune, potrivit textului său, ca anchetele anuale în discuţie să se deruleze la un moment definit al anului, lăsând astfel autorităţilor naţionale competente o marjă de apreciere în această privinţă, rămâne valabil faptul că, potrivit aceluiaşi text, aceste anchete anuale trebuie efectuate la un moment „oportun”.
- 58 Or, ţinând seama de obiectivul urmărit prin Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare şi în special prin măsurile de izolare prevăzute la articolul 7 alineatul (2) litera (c) din aceasta, care, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 42 din prezenta hotărâre, este de a preveni răspândirea bacteriei *Xf*, trebuie să se considere că anchetele respective trebuie să fie realizate într-o perioadă a anului care permite în acelaşi timp detectarea infecţiei plantelor şi punerea în aplicare a măsurilor de izolare a acestei infecţii, care constau, în temeiul acestei dispoziţii, în eliminarea imediată a plantelor infectate.
- 59 În speţă, nu se contestă că ancheta realizată în cadrul exerciţiului de supraveghere aferent anului 2016 pentru a identifica prezenţa bacteriei *Xf* în fâşia celor 20 de kilometri a zonei de izolare a fost iniţiată în luna august 2016 pentru a se termina în luna mai 2017.

- 60 Or, trebuie să se constate că, așa cum arată în mod întemeiat Comisia, o astfel de anchetă, încheiată în cursul primăverii, care corespunde sezonului de zbor al insectelor vector și, aspect care nu se contestă, în perioada reluării etapei de răspândire a bacteriei *Xf*, plasează în practică autoritățile naționale competente în imposibilitatea de a efectua punerea în aplicare utilă a măsurilor de izolare în fâșia celor 20 de kilometri a zonei de izolare prin eliminarea plantelor infectate înainte de începerea acestei perioade de răspândire.
- 61 Prin urmare, chiar presupunând, astfel cum arată Republica Italiană, că bacteria *Xf* poate fi detectată pe tot parcursul anului, ceea ce Comisia contestă, rămâne valabil faptul că ancheta anuală prevăzută la articolul 7 alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare ar trebui să se încheie într-un moment suficient de timpuriu al anului pentru a permite, în conformitate cu cerința prevăzută la alineatul (2) litera (c) al acestui articol, eliminarea în timp util a plantelor infectate.
- 62 Este necesar, în consecință, să se admită al doilea motiv.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe neîndeplinirea persistentă și generală a obligației de a adopta măsurile necesare pentru a evita răspândirea bacteriei Xf

Argumentația părților

- 63 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia reproșează Republicii Italiene o neîndeplinire persistentă și generală a obligației de a evita răspândirea *Xf*, care s-ar concretiza prin încălcări repetate și distincte ale măsurilor stabilite prin Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare. Această neîndeplinire a obligațiilor ar contraveni nu numai obligațiilor care decurg din articolul 6 alineatele (2), (7) și (9), precum și din articolul 7 alineatul (2) litera (c) și alineatul (7) din această decizie de punere în aplicare, ci și obligației fundamentale prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29, precum și obligației de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE.
- 64 O încălcare generală și persistentă ar putea fi constatată nu numai atunci când un stat membru nu respectă obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii referitoare la situații specifice care au fost remediate înainte ca procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor să fie suficient de avansată, ci și, cu atât mai mult, atunci când, precum în speță, întrucât statul membru în cauză nu a remediat încălcări anterioare, acestea au condus la răspândirea unei bacterii și, prin urmare, au impus o modificare a măsurilor adoptate de Comisie în ceea ce privește zonele specifice supuse obligațiilor de eradicare și de izolare.
- 65 Astfel, în speță, limitarea la constatarea neîndeplinirii obligațiilor specifice care decurg din decizia de punere în aplicare aplicabilă în zonele în cauză la un moment determinat ar echivala, pentru Comisie, cu încercarea de a atinge o țintă mobilă. Or, scopul urmărit de această instituție ar consta în eradicarea bacteriei *Xf* sau, cel puțin, în împiedicarea răspândirii acesteia în afara zonei infectate în prezent. În consecință, obligația fundamentală de eliminare a plantelor infectate ar rămâne neschimbată de-a lungul timpului, chiar dacă ar trebui să se aplice unor zone diferite în temeiul unor decizii de punere în aplicare succesive. În plus, adoptarea unei astfel de decizii nu ar scuti statele membre de obligația lor fundamentală, care decurge din articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29, de a adopta toate măsurile necesare pentru a evita răspândirea bacteriei *Xf*.

