



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 12. maja 2016¹

Združeni zadevi C-78/16 in C-79/16

**Giovanni Pesce in drugi (C-78/16),
Cesare Serinelli in drugi (C-79/16)**
proti

**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**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija))

„Predhodno odločanje — Direktiva 2000/29/ES — Varovanje zdravja rastlin proti vnosu škodljivih organizmov v Evropsko unijo — Izvedbeni sklep 2015/789/EU za preprečevanje vnosa in širjenja bakterije *Xylella fastidiosa* — Odstranitev gostiteljskih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje — Sorazmernost — Pravica do odškodnine“

I – Uvod

1. *Xylella fastidiosa* je fitopatogena bakterija, ki napada prevodno tkivo² številnih gojenih ali samoraslih rastlin in lahko povzroči njihovo smrt zaradi izsušitve.³
2. Ta bolezen, ki je trajno prisotna v Severni in Južni Ameriki,⁴ je bila v Evropi prvič opažena oktobra 2013 v deželi Apulija (Italija) na oljkah, nato je bilo julija 2015 opozorjeno na njen pojav na Korziki (Francija) na eksotičnem okrasnem grmičevju in v Španiji na področjih, poraslih s košeničico, zatem pa še oktobra istega leta v departmaju Alpes-Maritimes (Francija) na enakem grmičevju kot na Korziki.
3. Ta genetsko raznolika bakterija ima več podvrst, od katerih vsaka napada različne rastline.⁵ V naravi jo razširjajo majhne žuželke, ki se hranijo s sokom okuženih rastlin.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Bakterija se razvije v ksilemu rastlin, v katerem tvori agregate, ki na koncu zamašijo tkiva in omejijo pretok soka.

3 — V tej fazi ne bom razpravljajal o vprašanju vzročne zveze med bakterijo in izsušitvijo, h kateri se bom vrnil pozneje.

4 — Bakterijo, ki je konec 19. stoletja močno prizadela kalifornijske vinograde, je leta 1892 prvič opisal fitopatolog Newton B. Pierce (glej Pierce, N. B., „The California vine disease“, U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, zvezek št. 2), od koder ime „Pierceova bolezen“, kakor je bil poimenovan sindrom hitrega izsuševanja vinske trte.

5 — Seznam, ki ga posodablja Evropska agencija za varnost hrane (EFSA), sestavlja 359 vrst rastlin, občutljivih na bakterijo (glej posodobljeno zbirko podatkov o gostiteljskih rastlinah bakterije *Xylella fastidiosa* z dne 20. novembra 2015, ki je bila v času priprave teh sklepnih predlogov na voljo na spletnem mestu EFSE na naslovu <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

4. V Italiji je bakterija *Xylella fastidiosa* večinoma napadla oljko, to je drevo, ki ima v sredozemskih obmorskih državah veliko gospodarsko,⁶ kulturno⁷ in okoljsko vrednost. Medtem ko so preventivni ukrepi, tudi sekanje dreves, povzročili nezadovoljstvo v regijah, ki jih je bakterija že napadla, so bili prebivalci regij, ki jim je bilo doslej prizaneseno, zelo zaskrbljeni zaradi njenega morebitnega širjenja.

5. Evropska komisija je za izkoreninjenje bakterije sprejela strategijo, ki vključuje postopno zaostrovanje vzpostavljenega mehanizma.

6. Med februarjem 2014 in decembrom 2015 so bili drug za drugim sprejeti štirje izvedbeni sklepi na podlagi Direktive Sveta 2000/29/ES z dne 8. maja 2000 o varstvenih ukrepih proti vnosu organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Skupnost in proti njihovemu širjenju v Skupnosti,⁸ natančneje na podlagi člena 16(3), tretji stavek, te direktive, ki Komisiji omogoča, da odredi „potrebne ukrepe“, med drugim če se ugotovi navzočnost škodljivih organizmov, navedenih v oddelku I dela A Priloge I k tej direktivi, med katerimi je tudi *Xylella fastidiosa* (Well in Raju).

7. S prvim od teh sklepov, Izvedbenim sklepom 2014/87/EU z dne 13. februarja 2014,⁹ je Komisija prepovedala premeščanje rastlin za sajenje iz province Lecce (Italija), odredila izvedbo uradnih letnih raziskav za odkrivanje navzočnosti bakterije *Xylella fastidiosa* in državam članicam naložila, da morajo zagotoviti, da oseba, ki odkrije navzočnost bakterije ali utemeljeno sumi, da je ta navzoča, pristojni organ o tem uradno obvesti v roku desetih dni.

8. Z drugim od teh sklepov, Izvedbenim sklepom 2014/497/EU z dne 23. julija 2014,¹⁰ je Komisija omejila premeščanje gostiteljskih rastlin bakterije *Xylella fastidiosa* in določila različne pogoje za njihov vnos v Unijo iz tretjih držav, za katere je znano, da je v njih navzoča ta bakterija. Za izkoreninjenje bakterije in preprečevanje njenega širjenja je Komisija državam članicam poleg tega naložila vzpostavitev „razmejenih območij“, ki jih sestavljata „okuženo območje“ in „varovalni pas“ ter v katerih morajo države članice zlasti odstraniti vse okužene rastline, rastline, ki kažejo simptome morebitne okužbe, in vse rastline, pri katerih obstaja verjetnost, da so okužene.

9. S tretjim od teh sklepov, Izvedbenim sklepom (EU) 2015/789 z dne 18. maja 2015,¹¹ je Komisija na podlagi znanstvenega mnenja o nevarnosti za zdravstveno varstvo rastlin, ki ga povzroča organizem *Xylella fastidiosa* (Wells in drugi), ki ga je 6. januarja 2015 objavila EFSA, najprej razširila seznam občutljivih rastlinskih vrst in glede na položaj v južni Italiji kot okuženo območje določila celotno provinco Lecce, pri čemer je moral biti varovalni pas okoli okuženega območja širok vsaj 10 kilometrov. Komisija je nato pojasnila katere „ukrepe izkoreninjenja“ je treba sprejeti na razmejenem območju, to je da mora zadevna država članica v polmeru 100 metrov okrog okuženih

6 — Ob upoštevanju velikega pomena oljarstva v zadevnih regijah. Evropska unija namreč proizvede več kot 75 % oljčnega olja, proizvedenega na svetu, pri čemer Kraljevina Španija kot največja proizvajalka na svetu sama proizvede 45 % te količine. Italijanska republika je druga največja proizvajalka na svetu.

7 — Oljka se v Sredozemskih državah tradicionalno obravnava kot zelo simbolično drevo s številnimi vrlinami. Kot je zapisal Gabriele D'Annunzio (D'Annunzio, G., „Agli olivi“):

„Oljke, sveta drevesa, o, ve, ki v neznosni vročini poldneva, pozorne, poslušate morje [...],
[...] izlijte mir, ki veje iz vas, svoj prečudoviti mir, izlijte ga milostno v moje srce,
[...] ve, ki me, v neskončni sinjini obtežene s toliko dostojanstva, spominjate na antično boginjo Ateno Palas!“

8 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 29, str. 258. Direktiva, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2002/89/ES z dne 28. novembra 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 38, str. 3, v nadaljevanju: Direktiva 2002/29).

9 — Izvedbeni sklep glede ukrepov za preprečevanje širjenja *Xylella fastidiosa* (Well in Raju) v Uniji (UL 2014, L 45, str. 29).

10 — Izvedbeni sklep glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Well in Raju) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije (UL 2014, L 219, str. 56).

11 — Izvedbeni sklep glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Wells in drugi) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije (UL 2015, L 125, str. 36).

rastlin nemudoma odstraniti ne samo rastline, za katere je znano, da so okužene, in tiste, ki kažejo simptome morebitne okužbe ali za katere obstaja sum, da so okužene, ampak tudi „gostiteljske rastline“, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, pri čemer so „gostiteljske rastline“ opredeljene kot rastline, občutljive na evropske izolate bakterije.¹²

10. Komisija je ugotovila, da bakterije v provinci Lecce ni več mogoče izkoreniniti, zato je določila, da lahko uradni organ namesto ukrepov izkoreninjenja uporabi „ukrepe zadrževanja“, da bi „čim bolj zmanjšali količino bakterijskega inokuluma [...] in ohranjali populacijo prenašalca na najnižji možni stopnji“.¹³ Ti ukrepi so večinoma zajemali takojšnjo odstranitev vsaj vseh rastlin, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z bakterijo, če so bile ali v bližini lokacij, na katerih ni navzoča nobena okužba, ali v bližini lokacij rastlin, ki imajo posebno kulturno, družbeno ali znanstveno vrednost, ali na razdalji največ 20 kilometrov od meje območja zadrževanja s preostalim ozemljem Unije.

11. Nazadnje je Komisija s četrtem od teh sklepov, Izvedbenim sklepom (EU) 2015/2417 z dne 17. decembra 2015,¹⁴ spremenila Izvedbeni sklep 2015/789, da bi tako upoštevala razvoj znanstvenih spoznanj in vzpostavila načrte izrednih ukrepov na ravni posameznih držav članic zaradi boljšega boja proti bakteriji.

12. Italijanski organi so za izvedbo sklepov Komisije sprejeli različne ukrepe.

13. Regione Puglia (dežela Apulija) je z 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“ (sklep deželnega sveta Apulije št. 2023 o izrednih ukrepih za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje karantenske bakterije *Xylella fastidiosa*, povezane s „kompleksom hitrega izsuševanja oljk“) z dne 29. oktobra 2013 sprejela izredne ukrepe za preprečevanje in izkoreninjenje bakterije v skladu s členom 16(1) Direktive 2000/29.

14. Z Decreto del Ministro delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (odlok ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) z dne 26. septembra 2014¹⁵ so bili izvedeni ukrepi, določeni z Izvedbenim sklepom 2014/497.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo ministrskega sveta) je 10. februarja 2015, po izdaji Deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (sklep deželnega sveta Apulije št. 1842 o zahtevi za razglasitev izrednega fitosanitarnega stanja) z dne 5. septembra 2014, sprejelo sklep o razglasitvi izrednega stanja zaradi širjenja patogene karantenske bakterije *Xylella fastidiosa* na ozemlju dežele Apulija.

16. Z Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225 (sklep št. 225 predsedstva ministrskega sveta – oddelek za civilno zaščito) z dne 11. februarja 2015 je bil Comandante del Corpo Forestale dello Stato (deželni poveljnik gozdne uprave) dežele Apulija imenovan na mesto pooblaščenega komisarja.

17. Pooblaščen komisar je 16. marca 2015 sprejel načrt za hitrejše izvajanje ukrepov, določenih z odlokom ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano z dne 26. septembra 2014. Ta načrt je določal izoblikovanje zaščitnega območja za preprečitev širjenja bakterije proti severu province Lecce in za upravljanje najbolj prizadetega območja, da bi ohranili oljčne nasade v Salentu (Italija).

12 — Glej člen 1(c) Izvedbenega sklepa 2015/789.

