



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 5 september 2019*

”Fördragsbrott – Växtskydd – Direktiv 2000/29/EG – Skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till och sprids inom Europeiska unionen – Artikel 16.1 och 16.3 – Genomförandebeslut (EU) 2015/789 – Åtgärder för att förhindra att *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) förs in till och sprids inom Europeiska unionen – Artikel 7.2 c – Inneslutningsåtgärder – Skyldighet att omedelbart avlägsna infekterade växter i en 20 km bred markremsa i den angripna zonen – Artikel 7.7 – Övervakningsskyldighet – Årliga undersökningar – Artikel 6.2, 6.7 och 6.9 – Utrotningsåtgärder – Varaktigt och generellt fördragsbrott – Artikel 4.3 FEU – Skyldigheten till lojalt samarbete”

I mål C-443/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 4 juli 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Eggers och D. Bianchi, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino och G. Caselli, avvocati dello Stato,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent) samt domarna C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešić och I. Jarukaitis,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till det beslut som domstolens ordförande fattat, på begäran av Europeiska kommissionen, att avgöra målet med förtur i enlighet med artikel 53.3 i domstolens rättegångsregler,

* Rättegångsspråk: italienska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien
 - har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.2 c 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.) (nedan kallad *Xf*) (EUT L 125, 2015, s. 36), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/764 av den 12 maj 2016 (EUT L 126, 2016, s. 77) (nedan kallat genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse), genom att inte, i inneslutningsområdet, säkerställa ett omedelbart avlägsnande av åtminstone alla växter som har befunnits vara infekterade med *Xylella fastidiosa* (nedan kallad *Xf*) inom ett avstånd av 20 km från inneslutningsområdets gräns mot resten av Europeiska unionens territorium,
 - har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, genom att inte, i inneslutningsområdet, säkerställa övervakningen av förekomsten av *Xf* genom årliga undersökningar vid lämpliga tidpunkter under året, och
 - dessutom har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.2, 6.7, 6.9, 7.2 c och 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, samt de grundläggande skyldigheter som avses i artikel 16.1 i 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 (EGT L 169, 2000, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2017/1279 av den 14 juli 2017 (nedan kallat direktiv 2000/29), och den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU, genom att konstant underlåta att vidta omedelbara åtgärder för att förhindra spridningen av *Xf* och därigenom upprepade gånger åsidosätta de specifika skyldigheter som avses i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, med avseende på de olika angripna områdena, vilket har medfört att bakterien har kunnat sprida sig.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2000/29

- 2 I artikel 16 i direktiv 2000/29 föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall omedelbart till kommissionen och de andra medlemsstaterna anmäla förekomsten på dess territorium av någon av de skadegörare som anges i bilaga I, del A, avsnitt I ...

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.

...

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. ...

...”

- 3 Del A i bilaga I till direktiv 2000/29 innehåller en uppräknings av "[s]kadegörare vilkas införsel och spridning skall förbjudas i alla medlemsstater". Avsnitt II i denna del har rubriken "Skadegörare som har påvisats inom gemenskapen och som är av betydelse för hela gemenskapen". Punkt b i kapitel II i det avsnittet har rubriken "Bakterier". Led 3 i den punkten har följande lydelse: "*Xylella fastidiosa* (Wells et al.)".

Genomförandebesluten 2014/87/EU och 2014/497/EU

- 4 Kommissionens genomförandebeslut 2014/87/EU av den 13 februari 2014 om åtgärder för att förhindra spridning av *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) inom unionen (EUT L 45, 2014, s. 29) antogs med stöd av direktiv 2000/29, särskilt med stöd av artikel 16.3 fjärde meningen i direktivet. I skälen 2–4, 7 och 8 i detta genomförandebeslut anges följande:

”(2) Den 21 oktober 2013 underrättade Italien de andra medlemsstaterna och kommissionen om förekomsten av [*Xf* (nedan kallad den angivna skadegöraren)] inom dess territorium, i två olika områden i provinsen Lecce, i regionen Apulien. Därefter har ytterligare två separata utbrott konstaterats i samma provins. Förekomsten av den angivna skadegöraren bekräftades för flera växtarter, däribland *Olea europaea* L., ..., som uppvisar bladbränna och symptom på snabb tillbakagång. ...

(3) Den 29 oktober 2013 vidtog regionen Apulien nödatgärder för att förebygga och utrota den angivna skadegöraren ... i enlighet med artikel 16.1 i direktiv 2000/29 ...

(4) Italien rapporterade att de kontroller som genomförts inte visade på någon förekomst av den angivna skadegöraren i de angränsande provinserna Brindisi och Taranto.

...

(7) Med tanke på den angivna skadegörarens karaktär är det mycket sannolikt att den sprids snabbt och långt. För att säkerställa att den angivna skadegöraren inte sprids till resten av unionen är det nödvändigt att omedelbart vidta åtgärder. Fram till dess att mer specifik information blir tillgänglig om spektrum av värdorganismer, smittbärare, spridningsvägar och riskreduceringsalternativ är det lämpligt att förbjuda förflyttning [av växter för plantering] ut ur områden som kan innehålla smittade växter.

(8) Med hänsyn till platserna där förekomst av den angivna skadegöraren har konstaterats, det speciella geografiska läget för den administrativa provinsen Lecce och den osäkerhet som råder beträffande avgränsningskriterierna, bör hela provinsen omfattas av förbudet så att detta kan införas snabbt och effektivt.”

- 5 Kommissionen förbjöd därför i artikel 1 i detta första genomförandebeslut "[f]örflyttning av växter för plantering ut ur provinsen Lecce, regionen Apulien, i Italien". Vidare föreskrev kommissionen i artikel 2 att medlemsstaterna årligen skulle genomföra officiella undersökningar av förekomsten av bakterien *Xf* och ålade i artikel 3 medlemsstaterna att se till att den som får kännedom om förekomsten av denna bakterie eller har anledning att misstänka sådan förekomst inom tio kalenderdagar anmäler detta till den behöriga myndigheten.
- 6 Detta genomförandebeslut upphävdes genom kommissionens genomförandebeslut 2014/497/EU av den 23 juli 2014 om åtgärder för att förhindra introduktion i och spridning inom unionen av *Xylella fastidiosa* (Well och Raju) (EUT L 219, 2014, s. 56).
- 7 Genom detta andra genomförandebeslut, vilket har samma rättsliga grund som det första, begränsade kommissionen förflyttning av växter som är värdar för bakterien *Xf* och uppställde olika villkor för införsel av sådana växter till unionen från tredjeländer där det är känt att denna bakterie förekommer (artiklarna 2 och 3). För att utrota bakterien *Xf* och förhindra dess spridning, ålade kommissionen dessutom medlemsstaterna att, när det är nödvändigt, upprätta "avgränsade områden" som består av en "angripen zon" och en "buffertzona", inom vilka medlemsstaterna bland annat är skyldiga att avlägsna alla växter som är infekterade med bakterien *Xf*, alla växter som visar symptom på en möjlig infektion och alla växter som identifierats som troligen infekterade (artikel 7 och bilaga III, avsnitt 2 a).

