



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

9. lipnja 2016. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zdravstvena zaštita biljaka – Direktiva 2000/29/EZ – Zaštita protiv unošenja i širenja u Europskoj uniji organizama štetnih za bilje i biljne proizvode – Provedbena odluka (EU) 2015/789 – Mjere za sprečavanje unošenja i širenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Wells i Raju) – Članak 6. stavak 2. točka (a) – Obveza neodgodivog uklanjanja biljaka domaćina, bez obzira na njihovo zdravstveno stanje, u krugu od 100 metara oko zaraženih biljaka – Valjanost – Članak 16. stavak 3. Direktive 2000/29 – Načelo proporcionalnosti – Načelo opreznosti – Obveza obrazlaganja – Pravo na naknadu štete“

U spojenim predmetima C-78/16 i C-79/16,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud za regiju Lacij, Italija), odlukama od 16. prosinca 2015., koje je Sud zaprimio 10. veljače 2016., u postupcima

Giovanni Pesce i dr. (C-78/16),

Cesare Serinelli i dr. (C-79/16)

protiv

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,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund, S. Rodin i E. Regan (izvjestitelji), suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir odluku predsjednika Suda od 13. travnja 2016. o podvrgavanju ovih predmeta ubrzanom postupku predviđenom člankom 23.a Statuta Suda Europske unije i člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. svibnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za G. Pescea i dr., G. Pesce, *avvocato*,

— za C. Serinellija i dr., M. Alterio i M. Tagliaferro, *avvocati*,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i G. Casellija, *avvocati dello Stato*,

— za vladu Helenske Republike, E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou i G. Kanellopoulos, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, F. Moro, I. Galindo Martín, D. Bianchi i A. Sauka, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. svibnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na valjanost članka 6. stavaka 2. do 4. Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/789 od 18. svibnja 2015. o mjerama za sprečavanje unošenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) i njegova širenja unutar Unije (SL 2015., L 125, str. 36.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između nekoliko vlasnika poljoprivrednih zemljišta smještenih u provinciji Brindisi u regiji Apuliji (Italija), namijenjenih uzgoju maslina sorte *Olea europaea L.*, i Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Ministarskog vijeća) (predmet C-79/16), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Predsjedništvo Ministarskog vijeća – odjel za građansku zaštitu (Italija)), Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (delegirani povjerenik za borbu protiv fitosanitarnog rizika povezanog sa širenjem *Xylelle* na području regije Apulije (Italija)) (u daljnjem tekstu: delegirani povjerenik), Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministarstvo poljoprivredne politike, hrane i šuma (Italija)) i Regione Puglia (regija Apulija (Italija)), u pogledu mjera koje su poduzela ta tijela radi iskorjenjivanja bakterije *Xylella fastidiosa* (Wells i Raju) (u daljnjem tekstu: *Xylella*) u navedenoj regiji i sprečavanja njezina širenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2000/29

- 3 U skladu s člankom 16. Direktive Vijeća 2000/29/EZ od 8. svibnja 2000. o zaštitnim mjerama protiv unošenja u Zajednicu organizama štetnih za bilje ili biljne proizvode i protiv njihovog širenja unutar Zajednice (SL 2000., L 169, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 2.,

str. 189.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2002/89/EZ od 28. studenoga 2002. (SL 2002., L 355, str. 45.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 71., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2000/29):

„1. Svaka država članica odmah prijavljuje u pisanom obliku Komisiji i ostalim državama članicama prisustvo na svom državnom području svakog štetnog organizma navedenog u Prilogu I., dijelu A, odjeljku I. [...].

Ona poduzima sve potrebne mjere da iskorijeni ili, ako je to nemoguće, ograniči širenje tih štetnih organizama. Ona obavješćuje Komisiju i ostale države članice o poduzetim mjerama.

2. Svaka država članica odmah prijavljuje u pisanom obliku Komisiji i ostalim državama članicama stvarnu ili moguću pojavu svakog štetnog organizma koji nije naveden u Prilogu I. ili u Prilogu II. i čije je prisustvo ranije bilo nepoznato na njezinom državnom području. [...]

[...]

3. U slučajevima iz stavka 1. i 2. Komisija će u okviru Stalnog odbora za biljno zdravstvo ispitati situaciju što je moguće prije. Istraživanja na licu mjesta se mogu provesti po ovlaštenju Komisije i u skladu s odgovarajućim odredbama članka 21. Smiju se donijeti, na temelju analize rizika od štetnih organizama bilja ili uvodne analize rizika od štetnih organizama bilja u slučajevima koji se spominju u stavku 2., potrebne mjere, uključujući one kojima se može odrediti trebaju li mjere koje su poduzele države članice biti opozvane ili izmijenjene sukladno postupku propisanom u članku 18. stavku 2. Komisija prati razvoj situacije i, po istom postupku, izmijeniti ili opozivati navedene mjere, prema tome kako to nalaže razvoj situacije. Do usvajanja mjere prema gore navedenom postupku, država članica smije zadržati mjere koje je primijenila.

[...]

5. Ako Komisija nije obaviještena o mjerama koje su poduzete sukladno stavku 1. ili 2. ili ako smatra da poduzete mjere nisu odgovarajuće, ona može, do sastanka Stalnoga odbora za biljno zdravstvo, poduzeti privremene mjere zaštite temeljene na uvodnoj analizi rizika od štetnih organizama bilja kako bi se iskorijenili dotični štetni organizmi ili, ako to nije moguće, kako bi se spriječilo njihovo širenje. [...]"

- 4 Prilog I., dio A Direktive 2000/29 nabraja, kao što to proizlazi iz samog njegova naslova, „štetne organizme čije se unošenje i širenje zabranjuje unutar svih država članica”. Pod naslovom „[š]tetni organizmi za koje nema spoznaja o pojavi u bilo kojem dijelu Zajednice i relevantni za cijelu Zajednicu” odjeljak I. tog dijela u točki (b) naslovljenoj „Bakterije” sadržava podtočku 1. koja glasi: „*Xylella* [...]”.

Provedbene odluke 2014/87/EU i 2014/497/EU

- 5 Provedbena odluka Komisije 2014/87/EU od 13. veljače 2014. o mjerama za sprečavanje širenja unutar Unije organizma [*Xylella*] (SL 2014., L 45, str. 29.), koja je donesena na temelju Direktive 2000/29 i osobito njezina članka 16. stavka 3. četvrte rečenice, u svojim uvodnim izjavama 2., 3. i 7. navodi sljedeće:

„(2) Italija je 21. listopada 2013. obavijestila druge države članice i Komisiju o prisutnosti [*Xylella* (u daljnjem tekstu: navedeni organizam)] na svojem državnom području, i to na dvama zasebnim područjima provincije Lecce u regiji Apuliji. Nakon toga su u istoj provinciji zabilježene još dvije

zasebne pojave navedenog organizma. Prisutnost navedenog organizma potvrđena je na nekoliko biljnih vrsta, uključujući *Olea europaea L.*, [...], na kojima su primijećeni simptomi kao što je uvenutost rubova listova i brzo propadanje. [...]

(3) Dana 29. listopada 2013. u regiji Apuliji poduzete su hitne mjere za sprečavanje i iskorjenjivanje navedenog organizma [...] u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2000/29 [...]

[...]

(7) S obzirom na njegovu prirodu, vjerojatno je da će se navedeni organizam brzo proširiti i rasprostraniti. Kako bi se osiguralo da se navedeni organizam ne proširi na ostatak Unije, potrebno je odmah poduzeti mjere. Sve dok ne budu dostupne konkretnije informacije o rasponu domaćina, vektorima, načinima širenja te mogućnostima smanjenja rizika, primjereno je zabraniti kretanje [bilja namijenjenog sadnji] izvan područja na kojima se vjerojatno nalazi zaraženo bilje.”