13 — Uvodna izjava 7 Izvedbenega sklepa 2015/789.

14 — Izvedbeni sklep o spremembi Izvedbenega sklepa 2015/789 (UL 2015, L 333, str. 143).

15 — GURI št. 239 z dne 14. oktobra 2014.

18. Izvedbeni sklep 2015/789 je bil izveden z 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 (odlok ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano o izrednih ukrepih za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje bakterije *Xylella fastidiosa* (Wells in Raju) na ozemlju Italijanske republike) z dne 19. junija 2015.¹⁶

19. Člena 8 in 9 tega odloka v bistvu povzemata vsebino člena 6 navedenega izvedbenega sklepa v zvezi z ukrepi izkoreninjenja oziroma člena 7 tega sklepa v zvezi z ukrepi zadrževanja.

20. Poleg tega je bila z navedenim odlokom izvedba ukrepov izkoreninjenja naložena lastnikom zadevnih zemljišč, Agenzia Regionale per le Attività Irrigugie e Forestali (deželna agencija za namakalne in gozdarske dejavnosti) pa je bila pooblaščenca za to, da jih po potrebi izvede namesto lastnikov, ki tega ne bi želeli storiti, in sicer na njihove stroške.

21. Ministrski svet je s sklepom z dne 31. julija 2015 izredno stanje podaljšal še za dodatnih 180 dni.

22. Pooblaščen komisar, ki je 3. julija 2015 predstavil začasni načrt v zvezi z izrednimi intervencijami, ki jih je treba opraviti v občini Oria (Italija), je 30. septembra 2015 sprejel nov intervencijski načrt, v katerem je v bistvu povzel ukrepe, določene z odlokom z dne 19. junija 2015.

23. Dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (direktor službe za kmetijstvo dežele Apulija) je 1. oktobra 2015 lastnikom kmetijskih zemljišč, na katerih so okužene oljke, naložil posek okuženih dreves in vseh gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin. Ti sklepi o odstranitvi, ki so bili tožečim strankam iz postopka v glavni stvari vročeni 3. in 4. oktobra 2015, so še določali, da je mogoče zoper lastnike, ki ne bi izvedli ukrepov, izreči dodatne sankcije, to je naložitev stroškov, povezanih z izkoreninjenjem bakterije *Xylella fastidiosa*, in naložitev upravne sankcije.

24. Giovanni Pesce (zadeva C-78/16) in Cesare Serinelli (zadeva C-79/16) ter še druge tožeče stranke v vsaki od zadev, vsi lastniki kmetijskih zemljišč na ozemlju občine Torchiarolo (Italija), so s tožbo, vloženo pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) zoper Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo ministrskega sveta) (zadeva C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (predsedstvo ministrskega sveta – oddelek za civilno zaščito), Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (pooblaščen komisar za boj proti nevarnosti za zdravstveno varstvo rastlin, povezani s širjenjem bakterije *Xylella* na ozemlju dežele Apulija), Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) in Regione Puglia (dežela Apulija), predlagali razglasitev ničnosti sklepov o odstranitvi ter vseh predhodnih, povezanih ali poznejših aktov.

25. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) je podvomilo o veljavnosti Izvedbenega sklepa 2015/789, na podlagi katerega so bili sprejeti nacionalni ukrepi, ki jih izpodbijajo tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, zato je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali Direktiva Sveta 2000/29[...], zlasti določbe v njenem členu 11(3), členu 13c (7) ter v členu 16(1), (2), (3) in (5), ter načela sorazmernosti, logičnosti in razumnosti nasprotujejo uporabi člena 6(2) in (4) Izvedbenega sklepa [...] 2015/789[...], kakor se izvaja v italijanskem pravu s členom 8(2) in (4) odloka [z dne 19. junija 2015], v delu, v katerem se zahteva, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z zadevnim organizmom, nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, ter v sobesedilu, v katerem je navedeno, da mora država članica pred

16 — GURI št. 148 z dne 29. junija 2015 (v nadaljevanju: odlok z dne 19. junija 2015).

odstranitvijo rastlin iz odstavka 2 izvesti ustrezna fitosanitarna tretiranja proti prenašalcem zadevnega organizma in rastlinam, ki bi navedene prenašalce lahko gostile, pri čemer lahko navedena tretiranja po potrebi vključujejo odstranitev rastlin?

2. Ali Direktiva Sveta 2000/29[...], zlasti določbe njenega člena 16(1), ki navaja „potrebne ukrepe za izkoreninjenje, ali če to ni mogoče, za preprečevanje širjenja [...] škodljivih organizmov“, nasprotuje uporabi člena 6(2) Izvedbenega sklepa [...] 2015/789, kakor se izvaja v italijanskem pravu s členom 8(2) odloka [z dne 19. junija 2015], v delu, v katerem je določeno, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene, nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje?
3. Ali člen 16(1), (2), (3) in (5) Direktive Sveta 2000/29[...] ter načela sorazmernosti, logičnosti in učinkovitega poteka postopka nasprotujejo razlagi člena 6(2) in (4) Izvedbenega sklepa [...] 2015/789, kakor se izvaja v italijanskem pravu s členom 8(2) in (4) odloka [z dne 19. junija 2015], v skladu s katero se ukrep za izkoreninjenje iz odstavka 2 lahko izvede pred preventivno uporabo, določeno v členu 6(3) in (4), in neodvisno od nje?
4. Ali previdnostno načelo ter načeli ustreznosti in sorazmernosti nasprotujejo uporabi člena 6(2), (3) in (4) Izvedbenega sklepa [...] 2015/789, kakor se izvaja v italijanskem pravu s členom 8(2) in (4) odloka [z dne 19. junija 2015], v delu, v katerem se zahteva, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z organizmom [*Xylella fastidiosa*], izvesti ukrepe za izkoreninjenje gostiteljskih rastlin brez ustrezne strokovne podlage, ki bi z gotovostjo potrdila vzročno zvezo med prisotnostjo organizma in izsušitvijo domnevno okuženih rastlin?
5. Ali člen 296, odstavek 2, PDEU in člen 41 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije^[17] nasprotujeta uporabi člena 6(2) in (4) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/789, v delu, v katerem je določeno, da je treba v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene, nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, glede na to, da ne vključuje ustrezne obrazložitve?
6. Ali načeli ustreznosti in sorazmernosti nasprotujeta uporabi Izvedbenega sklepa [...] 2015/789, kakor se izvaja v italijanskem pravu z odlokom [z dne 19. junija 2015], v katerem so določeni ukrepi za odstranitev gostiteljskih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, rastlin, za katere je znano, da so okužene z zadevnim organizmom, in rastlin, ki kažejo simptome morebitne okužbe z organizmom [*Xylella fastidiosa*] ali za katere obstaja sum, da so okužene z navedenim organizmom, ni pa določena nikakršna oblika povračila škode lastnikom, ki niso krivi za širjenje zadevnega organizma?“

26. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, s katerim se dvomi o veljavnosti Izvedbenega sklepa 2015/789, napeljuje k razmisleku o vprašanju, ki je povezano s tem, in sicer, ali je Komisiji s sprejetjem tega sklepa uspelo zagotoviti pravično ravnotežje med potrebo po zavarovanju območij, ki še niso okužena z bakterijo, na eni strani in varstvom interesov lastnikov ali uporabnikov zemljišč na že okuženih območjih na drugi.

27. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil, da mora ukrep odstranitve rastlin, predpisan s členom 6(2) Izvedbenega sklepa 2015/789, izvesti zadevna država članica po izvedbi fitosanitarnih tretiranj, določenih s členom 6(4) tega sklepa, in da si različni ukrepi, določeni z zadnjenavedeno določbo, ki izpolnjuje obveznost obrazložitve, ne nasprotujejo.

17 — V nadaljevanju: Listina.

28. Ob tem bom še pojasnil, da Komisija ni preseгла izvedbenih pooblastil, ki so ji podeljena s členom 16(3) Direktive 2000/29, niti ni kršila previdnostnega načela ali načela sorazmernosti, ker je določila, da je treba v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje.

29. Trdil bom, da imajo lastniki uničenih rastlin na podlagi člena 17 Listine pravico do prejetja odškodnine, ki je v razumnem sorazmerju z vrednostjo tega premoženja, ter da zgolj to, da se to vprašanje v Direktivi 2000/29 in Izvedbenem sklepu 2015/789 ne obravnava, še ne pomeni, da je taka pravica izključena. Zato menim, da morajo države članice, ki s sprejetjem ukrepov na podlagi Izvedbenega sklepa 2015/789 izvajajo pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, vzpostaviti odškodninsko shemo.

30. Na podlagi tega bom sklenil, da preučitev vprašanj ni razkrila ničesar, kar bi lahko vplivalo na veljavnost Izvedbenega sklepa 2015/789.

II – Pravni okvir

A – Direktiva 2000/29

31. Svet Evropske unije je 8. maja 2000 sprejel Direktivo 2000/29, ki je kodificirala besedilo Direktive Sveta 77/93/EGS z dne 21. decembra 1976 o varstvenih ukrepih proti vnosu organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Skupnost in proti njihovem širjenju v Skupnosti,¹⁸ ki je bila večkrat spremenjena.¹⁹

32. Člen 16 Direktive 2000/29 določa:

„1. Vsaka država članica takoj uradno obvesti v pisni obliki Komisijo in druge države članice o navzočnosti katerih koli škodljivih organizmov, navedenih v oddelku I dela A Priloge I ali oddelku I dela A Priloge II, na njenem ozemlju ali o pojavu katerih koli škodljivih organizmov, navedenih v oddelku II dela A Priloge I ali oddelku II dela A ali dela B Priloge II, na delu njenega ozemlja, na katerem je bila njihova navzočnost prej neznana.

Država članica sprejme vse potrebne ukrepe za izkoreninjenje, ali če to ni mogoče, za preprečevanje širjenja zadevnih škodljivih organizmov. Komisijo in druge države članice obvesti o sprejetih ukrepih.

2. Vsaka država članica takoj uradno obvesti v pisni obliki Komisijo in druge države članice o dejanskem ali domnevnem pojavu škodljivih organizmov, ki niso navedeni v Prilogi I ali Prilogi II, katerih navzočnost na njenem ozemlju prej ni bila znana. Komisijo in druge države članice obvesti o varstvenih ukrepih, ki jih je sprejela ali jih namerava sprejeti. Ti ukrepi morajo med drugim biti taki, da preprečujejo nevarnost širjenja zadevnega škodljivega organizma na ozemlju drugih držav članic.

V zvezi s pošiljkami rastlin, rastlinskih proizvodov ali drugih predmetov iz tretjih držav, ki predstavljajo neposredno nevarnost vnosa ali širjenja škodljivih organizmov, navedenih v odstavku 1 in v prvem pododstavku tega odstavka, država članica takoj sprejme potrebne ukrepe za zaščito ozemlja Skupnosti pred to nevarnostjo in o tem obvesti Komisijo in druge države članice.

18 — UL 1977, L 26, str. 20.

