ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid)

8 juli 2020*

„Volksgezondheid – Specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong – Wijziging van de lijst van inrichtingen van derde landen vanwaaruit bepaalde producten van dierlijke oorsprong mogen worden ingevoerd, voor zover deze betrekking heeft op bepaalde inrichtingen in Brazilië – Artikel 12, lid 4, onder c), van verordening (EG) nr. 854/2004 – Comitologie – Motiveringsplicht – Rechten van de verdediging – Bevoegdheden van de Commissie – Gelijke behandeling – Evenredigheid"

In zaak T-429/18,

BRF SA, gevestigd te Itajaí (Brazilië),

SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, gevestigd te Itajaí,

vertegenwoordigd door D. Arts en G. van Thuyne, advocaten,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Lewis, B. Eggers en B. Hofstötter als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) 2018/700 van de Commissie van 8 mei 2018 tot wijziging van de lijsten van inrichtingen in derde landen waaruit de invoer van specifieke producten van dierlijke oorsprong is toegestaan, met betrekking tot bepaalde inrichtingen in Brazilië (PB 2018, L 118, blz. 1),

wijst

HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: D. Gratsias (rapporteur), president, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, V. Valančius en R. Frendo, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 januari 2020,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoeksters, BRF SA en SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, maken deel uit van de groep BRF capital, die verticaal is geïntegreerd en in meer dan 150 landen actief is in de productie en distributie van vlees, waaronder vlees van pluimvee. In 2017 heeft deze groep via verzoeksters 152 107 ton vlees van pluimvee uitgevoerd vanuit Brazilië naar de Europese Unie, wat voor dat jaar ongeveer 38 % van de totale invoer uit dat land vertegenwoordigt.

2 Tien inrichtingen van eerste verzoekster en twee inrichtingen van tweede verzoekster – bedrijven die vlees en vleesproducten inclusief pluimveevlees uitvoeren naar de Uniemarkt – stonden op de lijsten die waren opgesteld overeenkomstig artikel 12 van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 206). Op die lijsten staan de inrichtingen waarvan producten van dierlijke oorsprong mogen worden ingevoerd in de Unie.

3 Op 21 februari 2018 heeft de Europese Commissie overeenkomstig artikel 12, lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004 een ontwerpuitvoeringsverordening over de schrapping van bepaalde inrichtingen uit derde landen van de lijst van inrichtingen die producten van dierlijke oorsprong mogen invoeren in de Unie, voor advies ingediend bij het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders (hierna: „permanent comité”). De inrichtingen in kwestie lagen alle in Brazilië.

4 Op 10 april 2018 heeft de Commissie bij het permanent comité een eerste gewijzigde versie van de in punt 3 hierboven bedoelde ontwerpuitvoeringsverordening ingediend, en op 19 april 2018 heeft zij een tweede gewijzigde versie van het ontwerp ingediend. Dit comité heeft die versies besproken tijdens zijn vergadering van 19 april 2018 en heeft diezelfde dag positief advies uitgebracht.

5 Op 8 mei 2018 heeft de Commissie uitvoeringsverordening (EU) 2018/700 vastgesteld, tot wijziging van de lijsten van inrichtingen in derde landen waaruit de invoer van specifieke producten van dierlijke oorsprong is toegestaan, met betrekking tot bepaalde inrichtingen in Brazilië (PB 2018, L 118, blz. 1; hierna: „bestreden uitvoeringsverordening”).

6 Bij de bestreden uitvoeringsverordening worden een aantal Braziliaanse inrichtingen, waaronder de twaalf in punt 2 hierboven bedoelde inrichtingen van verzoeksters, geschrapt van de betrokken lijsten.

7 Blijkens de overwegingen 4 tot en met 6 van de bestreden uitvoeringsverordening steunt de beslissing om de voormelde inrichtingen van die lijsten te schrappen op het feit dat via het systeem voor snelle waarschuwingen (hierna: „RASFF”) een „aanzienlijk aantal ernstige en herhaalde gevallen” van niet-naleving van de Unievoorschriften zijn gemeld wegens de aanwezigheid van salmonella in pluimveevlees en bereidingen daarvan die van die inrichtingen afkomstig waren. Ook hadden de Braziliaanse autoriteiten niet de maatregelen genomen die nodig waren om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen, en konden zij dus niet meer worden geacht de nodige garanties te bieden dat de volksgezondheidsregels voor de invoer van de betrokken producten werden nageleefd.

8 Verder bleek ook uit door de Braziliaanse autoriteiten geleverde informatie dat in maart 2018 in Brazilië gevallen van fraude waren ontdekt in verband met de laboratoriumcertificering van vlees en vleesproducten die naar de Unie waren uitgevoerd. Uit de desbetreffende onderzoeken bleek dat er onvoldoende garanties waren dat de inrichtingen van verzoeksters voldeden aan de Unievoorschriften.

Procedure en conclusies van partijen

9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 13 juli 2018, hebben verzoeksters het onderhavige beroep ingesteld. Het verweerschrift, de repliek en de dupliek zijn neergelegd op respectievelijk 28 september 2018, 22 november 2018 en 7 januari 2019.

10 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 13 juli 2018 en ingeschreven onder zaaknummer T-429/18 R, hebben verzoeksters een verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden uitvoeringsverordening ingediend.

11 Bij brief van 9 januari 2019 zijn partijen in kennis gesteld van de sluiting van de schriftelijke behandeling en van de mogelijkheid om onder de voorwaarden van artikel 106 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht om een pleitzitting te verzoeken. Bij brief van 30 januari 2019 hebben verzoeksters van die mogelijkheid gebruikgemaakt.

12 Bij beschikking van 13 februari 2019, BRF en SHB Comércio e Indústria de Alimentos/Commissie (T-429/18 R, niet gepubliceerd, EU:T:2019:98), heeft de president van het Gerecht het verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden uitvoeringsverordening afgewezen en de beslissing omtrent de kosten aangehouden.

13 Aangezien twee leden van de Vijfde kamer verhinderd waren, zijn twee andere rechters aangewezen ter aanvulling van de rechtsprekende formatie.

14 Op voorstel van de Vijfde kamer heeft het Gerecht op grond van artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.

15 In het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang die zijn vastgesteld op 29 januari, 12 september en 21 november 2019, heeft het Gerecht partijen verzocht een aantal vragen te beantwoorden en bepaalde documenten over te leggen. Partijen hebben binnen de gestelde termijnen aan deze verzoeken voldaan.

16 De pleitzitting heeft plaatsgevonden op 21 januari 2020.

17 Verzoeksters verzoeken het Gerecht:

– de bestreden uitvoeringsverordening nietig te verklaren in haar geheel of, subsidiair, voor zover zij hun inrichtingen betreft;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

18 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoeksters te verwijzen in de kosten.

In rechte

19 Ter onderbouwing van hun beroep voeren verzoeksters zes middelen aan:

– schending van de motiveringsplicht;

– schending van hun rechten van verdediging;

– schending van artikel 12, lid 2 en lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004;

– schending van het beginsel van non-discriminatie;

– schending van het evenredigheidsbeginsel;

– schending van artikel 291, lid 3, VWEU en de artikelen 3, 10 en 11 van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB 2011, L 55, blz. 13).

20 De Commissie betwist de gegrondheid van al deze middelen, en voert bovendien aan dat het verzoek van verzoeksters tot volledige nietigverklaring van de bestreden uitvoeringsverordening niet-ontvankelijk is omdat bij deze verordening, behalve de twaalf inrichtingen van verzoeksters, nog acht andere inrichtingen van de overeenkomstig artikel 12 van verordening nr. 854/2004 opgestelde lijsten worden geschrapt, die niet verbonden zijn aan verzoeksters.

21 Bepaald moet dus worden in welke mate verzoeksters bevoegd zijn om de nietigverklaring van de bestreden uitvoeringsverordening te vorderen.

Procesbevoegdheid van verzoeksters

22 Om uit te maken of verzoeksters procesbevoegd zijn, moet om te beginnen worden gekeken naar de aard van de bestreden uitvoeringsverordening. Dit vereist een uiteenzetting van de context waarin dit type uitvoeringsverordening wordt vastgesteld.

23 In dit verband zij erop gewezen dat verordening nr. 854/2004 volgens artikel 1, lid 1, ervan specifieke voorschriften bevat voor de organisatie van de officiële controles van producten van dierlijke oorsprong. Zo gaat hoofdstuk II van deze verordening (artikelen 3-8) over de officiële controles in verband met inrichtingen in de Unie, en regelt hoofdstuk III (artikelen 10-15) de invoerprocedures.

24 Wat de invoerprocedures betreft, bepaalt artikel 11, lid 1, van verordening nr. 854/2004 dat producten van dierlijke oorsprong alleen mogen worden ingevoerd uit een derde land of een deel van een derde land dat is opgenomen in een lijst die de Commissie opstelt en bijhoudt krachtens een volgens de procedure van artikel 19, lid 2, van deze verordening vastgestelde uitvoeringshandeling.

25 De voorwaarden waaraan een derde land moet voldoen om op een dergelijke lijst te worden geplaatst, worden uiteengezet in de leden 2 tot en met 4 van artikel 11 van verordening nr. 854/2004, zoals die zijn gewijzigd bij artikel 60 van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB 2004, L 165, blz. 1) en waarin wordt verwezen naar de artikelen 46 en 48 van laatstgenoemde verordening.

26 Deze voorwaarden gaan in essentie over de garanties die de bevoegde autoriteiten van het derde land moeten bieden dat hun nationale wetgeving overeenstemt met of gelijkwaardig is aan die van de Unie inzake diervoeders, levensmiddelen en diergezondheid. Daarbij wordt ook gekeken naar de wetgeving van het derde land inzake onder meer producten van dierlijke oorsprong, het gebruik van diergeneesmiddelen, de bereiding en het gebruik van diervoeders en de hygiënevoorschriften. De Commissie kan in de derde landen officiële controles uitvoeren. Deze betreffen onder meer de wetgeving van het derde land, de organisatie, bevoegdheden en mate van onafhankelijkheid van de

bevoegde autoriteiten, de opleiding van hun personeel, hun middelen, hun efficiënte werking en, tot slot, de garanties die het derde land kan bieden in termen van overeenstemming met of gelijkwaardigheid aan de Unievoorschriften.

