Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto prošireno vijeće)

8. srpnja 2020.*

„Javno zdravlje – Posebna pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi – Izmjena popisâ objekata iz trećih zemalja iz kojih je dopušten uvoz određenih proizvoda životinjskog podrijetla, u pogledu određenih objekata iz Brazila – Članak 12. stavak 4. točka (c) Uredbe (EZ) br. 854/2004 – Komitologija – Obveza obrazlaganja – Prava obrane – Komisijine ovlasti – Jednako postupanje – Proporcionalnost”

U predmetu T-429/18,

BRF SA, sa sjedištem u Itajaíju (Brazil),

SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, sa sjedištem u Itajaíju,

koje zastupaju D. Arts i G. van Thuyne, *avocats*,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju A. Lewis, B. Eggers i B. Hofstötter, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Provedbene uredbe Komisije (EU) 2018/700 od 8. svibnja 2018. o izmjeni popisâ objekata iz trećih zemalja iz kojih je dopušten uvoz određenih proizvoda životinjskog podrijetla, u pogledu određenih objekata iz Brazila (SL 2018., L 118, str. 1.),

OPĆI SUD (peto prošireno vijeće),

u sastavu: D. Gratsias (izvjestitelj), predsjednik, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, V. Valančius i R. Frendo, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 21. siječnja 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelji, BRF SA i SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, dio su grupacije kapitala BRF koja je vertikalno integrirana i djeluje u proizvodnji i distribuciji mesa, uključujući meso peradi, u više od 150 zemalja. Navedena grupacija je 2017. preko tužiteljâ na tržište Europske unije iz Brazila izvezla 152 107 tona mesa peradi, što čini oko 38 % ukupnog uvoza iz te zemlje za tu godinu.

2 Deset objekata koji pripadaju prvom tužitelju i dva objekta koji pripadaju drugom tužitelju su, kao poduzetnici izvoznici mesa i mesnih proizvoda, uključujući meso peradi, na tržište Unije, navedeni na popisima izrađenima u skladu s člankom 12. Uredbe (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi (SL 2004., L 139, str. 206.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 10., str. 33.). U predmetnim se popisima navode objekti čiji se proizvodi životinjskog podrijetla mogu uvesti u Uniju.

3 Europska komisija je 21. veljače 2018. Stalnom odboru za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje (u daljnjem tekstu: Stalni odbor), u skladu s člankom 12. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 854/2004, podnijela nacrt provedbene uredbe o uklanjanju određenih objekata iz trećih zemalja s popisa objekata iz kojih se proizvodi životinjskog podrijetla mogu uvesti u Uniju. Svi su se dotični objekti nalazili u Brazilu.

4 Komisija je 10. travnja 2018. Stalnom odboru podnijela prvu izmijenjenu verziju nacrta provedbene uredbe iz točke 3. ove presude. Komisija je 19. travnja 2018. podnijela drugu izmijenjenu verziju navedenog nacrta. Navedeni odbor o tome je raspravljao na sastanku 19. travnja 2018. te je istog dana izdao svoje pozitivno mišljenje.

5 Dana 8. svibnja 2018. Komisija je donijela Provedbenu uredbu (EU) 2018/700 o izmjeni popisâ objekata iz trećih zemalja iz kojih je dopušten uvoz određenih proizvoda životinjskog podrijetla, u pogledu određenih objekata iz Brazila (SL 2018., L 118, str. 1.; u daljnjem tekstu: osporavana provedbena uredba).

6 U skladu s osporavanom provedbenom uredbom određeni broj brazilskih objekata, među kojima je dvanaest objekata koji pripadaju tužiteljima navedenima u točki 2. ove presude, uklonjen je s predmetnih popisa.

7 Iz uvodnih izjava 4. do 6. osporavane provedbene uredbe proizlazi da se odluka o uklanjanju navedenih objekata s tih popisa temelji na obavijesti putem sustava brzog uzbunjivanja (u daljnjem tekstu: RASFF) o „znatnom broju ozbiljnih i opetovanih slučajeva” neispunjavanja uvjeta Unije zbog prisutnosti salmonele u mesu peradi i pripravcima od mesa peradi podrijetlom iz tih objekata. Usto, brazilska tijela nisu poduzela mjere potrebne za ispravljanje utvrđenih nedostataka, tako da se za ta tijela više ne može smatrati da nude potrebna jamstva u pogledu poštovanja pravila o javnom zdravlju kad je riječ o uvozu predmetnih proizvoda.