19 — Direktiva, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo Komisije 1999/53/ES z dne 26. maja 1999 (UL 1999, L 142, str. 29).

Če država članica presodi, da obstaja neposredna nevarnost, razen tiste, navedene v drugem pododstavku, takoj uradno obvesti v pisni obliki Komisijo in druge države članice o ukrepih, ki jih želi sprejeti. Če presodi, da se ti ukrepi ne sprejmejo v ustreznem času, da bi preprečili vnos ali širjenje škodljivega organizma na njenem ozemlju, lahko začasno sprejme dodatne potrebne ukrepe, če Komisija ni sprejela ukrepov v skladu z odstavkom 3.

Komisija bo z morebitnimi predlogi do 31. decembra 1992 Svetu predstavila poročilo o delovanju te določbe.

3. V primerih, navedenih v odstavkih 1 in 2, Komisija čim prej preveri stanje v okviru Stalnega odbora za zdravstveno varstvo rastlin. Poizvedbe na kraju samem se lahko opravijo v pristojnosti Komisije in v skladu z ustreznimi določbami člena 21. Na podlagi analize nevarnosti škodljivih organizmov [za zdravstveno varstvo rastlin] v primerih iz odstavka 2 se lahko sprejmejo potrebni ukrepi, vključno s tistimi, s katerimi se odloči, ali naj se ukrepi, ki so jih sprejele države članice, prekličejo ali spremenijo po postopku iz člena 18(2). Komisija spremlja razvoj stanja in po istem postopku spremeni ali prekličje navedene ukrepe glede na razvoj stanja. Do sprejema ukrepa po prej navedenem postopku lahko država članica ohrani ukrepe, ki jih je uporabila.

4. Podrobna pravila za uporabo odstavkov 1 in 2 se sprejmejo, če je potrebno, po postopku iz člena 18(2).

5. Če Komisija ni bila obveščena o ukrepih, izvedenih po odstavku 1 ali 2, ali če šteje izvedene ukrepe za neustrezne, lahko do sestanka Stalnega odbora za zdravstveno varstvo rastlin sprejme začasne varstvene ukrepe na podlagi predhodne analize nevarnosti škodljivih organizmov [za zdravstveno varstvo rastlin], da bi odpravila ali, če to ni mogoče, ustavila širjenje zadevnega škodljivega organizma. Ti ukrepi se čim prej predložijo Stalnemu odboru za zdravstveno varstvo rastlin, da jih potrdi, dopolni ali prekličje skladno s postopkom iz člena 18(2).“

33. Člen 18 Direktive 2000/29 določa:

„1. Komisiji pomaga Stalni odbor za zdravstveno varstvo rastlin, ustanovljen s Sklepom Sveta 76/894/EGS^[20] [...]“

2. Pri sklicih na ta odstavek se uporabljata člena 5 in 7 Sklepa 1999/468/ES^[21].

Rok iz člena 5(6) Sklepa 1999/468[...] je tri mesece.

[...]“

34. V oddelku I(b) dela A Priloge I k Direktivi 2000/29 je med škodljivimi organizmi, katerih vnos in širjenje v vseh državah članicah se prepove, navedena bakterija *Xylella fastidiosa* (Well in Raju).

20 — Sklep Sveta z dne 23. novembra 1976 o ustanovitvi Stalnega odbora za zdravstveno varstvo rastlin (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 3, str. 60).

21 — Sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124).

B – Izvedbeni sklep 2015/789

35. V členu 1 Izvedbenega sklepa 2015/789 je pojem „zadevni organizem“ opredeljen kot vsi evropski in neevropski izolati vrste *Xylella fastidiosa* (Wells in drugi). Poleg tega ta člen razlikuje med „zadevnimi rastlinami“, navedenimi v Prilogi I k temu izvedbenemu sklepu, in „gostiteljskimi rastlinami“, navedenimi v Prilogi II k temu sklepu, pri čemer so prvonavedene vse rastline, za katere je znano, da so občutljive na zadevni organizem, gostiteljske rastline pa so rastline, za katere je znano, da so občutljive le na evropske izolate zadevnega organizma.

36. Člen 4 Izvedbenega sklepa 2015/789, naslovljen „Vzpostavitev razmejenih območij“, določa:

„1. Če je navzočnost zadevnega organizma potrjena, zadevna država članica nemudoma razmeji območje v skladu z odstavkom 2 [...]

2. Razmejeno območje obsega okuženo območje in varovalni pas.

Okuženo območje vključuje vse rastline, za katere je znano, da so okužene z zadevnim organizmom, tiste, ki kažejo simptome morebitne okužbe z zadevnim organizmom in druge rastline, ki bi lahko bile okužene z organizmom zaradi neposredne bližine okuženih rastlin ali skupnega vira pridelave z okuženimi rastlinami, če je znan, ali rastline, ki so zrasle iz teh rastlin.

Glede navzočnosti zadevnega organizma v provinci Lecce mora okuženo območje vključevati vsaj celotno provinco.

Varovalni pas okoli okuženega območja mora biti širok najmanj 10 kilometrov.

Natančna razmejitev območij temelji na trdnih znanstvenih načelih, biologiji zadevnega organizma in njegovih prenašalcev, stopnji okuženosti, navzočnosti prenašalcev in razširjenosti zadevnih rastlin na zadevnem območju.

3. Če se znotraj varovalnega pasu potrdi navzočnost zadevnega organizma, se razmejitev okuženega območja in varovalnega pasu nemudoma ustrezno pregleda in spremeni.

4. Komisija na podlagi uradnih obvestil držav članic v skladu z Izvedbenim sklepom Komisije 2014/917/EU^[22] vzpostavi in posodablja seznam razmejenih območij ter države članice obvešča o navedenem seznamu.

5. Kadar na podlagi preiskav iz člena 3 in spremljanja iz odstavka 7 člena 6 zadevni organizem na razmejenem območju ni odkrit pet let, se lahko razmejitev prekliče. V takih primerih zadevna država članica obvesti Komisijo in druge države članice.

[...]“

37. Člen 6 Izvedbenega sklepa 2015/789, naslovljen „Ukrepi izkoreninjenja“, določa:

„1. Države članice, ki so vzpostavile razmejeno območje iz člena 4, na navedenem območju izvedejo ukrepe iz odstavkov 2 do 11.

22 — Izvedbeni sklep z dne 15. decembra 2014 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Direktive 2000/29 glede uradnega obveščanja o navzočnosti škodljivih organizmov in ukrepih, ki jih sprejmejo ali nameravajo sprejeti države članice (UL 2014, L 360, str. 59).

2. Zadevna država članica v polmeru 100 metrov okrog rastlin, ki so bile testirane in pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z zadevnim organizmom, nemudoma odstrani:

- (a) gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje;
- (b) rastline, za katere je znano, da so okužene z zadevnim organizmom;
- (c) rastline, ki kažejo simptome morebitne okužbe z navedenim organizmom ali za katere obstaja sum, da so okužene z navedenim organizmom.

3. Zadevna država članica v polmeru 100 metrov okrog vsake okužene rastline izvede vzorčenje in testiranje zadevnih rastlin v skladu z mednarodnim standardom za fitosanitarne ukrepe št. 31 (ISPM št. 31) [...]

4. Zadevna država članica pred odstranitvijo rastlin iz odstavka 2 izvede ustrezna fitosanitarna tretiranja proti prenašalcem zadevnega organizma in rastlinam, ki bi navedene prenašalce lahko gostile. Navedena tretiranja lahko po potrebi vključujejo odstranitev rastlin.

5. Zadevna država članica na kraju samem ali na bližnjem, temu namenjenem kraju znotraj okuženega območja uniči rastline in dele rastlin iz odstavka 2, in sicer na način, ki zagotavlja, da se zadevni organizem ne širi.

[...]

9. Zadevna država članica po potrebi izvaja ukrepe za odpravo vseh posebnosti in težav, ki bi lahko preprečile, ovirale ali zadržale izkoreninjenje, zlasti tistih, povezanih z dostopnostjo in ustreznim uničenjem vseh okuženih rastlin in rastlin, za katere obstaja sum, da so okužene, ne glede na njihovo lokacijo, javno ali zasebno lastništvo ali osebo ali subjekt, ki je odgovoren zanje.

10. Zadevna država članica izvede vse druge ukrepe, ki lahko prispevajo k izkoreninjenju zadevnega organizma v skladu s standardom ISPM št. 9 [...] in izvajanju celostnega pristopa v skladu z načeli standarda ISPM št. 14 [...]

[...]“

38. Člen 7 Izvedbenega sklepa 2015/789, naslovljen „Ukrepi zadrževanja“, določa:

„1. Z odstopanjem od člena 6 se lahko le v provinci Lecce pristojni uradni organ zadevne države članice odloči, da bo uporabljal ukrepe zadrževanja iz odstavkov od 2 do 6 [...]

2. Zadevna država članica nemudoma odstrani vsaj vse rastline, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z zadevnim organizmom, če so na naslednjih lokacijah:

- (a) v bližini enot pridelave iz člena 9(2);
- (b) v bližini lokacij rastlin, ki imajo posebno kulturno, družbeno ali znanstveno vrednost;
- (c) največ 20 km od meje območja zadrževanja s preostalim ozemljem Unije.

Sprejeti so vsi potrebni varnostni ukrepi, da se prepreči širjenje zadevnega organizma med odstranitvijo in po njej.

3. Zadevna država članica v polmeru 100 m okoli rastlin iz odstavka 2, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene z zadevnim organizmom, vzorči in testira gostiteljske rastline v skladu s standardom ISPM št. 31. Navedeno testiranje se izvaja redno, in sicer vsaj dvakrat na leto.
 4. Zadevna država članica pred odstranitvijo rastlin iz odstavka 2 izvede ustrezna fitosanitarna tretiranja proti prenašalcem zadevnega organizma in rastlinam, ki bi navedene prenašalce lahko gostile. Navedena tretiranja lahko po potrebi vključujejo odstranitev rastlin.
 5. Zadevna država članica na kraju samem ali na bližnjem, temu namenjenem kraju znotraj območja zadrževanja uniči rastline in dele rastlin iz odstavka 2, in sicer na način, ki zagotavlja, da se zadevni organizem ne širi.
 6. Zadevna država članica uporablja ustrezne kmetijske prakse za obvladovanje zadevnega organizma in njegovih prenašalcev.“
39. Člen 8 Izvedbenega sklepa 2015/789 določa vzpostavitev nadzorovanega območja v Italiji širine najmanj 30 km.