- 66 Faptul că autoritățile italiene au omis în mod persistent să înlăture imediat plantele infectate începând cu data notificării, în luna octombrie 2013, a primului focar detectat la extremul sud al regiunii Apulia ar fi permis, puțin câte puțin, bacteriei *Xf* să se răspândească de-a lungul „tocului cizmei italiene”. Această răspândire ar fi fost exacerbată de neîndeplinirea de către autoritățile italiene a obligației lor de a efectua, în timp oportun, anchete anuale înainte de începerea sezonului de zbor al insectei vector.
- 67 Astfel, datele transmise în cursul anului 2018 de autoritățile italiene privind rezultatele anchetei efectuate, cu întârziere, pentru anul 2017 în zona de izolare ar evidenția prezența mai multor mii de arbori infectați și ar demonstra, încă o dată, întârzierile considerabile în tăierea arborilor infectați în perioada de zbor al insectei vector. În special, aceste date, astfel cum figurează în raportul de audit din 2018, ar arăta persistența, în sezonul de zbor al insectei vector în cursul anului 2018, a unui număr ridicat de arbori infectați nesacrificați, ceea ce ar fi contribuit la răspândirea bacteriei *Xf*. Dat fiind că zona de izolare și zona tampon prevăzute potrivit Deciziei de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare nu își mai îndeplineau, într-un astfel de context, funcțiile, aceste zone ar fi fost deplasate în două rânduri înspre nord. Această deplasare ar demonstra că bacteria *Xf* s-a răspândit din provincia Lecce la întregul teritoriu al provinciilor Brindisi și Taranto.
- 68 Simplul fapt că autoritățile unui stat membru nu au fost capabile să ia măsurile necesare pentru a împiedica producerea unei situații determinate precum degradarea mediului ar fi, în sine, dovada neîndeplinirii obligațiilor. Astfel, răspândirea bacteriei *Xf* în întreaga regiune Apulia și în direcția restului continentului între anii 2013 și 2018, fără ca autoritățile italiene să fi fost în măsură să o împiedice, ar fi suficientă pentru a demonstra că acestea din urmă au omis în mod constant să adopte măsurile necesare pentru a evita răspândirea *Xf*, cu încălcarea normelor vizate prin al treilea motiv.
- 69 Republica Italiană susține că răspândirea progresivă a infecției pe teritoriul regiunii Apulia, vădit indezirabilă în optica Deciziei de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare, nu îi este imputabilă exclusiv și nu este în sine susceptibilă să demonstreze o încălcare generală și persistentă săvârșită de acest stat membru.
- 70 Această propagare ar fi, astfel, un fenomen natural care, ca atare, nu este evitabil în mod automat datorită acțiunii umane, ci care poate fi doar controlat și încetinit. Deși activitatea de reglementare, de organizare și de gestionare a măsurilor exercitată de autoritățile publice constituie unul dintre elementele care trebuie să fie puse în aplicare pentru a limita răspândirea bacteriei, nu ar fi rezonabil să se afirme că această activitate trebuie, prin ea însăși, să împiedice răspândirea indezirabilă a infecției. Astfel, aceasta ar depinde tocmai de factori care sunt de asemenea exogeni acțiunii administrației și, în orice caz, intrinseci înseși naturii fenomenului infecțios fitosanitar.

Aprecierea Curții

- 71 Prin intermediul prezentului motiv, Comisia susține în esență că însuși faptul că bacteria *Xf* nu a încetat să se răspândească din anul 2013 în regiunea Apulia și că, prin urmare, Republica Italiană nu a atins rezultatul urmărit de Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare demonstrează că acest stat membru a săvârșit o neîndeplinire generală și persistentă a obligației de a adopta măsurile necesare pentru a împiedica răspândirea acestei bacterii.

