



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 12 maj 2016¹

Förenade målen C-78/16 och C-79/16

**Giovanni Pesce m.fl. (C-78/16),
Cesare Serinelli m.fl. (C-79/16)**
mot

**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**

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2000/29/EG — Skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter förs in till Europeiska unionen — Genomförandebeslut 2015/789/EU om åtgärder för att förhindra introduktion och spridning av *Xylella fastidiosa* — Avlägsnande av värdväxter, oavsett deras hälsotillstånd — Proportionalitet — Rätt till ersättning”

I – Inledning

1. *Xylella fastidiosa* är en växtpatogen bakterie som angriper kärlsystemet² hos ett stort antal odlade eller vilda växter och som kan orsaka växternas död till följd av uttorkning.³
2. Sjukdomen, som är endemisk i Nord- och Sydamerika,⁴ observerades för första gången i Europa i oktober 2013, på olivträd i regionen Apulien (Italien), och påvisades därefter, i juli 2015, på exotiska prydnadsbuskar på Korsika (Frankrike) och på ginst i Spanien. I oktober samma år påvisades den även i departementet Alpes-Maritimes (Frankrike), på samma slags buskar som på Korsika.
3. Bakterien är genetiskt mångfacetterad och har flera underarter som var och en angriper olika växter.⁵ Dess naturliga spridningssätt är via insekter som livnär sig på de infekterade växternas sav.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Bakterien utvecklas i växternas xylem, där de bildar aggregat som till slut täpper till växtkärlen och begränsar transporten av sav.

3 — Jag går i detta skede inte in på frågan om orsakssambandet mellan bakterien och uttorkningen, utan återkommer till denna fråga nedan.

4 — Bakterien, som kraftigt drabbade de kaliforniska vinodlingarna i slutet av 1800-talet, beskrevs för första gången 1892 av växtpatologen Newton B. Pierce (se Pierce, N. B., ”The California vine disease”, U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, Bulletin nr 2), därav namnet ”Pierces sjukdom” på syndromet snabb uttorkning av vinrankor.

5 — Den uppdaterade förteckning som offentliggörs av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) innehåller 359 växtarter som är mottagliga för bakterien (se den uppdaterade databasen över värdväxter för *Xylella fastidiosa* av den 20 november 2015, som när detta förslag till avgörande skrivs är tillgänglig på Efsas webbplats på adressen <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

4. I Italien har *Xylella fastidiosa* främst angripit olivträd, som har stor ekonomisk,⁶ kulturell⁷ och miljömässig betydelse i Medelhavsländerna. De förebyggande åtgärderna, som inbegriper nedhuggning av träd, har väckt bestörtning i de regioner där bakterien redan slagit till, och risken för spridning har orsakat stor oro i de regioner som hittills klarat sig.

5. I syfte att utrota bakterien har Europeiska kommissionen antagit en strategi som kännetecknas av stegvis hårdare åtgärder som ska genomföras.

6. Mellan februari 2014 och december 2015 antogs fyra genomförandebeslut efter varandra på grundval av rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen,⁸ särskilt artikel 16.3 tredje meningen, där det anges att kommissionen får vidta ”nödvändiga åtgärder” vid påvisad förekomst av de skadegörare som förtecknas i del A avsnitt I i bilaga I till direktivet, däribland bakterien *Xylella fastidiosa* (Well och Raju).

7. Genom sitt första genomförandebeslut 2014/87/EU av den 13 februari 2014⁹ förbjöd kommissionen förflyttning av växter för plantering ut ur provinsen Lecce (Italien), föreskrev att officiella undersökningar av förekomsten av *Xylella fastidiosa* skulle utföras årligen och förpliktade medlemsstaterna att se till att den som får kännedom om förekomsten av bakterien eller har anledning att misstänka sådan förekomst anmäler detta till den behöriga myndigheten inom tio kalenderdagar.

8. Genom sitt andra genomförandebeslut 2014/497/EU av den 23 juli 2014¹⁰ begränsade kommissionen förflyttningen av växter som är värdväxter för *Xylella fastidiosa* och uppställde olika villkor för införsel av dem till unionen när de har sitt ursprung i tredjeländer där det är känt att bakterien förekommer. I syfte att utrota bakterien och förhindra spridning av den, förpliktade kommissionen dessutom medlemsstaterna att vid behov upprätta ”avgränsade områden” bestående av en ”angripna zon” och en ”buffertzona”, i vilka medlemsstaterna bland annat ska avlägsna alla infekterade växter eller växter som uppvisar symptom på möjlig infektion samt alla växter som har identifierats som troligen infekterade.

9. Genom sitt tredje genomförandebeslut (EU) 2015/789 av den 18 maj 2015¹¹ utökade kommissionen, på grundval av Efsas vetenskapliga yttrande om risken för växtskyddet orsakad av *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), vilket hade offentliggjorts den 6 januari 2015, förteckningen över mottagliga växtarter och föreskrev, med beaktande av situationen i södra Italien, att den angripna zonen skulle omfatta hela provinsen Lecce och att buffertzonen skulle vara minst 10 kilometer bred och skulle omge den angripna zonen. Kommissionen angav vidare vilket slag av ”utrottningsåtgärder” som skulle vidtas i det avgränsade området och förpliktade den berörda medlemsstaten att inom en radie av 100 meter runt

6 — Med beaktande av den betydande olivproduktionen i de berörda regionerna. Europeiska unionen står för mer än 75 procent av världsproduktionen av olivolja. Konungariket Spanien, som är världens största producent, står ensam för 45 procent av världsproduktionen. Republiken Italien är den näststörsta producenten i världen.

7 — I Medelhavsländerna är olivträdet traditionellt ett mycket symboliskt träd, som har många värden. Som Gabriele D’Annunzio (D’Annunzio, G., ”Aux Oliviers”, *Poésies*, 1878–1893, översättning från italienska av Hérelle, G., Lévy, Paris, 1912) skrev:

”Oliviers, arbres sacrés, ô vous qui, dans la terrible ardeur méridienne, attentifs, écoutez la mer ...
... versez la paix dont vous rayonnez, votre paix glorieuse, versez-là bénévolement dans mon cœur,
... vous qui, dans l’azur immense, êtes graves d’une telle majesté que je songe à l’antique déesse Pallas Athéna !”

8 — EGT L 169, 2000, s. 1. Direktivet i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/89/EG av den 28 november 2002 (EGT L 355, 2002, s. 45) (nedan kallat direktiv 2000/29).

9 — Genomförandebeslut om åtgärder för att förhindra spridning av *Xylella fastidiosa* (Well och Raju) inom unionen (EUT L 45, 2014, s. 29).

10 — Genomförandebeslut om åtgärder för att förhindra introduktion i och spridning inom unionen av *Xylella fastidiosa* (Well och Raju) (EUT L 219, 2014, s. 56).

11 — Genomförandebeslut om åtgärder för att förhindra introduktion i och spridning inom unionen av *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (EUT L 125, 2015, s. 36).

de infekterade växterna omedelbart avlägsna inte endast de växter som är kända för att vara infekterade och växter som uppvisar symtom som tyder på att de kan vara infekterade eller som misstänks vara infekterade, utan också de "värdväxter", oavsett deras hälsotillstånd, som fastställts vara mottagliga för europeiska isolat av bakterien.¹²

10. Efter att ha konstaterat att det inte längre var möjligt att utrota bakterien i provinsen Lecce föreskrev kommissionen att det ansvariga officiella organet bör ha möjlighet att vidta "inneslutningsåtgärder" i stället för utrotningsåtgärder, i syfte "att minimera mängden av bakteriellt inokulat ... och hålla vektorspopulationen på lägsta möjliga nivå".¹³ Dessa åtgärder bestod huvudsakligen i att omedelbart avlägsna åtminstone alla växter som befunnits vara infekterade med bakterien, om de befann sig i närheten av platser som var helt fria från infektion, platser där det fanns växter med särskilt kulturellt, socialt eller vetenskapligt värde eller platser inom ett avstånd av 20 kilometer från inneslutningsområdets gräns mot resten av unionens territorium.

11. Genom sitt fjärde genomförandebeslut (EU) 2015/2417 av den 17 december 2015¹⁴ ändrade kommissionen genomförandebeslut 2015/789 i syfte att beakta utvecklingen av de vetenskapliga kunskaperna och föreskrev att beredningsplaner ska utarbetas i varje medlemsstat i syfte att förbättra bekämpningen av bakterien.

12. De italienska myndigheterna har vidtagit olika åtgärder för att genomföra kommissionens beslut.

13. Genom 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" (beslut nr 2023 från Apuliens regionstyrelse om nödåtgärder för att förhindra, kontrollera och utrota karantänbakterien *Xylella fastidiosa*, som är kopplad till "syndromet snabb uttorkning av olivträd") av den 29 oktober 2013 vidtog Regione Puglia (regionen Apulien) nödåtgärder avsedda att förhindra och utrota bakterien, i enlighet med artikel 16.1 i direktiv 2000/29.

14. Genom decreto del Ministero delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (dekret från ministeriet för jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukspolitik) av den 26 september 2014¹⁵ genomfördes de åtgärder som föreskrivs i genomförandebeslut 2014/497.

15. Den 10 februari 2015, till följd av deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (beslut nr 1842 av Apuliens regionstyrelse om begäran om utlysning av ett extraordinärt fitosanitärt nödtillstånd) av den 5 september 2014, antog Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli) ett beslut om att utlysa nödtillstånd på grund av spridningen av den patogena karantänbakterien *Xylella fastidiosa* i regionen Apulien.

16. Genom ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225 (beslut nr 225 från premiärministerns kansli – avdelningen för civilskydd) av den 11 februari 2015 utsågs Corpo Forestale dello Stato (den regionala skogsförvaltningen) i regionen Apulien till bemyndigad kontrollant.

12 — Se artikel 1 c i genomförandebeslut 2015/789.

13 — Skäl 7 i genomförandebeslut 2015/789.

14 — Genomförandebeslut om ändring av genomförandebeslut 2015/789 (EUT L 333, 2015, s. 143).

15 — GURI nr 239 av den 14 oktober 2014.