Genomförandebeslut 2015/789

- 8 Genomförandebeslut 2014/497 upphävdes genom genomförandebeslut 2015/789, vilket antagits på samma rättsliga grund som de två första besluten. Genomförandebeslut 2015/789 innehåller följande skäl:
 - ”(1) Mot bakgrund av de revisioner som kommissionen genomfört och de italienska myndigheternas anmälningar av nya utbrott bör de åtgärder som föreskrivs i kommissionens genomförandebeslut [2014/87] stärkas.
 - ...
 - (4) För att utrota den angivna skadegöraren och förhindra att den sprider sig ytterligare inom resten av unionen bör medlemsstaterna dels upprätta avgränsade områden bestående av en angripen zon och en buffertzona, dels vidta utrotningsåtgärder. ...
 - ...
 - (7) I provinsen Lecce är den angivna skadegöraren redan etablerad i stor utsträckning. När det finns bevis för att den angivna skadegöraren har förekommit i mer än två år i vissa delar av området och inte längre går att utrota, bör det ansvariga officiella organet ha möjlighet att vidta inneslutningsåtgärder i stället för utrotningsåtgärder, så att man åtminstone skyddar produktionsplatser, växter med särskilda kulturella, sociala eller vetenskapliga värden och gränsen mot resten av unionens territorium. Inneslutningsåtgärderna bör syfta till att minimera mängden av bakteriellt inokulat inom området och hålla vektorspopulationen på lägsta möjliga nivå.
 - (8) För att se till att resten av unionens territorium effektivt skyddas mot den angivna skadegöraren, med beaktande av att den eventuellt kan spridas på naturlig väg eller på andra sätt än genom förflyttning av angivna växter avsedda att planteras (t.ex. via människor eller fordon), bör man upprätta en övervakningszon omedelbart utanför den buffertzona som omger den angripna zonen i provinsen Lecce.

...”

- 9 Genomförandebeslut 2015/789 ändrades genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/2417 av den 17 december 2015 (EUT L 333, 2015, s. 43) och därefter genom genomförandebeslut 2016/764. Skälen 1–4 i det sistnämnda beslutet har följande lydelse:

- ”(1) Från det att ... genomförandebeslut [2015/789] antogs och fram till och med februari 2016 har Italien till kommissionen anmält flera utbrott av [*Xf*] (nedan kallad den angivna skadegöraren) i olika delar av det område som omger provinsen Lecce. Utbrotten har ägt rum i flera olika kommuner i provinserna Taranto och Brindisi. Kommissionens senaste revision i november 2015 bekräftade dessutom att de undersökningar som krävs enligt genomförandebeslut [2015/789] endast hade genomförts i mycket begränsad utsträckning i området som omger provinsen Lecce (i regionen Apulien, Italien). Revisionen bekräftade också att det nuvarande undersökningsprogrammet fortfarande inte säkerställer att nya utbrott upptäcks i tid eller att den faktiska omfattningen av den angivna skadegörarens spridning i området kan fastställas exakt.
- (2) Den senaste revisionen bekräftade risken för att den angivna skadegöraren snabbt sprids till resten av det berörda området. Av detta skäl och med tanke på områdets storlek bör den angripna zonen där inneslutningsåtgärder kan vidtas utvidgas så att den sträcker sig utanför provinsen Lecces gräns, och förflyttning av angivna växter från området bör endast tillåtas på mycket stränga villkor. En sådan utvidgning bör ske utan dröjsmål med beaktande av att risken för att den angivna skadegöraren sprids till resten av unionens territorium ökar när vektorinsekternas flygsäsong börjar tidigt på våren. Den angripna zonen bör därför utvidgas till att även omfatta de kommuner, eller delar av vissa kommuner, i provinserna Brindisi och Taranto där det har förekommit utbrott av den angivna skadegöraren eller där det är sannolikt att den skadegöraren redan har spridits och är etablerad. Den angripna zonen bör dock inte omfatta det område som av Italien har förklarats vara fritt från den angivna skadegöraren innan detta beslut antas.
- (3) För att rättsläget ska vara klart bör artikel 7.2 c formuleras om så att det tydligt framgår att de åtgärder som ska vidtas i enlighet med den artikeln gäller i den angripna zonen och inte utanför den.
- (4) För att säkerställa att resten av unionens territorium effektivt skyddas mot den angivna skadegöraren, och med beaktande av inneslutningsområdets utvidgning, bör övervakningszonen ersättas med nya krav för undersökningar i inneslutningsområdet. Dessa krav bör gälla i ett 20 km brett område från gränsen till buffertzonen och in i inneslutningsområdet, och i den omgivande buffertzonen på 10 km.”

- 10 I artikel 1 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta beslut gäller följande definitioner:

- a) *angiven skadegörare*: alla underarter av [*Xf*].
- b) *värdväxter*: växter avsedda att planteras, utom fröer, som tillhör de släkten och arter som förtecknas i kommissionens databas över värdväxter som är mottagliga för [*Xf*] inom unionens territorium och som har befunnits vara mottagliga för den angivna skadegöraren inom unionens territorium eller, om en medlemsstat har avgränsat ett område med avseende på endast en eller flera underarter av den angivna skadegöraren i enlighet med artikel 4.1 andra stycket, som har befunnits vara mottagliga för den eller de underarterna.
- c) *angivna växter*: värdväxter och alla växter avsedda att planteras ...

...”

- 11 Artikel 4 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse har rubriken ”Upprättande av avgränsade områden”. Där anges följande:

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

...

2. Det avgränsade området ska bestå av en angripen zon och en buffertzon.

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 och i de kommuner som förtecknas i bilaga II ska den angripna zonen omfatta åtminstone den provinsen och de kommunerna eller, i förekommande fall, vissa fastigheter (’fogli’) i dessa kommuner.”

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

...”

- 12 Artikel 6 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse har rubriken ”Utrotningsåtgärder”. Där anges följande:

”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 symptom som tyder på att de kan vara infekterade med den angivna skadegöraren eller som misstänks vara infekterade med skadegöraren.

...

7. Den berörda medlemsstaten ska övervaka den angivna skadegörarens förekomst genom årliga undersökningar vid lämpliga tidpunkter. Den ska utföra okulärbesiktning av de angivna växterna samt provta och testa såväl symptomatiska växter som asymtomatiska växter som finns i närheten av de symptomatiska.

Det undersökta området ska i buffertzoner grundas på ett rutnät uppdelat i kvadrater på 100 x 100 m. Varje kvadrat ska okulärbesiktigas.

...

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.

...”

- 13 Artikel 7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse har rubriken ”Inneslutningsåtgärder”. Där anges följande:

”1. Genom undantag från artikel 6 får det ansvariga officiella organet i den berörda medlemsstaten besluta att vidta inneslutningsåtgärder enligt punkterna 2–7, dock endast i den angripna zon som avses i artikel 4.2 tredje stycket ...

