



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 5. septembra 2019*

„Neizpolnitev obveznosti države – Zdravstveno varstvo rastlin – Direktiva 2000/29/ES – Varstvo proti vnosu organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Evropsko unijo in proti njihovemu širjenju v Uniji – Člen 16(1) in (3) – Izvedbeni sklep (EU) 2015/789 – Ukrepi za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) in njegovega širjenja znotraj Unije – Člen 7(2)(c) – Ukrepi zadrževanja – Obveznost takojšnje odstranitve okuženih rastlin v 20-kilometrskega pasu na okuženem območju – Člen 7(7) – Obveznost spremljanja – Letne preiskave – Člen 6(2), (7) in (9) – Ukrepi izkoreninjenja – Vztrajno in splošno neizpolnjevanje obveznosti – Člen 4(3) PEU – Dolžnost lojalnega sodelovanja“

V zadevi C-443/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 4. julija 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopata B. Eggers in D. Bianchi, agenta,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom in G. Casellijem, avvocati dello Stato,

tožena stranka,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan (poročevalec), predsednik senata, C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič in I. Jarukaitis, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, ki ga je predsednik Sodišča sprejel na predlog Evropske komisije, da bo zadeva v skladu s členom 53(3) Poslovnika Sodišča obravnavana prednostno,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: italijanščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika
 - s tem, da na območju zadrževanja ni zagotovila, da se nemudoma odstranijo vsaj vse rastline, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene s *Xylella fastidiosa* (v nadaljevanju: *Xf*), če se nahajajo na okuženem območju do 20 km od meje med tem okuženim območjem in ostalim ozemljem Evropske unije, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(2)(c) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/789 z dne 18. maja 2015 glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije (UL 2015, L 125, str. 36), kakor je bil spremenjen z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2016/764 z dne 12. maja 2016 (UL 2016, L 126, str. 77) (v nadaljevanju: spremenjeni Izvedbeni sklep 2015/789);
 - s tem, da na območju zadrževanja ni zagotovila spremljanja navzočnosti *Xf* z letnimi preiskavami ob ustreznem času med letom, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 in
 - s tem, da je poleg tega nenehno opuščala takojšnje sprejemanje ukrepov za preprečitev širjenja *Xf*, in pri tem večkrat kršila posebne obveznosti iz spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, ki se nanašajo na ustrezna prizadeta območja, tako da se je bakterija lahko širila, ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2), (7) in (9) ter člena 7(2)(c) in (7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, temeljnih obveznosti iz člena 16(1) 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 29, str. 258), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno direktivo Komisije (EU) 2017/1279 z dne 14. julija 2017 (v nadaljevanju: Direktiva 2000/29) in obveznosti lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

Pravni okvir

Direktiva 2000/29

- 2 Člen 16 Direktive 2000/29 določa:

„1. Vsaka država članica takoj v pisni obliki uradno obvesti Komisijo in druge države članice o navzočnosti katerih koli škodljivih organizmov, navedenih v oddelku I dela A Priloge I [...].

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.

[...]

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 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 prekliče navedene ukrepe glede na razvoj stanja. [...]

[...]“

- 3 V delu A Priloge I k Direktivi 2000/29 so navedeni „[š]kodljivi organizmi, katerih vnos in širjenje v državah članicah se prepove“. Oddelek II tega dela, naslovljen „Škodljivi organizmi, za katere je znano, da so navzoči v Skupnosti in pomembni za vso skupnost“, vsebuje v točki (b), naslovljeni „Bakterije“, točko 3, v kateri je navedeno: „*Xylella fastidiosa* (Wells *et al.*)“

Izvedbena sklepa 2014/87/EU in 2014/497/EU

- 4 V uvodnih izjavah od 2 do 4, 7 in 8 Izvedbenega sklepa Komisije 2014/87/EU z dne 13. februarja 2014 glede ukrepov za preprečevanje širjenja *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) v Uniji (UL 2014, L 45, str. 29), ki je bil sprejet na podlagi Direktive 2000/29, zlasti njenega člena 16(3), četrti stavek, je navedeno:

„(2) Italija je 21. oktobra 2013 obvestila druge države članice in Komisijo o navzočnosti [*Xf* (v nadaljevanju: navedeni organizem)] na njenem ozemlju, na dveh ločenih območjih pokrajine Lecce, v deželi Apuliji. Naknadno sta bila v isti pokrajini odkrita še dva ločena izbruha. Navzočnost navedenega organizma je bila potrjena v zvezi z več vrstami rastlin, vključno z *Olea europaea* L., [...], ki jih je prizadel listni ožig in kažejo simptome hitrega odmiranja. [...]

(3) Dne 29. oktobra 2013 je dežela Apulija sprejela nujne ukrepe za preprečevanje in izkoreninjenje navedenega organizma [...] v skladu s členom 16(1) Direktive 2000/29 [...].

(4) Iz Italije so poročali, da inšpekcijski pregledi, ki so jih izvedli, niso odkrili navzočnosti navedenega organizma v sosednjih pokrajinah Brindisi in Taranto.

[...]

(7) Glede na naravo navedenega organizma je zanj verjetno, da se bo hitro širil na širšem območju. Za zagotovitev, da se navedeni organizem ne bi širil po preostalem območju Unije, je treba ukrepe uvesti nemudoma. Dokler ne bodo na voljo bolj specifične informacije o naboru gostiteljev, vektorjih, poteh vnosa in možnostih za zmanjševanje tveganja, se zdi primerno, da se prepove premeščanje rastlin [za sajenje] z območij, na katerih so morda okužene rastline.

(8) Ob upoštevanju lokacij, kjer je naveden organizem navzoč, posebne geografske lege upravne pokrajine Lecce in negotovosti glede meril za razmejitve, bi morala navedena prepoved veljati za celotno pokrajino, da bi se lahko uporabljala hitro in učinkovito.“

- 5 Komisija je tako s tem prvim izvedbenim sklepom v členu 1 prepovedala „premeščanje rastlin za sajenje iz pokrajine Lecce, dežela Apulija (Italija)“, v členu 2 odredila izvedbo uradnih letnih raziskav za odkrivanje navzočnosti bakterije *Xf* in v členu 3 državam članicam naložila, da morajo zagotoviti, da oseba, ki odkrije navzočnost te bakterije ali utemeljeno sumi, da je ta navzoča, pristojni organ o tem uradno obvesti v roku desetih dni.

- 6 Navedeni izvedbeni sklep je bil razveljavljen z Izvedbenim sklepom Komisije z dne 23. julija 2014 glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije (2014/497/EU) (UL 2014, L 219, str. 56).

- 7 S tem drugim izvedbenim sklepom, ki ima isto pravno podlago kot prvi, je Komisija omejila premeščanje gostiteljskih rastlin bakterije *Xf* in določila različne pogoje za njihov vnos v Unijo iz tretjih držav, za katere je znano, da je v njih navzoča ta bakterija (člena 2 in 3). Poleg tega je Komisija za izkoreninjenje bakterije *Xf* in preprečevanje njenega širjenja državam članicam naložila, naj, kjer je to potrebno, vzpostavijo „razmejena območja“, ki jih sestavljata „okuženo območje“ in „varovalni pas“ ter v katerih morajo države članice zlasti odstraniti vse rastline, okužene z bakterijo *Xf*, vse rastline, ki kažejo simptome morebitne okužbe s to bakterijo, in vse rastline, pri katerih obstaja verjetnost, da so okužene (člen 7 in Priloga III, oddelek 2(a)).