17. Den 16 mars 2015 antog den bemyndigade kontrollanten en plan för ett snabbare genomförande av de åtgärder som föreskrevs i dekretet av den 26 september 2014 från ministeriet för jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukspolitik. Planen syftade till att inrätta en skyddszon för att förhindra att bakterien sprids mot den norra delen av provinsen Lecce och att förvalta det mest drabbade området för att skydda olivodlingen i Salento (Italien).

18. Genomförandebeslut 2015/789 genomfördes genom decreto del Ministero 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 (dekret från ministeriet för jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukspolitik om nödåtgärder för att förhindra, kontrollera och utrota *Xylella fastidiosa* (Wells och Raju) på Republiken Italiens territorium) av den 19 juni 2015.¹⁶

19. I artiklarna 8 och 9 i dekretet återges i huvudsak bestämmelserna om utrotningsåtgärder i artikel 6 i genomförandebeslutet respektive bestämmelserna om inneslutningsåtgärder i artikel 7 i samma beslut.

20. I dekretet åläggs dessutom berörda markägare att vidta utrotningsåtgärder. Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali (Regionala kontoret för bevattning och skogsbruk) är bemyndigat att vid behov träda i stället för ägare som vägrar att följa dekretet och att vidta åtgärder på deras bekostnad.

21. Genom beslut av den 31 juli 2015 förlängde premiärministern nödåtgärderna med ytterligare 180 dagar.

22. Den bemyndigade kontrollanten, som den 3 juli 2015 hade presenterat en preliminär plan för nödåtgärder som skulle vidtas i kommunen Oria (Italien), antog den 30 september 2015 en ny åtgärdsplan, som i huvudsak innehöll de åtgärder som föreskrivits i dekretet av den 19 juni 2015.

23. Den 1 oktober 2015 förpliktade dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (direktören för regionen Apuliens jordbruksmyndighet) ägarna av jordbruksmark där det växte infekterade olivträd att fälla de infekterade träden och alla värdväxter inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna. I besluten om avlägsnande, vilka delgavs sökandena i det nationella målet den 3 och den 4 oktober 2015, föreskrevs även att de, om de vägrade att följa besluten, kunde åläggas ytterligare sanktioner, som bestod i att de skulle tvingas bära kostnaderna för utrotningen av *Xylella fastidiosa* och att de skulle åläggas en administrativ sanktion.

24. Genom talan som väcktes vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) mot Presidenza del Consiglio dei Ministri (Premiärministerns kansli) (mål C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Premiärministerns kansli – Avdelningen för civilskydd), Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (den bemyndigade kontrollanten för bekämpning av den fyto-sanitära risken till följd av spridningen av *Xylella* i regionen Apulien), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministeriet för jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukspolitik) och Regione Puglia (regionen Apulien) har Giovanni Pesce (mål C-78/16) och Cesare Serinelli (mål C-79/16) samt övriga sökande i respektive mål, som alla äger jordbruksmark i kommunen Torchiarolo (Italien), yrkat att besluten om avlägsnande ska ogiltigförklaras, liksom samtliga föregående, konnexa eller efterföljande akter.

16 — GURI nr 148 av den 29 juni 2015, nedan kallat dekretet av den 19 juni 2015.

25. Eftersom Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) var tveksam till giltigheten av genomförandebeslut 2015/789, på grundval av vilket de nationella åtgärder som sökandena i det nationella målet har invänt mot hade antagits, beslutade den att vilandeförklara målet och ställa följande tolknings- och giltighetsfrågor till domstolen:

- ”1) Utgör direktiv 2000/29 ..., och i synnerhet bestämmelserna i artiklarna 11.3, 13c.7, 16.1, 16.2, 16.3 och 16.5 samt principerna om proportionalitet, logik och rimlighet hinder för att tillämpa artikel 6.2 och 6.4 i genomförandebeslut 2015/789, som har införlivats i den italienska lagstiftningen genom artikel 8.2 och 8.4 i dekretet av [den 19 juni 2015] – i den del där det åläggs att omedelbart avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren, varvid den berörda medlemsstaten, före det avlägsnande av växterna som avses i punkt 2, ska genomföra lämpliga fytosanitära behandlingar mot den angivna skadegörarens vektorer och på växter som kan vara värdar för dessa vektorer, däribland behandlingar som vid behov kan omfatta avlägsnande av växter?
- 2) Utgör direktiv 2000/29..., i synnerhet bestämmelsen med uttrycket ’nödvändiga åtgärder för att utrota eller, om detta är omöjligt, förhindra spridningen av ... skadegörarna’ i artikel 16.1 hinder för att tillämpa artikel 6.2 i genomförandebeslut 2015/789, – som har införlivats i den italienska lagstiftningen genom artikel 8.2 i dekretet av [den 19 juni 2015], – i den del där det föreskrivs omedelbart avlägsnande av värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade?
- 3) Utgör artikel 16.1, 16.2, 16.3 och 16.5 i direktiv 2000/29, principerna om proportionalitet och logik samt rätten till en rättvis rättegång hinder för att tolka artikel 6.2 och 6.4 i genomförandebeslut 2015/789 – som har införlivats i den italienska lagstiftningen genom artikel 8.2 och 8.4 i dekretet av [den 19 juni 2015] – så, att utrotningsåtgärden enligt artikel 6.2 kan åläggas innan och oavsett om de åtgärder som framgår av artikel 6.3 och 6.4 först har tillämpats?
- 4) Utgör principerna om försiktighet, rimlighet och proportionalitet hinder för att tillämpa artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i genomförandebeslut 2015/789 – som har införlivats i den italienska lagstiftningen genom artikel 8.2 och 8.4 i dekretet av [den 19 juni 2015] – i den del där det åläggs åtgärder för utrotning av värdväxterna inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade med [*Xylella fastidiosa*], även om det inte finns något säkert vetenskapligt belegg som kan styrka orsakssambandet mellan förekomst av skadegöraren och uttorkningen av växter som anses vara infekterade?
- 5) Utgör artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna^[17] hinder för att tillämpa artikel 6.2 och 6.4 i genomförandebeslut 2015/789 i den del där det föreskrivs omedelbart avlägsnande av värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade, eftersom åtgärden saknar lämplig motivering?
- 6) Utgör principerna om rimlighet och proportionalitet hinder för att tillämpa genomförandebeslut 2015/789 – som har införlivats i den italienska lagstiftningen genom dekretet av [den 19 juni 2015] – som föreskriver åtgärder för att avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, de växter som är kända för att vara infekterade med den angivna skadegöraren och alla växter som visar symtom som tyder på att de kan vara infekterade av [*Xylella fastidiosa*] eller som misstänks vara infekterade av nämnda skadegörare, utan att bestämma om någon sorts ersättning till de ägare som inte bär någon skuld till spridningen av nämnda skadegörare?”

17 — Nedan kallad stadgan.

26. Genom begäran om förhandsavgörande i förevarande mål, i vilken giltigheten av genomförandebeslut 2015/789 har ifrågasatts, har domstolen anmodats att pröva den underliggande frågan om huruvida kommissionen, när den antog beslutet, lyckades göra en skälig avvägning mellan nödvändigheten att, å ena sidan, skydda de områden som inte ännu angripits av bakterien, å andra sidan, skydda intressena hos dem som äger eller brukar mark i redan infekterade områden.

27. I mitt förslag till avgörande kommer jag att konstatera att den åtgärd för avlägsnande av växter som föreskrivs i artikel 6.2 i genomförandebeslut 2015/789 ska genomföras av den berörda medlemsstaten efter det att de fytosanitära behandlingar som föreskrivs i artikel 6.4 i beslutet har genomförts, och att det inte finns någon motsägelse mellan de olika åtgärder som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse, vilken uppfyller motiveringsskyldigheten.

28. Jag kommer även att göra gällande att kommissionen varken har överskridit sina genomförandebefogenheter enligt artikel 16.3 i direktiv 2000/29 eller har åsidosatt försiktighetsprincipen eller proportionalitetsprincipen genom att föreskriva att värdväxterna inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna omedelbart ska avlägsnas, oavsett deras hälsotillstånd.

29. Jag kommer att hävda att det av artikel 17 i stadgan följer en rättighet för ägarna till de destruerade växterna att erhålla en rimlig ersättning i förhållande till växternas värde och att tystnaden på denna punkt i direktiv 2000/29 och genomförandebeslut 2015/789 inte kan tolkas så, att en sådan rättighet inte föreligger. Av detta följer enligt min mening att de medlemsstater som, genom att vidta åtgärder i enlighet med genomförandebeslut 2015/789, tillämpar unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, måste inrätta ett system för ersättning.

30. Vid min granskning av frågorna har det således inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av genomförandebeslut 2015/789.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Direktiv 2000/29

31. Den 8 maj 2000 antog Europeiska unionens råd direktiv 2000/29, som kodifierar rådets direktiv 77/93/EEG av den 21 december 1976 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen,¹⁸ vilket hade ändrats flera gånger.¹⁹

32. Artikel 16 i direktiv 2000/29 har följande lydelse:

”1. Varje medlemsstat skall omedelbart till kommissionen och de andra medlemsstaterna skriftligen anmäla förekomsten på dess territorium av någon av de skadegörare som anges i bilaga I, del A, avsnitt I, eller bilaga II, del A, avsnitt I, eller om förekomsten på en del av dess territorium där förekomsten av skadegörarna som anges i bilaga I, del A, avsnitt II eller i del B, eller i bilaga II del A, avsnitt II eller i del B tidigare var okänd.

Den skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att utrota eller, om detta är omöjligt, förhindra spridningen av de berörda skadegörarna. Den skall underrätta kommissionen och de andra medlemsstaterna om de åtgärder som har vidtagits.

18 — EGT L 26, 1977, s. 20; svensk specialutgåva, område 3, volym 8 s. 6.

19 — Direktivet i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 1999/53/EG av den 26 maj 1999 (EGT L 142, 1999, s. 29).

2. Varje medlemsstat skall omedelbart till kommissionen och de andra medlemsstaterna skriftligen anmäla faktisk eller misstänkt förekomst av skadegörare som inte anges i bilagorna I eller II, och vilkas förekomst tidigare var okänd på dess territorium. Den skall också informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om de skyddsåtgärder som den har vidtagit eller ämnar vidta. Dessa åtgärder skall bl.a. vara sådana att de förhindrar risken för spridning av den berörda skadegöraren på de andra medlemsstaternas territorier.