6 U skladu s tom prvom provedbenom odlukom Komisija je stoga zabranila „kretanje bilja namijenjenog sadnji izvan provincije Lecce, regija Apulija, Italija” (članak 1.), propisala provedbu službenih godišnjih pregleda za otkrivanje prisutnosti bakterije *Xylella* (članak 2.) i naložila državama članicama da osiguraju da u slučaju da osoba koja primijeti prisutnost navedenog organizma ili s razlogom sumnja na takvu prisutnost, ta osoba o tome obavijesti nadležno tijelo u roku od deset kalendarskih dana (članak 3.).

7 Ta je odluka stavljena izvan snage Provedbenom odlukom Komisije 2014/497/EU od 23. srpnja 2014. o mjerama za sprečavanje širenja unutar Unije organizma *Xylella* [...] (SL 2014., L 219, str. 56.).

8 U skladu s tom drugom provedbenom odlukom, koja ima isti pravni temelj kao i prva, Komisija je ograničila kretanje biljaka koje su biljke domaćini bakterije *Xylella* i podvrgnula njihovo unošenje u Uniju različitim uvjetima kad potječu iz trećih zemalja za koje je poznato da je u njima prisutna ta bakterija (članci 2. i 3.). Nadalje, radi iskorjenjivanja bakterije *Xylella* i sprečavanja njezina širenja, Komisija je državama članicama naložila da, ako je to potrebno, razgraniče „demarkirana područja”, koja se sastoje od „zaražene zone” i „tampon-zone”, u kojima države članice moraju, među ostalim, odstraniti sve biljke zaražene bakterijom *Xylella* i sve biljke sa simptomima koji upućuju na moguću zarazu tom bakterijom te sve biljke koje bi mogle biti zaražene (članak 7. i Prilog III, odjeljak 2, točka (a)).

Provedbena odluka 2015/789

9 Provedbena odluka 2014/497 stavljena je izvan snage Provedbenom odlukom 2015/789 koja, donesena na temelju istog pravnog temelja kao i prve dvije, sadržava sljedeće relevantne uvodne izjave:

„(1) S obzirom na revizije koje je provela Komisija i na priopćenja talijanskih nadležnih tijela o novim izbijanjima, mjere predviđene Provedbenom odlukom [...] [2014/87] trebalo bi pojačati.

(2) Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) [...] objavila je 6. siječnja 2015. znanstveno mišljenje o riziku za zdravlje bilja koji predstavlja organizam *Xylella* [...] na području EU-a, uz utvrđivanje i ocjenu mogućnosti smanjenja rizika. [...] Osim toga [EFSA] je 20. ožujka 2015. objavila znanstveno izvješće o kategorizaciji tog bilja namijenjenog sadnji, osim sjemena, prema riziku od unošenja navedenog organizma. U izvješću su kategorizirane biljne vrste za koje je dosad potvrđeno da su osjetljive na europske i izvan europske izolate navedenog organizma prirodnom zarazom, eksperimentalnom zarazom vektorom ili zarazom nepoznate vrste (dalje u tekstu: „navedeno bilje”). Taj je popis dulji od popisa iz Provedbene odluke [...] [2014/497]. Stoga je primjereno ovu Odluku primijeniti na popis vrsta dulji od onoga na koji se primjenjuje [ta] odluka. Međutim kako bi se osigurala proporcionalnost, neke bi se mjere trebale primjenjivati samo na biljne vrste

osjetljive na europske izolate navedenog organizma (dalje u tekstu: „biljke domaćini”). Što se toga tiče, iako se u Mišljenju EFSA-e od 6. siječnja 2015. ističe nesigurnost u pogledu broja biljnih vrsta jer su istraživanja još u tijeku, rezultatima istraga koje su provela talijanska nadležna tijela potvrđeno je da određeno navedeno bilje može biti „biljka domaćin”.

[...]

- (4) Kako bi se navedeni organizam iskorijenio i kako bi se spriječilo njegovo daljnje širenje u ostatak Unije, države članice trebale bi uspostaviti demarkirana područja koja se sastoje od zaraženog područja i sigurnosnog područja te primijeniti mjere iskorjenjivanja. [...]

[...]

- (7) U pokrajini Lecce navedeni organizam već je nastanjen. Ako je iz dokaza vidljivo da je u određenim dijelovima tog područja navedeni organizam prisutan već više od dvije godine i da više nije moguće iskorijeniti ga, nadležno službeno tijelo trebalo bi imati mogućnost primjene mjera sprečavanja širenja umjesto mjera iskorjenjivanja kako bi zaštitilo barem mjesta proizvodnje, bilje s posebnom kulturnom, društvenom ili znanstvenom vrijednošću te granicu s ostatkom područja Unije. Cilj mjera sprečavanja širenja trebalo bi biti smanjenje količine bakterijskog inokulata na tom području na najmanju moguću razinu i održavanje populacije vektora na najnižoj mogućoj razini.

- (8) Kako bi se osigurala učinkovita zaštita ostatka područja Unije od navedenog organizma, a uzimajući u obzir moguće širenje navedenog organizma prirodnim putem ili prijenosom u koji su uključeni ljudi, osim premještanjem navedenog bilja namijenjenog za sadnju, primjereno je uspostaviti područje nadzora odmah uz sigurnosno područje kojim je okruženo zaraženo područje u pokrajini Lecce.

[...]

- (17) Mjere predviđene ovom Odlukom u skladu su s mišljenjem Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje.”

10 U skladu s člankom 1. Provedbene odluke 2015/789, naslovljenim „Definicije”:

„Za potrebe ove Odluke primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) ‚navedeni organizam’ znači europski i izvaneuropski izolati organizma [*Xylella*];
- (b) ‚navedeno bilje’ znači sve bilje namijenjeno za sadnju, osim sjemena, koje pripada rodovima ili vrstama navedenima u Prilogu I;
- (c) ‚biljke domaćini’ znači sve navedeno bilje koje pripada rodovima ili vrstama navedenima u Prilogu II;

[...]”

11 Članak 4. te odluke, naslovljen „Uspostava demarkiranih područja”, propisuje:

„1. Ako se potvrdi prisutnost navedenog organizma, predmetna država članica odmah demarkira određeno područje u skladu sa stavkom 2. (dalje u tekstu: ‚demarkirano područje’).

2. Demarkirano područje sastoji se od zaraženog područja i sigurnosnog područja.

[...]”

12 U skladu s člankom 6. te odluke, naslovljenim „Mjere iskorjenjivanja”:

„1. Država članica koja uspostavi demarkirano područje iz članka 4. u tom području provodi mjere utvrđene stavcima 2.–11.

2. Predmetna država članica u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza navedenim organizmom odmah uklanja sljedeće:

(a) biljke domaćine, neovisno o njihovom zdravstvenom stanju;

(b) bilje za koje je potvrđena zaraza navedenim organizmom;

(c) bilje koje ima simptome moguće zaraze tim organizmom ili bilje za koje se sumnja na zarazu tim organizmom.

3. Predmetna država članica u skladu s međunarodnom normom za fitosanitarne mjere ISPM br. 31 [...] provodi uzorkovanje i ispitivanje navedenog bilja u polumjeru od 100 metara oko svake zaražene biljke.