Izvedbeni sklep 2015/789

- 8 Izvedbeni sklep 2014/497 je bil razveljavljen z Izvedbenim sklepom 2015/789, ki je bil sprejet na osnovi iste pravne podlage kot prva dva in ki vsebuje naslednje uvodne izjave:

„(1) Ob upoštevanju revizij, ki jih je izvedla Komisija, in obvestil o novih izbruhih, o katerih so poročali italijanski organi, bi bilo treba poostriti ukrepe iz Izvedbenega sklepa [2014/87].

[...]

(4) Za izkoreninjenje zadevnega organizma in preprečevanje njegovega nadaljnega širjenja v druge dele Unije bi morale države članice vzpostaviti razmejena območja, ki bi morala obsegati okuženo območje in varovalni pas, ter uporabiti ukrepe izkoreninjenja. [...]

[...]

(7) V provinci Lecce je zadevni organizem že močno razširjen. Kadar dokazi kažejo, da je bil v nekaterih delih navedenega območja zadevni organizem navzoč že več kot dve leti in da ga ni več mogoče izkoreniniti, bi moral imeti pristojni uradni organ možnost, da namesto ukrepov izkoreninjenja uporabi ukrepe zadrževanja, da se zavarujejo vsaj enote pridelave, rastline s posebno kulturno, družbeno ali znanstveno vrednostjo ter meja s preostalim ozemljem Unije. Ukrepi zadrževanja naj bi čim bolj zmanjšali količino bakterijskega inokuluma na navedenem območju in ohranjali populacijo prenašalca na najnižji možni stopnji.

(8) Ob upoštevanju morebitnega širjenja zadevnega organizma po naravni poti ali s pomočjo človeka, ki ne vključuje premeščanja zadevnih rastlin za saditev, bi bilo za učinkovito varstvo ostalega ozemlja Unije pred zadevnim organizmom primerno vzpostaviti nadzorovano območje neposredno ob varovalnem pasu, ki obdaja okuženo območje province Lecce.

[...]“

- 9 Izvedbeni sklep 2015/789 je bil spremenjen z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2015/2417 z dne 17. decembra 2015 (UL 2015, L 333, str. 43) in nato z Izvedbenim sklepom 2016/764, v katerega uvodnih izjavah od 1 do 4 je navedeno:

„(1) Italija je v času od sprejetja Izvedbenega sklepa [2015/789] do februarja 2016 obvestila Komisijo o več izbruhih [Xf] (v nadaljnjem besedilu: zadevni organizem) v različnih delih območja okoli pokrajine Lecce. Do navedenih izbruhov je prišlo v različnih občinah v pokrajinah Taranto in Brindisi. Poleg tega je zadnja revizija, ki jo je Komisija opravila novembra 2015, potrdila, da so preiskave v skladu z Izvedbenim sklepom [2015/789] na območju okoli pokrajine Lecce (dežela Apulija, Italija) potekale v zelo omejenem obsegu. Navedena revizija je prav tako potrdila, da sedanji program raziskav še vedno ne zadošča za pravočasno odkrivanje novih izbruhov ali ustrezno določitev resničnega obsega širjenja zadevnega organizma na tem območju.

(2) Zadnja revizija je potrdila tveganje hitrega širjenja zadevnega organizma na preostalem delu zadevnega območja. Iz tega razloga in glede na velikost navedenega območja je primerno, da se okuženo območje, na katerem se lahko uvedejo ukrepi zadrževanja, razširi čez meje pokrajine Lecce, premeščanje zadevnih rastlin z navedenega območja pa se dovoli samo pod zelo strogimi pogoji. To razširitev bi bilo treba izvesti takoj, saj se tveganje nadaljnega širjenja zadevnega organizma na ostalo ozemlje Unije poveča z začetkom sezone letenja žuželk prenašalk zgodaj spomladi. Zato bi bilo treba okuženo območje razširiti na navedene občine oziroma dele nekaterih občin pokrajin Brindisi in Taranto, kjer je prišlo do izbruhov zadevnega organizma

oziroma kjer je verjetno, da se je navedeni organizem že razširil in naselil. Vendar navedeno okuženo območje ne bi smelo vključevati območij, ki jih je Italija razglasila kot neokužena z zadevnim organizmom pred sprejetjem tega sklepa.

- (3) Zaradi pravne varnosti bi bilo treba besedilo točke (c) člena 7(2) spremeniti in pojasniti, da se ukrepi, ki se sprejmejo v skladu z navedenim členom, uporabljajo na okuženem območju in ne zunaj njega.
- (4) Za učinkovito zaščito ostalega ozemlja Unije pred zadevnim organizmom in glede na razširitev območja zadrževanja je primerno, da se nadzorovano območje nadomesti z novimi zahtevami za preiskave na navedenem območju zadrževanja. Navedene zahteve bi se morale uporabljati na območju širine 20 km od meja varovalnega pasu in se razširiti na to območje zadrževanja ter na 10-kilometrskem okoliškem varovalnem pasu.“

10 Člen 1 spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tem sklepu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) ‚zadevni organizem‘ je katera koli podvrsta organizma [Xf];
- (b) ‚gostiteljske rastline‘ so rastline za sajenje, razen semen, ki pripadajo rodovom in vrstam iz podatkovne baze Komisije za gostiteljske rastline, dovzetne za organizem [Xf], na ozemlju Unije, za katere je bilo ugotovljeno, da so dovzetne za zadevni organizem na ozemlju Unije, ali, kadar je država članica razmejila območje v zvezi z eno podvrsto ali več podvrstami zadevnega organizma v skladu z drugim pododstavkom člena 4(1), za katere je bilo ugotovljeno, da so dovzetne za zadevno podvrsto ali zadevne podvrste;
- (c) ‚zadevne rastline‘ so gostiteljske rastline in vse rastline za sajenje [...];

[...]“

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

„1. Kadar je navzočnost zadevnega organizma potrjena, zadevna država članica nemudoma razmeji območje v skladu z odstavkom 2 (v nadaljnjem besedilu: razmejeno območje).

[...]

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.

Kar se tiče navzočnosti zadevnega organizma v pokrajini Lecce in v občinah, naštetih v Prilogi II, okuženo območje vključuje vsaj navedeno pokrajino in navedene občine, ali, kjer je primerno, katastrske parcele („Fogli“) navedenih občin.

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

[...]“

12 Člen 6 spremenjenega 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.

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.

[...]

7. Zadevna država članica spremlja navzočnost zadevnega organizma z letnimi preiskavami ob ustreznem času. Izvaja vizualne preglede zadevnih rastlin ter vzorčenje in testiranje simptomatičnih rastlin in asimptomatičnih rastlin v bližini simptomatičnih.

V varovalnih pasovih je območje, na katerem se izvajajo preiskave, razdeljeno v mrežo, ki jo sestavljajo kvadrati v velikosti 100 m × 100 m. Vizualni pregledi se opravijo na vsakem od navedenih kvadratov.

[...]

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.