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:

...

- c) En plats inom den angripna zon som avses i artikel 4.2 tredje stycket, belägen inom ett avstånd på 20 km från den angripna zonens gräns mot resten av unionens territorium.

...

7. Den berörda medlemsstaten ska övervaka förekomsten av den angivna skadegöraren genom årliga undersökningar vid lämpliga tidpunkter under året, i de områden som ligger inom det avstånd på 20 km som avses i punkt 2 c.

...”

- 14 I bilaga II till genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, som innehåller förteckningen över de kommuner som avses i artikel 4.2 i beslutet, anges kommuner i provinserna Brindisi och Taranto.

Det administrativa förfarandet

- 15 Den 11 december 2015 skickade kommissionen en formell underrättelse till de italienska myndigheterna, med hänsyn till att bakterien *Xf* hade spridits i regionen Apulien (Italien) och den ständigt försämrade situationen alltsedan oktober 2013. Kommissionen kritiserade de italienska myndigheterna för att dels ha underlåtit att avlägsna infekterade växter och växter som var föremål för specifika skyldigheter, i enlighet med artiklarna 6.2 och 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789, dels ha åsidosatt sin skyldighet att genomföra undersökningar i enlighet med artiklarna 6.7 och 8.2 i detta genomförandebeslut.

- 16 Den 10 februari 2016 besvarade de italienska myndigheterna denna formella underrättelse. De framhöll därvid särskilt att Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) hade antagit suspensiva åtgärder och den 22 januari 2016 framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF, angående giltigheten av artikel 6.2 a i genomförandebeslut 2015/789, vilken avsåg skyldigheten att avverka träd inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna. De italienska myndigheterna meddelade att avverkningsen av träd hade blivit kraftigt försenad på grund av domstolarnas åtgärder och att det hade blivit rättsligt omöjligt att genomföra en del av genomförandebeslut 2015/789.

- 17 Genomförandebeslut 2016/764 ändrade den geografiska omfattningen av de anmärkningar som hade åberopats i den formella underrättelsen av den 11 december 2015. Den 25 juli 2016 sände därför kommissionen en kompletterande formell underrättelse till de italienska myndigheterna i vilken den gjorde gällande att Republiken Italien hade gjort sig skyldig till ett fortsatt och varaktigt åsidosättande av sina specifika skyldigheter enligt genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse och av den allmänna skyldighet som avses i artikel 16.1 i direktiv 2000/29. Kommissionen gjorde dessutom gällande att Republiken Italien hade åsidosatt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU. I denna formella underrättelse angavs dessutom bland annat att infekterade växter inte omedelbart hade avlägsnats och att det förekommit brister i fråga om undersökningar.
- 18 Den 26 augusti 2016 framhöll de italienska myndigheterna, som svar på den kompletterande formella underrättelsen, att det inte längre förelåg några rättsliga hinder för att genomföra den övervakning och de avlägsnandeåtgärder som föreskrevs i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse och att denna verksamhet hade återupptagits eller stod i begrepp att återupptas. De lämnade samtidigt härmed ytterligare upplysningar om genomförandet av inneslutningsåtgärderna och den övervakningsverksamhet som bedrivits under åren 2015 och 2016.
- 19 Den 14 juli 2017 avgav kommissionen ett motiverat yttrande, i vilket den gjorde gällande att Republiken Italien hade gjort sig skyldig till flera överträdelser av unionsrätten. För det första kritiserades Republiken Italien för att i strid med artikel 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse inte omedelbart ha avverkat infekterade växter i inneslutningsområdet. För det andra kritiserade kommissionen medlemsstaten för att ha åsidosatt artiklarna 6.3, 6.7, 6.9, 7.2, 7.3 och 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, då denna medlemsstat hade åsidosatt sin skyldighet att säkerställa provtagning inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna, såväl i inneslutningsområdet som i buffertzonen, samt hade underlåtit att övervaka situationen i fråga om förekomsten av *Xf* genom årliga undersökningar vid lämpliga tidpunkter. För det tredje gjorde kommissionen gällande att Republiken Italien hade gjort sig skyldig till ett konstant och generellt åsidosättande av skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra spridningen av *Xf*, i strid med artikel 16.1 i direktiv 2000/29 och med artiklarna 6.2 och 7.2 i det nämnda genomförandebeslutet 2015/789 i ändrad lydelse. För det fjärde kritiserade kommissionen denna medlemsstat för att ha åsidosatt den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU, genom att den underlåtit att agera i olika avseenden och därigenom inte kunnat förhindra att sjukdomen spridits mer än 40 km sedan år 2015.
- 20 De italienska myndigheterna besvarade det motiverade yttrandet den 14 september 2017. Myndigheterna erkände att situationen var allvarlig och att de hade en skyldighet att omedelbart avlägsna växterna, men framhöll bland annat att avverkningen hade förbättrats avsevärt genom de nya förfaranden som antagits på regional nivå.
- 21 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Italien i maj 2018 inte hade rättat sig efter den begäran om omedelbart ingripande som framstälts i det motiverade yttrandet, för att förhindra spridningen av *Xf*, och att skadegöraren hade spridit sig kraftigt inom inneslutningsområdet och buffertzonen till följd av att påpekade brister inte hade avhjälpats, väckte kommissionen talan i detta mål.

Talan

Den första anmärkningen: åsidosättande av artikel 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse

Parternas argument

- 22 Genom sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien inte har iakttagit skyldigheten att omedelbart avlägsna infekterade växter, som föreskrivs i artikel 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, genom att låta ett stort antal växter vara kvar på platsen under flera månader, och ibland till och med längre än ett år, efter det att infektionen upptäckts och under vektorinsekternas flygsäsong. Den tid som förflyter från den tidpunkt då sjukdomen upptäcks och den tidpunkt då de infekterade växterna faktiskt avverkas bör emellertid begränsas till enbart några dagar och får under alla omständigheter inte överstiga tio arbetsdagar, beroende på omständigheterna.
- 23 I förevarande fall uppgick andelen infekterade växter som hade avverkats av de italienska myndigheterna vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 14 september 2017, till endast 78 procent av de infekterade växter som upptäckts vid övervakningen år 2016. Nämda datum fanns fortfarande 191 träd som skulle avlägsnas. En analys av de uppgifter som dessa myndigheter lämnat visar dessutom att avsevärd tid förflyter mellan den tidpunkt då de infekterade växterna upptäcks och den tidpunkt då ett avverkningsföreläggande utfärdas och delges, nämligen cirka åtta veckor. Behovet av att identifiera ägarna och delge dem avverkningsbeslutet är ett av huvudskälen till förseningen. Om det visar sig vara omöjligt att identifiera ägarna, kan avverkningsbeslutet inte delges och myndigheterna kan därmed inte genomföra avverkningsbeslutet. Om ägaren motsätter sig åtgärden, kan de italienska myndigheterna dessutom inte säkerställa ett omedelbart avlägsnande av de infekterade växterna.
- 24 Skyldigheten att omedelbart avlägsna växterna förutsätter emellertid att de behöriga myndigheterna agerar utan dröjsmål. De erfarenheter som gjorts i Italien och andra medlemsstater där förekomst av bakterien *Xf* har konstaterats visar att det är möjligt att avlägsna ett infekterat träd på mindre än en vecka. När den tid som förflutit från det att bakterien upptäckts till dess att de infekterade växterna har avverkats har varit mycket längre än så, har spridningen av bakterien fortsatt. Eftersom de flesta vektorinsekterna kan förflytta sig upp till 100 meter på 12 dagar, är det av avgörande betydelse att ingripandet sker omedelbart. Detta gäller i än högre grad inneslutningsåtgärderna i den del av den angripna zonen som avses i artikel 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, i vilken avlägsnandeskyldigheten enbart gäller de infekterade växterna.
- 25 Minimeringen av den tid som förflyter mellan upptäckten av infekterade växter och deras avlägsnande utgör således det enda sättet att förhindra spridningen av skadegöraren i resten av unionen. Medlemsstaterna har i detta avseende en skyldighet att uppnå ett visst resultat. Genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse är nämligen direkt tillämpligt och ger inte medlemsstaten något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller genomförandet av beslutet. Skyldigheten att avlägsna infekterade växter kan således inte tolkas så, att den endast innebär en skyldighet att föreskriva åtgärder för att avlägsna växter, och inte en skyldighet att genomföra dessa åtgärder.
- 26 I domen av den 9 juni 2016, *Pesce m.fl.* (C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428) konstaterade domstolen att kommissionen hade legitima skäl att anse att skyldigheten att omedelbart avlägsna infekterade växter utgjorde en lämplig och nödvändig åtgärd för att förhindra spridningen av bakterien *Xf*. Domstolen konstaterade även att kommissionen hade gjort en avvägning mellan de olika aktuella intressena. Detta gäller i än högre grad den åtgärd som avses i artikel 7.2 c i

genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, enligt vilken endast infekterade träd ska avlägsnas. Ett snabbt avlägsnande av de infekterade växterna innan vektorinsekternas flygsäsong börjar är dessutom särskilt viktigt med hänsyn till de konstanta och ständiga förseningar som har konstaterats beträffande de årliga undersökningarna.

- 27 De rättsliga och praktiska problem som Republiken Italien har gjort gällande, som är kopplade till identifieringen av markägarna och till de rättsprocesser som vissa av dem har inlett, kan inte motivera att infekterade träd har avlägsnats först flera månader efter det att infektionen upptäckts. Denna medlemsstat kan ännu mindre hänvisa till nationella bestämmelser av allmän karaktär, även om dessa bestämmelser har antagits med stöd av andra bestämmelser i unionsrätten. Kommissionen motsätter sig inte att markägarna deltar på lämpligt sätt eller att de utövar sina rättigheter och utnyttjar sina möjligheter att väcka talan. Republiken Italiens skyldighet att uppnå ett visst resultat innebär emellertid, i enlighet med artikel 6.9 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, att denna medlemsstat är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att kunna agera omedelbart, så snart ett infekterat träd har upptäckts. De italienska myndigheterna har i enlighet med denna skyldighet under år 2015 använt sig av nationella nödtåtgärder för att komma till rätta med det första utbrottet.
- 28 Republiken Italien har gjort gällande att ordet "omedelbart" i artikel 7.2 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse ska tolkas mot bakgrund av innehållet i själva skyldigheten och de rättsliga villkor som är tillämpliga på denna.
- 29 Eftersom ett beslut om att infekterade växter ska avlägsnas har en betydande inverkan på den enskilda äganderätten, är det nämligen nödvändigt att först identifiera ägaren och delge denne beslutet. Med hänsyn till den särskilda ordningen för ägande och förvaltning av jordbruksmark i regionen Apulien var det i förevarande fall mycket svårt att identifiera ägarna, eftersom dessa i ett stort antal fall hade avlidit eller var bosatta utanför regionen Apulien, vilket försenade delgivningen. Det var dessutom fråga om ett betydande antal mycket stora olivträd.
- 30 Därtill kommer att Procura della Repubblica di Lecce (allmänna åklagaren i Lecce, Italien) den 18 december 2015 som en nödtåtgärd beslutade om kvarstad på samtliga olivträd som skulle ha avverkats, vilket medförde att det var rättsligt omöjligt att genomföra åtgärderna mellan den 28 december 2015, då Giudice delle indagini preliminari presso Tribunale di Lecce (förundersökningsdomaren vid domstolen i Lecce, Italien) meddelade sitt beslut, och den 25 juli 2016, då kvarstaden hävdes.
- 31 De aktuella avlägsnandebesluten ifrågasattes även kraftigt med hänvisning till att sambandet mellan uttorkningen av olivträden och bakterien *Xf* inte var tillräckligt klarlagt under den period då dessa beslut skulle genomföras. Denna osäkerhet upphörde först genom ett vetenskapligt yttrande från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) av den 31 mars 2016. Det pågår emellertid fortfarande en desinformationskampanj på nationell nivå, enligt vilken de infekterade växterna bör behandlas i stället för att avverkas.
- 32 Genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse kan dessutom inte anses föreskriva en skyldighet för medlemsstaterna att uppnå ett visst resultat, bestående i att se till att infekterade träd avverkas inom mycket kort tid efter det att de har konstaterats vara infekterade. I lydelsen av artikel 7.2 i detta genomförandebeslut 2015/789 talas det nämligen om en handling, nämligen "avlägsna", och inte om resultatet av denna handling. När det inte finns någon sådan skyldighet att uppnå ett visst resultat krävs, såsom framgår av punkterna 107 och 108 i domen av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), att det görs en bedömning i varje enskilt fall av huruvida de åtgärder som en medlemsstat har vidtagit har varit lämpliga, oberoende av huruvida syftet med lagstiftningen har uppnåtts. I förevarande fall visar de komplexa åtgärder som Republiken Italien vidtagit i fråga om reglering, organisation och resursförvaltning, för att anta och genomföra besluten i fråga, att denna medlemsstat har uppfyllt sina skyldigheter enligt nämnda genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse.