Vad gäller försändelser med växter, växtprodukter eller andra föremål från tredje land som anses medföra en överhängande fara för införsel eller spridning av de skadegörare som avses i punkt 1 och i första stycket i denna punkt, skall den berörda medlemsstaten omedelbart vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda gemenskapens territorium från den faran och informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om detta.

Då en medlemsstat anser att det föreligger en annan överhängande fara än den som avses i andra stycket, skall den omedelbart skriftligen anmäla till kommissionen och till de andra medlemsstaterna vilka åtgärder den önskar skall vidtas. Om den anser att dessa åtgärder inte vidtas i tillräckligt god tid för att förhindra införsel eller spridning av en skadegörare på sitt territorium, får den tillfälligt vidta de ytterligare åtgärder som den bedömer är nödvändiga, så länge som kommissionen inte har vidtagit åtgärder i enlighet med punkt 3.

Kommissionen skall överlämna en rapport till rådet om genomförandet av denna bestämmelse samt eventuella förslag till åtgärder senast den 31 december 1992.

3. I de fall som avses i punkterna 1 och 2 skall kommissionen undersöka situationen så snart som möjligt inom Ständiga kommittén för växtskydd. Med kommissionens bemyndigande kan undersökningar göras på platsen i enlighet med relevanta bestämmelser i artikel 21. Nödvändiga åtgärder på grundval av en analys av den risk som de skadliga organismerna medför eller en preliminär analys av den risk som de skadliga organismerna medför i fall enligt punkt 2 får vidtas, inklusive sådana genom vilka det kan avgöras om de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit bör upphävas eller ändras enligt det förfarande som fastställs i artikel 18.2. Kommissionen skall följa situationens utveckling och skall på grundval av denna, enligt samma förfarande, ändra eller upphäva de ovan nämnda åtgärderna. Innan en åtgärd har fastställts enligt det ovan nämnda förfarandet, får medlemsstaten hålla fast vid de åtgärder som den har vidtagit.

4. Tillämpningsföreskrifter för punkterna 1 och 2 skall vid behov fastställas i enlighet med det förfarande som avses i artikel 18.2.

5. Om kommissionen inte har informerats om de åtgärder som vidtagits enligt punkt 1 eller 2, eller om den anser att åtgärderna är otillräckliga, får den i avvaktan på ett möte i Ständiga kommittén för växtskydd vidta tillfälliga skyddsåtgärder på grundval av en preliminär analys av den risk som de skadliga organismerna medför för att utrota eller, om detta inte är möjligt, förhindra spridning av den berörda skadegöraren. Dessa åtgärder skall snarast möjligt underställas Ständiga kommittén för växtskydd för att bekräftas, ändras eller upphävas i enlighet med förfarandet i artikel 18.2.”

33. I artikel 18 i direktiv 2000/29 föreskrivs följande:

”1. Kommissionen skall biträdas av Ständiga kommittén för växtskydd, som inrättats genom rådets beslut 76/894/EEG^[20] ...

20 — Beslut av den 23 november 1976 om inrättande av en Ständig kommitté för växtskydd (EGT L 340, 1976, s. 25; svensk specialutgåva, område 3, volym 7, s. 205).

2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG^[21] tillämpas.

Den tid som avses i artikel 5.6 i beslut 1999/468... skall vara tre månader.

...”

34. I del A avsnitt I b i bilaga I till direktiv 2000/29 anges bakterien *Xylella fastidiosa* (Well och Raju) bland de skadegörare vilkas införsel och spridning ska förbjudas i alla medlemsstater.

B – Genomförandebeslut 2015/789

35. I artikel 1 i genomförandebeslut 2015/789 definieras begreppet ”angiven skadegörare” som samtliga europeiska och icke-europeiska isolat av *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). I samma artikel skiljs dessutom mellan ”angivna växter”, vilka förtecknas i bilaga I till genomförandebeslutet, och ”värdväxter”, vilka förtecknas i bilaga II till genomförandebeslutet. De förstnämnda är alla växter som är kända för att vara mottagliga för den angivna skadegöraren, medan värdväxter är sådana växter som är kända för att vara mottagliga endast för europeiska isolat av bakterien.

36. I artikel 4 i genomförandebeslut 2015/789, med rubriken ”Upprättande av avgränsade områden”, föreskrivs följande:

”1. Om det bekräftas att den angivna skadegöraren förekommer ska den berörda medlemsstaten utan dröjsmål avgränsa ett område i enlighet med punkt 2 ...

2. Det avgränsade området ska bestå av en angripna zonen och en buffertzonen.

Den angripna zonen ska omfatta alla växter som är kända för att vara infekterade med den angivna skadegöraren, alla växter som visar symptom på möjlig infektion med skadegöraren och alla övriga växter som kan vara infekterade med skadegöraren på grund av sin omedelbara närhet till infekterade växter eller till en gemensam produktionskälla med infekterade växter, om det är känt, eller växter som odlats från dem.

När det gäller förekomsten av den angivna skadegöraren i provinsen Lecce ska den angripna zonen omfatta åtminstone hela provinsen.

Buffertzonen ska vara minst 10 km bred och omge den angripna zonen.

Den exakta avgränsningen av zonerna ska bygga på vedertagna vetenskapliga principer, biologin hos den angivna skadegöraren och dess vektorer, graden av infektion, förekomsten av vektorer och utbredningen av angivna växter i det berörda området.

3. Om det bekräftas att den angivna skadegöraren förekommer i buffertzonen ska avgränsningen mellan den angripna zonen och buffertzonen omedelbart ses över och ändras i enlighet med detta.

4. På grundval av medlemsstaternas anmälningar i enlighet med kommissionens genomförandebeslut 2014/917/EU^[22] ska kommissionen upprätta och uppdatera en förteckning över de avgränsade områdena och överlämna förteckningen till medlemsstaterna.

21 — Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 1999, s. 23).

22 — Genomförandebeslut av den 15 december 2014 om fastställande av genomförandebestämmelser för direktiv 2000/29 vad gäller anmälan av förekomsten av skadegörare och de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit eller avser att vidta (EUT L 360, 2014, s. 59).

5. Denna avgränsning får hävas om den angivna skadegöraren inte påvisas i ett avgränsat område under fem år, grundat på de undersökningar som avses i artikel 3 och på den övervakning som avses i artikel 6.7. I sådana fall ska den berörda medlemsstaten anmäla detta till kommissionen och övriga medlemsstater.

...”

37. Artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789 har rubriken ”Utrotningsåtgärder” och följande lydelse:

”1. Den medlemsstat som har fastställt det avgränsade område som avses i artikel 4 ska inom det området vidta de åtgärder som anges i punkterna 2–11.

2. Den berörda medlemsstaten ska, inom en radie av 100 m runt de växter som har testats och befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren, omedelbart avlägsna

- a) värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd,
- b) växter som är kända för att vara infekterade med den angivna skadegöraren,
- c) växter som uppvisar symtom som tyder på att de kan vara infekterade med den angivna skadegöraren eller som misstänks vara infekterade med skadegöraren.

3. Den berörda medlemsstaten ska provta och testa de angivna växterna inom en radie av 100 m runt varje infekterad växt, i enlighet med den internationella standarden för fytosanitära åtgärder ISPM nr 31 ...

4. Den berörda medlemsstaten ska, före det avlägsnande av växterna som avses i punkt 2, genomföra lämpliga fytosanitära behandlingar mot den angivna skadegörarens vektorer och på växter som kan vara värdar för dessa vektorer. De behandlingarna kan vid behov omfatta avlägsnande av växter.

5. Den berörda medlemsstaten ska, på plats eller på en närliggande plats inom den angripna zonen som utsetts för detta ändamål, destruera de växter och växtdelar som avses i punkt 2 på ett sätt som garanterar att den angivna skadegöraren inte sprids.

...

9. Den berörda medlemsstaten ska vid behov vidta åtgärder för att hantera varje särskild omständighet eller komplikation som rimligen skulle kunna förväntas förhindra, störa eller försena utrotning, särskilt de som rör åtkomligheten till och den adekvata destruktionen av alla växter som är infekterade eller misstänks vara infekterade, oberoende av växternas lokalisering, av om ägandet är offentligt eller privat eller av den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för dem.

10. Den berörda medlemsstaten ska vidta alla andra åtgärder som kan bidra till att utrota den angivna skadegöraren, i enlighet med ISPM nr 9 ... och genom att tillämpa ett integrerat tillvägagångssätt i enlighet med principerna i ISPM nr 14 ...

...”

38. I artikel 7, med rubriken ”Inneslutningsåtgärder”, i genomförandebeslut 2015/789, föreskrivs följande:

”1. Genom undantag från artikel 6 får endast det ansvariga officiella organet i den berörda medlemsstaten besluta att vidta inneslutningsåtgärder enligt punkterna 2–6, dock endast i provinsen Lecce ...

2. Den berörda medlemsstaten ska omedelbart avlägsna åtminstone alla växter som har befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren om de befinner sig på någon av följande platser:

- a) I närheten av de platser som avses i artikel 9.2.
- b) I närheten av platser där det finns växter med särskilt kulturellt, socialt eller vetenskapligt värde.
- c) Inom ett avstånd av 20 km från inneslutningsområdets gräns mot resten av unionens territorium.

Alla nödvändiga åtgärder ska vidtas för att förhindra att den angivna skadegöraren sprids under och efter avlägsnandet av växterna.

3. Den berörda medlemsstaten ska, inom en radie av 100 m runt de växter som avses i punkt 2 och som har befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren, provta och testa värdväxterna i enlighet med den internationella standarden för fytosanitära åtgärder ISPM nr 31. Denna provtagning ska utföras med jämna mellanrum och minst två gånger per år.

4. Den berörda medlemsstaten ska, innan växterna avlägsnas enligt punkt 2, genomföra lämpliga fytosanitära behandlingar mot den angivna skadegörarens vektorer och mot växter som kan vara värdar för dessa vektorer. De behandlingarna kan vid behov omfatta avlägsnande av växter.

5. Den berörda medlemsstaten ska, på plats eller på en närliggande plats inom inneslutningsområdet vilken utsetts för detta ändamål, destruera de växter och växtdelar som avses i punkt 2, på ett sätt som garanterar att den angivna skadegöraren inte sprids.