4. Predmetna država članica prije uklanjanja bilja iz stavka 2. provodi prikladne fitosanitarne postupke protiv vektora navedenog organizma i biljaka koje bi mogle biti domaćini tim vektorima. Ti postupci po potrebi mogu uključivati uklanjanje bilja.

5. Predmetna država članica *in situ* ili na obližnjoj lokaciji na zaraženom području namijenjenoj za tu svrhu uništava bilje i dijelove bilja iz stavka 2. i pritom onemogućuje širenje navedenog organizma.

[...]”

13 Članak 7. Provedbene odluke 2015/789, naslovljen „Mjere sprečavanja širenja”, predviđa:

„1. Odstupajući od članka 6., samo u pokrajini Lecce, nadležno službeno tijelo predmetne države članice može donijeti odluku o primjenjivanju mjera sprečavanja širenja kako su utvrđene u stavcima 2.–6. [...].

2. Predmetna država članica odmah uklanja barem sve bilje za koje je potvrđena zaraza navedenim organizmom ako se nalazi na nekoj od sljedećih lokacija:

[...]”

14 Članak 8. te odluke, naslovljen „Uspostavljanje područja nadzora u Italiji”, u stavku 1. predviđa da države članice moraju uspostaviti područje nadzora široko najmanje 30 kilometara uz demarkirano područje koje obuhvaća zaraženo područje pokrajine Lecce.

15 Prilozi I. i II. Provedbenoj odluci 2015/789, koji sadržavaju, u skladu sa svojim naslovima, „[p]opis bilja za koje se zna da je podložno europskim i izvanoeuropskim izolatima navedenog organizma („navedeno bilje”) i „[p]opis bilja za koje se zna da je podložno europskim izolatima navedenog organizma („biljke domaćini”)”, spominju *Olea europaea L.*

Talijansko pravo

- 16 Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali n. 2180 con cui sono state disposte nuove misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Dekret ministra poljoprivredne politike, hrane i šuma br. 2180 o uvođenju novih hitnih mjera za sprečavanje, nadzor i iskorjenjivanje organizma *Xylella fastidiosa*) od 19. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: Dekret od 19. lipnja 2015.) provodi Provedbenu odluku 2015/789. Članci 8. i 9. tog dekreta uglavnom odgovaraju člancima 6. i 7. te odluke.
- 17 Delegirani povjerenik donio je 30. rujna 2015. intervencijski plan koji također nameće mjere predviđene tim dekretom.

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 18 Nizom odluka dostavljenih tijekom srpnja i listopada 2015. Servizio Agricoltura della Regione Puglia (poljoprivredna služba Regije Apulije) naložio je tužiteljima u glavnom postupku da posijeku maslinova stabla koja se nalaze na poljoprivrednim zemljištima kojih su oni vlasnici, a za koje se smatralo da su zaražene bakterijom *Xylella*, kao i sve biljke domaćine koje se nalaze u krugu od 100 metara od zaraženih biljaka. Te su odluke također predviđale da će u slučaju odbijanja provedbe tih odluka troškovi iskorjenjivanja te bakterije koje izvrši nadležno tijelo biti na njihov trošak, ne dovodeći u pitanje nametanje upravne sankcije.
- 19 Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud za Lacij, Italija) tužbu za poništenje tih odluka i akata koje su donijela nadležna javna tijela regije Apulija i delegirani povjerenik radi borbe protiv širenja bakterije *Xylella* na području te regije, među kojima osobito Dekret od 19. lipnja 2015. i intervencijski plan od 30. rujna 2015.
- 20 Prema mišljenju tih tužitelja, te različite nacionalne mjere nezakonite su, jer je Provedbena odluka 2015/789, na kojoj se one temelje, sama u suprotnosti s načelima proporcionalnosti i opreznosti i ima nedovoljno obrazloženje.
- 21 Izražavajući dvojbe o valjanosti Provedbene odluke 2015/789, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud za Lacij), nakon što je suspendirao provedbu spornih nacionalnih mjera u dijelu u kojem nameću uklanjanje svih biljaka domaćina u krugu od 100 metara od zaraženih biljaka, odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se Direktivi 2000/29 [...], osobito odredbama članka 11. stavka 3., članka 13.c stavka 7., članka 16. stavaka 1. do 3. i 5. te načelima proporcionalnosti, logičnosti i razumnosti, primjena članka 6. stavaka 2. i 4. Provedbene odluke [2015/789], kako je u talijanski pravni sustav prenesen člankom 8. stavcima 2. i 4. Dekreta od [19. lipnja 2015.], u dijelu u kojem se tom odredbom nalaže da se u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza specificiranim organizmom, bez odgađanja uklone biljke domaćini, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, te istodobno propisuje da prije uklanjanja biljki iz stavka 2. država članica mora provesti odgovarajuće fitosanitarne mjere protiv prijenosnika specificiranog organizma i biljaka koje tim prijenosnicima mogu biti domaćini, pri čemu te mjere mogu kada je to potrebno uključivati i uklanjanje biljaka?

2. Protivi li se Direktivi 2000/29 [...], a osobito odredbi članka 16. stavaka 1. u kojoj se spominju „potrebne mjere da [se] iskorijeni ili, ako je to nemoguće, ograniči širenje tih štetnih organizama”, primjena članka 6. stavka 2. Provedbene odluke [2015/789], kako je u talijanski pravni sustav prenesen člankom 8. stavkom 2. Dekreta od [19. lipnja 2015.], u dijelu u kojem se tom odredbom nalaže da se u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza bez odgađanja uklone biljke domaćini, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju?

3. Protivi li se članku 16. stavcima 1. do 3. i 5. Direktive 2000/29 [...] i načelima proporcionalnosti, logičnosti i pravičnog postupanja, tumačenje članka 6. stavaka 2. i 4. Provedbene odluke [2015/789] – kako je u talijanski pravni sustav prenesen člankom 8. stavcima 2. i 4. Dekreta od [19. lipnja 2015.] – na način da se mjera iskorjenjivanja iz članka 6. stavka 2. može naložiti prije i neovisno o preventivnim mjerama iz stavaka 3. i 4. navedenog članka 6.?
 4. Protivi li se načelima opreznosti, prikladnosti i proporcionalnosti primjena članka 6. stavaka 2. do 4. Provedbene odluke [2015/789], kako je u talijanski pravni sustav prenesen člankom 8. stavcima 2. i 4. Dekreta od [19. lipnja 2015.], u dijelu u kojem se njime nalaže iskorjenjivanje biljaka domaćina u polumjeru od 100 metara oko bilja kod kojeg je utvrđena zaraza organizmom [*Xylella*], bez postojanja odgovarajućih znanstvenih dokaza koji bi sa sigurnošću potvrđivali uzročnu vezu između prisutnosti organizma i sušenja biljaka koje se smatraju zaraženima?
 5. Protivi li se članku 296. drugom stavku UFEU-a i članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [u daljnjem tekstu: Povelja] primjena članka 6. stavaka 2. i 4. Provedbene odluke [2015/789], u dijelu u kojem se njime predviđa neodgodivo uklanjanje biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, u polumjeru od 100 metara oko bilja na kojemu je ispitivanjem utvrđena zaraza, zato što ne sadržava odgovarajuće obrazloženje?
 6. Protivi li se načelima adekvatnosti i proporcionalnosti primjena Provedbene odluke [2015/789] – kako je u talijanski pravni sustav prenesena Dekretom od [19. lipnja 2015.] – kojom se predviđaju mjere uklanjanja biljaka domaćina, neovisno o njihovu zdravstvenom stanju, biljaka na kojima je utvrđena zaraza specificiranim organizmom i biljaka sa simptomima koji ukazuju na moguću zarazu organizmom [*Xylella*] ili za koje se sumnja da su zaražene tim organizmom, pritom ne predviđajući nikakav oblik naknade štete u korist vlasnika koji nisu odgovorni za širenje tog organizma?"
- 22 Rješenjem od 13. travnja 2016., Pesce i dr. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:251), predsjednik Suda odlučio je prihvatiti zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku kojim se traži da se ti predmeti podvrgnu ubrzanom postupku predviđenim člankom 23.a Statuta Suda Europske unije i člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda.