[...]“

13 Člen 7 spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, naslovljen „Ukrepi zadrževanja“, določa:

„1. Z odstopanjem od člena 6 se lahko samo v okuženem območju iz tretjega pododstavka člena 4(2) pristojni uradni organ zadevne države članice odloči, da bo uporabljal ukrepe zadrževanja iz odstavkov od 2 do 7 [...].

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:

[...]

- (c) na lokaciji znotraj okuženega območja iz tretjega pododstavka člena 4(2), ki je do 20 km oddaljena od meje navedenega okuženega območja s preostalim ozemljem Unije.“

[...]

7. Zadevna država članica spremlja navzočnost zadevnega organizma z letnimi preiskavami ob ustreznem času med letom na območjih, ki se nahajajo na razdalji do 20 km iz točke (c) odstavka 2.

[...]“

- 14 Priloga II k spremenjenemu Izvedbenemu sklepu 2015/789, ki vsebuje seznam občin iz člena 4(2) tega sklepa, vključuje občine v pokrajinah Brindisi in Tarente.

Predhodni postopek

- 15 Komisija je zaradi širjenja bakterije *Xf* v deželi Apulija in nenehnega slabšanja stanja od oktobra 2013 11. decembra 2015 italijanskim organom poslala uradni opomin, s katerim jim je po eni strani očitala, da niso odstranili okuženih rastlin in rastlin, za katere veljajo določene obveznosti v skladu s členom 6(2) in členom 7(2)(c) Izvedbenega sklepa 2015/789, in po drugi strani, da niso izpolnili obveznosti izvedbe preiskav v skladu s členom 6(7) in členom 8(2) tega izvedbenega sklepa.
- 16 Italijanski organi so 10. februarja 2016 odgovorili na ta uradni opomin, pri čemer so med drugim poudarili, da je Tribunale amministrativo regionale del Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) sprejelo odločilne ukrepe in 22. januarja 2016 pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU glede veljavnosti člena 6(2)(a) Izvedbenega sklepa 2015/789, s katerim je bila naložena obveznost odstranitve v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin. Italijanski organi so navedli, da je zaradi teh sodnih postopkov prišlo do velike zamude pri sečnji dreves in da je izvedba dela Izvedbenega sklepa 2015/789 postala pravno nemogoča.
- 17 Ker je bilo z Izvedbenim sklepom 2016/764 spremenjeno geografsko območje, na katero so se nanašali očitki iz uradnega opomina z dne 11. decembra 2015, je Komisija 25. julija 2016 italijanskim organom poslala dodatni uradni opomin, v katerem je navedla, da Italijanska republika še vedno in vztrajno ne izpolnjuje posebnih obveznosti, ki jih ima na podlagi spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, in splošnih obveznosti iz člena 16(1) Direktive 2000/29. Komisija je med drugim trdila, da Italijanska republika krši načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU. Poleg tega je bilo v tem uradnem opominu med drugim opozorjeno na to, da ni prišlo do takojšnje odstranitve okuženih rastlin, in na pomanjkljivosti na področju preiskav.
- 18 Italijanski organi so 26. avgusta 2016 v odgovoru na dodatni uradni opomin izpostavili, da so bile sodne ovire za izvajanje nadzora in ukrepov za odstranitev iz spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 odpravljene in da so bile te aktivnosti ponovno vzpostavljene oziroma so bile tik pred tem, hkrati pa so navedli dodatne informacije o izvajanju ukrepov zadrževanja in dejavnosti nadzora, opravljenih v letih 2015 in 2016.
- 19 Komisija je 14. julija 2017 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je Italijanski republiki očitala več kršitev prava Unije. Prvič, Italijanski republiki je očitala, da v nasprotju s členom 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 na območju zadrževanja ni takoj odstranila okuženih rastlin. Drugič, Komisija je tej državi očitala, da je kršila člen 6(3), (7) in (9) tega izvedbenega sklepa ter člen 7(2), (3) in (7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, ker ni izpolnila svoje obveznosti zagotoviti, da se na območju zadrževanja in na varovalnem pasu izvede vzorčenje v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin ter da se spremlja navzočnost *Xf* z letnimi preiskavami ob ustreznem času. Tretjič, Komisija je trdila, da Italijanska republika vztrajno in splošno ni izpolnjevala obveznosti sprejetja ukrepov, potrebnih za preprečevanje širjenja *Xf*, s čimer je kršila člen 16(1) Direktive 2000/29 ter člen 6(2) in člen 7(2) navedenega spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789. Četrto, tej državi članici je očitala, da je kršila obveznost lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU zaradi različnih opustitev, zaradi katerih navedena država ni mogla preprečiti širjenja bolezni na več kot 40 kilometrih od leta 2015.
- 20 Italijanski organi so na to obrazloženo mnenje odgovorili 14. septembra 2017. Ti organi so priznali resnost stanja in svojo obveznost takojšnje odstranitve rastlin, hkrati pa so izpostavili, da je odstranjevanje bistveno učinkovitejše zaradi novih postopkov, sprejetih na regionalni ravni.

- 21 Ker je Komisija menila, da Italijanska republika maja 2018 ni ravnala v skladu z zahtevo za takojšnje ukrepanje, navedeno v obrazloženem mnenju zaradi preprečitve širjenja *Xf*, in ker se je zaradi nadaljevanja naštetih neizpolnitev obveznosti škodljivi organizem močno razširil na območju zadrževanja in v varovalnem pasu, je vložila to tožbo.

Tožba

Prvi očitke: kršitev člena 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789