6. Den berörda medlemsstaten ska tillämpa lämpliga jordbruksmetoder för hanteringen av den angivna skadegöraren och dess vektorer.”

39. I artikel 8 i genomförandebeslut 2015/789 föreskrivs att en övervakningszon med en bredd av minst 30 kilometer ska upprättas i Italien.

III – Bedömning

A – Huruvida frågorna kan tas upp till prövning

40. Den hänskjutande domstolen har ställt sina sex frågor för att få klarhet i huruvida genomförandebeslut 2015/789 av olika skäl innebär ett åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF, artikel 41 i stadgan, artikel 11.3, artikel 13c.7 och artikel 16.1, 16.2, 16.3 och 16.5 i direktiv 2000/29 samt principerna om rimlighet och proportionalitet.

41. Eftersom sökandena i det nationella målet har ifrågasatt giltigheten av genomförandebeslut 2015/789 i samband med en talan som väckts vid den nationella domstolen mot dekretet av den 19 juni 2015, vilket har antagits genom direkt tillämpning av detta genomförandebeslut och i huvudsak har samma ordalydelse som beslutet, bör det först, med beaktande av denna särskilda situation, prövas huruvida de frågor som ställts kan tas upp till prövning.

42. Av fast rättspraxis framgår att domstolen uppställt som villkor för att en part ska ha rätt att åberopa ogiltigheten av en unionsrättsakt att parten i fråga inte haft rätt att direkt vid unionsdomstolen yrka ogiltigförklaring av unionsrättsakten i enlighet med artikel 263 FEUF.²³

23 — Se, bland annat, dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punkt 17).

43. Eftersom denna lösning grundar sig på risken att en unionsrättsakts orubblighet ska kringgås, är den emellertid endast tillämplig i förhållande till en part som vid en nationell domstol gör gällande att en unionsrättsakt är olaglig trots att parten – utan tvivel – hade kunnat väcka en talan om ogiltigförklaring av denna rättsakt, men underlåtit att göra det inom föreskriven frist.²⁴ En part som uppenbart inte har haft möjlighet att väcka en direkt talan om ogiltigförklaring mot rättsakten har således möjlighet att indirekt bestrida dess lagenlighet.

44. I artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivs att "[a]lla fysiska eller juridiska personer får på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder".

45. Eftersom genomförandebeslut 2015/789 inte är riktad till sökandena i det nationella målet, utan till medlemsstaterna, ska det undersökas huruvida dessa personer direkt och personligen berörs av genomförandebeslutet i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, eller huruvida beslutet kan betecknas som en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i samma bestämmelse och direkt berör sökandena i det nationella målet. Prövningen av huruvida rättsakten utgör en regleringsakt bör göras före prövningen av huruvida sökandena i det nationella målet eventuellt berörs direkt och personligen.

46. Det ska för det första konstateras att genomförandebeslut 2015/789 utgör en regleringsakt som medför genomförandeåtgärder.

47. Det ska härvidlag påpekas att begreppet "regleringsakt" i artikel 263 fjärde stycket FEUF omfattar rättsakter med allmän giltighet, med undantag för lagstiftningsakter.²⁵

48. Även om begreppet "beslut" i allmänhet definieras som en rättsakt med individuell giltighet, som endast är bindande för de personer som det riktar sig till,²⁶ kan ett beslut emellertid ha en normativ karaktär när det inte är tillämpligt på ett begränsat antal personer, utan på allmänt och abstrakt angivna personkategorier.²⁷ Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft finns det dessutom desto större skäl att erkänna ett besluts potentiellt normativa karaktär, eftersom det av artikel 288 FEUF uttryckligen framgår att en rättsakt kan utgöra ett beslut, även om det inte anges vem den riktar sig till.

49. Begreppet "regleringsbeslut" är således inte en rättslig självutsägelse och framför allt är bedömningen av den rättsliga karaktären av en rättsakt som utfärdats av rådet eller kommissionen inte enbart beroende av dess officiella beteckning, utan hänsyn ska i första hand tas till dess syfte och innehåll.²⁸ För att kvalificera genomförandebeslut 2015/789 måste det således fastställas huruvida det har allmän giltighet.

24 — Se, bland annat, dom av den 5 mars 2015, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 30).

25 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 58, 60 och 61).

26 — Se fast rättspraxis enligt vilken "[k]riteriet för att skilja mellan en förordning och ett beslut står att finna i huruvida den ifrågavarande rättsakten har allmän giltighet eller inte" (se, bland annat, dom av den 17 mars 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

27 — Se, för ett liknande resonemang, Kovar, R., "L'identification des actes normatifs en droit communautaire", i Dony, M., och de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Bryssel, 1999, s. 387, där det påpekas att "principen att 'se bortom det yttre' även är tillämplig i fråga om beslut riktade till medlemsstaterna som kan ha en normativ verkan ... när dessa beslut är tillämpliga på en grupp personer i en objektivt fastställd faktisk eller rättslig situation som har samband med dessa rättsakters syfte" (s. 395).

28 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl./rådet (16/62 och 17/62, EU:C:1962:47, s. 918).

50. Enligt domstolens rättspraxis har en rättsakt allmän giltighet om den är tillämplig på objektiva fastställda situationer och innebär rättsliga verkningar för allmänt och abstrakt angivna personkategorier.²⁹

51. Av fast rättspraxis framgår även att en rättsakts allmänna giltighet och därmed normativa beskaffenhet inte kan sättas i fråga på grund av att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som vid en given tidpunkt berörs av den, eller till och med deras identitet, om det framgår att den är tillämplig på objektiva rättsliga eller faktiska situationer som anges i rättsakten och som har samband med dess syfte.³⁰

52. I förevarande fall ska det konstateras dels att genomförandebeslut 2015/789 inte antogs enligt lagstiftningsförfarandet, dels att de skyldigheter som fastställs i genomförandebeslutet anges i allmänna och abstrakta ordalag och gäller samtliga medlemsstater, såsom det uttryckligen framgår av artikel 21 i genomförandebeslutet. Trots den omständigheten att Republiken Italien berörs mer än andra medlemsstater och artikel 7 i genomförandebeslut 2015/789 berör en enda bestämd geografisk region, nämligen provinsen Lecce, riktar sig genomförandebeslutet inte till ett begränsat antal angivna eller identifierbara personer, utan det är abstrakt tillämpligt på geografiska områden som avgränsats beroende på bakteriens förekomst.³¹ Nämnda genomförandebeslut har dessutom en omedelbar rättslig verkan i samtliga medlemsstater gentemot allmänt och abstrakt angivna personkategorier.

53. Det ska vidare konstateras att genomförandebeslut 2015/789 medför genomförandeåtgärder.

54. För att bedöma huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder, är det nödvändigt att utgå från vilken ställning den person som gör anspråk på talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF,³² har och att enbart beakta ändamålet med talan.³³

55. Vid denna bedömning saknar det dessutom betydelse huruvida nämnda åtgärder är av en mekanisk karaktär eller inte.³⁴

56. För att avgöra om genomförandebeslut 2015/789 medför genomförandeåtgärder ska det kontrolleras huruvida de förebyggande åtgärder som är nödvändiga för att bekämpa bakterien fastställs i själva genomförandebeslutet eller huruvida det för detta ändamål krävs ett beslut av de nationella myndigheterna.

57. Det räcker att konstatera att genomförandebeslut 2015/789 förpliktar medlemsstaterna att vidta åtgärder som består framför allt av att på sina respektive territorier avgränsa infekterade zoner och buffertzoner i enlighet med enligt artikel 4 samt att utrota eller, enbart avseende provinsen Lecce, eventuellt innesluta infekterade växter och värdväxter. Detta genomförandebeslut ska således genomföras genom nationella åtgärder som kan vara föremål för en talan av de personer som åtgärderna riktar sig till.

58. Det ska för det andra konstateras att sökandena i det nationella målet inte berörs personligen av genomförandebeslut 2015/789.

29 — Se dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 51 och där angiven rättspraxis), och dom av den 17 mars 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 51).

30 — Se, bland annat, beslut av den 28 juni 2001, Eridania m.fl./rådet (C-352/99 P, EU:C:2001:364, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

31 — Av rättspraxis framgår att begränsningar eller undantag som är tillfälliga eller avser den territoriella räckvidden utgör en integrerande del av de samlade bestämmelser i vilka de ingår och har, utom i fall av maktmissbruk, samma allmänna karaktär som dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 1993, Gibraltar/rådet, C-298/89, EU:C:1993:267, punkt 18).

32 — Se dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 30), och dom av den 10 december 2015, Kyocera Mita Europe/kommissionen (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punkt 44).

33 — Se dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 31), och dom av den 10 december 2015, Kyocera Mita Europe/kommissionen (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punkt 45).

34 — Se dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkterna 41 och 42), och dom av den 10 december 2015, Kyocera Mita Europe/kommissionen (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punkt 46).

59. Att detta beslut inte har någon personlig påverkan följer ovillkorligen av konstaterandet att beslutet inte endast formellt, utan också materiellt är av reglerande karaktär, eftersom det kriterium som tillämpas för att avgöra huruvida en rättsakt är normativ – det vill säga att den har en abstrakt dimension och är tillämplig på objektiva fastställda situationer som den är avsedd att reglera – enligt min mening utesluter att nämnda rättsakt kan påverka sökandena i det nationella målet på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt och därigenom medföra att de individualiseras på motsvarande sätt som personer som ett beslut är riktat till.

60. Eftersom de båda villkoren att en person ska beröras såväl direkt som personligen av unionsrättsakten är kumulativa, är det inte nödvändigt att pröva huruvida sökandena i det nationella målet i förevarande fall berörs direkt av genomförandebeslut 2015/789.

61. Av det anförda följer att sökandena i det nationella målet inte kunde väcka talan om ogiltigförklaring av genomförandebeslut 2015/789. De hade således rätt att vid den hänskjutande domstolen åberopa att genomförandebeslutet är ogiltigt, vilket innebär att de frågor som ställts kan tas upp till prövning.