8 Nadalje, iz podataka koje su dostavila brazilska nadležna tijela isto tako proizlazi da su u Brazilu u ožujku 2018. otkriveni slučajevi prijevara povezani s laboratorijskim certificiranjem mesa i mesnih proizvoda koji se izvoze u Uniju. U s time povezanim istragama navedeno je da, u odnosu na objekte koji pripadaju tužiteljima, nisu postojala dovoljna jamstva u pogledu poštovanja zahtjeva Unije.

Postupak i zahtjevi stranaka

9 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 13. srpnja 2018. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak. Odgovor na tužbu, replika i odgovor na repliku podneseni su 28. rujna 2018., 22. studenoga 2018. i 7. siječnja 2019.

10 Posebnim aktom, podnesenim tajništvu Općeg suda 13. srpnja 2018. i upisanim pod brojem predmeta T-429/18 R, tužitelji su podnijeli zahtjev za suspenziju primjene osporavane provedbene uredbe.

11 Dopisom od 9. siječnja 2019. stranke su bile obaviještene o zatvaranju pisanog dijela postupka i o mogućnosti da zahtijevaju održavanje rasprave u skladu s uvjetima iz članka 106. Poslovnika Općeg suda. Dopisom od 30. siječnja 2019. tužitelji su zatražili održavanje rasprave.

12 Rješenjem od 13. veljače 2019., BRF i SHB Comércio e Indústria de Alimentos/Komisija (T-429/18 R, neobjavljeno, EU:T:2019:98), predsjednik Općeg suda odbio je zahtjev za suspenziju primjene osporavane provedbene uredbe te odlučio da će o troškovima biti odlučeno naknadno.

13 Budući da su dva člana petog vijeća bila spriječena zasjedati, dva druga suca su određena kako bi se popunio sastav suda.

14 Opći sud je na prijedlog petog vijeća, primjenom članka 28. Poslovnika, odlučio uputiti predmet proširenom sastavu suda.

15 U okviru mjera upravljanja postupkom, donesenih 29. siječnja, 12. rujna i 21. studenoga 2019., Opći sud zatražio je od stranaka da odgovore na niz pitanja i dostave određene dokumente. Stranke su se odazvale na te zahtjeve u određenim rokovima.

16 Rasprava je održana 21. siječnja 2020.

17 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi osporavanu provedbenu uredbu u cijelosti ili, podredno, u dijelu u kojem se odnosi na objekte koji im pripadaju;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

18 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

19 Tužitelji u prilog svojoj tužbi ističu šest tužbenih razloga koji se temelje na, redom:

– povredi obveze obrazlaganja;

– povredi njihovih prava obrane;

– povredi članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 854/2004;

– povredi načela nediskriminacije;

– povredi načela proporcionalnosti;

– povredi članka 291. stavka 3. UFEU-a i članaka 3., 10. i 11. Uredbe (EZ) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL 2011., L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291. i ispravak SL 2016., L 6, str. 13.).

20 Komisija ne osporava samo osnovanost svih tih tužbenih razloga nego i ističe da tužitelji nisu ovlašteni zahtijevati poništenje osporavane provedbene uredbe u cijelosti jer, osim dvanaest objekata koji im pripadaju, ta uredba ima za cilj s popisa utvrđenih u skladu s člankom 12. Uredbe br. 854/2004 ukloniti osam drugih objekata koji nisu povezani s njima.

21 Stoga valja utvrditi u kojoj mjeri tužitelji imaju aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje osporavane provedbene uredbe.

Aktivna procesna legitimacija tužiteljâ

22 Kako bi se odlučilo o aktivnoj procesnoj legitimaciji tužiteljâ, najprije valja ocijeniti prirodu osporavane provedbene uredbe. Ta ocjena zahtijeva prikaz konteksta u kojem je provedbena uredba te vrste donesena.

23 U tom pogledu valja istaknuti da se, u skladu s člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 854/2004, utvrđuju posebna pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla. Tako se poglavlje II. navedene uredbe, koje sadržava članke 3. do 8., odnosi na službene kontrole koje se odnose na objekte u Uniji, dok se njezino poglavlje III., koje sadržava članke 10. do 15., odnosi na postupke pri uvozu.

24 Što se tiče postupaka pri uvozu, članak 11. stavak 1. Uredbe br. 854/2004 predviđa da se proizvodi životinjskog podrijetla smiju uvoziti jedino iz treće zemlje ili dijela treće zemlje što se nalazi na popisu koji sastavlja i ažurira Komisija na temelju provedbenog akta donesenog u skladu s postupkom iz članka 19. stavka 2. te uredbe.

25 Uvjeti koje mora ispuniti treća zemlja kako bi se nalazila na tom popisu utvrđeni su u stavcima 2. do 4. članka 11. Uredbe br. 854/2004, kako su izmijenjeni u skladu s člankom 60. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštovanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL 2004., L 165, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.) koji upućuju na članke 46. i 48. te uredbe.