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka

- 23 Nakon objave mišljenja nezavisnog odvjetnika G. Pesce i dr. aktom podnesenim tajništvu Suda 13. svibnja 2016. zatražili su da se odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka. U prilog tom zahtjevu G. Pesce i dr. u biti ističu da nezavisni odvjetnik u svojem mišljenju navodi pogrešne argumente i nove elemente koji nisu bili predmet kontradiktorne rasprave.
- 24 Valja podsjetiti na to da Statut Suda Europske unije i Poslovnik ne predviđaju mogućnost za zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta Suda Europske unije da podnesu očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika (vidjeti osobito presudu od 4. rujna 2014., Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, t. 30.).
- 25 Na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, dužnost je nezavisnog odvjetnika, djelujući posve nepristrano i neovisno, da na javnoj raspravi iznosi obrazložena mišljenja o predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Sud nije vezan ni mišljenjem ni obrazloženjem nezavisnog odvjetnika (presuda od 3. prosinca 2015., Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, t. 33.).

- 26 Slijedom toga, neslaganje zainteresirane osobe s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na to kakva pitanja u njemu razmatra, ne može biti samo po sebi dovoljan razlog koji bi opravdavao ponovno otvaranje usmenog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 26.).
- 27 Prema tome, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovnika, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među zainteresiranim osobama (vidjeti u tom smislu presudu od 7. travnja 2016., Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, t. 19.).
- 28 To nije slučaj u ovom predmetu. Naime, kako tužitelji u glavnom postupku tako i talijanska i grčka vlada te Komisija iznijeli su, tijekom pisanog dijela postupka i, osim grčke vlade, njegova usmenog dijela, sve svoje činjenične i pravne argumente u vezi s valjanošću Provedbene odluke 2015/789. Stoga Sud smatra da, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, raspolaze svim potrebnim elementima za donošenje odluke i da se o tim elementima raspravljalo pred njim.
- 29 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, Sud ocjenjuje da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

- 30 Svojim pitanjima, koja se dijelom preklapaju, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li obveza, koju državi članici o kojoj je riječ nameće članak 6. stavak 2. točka (a) Provedbene odluke 2015/789, neodgodivog uklanjanja biljaka domaćina, bez obzira na njihovo zdravstveno stanje, u krugu od 100 metara od biljaka u kojima je analizom utvrđena zaraza navedenim organizmom, u ovom slučaju bakterijom [*Xylella*], a da tu obvezu ne prati sustav naknade štete, nevaljana zbog suprotnosti s pravom Unije i osobito s Direktivom 2000/29 (prvo, drugo, treće i šesto pitanje), s obzirom na načela opreznosti (četvrto pitanje) i proporcionalnosti (prvo, treće, četvrto i šesto pitanje) te zahtjevima koji proizlaze iz poštovanja obveze obrazlaganja propisane člankom 296. UFEU-a i člankom 41. Povelje (peto pitanje).
- 31 U tom kontekstu taj se sud također pita o unutarnjoj usklađenosti odredaba sadržanih u stavcima 2. do 4. članka 6. te odluke, jer one istodobno nameću, s jedne strane, obvezu „neodgodivog” otklanjanja biljaka domaćina u propisanom krugu i, s druge strane, obvezu uzimanja uzoraka i primjene fitosanitarnih postupaka koji mogu uključivati, „ako je to potrebno”, uklanjanje biljaka (prvo i treće pitanje).
- 32 Radi odgovora na pitanja o valjanosti članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789 najprije valja ispitati to posljednje pitanje, jer se ono odnosi na sam opseg različitih obveza koje su propisane tim člankom.

Opseg obveza propisanih stavcima 2. do 4. članka 6. Provedbene odluke 2015/789

- 33 G. Pesce i dr. ističu da odredbe članka 6. Provedbene odluke 2015/789 sadržavaju unutarnju proturječnost. Naime, iako iz stavka 2. točke (a) tog članka proizlazi da države članice moraju „neodgodivo” otkloniti sve biljke domaćine smještene u blizini zaraženih biljaka, bez obzira na njihovo zdravstveno stanje, stavci 3. i 4. istog članka nalažu državama o kojima je riječ da interveniraju prije tog uklanjanja. U tim okolnostima članak 6. stavak 2. točku (a) te odluke valja tumačiti na način da nalaže uklanjanje tih biljaka domaćina jedino nakon provjere njihova zdravstvenog stanja i primjene svrsishodnih fitosanitarnih mjera.

- 34 Valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 6. stavkom 2. točkom (a) Provedbene odluke 2015/789 država članica o kojoj je riječ ima obvezu odmah provesti uklanjanje biljaka domaćina, bez obzira na njihovo zdravstveno stanje, u krugu od 100 metara od biljaka zaraženih bakterijom *Xylella*, koja je u skladu s Prilogom I., dijelom A, poglavljem I., točkom (b) Direktive 2000/29, jedan od štetnih organizama za koje nema spoznaja o pojavi u Uniji, a čije su unošenje i širenje zabranjeni u svim državama članicama.
- 35 Poput Komisije, valja utvrditi da ta obveza ni u čemu nije proturječna onoj predviđenoj stavcima 3. i 4. tog članka 6. Naime, kao što to proizlazi iz sama teksta stavka 4. tog članka 6., država članica mora „prije” nego što ukloni biljke domaćine iz tog stavka 2. točke (a) primijeniti prikladne fitosanitarne postupke koji se ne odnose, za razliku od onoga što pretpostavljaju tužitelji u glavnom postupku, na same biljke, nego na „vektore” bakterije, tj. zarazne insekte, kako bi ih iskorijenila ili, „ako je to potrebno” uklonila biljke u kojima su oni nastanjeni.
- 36 Kao što to navodi EFSA u svojem mišljenju od 6. siječnja 2015., naslovljenom „Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* [...] in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options” („znanstveno mišljenje o riziku za zdravlje bilja koji predstavlja organizam *Xylella* [...] na području Unije, uz utvrđivanje i ocjenu mogućnosti smanjenja rizika”) (u daljnjem tekstu: mišljenje EFSA-e od 6. siječnja 2015.), na koje Komisija upućuje u uvodnoj izjavi 2. Provedbene odluke 2015/789, ta se prethodna mjera nameće, jer se insekti vektori mogu premještati sa zaraženih biljaka na druge biljke (str. 109.). Ta mjera stoga omogućuje, kao što je to objasnila Komisija u svojim pisanim očitovanjima, ograničavanje rizika širenja tih vektora i prema tome same bakterije, u trenutku uklanjanja, na temelju stavka 2. točke (a) članka 6. te odluke, biljaka domaćina koji mogu sadržavati te vektore.
- 37 Nadalje, na temelju stavka 3. tog članka, država članica o kojoj je riječ mora, bez ikakva kronološkog poretka, provesti odabir uzoraka i analize o „navedenim biljkama” u krugu od 100 metara od svake zaražene biljke, što uključuje ne samo biljke „domaćine” iz stavka 2. točke (a) tog članka, tj. one koje su osjetljive na europske izolate bakterije *Xylella*, nego i biljke koje su osjetljive na izvaneuropske izolate te bakterije.
- 38 Iz toga slijedi da obveze propisane stavcima 2. do 4. članka 6. Provedbene odluke 2015/789 ne predviđaju autonomne obveze koje se međusobno isključuju, nego niz intrinzično povezanih mjera različite naravi i opsega i koje se, u odnosu na one predviđene stavkom 2. točkom (a) i stavkom 4. tog članka, moraju primijeniti sukcesivno. Obveze propisane u stavcima 3. i 4. ne mogu se dakle shvatiti na način da utječu na prisilnu narav obveze provedbe „bezodložnog” uklanjanja biljaka domaćina u propisanom krugu oko zaraženih biljaka.
- 39 S obzirom na ta uvodna objašnjenja valja ispitati valjanost članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789.