III – Moja presoja

A – Dopustnost vprašanj

40. Predložitveno sodišče s svojimi šestimi vprašanji sprašuje, ali Izvedbeni sklep 2015/789 iz različnih razlogov krši člen 296, drugi odstavek, PDEU, člen 41 Listine ter člen 11(3), člen 13c(7) in člen 16(1), (2), (3) in (5) Direktive 2000/29, pa tudi načeli ustreznosti in sorazmernosti.
41. Ker tožeče stranke iz postopka v glavni stvari veljavnost Izvedbenega sklepa 2015/789 izpodbijajo posredno v okviru tožbe, ki so jo pri nacionalnem sodišču vložile zlasti zoper odlok z dne 19. junija 2015, ki je bil izdan neposredno na podlagi tega izvedbenega sklepa in katerega določbe v bistvu povzema, je treba najprej preveriti, ali so postavljena vprašanja v tej posebni konfiguraciji dopustna.
42. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da Sodišče pravico stranke do uveljavljanja izjeme nedopustnosti akta Unije pogojuje s tem, da ta stranka pred sodiščem Unije ni imela pravice, da neposredno predlaga razglasitev njegove ničnosti na podlagi člena 263 PDEU.²³
43. Ker pa ta rešitev temelji na tveganju obidenja pravnomočnosti akta Unije, velja le v zvezi s stranko, ki se pred nacionalnim sodiščem sklicuje na nezakonitost akta Unije, čeprav bi nedvomno lahko zoper ta akt vložila ničnostno tožbo, vendar tega ni storila v predpisanih rokih.²⁴ Stranka, v zvezi s katero ni jasno razvidno, da je imela možnost zoper sklep vložiti neposredno ničnostno tožbo, torej ohrani možnost, da njegovo zakonitost izpodbija posredno.
44. Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko „[f]izične ali pravne osebe [...] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.

23 — Glej zlasti sodbo z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, točka 17).

24 — Glej zlasti sodbo z dne 5. marca 2015, Banco Privado Português in Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, točka 30).

45. Ker v obravnavani zadevi ni sporno, da tožeče stranke iz postopka v glavni stvari niso naslovnice Izvedbenega sklepa 2015/789, saj je ta naslovljen na države članice, je treba preučiti, ali se ta nanje neposredno in posamično nanaša v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU oziroma ali je mogoče ta izvedbeni sklep opredeliti kot predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, v smislu te določbe in ki se neposredno nanaša na tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, pri čemer menim, da je treba vprašanje, ali je akt predpis ali ne, preučiti pred vprašanjem, ali se ta morda neposredno in posamično nanaša na tožeče stranke.

46. Na prvem mestu je treba ugotoviti, da je Izvedbeni sklep 2015/789 predpis, ki potrebuje izvedbene ukrepe.

47. V zvezi s tem je treba najprej pripomniti, da pojem „predpisi“ iz člena 263, četrty odstavek, PDEU vključuje splošne akte, razen zakonodajnih aktov.²⁵

48. Čeprav je pojem „sklep“ običajno opredeljen kot individualen akt, ki zavezuje zgolj osebe, na katere je naslovljen,²⁶ je ta akt lahko tudi normativen, če se ne nanaša na omejeno skupino naslovnikov, ampak na splošno in abstraktno kategorijo oseb.²⁷ Poleg tega je mogoče od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe še toliko bolj priznati normativni potencial sklepa, saj člen 288 PDEU izrecno določa, da je akt lahko sklep, tudi če ne določa naslovnika.

49. Pojem „sklep, ki vsebuje predpise“, torej ni pravni oksimoron, poleg tega pa presoja pravne narave akta, ki ga izda Svet ali Komisija, ni odvisna zgolj od njegovega uradnega poimenovanja, temveč je treba na prvem mestu upoštevati njegov predmet in vsebino.²⁸ Torej je treba za opredelitev Izvedbenega sklepa 2015/789 raziskati, ali je to splošen akt.

50. V skladu s sodno prakso Sodišča je akt splošen, če se uporablja v objektivno opredeljenih okoliščinah in če ima pravne učinke za splošno in abstraktno določene kategorije oseb.²⁹

51. V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso splošnosti in torej tudi normativnosti akta ni mogoče omajati z možnostjo, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo istovetnost pravnih subjektov, za katere se ukrep v nekem trenutku uporablja, če ni sporno, da je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivnega položaja, ki je določen v zadevnem aktu v zvezi z njegovim ciljem.³⁰

52. V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, prvič, da Izvedbeni sklep 2015/789 ni bil sprejet po zakonodajnem postopku, in drugič, da so obveznosti, določene v tem izvedbenem sklepu, sestavljene splošno in abstraktno ter so naslovljene na vse države članice, kot je to izrecno določeno v členu 21 navedenega izvedbenega sklepa. Ne glede na to, da Izvedbeni sklep 2015/789 bolj zadeva Italijansko republiko kot druge države članice in da člen 7 tega sklepa zadeva le geografsko opredeljeno regijo, to

25 — Glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke 58, 60 in 61).

26 — Glej ustaljeno sodno prakso, iz katere izhaja, da je „[m]erilo za razlikovanje uredbe od sklepa [...], ali je zadevni akt splošen ali ne (glej zlasti sodbo z dne 17. marca 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, točka 51 in navedena sodna praksa).

27 — Glej v tem smislu Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire“, v Dony, M., in de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, Bruylant, Bruselj, 1999, str. 387, ki ugotavlja, da „uporaba načela ‚preseganja videza‘ velja tudi za sklepe, naslovljene na države članice, ki bi bili lahko normativni [...], če se ti sklepi uporabljajo za skupino oseb v zvezi z objektivnim dejanskim ali pravnim položajem, opredeljenim v povezavi z namenom teh aktov“ (str. 395).

28 — Glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes in drugi/Svet (16/62 in 17/62, EU:C:1962:47, str. 918).

29 — Glej sodbi z dne 18. januarja 2007, PKK in KNK/Svet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, točka 51 in navedena sodna praksa), in z dne 17. marca 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 51).

30 — Glej zlasti sklep z dne 28. junija 2001, Eridania in drugi/Svet (C-352/99 P, EU:C:2001:364, točka 19 in navedena sodna praksa).

je provinco Lecce, ta izvedbeni sklep kljub vsemu ni naslovljen na omejen krog določenih ali določljivih oseb, ampak se uporablja abstraktno za objektivno – glede na navzočnost bakterije – razmejena geografska območja.³¹ Poleg tega ima navedeni izvedbeni sklep neposredne pravne učinke v vseh državah članicah za splošno in abstraktno določene kategorije oseb.

53. Dalje je treba ugotoviti, da so za Izvedbeni sklep 2015/789 potrebni izvedbeni ukrepi.

54. Za presojo vprašanja, ali so za predpis potrebni izvedbeni ukrepi, se je treba navezati na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU,³² in se omejiti izključno na predmet tožbe.³³

55. Poleg tega pri tej presoji ni pomembno, ali je narava navedenih ukrepov mehanična ali ne.³⁴

56. V obravnavani zadevi je treba za opredelitev, ali so za Izvedbeni sklep 2015/789 potrebni izvedbeni ukrepi, preveriti, ali ta izvedbeni sklep določa potrebne preventivne ukrepe za boj proti bakteriji ali pa je za to potreben sklep nacionalnih organov.

57. Zadostuje ugotovitev, da je z Izvedbenim sklepom 2015/789 državam članicam naloženo, da morajo sprejeti ukrepe, ki vključujejo zlasti razmejitev okuženih območij in varovalnih pasov na njihovem ozemlju v skladu z določbami člena 4 tega sklepa ter izkoreninjenje ali – samo za provinco Lecce – morebitno zadrževanje okuženih in gostiteljskih rastlin. Ta izvedbeni sklep je treba torej izvesti z nacionalnimi ukrepi, zoper katere lahko njihovi naslovniki vložijo tožbo.

58. Na drugem mestu je treba ugotoviti, da se Izvedbeni sklep 2015/789 ne nanaša posamično na tožeče stranke iz postopka v glavni stvari.

59. Zdi se mi, da to, da se zadevni sklep na tožeče stranke ne nanaša posamično, nujno izhaja iz ugotovitve, da je ta sklep ne le formalno, ampak tudi stvarno predpis, saj merilo, uporabljeno za določitev normativne zmožnosti tega akta – ki zadeva abstraktnost in objektivnost položajev, za ureditev katerih je bil sprejet – po mojem mnenju izključuje to, da bi lahko navedeni akt tožeče stranke iz postopka v glavni stvari prizadel zaradi njihovih posebnih lastnosti ali dejanskega položaja, značilnega posebej zanje v primerjavi s katero koli drugo osebo, s čimer bi jih individualiziral kot naslovnice.

60. Ker sta pogoja, povezana s tem, da se akt Unije na zadevno osebo nanaša neposredno in posamično, kumulativna, v obravnavani zadevi ni treba preveriti, ali se Izvedbeni sklep 2015/789 neposredno nanaša na tožeče stranke iz postopka v glavni stvari ali ne.

61. Glede na vse navedeno se ne zdi, da bi lahko tožeče stranke iz postopka v glavni stvari vložile ničnostno tožbo zoper Izvedbeni sklep 2015/789. Torej je treba skleniti, da imajo pravico do tega, da se pred predložitvenim sodiščem sklicujejo na neveljavnost tega izvedbenega sklepa, zato so postavljena vprašanja dopustna.

31 — Iz sodne prakse izhaja, da so omejitve ali odstopanja, ki jih vsebuje besedilo in so začasna ali imajo ozemeljsko veljavnost, sestavni del celote določb, ki vsebujejo te omejitve ali odstopanja, in razen pri zlorabi pooblastil pripomorejo k splošni naravi teh določb (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 1993, Gibraltar/Svet, C-298/89, EU:C:1993:267, točka 18).

32 — Glej sodbi z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 30), in z dne 10. decembra 2015, Kyocera Mita Europe/Komisija (C-553/14 P, EU:C:2015:805, točka 44).

33 — Glej sodbi z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 31), in z dne 10. decembra 2015, Kyocera Mita Europe/Komisija (C-553/14 P, EU:C:2015:805, točka 45).

34 — Glej sodbi z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točki 41 in 42), in z dne 10. decembra 2015, Kyocera Mita Europe/Komisija (C-553/14 P, EU:C:2015:805, točka 46).

B – Veljavnost Izvedbenega sklepa 2015/789

1. Prvo in tretje vprašanje

62. S prvim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, prvič, ali člen 6(2) in (4) Izvedbenega sklepa 2015/789 ni veljaven, ker krši člen 11(3), člen 13c(7) ter člen 16(1), (2), (3) in (5) Direktive 2000/29 s tem, da nalaga, da je treba v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, hkrati pa še določa, da mora zadevna država članica pred odstranitvijo rastlin izvesti ustrezna fitosanitarna tretiranja proti prenašalcem zadevnega organizma in rastlinam, ki bi navedene prenašalce lahko gostile, pri čemer lahko navedena tretiranja po potrebi vključujejo odstranitev rastlin, ter drugič – če je treba ta ukrep razlagati tako, da bi se ukrep za izkoreninjenje iz odstavka 2 lahko izvedel pred preventivno uporabo ukrepov iz odstavkov 3 in 4 in neodvisno od nje – ali je navedena določba veljavna ob upoštevanju člena 16(1), (2), (3) in (5) Direktive 2000/29 ter načel sorazmernosti, logičnosti in učinkovitega poteka postopka.