B – Giltigheten av genomförandebeslut 2015/789

1. Den första och den tredje frågan

62. Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, som ska behandlas tillsammans, för att få klarhet i dels huruvida artikel 6.2 och 6.4 i genomförandebeslut 2015/789 är ogiltig i den mån den innebär ett åsidosättande av artiklarna 13.3, 13c.7, 16.1, 16.2, 16.3 och 16.5 i direktiv 2000/29, eftersom det i den föreskrivs en skyldighet att inom en radie av 100 meter runt infekterade växter omedelbart avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, och samtidigt föreskrivs att den berörda medlemsstaten, innan växterna avlägsnas, ska genomföra lämpliga fytosanitära behandlingar mot den angivna skadegörarens vektorer och på växter som kan vara värdar för dessa vektorer, vilket vid behov kan omfatta avlägsnande av växter, dels huruvida nämnda bestämmelse – för det fallet att den ska tolkas så, att den utrotningsåtgärd som föreskrivs i artikel 6.2 kan åläggas innan och oavsett om de åtgärder som föreskrivs i artikel 6.3 och 6.4 först har tillämpats – är ogiltig med beaktande av artikel 16.1, 16.2, 16.3 och 16.5 i direktiv 2000/29 samt principerna om proportionalitet och logik och principen om iakttagande av förfarandereglerna.

63. Av skälen till beslutet om att begäran förhandsavgörande (C-79/16) och ordalydelsen i de frågor som ställts framgår att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur bestämmelserna i artikel 6.2 i genomförandebeslut 2015/789, där det föreskrivs att infekterade växter och värdväxter, oavsett deras hälsotillstånd, "omedelbart" ska avlägsnas, förhåller sig till bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 i beslutet, där det föreskrivs att prover ska tas och att lämpliga fytosanitära behandlingar mot bakteriens vektorer ska genomföras före avlägsnandet.

64. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i huruvida utrotningsåtgärder kan åläggas utan att fytosanitära behandlingar först genomförts och huruvida dessa bestämmelser eventuellt motsäger varandra på ett sätt som kan påverka deras giltighet.

65. Jag anser inte att det råder någon osäkerhet om hur bestämmelserna i fråga ska tolkas eller att det föreligger någon motsägelse som gör dem otillämpliga.

66. I artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i genomförandebeslut 2015/789 anges att den berörda medlemsstaten ”ska ... omedelbart avlägsna” värdväxterna, de infekterade växterna och de växter som uppvisar symtom som tyder på att de kan vara infekterade eller som misstänks vara infekterade, ”ska provta och testa de angivna växterna inom en radie av 100 m runt varje infekterad växt” och ”ska, före det avlägsnande av växterna som avses i punkt 2, genomföra lämpliga fytosanitära behandlingar mot [vektorer av *Xylella fastidiosa*] och på växter som kan vara värdar för dessa vektorer” samt att dessa behandlingar vid behov kan omfatta ”avlägsnande av växter”.

67. En läsning av dessa bestämmelser visar att den berörda medlemsstaten, innan den avlägsnar värdväxterna och de infekterade växterna, ska genomföra en fytosanitär behandling i syfte att bekämpa sjukdomens vektorer, det vill säga de sugande insekter som livnär sig på vätska i växternas xylem, genom att utrota insekterna eller avlägsna de växter som är värdar för dem. Att det först genomförs en fytosanitär behandling överensstämmer med logiken i de utrotningsförfaranden som föreslagits i Efsas yttrande av den 30 december 2014,³⁵ i vilket det anges att även om den första åtgärden som ska vidtas i de avgränsade områdena är att så snabbt som möjligt avlägsna infekterade växter, bör man dessförinnan behandla växterna med insekticider, eftersom insektsvektorerna kan förflytta sig från de infekterade växterna till andra växter.³⁶

68. Enligt artikel 6.3 i genomförandebeslut 2015/789 ska, utan några kronologiska angivelser, den berörda medlemsstaten dessutom provta och testa alla de angivna växterna. Denna kategori av växter är större än kategorin värdväxter, eftersom den omfattar alla växter som är mottagliga för europeiska och icke-europeiska isolat av bakterien.

69. Att fytosanitära behandlingarna först ska genomföras för att bekämpa sjukdomens vektorer, vilket kan omfatta avlägsnande av växter som är värdar för vektorerna, och att provtagning och testning ska göras på alla angivna växter, innebär inte en motsägelse mot att värdväxter, infekterade växter, växter som misstänks vara infekterade eller växter som uppvisar symtom på infektion avlägsnas. De åtgärder som föreskrivs i artikel 6.2–6.4 i genomförandebeslut 2015/789 är av olika art och har olika räckvidd, och när de gäller de åtgärder som föreskrivs i artikel 6.2–6.4, ska dessa tillämpas den ena efter den andra. De är således inte på något sätt oförenliga med varandra.

70. Av det anförda följer dels att artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789 ska tolkas så, att den berörda medlemsstaten ska tillämpa den åtgärd för avlägsnande av växter som föreskrivs i artikel 6.2 efter det att de fytosanitära behandlingar som föreskrivs i artikel 6.4 har genomförts, dels att det vid granskningen av den första och den tredje frågan inte har framkommit något som kan påverka giltigheten av artikel 6.2–6.4 i genomförandebeslut 2015/789.

2. Den femte frågan

71. Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.2 i genomförandebeslut 2015/789 är ogiltig, i den mån motiveringsskyldigheten inte har uppfyllts med avseende på bestämmelsen om att värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, omedelbart ska avlägsnas inom en radie av 100 meter runt infekterade växter.

72. Enligt Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) är motiveringen till genomförandebeslut 2015/789 bristfällig, i den mån den inte innehåller någon uppgift om att kommissionen har kontrollerat huruvida de åtgärder som åläggs medlemsstaterna är proportionerliga.

35 — Se ”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”, som finns på Efsas webbplats.

36 — Se punkt 4.6.8 i yttrandet.

73. Det ska erinras om att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och att det av motiveringen klart och tydligt ska framgå hur den unionsinstitution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen.³⁷

74. Bedömningen av om motiveringsskyldigheten iakttagits ska dessutom inte ske endast utifrån rättsaktens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området. När det såsom i det nationella målet rör sig om en allmänt tillämplig rättsakt kan motiveringen begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av rättsakten och de allmänna mål som ska uppnås med den. Det är följaktligen onödigt att kräva en särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts, om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten.³⁸

75. I förevarande fall kan man av skälen 1–3 i genomförandebeslut 2015/789 förstå varför de antagna utrotningsåtgärderna har utsträckts till alla värdväxter inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna. Dessa åtgärder svarar nämligen mot det allmänna syfte som anges i skälen 1 och 3 i beslutet, som är att stärka utrotningsåtgärderna till följd av förekomsten av nya utbrott och förhindra spridning av *Xylella fastidiosa* i resten av unionen, och mot en önskan att beakta de nya vetenskapliga yttranden som offentliggjordes av Efsa den 30 december 2014 och den 20 mars 2015, genom vilka förteckningen över växtarter som är mottagliga för bakterien utökades, samtidigt som vissa åtgärder begränsas endast till värdväxterna "[f]ör att proportionaliteten ska säkerställas".

76. Av det ovan anförda följer att genomförandebeslut 2015/789 uppfyller motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF.

3. Den andra frågan

77. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.2 i genomförandebeslut 2015/789 är ogiltig, i den mån den innebär ett åsidosättande av bestämmelserna i direktiv 2000/29, särskilt artikel 16.1, eftersom det i den föreskrivs att värdväxterna inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna omedelbart ska avlägsnas, oavsett deras hälsotillstånd.

78. Efter att ha granskat skälen 11 och 37, artikel 1.2, artikel 11.3, artikel 16.1 och 16.5, artikel 22 och artikel 23.2 samt del A avsnitt I punkterna 17, 20, 23.1 och 37 i bilaga IV anser den hänskjutande domstolen att direktiv 2000/29 inte innehåller några bestämmelser som tillåter destruering av friska växter, inte ens i förebyggande syfte för att förhindra en möjlig spridning av en erkänd och klassificerad patogen organism, utan att direktivet som helhet tvärtom syftar till att skydda organismer som inte ännu infekterats. Enligt det system som inrättats genom direktivet kan växter destrueras eller avlägsnas endast om de vid en kontroll visar sig redan ha infekterats eller åtminstone uppvisar sådana objektiva och märkbara symtom att de vid en icke godtycklig bedömning kan misstänkas vara infekterade. I genomförandebeslut 2015/789 föreskrivs emellertid att växter som inte uppvisar några symtom på infektion ska elimineras.

37 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2015, Estland/parlamentet och rådet (C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

38 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2015, Estland/parlamentet och rådet (C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

79. I sina skriftliga yttranden och vid förhandlingen har sökandena i det nationella målet på samma sätt hävdats att begreppet utrota inte är synonymt med nedhuggning och att den utrotning som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 2000/29 enbart hänför sig till skadegörare på växter, vilket innebär att enbart infekterade växter kan huggas ner.

80. Eftersom genomförandebeslut 2015/789 har antagits uteslutande på grundval av direktiv 2000/29, särskilt artikel 16.3 fjärde meningen, kan den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen inskränkas till huruvida kommissionen enligt detta direktiv har befogenhet att ålägga medlemsstaterna att vidta utrotningsåtgärder avseende friska växter, eller om denna institution genom att anta sådana åtgärder tvärtom har överskridit sina befogenheter enligt nämnda direktiv när det gäller att genomföra bestämmelserna i det.

81. Denna fråga avser således inte huruvida unionslagstiftarens beslut att ge kommissionen genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 202 tredje strecksatsen EG är lagenligt, utan huruvida genomförandebeslut 2015/789, vilken grundar sig på artikel 16.3 i direktiv 2000/29, är lagenlig, i den mån institutionen har överskridit sina befogenheter.

82. Innan Lissabonfördraget trädde i kraft omfattade uttrycket ”befogenhet att genomföra” i artikel 202 tredje strecksatsen EG befogenheten att på unionsnivå genomföra unionens lagstiftningsakter eller vissa bestämmelser i dessa samt under vissa omständigheter befogenhet att anta normativa rättsakter som kompletterar eller ändrar icke-väsentliga uppgifter i en lagstiftningsakt.