Trditve strank

- 22 Komisija s prvim očitkom Italijanski republiki očita, da obveznosti, da nemudoma odstrani okužene rastline, ki je določena v členu 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, ni spoštovala s tem, da je številne rastline več mesecev, včasih celo več kot leto po odkritju okužbe in v sezoni letenja žuželk prenašalk pustila na mestu. Čas, ki preteče od takrat, ko je bolezen odkrita, do dejanske odstranitve okuženih rastlin, pa naj bi moral biti omejen na le nekaj dni, nikakor pa ne sme biti daljši od desetih delovnih dni, odvisno od okoliščin.
- 23 V obravnavanem primeru naj bi delež okuženih rastlin, ki so jih italijanske oblasti odstranile do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 14. septembra 2017, znašal samo 78 % okuženih rastlin, odkritih v obdobju spremljanja za leto 2016, še vedno pa naj bi bilo na ta dan 191 dreves, ki bi jih bilo treba odstraniti. Poleg tega naj bi analiza informacij, ki so jih predložili ti organi, pokazala, da preteče veliko časa med tem, ko se okužene rastline odkrijejo, in tem, ko se izda in vroči odredba o sečnji, in sicer približno osem tednov. Eden glavnih vzrokov za zamudo naj bi bil ta, da je bilo treba ugotoviti, kdo so lastniki, in jih obvestiti o teh ukrepih. Kadar njihova identifikacija ni mogoča, naj ne bi prišlo do obvestitve o ukrepih odstranitve in organi naj ne bi mogli opraviti sečnje. Poleg tega, če lastnik ukrepu nasprotuje, italijanski organi naj ne bi mogli zagotoviti takojšnje odstranitve okuženih rastlin.
- 24 Obveznost takojšnje odstranitve pa naj bi pomenila, da pristojni organi ukrepajo brez odlašanja. V zvezi s tem naj bi izkušnje iz Italije in iz drugih držav članic, v katerih je bila ugotovljena navzočnost bakterije *Xf*, kazale, da je okuženo drevo mogoče odstraniti v manj kot enem tednu. Kadar pa je med odkritjem bakterije in odstranitvijo okuženih rastlin minil precej daljši čas od tega, naj bi se bakterija še naprej širila. Ker se lahko večina žuželk prenašalk v 12 dneh premakne do 100 metrov, naj bi bilo bistveno, da se ukrepa nemudoma. To naj bi še toliko bolj veljalo glede ukrepov zadrževanja v delu okuženega območja iz člena 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, v katerem se obveznost odstranitve nanaša samo na okužene rastline.
- 25 Zmanjšanje časa med odkritjem okuženih rastlin in njihovo odstranitvijo na minimum naj bi bil torej edini način za preprečevanje širjenja škodljivega organizma na preostala območja Unije. Države članice naj bi imele v zvezi s tem obveznost doseči rezultat. Ker se spremenjeni Izvedbeni sklep 2015/789 uporablja neposredno, naj namreč država članica ne bi imela nikakršne diskrecijske pravice glede njegovega izvajanja. Obveznosti odstranitve okuženih rastlin naj torej ne bi bilo mogoče razlagati tako, da se nanaša zgolj na določitev ukrepov za odstranitev rastlin, ne pa na izvajanje navedenih ukrepov.
- 26 V sodbi z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428) naj bi Sodišče potrdilo, da je Komisija lahko upravičeno menila, da je obveznost takojšnje odstranitve okuženih rastlin ustrezen in potreben ukrep za preprečevanje širjenja bakterije *Xf*. Sodišče naj bi tudi potrdilo, da je Komisija pretehtala različne zadevne interese. To naj bi še toliko bolj veljalo za ukrep iz člena 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, v skladu s katerim je treba odstraniti samo okužena drevesa. Poleg tega naj bi bila hitra odstranitev okuženih rastlin pred začetkom sezone letenja žuželk prenašalk še toliko pomembnejša zaradi stalnih in nenehnih zamud pri letnih preiskavah.

- 27 Pravne in praktične težave, ki jih navaja Italijanska republika in ki so posledica identifikacije lastnikov zemljišč in tožb, ki so jih vložili nekateri izmed njih, naj ne bi mogle upravičiti, da je do odstranitve okuženih dreves prišlo šele več mesecev po odkritju okužbe. Ta država članica naj bi še manj imela možnost sklicevati se na splošne nacionalne določbe, tudi če so bile te sprejete na podlagi drugih določb prava Unije. Komisija naj ne bi nasprotovala ustrežni udeležbi lastnikov ter uveljavljanju njihovih pravic in pravnih sredstev. Vendar naj bi bilo v skladu s členom 6(9) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 z obveznostjo doseči rezultata v zvezi s posekom dreves Italijanski republiki naloženo, da sprejme vse ukrepe, potrebne za takojšnje ukrepanje ob odkritju okuženega drevesa. Tako naj bi leta 2015 italijanski organi uvedli nujne nacionalne ukrepe za boj proti prvemu izbruhu.
- 28 Italijanska republika trdi, da je treba pojem „nemudoma“ iz člena 7(2) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 razumeti glede na vsebino same obveznosti in pravnih pogojev, ki zanjo veljajo.
- 29 Ker sprejem ukrepa, kot je odstranitev okuženih rastlin, močno vpliva na posamezno lastninsko pravico, naj bi bilo namreč nujno treba predhodno identificirati lastnika in ga obvestiti o ukrepu. V obravnavanem primeru pa naj bi bilo glede na poseben režim lastništva in upravljanja s kmetijskimi zemljišči v deželi Apulija zelo težko identificirati lastnike, saj naj bi ti v večjem številu umrli ali prebivali zunaj dežele Apulija, kar naj bi zavleklo obveščanje. Poleg tega naj bi se ukrepi nanašali na veliko število ogromnih oljk.
- 30 Poleg tega naj bi sklep Procura della Repubblica di Lecce (državno tožilstvo v Lecceju, Italija) z dne 18. decembra 2015, s katerim je bil odrejen nujni zaseg v zavarovanje vseh oljk, ki naj bi jih bilo treba posekati, povzročil pravno nemožnost izvedbe ukrepov med 28. decembrom 2015, ko je ta sklep potrdil Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (preiskovalni sodnik sodišča v Lecceju, Italija), in 25. julijem 2016, ko je bil zaseg odpravljen.
- 31 Sprejetje zadevnih ukrepov za odstranitev naj bi bilo predmet velikih nasprotovanj, ki so temeljila na neobstoju zadostne gotovosti povezave med pojavom sušenja oljk in bakterijo *Xf*. To negotovost naj bi odpravilo šele znanstveno mnenje Evropske agencije za varnost hrane z dne 31. marca 2016. Vendar naj bi na nacionalni ravni še vedno obstajala kampanja dezinformiranja, ki naj bi sugerirala, da je treba okužene rastline zdraviti, in ne odstraniti.
- 32 Poleg tega naj bi bilo napačno mnenje, da je s spremenjenim Izvedbenim sklepom 2015/789 državam članicam naložena obveznost doseči rezultat, in sicer da zagotovi, da se okužena drevesa podrejo v zelo kratkem času po ugotovitvi stanja okužbe. Besedilo člena 7(2) tega spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 naj bi se namreč nanašalo na ravnanje, in sicer „odstranjevanje“, ne pa na rezultat tega ravnanja. Ob neobstoju take obveznosti doseči rezultat, naj bi bilo treba za ugotovitev neizpolnitve obveznosti – kot je razvidno iz točk 107 in 108 sodbe z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (C-488/15, EU:C:2017:267) – za vsak posamezni primer analizirati, ali gre za ustrezno prizadevanje države članice, ne glede na to, ali so bili doseženi cilji ureditve. V obravnavanem primeru pa naj bi zapletena dejavnost urejanja, organizacije in upravljanja sredstev, ki jo je izvedla Italijanska republika v zvezi s sprejetjem in izvajanjem zadevnih ukrepov, dokazovala, da ta izpolnjuje obveznosti, ki jih ima na podlagi navedenega spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789.

Presoja Sodišča

- 33 Zadevna država članica je bila v skladu s členom 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 na tako imenovanem območju „zadrževanja“ – ki ustreza delu okuženega območja, ki vključuje pokrajino Lecce in občine, našteje v Prilogi II k temu sklepu, ki se vse nahajajo v pokrajinah Brindisi in Tarente – zavezana, da kot zadrževalni ukrep „nemudoma“ odstrani vsaj vse rastline, pri katerih je bilo

ugotovljeno, da so okužene z zadevnim organizmom, in sicer bakterijo *Xf*, če so na lokaciji znotraj tega območja, ki je do 20 km oddaljena od meje navedenega območja s preostalim ozemljem Unije (v nadaljevanju: 20-kilometrski pas območja zadrževanja).