26 Ti se uvjeti u biti odnose na pružanje, od strane nadležnih tijela treće zemlje, zadovoljavajućih jamstava o sukladnosti ili ekvivalentnosti odredaba njihova nacionalnog zakonodavstva u odnosu na zakonodavstvo Unije o hrani i hrani za životinje i propise o zdravlju životinja. U tom kontekstu također se uzima u obzir zakonodavstvo treće zemlje koje se, među ostalim, odnosi na proizvode životinjskog podrijetla, uporabu veterinarsko-medicinskih proizvoda, pripremu i uporabu hrane i higijenske uvjete. U tu svrhu Komisija može provoditi službene kontrole u trećim zemljama. Te se kontrole osobito odnose na zakonodavstvo treće zemlje, organizaciju, nadležnosti i stupanj neovisnosti nadležnih tijela, osposobljavanje njihova osoblja, njihova sredstva, učinkovitost njihova rada i, naposljetku, jamstva koja treća zemlja može pružiti u pogledu sukladnosti ili ekvivalentnosti s obzirom na zahtjeve prava Unije.

27 U tom pogledu također valja istaknuti da se Brazil navodi, kao prvo, u Prilogu I. Uredbi Komisije (EZ) br. 798/2008 od 8. kolovoza 2008. o utvrđivanju popisa trećih zemalja, državnih područja, zona ili kompartmenta iz kojih je dozvoljen uvoz i provoz peradi i proizvoda od peradi kroz Zajednicu te o

zahtjevima veterinarskog certificiranja (SL 2008., L 226, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 12., str. 134. i ispravci SL 2015., L 326, str. 68. i SL 2015., L 326, str. 69.) i, kao drugo, u Prilogu II. Uredbi (EU) br. 206/2010 od 12. ožujka 2010. o utvrđivanju popisa trećih zemalja, državnih područja ili njihovih dijelova odobrenih za unos u Europsku uniju određenih životinja i svježeg mesa te zahtjeva veterinarskog certificiranja (SL 2010., L 73, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 46., str. 93. i ispravci SL 2013., L 238, str. 23., SL 2015., L 29, str. 16. i SL 2016., L 146, str. 37.). Te su uredbe donesene, među ostalim, na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 854/2004.

28 Međutim, to uvrštavanje Brazila nije dovoljno za potrebe uvoza proizvoda životinjskog podrijetla iz te zemlje na područje Unije. Naime, članak 12. stavak 1. Uredbe br. 854/2004 predviđa da se, osim u posebnim slučajevima predviđenima tom odredbom, proizvodi životinjskog podrijetla smiju uvoziti u Uniju jedino ako su otpremljeni iz objekata koji se nalaze na popisima koje su u tu svrhu sastavila i ažurirala tijela dotične treće zemlje ili su dobiveni ili pripremljeni u njima.

29 Uvjeti za uvrštavanje objekta na jedan od popisa navedenih u točki 28. ove presude navedeni su u članku 12. stavku 2. Uredbe br. 854/2004. Konkretno, u skladu s tom odredbom, objekt se može uvrstiti na takav popis jedino ako nadležno tijelo treće zemlje podrijetla jamči da:

– taj objekt, zajedno sa svim objektima u kojima se rukuje sirovinama životinjskog podrijetla koje se upotrebljavaju za proizvodnju dotičnih proizvoda životinjskog podrijetla, ispunjava odgovarajuće relevantne zahtjeve Unije ili one za koje je, pri odlučivanju o uvrštenju te treće zemlje na odgovarajući popis u skladu s člankom 11., utvrđeno da su istovrijedni tim zahtjevima;

– službena inspekcijska služba u toj trećoj zemlji nadzire objekte i ako je potrebno stavlja Komisiji na raspolaganje sve bitne podatke o objektima koji dostavljaju sirovine;

– ima stvarne ovlasti zaustaviti izvoz u Uniju iz objekata u slučaju da oni ne ispunjavaju zahtjeve iz prve točke.

30 Usto, u skladu s člankom 12. stavkom 3. Uredbe br. 854/2004, nadležna tijela trećih zemalja koja se nalaze na popisima koje je Komisija sastavila i ažurirala u skladu s člankom 11. te uredbe jamče da se popisi institucija iz njezina članka 12. stavka 1. sastavljaju, ažuriraju i dostavljaju Komisiji. U skladu s člankom 12. stavkom 5. navedene uredbe, Komisija poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da su ažurirane verzije svih popisa sastavljenih ili ažuriranih u skladu s tim člankom dostupne javnosti.