- 72 Comisia deduce de aici încălcarea repetată de către Republica Italiană atât a obligațiilor specifice prevăzute la articolul 7 alineatul (2) litera (c) și alineatul (7) din această decizie de punere în aplicare, care au făcut obiectul primelor două motive, cât și a celor prevăzute la articolul 6 alineatele (2), (7) și (9) din decizia de punere în aplicare menționată. Din acest motiv, respectivul stat membru ar încălca de asemenea obligația fundamentală prevăzută la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29, precum și obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE.
- 73 În această privință, trebuie amintit că reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că Comisia poate urmări în același timp constatarea unor încălcări ale unor dispoziții precise ale dreptului Uniunii ca urmare a atitudinii adoptate de autoritățile unui stat membru în privința unor situații concrete, care sunt identificate în mod specific, și cea a unor încălcări ale dispozițiilor menționate ca urmare a faptului că o practică generală contrară acestora ar fi fost adoptată de autoritățile respective, a cărei ilustrare ar fi, eventual, respectivele situații specifice (a se vedea printre altele Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 27, și Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia, C-196/13, EU:C:2014:2407, punctul 33).
- 74 Astfel, o practică administrativă poate face obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în cazul în care prezintă un anumit grad de continuitate și de generalitate (a se vedea printre altele Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Germania, C-387/99, EU:C:2004:235, punctul 28, Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 28, precum și Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, punctul 21).
- 75 Potrivit jurisprudenței Curții, în măsura în care acțiunea urmărește constatarea unei neîndepliniri a obligațiilor de ordin general în sarcina autorităților naționale competente, împrejurarea că deficiențele identificate într-un anumit caz particular au fost remediate nu are în mod necesar drept consecință faptul că atitudinea generală și continuă a acestor autorități, despre care ar atesta, eventual, astfel de deficiențe specifice, a încetat. Într-un astfel de caz, prezentarea unor elemente complementare prin care se urmărește, în etapa procedurii în fața Curții, să se susțină generalitatea și constanța pretensei neîndepliniri a obligațiilor nu poate fi, așadar, exclusă în principiu (a se vedea printre altele Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punctele 32 și 37, Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 42, precum și Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punctele 47 și 48).
- 76 În special, obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pretins persistentă poate fi extins la fapte ulterioare avizului motivat în măsura în care acestea sunt de aceeași natură și reprezintă același comportament cu faptele la care se referă acest aviz (Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 43, precum și Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 49).
- 77 Pe de altă parte, trebuie amintit de asemenea că Comisia, astfel cum arată în susținerea prezentului motiv, poate solicita Curții să constate o neîndeplinire a obligațiilor care ar consta în faptul că nu s-a atins rezultatul vizat de un act din dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 45 și jurisprudența citată).

- 78 Acestea fiind precizate, rămâne valabil faptul că, în temeiul unei jurisprudențe constante privind sarcina probei în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei sarcina de a dovedi existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor. Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție [a se vedea printre altele Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 48, și Hotărârea din 2 mai 2019, Comisia/Croația (Groapa de gunoi Biljane Donje), C-250/18, nepublicată, EU:C:2019:343, punctul 33].
- 79 Astfel, desigur, după cum a arătat în mod întemeiat Comisia, Curtea a statuat deja că persistența unei situații de fapt care determină o degradare semnificativă a mediului pe o perioadă lungă, fără ca autoritățile competente să intervină, poate dovedi că statele membre au depășit marja de apreciere care le este conferită de o dispoziție specifică dintr-o directivă pentru atingerea obiectivului prevăzut de această dispoziție. Cu toate acestea, Curtea a precizat de asemenea că nu este, în principiu, posibil să se deducă direct din neconformitatea unei situații de fapt cu acest obiectiv că statul membru în cauză nu și-a îndeplinit în mod necesar obligațiile impuse de această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, punctul 37, și Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Slovenia, C-140/14, nepublicată, EU:C:2015:501, punctul 69, precum și jurisprudența citată).
- 80 În special, având în vedere obligația care îi revine, amintită la punctul 78 din prezenta hotărâre, de a dovedi pretinsa neîndeplinire a obligațiilor, Comisia nu poate, sub pretextul de a reproșa statului membru vizat o neîndeplinire generală și persistentă a obligațiilor pe care acesta din urmă este obligat să le respecte în temeiul dreptului Uniunii, pentru motivul că nu este atins rezultatul stabilit de acesta, nu poate să se dispenseze de respectarea acestei obligații de a face dovada neîndeplinirii obligațiilor imputate pe baza unor elemente concrete care caracterizează încălcarea dispozițiilor specifice pe care le invocă și să se întemeieze pe simple prezumții sau pe cauzalități schematice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 78).
- 81 Prin urmare, în speță, simplul fapt că rezultatul vizat de Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare nu a fost atins nu permite Comisiei să deducă din aceasta încălcarea de către Republica Italiană a obligațiilor specifice impuse prin această decizie de punere în aplicare pentru a ajunge la acest rezultat, cu excepția cazului în care demonstrează, pe de altă parte, întemeindu-se pe probe concrete, că acest stat membru a săvârșit efectiv o astfel de încălcare.
- 82 Or, deși reiese din examinarea primelor două motive că Comisia a stabilit încălcarea de către Republica Italiană a obligațiilor specifice prevăzute la articolul 7 alineatul (2) litera (c) și alineatul (7) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare și deși elementele de probă prezentate de aceasta în susținerea celui de al treilea motiv, în special raportul de audit din 2018, demonstrează că respectiva încălcare a continuat după data expirării termenului stabilit în avizul motivat, această instituție nu aduce nici cel mai mic element de probă concret susceptibil să demonstreze încălcarea de către statul membru menționat a obligațiilor specifice prevăzute la articolul 6 alineatele (2), (7) și (9) din această decizie de punere în aplicare.
- 83 Cu toate acestea, încălcarea acestor din urmă dispoziții privind măsurile de eradicare în zona delimitată, care include zona infectată și zona tampon, care privesc atât plantele infectate, cât și plante care se află în interiorul unei zone cu raza de 100 de metri în jurul plantelor infectate, în special plantele-gazdă ale bacteriei *Xf*, oricare ar fi starea lor de sănătate, nu poate în niciun caz