27 Dienaangaande zij er ook op gewezen dat Brazilië voorkomt in bijlage I bij verordening (EG) nr. 798/2008 van de Commissie van 8 augustus 2008 tot vaststelling van een lijst van derde landen, gebieden, zones of compartimenten waaruit pluimvee en pluimveeproducten mogen worden ingevoerd in en doorgevoerd door de Gemeenschap, en van de voorschriften inzake veterinaire certificering (PB 2008, L 226, blz. 1), alsook in bijlage II bij verordening (EU) nr. 206/2010 van de Commissie van 12 maart 2010 tot vaststelling van lijsten van derde landen en gebieden, of delen daarvan, waaruit bepaalde dieren en vers vlees in de Europese Unie mogen worden binnengebracht, en van de voorschriften inzake veterinaire certificering (PB 2010, L 73, blz. 1). Deze verordeningen zijn vastgesteld op grond van onder meer artikel 11, lid 1, van verordening nr. 854/2004.

28 Het feit dat Brazilië op deze lijsten staat, volstaat evenwel niet om producten van dierlijke oorsprong vanuit dit land te kunnen invoeren naar het grondgebied van de Unie. Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 854/2004 bepaalt immers dat, behalve in de in deze bepaling genoemde bijzondere gevallen, producten van dierlijke oorsprong alleen in de Unie mogen worden ingevoerd indien zij zijn verzonden vanuit en verkregen of bereid in inrichtingen die op een lijst staan die daarvoor wordt opgesteld en bijgehouden door de autoriteiten van het betrokken derde land.

29 De voorwaarden om een inrichting op een van de in punt 28 hierboven bedoelde lijsten te kunnen zetten, staan in artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004. Volgens deze bepaling kan een inrichting alleen op een dergelijke lijst worden geplaatst als de bevoegde autoriteit van het derde land van oorsprong garandeert dat:

– die inrichting, en alle inrichtingen die grondstoffen van dierlijke oorsprong hanteren die gebruikt worden bij de productie van de desbetreffende producten van dierlijke oorsprong, voldoen aan de Unievoorschriften of aan bepalingen die, toen werd besloten dat derde land overeenkomstig artikel 11 aan de desbetreffende lijst toe te voegen, gelijkwaardig bevonden zijn met deze voorschriften;

– een officiële inspectiedienst van het derde land toezicht houdt op de inrichtingen en, indien noodzakelijk, alle relevante informatie over inrichtingen die grondstoffen leveren, ter beschikking stelt van de Commissie;

– zij bij machte is de inrichtingen te beletten naar de Unie te exporteren indien die niet meer aan de onder het eerste streepje hierboven bedoelde voorschriften voldoen.

30 Verder bepaalt artikel 12, lid 3, van verordening nr. 854/2004 dat de bevoegde autoriteiten van derde landen die voorkomen op de door de Commissie overeenkomstig artikel 11 van deze verordening opgestelde of bijgewerkte lijsten, garanderen dat de lijsten van de in artikel 12, lid 1, ervan bedoelde inrichtingen worden opgesteld, bijgewerkt en aan de Commissie meegedeeld. Volgens artikel 12, lid 5, van deze verordening maakt de Commissie de meest recente versies van alle overeenkomstig dit artikel opgestelde en bijgewerkte lijsten toegankelijk voor het publiek.

31 Hieruit volgt dat volgens verordening nr. 854/2004 producten van dierlijke oorsprong slechts op het grondgebied van de Unie mogen worden ingevoerd indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan.

32 Ten eerste moet het land van oorsprong van die producten voorkomen op een lijst van landen die de Commissie in staat acht om bepaalde garanties te bieden over hun regelgeving inzake producten van dierlijke oorsprong. Deze lijst wordt opgesteld en bijgewerkt krachtens een uitvoeringshandeling die de Commissie vaststelt overeenkomstig de in artikel 19, lid 2, van verordening nr. 854/2004 bedoelde procedure.

33 Ten tweede moeten de betrokken producten afkomstig zijn van inrichtingen die voorkomen op een door de bevoegde autoriteit van het derde land opgestelde lijst, ten aanzien waarvan deze autoriteit de in de punten 29 en 30 hierboven beschreven specifieke garanties biedt.

34 In tegenstelling tot de lijsten met landen vanwaaruit bepaalde producten van dierlijke oorsprong mogen worden ingevoerd, worden de lijsten met exporterende inrichtingen dus opgesteld en bijgewerkt door de bevoegde autoriteiten van het derde land, die deze lijsten meedelen aan de Commissie, die zich louter bezighoudt met de openbaarmaking daarvan.

35 Deze taakverdeling tussen de Commissie en de bevoegde autoriteiten van derde landen, zoals die in verordening nr. 854/2004 is vastgelegd, vereiste dat een vrijwaringsmaatregel werd genomen ter bescherming van de volksgezondheid in de Unie. Aldus bepaalt artikel 12, lid 4, onder c), van deze verordening dat de Commissie alle lidstaten op de hoogte brengt wanneer zij van oordeel is dat een door de autoriteiten van een derde land opgestelde lijst met inrichtingen moet worden gewijzigd in het licht van relevante informatie, zoals inspectieverslagen van de Unie of waarschuwingen via het RASFF, dat daartoe is opgezet krachtens artikel 50 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1). De Commissie plaatst dit punt zo nodig op de agenda van de volgende vergadering van de betrokken afdeling van het permanent comité, dat daarover een beslissing neemt volgens de procedure van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 854/2004. Deze procedure leidt tot de vaststelling van een uitvoeringshandeling, zoals de bestreden uitvoeringsverordening, die de lijst wijzigt van inrichtingen in derde landen waarvan producten van dierlijke oorsprong mogen worden ingevoerd in de Unie.

36 Artikel 12, lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004 machtigt de Commissie dus om een uitvoeringshandeling vast te stellen die de door de bevoegde autoriteiten van derde landen opgestelde lijsten wijzigt. Volgens punt 29 hierboven kan het noodzakelijk blijken een dergelijke lijst te wijzigen wanneer de bevoegde autoriteit van het derde land van oorsprong niet meer kan worden geacht de in artikel 12, lid 2, van deze verordening beschreven garanties te bieden voor bepaalde inrichtingen. Artikel 12, lid 4, van deze verordening bepaalt in dit verband niet, zoals verzoeksters met hun derde middel trouwens aanvoeren (zie punt 97 hieronder), dat de Commissie het individuele gedrag van de betrokken inrichtingen als zodanig evalueert, maar enkel dat zij de betrouwbaarheid beoordeelt van de garanties die de bevoegde autoriteiten voor die inrichtingen bieden. Aan deze betrouwbaarheid kan worden getwijfeld wanneer tekortkomingen in de organisatie en de werking van die autoriteiten worden vastgesteld, maar ook op basis van de actie die zij ondernemen wanneer individuele inrichtingen niet voldoen aan de in artikel 12, lid 2, onder a), van die verordening bedoelde voorschriften. Enkel voor zover informatie betreffende een situatie in een of meer inrichtingen relevant is voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de door de autoriteiten van het derde land geboden garanties, dient de Commissie daar in voorkomend geval rekening mee te houden.

37 Ook moet worden benadrukt dat, anders dan verzoeksters betogen (zie punt 92 hieronder), inrichtingen die op de lijst staan van inrichtingen van derde landen waarvan producten van dierlijke oorsprong mogen worden ingevoerd in de Unie, geen individueel recht genieten dat hun krachtens een Unierechtelijke handeling zou zijn verleend voor de uitvoer van hun producten naar de Uniemarkt. Het Unierecht bepaalt immers ten eerste dat de uitvoer van producten van dierlijke oorsprong naar de Uniemarkt afhankelijk is van de vraag of het betrokken derde land is opgenomen

in de in artikel 11 van verordening nr. 854/2004 bedoelde lijst. Ten tweede gebeurt de inschrijving van de inrichtingen van verzoeksters op de in artikel 12 van diezelfde verordening bedoelde lijsten niet door een instelling, orgaan of instantie van de Unie maar enkel door de autoriteiten van het betrokken derde land, en dit uitsluitend ten behoeve van de werking van het in de punten 23 tot en met 34 hierboven beschreven garantiesysteem en dan met name het in de punten 28 tot en met 30, 33 en 34 hierboven beschreven tweede gedeelte daarvan.

38 Aldus vormt een uitvoeringshandeling, zoals de bestreden uitvoeringsverordening, waarbij de Commissie bepaalde inrichtingen schrapt van de door de bevoegde autoriteiten van een derde land opgestelde lijsten, geen geheel van individuele handelingen tot herroeping van een zogezegd aan die inrichtingen verleend recht. De betrokken uitvoeringshandeling wijzigt immers de tweede van de twee voorwaarden waaraan, zoals in punt 33 hierboven is uiteengezet, elke partij producten van dierlijke oorsprong die naar de Unie wordt uitgevoerd moet voldoen, namelijk die betreffende de door de autoriteiten van het derde land van oorsprong geboden garanties over de effectieve toepassing van de relevante nationale wetgeving. Daartoe voert de bestreden uitvoeringsverordening de regel in dat de invoer op de Uniemarkt van producten van dierlijke oorsprong uit de hierin genoemde inrichtingen niet meer is toegestaan. Deze regel geldt voor alle marktdeelnemers die belang zouden kunnen hebben bij de invoer van dergelijke producten uit deze inrichtingen, maar ook voor de douaneautoriteiten van de lidstaten van de Unie, zodat de bestreden uitvoeringsverordening een algemene strekking heeft (zie naar analogie arrest van 30 september 2003, Eurocoton e.a./Raad, C-76/01 P, EU:C:2003:511, punt 73).