Domstolens bedömning

- 33 Enligt artikel 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse var den berörda medlemsstaten skyldig att inom det så kallade "inneslutningsområdet" – vilket utgjordes av den del av den angripna zonen som inbegrep provinsen Lecce och de kommuner som räknas upp i bilaga II till detta beslut, samtliga belägna i provinserna Brindisi och Taranto – såsom en inneslutningsåtgärd "omedelbart" avlägsna åtminstone alla växter som befunnits vara infekterade med den angivna skadegöraren, det vill säga bakterien *Xf*, om de befinner sig på en plats inom detta område som är belägen inom ett avstånd på 20 km från det nämnda områdets gräns mot resten av unionens territorium (nedan kallat den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet).
- 34 Det följer av domstolens fasta praxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet varför senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, dom av den 21 mars 2019, kommissionen/Italien, C-498/17, EU:C:2019:243, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 35 I förevarande fall löpte den frist som angavs i det motiverade yttrandet ut den 14 september 2017.
- 36 Republiken Italien har emellertid inte bestritt att av de totalt 886 infekterade växter som hade upptäckts vid den undersökning som genomfördes inom ramen för övervakningsinsatsen för år 2016, hade en betydande andel, det vill säga 191 växter, motsvarande nästan 22 procent av det totala antalet infekterade växter, ännu inte avlägsnats från den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet.
- 37 Denna medlemsstat har inte heller bestritt att avlägsnandet av infekterade växter inom denna markremsa på 20 km, när det väl ägde rum, skedde först flera månader efter det att dessa växter hade konstaterats vara infekterade.
- 38 Ordalydelsen i artikel 7.2 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse ger emellertid inte något utrymme för rimligt tvivel på denna punkt. Ordet "omedelbart" i denna bestämmelse är nämligen, med beaktande av dess normala betydelse i vanligt språkbruk, inte förenligt med en tidsutdräkt på flera veckor eller, som i förevarande fall, till och med flera månader.
- 39 Denna tolkning vinner stöd av Efsas yttranden av den 6 januari 2015 och den 17 mars 2016, enligt vilka spridningen av bakterien *Xf* endast kan förhindras genom att de infekterade växterna avlägsnas snabbt. De konstateranden som gjorts i detta avseende i yttrandena har inte ifrågasatts. Såsom framgår av de vetenskapliga uppgifter som kommissionen har anfört till stöd för sin talan, vilka inte heller har ifrågasatts av Republiken Italien, förflyttar sig nämligen vektorinsekten, i detta fall striten, nästan 100 m på enbart 12 dagar.
- 40 I den revisionsrapport som upprättades av kommissionen för år 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)*) (slutrappport från den revision som genomförts i Italien mellan den 28 maj 2018 och den 1 juni 2018 för att bedöma situationen och de officiella kontrollerna av *Xylella fastidiosa*), GD (HÅLSA) 2018–6485, s. 23 och 24) (nedan kallad 2018 års revisionsrapport) understryks uttryckligen att mer än 90 procent av de infektionsfall som identifierats under övervakningen för år 2016, vilken avslutades i maj 2017, har upptäckts i närheten av växter som bedömts vara infekterade under år 2015 och som tagits bort först efter betydande förseningar.
- 41 I motsats till vad Republiken Italien har gjort gällande kan omedelbarhetskravet i artikel 7.2 i beslut 2015/789 i ändrad lydelse inte tolkas så, att det endast avser de nationella myndigheternas antagande av beslut som syftar till att avlägsnande ska ske.

- 42 Det framgår nämligen såväl av denna bestämmelses ordalydelse, som utan tvetydighet kräver att de infekterade växterna ska "avlägsnas", som av bestämmelsens ändamålsenliga verkan, att detta krav endast kan avse själva avlägsnandet, eftersom det endast är det faktiska avlägsnandet av de infekterade växterna, och inte antagandet av beslut om att så ska ske, som kan förhindra spridningen av bakterien *Xf*, vilket, såsom framgår av bland annat skälen 4, 7 och 8 i genomförandebeslut 2015/789, samt skälen 1, 2 och 4 i genomförandebeslut 2015/2417, utgör det mål som eftersträvas genom genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse och särskilt genom inneslutningsåtgärderna (se, analogt, dom av den 9 juni 2016, *Pesce m.fl.*, C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 54).
- 43 Ett sådant avlägsnande är således ägnat att uppnå det mål som eftersträvas genom direktiv 2000/29, med stöd av vilket genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse har antagits, vilket är att säkerställa en hög växtskyddsnivå i fråga om införsel till unionen av skadegörare i produkter som importeras från tredje land (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2003, *Anastasiou m.fl.*, C-140/02, EU:C:2003:520, punkt 45).
- 44 Av detta följer att medlemsstaterna genom artikel 7.2 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse åläggs en preciserad skyldighet att uppnå ett visst resultat vad gäller avlägsnandet av växter som är infekterade med bakterien *Xf* och att det objektiva konstaterandet att denna skyldighet har åsidosatts i sig är tillräckligt för att det ska anses föreligga ett fördragsbrott. Den situation som är aktuell i förevarande mål är således inte jämförbar med den situation som domstolen prövade i punkterna 107 och 108 i domen av den 5 april 2017, *kommissionen/Bulgarien* (C-488/15, EU:C:2017:267), vilken har åberopats av Republiken Italien.
- 45 Vad gäller de olika fysiska, administrativa och rättsliga hinder som Republiken Italien har anfört för att motivera förseningen med att avlägsna de infekterade växterna från den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet – hinder i form av förekomsten av ett betydande antal mycket stora olivträd, skyldigheten enligt nationell rätt att identifiera ägarna av de berörda fastigheterna och att delge dem avlägsnandebesluten samt det förhållandet att talan väckts vid domstol för att förhindra avverkning – erinrar domstolen om att en medlemsstat enligt domstolens fasta praxis inte kan åberopa förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som följer av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 21 mars 2019, *kommissionen/Italien*, C-498/17, EU:C:2019:243, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 46 Republiken Italien har för övrigt inte bestritt att den, i likhet med vad kommissionen gjort gällande, hade kunnat anta nationella bestämmelser, med stöd av att det förelåg en nödsituation, och i dessa hade kunnat föreskriva, i likhet med hur den gjort i motsvarande lagstiftning som antagits under år 2015, snabbare förfaranden för att övervinna sådana administrativa och rättsliga hinder.
- 47 Domstolen konstaterar vidare att även om den kvarstad som i ett straffrättsligt förfarande beslutats av Procura della Repubblica di Lecce (allmänna åklagaren i Lecce) och fastställts av Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce (förundersökningsdomaren vid domstolen i Lecce) varit av sådan beskaffenhet att den under första halvåret 2016 förhindrat att infekterade olivträd avlägsnades i hela det berörda området, antog de italienska myndigheterna, såsom kommissionen gjort gällande utan att på allvar motsägas av den italienska regeringen, inte de omedelbara åtgärder som krävs enligt artikel 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse efter det att kvarstadsbeslutet upphävts.
- 48 Talan ska följaktligen bifallas, såvitt avser den första anmärkningen.