- 34 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Sodišče pa ne sme upoštevati poznejših sprememb (glej zlasti sodbo z dne 21. marca 2019, Komisija/Italija, C-498/17, EU:C:2019:243, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 35 V obravnavanem primeru se je rok, določen v obrazloženem mnenju, iztekel 14. septembra 2017.
- 36 Italijanska republika pa ne izpodbija tega, da na ta datum od skupno 886 okuženih rastlin, ki so bile odkrite med preiskavo, opravljeno v okviru obdobja spremljanja za leto 2016, znaten delež med njimi, in sicer 191, ki predstavlja skoraj 22 % vseh okuženih rastlin, še ni bil odstranjen v 20-kilometrskem pasu območja zadrževanja.
- 37 Poleg tega ta država članica ne izpodbija niti tega, da so bile okužene rastline v tem 20-kilometrskem pasu odstranjene šele več mesecev po ugotovitvi okužbe teh rastlin.
- 38 Besedilo člena 7(2) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 pa je v zvezi s tem oblikovano tako, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma. Pojem „nemudoma“, ki je uporabljen v tej določbi, namreč glede na njegov običajni pomen v vsakdanjem jeziku ne more pomeniti več tednov ali celo – kot v obravnavanem primeru – več mesecev.
- 39 Ta razlaga velja še toliko bolj, ker v skladu z mnenjema agencije EFSA z dne 6. januarja 2015 in z dne 17. marca 2016 – katerih ugotovitve v zvezi s tem niso bile izpodbijane – lahko samo hitra odstranitev okuženih rastlin prepreči širjenje bakterije *Xf*. Kot izhaja iz znanstvenih podatkov, ki jih je v utemeljitev svoje tožbe predložila Komisija in ki jih Italijanska republika prav tako ni izpodbijala, se namreč žuželke prenašalke – v obravnavanem primeru škržatek – premaknejo za skoraj 100 metrov v samo 12 dneh.
- 40 Tako je bilo v revizijskem poročilu, ki ga je Komisija pripravila za leto 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]* (končno poročilo o reviziji, opravljeni v Italiji med 28. majem 2018 in 1. junijem 2018 za ocenitev položaja in uradnega nadzora nad *Xylella fastidiosa*), GD (SANTE) 2018–6485, str. 23–24) (v nadaljevanju: revizijsko poročilo iz leta 2018) izrecno poudarjeno, da je bilo več kot 90 % pozitivnih primerov okužbe, ugotovljenih v obdobju spremljanja za leto 2016, ki se je zaključilo maja 2017, odkritih v bližini rastlin, za katere se je to, da so okužene, ugotovilo v letu 2015 in katerih izkrcitev je bila izvedena z veliko zamudo.
- 41 V nasprotju s tem, kar trdi Italijanska republika, zahteve po takojšnjosti iz člena 7(2) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 ni mogoče razlagati tako, da se nanaša le na to, da nacionalni organi sprejmejo ukrepe za izvedbo te odstranitve.
- 42 Tako iz besedila te določbe, v katerem se nedvoumno zahteva, da se „odstrani“ okužene rastline, kot iz njenega polnega učinka namreč izhaja, da se lahko ta zahteva nanaša le na odstranitev samo, ker se lahko zgolj z dejansko odstranitvijo okuženih rastlin, ne pa s sprejetjem ukrepov, ki nalagajo odstranitev, prepreči širjenje bakterije *Xf*, kar je, kot je razvidno zlasti iz uvodnih izjav 4, 7 in 8 Izvedbenega sklepa 2015/789 ter uvodnih izjav 1, 2 in 4 Izvedbenega sklepa 2015/2417, cilj spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 in zlasti ukrepov zadrževanja (glej po analogiji sodbo z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi, C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 54).

- 43 S takšno odstranitvijo se tako lahko doseže cilj Direktive 2000/29 – na podlagi katere je bil sprejet spremenjeni Izvedbeni sklep 2015/789 – ki je zagotoviti visoko raven varstva rastlin proti vnosu škodljivih organizmov v Unijo v izdelkih, uvoženih iz tretjih držav (glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2003, Anastasiou in drugi, C-140/02, EU:C:2003:520, točka 45).
- 44 Iz tega izhaja, da člen 7(2) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 državam članicam nalaga obveznost določenega rezultata glede odstranitve rastlin, okuženih z bakterijo *Xf*, in da že objektivna ugotovitev kršitve te obveznosti sama po sebi zadošča za dokaz neizpolnitve obveznosti. Položaj v tej zadevi torej ni primerljiv s položajem, ki ga je Sodišče obravnavalo v točkah 107 in 108 sodbe z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (C-488/15, EU:C:2017:267), na katero se sklicuje Italijanska republika.
- 45 V zvezi z različnimi materialnimi, upravnimi in pravnimi ovirami, ki jih navaja Italijanska republika, da bi upravičila zamudo pri odstranitvi okuženih rastlin v 20-kilometrskem pasu območja zadrževanja, ki se nanašajo na zelo veliko število ogromnih oljk, obveznost, ki izhaja iz nacionalnega prava, da se identificirajo lastniki zadevnih zemljišč in da se obvestijo o ukrepih za odstranitev, in pravna sredstva, vložena za preprečitev sečnje, je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča država članica ne more sklicevati na svojo notranjo ureditev za utemeljitev nespoštovanja obveznosti in rokov iz prava Unije (glej zlasti sodbo z dne 21. marca 2019, Komisija/Italija, C-498/17, EU:C:2019:243, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 46 Poleg tega Italijanska republika ni izpodbijala tega, da bi lahko, kot je trdila Komisija, sprejela nacionalne nujne ukrepe, ki bi tako kot tisti, ki so bili sprejeti leta 2015, določili hitrejšo postopke za odpravljanje takih upravnih in pravnih ovir.
- 47 Poleg tega je sicer zaseg v zavarovanje, ki ga je v kazenskem postopku odredilo Procura della Repubblica di Lecce (državno tožilstvo v Lecceju), in potrdil Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (preiskovalni sodnik sodišča v Lecceju), v prvem delu leta 2016 lahko preprečeval odstranitev okuženih oljk na celotnem zadevnem območju, vendar je treba ugotoviti, kot je trdila Komisija, ne da bi to italijanska vlada veljavno izpodbijala, da italijanski organi po odpravi tega zasega v zavarovanje niso nemudoma sprejeli ukrepov, ki se zahtevajo v skladu s členom 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789.
- 48 Prvi očitke je treba zato sprejeti.

Drugi očitek: kršitev člena 7(7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789

Trditve strank

- 49 Komisija z drugim očitkom Italijanski republiki očita, da ni spoštovala obveznosti spremljanja navzočnosti bakterije *Xf* v 20-kilometrskem pasu območja zadrževanja v skladu s členom 7(7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789.
- 50 V obravnavanem primeru naj bi se za leto 2016 preiskava za ugotavljanje navzočnosti bakterije *Xf* začela avgusta 2016 in končala maja 2017. Preiskava, opravljena v okviru obdobja spremljanja za leto 2017, pa naj bi se začela julija 2017 in končala aprila 2018. Te preiskave naj bi se tako deloma izvajale v obdobju leta, ki ni primeren za odkrivanje simptomov okužbe na rastlinah in listopadnih drevesih, in sicer v zimskih mesecih, ko listopadna drevesa in zeli več nimajo listov. Zato naj bi bila učinkovitost vizualnih pregledov kot sredstva za odkrivanje primerov, ki kažejo na okužbo, ogrožena.