39 In deze context moet overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU worden uitgemaakt of en in hoeverre verzoeksters rechtstreeks en, in voorkomend geval, individueel worden geraakt door de bestreden uitvoeringsverordening.

40 Volgens vaste rechtspraak moet ter vervulling van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door de handeling waartegen beroep is ingesteld, aan twee cumulatieve criteria zijn voldaan. Ten eerste moet de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier, en ten tweede mag hij aan degenen aan wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 In dit verband moet worden geconstateerd dat de producten die afkomstig zijn van de in de bijlage bij de bestreden uitvoeringsverordening genoemde inrichtingen louter krachtens deze uitvoeringsverordening niet meer voldoen aan de tweede voorwaarde die zij moeten vervullen om te worden uitgevoerd naar de Uniemarkt (zie de punten 28-30, 33 en 34 hierboven). De uitvoeringsverordening heeft dan ook rechtstreeks gevolgen voor de rechtspositie van verzoeksters, aangezien zij elke invoer van producten van dierlijke oorsprong uit de in de bijlage genoemde inrichtingen van verzoeksters ipso iure uitsluit. Zij laat bovendien geen enkele beoordelingsbevoegdheid aan de douaneautoriteiten van de lidstaten aan wie zij is gericht en die met haar uitvoering zijn belast. Deze uitvoering geschiedt dan ook zuiver automatisch en vloeit alleen uit de regelgeving van de Unie voort, zonder toepassing van andere uitvoeringsbepalingen.

42 Niettemin is duidelijk dat de rechtspositie van verzoeksters enkel wordt aangetast voor zover de bestreden uitvoeringsverordening hún inrichtingen schrapt van de overeenkomstig artikel 12 van verordening nr. 854/2004 opgestelde lijsten. Zij worden dan ook uitsluitend voor deze inrichtingen rechtstreeks door de uitvoeringsverordening geraakt.

43 Afgezien daarvan is de bestreden uitvoeringsverordening, als niet-wetgevingshandeling van algemene strekking, een regelgevingshandeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie in die zin arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 23-28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 De vraag of verzoeksters individueel moeten zijn geraakt door de bestreden uitvoeringsverordening om de nietigverklaring ervan te mogen vorderen, hangt dan ook af van de vraag of die verordening uitvoeringsmaatregelen met zich brengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

45 In dit verband zij erop gewezen dat, zoals in punt 41 hierboven is uiteengezet, de bestreden uitvoeringsverordening ipso iure elke invoer uitsluit van producten van dierlijke oorsprong die afkomstig zijn van de in haar bijlage genoemde inrichtingen, waaronder twaalf inrichtingen van verzoeksters. Bijgevolg hoeven de autoriteiten van de Unie of van de lidstaten geen enkele uitvoeringsmaatregel te nemen opdat de uitvoeringsverordening gevolgen teweegbrengt. In deze context is de enige handeling die zou kunnen worden beschouwd als een maatregel tot uitvoering van deze uitvoeringsverordening in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, een handeling van de douaneautoriteiten van een lidstaat volgens welke producten van dierlijke oorsprong die afkomstig zijn uit de in de bijlage bij de betrokken uitvoeringsverordening genoemde inrichtingen van verzoeksters niet op de Uniemarkt in het vrije verkeer mogen worden gebracht.

46 Een dergelijke handeling behoort echter niet tot de normale werking van het door de toepasselijke regels ingevoerde systeem. Uit artikel 12, lid 2, onder c), van verordening nr. 854/2004 blijkt namelijk dat, zodra een derde land op de in artikel 11 ervan bedoelde lijst wordt geplaatst, de bevoegde autoriteiten van dit derde land reeds bij de douane van het land van oorsprong elke voor uitvoer bestemde partij moeten blokkeren die afkomstig is van een inrichting die niet voorkomt op de lijst van inrichtingen die producten van dierlijke oorsprong naar de Unie mogen uitvoeren.

47 Een hypothetisch scenario waarbij een partij uit een van de inrichtingen van verzoeksters die van de litigieuze lijsten zijn geschrapt, ondanks de bestreden uitvoeringsverordening, aan de Uniegrens zou arriveren, zou dan ook berusten op de aanname dat verzoeksters zullen trachten om in samenwerking met de Braziliaanse autoriteiten de bestreden uitvoeringsverordening te overtreden via ontwijkingspraktijken. Met een dergelijke aanname kan echter geen rekening worden gehouden bij de vraag of er voor een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen bestaan in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon. Deze bepaling heeft immers met name tot doel natuurlijke of rechtspersonen de mogelijkheid te bieden om beroep in te stellen tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen, waarbij aldus wordt voorkomen dat zij het recht zouden moeten overtreden om toegang te krijgen tot een rechter (arrest van 6 juni 2013, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie, T-279/11, EU:T:2013:299, punt 58; zie in die zin ook beschikking van 4 juni 2012, Eurofer/Commissie, T-381/11, EU:T:2012:273, punt 60).

48 Indien ondanks deze analyse toch zou moeten worden geoordeeld dat de bestreden uitvoeringsverordening uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, zou hoe dan ook moeten worden geconstateerd dat deze verordening verzoeksters individueel raakt voor zover zij in de bijlage daarbij beide met naam worden genoemd in hun hoedanigheid van eigenaar van een aantal van de daarin vermelde inrichtingen. In zoverre raakt de uitvoeringsverordening verzoeksters immers uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert, doordat zij eigenaar van bepaalde in de bijlage genoemde inrichtingen zijn, en worden zij derhalve geïndividualiseerd op soortgelijke wijze als de adressaat van een dergelijke handeling, in de zin van het arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, EU:C:1963:17, blz. 232).

49 Zoals de Commissie betoogt, is het beroep dan ook slechts ontvankelijk voor zover het de inrichtingen van verzoeksters betreft. Het ontvankelijke gedeelte van dit beroep valt dus samen met de vordering tot nietigverklaring die subsidiair wordt geformuleerd, waarvan bijgevolg de gegrondheid moet worden onderzocht.

Ten gronde

50 Het zesde middel dient als eerste te worden onderzocht.

Zesde middel: schending van artikel 291, lid 3, VWEU en de artikelen 3, 10 en 11 van verordening nr. 182/2011

51 Volgens verzoeksters werd het ontwerp dat tot de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening heeft geleid, voor advies op de agenda van het permanent comité van 19 april 2018 geplaatst, maar is het pas die dag zelf aan dat comité overgelegd, in strijd met artikel 3, lid 3, van verordening nr. 182/2011, volgens hetwelk tussen de overlegging van de ontwerpuitvoeringshandeling en de vergadering van het comité minstens 14 dagen moeten liggen. Deze termijn is een wezenlijk vormvoorschrift waarvan schending leidt tot de nietigverklaring van de uitvoeringsverordening. Deze schending heeft volgens verzoeksters ook afbreuk gedaan aan het inzagerecht dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben krachtens artikel 10, lid 4, en artikel 11 van diezelfde verordening.

52 Er zij aan herinnerd dat wanneer de Commissie zich tot het permanent comité wendt met het oog op de wijziging van de lijst van inrichtingen die producten van dierlijke oorsprong in de Unie mogen invoeren, dit comité volgens artikel 12, lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004 een beslissing neemt „volgens de procedure van artikel 19, lid 2", ervan.

53 Artikel 19, lid 2, van verordening nr. 854/2004 bepaalt dat wanneer naar dit lid wordt verwezen, de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1999, L 184, blz. 23) van toepassing zijn.

54 Besluit 1999/468 werd vastgesteld op grond van artikel 202 EG (thans, na wijziging, artikel 291 VWEU).

55 Artikel 291 VWEU bepaalt in de leden 2 en 3:

„2. Indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, worden bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 en 26 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden toegekend.

3. Voor de toepassing van lid 2 leggen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen vooraf de algemene voorschriften en beginselen vast die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren."

56 Het Parlement en de Raad hebben op grond van artikel 291, lid 3, VWEU, verordening nr. 182/2011 vastgesteld, waarbij besluit 1999/468 is ingetrokken.

57 Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 182/2011 luidt als volgt:

„Wanneer vóór de inwerkingtreding van deze verordening vastgestelde basishandelingen voorzien in de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie overeenkomstig besluit [1999/468] zijn de volgende regels van toepassing:

[…]

c) wanneer de basishandeling verwijst naar artikel 5 van besluit [1999/468], is de in artikel 5 van deze verordening genoemde onderzoeksprocedure van toepassing […]".

58 Verder bepaalt artikel 13, lid 2, van verordening nr. 182/2011 dat „[v]oor de toepassing van lid 1 […] de artikelen 3 en 9 van deze verordening van toepassing [zijn] op alle bestaande comités".

59 Uit artikel 13, lid 1, onder c), van verordening nr. 182/2011, gelezen in samenhang met de in de punten 52 en 53 hierboven genoemde bepalingen van verordening nr. 854/2004, blijkt dat het permanent comité in casu optreedt volgens de onderzoeksprocedure van artikel 5 van eerstgenoemde verordening.

60 Tot slot bepaalt artikel 3 van verordening nr. 182/2011, met als opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen":

„1. De gemeenschappelijke bepalingen vastgesteld in dit artikel zijn van toepassing op alle in de artikelen 4 tot en met 8 bedoelde procedures.

[…]

3. De voorzitter legt het comité de door de Commissie vast te stellen ontwerpuitvoeringshandeling voor.

Behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen wordt het comité door de voorzitter bijeengeroepen ten minste 14 dagen nadat de ontwerpuitvoeringshandeling en de ontwerpagenda aan het comité zijn voorgelegd. Het comité brengt advies over de ontwerpuitvoeringshandeling uit binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naargelang van de urgentie van de aangelegenheid. De termijn staat in verhouding tot het vereiste dat de leden van het comité snel en daadwerkelijk de ontwerpuitvoeringshandeling kunnen onderzoeken en hun standpunt kenbaar kunnen maken.