Valjanost članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789 u odnosu na Direktivu 2000/29 s obzirom na načela opreznosti i proporcionalnosti

- 40 Valja navesti da većina odredaba Direktive 2000/29 koje sud koji je uputio zahtjev navodi u svojem prvom prethodnom pitanju nije relevantna za ispitivanje valjanosti članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789.
- 41 Prije svega, članak 11. stavak 3. i članak 13.c stavak 7. Direktive 2000/29 ne odnose se na slučaj iz navedenog članka 6. stavka 2. točke (a), jer se te odredbe odnose na kretanje biljaka između država članica i na uvoz u Uniju biljaka podrijetlom iz trećih zemalja.

- 42 Nadalje, stavci 1. i 2. članka 16. te direktive, uzeti izdvojeno, odnose se na mjere koje ne treba donijeti Komisija, nego države članice, pri čemu se stavak 2. tog članka usto odnosi na štetne organizme koji se za razliku od bakterije *Xylella* ne nalaze u priložima toj direktivi.
- 43 Naposljetku, stavak 5. tog članka 16. ima za cilj omogućiti Komisiji da donese mjere za očuvanje koje imaju za cilj iskorijeniti ili, ako to nije moguće, ograničiti širenje dotičnog štetnog organizma na temelju privremene analize fitosanitarnog rizika „do sastanka Stalnoga odbora za biljno zdravstvo”. Međutim, u ovom slučaju nije sporno da je Provedbenoj odluci 2015/789, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 17., prethodilo pozitivno mišljenje nadležnog odbora za biljno zdravstvo.
- 44 Naprotiv, valja podsjetiti na to da je članak 6. stavak 2. točka (a) Provedbene odluke 2015/789 usvojen na temelju članka 16. stavka 4. četvrte rečenice Direktive 2000/29, koji ovlašćuje Komisiju, ovisno o razvoju situacije u području fitosanitarnog rizika, na izmjenju ili opoziv „potrebnih mjera” koje donesu države članice, među ostalim, na temelju stavka 1. tog članka 16. s ciljem iskorjenjivanja štetnog organizma o kojem je riječ.
- 45 Posljedično, upravo s obzirom na članak 16. stavak 3. Direktive 2000/29 treba provesti ispitivanje valjanosti članka 6. stavka 2. točke (a) 2015/789.
- 46 U tom smislu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je, u okviru svoje provedbene ovlasti čije se granice ocjenjuju osobito s obzirom na glavne opće ciljeve predmetnog zakonodavnog akta, Komisija ovlaštena donositi sve provedbene mjere koje su potrebne ili korisne za provedbu tog akta, pod uvjetom da mu nisu protivne. Osim toga, iz članka 290. stavka 1. UFEU-a u vezi s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a proizlazi da Komisija, izvršavajući provedbenu ovlast, ne može izmijeniti ili dopuniti zakonodavni akt, čak ni u njegovim dijelovima koji nisu ključni (presuda od 15. listopada 2014., Parlament/Komisija, C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 44. i 45.).
- 47 Nadalje, valja podsjetiti na to da zakonodavac Unije treba uzeti obzir načelo opreznosti u skladu s kojim je moguće poduzeti mjere za zaštitu zdravlja ljudi ne čekajući da se u potpunosti i u punoj težini ostvare rizici za to zdravlje kada postojanje i opseg tih rizika još uvijek nisu sa sigurnošću utvrđeni. Načelo opreznosti opravdava uporabu ograničavajućih mjera kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje ili opseg navodnog rizika zbog nedovoljnih, neuvjerljivih ili nepreciznih rezultata provedenih studija, a u slučaju njegova ostvarenja postoji vjerojatnost nastanka stvarne štete za javno zdravlje (vidjeti osobito presudu od 17. prosinca 2015., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, t. 81. i 82.).
- 48 To načelo usto treba primijeniti uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti, koje zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice koje su prikladne i nužne za ostvarenje opravdanih ciljeva kojima teži predmetna uredba, pri čemu je, kad je moguće odabrati između više podobnih mjera, potrebno odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća i čiji nedostaci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima kojima se teži (vidjeti osobito presudu od 17. listopada 2013., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 29.).
- 49 Što se tiče sudskog nadzora poštovanja tih načela, Sud je već presudio da Komisiji treba priznati široku diskrecijsku ovlast kada donosi mjere upravljanja rizicima. Naime, to područje podrazumijeva, među ostalim, političke odabire i složene ocjene. Jedino očita neprikladnost mjere donesene u tom području može utjecati na zakonitost takve mjere (vidjeti osobito presudu od 22. prosinca 2010., Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, t. 82.).
- 50 U tom smislu također valja podsjetiti na to da se valjanost akta Unije mora ocijeniti u skladu s činjeničnim i pravnim elementima koji su postojali na dan kada je taj akt donesen i ona stoga ne može ovisiti o retrospektivnim ocjenama njezina stupnja djelotvornosti. Kad je zakonodavac Unije pozvan ocijeniti buduće učinke propisa koji treba donijeti, iako se ti učinci ne mogu predvidjeti sa

sigurnošću, njegova ocjena može biti osporavana samo ako je razvidno da je očito pogrešna s obzirom na elemente kojima je raspolagao u trenutku donošenja propisa o kojem je riječ (vidjeti osobito presudu od 17. listopada 2013., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

51 S obzirom na to, iz sudske prakse proizlazi da kad novi elementi mijenjaju predodžbu rizika ili pokazuju da se taj rizik može ograničiti manje ograničavajućim mjerama od postojećih, na institucijama je, a osobito na Komisiji, koja ima ovlast inicijative, da osiguraju prilagodbu propisa novim podacima (presudu od 12. siječnja 2006., Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, t. 40.). Stoga je u ovom slučaju na temelju članka 16. stavka 3. Direktive 2000/29 na Komisiji da redovito provjerava, kao što je to već navedeno u točki 44. ove presude, treba li mjere donesene radi tretiranja fitosanitarnog rizika o kojem je riječ izmijeniti ili opozvati.

52 S obzirom na te odredbe i na ta načela valja ispitati valjanost obveze, propisane člankom 6. stavkom 2. točkom (a) Provedbene odluke 2015/789, neodgodivog uklanjanja biljaka domaćina, bez obzira na njihovo zdravstveno stanje, u krugu od 100 metara oko zaraženih biljaka (prva četiri pitanja), prije ocjene utjecaja nedostatka sustava naknade štete u toj odluci (šesto pitanje).

Ispitivanje valjanosti obveze propisane člankom 6. stavkom 2. točkom (a) Provedbene odluke 2015/789

53 Valja podsjetiti na to da Direktiva 2000/29 ima za cilj zajamčiti visoku razinu fitosanitarne zaštite protiv unošenja u Uniju štetnih organizama u proizvodima uvezenima iz trećih zemalja (vidjeti u tom smislu presudu od 30. rujna 2003., Anastasiou i dr., C-140/02, EU:C:2003:520, t. 45.).