31 Iz toga slijedi da, na temelju Uredbe br. 854/2004, za uvoz proizvoda životinjskog podrijetla na području Unije moraju kumulativno biti ispunjena dva uvjeta.

32 Kao prvo, treća zemlja podrijetla tih proizvoda mora biti navedena na popisu zemalja koje Komisija smatra prikladnima za pružanje određenih jamstava u vezi s njihovim regulatornim sustavom koji se odnosi na proizvode životinjskog podrijetla. Taj popis sastavlja se i ažurira na temelju provedbenog akta koji Komisija donosi u skladu s postupkom iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 854/2004.

33 Kao drugo, predmetni proizvodi moraju dolaziti iz objekata koji su navedeni na popisu koji je sastavilo nadležno tijelo treće zemlje i u pogledu kojih ono pruža posebna jamstva opisana u točkama 29. i 30. ove presude.

34 Stoga, za razliku od popisa zemalja iz kojih je uvoz određenih proizvoda životinjskog podrijetla odobren, nadležna tijela trećih zemalja sastavljaju i ažuriraju popise koji se odnose na objekte koji izvoze te proizvode te ih dostavljaju Komisiji pri čemu je ona zadužena samo učiniti te popise dostupnima javnosti.

35 Ta podjela zadataka između Komisije i nadležnih tijela trećih zemalja, kako je utvrđena Uredbom br. 854/2004, zahtijevala je da bude predviđena mjera za zaštitu javnog zdravlja u Uniji. Tako, u skladu s člankom 12. stavkom 4. točkom (c) te uredbe, svaki put kad Komisija smatra da je potrebno izmijeniti popis objekata koji su pripremila tijela treće zemlje, s obzirom na relevantne podatke kao što su izvješća inspekcijskih pregleda Unije ili RASFF obavijesti uspostavljene u tu svrhu na temelju članka 50. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.) ona o tome obavještava sve države članice i to pitanje stavlja na dnevni red sljedećeg sastanka odgovarajućeg odjela Stalnog odbora radi donošenja odluke, prema potrebi, u skladu s postupkom iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 854/2004. Na temelju tog postupka donosi se provedbeni akt, kao što je osporavana provedbena uredba, kojim se mijenja popis objekata trećih zemalja čiji proizvodi životinjskog podrijetla mogu biti uvezeni u Uniju.

36 Članak 12. stavak 4. točka (c) Uredbe br. 854/2004 stoga ovlašćuje Komisiju da donese provedbeni akt na temelju kojeg se mijenjaju popisi koje su sastavila nadležna tijela trećih zemalja. Iz točke 29. ove presude proizlazi da se izmjena takvog popisa može pokazati nužnom ako se više ne može smatrati da nadležno tijelo treće zemlje podrijetla nudi jamstva opisana u članku 12. stavku 2. navedene uredbe u pogledu određenih objekata. U tom pogledu, kako to ističu i tužitelji u okviru trećeg tužbenog razloga (vidjeti točku 97. ove presude), članak 12. stavak 4. te uredbe ne predviđa Komisijinu procjenu pojedinačnog ponašanja predmetnih objekata kao takvih, nego samo ocjenu pouzdanosti jamstava koja nadležna tijela pružaju u odnosu na njih. Ta pouzdanost može biti dovedena u pitanje zbog nedostataka u organizaciji i funkcioniranju navedenih tijela, ali i zbog radnji koje ta tijela poduzimaju kada se suoče sa slučajevima neusklađenosti pojedinačnih objekata sa zahtjevima propisanima u članku 12. stavku 2. točki (a) te uredbe. Komisija, prema potrebi, mora uzeti u obzir elemente koji se odnose na situaciju koja prevladava u jednom ili više objekata samo u mjeri u kojoj su oni relevantni za ocjenu pouzdanosti jamstava od strane tijela treće zemlje.

37 Također, treba naglasiti da suprotno onomu što tvrde tužitelji (vidjeti točku 92. ove presude), objekti koji su navedeni na popisu objekata trećih zemalja čiji se proizvodi životinjskog podrijetla mogu uvesti u Uniju nisu imatelji individualnog prava koje im je dodijeljeno na temelju pravnog akta Unije i čiji je predmet izvoz njihovih proizvoda na tržište Unije. Naime, s jedne strane, pravo Unije predviđa da je izvoz proizvoda životinjskog podrijetla na tržište Unije uvjetovan uvrštavanjem dotične treće zemlje na popis predviđen člankom 11. Uredbe br. 854/2004. S druge strane, uvrštavanje objekata koji pripadaju tužiteljima na popise predviđene u članku 12. te uredbe ne obavlja institucija, tijelo, ured ili agencija Unije, nego samo tijela dotične treće zemlje, i to isključivo u svrhu funkcioniranja sustava jamstava izloženog u točkama 23. do 34. ove presude što se tiče, osobito, njegova drugog dijela opisanog u točkama 28. do 30., 33. i 34. ove presude.

38 Stoga, provedbeni akt poput osporavane provedbene uredbe, na temelju kojeg Komisija određene objekte uklanja s popisâ koje su sastavila nadležna tijela treće zemlje, ne predstavlja skup pojedinačnih akata čiji je cilj opoziv prava koje je navodno dodijeljeno tim objektima. Naime, predmetni provedbeni akt mijenja drugi od dvaju uvjeta koje mora ispuniti, kao što je to navedeno u točki 33. ove presude, svaka pošiljka proizvoda životinjskog podrijetla izvezena na tržište Unije, to jest uvjet koji se odnosi na jamstva koja pružaju tijela treće zemlje podrijetla u vezi s djelotvornom primjenom mjerodavnog zakonodavstva te zemlje. S tim ciljem, osporavana provedbena uredba utvrđuje pravilo prema kojem uvoz na tržište Unije proizvoda životinjskog podrijetla koji dolaze iz njome obuhvaćenih objekata više nije dopušten. To se pravilo primjenjuje općenito na gospodarske subjekte koji mogu biti zainteresirani za uvoz takvih proizvoda koji dolaze iz tih objekata, ali i na carinska tijela država članica Unije, tako da osporavana provedbena uredba ima opću primjenu (vidjeti po analogiji presudu od 30. rujna 2003., Eurocoton i dr./Vijeće, C-76/01 P, EU:C:2003:511, t. 73.).

39 U tom kontekstu valja utvrditi, u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, odnosi li se i u kojoj mjeri osporavana provedbena uredba izravno i, ako je primjenjivo, osobno na tužitelje.

40 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, uvjet u skladu s kojim se akt koji je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu, poput onoga iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno, s jedne strane, da osporavana mjera izravno proizvodi učinke na pravnu situaciju pojedinca i, s druge strane, da se njome ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je njezina primjena potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

41 U tom pogledu valja utvrditi da, na temelju same osporavane provedbene uredbe, proizvodi koji potječu iz objekata koji su navedeni u njezinu prilogu više ne ispunjavaju drugi uvjet koji treba biti ispunjen da bi se izvozili na tržište Unije (vidjeti točke 28. do 30., 33. i 34. ove presude). Stoga navedena provedbena uredba izravno utječe na pravni položaj tužiteljâ jer *ipso iure* isključuje svaki uvoz proizvoda životinjskog podrijetla koji dolaze iz objekata koji su navedeni u njezinu prilogu i koji pripadaju tužiteljima. Osim toga, ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast carinskim tijelima država članica kojima je upućena, a koja su zadužena za njezinu primjenu, s obzirom na to da ima isključivo automatski karakter i proizlazi iz samih propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila.

42 Međutim, očito je da se ona odnosi na pravni položaj tužiteljâ samo u mjeri u kojoj je cilj osporavane provedbene uredbe uklanjanje s popisa sastavljenih u skladu s člankom 12. Uredbe br. 854/2004 objekata koji im pripadaju. Slijedom toga, provedbena uredba izravno se odnosi na tužitelje samo što se tiče tih objekata.

43 Uostalom, osporavana provedbena uredba, kao nezakonodavni akt opće primjene, predstavlja regulatorni akt u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 23. do 28. i navedenu sudsku praksu).

44 Slijedom toga, pitanje je li za priznavanje aktivne procesne legitimacije za podnošenje tužbe za poništenje osporavane provedbene uredbe potrebno da se ona osobno odnosi na tužitelje ovisi o tome podrazumijeva li ona provedbene mjere u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

45 U tom pogledu valja istaknuti da, kao što je to navedeno u točki 41. ove presude, osporavana provedbena uredba *ipso iure* isključuje svaki uvoz proizvoda životinjskog podrijetla koji dolaze iz objekata navedenih u njezinu prilogu, od kojih 12 pripada tužiteljima. Iz toga slijedi da nijedna provedbena mjera tijela Unije ili država članica nije potrebna kako bi ta provedbena uredba proizvodila svoje učinke. U tom kontekstu, provedbenom mjerom navedene provedbene uredbe, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, bi se mogao smatrati samo akt koji su donijela carinska tijela države članice kojim se odbija puštanje u slobodan promet na tržištu Unije proizvoda životinjskog podrijetla koji dolaze iz objekata koji pripadaju tužiteljima i koji su navedeni u prilogu predmetne provedbene uredbe.