4. Zolang het comité geen advies heeft uitgebracht, kan elk lid van het comité wijzigingen voorstellen en kan de voorzitter het comité een gewijzigde versie van de ontwerpuitvoeringshandeling voorleggen."

61 Er zij op gewezen dat de vereisten van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 182/2011 moeten worden beschouwd als essentiële procedureregels van het VWEU, die wezenlijke vormvoorschriften voor de regelmatigheid van de procedure vormen waarvan de niet-inachtneming tot nietigheid van de betrokken handeling leidt (arrest van 20 september 2017, Tilly-Sabco/Commissie, C-183/16 P, EU:C:2017:704, punt 114).

62 Aangezien artikel 291, lid 3, VWEU er uitdrukkelijk in voorziet dat de lidstaten de uitoefening door de Commissie van de haar krachtens lid 2 van dit artikel verstrekte uitvoeringsbevoegdheden controleren, moet worden geoordeeld dat de termijn van 14 dagen, die in gemotiveerde gevallen kan worden ingekort, ervoor moet zorgen dat de regeringen van de lidstaten – via hun leden in het comité – op de hoogte kunnen worden gebracht van de voorstellen van de Commissie, zodat deze regeringen door middel van interne en externe raadplegingen een standpunt kunnen bepalen om hun respectieve belangen in het permanent comité te beschermen (zie in die zin arrest van 20 september 2017, Tilly-Sabco/Commissie, C-183/16 P, EU:C:2017:704, punt 103).

63 In casu blijkt uit de punten 212 tot en met 214 van het verzoekschrift dat verzoeksters hun betoog baseren op het feit dat de Commissie het ontwerp dat tot de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening heeft geleid, aan het permanent comité heeft overgelegd op 19 april 2018, dat wil zeggen de dag zelf van de vergadering waarin het comité dit ontwerp ging onderzoeken, en dus geen rekening heeft gehouden met de in artikel 3, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 182/2011 voorgeschreven termijn van 14 dagen (zie punt 60 hierboven).

64 Dienaangaande blijkt uit de door de Commissie overgelegde registeruittreksels van het permanent comité dat zij dit comité op 21 februari 2018 een ontwerp van de bestreden uitvoeringsverordening heeft overgelegd, en op 10 april 2018 een eerste gewijzigde versie van dat ontwerp. De Commissie voegt daaraan toe dat de tweede gewijzigde versie van het ontwerp, die aan dit comité is overgelegd op 19 april 2018, slechts een puur formele, aanvullende wijziging betrof, namelijk dat de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen werd verplaatst van de vijftiende naar de tweede dag na die van de publicatie van de uitvoeringsverordening in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Deze versie van de feiten wordt bevestigd door de documenten die de Commissie op 30 januari en 13 december 2019 in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft overgelegd.

65 Er zij aan herinnerd dat artikel 3, lid 4, van verordening nr. 182/2011 bepaalt dat zolang het comité geen advies heeft uitgebracht, de voorzitter het comité een gewijzigde versie van de ontwerpuitvoeringshandeling kan voorleggen (zie punt 60 hierboven).

66 Bijgevolg kan in casu, anders dan verzoeksters betogen, geen enkele schending van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 182/2011 worden vastgesteld.

67 Aangezien verzoeksters de beweerde schending van de andere door hen aangevoerde bepalingen – artikel 291, lid 3, VWEU en de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 182/2011 – uitsluitend baseren op de niet-naleving van de 14-dagentermijn van artikel 3, lid 3, van deze verordening alleen, kan in de onderhavige zaak tot slot evenmin schending van die andere bepalingen worden vastgesteld.

68 Bijgevolg moet het zesde middel worden afgewezen.

Eerste middel: schending van de motiveringsplicht

69 Volgens verzoeksters had de Commissie in het kader van haar motiveringsplicht voor de bestreden uitvoeringsverordening de specifieke redenen moeten geven waarom elk van de betrokken inrichtingen volgens haar van de in artikel 12 van verordening nr. 854/2004 bedoelde lijsten moest worden geschrapt. Ten eerste steunt de uitvoeringsverordening volgens overweging 4 ervan op waarschuwingen voor salmonella in pluimveevlees en bereidingen daarvan die afkomstig waren van verschillende inrichtingen in Brazilië, maar wordt daarin niet aangegeven om welke inrichtingen het gaat. Bovendien blijkt uit de bijlage bij de uitvoeringsverordening dat de Commissie bepaalde inrichtingen van eerste verzoekster heeft geschrapt van de lijst van inrichtingen die vlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren en vleesproducten mogen invoeren, terwijl overweging 4 niet spreekt over dit soort producten.

70 Ten tweede hebben de Braziliaanse autoriteiten volgens overweging 5 van de bestreden uitvoeringsverordening de geconstateerde tekortkomingen niet verholpen, zodat er onvoldoende waarborgen zijn dat de in overweging 4 bedoelde inrichtingen voldoen aan de Unievoorschriften. Dat hierbij niet wordt gepreciseerd wat de feitelijke en juridische grondslag van deze beoordeling is en om welke inrichtingen het juist gaat, levert een motiveringsgebrek op.

71 Ten derde is overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening tegenstrijdig aangezien daarin, voor dezelfde feiten, wordt verwezen naar zowel bewezen gevallen van fraude als lopende onderzoeken, en kan uit deze overweging niet worden opgemaakt waarom deze onderzoeken het vertrouwen doen kelderen in plaats van toenemen. Verder wordt in de uitvoeringsverordening voor geen enkele van de betrokken inrichtingen verwezen naar de relevante feiten.

72 Er zij aan herinnerd dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest van 11 september 2003, Oostenrijk/Raad, C-445/00, EU:C:2003:445, punt 49).

73 Voor met name handelingen van algemene strekking, zoals de bestreden uitvoeringsverordening (zie punt 38 hierboven), kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen (arrest van 9 september 2003, Kik/BHIM, C-361/01 P, EU:C:2003:434, punt 102).

74 Ook zij eraan herinnerd dat het Unierecht, anders dan verzoeksters op verschillende plaatsen in hun geschriften suggereren (zie punt 92 hieronder), hun geen enkel individueel recht verleent om hun producten naar de Uniemarkt uit te voeren (zie punt 37 hierboven). Zoals in de punten 23 tot en met 34 hierboven is uiteengezet, heeft een handeling als de bestreden uitvoeringsverordening niet tot doel een of ander individueel recht te herroepen dat door andere Unierechtelijke bepalingen zou zijn verleend. Daarvoor zou een onderzoek moeten worden ingesteld naar de handelwijze van de betrokken persoon, dat zou leiden tot de vaststelling van een individuele handeling met een motivering die de verweten gedraging uitvoerig beschrijft.

75 Dat dit zo is, wordt nog duidelijker wanneer het juridische kader waarin exporterende ondernemingen uit derde landen opereren (zie de punten 23-34 hierboven) wordt vergeleken met dat waarin ondernemingen van de Unie actief zijn.

76 Om te beginnen moeten inrichtingen van de Unie volgens artikel 3 van verordening nr. 854/2004 worden erkend. De erkenningsprocedure wordt aangevat op verzoek van de exploitant, en de erkenning zelf wordt door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verleend onder de voorwaarden en volgens de nadere regels van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 882/2004. De exploitant moet daarbij aantonen dat hij voldoet aan de desbetreffende vereisten van de Uniewetgeving inzake diervoeders of levensmiddelen. Deze erkenning geeft exploitanten van Unie-inrichtingen een individueel recht om producten van dierlijke oorsprong op de Uniemarkt te brengen. Bovendien bevat artikel 54, lid 2, van laatstgenoemde verordening een aantal andere handhavingsmaatregelen die de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten nemen ten aanzien van inrichtingen die hun verplichtingen uit hoofde van de toepasselijke wetgeving niet naleven. Bijgevolg kan aan het individuele recht van exploitanten van Unie-inrichtingen, dat zijn oorsprong vindt in het Unierecht, slechts worden geraakt onder de voorwaarden van artikel 31, lid 2, onder e), van deze verordening, dat ziet op de intrekking van de erkenning wanneer ernstige tekortkomingen worden vastgesteld of de productie meermaals moet worden stilgelegd, en onder die van artikel 54, leden 1 tot en met 3, ervan, waarin nog een aantal andere handhavingsmaatregelen zijn vastgelegd voor het geval dat er sprake is

van niet-naleving. Deze bepalingen regelen de procedure die wordt opgestart tegen de exploitant van de betrokken inrichting en die uitmondt in de vaststelling van een individuele handeling met een motivering die de overtreding(en) van deze exploitant preciseert.

77 Voorts moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten volgens de artikelen 4 tot en met 8 van verordening nr. 854/2004 een reeks officiële controles uitvoeren voor alle producten van dierlijke oorsprong die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen.

78 Hieruit volgt dat exploitanten van Unie-inrichtingen een procedure in gang kunnen zetten om een erkenning te verkrijgen, die wordt verleend indien de aanvrager aan bepaalde objectieve criteria voldoet. Inrichtingen die over een dergelijke erkenning beschikken, hebben dan een individueel recht om producten van dierlijke oorsprong op de markt van de Unie te brengen, dat alleen onder de in punt 76 hierboven beschreven voorwaarden kan worden ingetrokken. De lidstaten moeten van hun kant krachtens het Unierecht de verplichtingen nakomen waarnaar in punt 76 hierboven wordt verwezen, en de Commissie beschikt daarbij ten aanzien van hen over de handhavingsbevoegdheden waarin het Verdrag voorziet.