să fie stabilită prin elementele care demonstrează încălcarea dispozițiilor distincte prevăzute la articolul 7 alineatul (2) litera (c) și alineatul (7) din decizia de punere în aplicare menționată, care se referă numai la plantele infectate în fâșia celor 20 de kilometri a zonei de izolare, care se află numai în zona în care se înregistrează infecții și constituie doar o parte din aceasta.

- 84 Rezultă că, prin faptul că solicită astfel să se deducă încălcarea de către Republica Italiană a obligațiilor specifice prevăzute la articolul 6 alineatele (2), (7) și (9) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 din constatarea potrivit căreia bacteria *Xf* nu a încetat să se propage din anul 2013 în regiunea Apulia, Comisia ajunge la a prezuma existența unei astfel de încălcări, precum și a unei legături de cauzalitate între aceasta și răspândirea bacteriei *Xf*.
- 85 Or, în lipsa unor astfel de probe concrete ale încălcării acestor obligații specifice, nu se poate exclude că, astfel cum arată în mod întemeiat Republica Italiană, răspândirea bacteriei *Xf* rezultă, cel puțin în parte, din alte împrejurări decât o încălcare a obligațiilor menționate de acest stat membru.
- 86 Este necesar, prin urmare, să se constate că Comisia nu a dovedit că Republica Italiană a încălcat în mod repetat obligațiile specifice prevăzute la articolul 6 alineatele (2), (7) și (9) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare.
- 87 În consecință, Comisia nu poate nici să reproșeze Republicii Italiene că a săvârșit o încălcare a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2000/29 și a articolului 4 alineatul (3) TUE, întrucât criticile formulate în această privință de instituția respectivă se întemeiază în același mod pe simplul fapt al răspândirii bacteriei *Xf* începând cu anul 2013 în regiunea Apulia.
- 88 În aceste condiții, rezultă că Comisia nu a dovedit că Republica Italiană a săvârșit o neîndeplinire generală și persistentă a obligației de a adopta măsurile necesare pentru a împiedica răspândirea bacteriei *Xf* prin încălcări repetate și distincte ale măsurilor prevăzute de Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare.
- 89 În consecință, este necesar să se respingă al treilea motiv.
- 90 Având în vedere toate considerațiile care precedă, trebuie să se constate că Republica Italiană:
- prin faptul că a omis să se asigure, în zona de izolare, de eliminarea imediată cel puțin a tuturor plantelor a căror infectare cu *Xf* a fost constatată în cazul în care se situează în zona infectată în interiorul unui segment de 20 de kilometri de la frontiera zonei infectate cu restul teritoriului Uniunii, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (2) litera (c) din Decizia de punere în aplicare 2015/789 cu modificările ulterioare și,
 - prin faptul că a omis să garanteze, în zona de izolare, monitorizarea prezenței *Xf* prin efectuarea unor anchete anuale la momente oportune din cursul anului, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (7) din această decizie de punere în aplicare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 91 Potrivit articolului 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Curții, în cazul în care părțile cad, fiecare, în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată. În speță, întrucât părțile au căzut în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, se impune să se dispună că fiecare parte va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară și hotărăște:

1) Republica Italiană,

- prin faptul că a omis să se asigure, în zona de izolare, de eliminarea imediată cel puțin a tuturor plantelor a căror infectare cu *Xylella fastidiosa* a fost constatată în cazul în care se situează în zona infectată în interiorul unui segment de 20 de kilometri de la frontiera zonei infectate cu restul teritoriului Uniunii, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (2) litera (c) 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 et al.), astfel cum a fost modificată prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/764 a Comisiei din 12 mai 2016;
- prin faptul că a omis să garanteze, în zona de izolare, monitorizarea prezenței *Xylella fastidiosa* prin efectuarea unor anchete anuale la momente oportune din cursul anului, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (7) din această decizie de punere în aplicare.

2) Respinge în rest acțiunea.

3) Comisia Europeană și Republica Italiană suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată.

Semnături