54 U ovom slučaju, u skladu s tim ciljem članak 6. stavak 2. točka (a) Provedbene odluke 2015/789 ima za cilj, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 4., iskorjenjivanje bakterije *Xylella* i na taj način sprečavanje njezina širenja izvan regije Apulije pojačanjem mjera nametnutih provedbenim odlukama 2014/87 i 2014/497, nakon priopćenja talijanskih tijela o prisutnosti te bakterije u provinciji Lecce.

55 Međutim, nije sporno da su zdravstvena zaštita i stvaranje unutarnjeg poljoprivrednog tržišta u dotičnom sektoru legitimni ciljevi zakonodavca Unije u općem interesu (vidjeti osobito presudu od 17. listopada 2013., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

56 U tim okolnostima valja ispitati je li Komisija mogla legitimno smatrati, uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže u dotičnom području na temelju članka 16. stavka 3. Direktive 2000/29 i načela opreznosti, da je obveza neodgodivog uklanjanja biljaka domaćina, bez obzira na njihovo zdravstveno stanje, u krugu od 100 metara oko zaraženih biljaka, predviđena člankom 6. stavkom 2. točkom (a) Provedbene odluke 2015/789, s obzirom na znanstvene podatke dostupne na dan donošenja te odluke i na zamislive alternativne mjere na taj isti dan, prikladna i nužna za ostvarenje tog cilja i strogo na nj ograničena.

57 Kao prvo, tužitelji u glavnom postupku osporavaju da je uklanjanje zaraženih biljaka samo za sebe prikladno za iskorjenjivanje zaraze. Naime, uzročna veza između bakterije *Xylella* i brzog sušenja maslinovih stabala u regiji Apuliji nije dokazana. Iz toga proizlazi da, *a fortiori*, uklanjanje svih biljaka domaćina u blizini zaraženih biljaka također nije prikladno za iskorjenjivanje zaraze.

58 U tom smislu valja navesti da iz mišljenja EFSA-e od 6. siječnja 2015. jasno proizlazi, što tužitelji u glavnom postupku nisu osporili, da su masline dio, isto kao i relativno velik broj drugih biljaka, biljaka domaćina bakterije *Xylella*.

59 Međutim, iako je točno da EFSA u tom mišljenju nije dokazala postojanje sigurne uzročne veze između bakterije *Xylella* i brzog sušenja maslina u regiji Apuliji, to je mišljenje ipak ukazalo (str. 3.), kao što je nezavisni odvjetnik primijetio u točki 116. svojeg mišljenja, na znatnu korelaciju između te bakterije i pojave takve patologije.

- 60 U tom smislu valja naglasiti da, za razliku od onoga što tvrde tužitelji u glavnom postupku, načelo opreznosti ne zabranjuje donošenje bilo kakve mjere u nedostatku znanstvene sigurnosti o postojanju ili opsegu zdravstvenog rizika, nego može, naprotiv, opravdati, kao što je to navedeno u točkama 46. i 47. ove presude, to da zakonodavac Unije donese zaštitne mjere čak i ako u tom smislu postoje znanstvene nesigurnosti.
- 61 Nadalje, valja primijetiti da iako tužitelji u glavnom postupku osporavaju postojanje uzročne veze između bakterije *Xylella* i brzog sušenja maslina u regiji Apuliji, oni ne pružaju nikakav dokaz koji bi potkrijepio njihove tvrdnje.
- 62 Stoga valja utvrditi da je Komisija mogla legitimno smatrati da je obveza neodgodivog uklanjanja zaraženih biljaka prikladna i nužna mjera za sprečavanje širenja bakterije *Xylella*. Usto, što se tiče proporcionalnosti te obveze u užem smislu, nije navedena nijedna alternativna manje ograničavajuća mjera u pogledu zaraženih biljaka koja bi mogla ostvariti isti cilj.
- 63 U tim okolnostima valja ispitati, kao drugo, jer li obveza neodgodivog uklanjanja biljaka domaćina „u krugu od 100 metara” oko zaraženih biljaka, „bez obzira na njihovo zdravstveno stanje”, prikladna mjera, s obzirom na načela opreznosti i proporcionalnosti, za ostvarenje postavljenog cilja.
- 64 Što se tiče, kao prvo, obveze uklanjanja „u krugu od 100 metara” oko zaraženih biljaka, kako bi se utvrdilo je li ta obveza prikladna i nužna za ostvarenje postavljenog cilja, valja ispitati podatke kojima je Komisija prilikom donošenja svoje odluke raspolagala, u pogledu rizika širenja zaraze od zaraženih biljaka.
- 65 U tom smislu valja navesti da EFSA, nakon što je u svojem mišljenju od 6. siječnja 2015. utvrdila da se „[z]arazni vektori mogu proširiti lokalno letom ili pasivno prenijeti vjetrom na veće udaljenosti” (str. 4.), iako priznaje da „[u]loga širenja koja pripada ljudima ili vjetru još nije dovoljno poznata i da su podaci koji omogućuju utvrđivanje do koje udaljenosti insekti vektori mogu letjeti nedovoljni” (str. 4.), precizira da „[o]dređeni dostupni podaci upućuju na to da je udaljenost od 100 metra udaljenost širenja koja se čini prikladnom” (str. 62.). Nadalje, iz tog mišljenja proizlazi da je „[š]irenje uglavnom ograničeno na cvrčke, čiji je domet leta ograničen u prosjeku na stotinjak metara, ali koje vjetar može odnijeti i na veće udaljenosti” (str. 94.).
- 66 Valja utvrditi da je, s obzirom na te znanstvene podatke, Komisija mogla legitimno smatrati, uzimajući u obzir veliku diskrecijsku ovlast koju ima u tom području, da je obveza neodgodivog uklanjanja biljaka domaćina u krugu od 100 metara oko zaraženih biljaka prikladna i nužna mjera za sprečavanje širenja bakterije *Xylella* s tih biljaka putem insekata vektora na njoj.
- 67 Što se tiče proporcionalnosti te obveze u užem smislu, G. Pesce i dr. ističu da je u trenutku kad je Komisija donijela Odluku 2015/789 postojala određena znanstvena nesigurnost o načinu širenja bakterije *Xylella*. Konkretno, nije isključeno da vektori tog širenja mogu proširiti zarazu i izvan kruga od 100 metara oko zaraženih biljaka.
- 68 Međutim, činjenica da je Komisija ograničila obvezu uklanjanja na krug od 100 metara, iako vektori mogu proširiti bakteriju i izvan njega ni na koji način ne dovodi u pitanje proporcionalnost članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789, nego dokazuje, naprotiv, da je ta obveza ograničena na ono što je nužno za ostvarenje postavljenog cilja (vidjeti prema analogiji presudu od 12. srpnja 2001., Jippes i dr., C-189/01, EU:C:2001:420, t. 120.).
- 69 Što se tiče, kao drugo, obveze neodgodivog uklanjanja u predmetnom krugu biljaka domaćina „bez obzira na njihovo zdravstveno stanje”, tj. čak i ako nemaju simptome zaraženosti bakterijom *Xylella* i ne postoji sumnja da su zaražene njome, tužitelji u glavnom postupku istaknuli su kako u svojim

pisanim očitovanjima tako i na raspravi da se pojam „iskorjenjivanje” iz članka 16. Direktive 2000/29 odnosi isključivo na štetne organizme. Komisija je prema tome jedino ovlaštena naložiti uklanjanje biljaka zaraženih tim organizmima.