Den andra anmärkningen: åsidosättande av artikel 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse

Parternas argument

- 49 Kommissionen har genom sin andra anmärkning kritiserat Republiken Italien för att inte ha uppfyllt sin skyldighet att övervaka förekomsten av bakterien *Xf* inom den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet i enlighet med artikel 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse.
- 50 Vad gäller år 2016 inleddes den undersökning som syftade till att upptäcka förekomsten av bakterien *Xf* i augusti 2016 och avslutades i maj 2017. Den undersökning som genomfördes inom ramen för övervakningsprogrammet för år 2017 inleddes i juli 2017 och avslutades i april 2018. Dessa undersökningar har därigenom delvis utförts under delar av året som inte lämpade sig för att upptäcka symtom på en infektion av växter och lövfällande träd, det vill säga under vintermånaderna, när lövfällande träd och örtartade växter inte längre har några blad. Okulärbesiktningarnas effektivitet, som medel för att upptäcka misstänkta infektionsfall, var således kraftigt reducerad.
- 51 Skyldigheten att genomföra årliga undersökningar ”vid lämpliga tidpunkter under året ” enligt artikel 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse kräver emellertid, i enlighet med syftet med detta beslut och med direktiv 2000/29, som är att förhindra att sjukdomen sprids, att denna undersökning genomförs under en period av året då denna sjukdom kan upptäckas, vilket för olivträdens del är under sommarperioden. Med beaktande av skyldigheten att ge in en rapport senast den 31 december och för att göra det möjligt att avlägsna de infekterade växterna före vårens ankomst, då vektorinsekten för bakterien *Xf* börjar sprida sig, bör undersökningen avslutas före årsskiftet.
- 52 Genomförandebeslut 2015/789 ålägger således medlemsstaterna en skyldighet att avsluta sin årliga övervakning vid en sådan tidpunkt att de kan lägga fram en rapport och en ny handlingsplan för det efterföljande året före utgången av december månad. Det anges tydligt i detta genomförandebeslut att övervakningen inte bara ska ske vid den tidpunkt som vetenskapligt sett är den lämpligaste för att upptäcka infekterade träd, utan även vid en tidpunkt som garanterar att träden omedelbart kan avverkas, och med säkerhet kan avverkas före den kommande flygsäsongen.
- 53 Republiken Italien har gjort gällande att inledandet av övervakningen i augusti 2016 sammanfaller med den period som anses vara optimal för den största delen av värdarna för *Xf*, det vill säga den period då de typiska symtomen på bladbränna blir synliga på mogna blad.
- 54 De infektioner som orsakas av *Xf* skiljer sig för övrigt åt vad gäller deras symtom och allvar, beroende på vilken värd och vilken underart av bakterien som det är fråga om. På olivträd visar sig inte skador som bakterien orsakar genom de typiska symtomen avseende bladbränna på mogna blad i slutet av sommarsäsongen, utan framför allt i form av en typisk uttorkning av ett mer eller mindre stort antal grenar.
- 55 Bevis som insamlats på plats tyder emellertid på att symtomen kan visa sig under hela året. Detta framgår även av riktlinjerna för undersökning av förekomsten av *Xf* i unionen av den 16 december 2015, vilka antagits av kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet och publicerats på dess webbplats. Infektioner som uppstått under sommarsäsongen kan dessutom upptäckas på olivträd från och med den tredje månaden efter den eventuella överföringen. Det var således möjligt att tidigt, under vinterperioden, upptäcka infektioner i det initiala stadiet vilka uppkommit under den föregående sommarsäsongen.

Domstolens bedömning

- 56 Enligt artikel 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse var den berörda medlemsstaten skyldig att övervaka förekomsten av den angivna skadegöraren genom att göra årliga undersökningar "vid lämpliga tidpunkter under året" inom den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet.
- 57 Även om det i denna bestämmelses lydelse inte anges att de årliga undersökningarna i fråga ska genomföras vid en bestämd tidpunkt på året, och de behöriga nationella myndigheterna således ges ett bedömningsutrymme i detta avseende, är det likväl så, att dessa årliga undersökningar, enligt bestämmelsens lydelse, ska genomföras vid en "lämplig" tidpunkt.
- 58 Det syfte som eftersträvas med genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, och särskilt med de inneslutningsåtgärder som avses i artikel 7.2 c i beslutet, är, såsom framgår av punkt 42 ovan, att förhindra spridningen av bakterien *Xf*. Med hänsyn till detta syfte måste det anses att de nämnda undersökningarna ska genomföras vid en tid på året då det är möjligt att både upptäcka infekterade växter och vidta inneslutningsåtgärder avseende infektionen, vilket enligt denna bestämmelse består i att omedelbart avlägsna de infekterade växterna.
- 59 Det har i förevarande fall inte bestritts att den undersökning som genomförts inom ramen för övervakningen för år 2016, för att upptäcka förekomsten av bakterien *Xf* i den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet inleddes i augusti 2016 och avslutades i maj 2017.
- 60 Domstolen konstaterar härvidlag att, såsom kommissionen gjort gällande, en sådan undersökning, som avslutas under våren, som utgör vektorinsektens flygsäsong och, vilket inte har ifrågasatts, är den period då bakterien *Xf* på nytt börjar spridas, medför att de behöriga nationella myndigheterna i praktiken saknar möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt vidta inneslutningsåtgärder inom den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet genom att avlägsna infekterade växter före denna spridningsperiods början.
- 61 Även om det antas att bakterien *Xf*, såsom Republiken Italien har gjort gällande, kan upptäckas under hela året, vilket kommissionen har bestritt, är det likväl så, att den årliga undersökning som föreskrivs i artikel 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse ska avslutas vid en så tidig tidpunkt på året, före början av våren, att de infekterade växterna kan avlägsnas vid en ändamålsenlig tidpunkt i enlighet med det krav som föreskrivs i punkt 2 c i denna artikel.
- 62 Talan ska följaktligen bifallas, såvitt avser den andra anmärkningen.

Den tredje anmärkningen: ett varaktigt och generellt åsidosättande av skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra spridningen av bakterien *Xf*

Parternas argument

- 63 Genom sin tredje anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien har gjort sig skyldig till ett varaktigt och generellt åsidosättande av sin skyldighet att förhindra spridningen av *Xf*, vilket tagit sig konkret uttryck i upprepade åsidosättanden i olika avseenden av de bestämmelser som föreskrivs i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse. Republiken Italien har härigenom inte endast åsidosatt de skyldigheter som följer av artiklarna 6.2, 6.7, 6.9, 7.2 c och 7.7 i detta genomförandebeslut, utan även den grundläggande skyldighet som anges i artikel 16.1 i direktiv 2000/29 och den skyldighet till lojalt samarbete som avses i artikel 4.3 FEU.