63. Iz obrazložitve predložitvene odločbe (C-79/16) in formulacije postavljenih vprašanj je razvidno, da se predložitveno sodišče sprašuje o medsebojnem učinkovanju določb člena 6(2) Izvedbenega sklepa 2015/789, ki določa, da se „nemudoma“ odstranijo okužene in gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, ter določb člena 6(3) in (4) tega sklepa, ki določa vzorčenje in predhodno izvedbo ustreznih fitosanitarnih tretiranj proti prenašalcem bakterije.

64. Natančneje, to sodišče se sprašuje, ali je mogoče ukrepe izkoreninjenja odrediti brez predhodne izvedbe fitosanitarnih tretiranj in ali si ta niza določb že po naravi ne nasprotujeta, kar bi lahko vplivalo na njuno veljavnost.

65. Sam ne vidim nobene negotovosti glede razlage zadevnih določb niti nobenega protislovja, zaradi katerega jih ne bi bilo mogoče uporabiti.

66. Odstavki 2, 3 in 4 člena 6 Izvedbenega sklepa 2015/789 določajo, da zadevna država članica „nemudoma odstrani“ gostiteljske rastline, okužene rastline in rastline, ki kažejo simptome morebitne okužbe ali za katere obstaja sum, da so okužene, da „v polmeru 100 metrov okrog vsake okužene rastline izvede vzorčenje in testiranje zadevnih rastlin“ ter da „[z]adevna država članica pred odstranitvijo rastlin iz odstavka 2 izvede ustrezna fitosanitarna tretiranja proti prenašalcem [bakterije *Xylella fastidiosa*] in rastlinam, ki bi navedene prenašalce lahko gostile“, pri čemer lahko ta tretiranja po potrebi vključujejo „odstranitev rastlin“.

67. Besedilo teh določb razkriva, da mora zadevna država članica pred odstranitvijo gostiteljskih in okuženih rastlin izvesti fitosanitarno tretiranje, katerega namen je boj proti prenašalcem bolezni, to je sesajočim žuželkam, ki se hranijo s ksilemskimi sokovi rastlin, tako da izkorenini te žuželke ali odstrani rastline, ki jih gostijo. To predhodno fitosanitarno tretiranje se ujema z logiko postopkov izkoreninjenja, predlaganih v mnenju EFSE, sprejetem 30. decembra 2014,³⁵ v katerem je navedeno, da je prvi ukrep, ki ga je treba sprejeti na razmejenih območjih, sicer res čimprejšnja odstranitev okuženih rastlin, vendar je treba pred tem izvesti insekticidno tretiranje, saj se lahko žuželke prenašalke z okuženih rastlin preselijo na druge rastline.³⁶

35 — Glej „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“, ki je na voljo na spletnem mestu EFSE.

36 — Glej točko 4.6.8 tega mnenja.

68. Poleg tega mora zadevna država članica na podlagi člena 6(3) Izvedbenega sklepa 2015/789 – brez kronoloških pojasnil – izvesti še vzorčenje in testiranje vseh zadevnih rastlin, pri čemer je pojasnjeno, da je ta kategorija rastlin širša od kategorije gostiteljskih rastlin, saj vključuje vse rastline, občutljive na evropske in neevropske izolate bakterije.

69. Predhodna izvedba fitosanitarnih tretiranj zaradi boja proti prenašalcem bolezni, ki lahko vključujejo odstranitev rastlin, ki jih gostijo, ter vzorčenja in testiranja na vseh zadevnih rastlinah nikakor niso v nasprotju z odstranitvijo gostiteljskih rastlin ter okuženih rastlin, rastlin, za katere obstaja sum, da so okužene, ali rastlin, ki kažejo simptome okužbe. Konec koncev se narava in obseg ukrepov, določenih s členom 6(2), (3) in (4) Izvedbenega sklepa 2015/789, med seboj razlikujeta, ukrepi iz člena 6(2) in (4) tega sklepa pa se uporabljajo zaporedoma. Torej nikakor niso nezdržljivi med seboj.

70. Iz zgoraj navedenega izhaja, prvič, da je treba člen 6 Izvedbenega sklepa 2015/789 razlagati tako, da mora zadevna država članica ukrep odstranitve rastlin, določen v odstavku 2 tega sklepa, uporabiti po izvedbi fitosanitarnih tretiranj iz njegovega odstavka 4, in drugič, da preučitev prvega in tretjega vprašanja ni razkrila ničesar, kar bi lahko vplivalo na veljavnost člena 6(2), (3) in (4) Izvedbenega sklepa 2015/789.

2. Peto vprašanje

71. S petim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 6(2) Izvedbenega sklepa 2015/789 ni veljaven, ker ukrep takojšnje odstranitve gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, ne izpolnjuje obveznosti obrazložitve.

72. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) meni, da je obrazložitev Izvedbenega sklepa 2015/789 pomanjkljiva, saj ne vsebuje nobene navedbe v zvezi s tem, da je Komisija preverila sorazmernost ukrepov, naloženih državam članicam.

73. Poudariti je treba, da mora biti iz obrazložitve, ki jo zahteva člen 296 PDEU, sicer jasno in nedvoumno razvidno sklepanje institucije Unije, ki je akt izdala, tako da se zadevnim osebam omogoči, da se seznanijo z razlogi sprejetega ukrepa, in pristojnemu sodišču, da opravi nadzor, vendar se ne zahteva, da se podrobno navedejo vse upoštevne pravne ali dejanske okoliščine.³⁷

74. Poleg tega je treba spoštovanje obveznosti obrazložitve presojati ne le glede na besedilo akta, ampak tudi glede na kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje. Kadar gre za akt splošne uporabe, kot v zadevah iz postopka v glavni stvari, se lahko obrazložitev na eni strani omeji na navedbo celote okoliščin, ki so pripeljale do njegovega sprejetja, in na drugi splošnih ciljev, ki jih želi doseči. Če izpodbijani akt jasno razkriva bistvo cilja, ki mu sledi institucija, bi bilo odveč zahtevati posebno obrazložitev za vsako tehnično izbiro, ki jo je opravila.³⁸

75. V obravnavani zadevi uvodne izjave od 1 do 3 Izvedbenega sklepa 2015/789 omogočajo razumevanje, zakaj so bili sprejeti ukrepi izkoreninjenja razširjeni na vse gostiteljske rastline v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin. Ti ukrepi se namreč ujemajo s splošnim ciljem, navedenim v uvodnih izjavah 1 in 3 tega sklepa – to je okrepiti ukrepe izkoreninjenja po odkritju novih izbruhov in preprečiti širjenje bakterije *Xylella fastidiosa* v preostanek Unije – ter s prizadevanjem za upoštevanje novih znanstvenih mnenj EFSE z dne 30. decembra 2014 in 20. marca 2015, s katerima je bil razširjen seznam rastlinskih vrst, občutljivih na bakterijo, pri čemer pa so bili „zaradi zagotavljanja sorazmernosti“ nekateri ukrepi omejeni le na gostiteljske rastline.

37 — Glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2015, Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točka 58 in navedena sodna praksa).

38 — Glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2015, Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točka 60 in navedena sodna praksa).

76. Iz teh ugotovitev izhaja, da Izvedbeni sklep 2015/789 izpolnjuje obveznost obrazložitve, ki je določena v členu 296 PDEU.

3. Drugo vprašanje

77. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je člen 6(2) Izvedbenega sklepa 2015/789 veljaven, čeprav krši določbe Direktive 2000/29, zlasti njenega člena 16(1), ker določa, da je treba v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin nemudoma odstraniti gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje.

78. Predložitveno sodišče po preučitvi uvodnih izjav 11 in 37, člena 1(2), člena 11(3), člena 16(1) in (5), člena 22 in člena 23(2) Direktive 2000/29 ter točk 17, 20, 23.1 in 37 oddelka I dela A Priloge IV k tej direktivi meni, da ta ne vsebuje nobene določbe, ki bi omogočala uničenje zdravih rastlin, tudi v preventivne namene, da bi tako preprečili morebitno širjenje priznanega in razvrščenega patogenega organizma, ter da si, nasprotno, kot celota prizadeva za zavarovanje še neokuženih organizmov. Na podlagi sistema, vzpostavljenega s to direktivo, naj bi bilo mogoče uničiti ali odstraniti le rastline, za katere se po pregledu izkaže, da so že okužene, ali ki vsaj očitno kažejo objektivne in opazne simptome, na podlagi katerih je mogoče nesamovoljno sumiti na možnost okužbe. Izvedbeni sklep 2015/789 pa nalaga uničenje rastlin, ki ne kažejo simptomov okužbe.

79. Podobno so tožeče stranke iz postopka v glavni stvari v pisnih stališčih in na obravnavi trdile, da pojem izkoreninjenja ni sopomenka poseka ter da se izkoreninjenje iz člena 16 Direktive 2000/29 nanaša izključno na škodljive organizme, zato naj bi bilo mogoče posekati le okužene rastline.

80. Ker je bil Izvedbeni sklep 2015/789 sprejet izključno na podlagi Direktive 2000/29, zlasti njenega člena 16(3), četrti stavek, predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali ta direktiva Komisijo pooblašča, da državam članicam naloži sprejetje ukrepov izkoreninjenja, ki se nanašajo na zdrave rastline, ali pa je, nasprotno, ta institucija s sprejetjem takih ukrepov preseгла pooblastila, ki so ji s to direktivo podeljena za izvedbo z njo postavljenih pravil.

81. To vprašanje se torej ne nanaša na zakonitost odločitve zakonodajalca Unije, da na podlagi člena 202, tretja alineja, ES podeli izvedbeno pooblastilo Komisiji, temveč zadeva zakonitost izvedbenega akta, to je Izvedbenega sklepa 2015/789, ki temelji na členu 16(3) Direktive 2000/29, ker naj bi ta institucija preseгла svoja izvedbena pooblastila.

82. Pred začetkom veljave Lizbonske pogodbe je izraz „pristojnost za izvajanje“ iz člena 202, tretja alineja, ES zajemal pristojnost za izvajanje zakonodajnega akta Unije ali nekaterih njenih določb na ravni Unije in v nekaterih posebnih primerih pristojnost za sprejemanje normativnih aktov, ki dopolnjujejo ali spreminjajo ne bistvene elemente zakonodajnega akta.

83. Z Lizbonsko pogodbo je bilo uvedeno razlikovanje med izvedbenim in prenesenim pooblastilom. Komisija mora, kadar so ji na podlagi člena 291(2) PDEU podeljena izvedbena pooblastila, natančno določiti vsebino zakonodajnega akta, da bi zagotovila njegovo izvedbo pod enotnimi pogoji v vseh državah članicah. Ko je tej instituciji podeljeno pooblastilo na podlagi člena 290(1) PDEU, je pooblaščen za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere ne bistvene elemente zakonodajnega akta.