- 70 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 92. svojeg mišljenja, s obzirom na to da odredbe članka 16. Direktive 2000/29 imaju općenit izričaj, one ne omogućuju zaključak o takvoj ograničenosti područja primjene mjera koje može donijeti Komisija. Uzimajući u obzir načelo opreznosti, stavak 3. tog članka, u vezi s njegovim stavkom 1., treba, naprotiv, razumjeti na način da omogućuje Komisiji da donese svaku potrebnu mjeru, u skladu sa sudskom praksom iz točaka 46. i 47. ove presude, kako bi iskorijenila ili obuzdala štetne organizme, tako da je, ako ostvarenje tog cilja zahtijeva uklanjanje ne samo zaraženih biljaka nego i svih biljaka smještenih u blizini, čak i ako nemaju nikakve simptome zaraze bakterijom *Xylella* i ne postoji sumnja da su njome zaražene, ta institucija ovlaštena nametnuti takvu mjeru.
- 71 U ovom slučaju, kako bi se utvrdilo je li ta mjera prikladna i nužna za ostvarenje postavljenog cilja, valja ispitati je li Komisija prilikom donošenja svoje odluke raspolagala usklađenim podacima koji bi upućivali na to da unatoč uklanjanju zaraženih biljaka biljke domaćini u blizini, čak i ako nemaju simptome zaraze bakterijom *Xylella* i ne postoji sumnja da su njome zaraženi, ipak mogu biti njihovi prijenosnici i pridonijeti širenju te bakterije.
- 72 U tom smislu valja utvrditi da u skladu s tekstom mišljenja EFSA-e od 6. siječnja 2015. „[a]simptomatični domaćini i asimptomatične ili blage zaraze mogu promaknuti ispitivanjima koja se isključivo temelje na vizualnom pregledu, odnosno na laboratorijskim testovima, zbog eventualne rane faze zaraze ili heterogene raširenosti bakterije u biljci” (str. 6.). U skladu s tim mišljenjem iz toga proizlazi da je prisutnost bakterije *Xylella* teško otkriti na biljkama koje nemaju simptome ili koje su odnedavno zaražene (str. 97.). To mišljenje stoga zaključuje da je, „[s] obzirom na to da bolest s jedne biljke na drugu prenose insekti vektor i da postoji vrijeme latencije između inokulacije bakterije vektorima i pojave simptoma, odnosno mogućnosti otkrivanja bakterije u biljci, bitno prilikom iskorjenjivanja biljaka za koje je poznato da su zaražene također uništiti sve druge biljke koje se nalaze u njihovoj blizini” (str. 100.).
- 73 S obzirom na te znanstvene podatke, vidljivo je da je Komisija mogla legitimno smatrati, uzimajući u obzir veliku diskrecijsku ovlast koju ima u tom području, da je obveza neodgodivog uklanjanja svih biljaka domaćina u blizini zaraženih biljaka bila, za razliku od uklanjanja samo biljaka zaraženih tom bakterijom ili biljaka koje venu, kako to zamišljaju G. Pesce i dr., prikladna i nužna mjera za sprečavanje širenja bakterije *Xylella* s tih biljaka putem insekata vektora na njoj.
- 74 Što se tiče proporcionalnosti te obveze u užem smislu, valja navesti da zakonodavac Unije mora odvagovati različite interese o kojima je riječ, to jest, s jedne strane, pravo vlasništva vlasnika maslina u regiji Apuliji i gospodarske, društvene i ekološke posljedice za tu regiju koje proizlaze iz uklanjanja dotičnih biljaka i, s druge strane, važnost biljne proizvodnje u Uniji i opći interes osiguranja djelotvorne zaštite područja Unije, uključujući u Italiji izvan pokrajine Lecce, protiv širenja bakterije *Xylella* na cijelom tom području.
- 75 U tom smislu prije svega valja primijetiti da je obvezu neodgodivog uklanjanja svih biljaka domaćina u predmetnom krugu Komisija nametnula zbog brzog širenja bakterije na sjeveru pokrajine Lecce nakon što je ta institucija u Provedbenoj odluci 2014/87 samo zabranila kretanje biljaka namijenjenih sadnji izvan te provincije, nakon čega je u Provedbenoj odluci 2014/497 nametnula sječu samo zaraženih biljaka, što pokazuje određeno stupnjevanje donesenih mjera.

- 76 Nadalje, valja navesti da Komisija nije nametnula obvezu uklanjanja o kojoj je riječ u svim okolnostima. Naime, kao odstupanje od članka 6. Provedbene odluke 2015/789, samo u pokrajini Lecce, s obzirom na to da iskorjenjivanje više nije moguće, članak 7. te odluke ovlašćuje nadležna nacionalna tijela da donesu mjere sprečavanja širenja koje ne uključuju uklanjanje svih biljaka domaćina u blizini zaraženih biljaka.
- 77 Tužitelji u glavnom postupku ipak su na raspravi tvrdili da to odstupanje dokazuje, naprotiv, neproporcionalnost obveze uklanjanja tih biljaka upravo zato što ta obveza nije nametnuta u zemljopisnom području koje je najviše zaraženo bakterijom.
- 78 Međutim, nije sporno da, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 7. Provedbene odluke 2015/789, u pokrajini Lecce Komisija više ne teži iskorjenjivanju bakterije *Xylella*, jer to više nije moguće, nego sprečavanju širenja te bakterije omogućujući državama članicama da nametnu uklanjanje zaraženih biljaka samo u određenim zonama kako bi se zaštitila mjesta proizvodnje, biljke s posebnom kulturnom, društvenom ili znanstvenom vrijednošću i granica s ostatkom područja Unije. U tu svrhu članak 8. te odluke nalaže uspostavljanje područja nadzora odmah izvan tampon-zone koja okružuje zaraženo područje pokrajine Lecce. Kao što je to talijanska vlada navela na raspravi, te mjere stoga imaju za cilj, uzimajući u obzir okruženost te pokrajine morem, što je više moguće ograničiti bakteriju *Xylella* u toj provinciji kako bi se spriječilo njezino širenje u područja na njezinu sjeveru.
- 79 Nasuprot tomu, izvan pokrajine Lecce Komisija mjerama predviđenima člankom 6. Provedbene odluke 2015/789 želi iskorijeniti bakteriju *Xylella*, jer je to iskorjenjivanje još moguće, kako bi se spriječilo njezino širenje na cijelu Uniju. Međutim, zbog razloga već navedenih u točkama 69. do 73. ove presude, ostvarenje tog cilja zahtijeva uklanjanje ne samo zaraženih biljaka nego i svih biljaka domaćina u njihovoj blizini.
- 80 Naposljetku, što se tiče pitanja bi li biljke domaćini o kojima je riječ mogle biti predmet manje ograničavajućih mjera, poput obrezivanja ili okresivanja maslina i tretmana pesticidima, što su mjere koje navode G. Pesce i dr., valja navesti da ne samo da potonji ne temelje svoje tvrdnje ni na kakvom znanstvenom podatku, nego štoviše iz mišljenja EFSA-e od 6. siječnja 2015. proizlazi da „[t]renutačno ne postoji nikakav tretman koji omogućuje ozdravljenje bolesnih biljaka na otvorenom polju. One koje su zaražene najčešće ostaju zaražene cijeli svoj život ili brzo uvenu. Iako je moguće da promjene sustava uzgoja (okresivanje, gnojenje i navodnjavanje, primjerice) imaju određeni utjecaj na bolest, one ne mogu biti dovoljne za ozdravljenje biljaka” (str. 97.). Nadalje, to mišljenje navodi da je „[u] regiji Apuliji jako obrezivanje zaraženih maslina dovelo do nastanka novih izbojaka na deblu stabala, ali do sada nije dokazano da je ta metoda učinkovita za ozdravljenje biljaka i sprečavanje njihove smrti” (str. 97.).
- 81 U tim okolnostima, iako je točno da, kao što to navode G. Pesce i dr., obveza uklanjanja svih biljaka domaćina u blizini zaraženih biljaka može štetno utjecati kako na njihovo pravo vlasništva tako i na okoliš u regiji Apuliji, Komisija je osnovano, u okviru široke diskrecijske ovlasti kojom u tom smislu raspolaže i nakon odvagivanja različitih interesa o kojima je riječ, nametnula tu obvezu.
- 82 Međutim, valja podsjetiti na to da bi, kao što je to navedeno u točki 51. ove presude, ako bi se situacija razvila na način da iskorjenjivanje bakterije *Xylella* više ne zahtijeva, na temelju novih relevantnih znanstvenih podataka, neodgodivo uklanjanje svih biljaka domaćina u krugu od 100 metara oko zaraženih biljaka, bilo na Komisiji, u skladu s člankom 16. stavkom 3. Direktive 2000/29, da izmijeni Provedbenu odluku 2015/789 ili da donese novu odluku kako bi se uzeo u obzir taj razvoj uz poštovanje načela opreznosti i proporcionalnosti.