- 64 Ett generellt och varaktigt åsidosättande kan inte endast konstateras när en medlemsstat har underlåtit att iaktta de skyldigheter som åligger den enligt unionsrätten i fråga om specifika situationer som har åtgärdats innan överträdelseförfarandet är tillräckligt långt framskridet, utan även, och i ännu högre grad, när den berörda medlemsstaten, såsom i förevarande fall, inte har åtgärdat tidigare åsidosättanden vilket har lett till att en bakterie har spridits vilket i sin tur medfört att åtgärder som antagits av kommissionen, avseende särskilda områden som omfattas av utrotnings- och inneslutningsskyldigheter, måste ändras.
- 65 Om konstaterandet att det föreligger ett åsidosättande av de specifika skyldigheter som följer av det tillämpliga genomförandebeslutet i förevarande fall begränsades till de områden som berörs vid en viss tidpunkt, skulle detta innebära att kommissionen endast försökte uppnå ett föränderligt mål. Det mål som denna institution eftersträvar består emellertid i att utrota bakterien *Xf* eller åtminstone förhindra att den sprider sig utanför det område som redan är angripet. Den grundläggande skyldigheten att avlägsna infekterade växter är följaktligen oförändrad under tidens gång, även om den är tillämplig på olika områden i enlighet med de på varandra följande genomförandebesluten. Antagandet av ett sådant beslut befriar vidare inte medlemsstaterna från deras grundläggande skyldighet enligt artikel 16.1 i direktiv 2000/29 att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra spridningen av bakterien *Xf*.
- 66 Den omständigheten att de italienska myndigheterna konsekvent har underlåtit att omedelbart avlägsna de infekterade växterna efter underrättelsen i oktober 2013 om det första upptäckta utbrottet i den sydligaste delen av regionen Apulien har gjort det möjligt för bakterien *Xf* att successivt sprida sig över hela ”klacken på den italienska stöveln”. Denna spridning har förvärrats av de italienska myndigheternas underlåtenhet att i rätt tid genomföra årliga utredningar före början av vektorinsektens flygsäsong.
- 67 De uppgifter som de italienska myndigheterna lämnade under år 2018 och som avsåg resultaten av den försenade undersökning som gjordes för år 2017 i inneslutningsområdet visar på förekomsten av tusentals infekterade träd och visar återigen på de betydande förseningarna i fråga om avverkningen av de infekterade träden under vektorinsektens flygsäsong. Dessa uppgifter, såsom de framgår av 2018 års revisionsrapport, visar särskilt att ett stort antal infekterade träd inte avverkats utan stod kvar under vektorinsektens flygsäsong år 2018, vilket bidragit till spridningen av bakterien *Xf*. Eftersom inneslutningsområdet och buffertzonen, vilka föreskrivs i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, därmed inte längre fyllde sina avsedda funktioner, flyttades dessa områden vid två tillfällen längre norrut. Denna förändring visar att bakterien *Xf* spritt sig från provinsen Lecce till hela provinserna Brindisi och Taranto.
- 68 Den omständigheten att myndigheterna i en medlemsstat inte har varit i stånd att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra uppkomsten av en viss situation, såsom miljöförstöring, är i sig ett bevis på att en skyldighet har åsidosatts. Spridningen av bakterien *Xf* i hela regionen Apulien och i riktning mot resten av kontinenten mellan åren 2013 och 2018, utan att de italienska myndigheterna har kunnat förhindra detta, är tillräcklig för att visa att dessa konstant har underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra spridningen av *Xf*, i strid med de bestämmelser som avses med den tredje anmärkningen.
- 69 Republiken Italien har gjort gällande att den successiva spridningen av infektionen i regionen Apulien, som är uppenbart oönskad i förhållande till de mål som eftersträvas med genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, inte uteslutande kan tillskrivas Republiken Italien och inte i sig kan visa att denna medlemsstat har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt åsidosättande.
- 70 Denna spridning är nämligen ett naturligt fenomen som, som sådant, inte automatiskt kan förhindras genom åtgärder av människan, utan endast kan kontrolleras och fördröjas. Även om myndigheternas verksamhet avseende reglering, organisation och administration av åtgärderna utgör en av de faktorer som måste genomföras för att begränsa spridningen av bakterien, är det inte rimligt att påstå att

denna verksamhet i sig ska förhindra den oönskade spridningen av infektionen. Spridningen beror nämligen just på faktorer som inte har något samband med administrationens agerande och som under alla omständigheter är en oskiljaktig del av fenomenet med smittsamma växtsjukdomar.

Domstolens bedömning

- 71 Genom denna anmärkning har kommissionen i huvudsak gjort gällande att den omständigheten att bakterien *Xf* inte har upphört att sprida sig i regionen Apulien sedan år 2013, och att Republiken Italien följaktligen inte har uppnått det resultat som avses i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, visar att denna medlemsstat har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt åsidosättande av skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra spridningen av bakterien.
- 72 Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att Republiken Italien upprepade gånger har åsidosatt såväl de specifika skyldigheter som föreskrivs i artikel 7.2 c och 7.7 i genomförandebeslutet, vilka är föremål för de två första anmärkningarna, som de skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.2, 6.7 och 6.9 i nämnda genomförandebeslut. Härigenom har denna medlemsstat även åsidosatt den grundläggande skyldighet som anges i artikel 16.1 i direktiv 2000/29 och den skyldighet till lojalt samarbete som avses i artikel 4.3 FEU.
- 73 Det ska i detta sammanhang erinras om att det framgår av domstolens fasta praxis att kommissionen samtidigt får vidta åtgärder för att få fastställt att vissa bestämmelser i unionsrätten inte följts på grund av inställningen hos myndigheterna i en medlemsstat med avseende på konkreta, särskilt angivna situationer, och för att få fastställt att nämnda bestämmelser inte följts på grund av att myndigheterna har antagit en allmän praxis som strider mot dessa bestämmelser, varvid de ovannämnda specifika situationerna i förekommande fall skulle utgöra en illustration av detta förhållande (se, bland annat, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 27, och dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 33).
- 74 En förvaltningspraxis kan nämligen utgöra föremål för en fördragsbrottstalan om den är tillräckligt varaktig och utbredd (se, bland annat, dom av den 29 april 2004, kommissionen/Tyskland, C-387/99, EU:C:2004:235, punkt 28, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 28, och dom av den 26 april 2007, kommissionen/Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 21).
- 75 Det följer av domstolens praxis att i den mån talan syftar till att få fastställt att de behöriga nationella myndigheterna har gjort sig skyldiga till ett generellt fördragsbrott har den omständigheten att brister har åtgärdats, vilka påpekats i ett enskilt fall, inte nödvändigtvis fått till följd att den allmänna och fortlöpande inställningen hos dessa myndigheter, vilken kommit till uttryck i dessa specifika brister, har upphört. I ett sådant fall kan kompletterande uppgifter som syftar till att styrka att det påstådda fördragsbrottet varit generellt och varaktigt och som åberopas under förfarandet vid domstolen i princip inte avvisas (se, bland annat, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, punkterna 32 och 37, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 42, och dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkterna 47 och 48).
- 76 I synnerhet gäller att en talan som rör ett fördragsbrott som påstås ha varit varaktigt får omfatta faktiska omständigheter som inträffat efter det att det motiverade yttrandet avgavs, under förutsättning att dessa omständigheter är av samma slag och legat till grund för samma beteende som de i yttrandet påtalade omständigheterna (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 43, och dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 49).