79 De situatie is anders voor een inrichting uit een derde land. Om producten van dierlijke oorsprong te kunnen uitvoeren naar de Uniemarkt moet het betrokken land volgens de artikelen 11 en 12 van verordening nr. 854/2004 op een lijst staan, en moet de betrokken inrichting op haar beurt zijn opgenomen in de lijsten waarin deze bepalingen voorzien. Om te beginnen heeft de Uniewetgever exploitanten van belanghebbende inrichtingen uit derde landen geen enkele rol in de opstart van de desbetreffende procedures gegeven en hun evenmin de mogelijkheid verleend om zich tot de Commissie te wenden ingeval de bevoegde autoriteit van het derde land weigert hen op de betrokken lijsten te zetten. Voorts leiden de procedures in kwestie niet tot de vaststelling van een Uniehandeling waarbij een individueel recht zou worden verleend dat enkel kan worden ingetrokken aan het einde van een tegen elk van de betrokken inrichtingen ingestelde procedure. Zoals eerder is uiteengezet, is de bedoeling van het door die verordening ingevoerde tweelagenstelsel de Commissie in staat te stellen om te beoordelen of de bevoegde autoriteiten van het derde land de in de artikelen 11 en 12 ervan verlangde garanties bieden (zie de punten 24-38 hierboven). De schrapping van een inrichting van de litigieuze lijsten staat immers niet gelijk aan de herroeping van een door het Unierecht verleend individueel recht (zie punt 38 hierboven), en de Commissie noch de lidstaten beschikken over handhavingsbevoegdheden ten aanzien van buiten de Unie gevestigde inrichtingen of derde landen, die niet rechtstreeks zijn onderworpen aan de door het Unierecht opgelegde verplichtingen.

80 In het licht van deze verschillen staat het de Commissie daarentegen vrij om de lat voor de betrouwbaarheid van de door de bevoegde autoriteiten van een derde land geboden garanties bijzonder hoog te leggen, en mag zij voor de essentiële parameters nagenoeg perfecte prestaties van deze autoriteiten eisen.

81 In deze context impliceren de in de punten 72 en 73 hierboven uiteengezette motiveringsvereisten dat de Commissie de redenen moet uiteenzetten die haar tot het oordeel hebben gebracht dat de Braziliaanse autoriteiten ten aanzien van de betreffende inrichtingen de in artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004 bedoelde garanties niet langer konden bieden.

82 Waar de betrokken redenen verwijzen naar elementen die bepaalde inrichtingen betreffen, moet de toelichting daarbij die elementen beschrijven als relevante informatie in de zin van artikel 12, lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004, maar enkel voor zover dat noodzakelijk is om uit te leggen waarom de Commissie, tevens gelet op het gedrag of de verklaringen van de autoriteiten van het betrokken land, meent dat die autoriteiten de garanties van artikel 12, lid 2, van deze verordening niet meer bieden.

83 In casu blijkt uit de bijlage bij de bestreden uitvoeringsverordening dat de betrokken inrichtingen van verzoeksters in vier verschillende tabellen voorkomen. De eerste tabel heeft betrekking op vlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren (sectie I van de nomenclatuur van de sectoren) en vermeldt één inrichting, die aan eerste verzoekster toebehoort. De tweede tabel gaat over vlees van pluimvee en lagomorfen (sectie II van de nomenclatuur van de sectoren) en vermeldt acht inrichtingen van eerste verzoekster en twee inrichtingen van tweede verzoekster. De derde tabel betreft gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (sectie V van de nomenclatuur van de sectoren) en noemt onder meer acht inrichtingen van eerste verzoekster en één inrichting van tweede verzoekster. De vierde tabel gaat over vleesproducten (sectie VI van de nomenclatuur van de sectoren) en vermeldt zes inrichtingen van eerste verzoekster.

84 De Commissie heeft in de overwegingen 4 en 5 van de bestreden uitvoeringsverordening uitgelegd dat de Braziliaanse autoriteiten werd verzocht om de corrigerende maatregelen te nemen die nodig waren om ernstige en herhaalde gevallen van niet-naleving van de Unievoorschriften – door de aanwezigheid van salmonella in pluimveevlees en bereidingen daarvan – te verhelpen. Uit de informatie van die autoriteiten en de resultaten van officiële controles aan de Uniegrenzen bleek echter dat de vereiste maatregelen niet waren getroffen, zodat het op de markt brengen van producten uit de betrokken inrichtingen een risico vormde voor de volksgezondheid. Deze redenen betreffen de tien inrichtingen van verzoeksters die in de tweede tabel van de bijlage bij de uitvoeringsverordening staan.

85 Volgens overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening bleek bovendien uit onderzoeken naar in maart 2018 ontdekte gevallen van fraude in Brazilië dat er onvoldoende garanties waren dat de inrichtingen van verzoeksters die van de litigieuze lijsten werden geschrapt, aan de relevante Unievoorschriften voldeden. Deze redenen betreffen alle inrichtingen van verzoeksters die in de vier tabellen van de bijlage bij deze uitvoeringsverordening staan. Hierbij moet worden geconstateerd dat de aard van die fraude, die betrekking had op laboratoriumcertificaten voor naar de Unie uitgevoerd vlees – inclusief pluimveevlees – en naar de Unie uitgevoerde vleesproducten, op zich al kan doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van de garanties die de Braziliaanse autoriteiten volgens artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004 moeten bieden, waardoor producten uit die inrichtingen volgens diezelfde overweging een risico voor de menselijke gezondheid kunnen vormen.

86 Deze motivering bevat alle elementen die nodig zijn om in het licht van het toepasselijke rechtskader te begrijpen waarom de bestreden uitvoeringsverordening op het gebied van vlees en vleesproducten, inclusief pluimveevlees, is vastgesteld.

87 De elementen die in de bestreden uitvoeringsverordening worden genoemd gaan immers over tekortkomingen van de bevoegde Braziliaanse autoriteiten wat betreft de garanties die zij worden geacht te bieden in de zin van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004. Dit houdt duidelijk verband met de bescherming van de volksgezondheid, waarvan het behoud de doelstelling van deze verordening is. Ook stelt die motivering verzoeksters in staat om, als personen die bevoegd zijn om de nietigverklaring van de bestreden uitvoeringsverordening te vorderen, beroep in te stellen en daarbij de juistheid te betwisten van de vaststellingen waarop het optreden van de Commissie steunt.

88 Anders dan verzoeksters betogen, hoefde de Commissie in de bestreden uitvoeringsverordening niet aan te geven welke waarschuwingen – die de autoriteiten van de lidstaten na elke controle aan de Uniegrenzen hebben doen uitgaan – nu precies betrekking hadden op welke van de in de bijlage bij deze verordening genoemde inrichtingen, of op basis van welke feiten elk van de betrokken inrichtingen juist van certificeringsfraude werd beschuldigd.

89 Ten eerste geeft de Commissie in overweging 5 van de bestreden uitvoeringsverordening immers aan dat enkel de betrokken inrichtingen van de desbetreffende lijsten worden geschrapt, en kunnen verzoeksters dus nagaan of er voor producten uit een van de in die bijlage genoemde inrichtingen waarschuwingen zijn geweest en of het aantal waarschuwingen in voorkomend geval aanzienlijk kan worden genoemd. Ten tweede is de reden die in overweging 6 van deze uitvoeringsverordening wordt

gegeven – namelijk dat het toepasselijke certificeringssysteem gebreken vertoont die worden toegelicht in documenten van door de politie en Braziliaanse rechterlijke instanties gevoerde onderzoeken naar vlees en vleesproducten – gelet op de uitdrukkelijke doelstelling van bescherming van de volksgezondheid voldoende om het dispositief van een handeling als de uitvoeringsverordening te ondersteunen. Dat de Braziliaanse autoriteiten de fraude zelf hebben ontdekt en nog steeds onderzoek voeren, duidt geenszins op een tegenstrijdige motivering. Gelet op de expliciete doelstelling om – conform verordening nr. 854/2004 – de menselijke gezondheid te beschermen, is de Commissie bevoegd om te reageren op concrete verdenkingen van fraude met betrekking tot productcertificering wanneer die verdenkingen ernstige twijfels doen rijzen over de systemische capaciteit van de autoriteiten van het derde land om de garanties van artikel 12, lid 2, van deze verordening te bieden, en hoeft zij de definitieve resultaten van die onderzoeken daarvoor niet af te wachten.

90 Tot slot ziet overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening, anders dan verzoeksters betogen, ook op de sectoren hoefdierenvlees en vleesproducten, aangezien daarin wordt gesproken over „vlees" in het algemeen. Dit verklaart waarom bepaalde van de inrichtingen van verzoeksters zijn opgenomen in de eerste en de vierde tabel van de bijlage bij de uitvoeringsverordening, die deze producten betreffen.

91 Het eerste middel moet dan ook worden afgewezen.

Tweede middel: schending van de rechten van verdediging van verzoeksters

92 Verzoeksters betogen dat de omstandigheden rond de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening schending opleveren van hun rechten van verdediging, zoals die worden beschermd door artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Volgens hen heeft de Commissie hun niet laten weten welke feiten tegen hen in aanmerking werden genomen, en heeft zij hun evenmin verzocht om daar vóór de vaststelling van de uitvoeringsverordening een standpunt over in te nemen. De Commissie heeft zelfs geen gevolg gegeven aan hun verzoeken om hun zaak te mogen toelichten. De procedure van artikel 12 van verordening nr. 854/2004 leidt echter tot een handeling van de Commissie, waardoor zij hun recht om de betrokken producten naar de Uniemarkt uit te voeren verliezen vanwege feiten die met hun individueel gedrag te maken hebben. Verzoeksters leiden hieruit af dat de mogelijke dialoog met de Braziliaanse autoriteiten geen substituut is voor de eerbiediging van hun rechten van verdediging door de instelling die de voor hen bezwarende handeling vaststelt.

93 Volgens artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten behelst het recht op behoorlijk bestuur het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen. De eerbiediging van de rechten van de verdediging in iedere procedure tegen iemand die tot een bezwarend besluit kan leiden, vormt immers een grondbeginsel van Unierecht dat zelfs bij ontbreken van elke regeling betreffende de procedure in acht moet worden genomen. Dit beginsel vereist dat de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk beïnvloeden, in staat worden gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken over de elementen die als basis voor de litigieuze handeling tegen hen in aanmerking worden genomen (arresten van 21 september 2000, Mediocurso/Commissie, C-462/98 P, EU:C:2000:480, punten 36 en 43, en 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Raad, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punt 83).