83. Genom Lissabonfördraget infördes en distinktion mellan genomförandebefogenheter och delegerade befogenheter. När en genomförandebefogenhet tilldelas kommissionen på grundval av artikel 291.2 FEUF, är det kommissionens uppgift att precisera innehållet i lagstiftningsakten, för att säkerställa att denna genomförs under enhetliga förhållanden i samtliga medlemsstater. När en delegerad befogenhet tilldelas kommissionen på grundval av artikel 290.1 FEUF, har denna institution befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke-väsentliga delar av lagstiftningsakten.

84. Det står klart att den befogenhet som kommissionen tilldelats genom artikel 16.3 i direktiv 2000/29 att vidta ”nödvändiga åtgärder” i de fall som avses i artikel 16.1 och 16.2 utgör en genomförandebefogenhet i den mening som avses enligt den nya distinktionen. Det ska även påpekas att rättsakten i fråga betecknats som ett ”genomförandebeslut” i enlighet med artikel 291.4 FEUF.

85. Det framgår av artikel 290.1 FEUF, i förening med artikel 291.2 FEUF, att kommissionen, när den utövar en genomförandebefogenhet, inte får ändra eller komplettera lagstiftningsakten, inte ens i dess icke-väsentliga delar.³⁹

86. Av fast rättspraxis framgår vidare att kommissionens genomförandebefogenhet kännetecknas av denna institutions stora utrymme för skönsmässig bedömning. Kommissionen får, förutsatt att den inte gör sig skyldig till uppenbart oriktiga bedömningar eller maktmissbruk, fritt avgöra vad som är nödvändigt och lämpligt med hänsyn till de mål som eftersträvas genom de grundläggande bestämmelserna. Såsom domstolen upprepade gånger har uttryckt det både innan och efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft ”[får] kommissionen – inom gränserna för sin genomförandebefogenhet, vilken i synnerhet ska bedömas utifrån de allmänna grundläggande målen med lagstiftningsakten i fråga – ... vidta alla nödvändiga eller lämpliga tillämpningsåtgärder för genomförande av lagstiftningsakten, i den mån som åtgärderna inte strider mot denna akt”.⁴⁰

39 — Se dom av den 15 oktober 2014, parlamentet/kommissionen (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 45).

40 — Se, bland annat, dom av den 15 oktober 2014, parlamentet/kommissionen (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

87. Det ska framför allt påpekas att kommissionens genomförandebefogenhet i förevarande fall har utövats inom det särskilda området för bedömning av de åtgärder som ska vidtas för att bekämpa en fytosanitär risk. Av fast rättspraxis framgår att när det rör sig om ett område där unionslagstiftaren ska göra komplicerade bedömningar på grundval av tekniska och vetenskapliga uppgifter som kan utvecklas snabbt, kan det endast göras en begränsad domstolsprövning av kommissionens utövande av sin befogenhet. Domstolsprövningen ska begränsas till en kontroll av huruvida det vid utövandet av befogenheten har skett en uppenbart oriktig bedömning eller förekommit maktmissbruk, eller huruvida unionslagstiftaren uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönmässig bedömning.⁴¹ Följaktligen kan en åtgärd på denna typ av område förklaras ogiltig endast om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar.⁴²

88. Det är med beaktande av detta stora utrymme för skönmässig bedömning och den begränsade domstolsprövning som det resulterar i, som jag nedan granskar huruvida genomförandebeslut 2015/789 är lagenligt mot bakgrund av de befogenheter som kommissionen har getts.

89. Av skälen 4–6 och artikel 1 i direktiv 2000/29 framgår att direktivet huvudsakligen syftar till att säkerställa en hög fytosanitär skydds nivå mot införsel av skadegörare in till unionen i produkter som importeras från tredjeland.⁴³

90. Direktivet innehåller, förutom bestämmelser om införsel av växter med ursprung i tredjeland och förflyttning av växter inom unionen, olika åtgärder för att bekämpa förekomsten och spridningen av skadegörare som nått unionens territorium. Således föreskrivs i artikel 16.1 i direktivet bland annat att varje medlemsstat, till kommissionen och de andra medlemsstaterna, ska anmäla förekomsten på dess territorium av skadegörare som, såsom bakterien *Xylella fastidiosa*, anges i del A avsnitt I i bilaga I till direktivet.

91. Enligt direktiv 2000/29 ska medlemsstaterna och kommissionen vidta nödvändiga åtgärder till följd av en sådan anmälan. Medlemsstaterna ska, enligt artikel 16.1 i direktivet, vidta nödvändiga åtgärder för att utrota eller förhindra spridningen av skadegörare, medan kommissionen, enligt artikel 16.3 i direktivet, har befogenhet att vidta alla ”nödvändiga åtgärder”. Denna befogenhet, som också utgör en skyldighet, omfattar uttryckligen befogenheten att upphäva eller ändra de beslut som fattats av medlemsstaterna.

92. Bestämmelserna i artikel 16.3 i direktiv 2000/29 har en allmän ordalydelse på grundval av vilken det inte går att sluta sig till att de åtgärder som kan vidtas är begränsade till redan infekterade växter. Tvärtom tillåter denna bestämmelse utan åtskillnad alla åtgärder som är nödvändiga för att utrota eller förhindra spridningen av skadegörarna, vilket innebär att om det för att utrota eller förhindra spridningen av skadegörarna krävs att inte endast infekterade växter utan också friska växter som växer i närheten destrueras, ingår även denna åtgärd i kommissionens befogenheter.

93. Den restriktiva tolkning som sökandena i det nationella målet har föreslagit finner således inget stöd i ordalydelsen i artikel 16.3 i direktiv 2000/29. Inte heller finner den stöd i artikel 11.3 eller artikel 13c.7 i direktivet, vilka inte är relevanta för att bedöma omfattningen av kommissionens genomförandebefogenhet, vilken grundar sig uteslutande på artikel 16.3 i direktivet. Av en läsning av dessa båda bestämmelser framgår i vart fall inte att de innehåller någon begränsning av de växter som kan beröras av destrueringsåtgärderna.

41 — Se dom av den 22 maj 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

42 — Se, analogt, dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

43 — Detta var syftet redan med direktiv 77/93, som har ersatts av direktiv 2000/29 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2003, Anastasiou m.fl., C-140/02, EU:C:2003:520, punkt 45).

94. Av detta följer att kommissionen genom att anta genomförandebeslut 2015/789 inte har överskridit sina befogenheter enligt direktiv 2000/29 när det gäller att utrota eller förhindra spridningen av skadegörare.

4. Den fjärde frågan

95. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.2–6.4 i genomförandebeslut 2015/789 är ogiltig, i den mån den innebär ett åsidosättande av principerna om försiktighet, rimlighet och proportionalitet.

96. Den hänskjutande domstolens tveksamhet i denna fråga beror på att det i genomförandebeslut 2015/789 åläggs utrotningsåtgärder som inte endast avser infekterade växter, utan även alla friska växter inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna, trots att det råder vetenskaplig osäkerhet både kring orsakssambandet mellan bakterien och den snabba uttorkningen av olivträd och kring huruvida bakterien är patogen för värdväxterna.

97. Det finns dessutom inga objektiva belegg för att en radie på exakt 100 meter – i stället för en kortare radie – räcker för att uppnå det eftersträvade syftet. Detta avstånd verkar ha valts eftersom insektsvektorer inte kan flyga en längre sträcka än så från en växt till en annan, men i sitt yttrande av den 26 november 2013 angav Efsa att insektsvektorer kan transporteras över långa avstånd med vinden och i yttrandet av den 6 januari 2015 angavs att det inte finns tillräckliga data för att fastställa hur långt insektsvektorer kan flyga.

98. Enligt den hänskjutande domstolen grundar sig genomförandebeslut 2015/789 således inte på vetenskapligt säkerställda uppgifter som kan styrka kommissionens val och det innehåller inte heller någon bedömning av riskerna och de potentiella konsekvenserna om åtgärder inte vidtas. I beslutet anges inte varför de valda åtgärderna är lämpliga och däri bedöms inte heller huruvida alternativa, mindre radikala åtgärder skulle kunna vidtas.

a) Inledande synpunkter

99. Till att börja med ska det noga övervägas mot bakgrund av vilka faktiska omständigheter lagenligheten av de åtgärder som avses i det nationella målet, vilka antagits på grundval av de vetenskapliga uppgifter som var aktuella vid tidpunkten i fråga, ska prövas.

100. Det ska erinras om att lagenligheten av en unionsrättsakt i princip ska bedömas mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs.⁴⁴ Jag tror mig emellertid kunna skönja en början till nyansering av denna princip i rättspraxis, eftersom domstolen i flera nya domar under vissa särskilda omständigheter har medgett att senare faktiska omständigheter kan beaktas.

101. Domen av den 6 oktober 2015, Schrems,⁴⁵ innehåller ett nyligt och särskilt relevant exempel på denna rättspraxis. Där ansåg domstolen nämligen att vid giltighetsprövningen av ett beslut som kommissionen antagit, i vilket det konstaterats att ett tredjeland säkerställer en adekvat skyddsnivå för överförda personuppgifter, "[ska] dessutom även omständigheter som har inträffat efter antagandet av detta beslut beaktas".⁴⁶ Denna lösning motiveras av den särskilda arten av ett beslut om huruvida en adekvat skyddsnivå ska anses föreligga, vilket regelbundet ska ses över av kommissionen mot bakgrund av den faktiska och rättsliga situation som råder i tredjelandet.

44 — Se, bland annat, för ett liknande resonemang dom av den 23 december 2015, parlamentet/rådet (C-595/14, EU:C:2015:847, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Punkt 77.