- 77 Det ska vidare erinras om att kommissionen, såsom den har gjort gällande till stöd för förevarande anmärkning, kan begära att domstolen ska fastställa att fördragsbrott har begåtts genom att det resultat som avses i en unionsrättsakt inte har uppnåtts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 2006, kommissionen/Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 78 Enligt fast rättspraxis avseende bevisbördan i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF ankommer det likväl på kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet. Det är kommissionen som ska förse domstolen med de uppgifter som denna behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger, och den får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 27 april 2006, kommissionen/Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 48, och dom av den 2 maj 2019, kommissionen/Kroatien (Biljane Donje-deponin), C-250/18, ej publicerad, EU:C:2019:343, punkt 33).
- 79 Såsom kommissionen har påpekat har domstolen redan slagit fast att den omständigheten att en faktisk situation föreligger, som medför en betydande miljöförstöring under en längre tid utan att de behöriga myndigheterna ingriper, kan visa att medlemsstaterna har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges i en särskild bestämmelse i ett direktiv för att uppnå det syfte som föreskrivs i denna bestämmelse. Domstolen har emellertid även preciserat att det i princip inte är möjligt att av det förhållandet att en faktisk situation är oförenlig med detta mål direkt dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga nödvändigtvis har åsidosatt de skyldigheter som följer av denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2007, kommissionen/Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 37, och dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Slovenien, C-140/14, ej publicerad, EU:C:2015:501, punkt 69 och där angiven rättspraxis).
- 80 Med beaktande av kommissionens skyldighet att bevisa det påstådda fördragsbrottet, vilken det erinrats om i punkt 78 ovan, kan kommissionen inte, med hänvisning till att den berörda medlemsstaten har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt åsidosättande av sina skyldigheter enligt unionsrätten, underlåta att fullgöra denna skyldighet att bevisa det påstådda fördragsbrottet genom att anföra konkreta omständigheter som innebär att de särskilda bestämmelser som kommissionen åberopar har åsidosatts och i stället grunda sig på rena presumtioner eller schematiska orsakssamband (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 78).
- 81 Kommissionen kan i förevarande fall följaktligen inte enbart av den omständigheten att det resultat som avses i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse inte har uppnåtts dra slutsatsen att Republiken Italien har åsidosatt de specifika skyldigheter som föreskrivs i detta genomförandebeslut för att uppnå detta resultat, såvida inte kommissionen, med stöd av konkreta bevis, i övrigt kan visa att denna medlemsstat faktiskt har gjort sig skyldig till ett sådant åsidosättande.
- 82 Även om det framgår av prövningen av de två första anmärkningarna att kommissionen har styrkt att Republiken Italien har åsidosatt de specifika skyldigheter som föreskrivs i artikel 7.2 c och 7.7 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse och även om den bevisning som kommissionen har åberopat till stöd för den tredje anmärkningen, särskilt revisionsrapporten från år 2018, visar att denna överträdelse har fortsatt efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, har kommissionen inte lagt fram någon som helst konkret bevisning som kan styrka att denna medlemsstat har åsidosatt de specifika skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.2, 6.7 och 6.9 i genomförandebeslutet.
- 83 Åsidosättandet av sistnämnda bestämmelser – vilka rör utrotningsåtgärder i det avgränsade området, inklusive det angripna området och buffertzonen, avseende såväl infekterade växter som växter som befinner sig inom en radie av 100 meter runt de infekterade växterna, särskilt bakterien *Xf*:s värdväxter, oavsett deras hälsotillstånd – kan emellertid inte under några omständigheter styrkas genom uppgifter som visar att andra bestämmelser, i artikel 7.2 c och 7.7 i nämnda

genomförandebeslut har åsidosatts, vilka enbart avser de växter som är infekterade inom den 20 km breda markremsan i inneslutningsområdet, vilken endast är belägen i det angripna området och endast är en del av detta.

- 84 Av detta följer att kommissionen, genom att grunda slutsatsen att Republiken Italien har åsidosatt de specifika skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.2, 6.7 och 6.9 i genomförandebeslut 2015/789 på konstaterandet att bakterien *Xf* sedan år 2013 inte har upphört att sprida sig inom regionen Apulien, presumerar förekomsten av detta åsidosättande och att det finns ett orsakssamband mellan detta åsidosättande och spridningen av bakterien *Xf*.
- 85 I avsaknad av sådana konkreta bevis för ett åsidosättande av dessa specifika skyldigheter kan det emellertid, såsom Republiken Italien har gjort gällande, inte uteslutas att spridningen av bakterien *Xf*, åtminstone delvis, beror på andra omständigheter än att denna medlemsstat har åsidosatt nämnda skyldigheter.
- 86 Domstolen konstaterar därför att kommissionen inte har visat att Republiken Italien upprepade gånger har åsidosatt de specifika skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.2, 6.7 och 6.9 i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse.
- 87 Av detta följer att kommissionen inte heller kan kritisera Republiken Italien för att ha åsidosatt artikel 16.1 i direktiv 2000/29 och artikel 4.3 FEU. De anmärkningar som kommissionen har framfört i detta avseende grundas nämligen på samma sätt enbart på den omständigheten att bakterien *Xf* har spridit sig i regionen Apulien sedan år 2013.
- 88 Det står under dessa omständigheter klart att kommissionen inte har visat att Republiken Italien har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt åsidosättande av skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra spridningen av bakterien *Xf*, genom upprepade åsidosättanden i olika avseenden av de bestämmelser som föreskrivs i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse.
- 89 Talan kan följaktligen inte vinna bifall, såvitt avser den tredje anmärkningen.
- 90 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att Republiken Italien
- har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.2 c i genomförandebeslut 2015/789 i ändrad lydelse, genom att inte, i inneslutningsområdet, säkerställa ett omedelbart avlägsnande av åtminstone alla växter som har befunnits vara infekterade med *Xf* inom ett avstånd av 20 km från inneslutningsområdets gräns mot resten av unionens territorium,
 - har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.7 i detta genomförandebeslut, genom att inte, i inneslutningsområdet, säkerställa övervakningen av förekomsten av *Xf* genom årliga undersökningar vid lämpliga tidpunkter under året.

Rättegångskostnader

- 91 Enligt artikel 138.3 i domstolens rättegångsregler ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom parterna i förevarande fall ömsom har tappat målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Republiken Italien

- har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.2 c 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.), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/764 av den 12 maj 2016, genom att inte, i inneslutningsområdet, säkerställa ett omedelbart avlägsnande av åtminstone alla växter som har befunnits vara infekterade med *Xylella fastidiosa* inom ett avstånd av 20 km från inneslutningsområdets gräns mot resten av unionens territorium, och
- har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.7 i detta genomförandebeslut, genom att inte, i inneslutningsområdet, säkerställa övervakningen av förekomsten av *Xylella fastidiosa* genom årliga undersökningar vid lämpliga tidpunkter under året.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen och Republiken Italien ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter