Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

8. juli 2020*

»Folkesundhed – særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum – ændring af listen over tredjelandsvirksomheder, hvorfra import af bestemte animalske produkter er tilladt, for så vidt angår visse virksomheder fra Brasilien – artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning (EF) nr. 854/2004 – udvalg – begrundelsespligt – ret til forsvar – Kommissionens beføjelser – ligebehandling – proportionalitet«

I sag T-429/18,

BRF SA, Itajaí (Brasilien),

SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, Itajaí,

ved advokaterne D. Arts og G. van Thuyne,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Lewis, B. Eggers og B. Hofstötter, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/700 af 8. maj 2018 om ændringer af lister over tredjelandsvirksomheder, hvorfra import af bestemte animalske produkter er tilladt, for så vidt angår visse virksomheder fra Brasilien (EUT 2018, L 118, s. 1),

har

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias (refererende dommer), og dommerne S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, V. Valančius og R. Frendo,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. januar 2020,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgerne, BRF SA og SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, tilhører den vertikalt integrerede koncern BRF capital, der driver virksomhed inden for fremstilling og distribution af kød, herunder fjerkrækød, i over 150 lande. I 2017 eksporterede den nævnte koncern via sagsøgerne 152 107 ton fjerkrækød fra Brasilien til Den Europæiske Unions marked, hvilket svarer til ca. 38% af den samlede import fra dette land for det pågældende år.

2 Ti virksomheder tilhørende den første sagsøger og to virksomheder tilhørende den anden sagsøger i deres egenskab af virksomheder, der eksporterer kød og kødprodukter, herunder fjerkrækød, til Den Europæiske Unions marked, fremgik af listerne udarbejdet i overensstemmelse med artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 af 29. april 2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum (EUT 2004, L 139, s. 206). De pågældende lister viser de virksomheder, hvis animalske produkter kan importeres til Unionen.

3 Den 21. februar 2018 bad Europa-Kommissionen i overensstemmelse med artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004 Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder (herefter »den stående komité«) om en udtalelse vedrørende et udkast til en gennemførelsesforordning om, at visse tredjelandsvirksomheder udgår af listen over virksomheder, hvis animalske produkter kan importeres til Unionen. Alle de berørte virksomheder var beliggende i Brasilien.

4 Den 10. april 2018 forelagde Kommissionen den stående komité en første ændret udgave af det i præmis 3 ovenfor omhandlede udkast til en gennemførelsesforordning. Den 19. april 2018 forelagde Kommissionen den stående komité en anden ændret udgave heraf. Den nævnte komité drøftede udkastet på dens møde den 19. april 2018 og afgav en positiv udtalelse den samme dag.

5 Kommissionen vedtog den 8. maj 2018 gennemførelsesforordning (EU) 2018/700 om ændringer af lister over tredjelandsvirksomheder, hvorfra import af bestemte animalske produkter er tilladt, for så vidt angår visse virksomheder fra Brasilien (EUT 2018, L 118, s. 1, herefter »den anfægtede gennemførelsesforordning«).

6 I henhold til den anfægtede gennemførelsesforordning blev en række brasilianske virksomheder, herunder de 12 i præmis 2 ovenfor nævnte virksomheder tilhørende sagsøgerne, fjernet fra de pågældende lister.

7 Det fremgår af fjerde til sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning, at beslutningen om at fjerne de nævnte virksomheder fra disse lister er støttet på meddelelsen gennem det hurtige varslingssystem (herefter »RASFF«) om »et betydeligt antal alvorlige og gentagne tilfælde« af manglende overholdelse af EU-krav som følge af forekomsten af salmonella i fjerkrækød og tilberedt fjerkrækød, der har oprindelse i disse virksomheder. Dertil kommer, at de brasilianske myndigheder ikke traf de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe de konstaterede mangler, hvorfor disse myndigheder ikke længere kan anses for at fremlægge de krævede garantier med hensyn til overholdelsen af bestemmelserne om folkesundhed for så vidt angår import af de omhandlede varer.

8 Det fremgår i øvrigt ligeledes af oplysningerne fra de brasilianske myndigheder, at der i marts 2018 blev fundet tilfælde af svig i Brasilien vedrørende laboratoriecertificeringer for kød og kødprodukter eksporteret til Unionen. Undersøgelserne i denne forbindelse indikerede, at der ikke i henseende til virksomhederne tilhørende sagsøgerne var tilstrækkelig garanti for, at de relevante EU-krav var opfyldt.

Retsforhandlinger og parternes påstande

9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 13. juli 2018 har sagsøgerne anlagt nærværende sag. Svarskriftet, replikken og duplikken blev indleveret henholdsvis den 28. september 2018, den 22. november 2018 og den 7. januar 2019.

10 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 13. juli 2018, registreret under sagsnr. T-429/18 R, indgav sagsøgerne en begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning.

11 Ved skrivelse af 9. januar 2019 er parterne blevet underrettet om afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del og om deres mulighed for at anmode om afholdelse af et retsmøde på de betingelser, der er fastsat i artikel 106 i Rettens procesreglement. Ved skrivelse af 30. januar 2019 har sagsøgerne anmodet om afholdelse af et retsmøde.

12 Ved kendelse af 13. februar 2019, BRF og SHB Comércio e Indústria de Alimentos mod Kommissionen (T-429/18 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:98), forkastede Rettens præsident begæringen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning, og afgørelsen om sagsomkostningerne blev udsat.

13 Da to medlemmer af Femte Afdeling havde forfald, blev der udpeget to andre dommere for at supplere dommerkollegiet.

14 Efter forslag fra Femte Afdeling har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.

15 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der blev vedtaget den 29. januar, den 12. september og den 21. november 2019, har Retten anmodet parterne om at besvare en række spørgsmål og fremlægge visse dokumenter. Parterne har efterkommet disse anmodninger inden for de fastsatte frister.

16 Retsmødet blev afholdt den 21. januar 2020.

17 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede gennemførelsesforordning annulleres i sin helhed eller, subsidiært, for så vidt som den vedrører de virksomheder, der tilhører sagsøgerne.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

19 Sagsøgerne har til støtte for søgsmålet fremsat seks anbringender om henholdsvis:

– en tilsidesættelse af begrundelsespligten

– en tilsidesættelse af deres ret til forsvar

– en tilsidesættelse af artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004

– en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

– en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

– en tilsidesættelse af artikel 291, stk. 3, TEUF samt artikel 3, 10 og 11 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13).

20 Foruden den omstændighed, at Kommissionen har bestridt, at der er grundlag for samtlige disse anbringender, har den gjort gældende, at sagsøgerne ikke kan nedlægge påstand om annullation af den anfægtede gennemførelsesforordning i sin helhed med henvisning til, at denne forordning – bortset fra de 12 virksomheder tilhørende sagsøgerne – har til formål at fjerne 8 andre virksomheder, der ikke er knyttet til sagsøgerne, fra listerne udarbejdet i henhold til artikel 12 i forordning nr. 854/2004.

21 Det skal derfor afklares, i hvilket omfang sagsøgerne har kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af den anfægtede gennemførelsesforordning.

Sagsøgernes søgsmålskompetence

22 Med henblik på at tage stilling til sagsøgernes søgsmålskompetence skal der indledningsvis tages stilling til karakteren af den anfægtede gennemførelsesforordning. Denne vurdering kræver en gennemgang af den sammenhæng. hvori en sådan gennemførelsesforordning vedtages.

23 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 854/2004 er fastsat særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter. Kapitel II i den nævnte forordning, der indeholder artikel 3-8, omhandler offentlig kontrol af EU-virksomheder, mens kapitel III heri, der indeholder artikel 10-15, omhandler procedurer vedrørende import.

24 Med hensyn til procedurer vedrørende import fastsætter artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 854/2004, at animalske produkter kun importeres fra et tredjeland eller en del af et tredjeland, som er opført på en liste, der er udarbejdet og ajourført af Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt, som vedtages efter proceduren i den samme forordnings artikel 19, stk. 2.

25 De betingelser, som et tredjeland skal opfylde for at kunne blive opført på en sådan liste, er fastsat i artikel 11, stk. 2-4, i forordning nr. 854/2004, som ændret ved artikel 60 i Europa Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes (EUT 2004, L 165, s. 1), hvori der henvises til artikel 46 og 48 i denne sidstnævnte forordning.

26 Disse betingelser vedrører hovedsageligt de kompetente myndigheder i tredjelandes fremlæggelse af de nødvendige garantier for overensstemmelse eller ligestilling af deres nationale lovgivning med EU's foderstof- og fødevarelovgivning samt dyresundhedsbestemmelser. Der tages i denne sammenhæng ligeledes hensyn til navnlig tredjelandets lovgivning om animalske produkter, anvendelse af veterinærlægemidler, fremstilling og anvendelse af foderstoffer samt hygiejne. Kommissionen kan med henblik herpå foretage offentlig kontrol i tredjelande. Denne kontrol vedrører navnlig tredjelandets lovgivning, kompetente myndigheders opbygning, beføjelser og uafhængighed, personaleuddannelse, deres driftseffektivitet og, endelig, de garantier, som tredjelandet kan give med hensyn til opfyldelse af eller ækvivalens i forhold til EU-rettens krav.

27 Det skal i denne forbindelse ligeledes bemærkes, at Brasilien for det første er opført i bilag I til Kommissionens forordning (EF) nr. 798/2008 af 8. august 2008 om fastlæggelse af en liste over tredjelande, områder, zoner og segmenter, hvorfra fjerkræ og fjerkræprodukter kan importeres til og sendes i transit gennem Fællesskabet, og krav vedrørende udstedelse af veterinærcertifikat (EUT 2008, L 226, s. 1), og for det andet i bilag II til Kommissionens forordning (EU) nr. 206/2010 af 12. marts 2010 om fastlæggelse af lister over tredjelande, tredjelandsområder og dele heraf, som er godkendt med hensyn til indførsel af visse dyr og fersk kød til EU, og krav vedrørende udstedelse af veterinærcertifikater (EFT 2010, L 73, s. 1). Disse forordninger er navnlig blevet vedtaget på grundlag af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 854/2004.