Nedostatak sustava naknade štete u Provedbenoj odluci 2015/789

- 83 Prema mišljenju G. Pescea i dr., s obzirom na to da Provedbena odluka 2015/789 dovodi do stvarnog izvlaštenja vlasnika poljoprivrednih gospodarstava na koje se ona odnosi, Komisija je trebala izričito u toj odluci predvidjeti naknadu štete proporcionalnu stvarnoj vrijednosti nezaraženih biljaka za koje je propisala uklanjanje.
- 84 U tom smislu valja podsjetiti na to da je Sud već presudio da zakonodavac Unije može smatrati, u okviru široke diskrecijske ovlasti kojom raspolaže u području poljoprivredne politike, da je prikladno nadoknaditi štetu, djelomično ili cjelokupno, vlasnicima gospodarstava u kojima se životinje kolju i uništavaju. Međutim, Sud je smatrao da se iz tog utvrđenja ne može izvesti postojanje, u pravu Unije, općeg načela koje nalaže naknadu štete u svim okolnostima (vidjeti presudu od 10. srpnja 2003., Booker Aquaculture i Hydro Seafood, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397, t. 85.).
- 85 S obzirom na to, valja navesti da članak 17. Povelje, u vezi s pravom na vlasništvo, sada u svojem stavku 1. predviđa, među ostalim, da „[v]lasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva” i da „[u]živanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa”.
- 86 Međutim, u mjeri u kojoj pravo na naknadu štete proizlazi izravno iz članka 17. Povelje, sama činjenica da ni Direktiva 2000/29 ni Provedbena odluka 2015/789 same ne sadržavaju sustav naknade štete ili da ne nameću izričitu obvezu predviđanja takvog sustava ne može se tumačiti na način da je takvo pravo isključeno. Iz toga slijedi da se ta odluka ne može smatrati nevaljanom zbog tog razloga.
- 87 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da članak 6. stavak 2. točka (a) Provedbene odluke 2015/789 nije u suprotnosti ni s Direktivom 2000/29 ni s načelima proporcionalnosti i opreznosti.

Valjanost članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789 u odnosu na zahtjeve koji proizlaze iz poštovanja obveze obrazlaganja

- 88 Valja podsjetiti da, iako iz obrazloženja koje se zahtijeva u skladu s člankom 296. UFEU-a mora jasno i nedvosmisleno proizlaziti tijekom rasuđivanja institucije Unije koja je donijela akt o kojem je riječ, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima donesene mjere, a Sudu da izvrši svoj nadzor, ipak se ne zahtijeva da su u tom obrazloženju navedene sve relevantne činjenične i pravne okolnosti (vidjeti presudu od 18. lipnja 2015., Estonija/Parlament i Vijeće, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 58.). To vrijedi to više kad su države članice bile usko uključene u postupak izrade tog akta i stoga poznaju razloge u njegovoj osnovi (vidjeti osobito presudu od 9. rujna 2004., Španjolska/Komisija, C-304/01, EU:C:2004:495, t. 50.).
- 89 Nadalje, što se tiče akata opće primjene, obrazloženje se može ograničiti na navođenje, s jedne strane, cjelokupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, općih ciljeva koji se dotičnim aktom trebaju ostvariti (vidjeti osobito presudu od 9. rujna 2004., Španjolska/Komisija, C-304/01, EU:C:2004:495, t. 51.).
- 90 Posljedično, ako iz pobijanog akta proizlazi bit cilja koji institucija nastoji postići, bilo bi pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje za svaki tehnički odabir koji je institucija izvršila (vidjeti osobito presudu od 18. lipnja 2015., Estonija/Parlament i Vijeće, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 60.).
- 91 U ovom slučaju valja utvrditi da uvodne izjave 1. do 4. Provedbene odluke 2015/789 jasno navode razloge zbog kojih je Komisija odlučila proširiti mjere iskorjenjivanja na sve biljke domaćine u blizini zaraženih biljaka. Naime, iz tih uvodnih izjava proizlazi da ta mjera proširenja ima za cilj odgovoriti na opći cilj pojačanja, nakon otkrivanja novih izbijanja bakterije *Xylella*, prethodno donesenih mjera

iskorjenjivanja i sprečavanja širenja te bakterije u cijelu Uniju, uzimajući u obzir nova znanstvena mišljenja EFSA-e, koja su proširila popis biljaka osjetljivih na bakteriju, pritom ipak ograničavajući pojedine od tih mjera jedino na biljke domaćine „kako bi se zajamčila proporcionalnost”. Nadalje, u skladu s uvodnom izjavom 1. te odluke talijanska tijela bila su uključena u njezino donošenje pa su trebala poznavati kako razloge koji su doveli do tog donošenja tako i mjere koje je Komisija planirala za iskorjenjivanje bakterije *Xylella*.

- 92 U tim okolnostima Komisija nije bila ni na koji način obvezna u uvodnim izjavama svoje odluke objasniti razloge koji opravdavaju konkretne mjere koje je nametnula.
- 93 Iz toga proizlazi da Provedbena odluka 2015/789 ispunjava obvezu obrazlaganja predviđenu člankom 296. UFEU-a.
- 94 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da ispitivanje postavljenih pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke 2015/789 u odnosu na Direktivu 2000/29 s obzirom na načela opreznosti i proporcionalnosti kao i s obzirom na obvezu obrazlaganja predviđenu člankom 296. UFEU-a i člankom 41. Povelje.

Troškovi

- 95 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Ispitivanje postavljenih pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 6. stavka 2. točke (a) Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/789 od 18. svibnja 2015. o mjerama za sprečavanje unošenja u Uniju organizma *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) i njegova širenja unutar Unije u odnosu na Direktivu Vijeća 2000/29/EZ od 8. svibnja 2000. o zaštitnim mjerama protiv unošenja u Zajednicu organizama štetnih za bilje ili biljne proizvode i protiv njihovog širenja unutar Zajednice, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2002/89/EZ od 28. studenoga 2002., s obzirom na načela opreznosti i proporcionalnosti kao i s obzirom na obvezu obrazlaganja predviđenu člankom 296. UFEU-a i člankom 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Potpisi