102. Enligt samma tankesätt ansåg domstolen i sin dom av den 23 december 2015, *Scotch Whisky Association m.fl.*,⁴⁷ vad gällde prövningen av lagenligheten av nationell lagstiftning som inte ännu hade trätt i kraft, att den nationella domstolen ska bedöma lagstiftningens förenlighet med unionsrätten vid den tidpunkt när den fattar sitt avgörande⁴⁸ och därvid ska beakta alla uppgifter som den har kännedom om, särskilt ”i ett sådant fall ... där det förefaller råda vetenskaplig osäkerhet om de reella effekterna av de åtgärder som är föreskrivna i den nationella lagstiftning[en]”.⁴⁹ Domstolen grundade denna lösning på den princip som den slagit fast i sin dom av den 9 februari 1999, *Seymour-Smith och Perez*,⁵⁰ enligt vilken unionsrättens krav ska iakttas ”vid varje relevant tidpunkt, oavsett om det gäller den tidpunkt då en bestämmelse antas, då den träder i kraft eller då den tillämpas i det enskilda fallet”.⁵¹

103. Domstolen hade tidigare slagit fast att en medlemsstat vid antagandet av nationella bestämmelser på området för skydd av människors och djurs hälsa ska se över bestämmelserna, om de omständigheter som föranledde antagandet har ändrats till följd av bland annat en utveckling av de data som finns tillgängliga som ett resultat av den vetenskapliga forskningen.⁵²

104. Vad gäller tillämpningen av försiktighetsprincipen har domstolen slagit fast att när nya omständigheter innebär en ändring i riskuppfattningen eller visar att risken kan minskas genom mindre ingripande åtgärder än de som gäller för ögonblicket, ska institutionerna, särskilt kommissionen som har initiativrätten, se till att bestämmelserna ändras i enlighet med de nya insikterna.⁵³

105. Det kan slutligen vara intressant att notera att domstolen i sin dom av den 8 september 2011, *Monsanto m.fl.*,⁵⁴ slog fast att de nationella domstolar vid vilka talan har väckts mot nödfallsåtgärder som vidtas av medlemsstaterna enligt artikel 34 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder⁵⁵ är behöriga att bedöma åtgärdernas rättsenlighet bland annat utifrån de materiella villkor som föreskrivs i den förordningen, såvitt inget beslut har fattats i detta avseende på unionsnivå. När beslut i ett visst fall har fattats på unionsnivå, gäller däremot de materiella och rättsliga bedömningarna i detta beslut för de domstolar som anmodats att bedöma rättsenligheten av tillfälliga åtgärder som antagits på nationell nivå.⁵⁶ I denna dom, som motiverades av kraven på företräde för och en enhetlig tillämpning av unionsrätten, åläggs således de nationella domstolarna att beakta de bedömningar av faktiska och rättsliga omständigheter som görs i beslut antagna på unionsnivå, oavsett om de antagits senare än de nationella åtgärder vilkas rättsenlighet har ifrågasatts.

106. Jag föreslår att en lösning väljs i korsningen emellan traditionell rättspraxis och denna nya rättspraxis, enligt vilken senare uppgifter ska beaktas. Enligt denna lösning ska det anses att nya omständigheter som framkommit efter antagandet av en rättsakt inte kan motivera att rättsakten ogiltigförklaras retroaktivt, men i förekommande fall de kan utgöra hinder för att åtgärder som vidtas för tillämpning av rättsakten lagligen genomförs.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Punkt 63.

49 — Punkt 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Punkt 45.

52 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 1984, *Heijn* (94/83, EU:C:1984:285, punkt 18), och dom av den 13 mars 1986, *Mirepoix* (54/85, EU:C:1986:123, punkt 16).

53 — Se dom av den 11 juli 2013, *Frankrike/kommissionen* (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punkt 110 och där angiven rättspraxis).

54 — C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — EUT L 268, 2003, s. 1.

56 — Dom av den 8 september 2011, *Monsanto m.fl.* (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punkterna 78–80).

107. Jag anser att om nya vetenskapliga uppgifter som visar att det inte finns någon som helst fyto-sanitär risk kopplad till *Xylella fastidiosa* kan motivera att genomförandebeslut 2015/789 och senare nationella beslut inte längre ska genomföras, kan man även, för att i efterhand stärka kommissionens val, beakta nya vetenskapliga kunskaper som tvärtom bekräftar att den risk som vid tidpunkten för antagandet av utrotningsåtgärderna betraktades som potentiell faktiskt förelåg.

108. Mot bakgrund av det ovan anförda kommer jag i mitt förslag till svar på de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen inte att begränsa mig till endast de vetenskapliga uppgifter som var kända vid tidpunkten för antagandet av genomförandebeslut 2015/789.

b) Iakttagande av försiktighetsprincipen

109. Av fast rättspraxis framgår att unionslagstiftaren är skyldig att iaktta försiktighetsprincipen. Det följer av denna princip att skyddsåtgärder får vidtas när det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av risker, utan att man behöver vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är.⁵⁷

110. Om resultaten av genomförda undersökningar inte är så övertygande att det är möjligt att med säkerhet fastställa förekomsten eller omfattningen av den påstådda risken, men det likväl är sannolikt att det skulle uppstå en verklig skada för folkhälsan om risken förverkligades, är det med beaktande av försiktighetsprincipen motiverat att vidta restriktiva åtgärder.⁵⁸

111. Försiktighetsprincipen stärker således unionslagstiftaren i dennes åtgärder i fall av osäkerhet om huruvida det föreligger en risk för miljön eller för människors, djurs eller växters hälsa, när osäkerheten inte beror på en fullständig avsaknad av kunskap, utan av utförliga uppgifter som erhållits genom en vetenskaplig utvärdering.

112. Har kommissionen åsidosatt denna princip genom att ålägga medlemsstaterna att vidta åtgärder för utrotning av värdväxter inom en radie av 100 meter runt infekterade växter?

113. Jag anser inte det.

114. Sökandena i det nationella målet har i huvudsak invänt mot den omständigheten att de har ålagts en så betungande åtgärd utan att det rådde vetenskaplig säkerhet om orsakssambandet mellan bakterien och uttorkningen av olivträd.

115. Det ska konstateras att denna grund vilar på en felaktig tolkning av försiktighetsprincipen, vilken inte alls förbjuder åtgärder när det inte råder vetenskaplig säkerhet, utan tvärtom motiverar att unionsinstitutionerna vidtar åtgärder även om vetenskaplig osäkerhet råder. Denna princip är, enligt det klassiska synsättet, inte en princip som föreskriver att man ska avstå från åtgärder, utan en princip som föreskriver att åtgärder ska vidtas i fall av osäkerhet.

116. Även om det i yttrandet av den 6 januari 2015 inte påvisades något orsakssamband mellan *Xylella fastidiosa* och syndromet snabb uttorkning av olivträd, påvisades det emellertid en betydande korrelation mellan bakterien och förekomsten av denna sjukdom. Det kunde således, mot bakgrund av de dåvarande vetenskapliga kunskaperna, anses tillräckligt styrkt att spridning av bakterien innebar en potentiell risk som motiverade tillämpning av försiktighetsprincipen.

57 — Se, bland annat, dom av den 17 december 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

58 — Se, bland annat, dom av den 17 december 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

117. Efter att endast ha varit potentiell, fastställdes risken dessutom med säkerhet i Efsas yttrande av den 17 mars 2016,⁵⁹ där det anges att resultaten av nyligen genomförda experiment visar att "de Donno"-isolatet av *Xylella fastidiosa* framkallar symtomen hos syndromet snabb uttorkning av olivträd och att det således rör sig om det agens som orsakar sjukdomen.⁶⁰

118. Nu kvarstår att avgöra huruvida de åtgärder som föreskrivs i genomförandebeslut 2015/789 är proportionerliga.

c) Iakttagande av proportionalitetsprincipen

119. I syfte att avgöra om kommissionen har iakttagit proportionalitetsprincipen vid utövandet av sina befogenheter enligt artikel 16.3 i direktiv 2000/29, ska det kontrolleras huruvida de medel som den har inrättat genom genomförandebeslut 2015/789 är ägnade att uppnå det avsedda målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det.

120. När det för det första gäller huruvida den åtgärd som avses i det nationella målet är ägnad att uppnå det eftersträvade målet ska det påpekas att Efsa i sitt yttrande av den 6 januari 2015 angav att asymtomatiska värdväxter och asymtomatiska eller lätta infektioner kanske inte går att påvisa genom en undersökning som uteslutande grundas på en visuell kontroll, eller ens vid laboratorietester, om infektionen är i ett tidigt stadium eller bakterien är heterogent fördelad i växten. Utifrån konstaterandet att sjukdomen sprids från en växt till en annan via insektsvektorer och att det från det att bakterien inokuleras av vektorerna finns en latensperiod innan symptom uppkommer, eller till och med innan bakterien kan påvisas i växten, ansåg Efsa att det vid utrotning av infekterade växter är väsentligt att även destruera alla andra växter i deras närhet.

121. När det gäller valet att fastställa radien runt de infekterade växterna till 100 meter, ska det påpekas att samtidigt som Efsa angav att osäkerhet fortfarande råder kring vilken roll smittspridningen till följd av mänskliga ingrepp spelar och hur mekanismerna för spridning med vinden ser ut samt att det inte finns tillräckliga uppgifter om hur långt insektsvektorerna kan flyga, vilka utgör det enda naturliga spridningssätten för bakterien, konstaterade denna myndighet att även om dessa insekter i allmänhet flyger över korta avstånd, upp till 100 meter, kan de troligen transporteras längre av vinden.

122. Dessa båda konstateranden från Efsa motiverar enligt min åsikt kommissionens val att utrota inte endast infekterade växter, utan även värdväxter, oavsett deras hälsotillstånd, som är belägna i områden där sannolikheten för spridning av sjukdomen från infekterade träd till friska träd är som högst. Även om det naturligtvis inte är säkert att den åtgärd som vidtagits av kommissionen slutgiltigt och fullständigt kan stoppa spridningen av bakterien, är den emellertid ägnad att effektivt begränsa spridningsrisken.

123. För att bemöta den invändning som sökandena i det nationella målet har framfört vid förhandlingen, nämligen den paradox som det utgör att föreskriva utrotningsåtgärder i mindre infekterade områden samtidigt som man undantar regionen Lecce, vilken är den mest drabbade regionen och i vilken enbart inneslutningsåtgärder kan användas, vill jag tillägga att denna skillnad i behandling i själva verket synes vara motiverad. Såsom kommissionen har påpekat i skäl 7 i genomförandebeslut 2015/789, framstår det inte längre som genomförbart att utrota bakterien i regionen Lecce på grund av dess utbredning där. Dessutom förklaras denna skillnad, såsom den italienska regeringen gjorde gällande vid förhandlingen, av regionen Lecces geografiska placering. Regionen befinner sig nämligen i den sydligaste delen av Italien och är omgiven av hav med undantag för dess nordliga gräns.

59 — Se "Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*", som finns på Efsas webbplats.