94 Wat daarentegen handelingen van algemene strekking betreft, vereisen, tenzij anders is bepaald, noch het proces van totstandkoming ervan noch deze handelingen zelf, op grond van de algemene beginselen van het Unierecht, zoals het recht om te worden gehoord, geraadpleegd of geïnformeerd, de deelneming van de betrokken personen (beschikkingen van 30 september 1997,

Federolio/Commissie, T-122/96, EU:T:1997:142, punt 75, en 11 september 2007, Honig-Verband/Commissie, T-35/06, EU:T:2007:250, punt 45, alsmede arrest van 15 september 2016, TAO-AFI en SFIE-PE/Parlement en Raad, T-456/14, EU:T:2016:493, punt 69).

95 Zoals uit de punten 23 tot en met 38 hierboven blijkt, is de bestreden uitvoeringsverordening een handeling van algemene strekking, die is vastgesteld op basis van beoordelingen over de onbetrouwbaarheid van de door de Braziliaanse autoriteiten geboden garanties dat bepaalde inrichtingen uit dit derde land hun nationale wetgeving daadwerkelijk toepassen.

96 Bijgevolg is de procedure die tot de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening heeft geleid niet tegen verzoeksters ingeleid en is deze evenmin uitgemond in een individuele maatregel waarvan zij de adressaten zijn. Bovendien is in verordening nr. 854/2004 nergens bepaald dat personen zoals verzoeksters het recht hebben om te worden gehoord. De Commissie hoefde hen dan ook niet uit te nodigen om hun standpunt uiteen te zetten over de elementen die met het oog op de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening in aanmerking werden genomen, zodat het tweede middel moet worden afgewezen.

Derde middel: schending van artikel 12, lid 2, en lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004

97 Dat slechts bepaalde inrichtingen van de litigieuze lijsten werden geschrapt, toont volgens verzoeksters aan dat de Commissie het individuele gedrag van elk van hen heeft geëvalueerd. De rechtsgrond voor de bestreden uitvoeringsverordening, te weten artikel 12, lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004, staat echter alleen toe de doeltreffendheid van de bevoegde Braziliaanse autoriteiten te evalueren.

98 Gesteld al dat de redenen die aan de bestreden uitvoeringsverordening ten grondslag liggen, betrekking hebben op de beoordeling die de Commissie van de doeltreffendheid van die autoriteiten heeft gemaakt, dan nog bevat deze beoordeling volgens verzoeksters kennelijke fouten. Ten eerste heeft het aan de Braziliaanse autoriteiten gerichte verzoek om de nodige corrigerende maatregelen te nemen nadat salmonella werd gedetecteerd in pluimveevlees en bereidingen daarvan, betrekking op aanbevelingen die werden geformuleerd in een rapport van een audit uit mei 2017. Uit het rapport dat is opgesteld naar aanleiding van een tweede audit, die tussen eind januari en begin februari 2018 werd verricht, blijkt echter dat de Braziliaanse autoriteiten die aanbevolen uitvoeringsmaatregelen hadden getroffen.

99 Ten tweede zijn er volgens verzoeksters tussen 1 maart 2017 en 19 april 2018 slechts 41 RASFF-waarschuwingen geweest voor de twaalf inrichtingen van verzoeksters die van de litigieuze lijsten zijn geschrapt. In diezelfde periode hebben de betrokken inrichtingen echter 6 766 containers geproduceerd die naar de Unie zijn uitgevoerd volgens een versterkte controleregeling, met systematische inspecties van de partijen die bij de douane van invoer aankwamen. Tussen 19 juni 2017 (datum waarop de Braziliaanse autoriteiten alle voor uitvoer bestemde partijen zijn beginnen controleren) en 19 april 2018 zijn er voor negen inrichtingen van verzoeksters nul tot twee RASFF-waarschuwingen geweest, terwijl er voor twee andere inrichtingen vier tot zes RASFF-waarschuwingen zijn geweest. Bovendien is de opschorting van de erkenning van twee inrichtingen van verzoeksters die de Braziliaanse autoriteiten in maart 2018 hebben bevolen, pas ingegaan in april van dat jaar, zodat het geringe aantal RASFF-waarschuwingen in de eerste drie maanden van 2018 niet aan die opschorting kan liggen. De Commissie lijkt daarentegen geen gevolgen te hebben verbonden aan de 140 RASFF-waarschuwingen tussen 1 maart 2017 en 19 april 2018 met betrekking tot inrichtingen die niet aan verzoeksters toebehoren en niet van de litigieuze lijsten zijn geschrapt.

100 Ten derde blijkt volgens verzoeksters uit de relevante statistieken dat het percentage containers dat afkomstig was van hun van de litigieuze lijsten geschrapte inrichtingen en waarbij tijdens de versterkte controles salmonella werd geconstateerd, ongeveer een derde bedraagt van het overeenkomstige percentage dat is geconstateerd bij producten van Europese inrichtingen, hoewel laatstgenoemde inrichtingen worden geacht de Uniewetgeving na te leven. Voor zeven inrichtingen van verzoeksters lag dat percentage tussen 0 en 3,1 %. Bovendien is er tussen 1 januari en 19 april 2018 slechts één RASFF-waarschuwing voor de inrichtingen van verzoeksters geweest. Hieruit volgt volgens hen dat het aantal RASFF-waarschuwingen dat hun inrichtingen betreft in geen geval aanzienlijk kan worden genoemd, en dat de vastgestelde gevallen van niet-naleving niet kunnen worden gezien als een algemeen bedrijfsfenomeen. Dit komt ook tot uiting in de eerste ontwerpuitvoeringsverordening, die op 21 februari 2018 ter advies werd overgelegd aan het permanent comité (zie punt 3 hierboven) en die bijna geen enkele inrichting van verzoeksters betrof.

101 Ten vierde is er voor producten op basis van ander dan pluimveevlees uit de van de litigieuze lijsten geschrapte inrichtingen van verzoeksters geen enkel geval van salmonella vastgesteld, zodat de overwegingen 4 en 5 van de bestreden uitvoeringsverordening op dit punt een kennelijke beoordelingsfout bevatten.

102 Ten vijfde bevestigen de conclusies van het rapport dat de Commissie in 2018 naar aanleiding van haar tweede audit heeft opgesteld (zie punt 98 hierboven) volgens verzoeksters dat de Braziliaanse autoriteiten alle noodzakelijke maatregelen hebben getroffen, niet alleen om de feiten van de in overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening genoemde fraudezaak vast te stellen maar ook om voortaan de conformiteit van de naar de Uniemarkt uitgevoerde producten te verzekeren. Een van die maatregelen was de preventieve opschorting van de uitvoer uit bepaalde inrichtingen van verzoeksters, waartoe in maart 2018 werd besloten. Bij controles die de Commissie in drie inrichtingen van verzoeksters heeft verricht, is bovendien geen enkel manifest gebrek aan het licht gekomen. Aangezien slechts één van de inrichtingen vanwaaruit eerste verzoekster pluimveevlees naar de Unie mag uitvoeren, in dit onderzoek ter discussie is gesteld, en de gerechtelijke onderzoeken waarnaar de Commissie in diezelfde overweging verwijst betrekking hebben op de periode tussen 2012 en begin 2017 of later, kunnen de door de Commissie aangevoerde omstandigheden geen twijfel zaaien over de betrouwbaarheid van de garanties die de Braziliaanse autoriteiten hebben geboden ten aanzien van de van de litigieuze lijsten geschrapte inrichtingen van verzoeksters.

103 Uit de punten 96 tot en met 102 hierboven blijkt dat het betoog van verzoeksters uit twee onderdelen bestaat: 1) onjuiste rechtsopvatting wegens schending van artikel 12, lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004 (zie punt 97 hierboven), en 2) kennelijke beoordelingsfout van de Commissie wat betreft de betrouwbaarheid van de door de Braziliaanse autoriteiten ten aanzien van de inrichtingen van verzoeksters geboden garanties (zie de punten 98-102 hierboven).

104 Het eerste onderdeel van dit middel moet meteen worden afgewezen. Daarmee stellen verzoeksters dat de Commissie in werkelijkheid het individuele gedrag van elk van de in de bestreden uitvoeringsverordening genoemde inrichtingen heeft geëvalueerd, in strijd met artikel 12, lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004 (zie punt 97 hierboven). Zoals uit de punten 82 tot en met 87 hierboven blijkt, wordt in de overwegingen van de uitvoeringsverordening evenwel slechts naar elementen in verband met de van de litigieuze lijsten geschrapte inrichtingen van verzoeksters verwezen voor zover dat noodzakelijk is om uit te leggen waarom de Commissie, mede op basis van het gedrag of de verklaringen van de autoriteiten van het betrokken derde land, meent dat deze autoriteiten de garanties van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004 niet langer bieden. Dit soort verwijzing valt trouwens ook te verklaren door de noodzaak voor de Commissie om zorgvuldig en onpartijdig te werk te gaan, wat impliceert dat zij de zaak volledig en uitvoerig moet onderzoeken. Anders dan verzoeksters aanvoeren, is het dus niet omdat de Commissie niet alle Braziliaanse inrichtingen van de litigieuze lijsten heeft geschrapt dat zij haar beslissing in werkelijkheid uitsluitend

heeft gebaseerd op het gedrag of de prestaties van de betrokken inrichtingen, zonder acht te slaan op de prestaties van de Braziliaanse autoriteiten die de betrouwbaarheid van de door hen te bieden garanties hebben aangetast.

105 Met het tweede onderdeel wordt opgekomen tegen de reden in verband met het aantal RASFF-waarschuwingen voor salmonella in pluimveevlees (overwegingen 4 en 5 van de bestreden uitvoeringsverordening) en tegen die in verband met een fraudegeval van vervalste Braziliaanse laboratoriumcertificaten voor de kwaliteit van vlees in het algemeen, inclusief vlees van pluimvee (overweging 6 van die uitvoeringsverordening).