28 Denne opførelse af Brasilien er imidlertid ikke tilstrækkelig med henblik på import af animalske produkter til Unionens område fra det pågældende land. Det fastsættes nemlig i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 854/2004, at bortset fra specifikke tilfælde, der er nævnt i den samme bestemmelse, kan animalske produkter kun importeres til Unionen, hvis de er afsendt fra og fremstillet af eller forarbejdet i virksomheder, som er opført på en liste, der udarbejdes og ajourføres til dette formål af det pågældende tredjelands myndigheder.

29 Betingelserne for at opføre en virksomhed på en af de i præmis 28 ovenfor nævnte lister er opstillet i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Ifølge denne bestemmelse kan en virksomhed navnlig kun opføres på en sådan liste, såfremt oprindelsestredjelandets kompetente myndighed garanterer:

– at denne virksomhed sammen med eventuelle andre virksomheder, der håndterer råvarer af animalsk oprindelse, som anvendes til fremstilling af de pågældende animalske produkter, opfylder de relevante EU-krav, eller krav, der fastsættes som svarende til sådanne krav, når det besluttes at opføre dette tredjeland på den relevante liste i henhold til artikel 11

– at en offentlig inspektionstjeneste i tredjelandet fører tilsyn med virksomhederne og om nødvendigt stiller alle relevante oplysninger om virksomheder, der leverer råvarer, til rådighed for Kommissionen

– at den har reelle beføjelser til at forhindre virksomhederne i at eksportere til Unionen, hvis disse ikke opfylder de krav, der er omhandlet i første led, ovenfor.

30 Artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 854/2004 fastsætter desuden, at de kompetente myndigheder i tredjelande, der er opført på en liste, som er udarbejdet og ajourført af Kommissionen i henhold til den samme forordnings artikel 11, garanterer, at der udarbejdes og ajourføres lister over de virksomheder, der er omhandlet i forordningens artikel 12, stk. 1, og at disse meddeles Kommissionen. Ifølge den nævnte forordnings artikel 12, stk. 5, sørger Kommissionen for, at ajourførte udgaver af alle lister, der udarbejdes eller ajourføres i overensstemmelse med samme artikel, er tilgængelige for offentligheden.

31 Det følger heraf, at import af animalske produkter til Unionens område i henhold til forordning nr. 854/2004 kræver, at to kumulative betingelser er opfyldt.

32 For det første skal disse produkters oprindelsestredjeland være opført på en liste over lande, der af Kommissionen betragtes som egnede til at give visse garantier med hensyn til deres lovgivningsmæssige system vedrørende animalske produkter. Denne liste udarbejdes og ajourføres ved en gennemførelsesretsakt, som Kommissionen vedtager i henhold til den procedure, der er omhandlet i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 854/2004.

33 For det andet skal de pågældende produkter, i henhold til hvilke tredjelandets kompetente myndighed fremlægger de i præmis 29 og 30 ovenfor beskrevne specifikke garantier, have oprindelse i virksomheder, der er opført på en liste udarbejdet af denne myndighed.

34 Til forskel fra lister over lande, hvorfra import af visse animalske produkter er tilladt, udarbejdes og ajourføres lister vedrørende eksportvirksomheder af de kompetente myndigheder i tredjelande, der meddeler dem til Kommissionen, idet sidstnævnte kun har til opgave at gøre disse lister tilgængelige for offentligheden.

35 Denne fordeling af opgaver mellem Kommissionen og de kompetente myndigheder i tredjelande, således som fastsat ved forordning nr. 854/2004, kræver, at der fastsættes en sikkerhedsforanstaltning til fordel for beskyttelsen af folkesundheden i EU. I henhold til den samme forordnings artikel 12, stk. 4, litra c), underretter Kommissionen således, når den skønner, at det er nødvendigt at ændre en liste over virksomheder, der er udarbejdet af myndighederne i et tredjeland, i lyset af relevante oplysninger, såsom EU-tilsynsrapporter eller RASFF, der er oprettet med henblik herpå i henhold til artikel 50 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT 2002, L 31, s. 1), medlemsstaterne herom og sætter punktet på dagsordenen for det næste møde i den relevante afdeling af den stående komité med henblik på afgørelse, hvor dette er relevant, efter proceduren i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Denne procedure fører til vedtagelse af en gennemførelsesretsakt som den anfægtede gennemførelsesforordning om ændringer af lister over tredjelandsvirksomheder, hvorfra import af animalske produkter til Unionen er tilladt.

36 Artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004 giver således Kommissionen beføjelse til at vedtage en gennemførelsesretsakt, i henhold til hvilken de lister, der udarbejdes af de kompetente myndigheder i tredjelande, bliver ændret. Det fremgår af præmis 29 ovenfor, at ændring af en sådan liste kan være nødvendig, når tredjelandets kompetente myndighed ikke længere kan anses for at kunne fremlægge de i den nævnte forordnings artikel 12, stk. 2, anførte garantier i relation til visse virksomheder. I denne henseende er det, således som sagsøgerne i øvrigt har gjort gældende i forbindelse med det tredje anbringende (jf. præmis 97 nedenfor), ikke fastsat i denne forordnings artikel 12, stk. 4, at Kommissionen skal vurdere de omhandlede virksomheders individuelle adfærd som sådan, men alene pålideligheden af de garantier, som de kompetente myndigheder har fremlagt i forhold til virksomhederne. Der kan rejses tvivl om denne værdi som følge af de konstaterede mangler i tilrettelæggelsen og driften af de nævnte myndigheder, men ligeledes i lyset af de af disse myndigheder trufne foranstaltninger, når de står over for tilfælde af individuelle virksomheders manglende overholdelse af de krav, der er fastsat i den samme forordnings artikel 12, stk. 2, litra a). Det er alene i det omfang, at oplysninger vedrørende situationen i en eller flere virksomheder er relevante for vurderingen af tredjelandets myndigheders garantier, at Kommissionen i givet fald skal tage hensyn hertil.

37 Det skal ligeledes fremhæves, at de virksomheder, som er opført på listen over tredjelandsvirksomheder, hvis animalske produkter kan importeres til Unionen, i modsætning til det af sagsøgerne hævdede (jf. præmis 92 nedenfor), ikke har en individuel rettighed, som er blevet tillagt dem i kraft af en EU-retsakt, og som vedrører eksporten af sagsøgernes produkter til Den Europæiske Unions marked. Dels kræves det nemlig i henhold til EU-retten, at eksport af animalske produkter til Den Europæiske Unions marked er betinget af, at det pågældende tredjeland er opført på den i artikel 11 i forordning nr. 854/2004 fastsatte liste. Dels foretages opførelsen af virksomheder tilhørende sagsøgerne på de i den samme forordnings artikel 12 fastsatte lister ikke af en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, men kun af det pågældende tredjelands myndigheder, og det udelukkende med henblik på driften af det ovenfor i præmis 23-34 anførte garantisystem med hensyn til i særdeleshed systemets andel del, som er beskrevet i præmis 28-30, 33 og 34 ovenfor.

38 En gennemførelsesretsakt som den anfægtede gennemførelsesforordning, i henhold til hvilken Kommissionen fjerner bestemte virksomheder fra de lister, som er udarbejdet af et tredjelands kompetente myndigheder, udgør således ikke en samling individuelle retsakter, som har til formål at tilbagekalde en ret, som angiveligt tilkommer disse virksomheder. Den omhandlede gennemførelsesretsakt ændrer således den anden af de to betingelser, der – som der er redegjort for i

præmis 33 ovenfor – skal opfyldes af alle sendinger af animalske produkter, der eksporteres til Den Europæiske Unions marked, dvs. den betingelse, som vedrører de garantier, som oprindelsestredjelandets kompetente myndigheder har ydet med hensyn til sidstnævntes faktiske anvendelse af den relevante lovgivning. Med et sådant formål indfører den anfægtede gennemførelsesforordning en regel om, at indførelsen til Den Europæiske Unions marked af animalske produkter fra de af denne regel omhandlede virksomheder ikke længere er tilladt. Denne regel finder anvendelse på de erhvervsdrivende i almindelighed, der måtte være berørt af importen af sådanne produkter fra disse virksomheder, men også på toldmyndighederne i Den Europæiske Unions medlemsstater, således at den anfægtede gennemførelsesforordning er almengyldig (jf. analogt dom af 30.9.2003, Eurocoton m.fl. mod Rådet, C-76/01 P, EU:C:2003:511, præmis 73).

39 Det skal i denne sammenhæng i overensstemmelse med artikel 263, stk. 4, TEUF fastlægges, om og i hvilket omfang sagsøgerne er umiddelbart og i givet fald individuelt berørt af den anfægtede gennemførelsesforordning.

40 Det følger af fast retspraksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den retsakt, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF kræver, at to kriterier er kumulativt opfyldt, nemlig for det første at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

41 I denne henseende skal det fastslås, at allerede i henhold til den anfægtede gennemførelsesforordning opfylder produkterne fra de virksomheder, som fremgår af bilaget til gennemførelsesforordningen, ikke længere den anden betingelse, som skal være opfyldt for at blive eksporteret til Den Europæiske Unions marked (jf. præmis 28-30, 33 og 34). Den nævnte gennemførelsesforordning har således umiddelbar indvirkning på sagsøgernes retsstilling, for så vidt som den ipso iure udelukker enhver import af animalske produkter fra de virksomheder, som er opført i bilaget til gennemførelsesforordningen og tilhører sagsøgerne. Gennemførelsesforordningen overlader i øvrigt ikke et skøn til toldmyndighederne i de medlemsstater, som er dens adressater, og som skal gennemføre den, idet gennemførelsen sker helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler.

42 Det er imidlertid klart, at sagsøgernes retsstilling ændres, alene for så vidt som den anfægtede gennemførelsesforordning har til formål at fjerne virksomheder tilhørende sagsøgerne fra listerne udarbejdet i overensstemmelse med artikel 12 i forordning nr. 854/2004. Det er følgelig udelukkende med hensyn til disse sidstnævnte virksomheder, at sagsøgerne er umiddelbart berørt af denne gennemførelsesforordning.

43 Desuden udgør den anfægtede gennemførelsesforordning som en almengyldig ikke-lovgivningsmæssig retsakt en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 23-28 og den deri nævnte retspraksis).

44 Spørgsmålet om, hvorvidt det for at blive anset for at have kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af den anfægtede gennemførelsesforordning er nødvendigt, at sagsøgerne er individuelt berørt af denne forordning, afhænger derfor af, om den indeholder gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

45 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den anfægtede gennemførelsesforordning, som nævnt i præmis 41 ovenfor, uden videre udelukker enhver import af animalske produkter fra de virksomheder, som er opført i bilaget til gennemførelsesforordningen, hvoraf de 12 tilhører sagsøgerne. Det følger heraf, at der ikke kræves nogen gennemførelsesforanstaltning hverken fra EU-myndighederne eller medlemsstater, for at denne gennemførelsesforordning skaber virkninger. I denne sammenhæng er det kun en retsakt, der vedtages af en medlemsstats toldmyndigheder, om ikke at lade animalske produkter fra virksomhederne, som tilhører sagsøgerne, og som er opført i bilaget til den omhandlede gennemførelsesforordning, overgå til fri omsætning på EU-markedet, der kan anses for at være en gennemførelsesforanstaltning til den nævnte gennemførelsesforordning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

46 Vedtagelsen af en sådan retsakt er således ikke omfattet af den forskriftsmæssige funktion af den ordning, der er etableret i kraft af de gældende regler. Det fremgår nemlig af artikel 12, stk. 2, litra c), i forordning nr. 854/2004, at fra det tidspunkt, hvor et tredjeland opføres på den i den samme forordnings artikel 11 fastsatte liste, skal de kompetente myndigheder i dette tredjeland allerede ved toldstedet i oprindelseslandet blokere alle sendinger, der er bestemt til eksport til dette marked, og som hidrører fra en virksomhed, der ikke fremgår af listen over virksomheder, der har tilladelse til at eksportere animalske produkter til Den Europæiske Unions marked.

47 Et hypotetisk scenarium, hvorefter en sending hidrørende fra en virksomhed, der tilhører sagsøgerne, og som er blevet fjernet fra de omtvistede lister, ankommer til EU-grænsen trods vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning, tager følgelig udgangspunkt i en antagelse om, at sagsøgerne med hjælp fra myndighederne forsøger at omgå bestemmelserne i den anfægtede gennemførelsesforordning ved at iværksætte en omgåelsespraksis. Der kan imidlertid ikke tages hensyn til en sådan antagelse ved vurderingen af, om der foreligger gennemførelsesforanstaltninger vedrørende en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, således som denne bestemmelse er blevet ændret ved Lissabontraktaten. Denne bestemmelse tilsigter nemlig bl.a. at give fysiske eller juridiske personer mulighed for at anlægge sag til prøvelse af de retsakter, som de er direkte berørt af, og som ikke indeholder gennemførelsesforanstaltninger, hvorved undgås de tilfælde, hvor en sådan person skal overtræde loven for at have adgang til en domstol (dom af 6.6.2013, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen, T-279/11, EU:T:2013:299, præmis 58; jf. ligeledes i denne retning kendelse af 4.6.2012, Eurofer mod Kommissionen, T-381/11, EU:T:2012:273, præmis 60).

48 Såfremt det til trods for denne analyse blev lagt til grund, at den anfægtede gennemførelsesforordning indeholder gennemførelsesforanstaltninger, må det under alle omstændigheder fastslås, at denne forordning individuelt berører sagsøgerne, idet den i bilaget hertil angiver hver af disse ved navn i deres egenskab af ejer af visse af de deri omtalte virksomheder. I dette omfang rammer den nævnte gennemførelsesforordning nemlig sagsøgerne på grund af en egenskab, som er særlig for dem, og som adskiller dem fra alle andre, fordi de ejer visse virksomheder, som fremgår af bilaget, og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten for en sådan retsakt som omhandlet i dom af 15. juli 1963, Plaumann mod Kommissionen (25/62, EU:C:1963:17, s. 223).

49 Det følger heraf, at søgsmålet, således som Kommissionen har gjort gældende, kun kan antages til realitetsbehandling, hvis det berører virksomhederne tilhørende sagsøgerne. Den del af søgsmålet, som kan antages til realitetsbehandling, er derfor sammenfaldende med den subsidiære annullationspåstand, således at det skal undersøges, om der er grundlag for denne påstand.

Realiteten

50 Det sjette anbringende skal behandles først.

Det sjette anbringende om tilsidesættelse af artikel 291, stk. 3, TEUF og artikel 3, 10 og 11 i forordning nr. 182/2011

51 Sagsøgerne har gjort gældende, at det udkast, der førte til vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning, blev sat på den stående komités dagsorden den 19. april 2018 med henblik på en udtalelse. Det pågældende udkast blev imidlertid forelagt den nævnte komité den samme dag i strid med artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 182/2011, der fastsætter en frist på mindst 14 dage mellem forelæggelsen af udkastet til gennemførelsesretsakten for komitéen og mødet i denne komité. Denne frist udgør en væsentlig formskrift, hvis tilsidesættelse medfører, at den nævnte gennemførelsesforordning skal annulleres. En sådan tilsidesættelse ville ligeledes påvirke Europa-Parlamentets og Rådet for Den Europæiske Unions ret til indsigelse i henhold til den samme forordnings artikel 10, stk. 4, og artikel 11.

52 Det skal bemærkes, at når Kommissionen forelægger sagen for den stående komité med hensyn til en ændring af listen over virksomheder, hvis animalske produkter kan importeres til Unionen, træffer komitéen afgørelse »efter proceduren i [den samme forordnings] artikel 19, stk. 2«, jf. artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004.

53 Når der henvises til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, finder artikel 5 og 7 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT 1999, L 184, s. 23), ifølge denne bestemmelse anvendelse.

54 Afgørelse 1999/468 var blevet truffet på grundlag af artikel 202 EF (efter ændring nu artikel 291 TEUF).

55 Artikel 291, stk. 2 og 3, TEUF har følgende ordlyd:

»2. Når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 og 26 i traktaten om Den Europæiske Union – Rådet gennemførelsesbeføjelser.

3. Med henblik på stk. 2 fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure på forhånd generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser.«

56 I henhold til artikel 291, stk. 3, TEUF vedtog Parlamentet og Rådet forordning nr. 182/2011, som ophævede afgørelse 1999/468.

57 Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 182/2011 bestemmer følgende:

»Indeholder basisretsakter, der er vedtaget inden denne forordnings ikrafttræden, bestemmelser om Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser i henhold til afgørelse [1999/468], finder følgende regler anvendelse:

»[…]

c) henviser basisretsakten til artikel 5 i afgørelse [1999/468], finder undersøgelsesproceduren i artikel 5 i denne forordning anvendelse […]«.«

58 Det fastsættes endvidere i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 182/2011, at »[d]enne forordnings artikel 3 og 9 finder anvendelse på alle eksisterende udvalg med henblik på stk. 1«.

59 Det fremgår af artikel 13, stk. 1, litra c), i forordning nr. 182/2011, sammenholdt med bestemmelserne i forordning nr. 854/2004, der er nævnt i præmis 52 og 53, at sagen i det foreliggende tilfælde forelægges for den stående komité efter undersøgelsesproceduren i den samme forordnings artikel 5.

60 Endelig fremgår følgende af artikel 3 i forordning nr. 182/2011 med overskriften »Fælles bestemmelser«:

»1. De fælles bestemmelser i nærværende artikel anvendes på alle procedurerne i artikel 4-8.

[…]

3. Formanden forelægger udvalget det udkast til gennemførelsesretsakt, der skal vedtages af Kommissionen.

Bortset fra i behørigt begrundede tilfælde indkalder formanden til møde mindst 14 dage efter, at udvalget har fået forelagt udkastet til gennemførelsesretsakt og udkastet til dagsorden. Udvalget afgiver sin udtalelse om udkastet til gennemførelsesretsakt inden for en tidsfrist, som kan fastsættes af formanden under hensyntagen til, hvor meget sagen haster. Tidsfristerne skal være forholdsmæssigt afpassede og give udvalgsmedlemmerne mulighed for tidligt og effektivt at gennemgå udkastet til gennemførelsesretsakter og give udtryk for deres synspunkter.

4. Indtil udvalget har afgivet udtalelse, kan ethvert medlem af udvalget foreslå ændringer, og formanden kan fremlægge ændrede udgaver af udkastet til gennemførelsesretsakt.«

61 Det skal bemærkes, at de krav, som følger af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 182/2011, udgør væsentlige procedureregler, der er fastsat i EUF-traktaten, og som omfatter væsentlige formforskrifter med hensyn til procedurens lovlighed, hvis tilsidesættelse medfører, at den pågældende retsakt er ugyldig (dom af 20.9.2017, Tilly-Sabco mod Kommissionen, C-183/16 P, EU:C:2017:704, præmis 114).

62 Eftersom artikel 291, stk. 3, TEUF udtrykkeligt foreskriver, at medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af de gennemførelsesbeføjelser, der er blevet den tillagt i medfør af artikel 291, stk. 2, TEUF, skal det lægges til grund, at fristen på 14 dage, der i begrundede tilfælde kan forkortes, tilsigter at sikre, at medlemsstaternes regeringer gennem deres medlemmer af komitéen modtager oplysning om Kommissionens forslag, således at disse regeringer gennem interne og eksterne konsultationer kan definere et standpunkt med henblik på i den stående komité hver især at sikre deres egne interesser (jf. i denne retning dom af 20.9.2017, Tilly-Sabco mod Kommissionen, C-183/16 P, EU:C:2017:704, præmis 103).

63 I den foreliggende sag fremgår det af punkt 212-214 i stævningen, at sagsøgerne bygger deres argumentation på den omstændighed, at Kommissionen forelagde det udkast, der førte til vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning, for den stående komité den 19. april 2018, dvs. den samme dag som mødet, hvor denne komité skulle undersøge udkastet, uden at overholde den i artikel 3, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 182/2011 fastsatte frist på 14 dage (jf. præmis 60 ovenfor).

64 I denne henseende fremgår det af de af Kommissionen fremlagte udskrifter af den stående komités register, at Kommissionen forelagde den nævnte komité et udkast til den anfægtede gennemførelsesforordning den 21. februar 2018, og at der blev forelagt en første ændret udgave af det nævnte projekt den 10. april 2018. Kommissionen har tilføjet, at den anden udgave af dette udkast, der blev forelagt denne komité den 19. april 2018, kun vedrørte en rent formel supplerende ændring om, at datoen for de foreslåede foranstaltningers ikrafttræden var andendagen efter datoen for offentliggørelsen af den nævnte gennemførelsesforordning i *Den Europæiske Unions Tidende* i stedet

for den tidligere fastsatte femtende dag. Denne version af de faktiske omstændigheder støttes af de dokumenter, som blev fremlagt af Kommissionen den 30. januar og den 13. december 2019 som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse.

65 Det skal bemærkes, at indtil udvalget har afgivet udtalelse, kan formanden ifølge artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 182/2011 fremlægge ændrede udgaver af udkastet til gennemførelsesretsakten (jf. præmis 60 ovenfor).

66 Det følger heraf, at der i modsætning til det af sagsøgerne anførte ikke kan fastslås nogen tilsidesættelse af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 182/2011 i det foreliggende tilfælde.

67 For så vidt som sagsøgerne endelig udelukkende har støttet den hævdede tilsidesættelse af de andre bestemmelser, som de har påberåbt sig, dvs. artikel 291, stk. 3, TEUF og artikel 10 og 11 forordning nr. 182/2011, på den manglende overholdelse af den fastsatte frist på 14 dage, som kun er fastsat i den samme forordnings artikel 3, stk. 3, kan der heller ikke i nærværende sag fastslås nogen tilsidesættelse af disse andre bestemmelser, som er blevet påberåbt.

68 Følgelig skal det sjette anbringende forkastes.

Det første anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

69 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med sin forpligtelse til at begrunde den anfægtede gennemførelsesforordning burde have anført de specifikke grunde til, at den fandt, at hver enkelt af de berørte virksomheder skulle fjernes fra de i artikel 12 i forordning nr. 854/2004 omhandlede lister. For det første er den nævnte gennemførelsesforordning ifølge fjerde betragtning hertil støttet på, at der foreligger varslinger med hensyn til forekomsten af salmonella i fjerkrækød og tilberedt fjerkrækød, der har oprindelse i flere virksomheder i Brasilien, uden dog at angive de berørte virksomheder. Det fremgår endvidere af bilaget til denne gennemførelsesforordning, at Kommissionen fjernede visse virksomheder tilhørende den første sagsøger fra listen over virksomheder, der har tilladelse til at importere kød af tamhovdyr og kødprodukter, selv om fjerde betragtning til den samme gennemførelsesforordning ikke vedrører disse produkter.

70 For det andet kunne de brasilianske myndigheder ifølge femte betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning ikke afhjælpe de konstaterede mangler, selv om der ikke var tilstrækkelig garanti for, at de virksomheder, hvortil der henvises i fjerde betragtning til den nævnte forordning, opfylder EU-kravene. Manglen på enhver præcisering angående det faktiske og retlige grundlag for denne vurdering og de berørte virksomheders identitet udgør således en begrundelsesmangel.

71 For det tredje viser sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning, at der foreligger en modsigelse, idet der med hensyn til de samme forhold henvises til påviste tilfælde af svig og igangværende undersøgelser, og giver ikke mulighed for at forstå, hvorfor de igangværende undersøgelser fører til tab af tillid i stedet for at styrke den. Dertil kommer, at den omhandlede gennemførelsesforordning ikke indeholder nogen henvisning til de relevante faktiske omstændigheder i forhold til hver enkelt af de omhandlede virksomheder.

72 Det bemærkes, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde og den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige

relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 11.9.2003, Østrig mod Rådet, C-445/00, EU:C:2003:445, præmis 49).

73 Hvad særligt angår almengyldige retsakter som den anfægtede gennemførelsesforordning (jf. præmis 38 ovenfor) behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde (dom af 9.9.2003, Kik mod KHIM, C-361/01 P, EU:C:2003:434, præmis 102).

74 Det skal ligeledes bemærkes, at EU-retten i modsætning til det af sagsøgerne flere steder i deres skriftlige indlæg anførte (jf. præmis 92 nedenfor) ikke giver sagsøgerne nogen individuel ret med det formål at sætte dem i stand til at eksportere deres produkter til Den Europæiske Unions marked (jf. præmis 37 ovenfor). Som anført i præmis 23-34 ovenfor har en retsakt som den anfægtede gennemførelsesforordning ikke til formål at tilbagekalde nogen som helst individuel ret, der er tildelt i medfør af andre EU-retlige bestemmelser, hvilket vil kræve, at der indledes en undersøgelse vedrørende den pågældende persons adfærd og give anledning til, at der vedtages en individuel retsakt med en begrundelse, der præcist angiver den foreholdte adfærd.

75 Disse faktiske forhold fremhæves i højere grad ved en sammenligning af den retlige ramme, som eksporterende virksomheder, der er etableret i tredjelande, virker i (jf. præmis 23-34 ovenfor), og den retlige ramme, som EU-virksomheder virker i.

76 For det første er især EU-virksomheder underkastet et godkendelseskrav i medfør af artikel 3 i forordning nr. 854/2004. Godkendelsesproceduren indledes efter driftslederens anmodning, idet selve godkendelsen gives af medlemsstaternes kompetente myndigheder på de betingelser og den måde, der fremgår af bestemmelserne i artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 882/2004. Med henblik herpå skal driftslederen bevise, at vedkommende opfylder de relevante krav i EU's foderstof- eller fødevarelovgivning. Godkendelsen giver driftsledere af EU-virksomheder en individuel ret til markedsføring af animalske produkter på Unionens marked. Desuden fastsætter artikel 54, stk. 2, i denne sidstnævnte forordning en række andre håndhævelsesforanstaltninger, som medlemsstaternes kompetente myndigheder er forpligtet til at træffe over for de virksomheder, som ikke overholder deres forpligtelser i henhold til den relevante lovgivning. Det følger heraf, at den individuelle ret, som driftsledere af EU-virksomheder har, og som har sin oprindelse i EU-retten, kun kan påvirkes på de betingelser, der er fastsat i den samme forordnings artikel 31, stk. 2, litra e), vedrørende tilbagetrækning af en godkendelse på grund af alvorlige mangler eller gentagne produktionsstandsninger, og i den samme forordnings artikel 54, stk. 1-3, der fastsætter forskellige andre håndhævelsesforanstaltninger som følge af manglende overholdelse. Disse bestemmelser fastsætter indførelsen af en procedure mod driftslederen af den omhandlede virksomhed, som fører til vedtagelse af en individuel retsakt med en begrundelse, der præcist angiver den nævnte driftsleders manglende overholdelse.

77 For det andet skal medlemsstaternes kompetente myndigheder i henhold til artikel 4-8 i forordning nr. 854/2004 foretage en række offentlige kontroller af alle animalske produkter, der er omfattet af den nævnte forordnings anvendelsesområde.

78 Det følger heraf, at EU-virksomheder kan indlede en procedure, som fører til udstedelse af en godkendelse, der meddeles, såfremt ansøgeren opfylder bestemte objektive kriterier. Virksomheder med en sådan godkendelse har således en individuel ret til markedsføring af animalske produkter på Unionens marked, idet denne ret kun kan tilbagekaldes på de i præmis 76 ovenfor beskrevne betingelser. Medlemsstaterne har derimod i henhold til EU-retten påtaget sig de forpligtelser, hvortil der henvises i præmis 76 ovenfor, idet Kommissionen endvidere har de tvangsbeføjelser over for medlemsstaterne, som traktaten har fastsat.

79 Over for denne situation fremgår det af artikel 11 og 12 i forordning nr. 854/2004, at muligheden for virksomheder, der er beliggende i tredjelande, til at eksportere animalske produkter til Den Europæiske Unions marked er betinget af, at både det pågældende land og den pågældende virksomhed er opført på de i disse bestemmelser fastsatte lister. For det første har EU-lovgiver således hverken forbeholdt driftsledere af de berørte virksomheder, der er beliggende i tredjelande, nogen rolle i forbindelse med indledningen af de relevante procedurer, eller givet dem mulighed for at indbringe sagen for Kommissionen, hvis tredjelandets kompetente myndighed afviser at opføre dem på de pågældende lister. For det andet fører de omhandlede procedurer ikke til vedtagelsen af en EU-retsakt, hvorved der tildeles en individuel ret, som udelukkende kan tilbagekaldes efter en procedure, der er indledt mod hver enkelt af de omhandlede virksomheder. Således som det er blevet anført, har det tostrengede system, der er indført ved den nævnte forordning, til formål at give Kommissionen mulighed for at vurdere, om tredjelandets kompetente myndigheder opfylder de garantier, der kræves i denne forordnings artikel 11 og 12 (jf. præmis 24-38 ovenfor). For det første gælder fjernelse af en virksomhed fra de omtvistede lister nemlig ikke for tilbagekaldelse af en individuel ret, der er tillagt i henhold til EU-retten (jf. præmis 38 ovenfor), og for det andet har hverken Kommissionen eller medlemsstaterne tvangsbeføjelser over for virksomheder, der er beliggende uden for EU eller i tredjelande, som ikke direkte er pålagt forpligtelser, der følger af EU-retten.

80 I betragtning af disse forskelle står det til gengæld Kommissionen frit for at fastsætte pålidelighedstærsklen for de garantier, der fremlægges af et tredjelands kompetente myndigheder, på et særdeles højt niveau, og kan således i forhold til grundlæggende parametre gå så vidt som til at kræve, at tredjelandes kompetente myndigheder i praksis er ulastelige.

81 I denne sammenhæng indebærer de i præmis 72 og 73 ovenfor anførte begrundelseskrav, at Kommissionen er forpligtet til at angive de grunde, der førte den til at fastslå, at de brasilianske myndigheder ikke længere i henseende til de omhandlede virksomheder kan anses for at kunne fremlægge de i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 fastsatte garantier.

82 Hvis de pågældende grunde henviser til forhold, som vedrører bestemte virksomheder, skal begrundelsen i forbindelse hermed kun beskrive de omhandlede forhold som relevante oplysninger i den forstand, der er omhandlet i artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004, i det omfang dette, sammenholdt med adfærden hos og erklæringerne fra det pågældende tredjelands myndigheder, er nødvendigt for at forklare grundene til, at Kommissionen var af den opfattelse, at de sidstnævnte myndigheder ikke længere fremlægger de garantier, som kræves efter denne forordnings artikel 12, stk. 2.

83 Det fremgår i nærværende sag af bilaget til den anfægtede gennemførelsesforordning, at de i dette bilag omhandlede virksomheder tilhørende sagsøgerne fremgår af fire forskellige tabeller. Den første tabel vedrører kød af tamhovdyr (sektion I i klassifikationen af sektorer) og viser en enkelt virksomhed tilhørende den første sagsøger. Den anden tabel vedrører fjerkrækød og lagomorfer (sektion II i klassifikationen af sektorer) og viser otte virksomheder tilhørende den første sagsøger og to virksomheder tilhørende den anden sagsøger. Den tredje tabel vedrører hakket kød, tilberedt kød og maskinsepareret kød (sektion V i klassifikationen af sektorer) og viser bl.a. otte virksomheder tilhørende den første sagsøger og en virksomhed tilhørende den anden sagsøger. Den fjerde tabel vedrører kødprodukter (sektion VI i klassifikationen af sektorer) og viser seks virksomheder tilhørende den første sagsøger.

84 Kommissionen anførte i fjerde og femte betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning, at de brasilianske myndigheder var blevet anmodet om at træffe de nødvendige korrigerende foranstaltninger for at afhjælpe de alvorlige og gentagne tilfælde af manglende overholdelse af EU-krav som følge af forekomsten af salmonella i fjerkrækød og tilberedt fjerkrækød. Det fremgår imidlertid af oplysningerne modtaget fra de samme myndigheder og resultaterne af de offentlige kontroller ved Unionens grænser, at de nødvendige korrigerende foranstaltninger ikke blev truffet, selv om

markedsføringen af produkter fra de omhandlede virksomheder indebar en risiko for folkesundheden. Disse grunde vedrører de ti sagsøgerne tilhørende virksomheder, som fremgår af den anden tabel i bilaget til den nævnte gennemførelsesforordning.

85 Det fremgår endvidere af sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning, at undersøgelser vedrørende påviste tilfælde af svig i Brasilien i marts 2018 viser, at der ikke var tilstrækkelig garanti for, at de virksomheder, som tilhører sagsøgerne, og som blev fjernet fra de omtvistede lister, opfyldte de relevante EU-krav. Disse grunde vedrører alle sagsøgernes virksomheder, som fremgår af de fire tabeller i bilaget til den anfægtede gennemførelsesforordning. I denne henseende skal det fastslås, at selve den pågældende svigs art vedrørende laboratoriecertificeringer for kød, herunder fjerkrækød og kødprodukter eksporteret til Unionen, vil kunne rejse tvivl om, hvorvidt de garantier, som de brasilianske myndigheder skal fremlægge i medfør af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, er pålidelige – en omstændighed, som ifølge samme betragtning bevirker, at produkter fra disse virksomheder kan indebære en risiko for folkesundheden.

86 Denne begrundelse indeholder alle de oplysninger, der i forhold til de gældende retlige rammer gør det muligt at forstå de hensyn, der ligger til grund for vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning for kød og kødprodukter, herunder fjerkrækød.

87 De elementer, som er nævnt i den anfægtede gennemførelsesforordning, henviser nemlig til mangler hos de kompetente brasilianske myndigheder, henset til de garantier, som de skal fremlægge ifølge artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 – en omstændighed, som har en åbenbar sammenhæng med beskyttelsen af folkesundheden, hvis beskyttelse er denne forordnings hovedformål. Denne begrundelse giver ligeledes sagsøgerne som personer, der har kompetence til at anlægge en sag om annullation af den anfægtede gennemførelsesforordning, mulighed for at anlægge en sag, der anfægter rigtigheden af de konstateringer, der ligger til grund for Kommissionens handling.

88 I denne forbindelse skal Kommissionen i modsætning til det af sagsøgerne hævdede ikke i den anfægtede gennemførelsesforordning redegøre for, hvilke præcise varslinger fra medlemsstaternes myndigheder som følge af hver kontrol ved Unionens grænser der vedrørte hver enkelt af de i bilaget til den nævnte forordning omhandlede virksomheder, eller hvilke særlige omstændigheder der ligger til grund for mistanken om svig i forbindelse med certificeringer i forhold til hver enkelt af de berørte virksomheder.

89 Eftersom Kommissionen i femte betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning således for det første har anført, at det kun er de berørte virksomheder, der er blevet fjernet fra den relevante liste, er sagsøgerne i stand til at kontrollere, om produkter, der er afsendt fra en virksomhed, der fremgår af det nævnte bilag, har været omfattet af varslinger, og om det eventuelle antal heraf kan betragtes som væsentligt. For det andet er den i sjette betragtning til den nævnte gennemførelsesforordning anførte grund, hvorefter den gældende certificeringsordning lider af mangler, der er beskrevet i dokumenter vedrørende undersøgelser, som udføres af politiet og det brasilianske retsvæsen i forbindelse med kød og kødprodukter, i forhold til det påberåbte formål om at beskytte folkesundheden tilstrækkelig til at understøtte den dispositive del af en retsakt som denne gennemførelsesforordning. I øvrigt fremgår der ikke nogen selvmodsigende begrundelse af den omstændighed, at de brasilianske myndigheder selv har opdaget svigen, og at disse myndigheder gennemfører igangværende undersøgelser. I betragtning af det erklærede formål om at beskytte folkesundheden, der er i overensstemmelse med forordning nr. 854/2004, har Kommissionen nemlig beføjelse til at reagere over for en konkret mistanke om svig vedrørende certificeringer for produkter, såfremt denne mistanke rejser alvorlig tvivl om tredjelandes myndigheders systemiske evne til at fremlægge de i denne forordnings artikel 12, stk. 2, fastsatte garantier uden at afvente det endelige resultat af disse undersøgelser.

90 Endelig er sektoren for kød af hovdyr og for kødprodukter i modsætning til det af sagsøgerne hævdede omfattet af sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning, hvori der generelt henvises til »kød«. Denne omstændighed forklarer, at bestemte virksomheder tilhørende sagsøgerne fremgår af den første og den fjerde tabel i bilaget til den nævnte gennemførelsesforordning om de pågældende produkter.

91 Det følger heraf, at det første anbringende skal forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af sagsøgernes ret til forsvar

92 Sagsøgerne har gjort gældende, at omstændighederne omkring vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning indeholder en tilsidesættelse af deres ret til forsvar, der er beskyttet i medfør af artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Efter sagsøgernes opfattelse oplyste Kommissionen dem hverken om de forhold, der blev foreholdt de pågældende, eller opfordrede dem til at tage stilling hertil inden vedtagelsen af den nævnte gennemførelsesforordning. Sagsøgerne har endog anført, at denne institution ikke har fulgt op på de anmodninger, som de havde fremsat med henblik på at fremføre deres synspunkter. Den procedure, som er indført ved artikel 12 i forordning nr. 854/2004, fører således til en fortabelse af deres ret til at eksportere de pågældende produkter til Den Europæiske Unions marked på grund af faktiske omstændigheder vedrørende deres individuelle adfærd. Sagsøgerne har udledt heraf, at muligheden for at indgå i en dialog med de brasilianske myndigheder ikke erstatter, at den institution, der har udstedt den retsakt, som er bebyrdende for dem, skal overholde deres ret til forsvar.

93 Retten til god forvaltning omfatter i medfør af artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt. Under enhver procedure, der indledes mod en person, og som kan munde ud i en bebyrdende retsakt, er overholdelse af retten til forsvar således et grundlæggende EU-retligt princip, som skal sikres, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure. Princippet indebærer, at de adressater for en afgørelse, hvis interesser i væsentlig grad berøres deraf, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende hvad angår de oplysninger, der lægges dem til last for at begrunde den omtvistede retsakt (dom af 21.9.2000, Mediocurso mod Kommissionen, C-462/98 P, EU:C:2000:480, præmis 36 og 43, og af 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares og Hardware mod Rådet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, præmis 83).