60 — Se sidorna 10 och 11 i yttrandet.

124. När det för det andra gäller frågan om huruvida den åtgärd som avses i det nationella målet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet, ska det påpekas att det vid tidpunkten för antagandet av genomförandebeslut 2015/789 inte fanns några mindre ingripande åtgärder som kunde vidtas för att utrota bakterien. Efsa angav i sitt yttrande av den 6 januari 2015 att det inte fanns någon behandling som gjorde det möjligt att bota de sjuka växterna på fältet och att även om det är möjligt att förändringar i odlingsmetoderna, såsom beskärning, gödsling eller bevattning, kan ha en viss påverkan på sjukdomen, räcker det inte för att bota växterna. Efter att särskilt ha undersökt hur effektiv beskärning av olivträd är angav Efsa att ”i Apulien har en radikal beskärning av infekterade olivträd lett till uppkomsten av nya skott vid trädets bas ..., men det har hittills inte visats att denna metod är effektiv för att bota växterna och förhindra att de dör”.⁶¹

125. Under dessa omständigheter har det inte visats att kommissionen gjorde sig skyldig till en uppenbart felaktig bedömning när den föreskrev att värdväxterna inom en radie av 100 meter runt infekterade växter skulle utrotas, oavsett deras hälsotillstånd.

C – Den sjätte frågan

126. Den hänskjutande domstolen har ställt sin sjätte fråga för att få klarhet i huruvida genomförandebeslut 2015/789 är ogiltigt i den mån det innebär ett åsidosättande av principerna om rimlighet och proportionalitet, eftersom det i beslutet föreskrivs att åtgärder ska vidtas för att avlägsna värdväxterna, oavsett deras hälsotillstånd, de växter som är kända för att vara infekterade med *Xylella fastidiosa* och växter som visar symtom som tyder på att de kan vara infekterade eller som misstänks vara infekterade, utan att bestämma om någon form av ersättning till de ägare som inte bär någon skuld till spridningen av bakterien.

127. Domstolen har tidigare vid flera tillfällen uttalat sig om ersättningen till ägare som orsakats skada genom nationella åtgärder som vidtagits för att genomföra unionsrätten.

128. Enligt domen av den 6 april 1995, *Flip och Verdegem*,⁶² som meddelades avseende unionsbestämmelser om klassisk svinpest, avsåg unionslagstiftaren genom antagandet av åtgärder för bekämpning av sjukdomen inte att reglera de ekonomiska aspekter som de berörda djurägarnas genomförande av dessa åtgärder omfattar och framför allt inte att föreskriva åtgärder för ersättning till dessa ägare.⁶³ Ersättningen till ägare av djur som har slaktats enligt beslut av de nationella myndigheterna inom ramen för bekämpningsåtgärder mot denna sjukdom faller, i brist på unionsrättsliga bestämmelser på denna punkt, under varje medlemsstats behörighet.⁶⁴

129. Domstolen bekräftade denna rättspraxis i domen av den 10 juli 2003, *Booker Aquaculture och Hydro Seafood*,⁶⁵ som meddelades avseende unionsbestämmelser om minimiåtgärder för bekämpning av vissa fisksjukdomar. Efter att ha konstaterat att unionslagstiftaren inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning på jordbruksområdet kan anse det lämpligt att helt eller delvis ersätta ägarna till anläggningar på vilka djur har destruerats eller avlivats, slog domstolen fast att man av detta förhållande emellertid inte kan dra slutsatsen att det i unionsrätten finns en allmän princip om att ersättning ska betalas ut under alla omständigheter.⁶⁶

61 — Se sidan 97 i yttrandet.

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Punkt 25.

64 — Punkt 30.

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

66 — Punkt 85.

130. I domen av den 22 maj 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*,⁶⁷ som avsåg unionsbestämmelser om bekämpning av fågelinfluensa, hänvisade domstolen åter till denna praxis och konstaterade att den var tillämplig även i det målet, ”särskilt med beaktande av omständigheten att de nationella åtgärder[na i fråga] är av mindre vikt än de åtgärder i form av destruering och avlivning som föranledde [domen av den 10 juli 2003,] *Booker Aquaculture och Hydro Seafood*[⁶⁸]”.⁶⁹

131. De rättsliga ramarna har emellertid ändrats betydligt sedan domen av den 6 april 1995, *Flip och Verdegem* (C-315/93, EU:C:1995:102), och domen av den 10 juli 2003, *Booker Aquaculture och Hydro Seafood* (C-20/00 och C-64/00, EU:C:2003:397).

132. I frågor som gäller grundläggande rättigheter är det sedan Lissabonfördraget trädde i kraft nödvändigt att tillämpa stadgan, i vilken rätten till egendom och rätten till rättmätig ersättning vid berövande av egendom stadfästs. I artikel 17.1 i stadgan föreskrivs att ”[i]ngen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen”.

133. Enligt förklaringarna avseende artikel 17 i stadgan,⁷⁰ vilka enligt artikel 6.1 tredje stycket FEUF och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av stadgan, motsvarar artikel 17 i stadgan artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.

134. Enligt fast rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna innehåller artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tre ”separata” men ”kompletterande” regler. I den första, som uttrycks i första meningen i första stycket, fastslås principen om respekt för egendom, som är en princip av allmän karaktär, medan de båda andra reglerna avser särskilda fall av inskränkningar i äganderätten. Den andra regeln, som uttrycks i andra meningen i samma stycke, avser berövande av egendom och uppställer vissa villkor för detta. I den tredje regeln slutligen, som uttrycks i andra stycket, tillerkänns konventionsstaterna befogenhet att genomföra sådan lagstiftning som de finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom.⁷¹

135. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att kravet på proportionalitet ska iakttas, vilket finner konkret uttryck i principen att en ”skäligen avvägning” ska göras mellan det allmännas intresse och nödvändigheten att skydda äganderätten.⁷²

136. Vad gäller en åtgärd genom vilken en person berövs sin egendom, innebär en skäligen avvägning ovillkorligen att ersättning som fastställts på en ”rimlig” nivå ska utbetalas, utom i fall av ”exceptionella omständigheter”. I situationer som omfattas av bestämmelserna om nyttjande av egendom, eller i situationer som inte kan klassificeras i en viss kategori, löses frågan om en ”skäligen avvägning” mellan det allmännas intresse och nödvändigheten att skydda den enskildes grundläggande rättigheter annorlunda, eftersom ersättning till ägaren då endast utgör en av de faktorer som ska beaktas inom ramen för den samlade bedömningen av den ”skäligen avvägningen” mellan intressena i fråga. En ”skäligen avvägning” har inte gjorts när en person tvingas bära en ”särskild och oskäligen” börda⁷³ som inte står i proportion till det eftersträfvade målet av allmänintresse och denna börda inte kompenseras genom en rimlig ersättning.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

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

69 — Dom av den 22 maj 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, punkt 49).

70 — Se förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17).

71 — Europadomstolen, 23 september 1982, *Spjörng och Lönnroth mot Sverige*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

72 — Europadomstolen, 23 september 1982, *Spjörng och Lönnroth mot Sverige*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

73 — Europadomstolen, 23 september 1982, *Spjörng och Lönnroth mot Sverige*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

137. Utan att det är nödvändigt att undersöka om utrotning av växter, oavsett deras hälsotillstånd, inom en radie av 100 meter runt infekterade växter innebär ett berövande av egendom, i den del det kan likställas med en verklig exproprieringsåtgärd, räcker det att konstatera att det är uppenbart att denna åtgärd utgör ett intrång i rätten till egendom för sökandena i det nationella målet. Med beaktande av åtgärdens särskilt skadliga verkningar för de berörda ägarna förutsätter en skälig avvägning mellan det allmännas intresse och skyddet av äganderätten att de berörda markägarna kan erhålla ersättning. Av artikel 17 i stadgan följer således att för att säkerställa en skälig avvägning mellan intressena i fråga ska ägarna till de nedhuggna växterna ha rätt till en rimlig ersättning i förhållande till egendomens värde.

138. Eftersom rätten till ersättning följer direkt av artikel 17 i stadgan, kan tystnaden på denna punkt i direktiv 2000/29 och genomförandebeslut 2015/789 inte tolkas så, att en sådan rättighet inte föreligger. Sökandena i det nationella målet kan följaktligen inte kritisera unionslagstiftaren för att ha åsidosatt principerna om rimlighet och proportionalitet genom att inte föreskriva om ett system för ersättning.

139. Enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig dess bestämmelser till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Det ska påpekas att medlemsstaterna tillämpar unionsrätten i den mening som avses i denna bestämmelse när de inrättar åtgärder för utrotning eller förhindrande av spridning i enlighet med genomförandebeslut 2015/789, vilket har antagits genom tillämpning av direktiv 2000/29.⁷⁴ De måste således enligt artikel 17 i stadgan inrätta ett system som ger de berörda markägarna rimlig ersättning i förhållande till de destruerade växternas värde.

140. Det ska vidare konstateras, såsom kommissionen har betonat, att de system för ersättning som inrättas av medlemsstaterna i syfte att gottgöra intrång i egendomsrätten som görs i det allmännas intresse, kan berättiga till medfinansiering från unionen i enlighet med förordning (EU) nr 652/2014.⁷⁵

141. Av det ovan anförda följer att det vid granskningen av de frågor som ställts inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789.

IV – Förslag till avgörande

142. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) på följande sätt:

Artikel 6 i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/789 av den 18 maj 2015 om åtgärder för att förhindra introduktion i och spridning inom unionen av *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) ska tolkas så, att den berörda medlemsstaten ska tillämpa den åtgärd för avlägsnande av växter som föreskrivs i artikel 6.2 efter det att de fytoosanitära behandlingar som föreskrivs i artikel 6.4 har genomförts.

Det har vid prövningen av de frågor som ställts inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789.

74 — Jag instämmer inte på denna punkt med lösningen i punkt 55 i domen av den 22 maj 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 maj 2014 om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial, och om ändring av rådets direktiv 98/56/EG, 2000/29/EG och 2008/90/EG, Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002, (EG) nr 882/2004, (EG) nr 396/2005 och (EG) nr 1107/2009, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG om upphävande av rådets beslut 66/399/EEG, 76/894/EEG och 2009/470/EG (EUT L 189, 2014, s. 1).