106 Uit de uitvoeringsregels voor artikel 12, leden 1 en 2, van verordening nr. 854/2004, zoals die naar voren komen uit de onlinepublicatie van de litigieuze lijsten, blijkt dat de daarin genoemde inrichtingen worden opgesplitst per land en per sector. Zoals in punt 83 hierboven is uiteengezet, zijn de inrichtingen van verzoeksters geschrapt van vier lijsten tegelijkertijd: de lijst betreffende vlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren (sectie I van de nomenclatuur van de sectoren, tabel 1 van de bijlage bij de bestreden uitvoeringsverordening), de lijst betreffende vlees van pluimvee en lagomorfen (sectie II van de nomenclatuur van de sectoren, tabel 2 van deze bijlage), die betreffende gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (sectie V van de nomenclatuur van de sectoren, tabel 3 van de bijlage) en die betreffende vleesproducten (sectie VI van de nomenclatuur van de sectoren, tabel 4 van die bijlage). Alle inrichtingen op de litigieuze lijsten dragen een door de bevoegde Braziliaanse autoriteit verleend erkenningsnummer.

107 Er zij aan herinnerd dat de redenen die in de overwegingen 4 tot en met 6 van de bestreden uitvoeringsverordening worden gegeven (zie punt 105 hierboven) allemaal samen de basis vormen voor de schrapping van de tien in tabel 2 van de bijlage daarbij genoemde inrichtingen van de litigieuze lijsten van inrichtingen die pluimveevlees en lagomorfen mogen invoeren in de Unie (sectie II van de nomenclatuur van de sectoren). Wat daarentegen de inrichtingen in de tabellen 1, 3 en 4 van de bijlage bij de bestreden uitvoeringsverordening betreft (secties I, V en VI van de nomenclatuur van de sectoren), ligt enkel de reden in verband met de voormelde fraudezaak aan de basis van hun schrapping van die lijsten als inrichtingen die vlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren, gehakt vlees, vleesbereidingen, en separatorvlees mogen invoeren in de Unie.

108 Hieruit volgt dat indien de beoordelingen van de Commissie over de fraudezaak met betrekking tot vervalste Braziliaanse laboratoriumcertificaten voor de kwaliteit van vlees in het algemeen, inclusief pluimveevlees, niet onwettig zijn, zij een voldoende rechtsgrond voor de bestreden uitvoeringsverordening vormen. In de eerste plaats moet dus worden gekeken naar de grieven die verzoeksters tegen deze beoordelingen aanvoeren.

109 Wanneer de Commissie de redenen uiteenzet die ten grondslag liggen aan een handeling als de bestreden uitvoeringsverordening, heeft het door de Unierechter uitgeoefende wettigheidstoezicht betrekking op de materiële juistheid van de betrokken feiten en op de vraag of deze feiten, gezien hun aard, de Commissie kunnen doen twijfelen aan de betrouwbaarheid van de garanties die de bevoegde autoriteiten van derde landen worden geacht te bieden in de zin van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004 (zie punt 29 hierboven). Gelet op de ruime beoordelingsmarge van de Commissie om de drempel te bepalen waaronder zij de garanties niet meer betrouwbaar acht (zie punt 80 hierboven), staat het echter niet aan de Unierechter om bij de wettigheidstoetsing waarvoor hij krachtens artikel 263, eerste alinea, VWEU bevoegd is, zijn beoordeling over dit drempelniveau in de plaats te stellen van die van de Commissie. De Unierechter moet echter wel een manifeste beoordelingsfout kunnen bestraffen wanneer de Commissie in een bepaald geval de lat zo hoog heeft gelegd dat haar conclusies over de betrouwbaarheid van de garanties hoogst onaannemelijk worden.

110 In casu blijkt uit overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening dat volgens de door de bevoegde Braziliaanse autoriteiten aan de Commissie verstrekte informatie in maart 2018 in Brazilië gevallen van fraude zijn ontdekt met betrekking tot de laboratoriumcertificering van vlees, inclusief

pluimveevlees, en vleesproducten die naar de Unie zijn uitgevoerd. Volgens deze overweging bleek uit lopend onderzoek en recent optreden van de Braziliaanse rechterlijke macht dat er onvoldoende garanties waren dat de inrichtingen van verzoeksters voldeden aan de desbetreffende Unievoorschriften, en dat hun producten dus een risico voor de volksgezondheid konden vormen.

111 Verzoeksters betogen om te beginnen dat deze beoordelingen worden tegengesproken door de rapporten die naar aanleiding van twee door de Commissie in Brazilië uitgevoerde audits zijn opgesteld.

112 Er zij op gewezen dat de Commissie in mei 2017 op grond van artikel 46 van verordening nr. 882/2004 een eerste audit in Brazilië heeft verricht. Deze audit bracht een aantal tekortkomingen aan het licht op het vlak van:

– controles en toezicht door de bevoegde autoriteiten;

– belangenconflicten;

– aanvaardbaarheid van de grondstoffen;

– aanwezigheid van officiële dierenartsen;

– heruitvoer van goederen die na RASFF-waarschuwingen zijn afgewezen;

– bijwerking van de lijsten van inrichtingen die naar de Uniemarkt mogen uitvoeren;

– controles op salmonella.

113 Vervolgens heeft de Commissie tussen 22 januari en 5 februari 2018 in Brazilië een tweede audit uitgevoerd.

114 Het tweede auditrapport maakt weliswaar gewag van een aantal verbeteringen in de prestaties van de bevoegde autoriteiten op de in punt 112 hierboven genoemde gebieden, maar de conclusies van dat rapport doen niet af aan de beoordeling die is weergegeven in overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening.

115 Zowel uit de vaststellingen als uit de conclusies in het tweede auditrapport blijkt immers dat in dit rapport wordt beschreven wat de nationale autoriteiten hebben ondernomen tegen de systemische tekortkomingen op het gebied van controlefrequentie, belangenconflicten van controleurs, kwaliteit van de grondstoffen, werving van genoeg officiële dierenartsen om te kunnen garanderen dat zij daadwerkelijk aanwezig zijn om hun taken uit te voeren, maatregelen om te vermijden dat partijen met een RASFF-waarschuwing opnieuw naar de Uniemarkt worden uitgevoerd, tijdige bijwerking van de lijsten van inrichtingen die naar deze markt mogen uitvoeren en, tot slot, monsterneming voor salmonellacontroles.

116 Hoewel de feitelijke vaststellingen waarop de conclusies van het tweede auditrapport zijn gebaseerd, betrekking hebben op hetgeen de bevoegde autoriteiten hebben ondernomen ten aanzien van bepaalde inrichtingen waar in het kader van de audit stalen zijn afgenomen, verwijzen de conclusies waarin de door de autoriteiten doorgevoerde verbeteringen worden vermeld, naar hun prestaties in het algemeen. Zo vermelden deze conclusies de systemische tekortkomingen die worden veroorzaakt door de gebrekkige werking van de betrokken autoriteiten op het gebied van methoden en personeel, die verbeteringen vergen, zoals een snellere bijwerking van de inrichtingenlijsten. Zoals de Commissie betoogt, bepaalt artikel 46 van verordening nr. 882/2004, dat de rechtsgrond van haar bevoegdheid voor die controles vormt, immers dat die controles haar in staat moeten stellen om na te gaan of de wetgeving en de systemen van derde landen overeenstemmen met of gelijkwaardig zijn aan de

Uniewetgeving inzake diervoeders, levensmiddelen en diergezondheid. Die controles zijn naar hun aard dus niet bedoeld om individuele gedragingen op te sporen, zoals grootschalige vervalsing van certificaten met betrokkenheid van gemachtigden en leidinggevenden van een bepaald bedrijf. Hier moet in elk geval aan worden toegevoegd dat de in overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening genoemde omstandigheden de Commissie ter kennis zijn gebracht in maart 2018, terwijl de betrokken audit reeds was afgerond op 5 februari van dat jaar.

117 In deze context moet worden geconstateerd dat de in de punten 97 tot en met 104 van het verweerschrift genoemde elementen de redenen die in overweging 6 van de bestreden uitvoeringsverordening zijn uiteengezet, rechtens genoegzaam staven.

118 In het bijzonder blijkt uit deze elementen – en vooral uit de beslissing van 4 maart 2018 waarbij de bevoegde rechter toestemming heeft gegeven om bij een reeks natuurlijke personen onderzoeken ter plaatse uit te voeren – dat de onderzoeken van de Braziliaanse federale politie en de gerechtelijke autoriteiten betrekking hebben op gevallen van grootschalige fraude, namelijk vervalsing van certificaten voor producten van dierlijke oorsprong met medewerking van hooggeplaatste personeelsleden en medeweten van leden van de raad van bestuur van verzoeksters. Die beslissing maakt gewag van praktijken binnen de groep waartoe verzoeksters behoren die erop gericht zijn het publieke stelsel voor sanitaire controles te ondermijnen door het gebruik van vervalste certificaten. In deze context doet het feit – gesteld dat het wordt bewezen – dat ten tijde van de redactie van dit document slechts één inrichting die tot dan toe op de litigieuze lijsten stond, rechtstreeks hierbij was betrokken, namelijk die met erkenningsnummer 1001, niet af aan de beoordeling van de Commissie van de omvang van de bedreiging die een dergelijk gedrag vormt en dus van de betrouwbaarheid van de garanties die de Braziliaanse autoriteiten nu juist tegen dit soort bedreigingen moeten bieden. Zoals de Commissie aanvoert, komt daar nog bij dat die groep volledig is geïntegreerd en dat de producten dus tussen verschillende inrichtingen moeten circuleren om de nodige bewerkingen te ondergaan. Gezien de eventuele betrokkenheid van bestuursleden en hooggeplaatste personeelsleden van verzoeksters, kan trouwens zolang het onderzoek nog loopt niet met zekerheid worden geconcludeerd dat de verweten gedragingen tot slechts één inrichting beperkt zijn gebleven.