94 Hvad angår almengyldige retsakter, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, kræver hverken proceduren for udarbejdelse heraf eller disse retsakter dog selv i medfør af EU-rettens almindelige grundsætninger, såsom retten til at blive hørt og informeret, deltagelse af de berørte personer (kendelse af 30.9.1997, Federolio mod Kommissionen, T-122/96, EU:T:1997:142, præmis 75, og af 11.9.2007, Honig-Verband mod Kommissionen, T-35/06, EU:T:2007:250, præmis 45, samt dom af 15.9.2016, TAO-AFI og SFIE-PE mod Parlamentet og Rådet, T-456/14, EU:T:2016:493, præmis 69).

95 I det foreliggende tilfælde udgør den anfægtede gennemførelsesforordning, således som det fremgår af præmis 23-38 ovenfor, en almengyldig retsakt, der er vedtaget på grundlag af vurderinger, der vedrører den manglende pålidelighed af de garantier, som de brasilianske myndigheder havde fremlagt i forhold til den effektive anvendelse hos bestemte virksomheder beliggende i dette tredjeland af deres nationale lovgivning.

96 Det følger heraf, at den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning, ikke blev indledt mod sagsøgerne og ikke bevirkede, at der blev truffet en individuel foranstaltning, som disse var adressater for. Forordning nr. 854/2004 indeholder i øvrigt ikke nogen bestemmelse, der fastslår retten for personer, såsom sagsøgerne, til at blive hørt.

Kommissionen var derfor ikke forpligtet til at anmode sagsøgerne om at fremføre deres synspunkter vedrørende de elementer, der blev taget i betragtning med henblik på den anfægtede gennemførelsesforordnings vedtagelse, således at det andet anbringende skal forkastes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004

97 Fjernelsen af alene bestemte virksomheder fra de omtvistede lister viser efter sagsøgernes opfattelse, at Kommissionen vurderede hver enkelt af disses individuelle adfærd, selv om retsgrundlaget for den anfægtede gennemførelsesforordning, dvs. artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004, kun tillader en vurdering af de kompetente brasilianske myndigheders effektivitet.

98 Selv hvis det antages, at de hensyn, der ligger til grund for vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning, henviser til Kommissionens vurdering i forhold til disse myndigheders effektivitet, er denne vurdering behæftet med åbenbare fejl. Sagsøgerne har navnlig for det første anført, at anmodningen til de brasilianske myndigheder om at træffe de nødvendige korrigerende foranstaltninger, efter at der blev konstateret salmonella i fjerkrækød og tilberedt fjerkrækød, vedrører henstillingerne i rapporten fra en revision gennemført i maj 2017. Det fremgår imidlertid af den rapport, der blev udarbejdet efter en anden revision i slutningen af januar og begyndelsen af februar 2018, at de brasilianske myndigheder havde truffet de gennemførelsesforanstaltninger, der blev fremført i de nævnte henstillinger.

99 For det andet var det i perioden mellem den 1. marts 2017 og den 19. april 2018, kun 41 tilfælde vedrørende de 12 virksomheder, som blev fjernet fra de omtvistede lister, og som tilhører sagsøgerne, som var genstand for 1 RASFF. Dels stod de omhandlede virksomheder i den samme periode bag 6 766 containere, der blev eksporteret til Unionen under en ordning med forøget kontrol, som indebærer systematiske inspektioner af de sendinger, som ankommer til indførselstoldstedet. Dels var 9 virksomheder tilhørende sagsøgerne i perioden mellem den 19. juni 2017 (det tidspunkt, hvor de brasilianske myndigheder begyndte at kontrollere alle de sendinger, der skulle eksporteres) og den 19. april 2018 genstand for 0-2 RASFF, og 2 andre virksomheder var genstand for 4-6 RASFF. Derudover fik de brasilianske myndigheders suspension i marts 2018 af godkendelsen for 2 virksomheder tilhørende sagsøgerne først virkning i april 2018, således at det ubetydelige antal RASFF i de første 3 måneder af 2018 ikke kan tilskrives denne suspension. Derimod synes Kommissionen ikke at have draget nogen konklusion af de 140 RASFF, der blev afgivet mellem den 1. marts 2017 og den 19. april 2018, som vedrørte virksomheder, der ikke tilhørte sagsøgerne, og som ikke blev fjernet fra de omtvistede lister.

100 For det tredje fremgår det af de statistiske oplysninger i denne forbindelse, at procentdelen af containere fra virksomheder, som tilhører sagsøgerne, og som blev fjernet fra de omtvistede lister, og i forhold til hvilke containere der blev fundet salmonella i forbindelse med den øgede kontrol, tegner sig for ca. en tredjedel af den konstaterede procentdel i forhold til produkterne fra de europæiske virksomheder, idet de pågældende virksomheder imidlertid anses for at overholde EU-reglerne. For syv virksomheder tilhørende sagsøgerne ligger den pågældende procentdel på mellem 0 og 3,1%. Dertil kommer, at der mellem den 1. januar og den 19. april 2018 kun blev afgivet et enkelt varsel vedrørende virksomhederne tilhørende sagsøgerne. Det følger heraf, at antallet af RASFF vedrørende de virksomheder, som tilhører sagsøgerne, i intet tilfælde kan kvalificeres som væsentligt, og at de konstaterede tilfælde af manglende overholdelse ikke kan betragtes som et udtryk for en udbredt virksomhedskultur. Denne omstændighed afspejles i det første udkast til den anfægtede gennemførelsesforordning, der blev forelagt den stående komité den 21. februar 2018 (jf. præmis 3 ovenfor), og som næsten ikke vedrører nogen af sagsøgernes virksomheder.

101 For det fjerde blev der ikke konstateret nogen tilfælde af salmonella for så vidt angår andre typer kødprodukter end fjerkrækød fra de virksomheder, som tilhører sagsøgerne, og som blev fjernet fra de omtvistede lister, således at fjerde og femte betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn i denne henseende.

102 For det femte bekræfter konklusionerne i den rapport, som blev udarbejdet af Kommissionen i 2018 efter den anden revision (jf. præmis 98 ovenfor), at de brasilianske myndigheder ifølge sagsøgerne traf alle de nødvendige foranstaltninger ikke blot for at fastlægge de faktiske omstændigheder om den i sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning omtalte sag om svig, men ligeledes for fremover at sikre overensstemmelsen af de produkter, der eksporteres til Den Europæiske Unions marked. Disse foranstaltninger har omfattet den præventive suspension, der blev vedtaget i marts 2018, af muligheden for visse af sagsøgernes virksomheder at eksportere. Dertil kommer, at de af Kommissionen gennemførte kontroller i tre virksomheder tilhørende sagsøgerne ikke afdækkede nogen åbenbare mangler. Henset til den omstændighed, at kun en enkelt virksomhed blandt dem, der tilhører den første sagsøger, der har tilladelse til at eksportere fjerkrækød til Unionen, er genstand for denne undersøgelse, og at de retslige undersøgelser, som Kommissionen henviser til i den samme betragtning, vedrører perioden mellem 2012 og senest starten af 2017, er de omstændigheder, som Kommissionen har påberåbt sig, ikke egnet til at rejse tvivl om pålideligheden af de garantier, som de brasilianske myndigheder har fremlagt med hensyn til de virksomheder, som tilhører sagsøgerne, og som blev fjernet fra de omtvistede lister.

103 Det fremgår af præmis 96-102 ovenfor, at sagsøgernes argumentation omfatter to led. Det første led vedrører en retlig fejl, der består i en tilsidesættelse af artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004 (jf. præmis 97 ovenfor). Det andet led er, at Kommissionens vurdering vedrørende pålideligheden af de garantier, som de brasilianske myndigheder har fremlagt med hensyn til virksomhederne tilhørende sagsøgerne, er behæftet med en åbenbar fejl (jf. præmis 98-102 ovenfor).

104 Dette anbringendes første led om, at Kommissionen i virkeligheden har vurderet de af den anfægtede gennemførelsesforordning omfattede virksomheders individuelle adfærd i strid med artikel 12, stk. 4, litra c), i forordning nr. 854/2004 (jf. præmis 97 ovenfor), skal uden videre forkastes. Som det fremgår af præmis 82-87 ovenfor, blev henvisningen i betragtningerne til den nævnte gennemførelsesforordning til elementer, der vedrører de virksomheder, som tilhører sagsøgerne, og som blev fjernet fra de omtvistede lister, nemlig kun foretaget i det omfang dette, sammenholdt med adfærden hos og erklæringerne fra det pågældende tredjelands myndigheder, er nødvendigt for at forklare grundene til, at Kommissionen var af den opfattelse, at de sidstnævnte myndigheder ikke længere fremlægger de garantier, som kræves efter artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Desuden kan denne henvisning ligeledes forklares med nødvendigheden af, at Kommissionen udviser omhu og upartiskhed, hvilket indebærer, at den skal foretage en fuldstændig og indgående undersøgelse af sagen. I modsætning til det af sagsøgerne hævdede indebærer den omstændighed, at Kommissionen ikke har fjernet alle de brasilianske virksomheder fra de omtvistede lister, derfor ikke, at den i realiteten udelukkende har baseret sin afgørelse på de omhandlede virksomheders adfærd eller resultater uden at tage hensyn til de brasilianske myndigheders resultater, som påvirker troværdigheden af de garantier, der skal gives af de sidstnævnte myndigheder.

105 Det andet led indeholder klagepunkter, som anfægter såvel grunden vedrørende antallet af RASFF om forekomsten af salmonella i fjerkrækød (fjerde og femte betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning) som grunden om en sag om svig, der er knyttet til forfalskning af certifikater fra de brasilianske laboratorier vedrørende kvaliteten af kød generelt, herunder fjerkrækød (sjette betragtning til den nævnte gennemførelsesforordning).