- 51 Z obveznostjo izvedbe letne preiskave „ob ustreznem času med letom“ v smislu člena 7(7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 pa naj bi se v skladu s ciljem tega sklepa in Direktive 2000/29, ki je preprečitev širjenja bolezni, zahtevalo, da se ta preiskava opravi v obdobju leta, v katerem je to bolezen mogoče odkriti, in sicer v primeru oljk v poletnih mesecih. Poleg tega naj bi morala biti preiskava ob upoštevanju obveznosti, da se poročilo predloži do 31. decembra, in zato, da se omogoči odstranitev okuženih rastlin pred začetkom pomladi, ko se začnejo širiti žuželke prenašalke bakterije *Xf*, končana pred koncem leta.
- 52 S spremenjenim Izvedbenim sklepom 2015/789 naj bi se torej državam članicam nalagalo, da sezono letnega spremljanja zaključijo tako, da lahko poročilo in nov akcijski načrt za naslednje leto predložijo pred koncem decembra. S tem izvedbenim sklepom naj bi bilo tako jasno določeno, da je treba nadzor opraviti ne samo v času, ki je z znanstvenega vidika najbolj primeren za identifikacijo okuženih dreves, ampak tudi v času, ki zagotavlja, da je drevesa mogoče takoj in zagotovo posekati pred začetkom naslednje sezone letenja.
- 53 Italijanska republika trdi, da začetek spremljanja avgusta 2016 sovpada z obdobjem, ki velja za optimalno za večino gostiteljev *Xf*, to je obdobje, v katerem se na odraslih listih pojavijo tipični simptomi izsuševanja listov.
- 54 Poleg tega naj bi se okužbe, ki jih povzroča *Xf*, razlikovale po svojih simptomih in resnosti odvisno od gostiteljev in podvrste bakterije. Tako naj se v primeru oljk poškodbe zaradi okužbe ne bi kazale v obliki tipičnih simptomov izsuševanja odraslih listov ob koncu poletne sezone, ampak predvsem kot značilno izsuševanje vej, ki prizadene večje ali manjše število vej.
- 55 Dokazi, zbrani na terenu, pa naj bi kazali, da se lahko simptomi pojavljajo skozi vse leto. To naj bi bilo razvidno tudi iz smernic generalnega direktorata Evropske komisije za zdravje in varnost hrane o preiskavi navzočnosti *Xf* na ozemlju Unije z dne 16. decembra 2015, ki so objavljeni na njegovem spletnem mestu. Poleg tega naj bi bilo mogoče okužbo, do katere je prišlo v poletni sezoni, odkriti od tretjega meseca po morebitnem prenosu. Tako naj bi bilo mogoče zgodaj – v zimskih mesecih – odkriti okužbe, ki so v začetni fazi in do katerih je prišlo v prejšnji poletni sezoni.

Presoja Sodišča

- 56 Zadevna država članica je bila zavezana na podlagi člena 7(7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 spremljati navzočnost zadevnega organizma z letnimi preiskavami „ob ustreznem času med letom“ v 20-kilometrskega pasu območja zadrževanja.
- 57 Čeprav se z besedilom te določbe ne nalaga, da se zadevne letne preiskave izvedejo v določenem obdobju leta, in imajo tako pristojni nacionalni organi v zvezi s tem določeno diskrecijsko pravico, je treba v skladu s tem istim besedilom te letne preiskave izvesti „ob ustreznem“ času.
- 58 Ob upoštevanju cilja, ki se uresničuje s spremenjenim Izvedbenim sklepom 2015/789, zlasti z ukrepi zadrževanja iz člena 7(2)(c) tega sklepa, ki je, kot izhaja iz točke 42 te sodbe, preprečiti širjenje bakterije *Xf*, je treba ugotoviti, da je treba navedene preiskave opraviti v tistem obdobju leta, v katerem je hkrati mogoče odkriti okužbo rastlin in izvesti ukrepe zadrževanja te okužbe, ki na podlagi te določbe vključujejo to, da se okužene rastline nemudoma odstranijo.
- 59 V obravnavanem primeru ni sporno, da se je preiskava, opravljena v okviru obdobja spremljanja za leto 2016 za ugotavljanje prisotnosti bakterije *Xf* v 20-kilometrskega pasu območja zadrževanja, začela avgusta 2016 in končala maja 2017.

- 60 Ugotoviti pa je treba, kot pravilno trdi Komisija, da taka preiskava, ki se je končala spomladi, kar ustreza sezoni letenja žuželk prenašalk, in – kar ni sporno – obdobju ponovnega širjenja bakterije *Xf*, pristojnim nacionalnim organom v praksi onemogoča učinkovito izvedbo ukrepov zadrževanja v 20-kilometriskem pasu območja zadrževanja z odstranitvijo okuženih rastlin pred začetkom tega obdobja širjenja.
- 61 Zato bi bilo treba, tudi če bi bilo, kot trdi Italijanska republika, bakterijo *Xf* mogoče odkriti skozi vse leto, kar pa Komisija prereka, letno preiskavo iz člena 7(7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789 končati dovolj zgodaj v letu pred začetkom pomladi, da bi bilo v skladu z zahtevo iz odstavka 2(c) tega člena okužene rastline mogoče pravočasno odstraniti.
- 62 Drugi očitek je treba zato sprejeti.

Tretji očitek: vztrajno in splošno neizpolnjevanje obveznosti sprejetja ukrepov, potrebnih za preprečitev širjenja bakterije Xf

Trditve strank

- 63 Komisija s tretjim očitkom Italijanski republiki očita vztrajno in splošno neizpolnjevanje obveznosti za preprečitev širjenja *Xf*, ki se kaže v ponavljajočih in različnih kršitvah ukrepov, določenih s spremenjenim Izvedbenim sklepom 2015/789. Ta neizpolnitev obveznosti naj ne bi bila v nasprotju le z obveznostmi iz člena 6(2), (7) in (9) ter člena 7(2)(c) in (7) tega izvedbenega sklepa, ampak tudi s temeljno obveznostjo iz člena 16(1) Direktive 2000/29 in obveznostjo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.
- 64 Splošnega in vztrajnega neizpolnjevanja obveznosti naj ne bi bilo mogoče ugotoviti le v primeru, da država članica ne spoštuje obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije v zvezi s posebnimi položaji, ki jih je izpolnila, še preden je postopek za ugotavljanje kršitev dovolj napredoval, ampak tudi in še toliko bolj, če so – kot v obravnavanem primeru – ker zadevna država članica ni odpravila neizpolnitev prejšnjih obveznosti, te neizpolnitve privedle do širjenja bakterije in je bilo treba zaradi navedenih neizpolnitev spremeniti ukrepe, ki jih je sprejela Komisija v zvezi s specifičnimi območji, za katere veljata obveznosti izkoreninjenja in zadrževanja.
- 65 Tako naj bi v obravnavanem primeru omejitve ugotovitve neizpolnjevanja posebnih obveznosti, ki izhajajo iz izvedbenega sklepa, ki se uporablja za zadevna območja, na določen čas za Komisijo pomenilo poskus zadeti gibljivo tarčo. Cilj, ki mu sledi ta institucija, pa naj bi bil izkoreninjenje bakterije *Xf* ali vsaj preprečitev njenega širjenja zunaj že okuženega območja. Zato naj bi temeljna obveznost odstranitve okuženih rastlin ostala nespremenjena skozi čas, čeprav jo je bilo treba v skladu z zaporednimi izvedbenimi sklepi izvajati na različnih območjih. Poleg tega naj sprejetje takega sklepa držav članic ne bi odvezalo njihove temeljne obveznosti, ki izhaja iz člena 16(1) Direktive 2000/29, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za preprečitev širjenja bakterije *Xf*.
- 66 To, da italijanski organi že od prvega uradnega obvestila – do katerega je prišlo oktobra 2013 – o izbruhu, ki je bil odkrit na skrajnem jugu dežele Apulija, vedno znova niso nemudoma odstranili okuženih rastlin, naj bi omogočilo, da se je bakterija *Xf* počasi razširila po celotni „peti italijanskega škornja“. To širjenje naj bi se okrepilo zaradi neizpolnitve obveznosti italijanskih oblasti, da pravočasno izvedejo letno preiskavo pred začetkom sezone letenja žuželk prenašalk.
- 67 Tako naj bi bili iz podatkov, ki so jih leta 2018 posredovali italijanski organi v zvezi z rezultati preiskave, ki je bila z zamudo za leto 2017 opravljena na območju zadrževanja, razvidni prisotnost več tisoč okuženih dreves in velika zamuda pri sečnji okuženih dreves v obdobju letenja žuželk prenašalk. Zlasti naj bi ti podatki, kot so prikazani v revizijskem poročilu iz leta 2018, kazali na to, da je bilo