119 In dit verband moet erop worden gewezen dat de Commissie zich bij schrijven van 5 maart 2018 in verband met de salmonellabacterie tot de Braziliaanse autoriteiten heeft gericht in het kader van de contacten die zij met die autoriteiten onderhield over de fraude met betrekking tot vleescertificering. Zij heeft daarbij in herinnering gebracht dat zij hen al meermaals had verzocht om hun onderzoek uit te breiden naar alle inrichtingen in alle Braziliaanse deelstaten die vleesproducten naar de Unie uitvoeren, en heeft hen vervolgens gevraagd om gedetailleerde informatie te verstrekken over eerste verzoekster en vijf analyselaboratoria die volgens de meest recente persreportages betrokken leken bij de frauduleuze activiteiten, alsook om alle van eerste verzoekster afkomstige of door deze laboratoria gecertificeerde partijen onmiddellijk op te schorten.

120 Na dit verzoek heeft de Braziliaanse minister van Landbouw de Commissie bij brief van 15 maart 2018 laten weten dat hij de certificering voor zeven inrichtingen van verzoeksters net had opgeschort en dat hij de opschorting die eerder al voor drie andere van hun inrichtingen was bevolen, zou handhaven.

121 Niettemin hebben de Braziliaanse autoriteiten die opschorting bij twee beschikkingen van 17 april 2018 opgeheven voor alle inrichtingen, behalve voor die met erkenningsnummer 466, zonder tastbaar bewijs over te leggen waaruit bleek dat het gerechtvaardigd was om deze voor verzoeksters gunstige maatregel te treffen, hoewel het onderzoek nog in een vroeg stadium was.

122 Zoals de Commissie aanvoert, kunnen die omstandigheden objectief gezien haar vertrouwen in de garanties die de Braziliaanse autoriteiten met betrekking tot de inrichtingen van verzoeksters bieden, doen wankelen en leggen zij, gezien haar ruime marge om de drempel te bepalen waaronder deze garanties niet meer betrouwbaar zijn (zie de punten 79, 80 en 109 hierboven), geen kennelijk onjuiste beoordeling bloot.

123 Dienaangaande is het irrelevant dat de onderzoeken ten tijde van de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening nog niet waren afgerond en dat de verklaringen van de gerechtelijke autoriteiten en de politie over de in deze onderzoeken gedane vaststellingen dus niets zeggen over de definitieve conclusies. Zoals in de punten 74 tot en met 82 hierboven is uiteengezet, strekt deze uitvoeringsverordening er niet toe een of ander vermeend individueel recht van verzoeksters in te trekken, waarvoor eerst een onderzoek zou moeten worden gevoerd dat tot definitieve conclusies leidt. De uitvoeringsverordening is enkel bedoeld om te bepalen in welke mate de Commissie nog vertrouwen heeft in de door de Braziliaanse autoriteiten overeenkomstig artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004 geboden garanties. De risico's die de zwakke prestaties van de Braziliaanse autoriteiten in casu met zich brengen (zie de punten 117-122 hierboven) houden rechtstreeks verband met de door de artikelen 11 en 12 van deze verordening beschermde doelstellingen van menselijke en dierlijke gezondheid. De uitvoeringsverordening kon dan ook, zoals in casu, rechtmatig worden gebaseerd op elementen die dit vertrouwen objectief gezien aan het wankelen konden brengen.

124 De beoordelingen van de Commissie over de fraudezaak met betrekking tot vervalste Braziliaanse laboratoriumcertificaten voor de kwaliteit van vlees in het algemeen, inclusief vlees van pluimvee, vormen dan ook een voldoende basis voor de bestreden uitvoeringsverordening. Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het derde middel worden afgewezen, zonder dat de argumenten van verzoeksters over het aantal RASFF-waarschuwingen voor salmonella in pluimveevlees (zie de punten 107 en 108 hierboven) hoeven te worden onderzocht.

125 Aangezien ook het eerste onderdeel van het derde middel al is afgewezen (zie punt 104 hierboven), moet dit middel in zijn geheel worden afgewezen.

Vierde middel: schending van het non-discriminatiebeginsel

126 Volgens verzoeksters laat een analyse van de relevante statistische gegevens zien dat er voor andere inrichtingen proportioneel gezien méér RASFF-waarschuwingen zijn geweest dan voor die van verzoeksters. Nochtans zijn die inrichtingen niet van de litigieuze lijsten geschrapt. Zij menen dan ook dat de situatie van hun inrichtingen, voor de criteria die worden genoemd in de overwegingen 4 en 5 van de bestreden uitvoeringsverordening, vergelijkbaar is met die van die andere inrichtingen. Bijgevolg kunnen voor deze twee categorieën van inrichtingen geen verschillende soorten beoordelingen van het volksgezondheidrisico worden gemaakt, voor zover de verwijzingen van de Commissie naar de in overweging 6 van de uitvoeringsverordening genoemde fraudezaak slechts beweringen over een beperkt aantal inrichtingen betreffen.

127 Er zij aan herinnerd dat verzoeksters het Gerecht verzoeken om nietigverklaring van de bestreden uitvoeringsverordening, waarbij twaalf van hun inrichtingen van de litigieuze lijsten zijn geschrapt. Blijkens de analyse van het derde middel kon deze uitvoeringsverordening echter geldig worden vastgesteld gezien de reden die verband houdt met de in overweging 6 ervan vermelde fraudezaak met betrekking tot vervalste Braziliaanse laboratoriumcertificaten (zie de punten 107, 108 en 124 hierboven). Verzoeksters betogen met hun vierde middel dat de Commissie het non-discriminatiebeginsel heeft geschonden door te steunen op de andere reden die zij voor de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening heeft gegeven, namelijk die in verband met het aantal RASFF-waarschuwingen over de aanwezigheid van salmonella in pluimveevlees (overwegingen 4 en 5 van die uitvoeringsverordening). Gesteld al dat de Commissie had moeten oordelen dat de Braziliaanse autoriteiten voor andere inrichtingen in dit derde land evenmin betrouwbare garanties boden, deze omstandigheid zou geen enkele invloed hebben op de wettigheid van de uitvoeringsverordening wat de inrichtingen van verzoeksters betreft.

128 De vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening kan dan ook niet worden beschouwd als een inbreuk op het non-discriminatiebeginsel, zodat het vierde middel moet worden afgewezen.

Vijfde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

129 Ten eerste betogen verzoeksters dat het schrappen van hun inrichtingen van de litigieuze lijsten een kennelijk onnodige maatregel vormt, aangezien andere, minder strenge maatregelen, zoals versterkte controles bij de uitvoer en aan de grenzen van de Unie, zouden hebben volstaan om het door de bestreden uitvoeringsverordening nagestreefde doel te bereiken. Ten tweede betreffen de onderzoeken naar de in overweging 6 van de uitvoeringsverordening genoemde fraudezaak volgens verzoeksters slechts één van hun inrichtingen, terwijl de onderzoeken naar een andere zaak die de Commissie in haar verweerschrift noemt, slechts vier van hun inrichtingen betreffen, waarvan er slechts één pluimveevlees(bereidingen) naar de Unie uitvoerde, en dan nog in beperkte hoeveelheden.

130 Er zij aan herinnerd dat de bestreden uitvoeringsverordening steunt op de bevinding van de Commissie dat er niet langer kan worden vertrouwd op de garanties die door de Braziliaanse autoriteiten overeenkomstig artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004 worden gegeven met betrekking tot de inrichtingen van verzoeksters. Gelet op het feit dat, zoals uit de analyse van het derde middel blijkt, de beoordelingen van de Commissie over de ongeloofwaardigheid van die garanties vanwege de fraudezaak waarbij Braziliaanse laboratoriumcertificaten voor vleeskwaliteit werden vervalst niet onwettig zijn, is de schrapping van de inrichtingen van verzoeksters van de litigieuze lijsten de maatregel die de Commissie volgens artikel 12, lid 2, juncto lid 4, onder c), van verordening nr. 854/2004 dient te nemen. Volgens laatstgenoemd artikel kan een inrichting immers slechts op een dergelijke lijst worden geplaatst indien de bevoegde autoriteit van het derde land voor die inrichting de daarin beschreven garanties biedt.

131 Aangezien de Commissie op grond van de beoordelingsmarge waarover zij ter zake beschikt (zie de punten 80 en 109 hierboven) heeft geconstateerd dat de door de Braziliaanse autoriteiten volgens artikel 12, lid 2, van verordening nr. 854/2004 geboden garanties wat verzoeksters betrof niet meer betrouwbaar waren en dus ontbraken, vormt de schrapping van de inrichtingen van verzoeksters van de litigieuze lijsten de geschikte en noodzakelijke maatregel om aan die situatie een einde te maken, zoals uit laatstgenoemde bepaling juncto artikel 12, lid 4, onder c), van dezelfde verordening blijkt.

132 Bijgevolg – en nog afgezien van het feit dat de producten van verschillende inrichtingen van verzoeksters die van de litigieuze lijsten werden geschrapt reeds vóór de vaststelling van de bestreden uitvoeringsverordening aan versterkte controles onderworpen waren (zie de punten 99 en 100 hierboven) – zou het evenredigheidsbeginsel de Commissie niet kunnen dwingen om voor die producten maatregelen, zoals versterkte controles aan de grenzen van de Unie, uit te vaardigen wanneer zij zelf van oordeel is dat de garanties die door de Braziliaanse autoriteiten met betrekking tot de inrichtingen in kwestie worden geboden niet langer betrouwbaar zijn.

133 Bijgevolg moet het vijfde middel worden afgewezen en dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

134 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten, met inbegrip van de kosten van de procedure in kort geding.

HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) BRF SA en SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA worden verwezen in de kosten van de Commissie, met inbegrip van de kosten van de procedure in kort geding.

Gratsias Frimodt Nielsen Schwarcz

Valančius Frendo

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juli 2020.

ondertekeningen