84. Zdi se mi jasno, da je pooblastilo, podeljeno Komisiji s členom 16(3) Direktive 2000/29, da sprejme „potrebne ukrepe“ v primerih iz odstavkov 1 in 2 tega člena, na podlagi tega novega razlikovanja izvedbeno pooblastilo. Ob tem še ugotavljam, da je bil akt v skladu z določbami člena 291(4) PDEU poimenovan „izvedbeni“ sklep.

85. Iz člena 290(1) PDEU, v povezavi s členom 291(2) PDEU, izhaja, da Komisija pri izvajanju izvedbenih pooblastil ne sme niti spremeniti niti dopolniti zakonodajnega akta, tudi v njegovih nebitvenih elementih ne.³⁹

86. Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je za izvedbeno pooblastilo Komisije značilno široko polje proste presoje, saj lahko ta institucija prosto določi, kaj je potrebno in primerno glede na cilje, zastavljene z osnovnimi predpisi, pri čemer jo omejuje le nadzor nad očitno napako pri presoji in zlorabo pooblastil. V skladu s formulacijo, ki jo je Sodišče redno uporabljalo, tako pred kot po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, „lahko Komisija v okviru svojih izvedbenih pooblastil, katerih meje so določene zlasti glede na temeljne splošne cilje zadevnega zakonodajnega akta, sprejme vse potrebne oziroma primerne ukrepe za izvajanje tega akta, če niso v nasprotju z njim“.⁴⁰

87. Poleg tega je treba ugotoviti, da je Komisija v obravnavani zadevi svoje izvedbeno pooblastilo izvajala na posebnem področju ocene ukrepov, ki jih je treba sprejeti za boj proti tveganju za zdravje rastlin. Iz prav tako ustaljene sodne prakse izhaja, da je lahko v zvezi s področjem, na katerem mora zakonodajalec Unije opraviti kompleksne presoje ob upoštevanju tehničnih in znanstvenih elementov, ki se lahko hitro spreminjajo, sodni nadzor nad izvajanjem njegove pristojnosti le omejen. Omejiti ga je treba na preučitev, ali se ni zgodila očitna napaka pri presoji ali zloraba pooblastila, oziroma na to, ali zakonodajalec Unije ni očitno prekoratil meja svoje diskrecijske pravice.⁴¹ Na podlagi tega je Sodišče sklenilo, da lahko na zakonitost ukrepa, sprejetega na takih področjih, vpliva le njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga uresničuje institucija.⁴²

88. Zakonitost Izvedbenega sklepa 2015/789 z vidika pooblastila, podeljenega Komisiji, bom preučil ob upoštevanju tega polja proste presoje in omejenega sodnega nadzora, ki je njegova posledica.

89. Iz uvodnih izjav od 4 do 6 in člena 1 Direktive 2000/29 izhaja, da je namen te direktive zlasti zagotoviti visoko raven varstva rastlin proti vnosu škodljivih organizmov v Unijo v izdelkih, uvoženih iz tretjih držav.⁴³

90. Poleg pravil v zvezi z vnosom rastlin iz tretjih držav in premeščanjem rastlin znotraj Unije so različni ukrepi namenjeni boju proti navzočnosti in širjenju škodljivih organizmov, ki jim je že uspelo priti na ozemlje Unije. Tako člen 16(1) te direktive med drugim določa, da vsaka država članica Komisijo in druge države članice takoj uradno obvesti o tem, da so na njenem ozemlju navzoči škodljivi organizmi, ki so podobno kot *Xylella fastidiosa* navedeni v oddelku I dela A Priloge I k tej direktivi.

91. Direktiva 2000/29 nalaga, da po tem obvestilu ustrezne ukrepe hkrati sprejmejo tako države članice kot Komisija. Tako je s členom 16(1) te direktive državam članicam naloženo, da sprejmejo potrebne ukrepe za izkoreninjenje ali za preprečevanje širjenja škodljivih organizmov, medtem ko je s členom 16(3) navedene direktive Komisiji podeljeno pooblastilo, da sprejme vse „potrebne ukrepe“, pri čemer to pooblastilo, ki je hkrati obveznost, izrecno vključuje pooblastilo za preklic ali spremembo odločitev, ki so jih sprejele države članice.

39 — Glej sodbo z dne 15. oktobra 2014, Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, točka 45).

40 — Glej zlasti sodbo z dne 15. oktobra 2014, Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, točka 44 in navedena sodna praksa).

41 — Glej sodbo z dne 22. maja 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, točka 52 in navedena sodna praksa).

42 — Glej po analogiji sodbo z dne 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Svet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 77 in navedena sodna praksa).

43 — To je bil že cilj Direktive 77/93, ki jo je nadomestila Direktiva 2000/29 (glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2003, Anastasiou in drugi, C-140/02, EU:C:2003:520, točka 45).

92. Besedilo člena 16(3) Direktive 2000/29 je splošno, zato iz njega ni mogoče izpeljati morebitne omejitve področja uporabe ukrepov, ki jih je mogoče sprejeti, zgolj na ukrepe, ki se nanašajo na že okužene rastline. Nasprotno, ta določba brez razlikovanja dovoljuje vse ukrepe, potrebne za izkoreninjenje ali preprečevanje širjenja škodljivih organizmov: če torej izkoreninjenje ali preprečevanje širjenja takih organizmov pomeni, da je treba poleg okuženih rastlin uničiti tudi zdrave rastline v bližini, je Komisija pooblaščenca tudi za odreditev takega ukrepa.

93. Torej z besedilom člena 16(3) Direktive 2000/29 nikakor ni mogoče podkrepiti ozke razlage, ki jo predlagajo tožeče stranke iz postopka v glavni stvari. Nič bolj je ni mogoče podkrepiti s členoma 11(3) in 13c(7) te direktive, ki ju pri presoji izvedbenega pooblastila, podeljenega Komisiji, ni mogoče upoštevati, saj to temelji izključno na členu 16(3) navedene direktive. Vsekakor pa iz besedila teh dveh določb ne izhaja nikakršna omejitev v zvezi z rastlinami, na katere bi se lahko nanašali ukrepi uničenja.

94. Iz tega izhaja, da Komisija s sprejetjem Izvedbenega sklepa 2015/789 ni preseгла pooblastil, ki so ji podeljena z Direktivo 2000/29 za izkoreninjenje ali preprečevanje širjenja škodljivih organizmov.

4. Četrto vprašanje

95. S četrtem vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je člen 6(2), (3) in (4) Izvedbenega sklepa 2015/789 veljaven, čeprav se z njim kršijo previdnostno načelo ter načeli ustreznosti in sorazmernosti.

96. Razlog za dvome, ki jih je v zvezi s tem izrazilo predložitveno sodišče, je, da so bili z Izvedbenim sklepom 2015/789 naloženi ukrepi izkoreninjenja, ki se niso nanašali le na okužene rastline, ampak tudi na vse zdrave rastline v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin, čeprav naj ne bi obstajala znanstvena gotovost niti glede vzročne zveze med bakterijo in hitrim izsuševanjem oljk niti glede patogenosti te bakterije za gostiteljske rastline.

97. Poleg tega naj ne bi noben objektivni element omogočal ugotovitve, da točno 100-metrski – in ne manjši – polmer zadostuje za uresničitev zastavljenega cilja: čeprav se namreč zdi, da je bila ta razdalja izbrana, ker naj žuželke prenašalke bakterije ne bi mogle leteti z rastline na rastlino na daljši razdalji, je EFSA v svojem mnenju z dne 26. novembra 2013 kljub vsemu navedla, da lahko veter žuželke prenašalke prenaša na dolge razdalje, v mnenju z dne 6. januarja 2015 pa še, da niso na voljo zadostni podatki, ki bi omogočali opredelitev, na kolikšni razdalji lahko letijo žuželke prenašalke.

98. Tako predložitveno sodišče meni, da Izvedbeni sklep 2015/789 ne temelji na nespornih znanstvenih podatkih, s katerimi bi bilo mogoče podkrepiti odločitve Komisije, ter ne vsebuje ocene tveganja in morebitnih posledic neukrepanja. V njem naj ne bi bilo pojasnjeno, zakaj so izbrani ukrepi ustrezni, niti naj ne bi bila opravljena presoja obstoja alternativnih manj radikalnih ukrepov.

a) Uvodne ugotovitve

99. Uvodoma je treba dobro pretehtati dejanske podatke, ob upoštevanju katerih je treba opraviti nadzor nad zakonitostjo ukrepov iz postopka v glavni stvari, ki so bili sprejeti na podlagi znanstvenih podatkov iz tistega časa.

100. Naj opozorim, da je treba zakonitost akta Unije načeloma presojeti glede na dejanske in pravne okoliščine, ki so obstajale na dan sprejetja tega akta.⁴⁴ Vendar menim, da je mogoče v več nedavnih sodbah Sodišča zaznati nastavek preusmeritve sodne prakse k nekoliko manj strogi razlagi tega načela, ki v nekaterih posebnih okoliščinah dopušča upoštevanje poznejših dejanskih okoliščin.

101. Nedavna in še posebej tipična ponazoritev te sodne prakse je sodba z dne 6. oktobra 2015, Schrems,⁴⁵ v kateri je Sodišče med preizkusom veljavnosti odločbe, v kateri je Komisija ugotovila, da tretja država zagotavlja ustrezno raven varstva prenesenih osebnih podatkov, menilo, da je „treba upoštevati tudi okoliščine, ki so nastale po sprejetju te odločbe“.⁴⁶ Ta rešitev je utemeljena s posebno naravo sklepa o ustreznosti, ki ga mora Komisija redno ponovno preizkušati glede na dejanski in pravni okvir, ki prevladuje v tretjih državah.

102. Podobno je Sodišče v sodbi z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi,⁴⁷ menilo, da mora nacionalno sodišče – ki mora pri nadzoru nad zakonitostjo nacionalnih predpisov, ki še niso začeli veljati, preizkusiti skladnost teh predpisov s pravom Unije na datum, ko odloča –⁴⁸ upoštevati vse elemente, s katerimi je seznanjeno, in sicer „še toliko bolj [...] v položaju, [...] v katerem se zdi, da obstajajo znanstvene negotovosti glede dejanskih učinkov ukrepov, ki so določeni v nacionalni ureditvi“.⁴⁹ Sodišče je tako rešitev utemeljilo na načelu, ki ga je izoblikovalo v sodbi z dne 9. februarja 1999,⁵⁰ Seymour-Smith in Perez, in po katerem je treba zahteve prava Unije „vedno [upoštevati] ne glede na to, ali gre za čas sprejetja ukrepa, čas njegovega izvajanja ali čas, ko se ukrep uporabi za konkretni posamezni primer“.⁵¹

103. Pred tem je Sodišče presodilo, da mora država članica, kadar sprejme nacionalno ureditev, ki spada v okvir politike varovanja zdravja ljudi in živali, to ureditev ponovno pregledati, če se zdi, da so se razlogi, iz katerih je bila sprejeta, kasneje spremenili, zlasti zaradi spremembe razpoložljivih podatkov, ki izhajajo iz znanstvenega raziskovanja.⁵²

104. Kar zadeva uporabo previdnostnega načela, je Sodišče menilo, da morajo institucije, zlasti pa Komisija, ki ima pravico predlaganja, poskrbeti za prilagoditev predpisov novim podatkom, kadar novi elementi spremenijo dožemanje tveganja ali pokažejo, da se to tveganje lahko zmanjša z manj omejevalnimi ukrepi, kot so obstoječi.⁵³

105. Nazadnje je zanimivo še pripomniti, da je Sodišče v sodbi z dne 8. septembra 2011, Monsanto in drugi,⁵⁴ menilo, da so sicer res le nacionalna sodišča, ki so jim predložene tožbe zoper ukrepe ob nesreči, ki jih države članice sprejmejo na podlagi člena 34 Uredbe (ES) št. 1829/2003 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003 o gensko spremenjenih živilih in krmi,⁵⁵ pristojna za presojo zakonitosti takih ukrepov, zlasti z vidika vsebinskih pogojev, postavljenih s to uredbo, dokler ni sprejet sklep na ravni Unije, ko pa se, nasprotno, v posebnem primeru sprejme tak sklep, je presoja dejanskih in pravnih elementov iz takega sklepa za sodišča, ki morajo odločiti o zakonitosti začasnih

44 — Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 23. decembra 2015, Parlament/Svet (C-595/14, EU:C:2015:847, točka 41 in navedena sodna praksa).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Točka 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Točka 63.

49 — Točka 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Točka 45.

52 — Glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 1984, Heijn (94/83, EU:C:1984:285, točka 18), in z dne 13. marca 1986, Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123, točka 16).

53 — Glej sodbo z dne 11. julija 2013, Francija/Komisija (C-601/11 P, EU:C:2013:465, točka 110 in navedena sodna praksa).

54 — Od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 32, str. 432.

ukrepov, sprejetih na nacionalni ravni, zavezujoča.⁵⁶ Ta sodba torej nalaga upoštevanje presoje dejanskih in pravnih elementov iz sklepov, sprejetih na ravni Unije, tudi če so bili ti sprejeti po nacionalnih ukrepih, katerih zakonitost se izpodbija, kar je utemeljeno z zahtevama po primarnosti in enotni uporabi prava Unije.

106. Sam predlagam rešitev na stičišču med tradicionalno usmeritvijo sodne prakse in navedeno novo usmeritvijo, naklonjeno upoštevanju poznejših elementov. Taka rešitev pomeni, da z novimi okoliščinami, nastalimi po sprejetju akta, ni mogoče utemeljiti retroaktivne razveljavitve akta, lahko pa ob njihovem upoštevanju po potrebi nasprotujemo temu, da se ukrepi, sprejeti na podlagi tega akta, zakonito izvedejo.

107. Čeprav bi po mojem mnenju lahko z novimi znanstvenimi podatki, ki bi izključevali obstoj kakršne koli nevarnosti za zdravstveno varstvo rastlin, povezane z bakterijo *Xylella fastidiosa*, utemeljili to, da Izvedbenega sklepa 2015/789 in nacionalnih sklepov, sprejetih na njegovi podlagi, ne bi bilo mogoče več izvesti, hkrati menim, da bi lahko prav tako upoštevali tudi izboljšanje znanstvenih spoznanj, ki bi, nasprotno, z gotovostjo potrdila nevarnost, ki je bila v času odreditve ukrepov izkoreninjenja opredeljena kot potencialna, da bi tako naknadno podkrepili odločitve Komisije.

108. Ob upoštevanju zgoraj navedenega se za odgovor na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, ne bom omejil zgolj na znanstvene podatke, znane na datum sprejetja Izvedbenega sklepa 2015/789.

b) Spoštovanje previdnostnega načela

109. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora zakonodajalec Unije upoštevati previdnostno načelo, v skladu s katerim je, kadar obstajajo negotovosti glede obstoja ali obsega tveganj, mogoče sprejeti zaščitne ukrepe, ne da bi bilo treba počakati, da sta resničnost in resnost teh tveganj v celoti dokazani.⁵⁷

110. Kadar se poleg tega pokaže, da zaradi neprepričljivih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja zatrjevanega tveganja ali njegovega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za javno zdravje, če bi se tveganje izkazalo za utemeljeno, obstaja, previdnostno načelo upravičuje sprejetje omejevalnih ukrepov.⁵⁸

111. Previdnostno načelo torej podkrepljuje ukrepe zakonodajalca Unije v primeru negotovosti glede obstoja tveganja za okolje oziroma za zdravje ljudi, živali ali rastlin, če ta negotovost ne izhaja iz popolnega neobstoja znanja, ampak je posledica utemeljenih spoznanj, pridobljenih z znanstveno presojo.

112. Ali je Komisija kršila to načelo, ker je državam članicam naložila ukrepe izkoreninjenja gostiteljskih rastlin v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin?

113. Menim, da to ni tako.

114. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari izpodbijajo predvsem dejstvo, da je bil tako strog ukrep odrejen, ne da bi obstajala znanstvena gotovost glede vzročne zveze med bakterijo in izsuševanjem oljk.

56 — Sodba z dne 8. septembra 2011, Monsanto in drugi (od C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, točke od 78 do 80).

57 — Glej zlasti sodbo z dne 17. decembra 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, točka 81 in navedena sodna praksa).

58 — Glej zlasti sodbo z dne 17. decembra 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, točka 82 in navedena sodna praksa).

115. Ugotoviti je treba, da ta tožbeni razlog temelji na netočni razlagi previdnostnega načela, ki še zdaleč ne prepoveduje kakršnega koli ukrepa, če ne obstaja znanstvena gotovost, temveč, nasprotno, utemeljuje ukrepanje institucij Unije tudi v okoliščinah, v katerih naletijo na znanstveno negotovost. Če uporabimo klasično formulacijo, bi lahko rekli, da ne gre za načelo opustitve, ampak za načelo ukrepanja v položaju negotovosti.

116. Čeprav obstoj vzročne zveze med bakterijo *Xylella fastidiosa* in kompleksom hitrega izsuševanja oljk v mnenju z dne 6. januarja 2015 ni bil dokazan, je bila v tem mnenju kljub temu pokazana pomembna povezava med bakterijo in pojavom take patologije. Obstoj potencialnega tveganja zaradi širjenja bakterije je bilo torej ob upoštevanju obstoječih znanstvenih spoznanj mogoče obravnavati kot dovolj dokazan za utemeljitev uporabe previdnostnega načela.

117. Poleg tega je tveganje, ki je bilo sprva opredeljeno zgolj kot potencialno, v mnenju, ki ga je EFSA sprejela 17. marca 2016, opredeljeno kot gotovo,⁵⁹ saj je v tem mnenju navedeno, da rezultati nedavnih preizkusov dokazujejo, da izolat bakterije *Xylella fastidiosa* „De Donno“ povzroča simptome kompleksa hitrega izsuševanja oljk in da je torej povzročitelj bolezni.⁶⁰

118. Opredeliti je treba še, ali so ukrepi iz Izvedbenega sklepa 2015/789 sorazmerni.

c) Spoštovanje načela sorazmernosti

119. Pri preverjanju, ali je Komisija pri izvajanju pooblastil, ki so ji priznana na podlagi člena 16(3) Direktive 2000/29, ravnala v skladu z načelom sorazmernosti, je treba preveriti, ali je bilo mogoče s sredstvi, ki jih je izoblikovala v Izvedbenem sklepu 2015/789, uresničiti zastavljeni cilj in ali z njimi ni preseгла potrebnega za njegovo uresničitev.

120. Na prvem mestu, kar zadeva zmožnost ukrepa iz postopka v glavni stvari za uresničitev zastavljenega cilja, je treba ugotoviti, da je EFSA v mnenju z dne 6. januarja 2015 navedla, da se lahko asimptomatične gostiteljske rastline in asimptomatične ali rahle okužbe izmuznejo pregledom, ki temeljijo izključno na vizualnem pregledu, zaradi morebitnega prezgodnjega stadija okužbe ali heterogene razporeditve bakterije v rastlini pa jih včasih ni mogoče odkriti niti z laboratorijskimi testi. EFSA je na podlagi ugotovitve, da se bolezen širi z rastline na rastlino prek žuželk prenašalk ter da obstaja obdobje latentnosti med inokulacijo bakterije prek teh prenašalk in pojavom simptomov ali celo možnostjo odkritja bakterije v rastlini, menila, da je pri izkoreninjenju rastlin, za katere je bilo ugotovljeno, da so okužene, bistveno uničiti tudi vse preostale rastline v bližini.

121. Kar zadeva odločitev, da se polmer okrog okuženih rastlin določi na 100 metrov, je treba ugotoviti, da je EFSA – čeprav je omenila še vedno obstoječe negotovosti glede vloge okužbe, ki je posledica človekovih posegov, in glede mehanizmov širjenja z vetrom ter nezadostnost podatkov v zvezi z razdaljo leta žuželk prenašalk, ki so edine naravne prenašalke bakterije – kljub vsemu ugotovila, da te žuželke večinoma letijo na kratke razdalje, in sicer do 100 metrov, tudi če jih lahko veter verjetno prenaša na daljše razdalje.

122. Zdi se, da je mogoče s tema ugotovitvama EFSE utemeljiti odločitev Komisije, da se ne izkoreninijo le okužene rastline, temveč tudi gostiteljske rastline, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, na območju, na katerem je verjetnost širjenja bolezni z okuženega drevesa na zdravo drevo največja. Čeprav seveda ni gotovo, da je mogoče z ukrepom, ki ga je odredila Komisija, dokončno in popolnoma ustaviti širjenje bakterije, se zdi kljub vsemu primeren za učinkovito omejitev nevarnosti širjenja.

59 — Glej „Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*“, ki je na voljo na spletnem mestu EFSE.

60 — Glej str. 10 in 11 tega mnenja.

123. Naj v odgovor na ugovor, ki so ga podale tožeče stranke iz postopka v glavni stvari na obravnavi in se nanaša na domnevni paradoks, ker so bili odrejeni ukrepi izkoreninjenja na najmanj okuženih območjih, medtem ko je bilo provinci Lecce, ki je najbolj prizadeta, prizaneseno, saj je tam mogoče izvajati zgolj ukrepe zadrževanja, dodam, da se zdi tako različno obravnavanje dejansko utemeljeno. Kot je Komisija namreč navedla v uvodni izjavi 7 Izvedbenega sklepa 2015/789, se izkoreninjenje bakterije v provinci Lecce ne zdi več mogoče, saj je ta bakterija tam že preveč navzoča. Kot je italijanska vlada poleg tega navedla na obravnavi, je mogoče navedeno razlikovanje pojasniti z geografskim položajem province Lecce na skrajnem jugu Italije, ki je razen na severni meji obdana z morjem.