106 Det fremgår af de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af artikel 12, stk. 1 og 2, i forordning nr. 854/2004, således som disse bestemmelser fremgår af offentliggørelsen på internettet af de omtvistede lister, at de herpå opførte virksomheder er opdelt efter land og aktivitetssektor. På samme måde blev virksomhederne tilhørende sagsøgerne, således som anført i præmis 83 ovenfor, fjernet fra

fire forskellige lister vedrørende henholdsvis kød af tamhovdyr (sektion I i klassifikationen af sektorer, tabel 1 i bilaget til den anfægtede gennemførelsesforordning), fjerkrækød og lagomorfer (sektion II i klassifikationen af sektorer, tabel 2 i det nævnte bilag), hakket kød, tilberedt kød og maskinsepareret kød (sektion V i klassifikationen af sektorer, tabel 3 i dette bilag) og kødprodukter (sektion VI i klassifikationen af sektorer, tabel 4 i det samme bilag). Hver af de virksomheder, der er opført på de omtvistede lister, er forsynet med et godkendelsesnummer, som er blevet tildelt af den kompetente brasilianske myndighed.

107 Det skal bemærkes, at de grunde, der er anført i fjerde til sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning (jf. præmis 105 ovenfor), kumulativt ligger til grund for fjernelsen af de ti virksomheder, der fremgår af tabel 2 i bilaget til den nævnte gennemførelsesforordning, fra de omtvistede lister i deres egenskab af virksomheder, hvis produktion af fjerkrækød og lagomorfer er blevet godkendt til at blive importeret til Unionen (sektion II i klassifikationen af sektorer). Hvad derimod angår de virksomheder, der fremgår af tabel 1, 3 og 4 i bilaget til den anfægtede gennemførelsesforordning (sektion I, V og VI i klassifikationen af sektorer), er det kun grunden om den ovennævnte sag om svig, der ligger til grund for, at de blev fjernet fra disse lister i deres egenskab af virksomheder, hvis produktion af kød af tamhovdyr, hakket kød, tilberedt fjerkrækød, kødprodukter og maskinsepareret kød er blevet godkendt til at blive importeret til Unionen.

108 Det følger heraf, at hvis Kommissionens vurderinger vedrørende sagen om svig, der er knyttet til forfalskning af certifikater fra de brasilianske laboratorier vedrørende kvaliteten af kød generelt, herunder fjerkrækød, ikke er behæftet med en ulovlighed, er de tilstrækkelige til i fornødent omfang at begrunde den anfægtede gennemførelsesforordning. Der skal derfor indledningsvis foretages en undersøgelse af de klagepunkter, som sagsøgerne har fremført mod de pågældende vurderinger.

109 Når Kommissionen i denne henseende anfører de grunde, der ligger til grund for en retsakt som den anfægtede gennemførelsesforordning, vedrører den legalitetskontrol, der udøves af Unionens retsinstanser, rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der er omtalt i disse, og spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende faktiske omstændigheder på grund af deres beskaffenhed kan svække Kommissionens tillid til pålideligheden af de garantier, som det pågældende tredjelands kompetente myndigheder skal fremlægge som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 (jf. præmis 29 ovenfor). Henset til det vide skøn, som Kommissionen har med henblik på at fastsætte den tærskel, under hvilken den ikke længere er af den opfattelse, at de pågældende garantier er pålidelige (jf. præmis 80 ovenfor), tilkommer det derimod ikke Unionens retsinstanser inden for rammerne af den legalitetskontrol, som de er tillagt i henhold til artikel 263, stk. 1, TEUF, at sætte deres eget skøn i stedet for Kommissionens for så vidt angår denne tærskels niveau. Unionens retsinstanser skal dog kunne pådømme et åbenbart urigtigt skøn, når Kommissionen i et konkret tilfælde har fastsat den omhandlede tærskel på et niveau, der helt åbenlyst påvirker troværdigheden af Kommissionens konklusioner om de nævnte garantiers pålidelighed.

110 I nærværende sag redegør de oplysninger, som de kompetente brasilianske myndigheder meddelte Kommissionen, ifølge sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning for tilfældene af svig i Brasilien i marts 2018 vedrørende laboratoriecertificeringer for kød, herunder fjerkrækød, og kødprodukter eksporteret til Unionen. Ifølge denne betragtning indikerede igangværende undersøgelser og det brasilianske retsvæsens nylige foranstaltninger, at der ikke var tilstrækkelig garanti for, at sagsøgernes virksomheder opfyldte de relevante EU-krav, således at produkterne fra deres virksomheder kunne indebære en risiko for folkesundheden.

111 Sagsøgerne har i første omgang gjort gældende, at disse vurderinger ikke længere er gyldige som følge af de rapporter, der blev udarbejdet efter de to revisioner, som Kommissionen gennemførte i Brasilien.

112 Det skal bemærkes, at Kommissionen i maj 2017 gennemførte en første revision i Brasilien i medfør af artikel 46 i forordning nr. 882/2004. Denne revision havde fremhævet en række forhold knyttet til følgende aspekter:

– de kompetente myndigheders kontrol og tilsyn

– interessekonflikter

– råvarers støtteberettigelse

– tilstedeværelsen af officielle dyrlæger

– reeksport af varer afvist som følge af RASFF

– ajourføring af listerne over virksomheder, der er godkendt til at eksportere til Den Europæiske Unions marked

– salmonellakontrol.

113 Kommissionen foretog herefter en anden revision i Brasilien mellem den 22. januar og den 5. februar 2018.

114 Selv om det er korrekt, at rapporten om den anden revision redegør for en række forbedringer med hensyn til de kompetente myndigheders resultater på de i præmis 112 ovenfor nævnte områder, rejser konklusionerne i den nævnte rapport ikke tvivl om vurderingen i sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning.

115 Det fremgår således såvel af konstateringerne som af konklusionerne i rapporten om den anden revision, at denne beskriver de foranstaltninger, som blev iværksat af de nationale myndigheder med henblik på at afhjælpe systemiske mangler med hensyn til kontrollens hyppighed, interessekonflikter vedrørende kontrollørerne, råvarernes kvalitet, ansættelsen af et passende antal embedsdyrlæger, der kan sikre deres faktiske tilstedeværelse med henblik på udførelsen af deres opgaver, de nødvendige foranstaltninger for at undgå, at sendinger, som har været genstand for en RASFF, reeksporteres til Den Europæiske Unions marked, rettidig ajourføring af listerne over virksomheder, der er godkendt til at eksportere til dette marked, og endelig stikprøverne med henblik på salmonellakontrol.

116 Selv om konstateringerne vedrørende de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for konklusionerne i rapporten om den anden revision, vedrører de kompetente myndigheders foranstaltninger i relation til visse virksomheder i stikprøven med henblik på revisionen, henviser konklusionerne om de forbedringer, som disse myndigheder har foretaget, til disse myndigheders resultater på et generelt plan. Der redegøres således i konklusionerne i denne rapport for de systemiske mangler som følge af de pågældende myndigheders forstyrrelser med hensyn til metoder og personale, hvilket kræver forbedringer, såsom hurtigheden af proceduren for ajourføring af listerne over virksomheder. Som Kommissionen har gjort gældende, fastsættes det nemlig i artikel 46 i forordning nr. 882/2004, som udgør det retsgrundlag, der bemyndiger Kommissionen til at foretage denne kontrol, at denne kontrol har til formål at give den mulighed for at verificere, om et givet tredjelands lovgivning og ordninger er i overensstemmelse med eller ligestillet med EU-foderstof- og fødevarelovgivningen og EF-dyresundhedslovgivningen. På grund af dens beskaffenhed har denne kontrol derfor ikke til formål at identificere enkeltpersoners adfærd, som f.eks. udbredt forfalskning af certifikater, der involverer ansatte og ledende medarbejdere i en bestemt virksomhed. Det skal under alle omstændigheder tilføjes, at de i sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning nævnte omstændigheder blev bragt til Kommissionens kendskab i marts 2018, mens den pågældende revision allerede blev afsluttet den 5. februar det samme år.

117 Det skal i den forbindelse fastslås, at de i punkt 97-104 i svarskriftet anførte omstændigheder i tilstrækkelig grad underbygger de grunde, som er anført i sjette betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning.

118 Det fremgår navnlig af disse forhold – og særligt af afgørelsen fra den kompetente ret, der blev vedtaget den 4. marts 2018, om at godkende undersøgelser på stedet over for en række fysiske personer – at det brasilianske forbundspoliti og de retslige myndigheders undersøgelser vedrører sager om omfattende svig i form af forfalskninger, der er knyttet til certificering af kødprodukter, med deltagelse af ledende medarbejdere og med sagsøgernes bestyrelsesmedlemmers viden. Der redegøres i denne afgørelse for en praksis inden for den koncern, som sagsøgerne er en del af, hvis formål er at omgå den offentlige ordning for sundhedskontrol ved hjælp af forfalskede certifikater. I denne sammenhæng påvirker den omstændighed, såfremt den forudsættes godtgjort, at en enkelt virksomhed, som hidtil havde fremgået af de omtvistede lister, nemlig virksomheden forsynet med godkendelsesnummer 1001, var umiddelbart berørt, ikke Kommissionens vurdering om omfanget af den trussel, som en sådan adfærd udgør, og dermed pålideligheden af de garantier, som de brasilianske myndigheder har fremlagt mod netop sådanne trusler. Som Kommissionen har gjort gældende, bevirker den fulde integration af den nævnte koncern endvidere, at produkterne skal cirkulere fra den ene virksomhed til den næste med henblik på at blive underkastet den nødvendige forarbejdning. Dertil kommer, at en eventuel medvirken af sagsøgernes bestyrelsesmedlemmer og ledende medarbejdere, så længe undersøgelsen fortsat verserer, ikke med sikkerhed giver mulighed for at konkludere, at de påtalte former for adfærd var begrænset til en enkelt virksomhed.

119 Det skal i denne henseende bemærkes, at Kommissionen ved skrivelse af 5. marts 2018 henvendte sig til de brasilianske myndigheder i forbindelse med kontakten vedrørende svigen med hensyn til certificeringen af kødet, henset til salmonellabakterien. Efter at have påpeget, at den gentagne gange havde opfordret de nævnte myndigheder til at udvide deres undersøgelse til at omfatte alle virksomhederne i alle de brasilianske delstater, som eksporterer kødprodukter til Unionen, anmodede Kommissionen i denne forbindelse for det første om detaljerede oplysninger om den første sagsøger og fem analyselaboratorier, der ifølge de seneste pressereportager tilsyneladende er involveret i svigagtige aktiviteter, og, for det andet, om øjeblikkelig suspension af alle sendingerne fra den første sagsøger, eller som de pågældende laboratorier har certificeret.

120 Efter denne anmodning oplyste Brasiliens landbrugsministerium ved skrivelse af 15. marts 2018 Kommissionen om, at det netop havde suspenderet certificeringen for så vidt angår syv virksomheder tilhørende sagsøgerne, og at det opretholdt den tidligere vedtagne suspension af tre andre virksomheder tilhørende sagsøgerne.

121 Ikke desto mindre ophævede de brasilianske myndigheder ved to kendelser af 17. april 2018 denne suspension for samtlige virksomheder, bortset fra virksomheden forsynet med godkendelsesnummer 466, uden at give noget håndgribeligt element som begrundelse for denne fordelagtige foranstaltning for sagsøgerne, selv om undersøgelsen stadig befandt sig på et tidligt stadium.

122 Som Kommissionen således har gjort gældende, kan disse omstændigheder objektivt svække dens tillid til de garantier, som de brasilianske myndigheder har fremlagt i henseende til virksomhederne tilhørende sagsøgerne, og fremviser ikke et åbenbart urigtigt skøn, henset til det vide skøn, som den har med henblik på at fastsætte den tærskel, under hvilken disse garantier ikke længere kan kvalificeres som pålidelige (jf. præmis 79, 80 og 109).

123 I denne henseende er den omstændighed, at undersøgelserne på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning endnu ikke var afsluttet, således at erklæringerne fra politimyndighederne og de retslige myndigheder med hensyn til de konstateringer, der blev foretaget inden for rammerne af disse undersøgelser, ikke berører de endelige konklusioner, uden relevans. Som anført i præmis 74-82 ovenfor har den nævnte gennemførelsesforordning ikke til formål at tilbagekalde

nogen som helst individuel ret, der tilkommer sagsøgerne, hvilket vil kræve, at der indledes en forudgående undersøgelse, der fører til endelige konklusioner. Gennemførelsesforordningen har udelukkende til formål at fastslå, i hvilket omfang Kommissionen fortsat har tillid til de garantier, som blev fremlagt af de brasilianske myndigheder i overensstemmelse med artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. De i nærværende sag identificerede risici, som følger af de brasilianske myndigheders mangelfulde resultater (jf. præmis 117-122 ovenfor), er således direkte knyttet til de tvingende hensyn til menneskers og dyrs sundhed, der er sikret ved den nævnte forordnings artikel 11 og 12. Det følger heraf, at den anfægtede gennemførelsesforordning, ligesom i det foreliggende tilfælde, lovligt kan baseres på forhold, der objektivt kan svække denne tillid.

124 Kommissionens vurderinger vedrørende sagen om svig, der er knyttet til forfalskning af certifikater fra de brasilianske laboratorier vedrørende kvaliteten af kød generelt, herunder fjerkrækød, er derfor tilstrækkelige til at støtte den anfægtede gennemførelsesforordning, og derfor skal det tredje anbringendes andet led afvises, uden at det er fornødent at undersøge sagsøgernes argumenter vedrørende antallet af RASFF om forekomsten af salmonella i fjerkrækød (jf. præmis 107 og 108 ovenfor).

125 Da det tredje anbringendes første led ligeledes er blevet forkastet (jf. præmis 104 ovenfor), skal dette anbringende forkastes i sin helhed.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

126 Ifølge sagsøgerne viser en analyse af det relevante statistiske materiale, at der findes andre virksomheder, som proportionalt har været genstand for flere RASFF end dem, som tilhører sagsøgerne, men som ikke er blevet fjernet fra de omtvistede lister. De er derfor af den opfattelse, at de virksomheder, der tilhører sagsøgerne, i forhold til kriterierne opstillet i fjerde og femte betragtning til den anfægtede gennemførelsesforordning befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for disse andre virksomheder. Det følger heraf, at vurderingerne vedrørende risikoen for den offentlige sundhed med hensyn til disse to kategorier af virksomheder ikke kan være forskellige, da Kommissionens henvisninger til den i sjette betragtning til den nævnte gennemførelsesforordning omtalte sag om svig kun vedrører beskyldninger vedrørende et begrænset antal virksomheder.

127 Det skal bemærkes, at sagsøgerne har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede gennemførelsesforordning, ifølge hvilken 12 virksomheder tilhørende sagsøgerne blev fjernet fra de omtvistede lister. Det fremgår imidlertid af analysen vedrørende det tredje anbringende, at denne gennemførelsesforordning gyldigt kunne vedtages under hensyn til den i sjette betragtning til denne forordning anførte grund angående sagen om svig, der er knyttet til forfalskning af certifikater fra brasilianske laboratorier (jf. præmis 107, 108 og 124 ovenfor). Med deres fjerde anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling under henvisning til den anden grund, som Kommissionen har påberåbt sig for at vedtage den anfægtede gennemførelsesforordning, dvs. grunden vedrørende antallet af RASFF om forekomsten af salmonella i fjerkrækød (fjerde og femte betragtning til den nævnte gennemførelsesforordning). Selv om det antages, at Kommissionen skulle have fundet, at de garantier, som de brasilianske myndigheder har fremlagt i forhold til andre virksomheder i dette tredjeland, heller ikke var pålidelige, påvirker denne omstændighed således på ingen måde lovligheden af denne gennemførelsesforordning for så vidt angår virksomhederne tilhørende sagsøgerne.

128 Det følger heraf, at vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning ikke kan anses for en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, således at det fjerde anbringende skal forkastes.

Det femte anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

129 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at fjernelsen af de dem tilhørende virksomheder fra de omtvistede lister udgør en åbenbart unødvendig foranstaltning, eftersom andre mindre indgribende foranstaltninger, såsom forøget kontrol ved eksport og ved Unionens grænse, ville have været tilstrækkelige til at sikre det med den anfægtede gennemførelsesforordning forfulgte formål. For det andet vedrører undersøgelserne om den i sjette betragtning til gennemførelsesforordningen omtalte sag om svig ifølge sagsøgerne kun en enkelt virksomhed, som tilhører dem, mens virksomhederne vedrørende en anden sag, der omtales af Kommissionen i svarskriftet, kun vedrører fire virksomheder, som tilhører dem, hvoraf kun en enkelt eksporterede fjerkrækød og tilberedt fjerkrækød til Unionen i begrænsede mængder.

130 Det skal bemærkes, at den anfægtede gennemførelsesforordning er støttet på Kommissionens konstatering om, at de garantier, som blev fremlagt af de brasilianske myndigheder i overensstemmelse med artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, ikke længere er pålidelige i forhold til virksomhederne tilhørende sagsøgerne. I betragtning af, at Kommissionens vurderinger, således som det fremgår af analysen vedrørende det tredje anbringende, med hensyn til de pågældende garantiers manglende pålidelighed på grund af sagen om svig, der er knyttet til forfalskning af certifikater fra brasilianske laboratorier vedrørende kvaliteten af kød, ikke er behæftet med en ulovlighed, er fjernelsen af virksomhederne tilhørende sagsøgerne fra de omtvistede lister den foranstaltning, som Kommissionen skal træffe i henhold til artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, sammenholdt med denne artikels stk. 4, litra c). I henhold til sidstnævnte bestemmelse kan en virksomhed således kun opføres på en sådan liste, såfremt tredjelandets kompetente myndighed i forhold til virksomheden fremlægger de i bestemmelsen beskrevne garantier.

131 Da Kommissionen i medfør af sit skøn på området (jf. præmis 80 og 109 ovenfor) fastslog, at de garantier, som blev fremlagt af de brasilianske myndigheder i overensstemmelse med artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, ikke længere var pålidelige i forhold til sagsøgerne og derfor ikke foreligger, udgør fjernelsen af virksomhederne tilhørende sagsøgerne fra de omtvistede lister, således som det fremgår af sidstnævnte bestemmelse, sammenholdt med artikel 12, stk. 4, litra c), i den samme forordning, derfor den foranstaltning, der er hensigtsmæssig og nødvendig for at afhjælpe denne situation.

132 Selv om der ses bort fra den omstændighed, at produkter fra flere virksomheder, som tilhører sagsøgerne, og som blev fjernet fra de omtvistede lister, inden vedtagelsen af den anfægtede gennemførelsesforordning allerede havde været genstand for forøget kontrol (jf. præmis 99 og 100 ovenfor), kan proportionalitetsprincippet følgelig ikke pålægge Kommissionen at træffe foranstaltninger, såsom forøget kontrol ved Unionens grænser, i forhold til disse produkter, når denne institution ikke længere finder, at de garantier, som de brasilianske myndigheder har fremlagt til fordel de pågældende virksomheder, er pålidelige.

133 Det følger heraf, at det femte anbringende skal forkastes, og at Kommissionen skal frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

134 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler, i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) BRF SA og SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA betaler Kommissionens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

Gratsias Frimodt Nielsen Schwarcz

Valančius Frendo

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juli 2020.

Underskrifter