v sezoni letenja žuželk prenašalk še vedno veliko število neposekanih okuženih dreves, kar naj bi prispevalo k širitvi bakterije *Xf*. Ker območje zadrževanja in varovalni pas, kakor sta bila opredeljena v spremenjenem Izvedbenem sklepu 2015/789, v tem okviru nista več opravljala svoje funkcije, naj bi bili ti območji dvakrat prestavljeni proti severu. Ta predstavitev naj bi dokazovala, da se je bakterija *Xf* iz pokrajine Lecce razširila na celotno ozemlje pokrajin Brindisi in Tarente.

- 68 Že zgolj to, da organi države članice niso mogli sprejeti potrebnih ukrepov za preprečitev, da bi prišlo do takšnih razmer, kot je degradacija okolja, naj bi bilo samo po sebi dokaz o neizpolnitvi obveznosti. Tako naj bi širjenje bakterije *Xf* po celotni deželi Apulija in proti drugim delom celine med letoma 2013 in 2018, ne da bi ga bili italijanski organi sposobni preprečiti, zadoščalo za dokaz, da ti organi vseskozi niso sprejemali potrebnih ukrepov za preprečitev širjenja *Xf* v nasprotju s pravili, na katera se nanaša tretji očitek.
- 69 Italijanska republika trdi, da ji ni mogoče pripisati izključne odgovornosti za postopno širjenje okužbe na ozemlju dežele Apulija, ki je očitno nezaželeno z vidika spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, in da zgolj to širjenje ne more dokazovati splošne in vztrajne neizpolnitve obveznosti te države članice.
- 70 To širjenje naj bi bilo namreč naravni pojav, ki ga kot takega ni mogoče samodejno preprečiti z delovanjem človeka, ampak se ga lahko le nadzira in upočasni. Čeprav je dejavnost urejanja, organizacije in upravljanja ukrepov, ki jo izvajajo javni organi, eden od elementov, ki jih je treba izvesti za omejitev širjenja bakterije, naj ne bi bilo razumno trditi, da mora že zgolj ta dejavnost preprečiti nezaželeno širjenje okužbe. Dejansko naj bi bilo to širjenje odvisno prav od dejavnikov, ki so zunaj delovanja uprave, in ki so neločljivo povezani s samo naravo kužnega pojava s področja zdravja rastlin.

Presoja Sodišča

- 71 Komisija s tem očitkom v bistvu trdi, da že zgolj to, da se bakterija *Xf* od leta 2013 nenehno širi v deželi Apulija in ker zato Italijanska republika ni dosegla rezultata, določenega s spremenjenim Izvedbenim sklepom 2015/789, dokazuje to, da ta država članica splošno in vztrajno ni izpolnjevala obveznosti sprejetja ukrepov, potrebnih za preprečitev širjenja te bakterije.
- 72 Komisija iz tega sklepa, da je Italijanska republika večkrat kršila obveznosti iz člena 7(2)(c) in (7) tega izvedbenega sklepa, ki so bile predmet prvih dveh očitkov, in obveznosti iz člena 6(2), (7) in (9) navedenega izvedbenega sklepa. S tem naj bi ta država članica kršila tudi temeljno obveznost iz člena 16(1) Direktive 2000/29 in obveznost lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.
- 73 V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da lahko Komisija sočasno ugotavlja neizpolnitve posebnih določb prava Unije zaradi ravnanja organov države članice glede konkretnih primerov, ki so opredeljeni na poseben način, in neizpolnitve navedenih določb zato, ker naj bi ti organi sprejeli splošno prakso, ki nasprotuje tem določbam, ponazoritev česar naj bi bili navedeni posebni primeri (glej zlasti sodbi z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, točka 27, in z dne 2. decembra 2014, Komisija/Italija, C-196/13, EU:C:2014:2407, točka 33).
- 74 Upravna praksa je namreč lahko predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, kadar je ta do neke mere ustaljena in splošna (glej zlasti sodbe z dne 29. aprila 2004, Komisija/Nemčija, C-387/99, EU:C:2004:235, točka 28; z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, točka 28, in z dne 26. aprila 2007, Komisija/Italija, C-135/05, EU:C:2007:250, točka 21).