124. Na drugem mestu, kar zadeva vprašanje, ali ukrep iz postopka v glavni stvari ne presega potrebnega za uresničitev zastavljenega cilja, je treba ugotoviti, da se ne zdi, da bi na datum sprejetja Izvedbenega sklepa 2015/789 obstajali manj omejevalni ukrepi, ki bi omogočali izkoreninjenje bakterije. EFSA je namreč v mnenju z dne 6. januarja 2015 navedla, da ne obstaja nobeno tretiranje, ki bi omogočalo ozdravitev bolnih rastlin na terenu, ter da je sicer mogoče, da spremembe v sistemih gojenja, kot so obrezovanje, gnojenje ali namakanje, nekoliko vplivajo na bolezen, ni pa mogoče samo z njimi rastlin ozdraviti. Nato je EFSA, ki je podrobneje preučila učinkovitost obrezovanja oljk, še navedla, da „so v Apuliji po radikalnem obrezovanju okuženih oljk zrasli novi poganjki na podnožju drevesa [...], vendar doslej ni bilo dokazano, da bi bilo mogoče s to metodo učinkovito ozdraviti rastline in preprečiti njihovo smrt“.⁶¹

125. V takih okoliščinah ni dokazano, da bi Komisija storila očitno napako pri presoji, ker je odredila izkoreninjenje gostiteljskih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin.

C – Šesto vprašanje

126. S šestim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali Izvedbeni sklep 2015/789 ni veljaven, ker sta z njim kršeni načeli ustreznosti in sorazmernosti, saj določa ukrepe odstranitve gostiteljskih rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, rastlin, za katere je znano, da so okužene z bakterijo *Xylella fastidiosa*, in rastlin, ki kažejo simptome morebitne okužbe ali za katere obstaja sum, da so okužene, ne določa pa nikakršne oblike povračila škode lastnikom, ki niso krivi za širjenje bakterije.

127. Sodišče se je imelo že večkrat priložnost izreči o odškodnini za škodo, ki so jo lastnikom povzročili nacionalni ukrepi, sprejeti zaradi izvajanja prava Unije.

128. Kot je bilo navedeno v sodbi z dne 6. aprila 1995, Flip in Verdegem,⁶² izrečeni v zvezi s klasično prašičjo kugo, zakonodajalec Unije s sprejetjem ukrepov za boj proti tej bolezni ni nameraval urediti finančnih vidikov, ki jih vključuje izvedba teh ukrepov od lastnikov zadevnih živali, še zlasti ne naložitve ukrepov za plačilo odškodnine tem lastnikom.⁶³ Ker v zvezi s tem ne obstajajo določbe prava Unije, je plačilo odškodnine lastnikom prašičev, ki so bili zaklani na ukaz nacionalnih organov v okviru ukrepov boja proti navedeni bolezni, v pristojnosti posameznih držav članic.⁶⁴

61 — Glej str. 97 tega mnenja.

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Točka 25.

64 — Točka 30.

129. Sodišče je svojo sodno prakso potrdilo v sodbi z dne 10. julija 2003, Booker Aquaculture in Hydro Seafood,⁶⁵ izrečeni v zvezi s predpisi Unije o minimalnih ukrepih za boj proti nekaterim boleznim rib. Potem ko je ugotovilo, da lahko zakonodajalec Unije v okviru široke diskrecijske pravice, ki jo ima na področju kmetijske politike, meni, da je lastnikom kmetijskih gospodarstev, na katerih so živali uničene in zaklane, primerno plačati odškodnino, je še sklenilo, da iz te ugotovitve ni mogoče izpeljati tega, da v pravu Unije obstaja splošno načelo, ki bi nalagalo dodelitev odškodnine v vseh okoliščinah.⁶⁶

130. Sodišče je to sodno prakso znova povzelo v sodbi z dne 22. maja 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági,⁶⁷ ki se je nanašala na predpise Unije o ukrepih za boj proti ptičji gripi, pri čemer je bilo pojasnjeno, da jo je mogoče uporabiti tudi v zadevi, v kateri je bila izrečena ta sodba, „zlasti glede na to, da so [zadevni] nacionalni ukrepi [...] blažji od ukrepov uničenja in zakola iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba [z dne 10. julija 2003,] Booker Aquaculture in Hydro Seafood[⁶⁸]“.⁶⁹

131. Vendar se je pravno okolje od izreka sodb z dne 6. aprila 1995, Flip in Verdegem (C-315/93, EU:C:1995:102), ter z dne 10. julija 2003, Booker Aquaculture in Hydro Seafood (C-20/00 in C-64/00, EU:C:2003:397), korenito spremenilo.

132. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe je treba v zvezi s temeljnimi pravicami uporabljati Listino, ki določa pravico do lastnine in pravico do pravične odškodnine v primeru njenega odvzema. Člen 17(1) Listine določa, da „se [lastnina] nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, če je to potrebno zaradi splošnega interesa.“

133. Na podlagi pojasnil v zvezi s členom 17 Listine,⁷⁰ ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati pri njeni razlagi, se člen 17 ujema s členom 1 prvega dodatnega protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani 4. novembra 1950 v Rimu.

134. Iz ustaljene sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da člen 1 prvega dodatnega protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsebuje tri „ločene“, vendar „dopolnjuječe se“ standarde. Prvi, izražen v prvem stavku prvega odstavka, določa načelo spoštovanja lastnine, ki je splošne narave, medtem ko se preostala standarda nanašata na posebne primere poseganja v pravico do lastnine. Drugi standard, ki izhaja iz drugega stavka istega odstavka, se nanaša na odvzem lastnine, glede katerega določa nekatere pogoje. Nazadnje, tretji standard, ki je zapisan v drugem odstavku, državam podpisnicam priznava pristojnost za uveljavitev zakonov, za katere menijo, da so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja.⁷¹

135. Vsekakor Evropsko sodišče za človekove pravice nalaga upoštevanje zahteve po sorazmernosti, udejanjene v načelu „pravičnega ravnotežja“, ki ga je treba zagotoviti med zahtevami splošnega interesa in obveznostmi glede varstva pravice do lastnine.⁷²

136. Če je nekomu odvzeta lastnina, pravično ravnotežje nujno – razen v „posebnih okoliščinah“ – pomeni plačilo odškodnine na „razumni“ ravni. V okoliščinah, ki spadajo na področje uporabe nadzora nad uporabo premoženja ali ki jih ni mogoče razvrstiti v nobeno točno kategorijo, se prizadevanje za zagotovitev „pravičnega ravnotežja“ med zahtevami splošnega interesa in obveznostmi glede varstva

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

66 — Točka 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

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

69 — Sodba z dne 22. maja 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, točka 49).

70 — Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17).

71 — Sodba ESČP z dne 23. septembra 1982, Sporrong in Lönnroth proti Švedski (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, točka 61).

72 — Sodba ESČP z dne 23. septembra 1982, Sporrong in Lönnroth proti Švedski (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, točka 69).

temeljnih pravic posameznika razreši drugače, saj je v tem primeru plačilo odškodnine lastniku le eden od elementov, ki jih je treba upoštevati pri splošni preučitvi „pravičnega ravnotežja“ med zadevnimi interesi. „Pravično ravnotežje“ je omajano, če neka oseba nosi „posebno in pretirano“ breme,⁷³ nesorazmerno z zastavljenim ciljem v javnem interesu, ne da bi bilo to breme izravnano z ustrezno odškodnino.

137. V obravnavani zadevi ni treba preučiti, ali je izkoreninjenje rastlin, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin odvzem lastnine, ker bi ga bilo mogoče izenačiti z resničnim ukrepom dejanske razlastitve, saj zadostuje ugotovitev, da ta ukrep očitno posega v pravico tožečih strank iz postopka v glavni stvari do lastnine. Glede na posebej škodljive posledice, ki so bile s tem ukrepom povzročene zadevnim lastnikom, se zdi, da se pravično ravnotežje med zahtevami javnega interesa in tistimi glede varstva pravice do lastnine lahko zagotovi, le če lahko lastnik zadevnega zemljišča prejme odškodnino. Iz člena 17 Listine torej izhaja, da imajo lastniki posekanih rastlin pravico do prejetja odškodnine, ki je v razumnem sorazmerju z vrednostjo tega premoženja, da se tako zagotovi pravično ravnotežje med zadevnimi interesi.

138. Ker pravica do odškodnine izhaja neposredno iz člena 17 Listine, zgolj to, da se to vprašanje v Direktivi 2000/29 in Izvedbenem sklepu 2015/789 ne obravnava, še ne pomeni, da je taka pravica izključena. Torej tožeče stranke iz postopka v glavni stvari zakonodajalcu Unije ne morejo očitati, da je kršil načeli ustreznosti in sorazmernosti, ker ni določil odškodninske sheme.

139. Na podlagi člena 51(1) Listine se določbe te listine uporabljajo za [...] države članice [...], ko izvajajo pravo Unije. Ugotoviti je treba, da države članice s sprejetjem ukrepov za izkoreninjenje ali preprečevanje širjenja na podlagi Izvedbenega sklepa 2015/789, sprejetega na podlagi Direktive 2000/29, izvajajo pravo Unije v smislu te določbe.⁷⁴ Torej morajo v skladu s členom 17 Listine vzpostaviti shemo, s katero se lastnikom zadevnih zemljišč dodeli odškodnina, ki je v razumnem sorazmerju z vrednostjo uničenih rastlin.

140. Naj k temu še dodam – kot je Komisija poudarila – da bi lahko odškodninske sheme, ki so jih določile države članice za nadomestitev posega v pravico do lastnine zaradi splošnega interesa, sofinancirala Unija na podlagi Uredbe (EU) št. 652/2014.⁷⁵

141. Iz vsega navedenega izhaja, da preučitev postavljenih vprašanj ni razkrila ničesar, kar bi lahko vplivalo na veljavnost člena 6 Izvedbenega sklepa 2015/789.

IV – Predlog

142. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), odgovori:

Člen 6 Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/789 z dne 18. maja 2015 glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Wells in drugi) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije je treba razlagati tako, da mora zadevna država članica ukrep odstranitve rastlin, določen v odstavku 2 tega sklepa, uporabiti po izvedbi fitosanitarnih tretiranj proti prenašalcem bakterije, kot so določena v odstavku 4 tega sklepa.

73 — Sodba ESČP z dne 23. septembra 1982, Sporrang in Lönnroth proti Švedski (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, točka 73).

74 — V zvezi s tem se ne strinjam z rešitvijo iz točke 55 sodbe z dne 22. maja 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o določbah za upravljanje odhodkov v zvezi s prehransko verigo, zdravjem in dobrobitjo živali ter v zvezi z zdravjem rastlin in rastlinskim razmnoževalnim materialom, spremembi direktiv Sveta 98/56/ES, 2000/29/ES in 2008/90/ES, uredb (ES) št. 178/2002, (ES) št. 882/2004 in (ES) št. 396/2005 Evropskega parlamenta in Sveta, Direktive 2009/128/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi sklepov Sveta 66/399/EGS in 76/894/EGS ter Odločbe Sveta 2009/470/ES (UL 2014, L 189, str. 1).

Preučitev postavljenih vprašanj ni razkrila ničesar, kar bi lahko vplivalo na veljavnost člena 6 Izvedbenega sklepa 2015/789.