- 75 Če je namen tožbe ugotovitev splošne neizpolnitve obveznosti pristojnih nacionalnih organov, v skladu s sodno prakso Sodišča okoliščina, da so bile izpostavljene neizpolnitve v nekem posebnem primeru popravljene, ne pomeni nujno prenehanja splošnega in nepretrganega ravnanja teh organov, ki bi ga glede na primer dokazovale take posebne neizpolnitve. V takem primeru načeloma ni izključena predložitev dodatnih elementov, katerih namen je v postopku pred Sodiščem utemeljiti splošnost in stalnost tako zatrjevane neizpolnitve (glej zlasti sodbe z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, točki 32 in 37; z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 42, in z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točki 47 in 48).
- 76 Natančneje, predmet tožbe zaradi domnevne vztrajne neizpolnitve obveznosti se lahko razširi na dejstva, ki so nastala po obrazloženem mnenju, če so iste vrste in pomenijo enako ravnanje kot dejstva, na katera se nanaša to mnenje (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 43, in z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 49).
- 77 Poleg tega je treba opozoriti tudi na to, da lahko Komisija – kot navaja v utemeljitev tega očitka – Sodišču predlaga, naj ugotovi neizpolnitev obveznosti, ker ni bil dosežen rezultat, ki se zahteva s pravnim aktom Unije (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 27. aprila 2006, Komisija/Nemčija, C-441/02, EU:C:2006:253, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 78 Ne glede na to pojasnilo mora Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso glede dokaznega bremena v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Komisija mora Sodišču predložiti elemente, ki jih to potrebuje, da preveri obstoj te neizpolnitve brez sklicevanja na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbi z dne 27. aprila 2006, Komisija/Nemčija, C-441/02, EU:C:2006:253, točka 48, in z dne 2. maja 2019, Komisija/Hrvaška (Odlagališče Biljane Donje), C-250/18, neobjavljena, EU:C:2019:343, točka 33).
- 79 Tako je, kot je pravilno poudarila Komisija, Sodišče sicer že presodilo, da trajanje dejanskega stanja, ki povzroči znatno degradacijo okolja v daljšem obdobju brez posredovanja pristojnih organov, lahko kaže na to, da so države članice prekoračile diskrecijsko pravico, ki jim je podeljena s posebno določbo direktive za doseg cilja iz te določbe. Vendar je Sodišče pojasnilo tudi, da načeloma iz neskladnosti dejanskega stanja s tem ciljem ni mogoče neposredno sklepati, da zadevna država članica nujno ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz te določbe (glej v tem smislu sodbi z dne 26. aprila 2007, Komisija/Italija, C-135/05, EU:C:2007:250, točka 37, ter z dne 16. julija 2015, Komisija/Slovenija, C-140/14, neobjavljena, EU:C:2015:501, točka 69 in navedena sodna praksa).
- 80 Zlasti ob upoštevanju obveznosti, ki ji je naložena in na katero je opozorjeno v točki 78 te sodbe, da dokaže zatrjevano neizpolnitev obveznosti, se Komisija s tem, da zadevni državi članici očita splošno in vztrajno neizpolnitev obveznosti, ki jih ima ta na podlagi prava Unije, ker rezultat, določen s tem pravom Unije, ni dosežen, ne more razbremeniti te obveznosti predložitve dokazov o očitani neizpolnitvi obveznosti na podlagi konkretnih elementov, ki so značilni za kršitev posebnih določb, na katere se sklicuje, in se opreti zgolj na domneve ali shematske vzročne zveze (glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 78).
- 81 Zato v obravnavanem primeru zgolj to, da rezultat, določen v spremenjenem Izvedbenem sklepu 2015/789, ni bil dosežen, Komisiji ne omogoča, da iz tega izpelje, da je Italijanska republika kršila posebne obveznosti, naložene s tem izvedbenim sklepom, da bi prišla do tega rezultata, razen če poleg tega s konkretnimi dokazi dokaže, da je ta država članica dejansko storila tako kršitev.
- 82 Čeprav pa iz preučitve prvih dveh očitkov izhaja, da je Komisija dokazala, da je Italijanska republika kršila posebne obveznosti iz člena 7(2)(c) in (7) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, in čeprav iz dokazov, ki jih je Komisija predložila v utemeljitev tretjega očitka, zlasti iz revizijskega

poročila iz leta 2018, izhaja, da se je ta kršitev nadaljevala po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ta institucija ni predložila nobenega konkretnega dokaza, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da je ta država članica kršila posebne obveznosti iz člena 6(2), (7) in (9) tega izvedbenega sklepa.

- 83 Vendar kršitve zadnjenavedenih določb, ki se nanašajo na ukrepe izkoreninjenja na razmejenem območju, sestavljenem iz okuženega območja in varovalnega pasu, ki se nanašajo tako na okužene rastline kot na rastline, ki se nahajajo v polmeru 100 metrov okrog okuženih rastlin, zlasti gostiteljske rastline bakterije *Xf*, ne glede na njihovo zdravstveno stanje, nikakor ni mogoče dokazati z elementi, ki dokazujejo kršitev ločenih določb člena 7(2)(c) in (7) navedenega izvedbenega sklepa, ki se nanašajo zgolj na okužene rastline v 20-kilometrskem pasu območja zadrževanja, ki se nahaja samo na okuženem območju in tudi to le na delu tega območja.
- 84 Iz tega izhaja, da je Komisija s trditvijo, da je na to, da je Italijanska republika kršila posebne obveznosti iz člena 6(2), (7) in (9) Izvedbenega sklepa 2015/789, sklepala iz ugotovitve, da se je bakterija *Xf* od leta 2013 širila v deželi Apulija, končno domnevala obstoj take kršitve ter vzročne zveze med to kršitvijo in širjenjem bakterije *Xf*.
- 85 Ob neobstoju takšnih konkretnih dokazov o kršitvi teh posebnih obveznosti pa ni mogoče izključiti, da je, kot pravilno trdi Italijanska republika, širjenje bakterije *Xf* vsaj deloma posledica drugih okoliščin, ki niso kršitev navedenih obveznosti države članice.
- 86 Zato je treba ugotoviti, da Komisija ni dokazala, da je Italijanska republika večkrat kršila posebne obveznosti iz člena 6(2), (7) in (9) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789.
- 87 Iz tega izhaja, da Komisija Italijanski republiki prav tako ne more očitati, da je kršila člen 16(1) Direktive 2000/29 in člen 4(3) PEU, saj se očitki, ki jih je v zvezi s tem navedla ta institucija, prav tako opirajo samo na dejstvo širjenja bakterije *Xf* od leta 2013 v deželi Apulija.
- 88 V teh okoliščinah je očitno, da Komisija ni dokazala, da Italijanska republika splošno in vztrajno ni izpolnjevala obveznosti sprejetja ukrepov, potrebnih za preprečitev širjenja bakterije *Xf*, s ponavljajočimi se in različnimi kršitvami ukrepov, določenih s spremenjenim Izvedbenim sklepom 2015/789.
- 89 Tretji očitek je treba zato zavrniti.
- 90 Glede na vse navedene preudarke je treba ugotoviti, da je Italijanska republika
- s tem, da na območju zadrževanja ni zagotovila, da se nemudoma odstranijo vsaj vse rastline, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene s *Xf*, če se nahajajo na okuženem območju do 20 km od meje med tem okuženim območjem in ostalim ozemljem Unije, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(2)(c) spremenjenega Izvedbenega sklepa 2015/789, in
 - s tem, da na območju zadrževanja ni zagotovila spremljanja navzočnosti *Xf* z letnimi preiskavami ob ustreznem času med letom, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(7) tega izvedbenega sklepa.

Stroški

- 91 V skladu s členom 138(3) Poslovnika Sodišča vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Ker je v obravnavanem primeru vsaka stranka uspela samo deloma, je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. Italijanska republika

- s tem, da na območju zadrževanja ni zagotovila, da se nemudoma odstranijo vsaj vse rastline, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so okužene s *Xylella fastidiosa*, če se nahajajo na okuženem območju do 20 km od meje med tem okuženim območjem in ostalim ozemljem Unije, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(2)(c) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/789 z dne 18. maja 2015 glede ukrepov za preprečevanje vnosa organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) v Unijo in njegovega širjenja znotraj Unije, kakor je bil spremenjen z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2016/764 z dne 12. maja 2016, in
- s tem, da na območju zadrževanja ni zagotovila spremljanja navzočnosti *Xylella fastidiosa* z letnimi preiskavami ob ustreznem času med letom, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(7) tega izvedbenega sklepa.

2. Tožba se v preostalem zavrne.

3. Evropska komisija in Italijanska republika nosita vsaka svoje stroške.

Podpisi