46 Međutim, donošenje takvog akta nije dio redovnog funkcioniranja sustava uspostavljenog primjenjivim pravilima. Naime, iz članka 12. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 854/2004 proizlazi da, od uvrštenja treće zemlje na popis predviđen njezinim člankom 11., nadležna tijela te treće zemlje moraju već na carini u državi podrijetla blokirati svaku pošiljku namijenjenu izvozu na to tržište iz objekta koji nije naveden na popisu objekata ovlaštenih za izvoz proizvoda životinjskog podrijetla na tržište Unije.

47 Slijedom toga, hipotetski scenarij u kojem bi, unatoč donošenju osporavane provedbene uredbe, pošiljka iz objekta koji pripada tužiteljima i koji je uklonjen sa spornih popisa došla do granice Unije, bi se temeljio na pretpostavci da će tužitelji u suradnji s brazilskim tijelima pokušati prekršiti osporavanu provedbenu uredbu koristeći se praksama izbjegavanja mjera. Međutim, takva se

pretpostavka ne može uzeti u obzir u svrhu ocjene postojanja provedbenih mjera regulatornog akta u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, kako je ta odredba izmijenjena Ugovorom iz Lisabona. Naime, cilj je te odredbe osobito omogućiti fizičkoj ili pravnoj osobi podnošenje tužbe protiv regulatornih akata koji se na nju izravno odnose, a ne podrazumijevaju provedbene mjere, izbjegavajući tako slučaj u kojem bi takva osoba morala prekršiti pravo kako bi imala pristup sudu (presuda od 6. lipnja 2013., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, T-279/11, EU:T:2013:299, t. 58.; vidjeti u tom smislu i rješenje od 4. lipnja 2012., Eurofer/Komisija, T-381/11, EU:T:2012:273, t. 60.).

48 Ako bi unatoč toj analizi trebalo smatrati da osporavana provedbena uredba podrazumijeva provedbene mjere, trebalo bi smatrati da se u svakom slučaju ta uredba osobno odnosi na tužitelje jer u njezinu prilogu svakog od njih određuje kao vlasnika određenih objekata koji su u njemu navedeni. Naime, s obzirom na to, navedena provedbena uredba utječe na tužitelje zbog njihove uloge koja im je svojstvena i koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, zbog toga što su vlasnici određenih objekata koji su navedeni u njezinu prilogu i time ih individualizira na istovjetan način kao osobe kojima je takav akt upućen, u smislu presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17, str. 223.).

49 Iz toga slijedi da je, kao što to ističe Komisija, tužba dopuštena samo u dijelu u kojem se odnosi na objekte koji pripadaju tužiteljima. Stoga se dopušteni dio te tužbe podudara s podrednim zahtjevom za poništenje, tako da valja ispitati njegovu osnovanost.

Meritum

50 Najprije valja razmotriti šesti tužbeni razlog.

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 291. stavka 3. UFEU-a i članaka 3., 10. i 11. Uredbe br. 182/2011

51 Tužitelji ističu da je nacrt na temelju kojeg je donesena osporavana provedbena uredba uvršten na dnevni red Stalnog odbora od 19. travnja 2018. kako bi on o njemu dao mišljenje. Međutim, predmetni nacrt podnesen je navedenom odboru istog dana, protivno članku 3. stavku 3. Uredbe br. 182/2011, kojim se predviđa rok od najmanje četrnaest dana između podnošenja nacrta provedbenog akta i sastanka tog odbora. Taj je rok bitan postupovni zahtjev čija povreda dovodi do poništenja navedene provedbene uredbe. Takva povreda također dovodi u pitanje pravo nadzora Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije na temelju članka 10. stavka 4. i članka 11. te uredbe.

52 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 12. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 854/2004, kada se Komisija obrati Stalnom odboru u vezi s izmjenom popisa objekata čiji se proizvodi životinjskog podrijetla mogu uvesti u Uniju, taj odbor odlučuje „u skladu s postupkom iz članka 19. stavka 2.” te uredbe.

53 U skladu s člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004, ako se upućuje na navedeni stavak, primjenjuju se članci 5. i 7. Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.).

54 Odluka 1999/468 donesena je na temelju članka 202. UEZ-a (koji je nakon izmjene postao članak 291. UFEU-a).

55 U skladu s člankom 291. stavcima 2. i 3. UFEU-a:

„2. Kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u slučajevima predviđenima u člancima 24. i 26. Ugovora o Europskoj uniji.

3. Za potrebe stavka 2. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, unaprijed utvrđuju pravila i opća načela za mehanizme kojima države članice nadziru izvršenje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji.”

56 U skladu s člankom 291. stavkom 3. UFEU-a, Parlament i Vijeće donijeli su Uredbu br. 182/2011, kojom je stavljena izvan snage Odluka 1999/468.

57 Članak 13. stavak 1. Uredbe br. 182/2011 određuje sljedeće:

„Ako se u temeljnim aktima donesenim prije stupanja na snagu ove Uredbe predviđa izvršavanje provedbenih ovlasti Komisije u skladu s Odlukom [1999/468] primjenjuju se sljedeća pravila:

[…]

(c) kod upućivanja u temeljnom aktu na članak 5. Odluke [1999/468] primjenjuje se postupak ispitivanja iz članka 5. ove Uredbe […]”

58 Osim toga, u skladu s člankom 13. stavkom 2. Uredbe br. 182/2011, „[č]lanci 3. i 9. ove Uredbe primjenjuju se na sve postojeće odbore za potrebe stavka 1.”.

59 Iz članka 13. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 182/2011, u vezi s odredbama Uredbe br. 854/2004 navedenima u točkama 52. i 53. ove presude, proizlazi da u ovom slučaju Stalni odbor intervenira u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 5. te uredbe.

60 Naposljetku, u skladu s člankom 3. Uredbe br. 182/2011, naslovljenim „Zajedničke odredbe”:

„1. Zajedničke odredbe iz ovog članka primjenjuju se na sve postupke iz članaka od 4. do 8.

[…]

3. Predsjednik podnosi odboru nacrt provedbenog akta koji će donijeti Komisija.

Osim u opravdanim slučajevima, predsjednik saziva sastanak najmanje 14 dana nakon podnošenja nacrta provedbenog akta i nacrta dnevnog reda odboru. Odbor daje svoje mišljenje o nacrtu provedbenog akta u roku koji predsjednik može utvrditi s obzirom na žurnost predmeta. Rokovi su proporcionalni i omogućavaju članovima odbora pravodobno i učinkovito razmatranje nacrta provedbenog akta i izražavanje stajališta.

4. Dok odbor ne donese mišljenje, bilo koji član odbora može predložiti izmjene, a predsjednik može predstaviti izmijenjene verzije nacrta provedbenog akta.”

61 Valja istaknuti da zahtjevi iz članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011 predstavljaju bitna postupovna pravila propisana UFEU-om koja su bitna postupovna pravila za pravilnost postupka i čija povreda dovodi do ništavosti predmetnog akta (presuda od 20. rujna 2017., Tilly-Sabco/Komisija, C-183/16 P, EU:C:2017:704, t. 114.).

62 Budući da članak 291. stavak 3. UFEU-a izričito predviđa nadzor država članica Komisijine provedbe provedbenih ovlasti koje su joj povjerene na temelju stavka 2. tog članka, valja smatrati da prvi rok od četrnaest dana, koji u određenim opravdanim slučajevima može biti skraćen, ima za cilj osigurati obavještavanje vlada država članica, preko njihovih članova odbora, o Komisijinim prijedlozima, kako bi te vlade unutarnjim i vanjskim savjetovanjem mogle utvrditi stajalište radi zaštite vlastitih interesa svakog od njih u okviru Stalnog odbora (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2017., Tilly-Sabco/Komisija, C-183/16 P, EU:C:2017:704, t. 103.).

63 U ovom slučaju iz točaka 212. do 214. tužbe proizlazi da tužitelji temelje svoju argumentaciju na činjenici da je Komisija 19. travnja 2018. podnijela nacrt koji je doveo do donošenja osporavane provedbene uredbe Stalnom odboru, odnosno na sam dan sastanka na kojem ga je taj odbor ispitao, ne poštujući rok od četrnaest dana predviđen člankom 3. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 182/2011 (vidjeti točku 60. ove presude).

64 U tom pogledu, iz izvadaka iz registra Stalnog odbora koje je podnijela Komisija proizlazi da je ona tom odboru podnijela nacrt osporavane provedbene uredbe 21. veljače 2018. i da je prva izmijenjena verzija navedenog nacrta podnesena 10. travnja 2018. Komisija dodaje da se druga izmijenjena verzija tog nacrta, podnesena tom odboru 19. travnja 2018., odnosila samo na dodatnu isključivo formalnu izmjenu u vezi s pomicanjem datuma stupanja na snagu predloženih mjera na drugi dan nakon dana objave navedene provedbene uredbe u *Službenom listu Europske unije*, umjesto petnaestog dana koji je prethodno bio predviđen. Tu verziju činjenica potvrđuju dokumenti koje je Komisija podnijela 30. siječnja i 13. prosinca 2019. u okviru mjera upravljanja postupkom.

65 Međutim, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 3. stavkom 4. Uredbe br. 182/2011, predsjednik može predstaviti izmijenjene verzije nacrta provedbenog akta sve dok odbor ne donese mišljenje (vidjeti točku 60. ove presude).

66 Iz toga slijedi da se, suprotno tvrdnjama tužiteljâ, u ovom slučaju ne može utvrditi nikakva povreda članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011.

67 Naposljetku, u dijelu u kojem tužitelji temelje navodnu povredu drugih odredbi na koje se pozivaju, odnosno članka 291. stavka 3. UFEU-a i članaka 10. i 11. Uredbe br. 182/2011, isključivo na nepoštovanju četrnaestodnevnog roka predviđenog samim člankom 3. stavkom 3. te uredbe, u ovom se slučaju također ne može utvrditi nikakva povreda tih drugih navedenih odredbi.

68 Iz toga slijedi da šesti tužbeni razlog treba odbiti.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

69 Tužitelji ističu da je Komisija, u okviru svoje obveze obrazlaganja osporavane provedbene uredbe, trebala iznijeti posebne razloge zbog kojih smatra da svaki od predmetnih objekata treba ukloniti s popisa iz članka 12. Uredbe br. 854/2004. Međutim, kao prvo, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 4., navedena provedbena uredba temelji se na postojanju upozorenja o prisutnosti salmonele u mesu peradi i mesnim proizvodima peradi koji potječu iz više objekata koji se nalaze u Brazilu a da pritom ne navodi koji su to dotični objekti. Osim toga, iz priloga toj provedbenoj uredbi proizlazi da je Komisija određene objekte koji pripadaju prvom tužitelju uklonila s popisa objekata ovlaštenih za uvoz mesa domaćih papkara i mesnih proizvoda, dok se uvodna izjava 4. te provedbene uredbe ne odnosi na tu vrstu proizvoda.

70 Kao drugo, u skladu s uvodnom izjavom 5. osporavane provedbene uredbe, brazilska tijela nisu mogla otkloniti utvrđene nedostatke, tako da nije bilo dovoljno jamstava da bi se potvrdilo da objekti na koje se odnosi uvodna izjava 4. navedene uredbe poštuju zahtjeve Unije. Međutim, nepostojanje bilo kakvog pojašnjenja o činjeničnoj i pravnoj osnovi takve ocjene i identitetu dotičnih objekata predstavlja nedostatak u obrazloženju.

71 Kao treće, uvodna izjava 6. osporavane provedbene uredbe sadržava proturječje pozivajući se, u odnosu na iste činjenice, na slučajeve dokazane prijevare i na postojanje ispitnih postupaka u tijeku te ne objašnjava zašto predmetne istrage uzrokuju gubitak povjerenja, a ne njegovo jačanje. Usto, predmetna provedbena uredba ne sadržava nikakvo upućivanje na činjenice relevantne za svaki od dotičnih objekata.

72 Treba podsjetiti na to da obrazloženje propisano člankom 296. UFEU-a mora odgovarati prirodi akta o kojemu je riječ i da mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere a nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjevi koje obrazloženje mora ispuniti ovise o okolnostima konkretnog slučaja, osobito o sadržaju akta, prirodi navedenih razloga i interesu koji za dobivanje objašnjenja mogu imati adresati akta ili druge osobe na koje se taj akt izravno i osobno odnosi. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na formulaciju već i na kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje (presuda od 11. rujna 2003., Austrija/Komisija, C-445/00, EU:C:2003:445, t. 49.).

73 Kada se radi osobito o aktima opće primjene, kao što je osporavana provedbena uredba (vidjeti točku 38. ove presude), obrazloženje može biti ograničeno na navođenje cjelokupne situacije koja je dovela do njezina donošenja i općenitih ciljeva koji se njome žele postići (presuda od 9. rujna 2003., Kik/OHIM, C-361/01 P, EU:C:2003:434, t. 102.).

74 Valja također podsjetiti na to da im, suprotno onomu što tužitelji smatraju na više mjesta u svojim pismenima (vidjeti točku 92. ove presude), pravo Unije ne daje nikakvo individualno pravo čiji je cilj omogućiti im da svoje proizvode izvoze na tržište Unije (vidjeti točku 37. ove presude). Kao što je navedeno u točkama 23. do 34. ove presude, cilj akta poput osporavane provedbene uredbe nije opoziv bilo kakvog individualnog prava dodijeljenog na temelju drugih odredbi prava Unije, što bi zahtijevalo pokretanje istrage o ponašanju dotične osobe na temelju koje se donosi pojedinačni akt koji detaljno obrazlaže protupravno ponašanje.

75 Ta se stvarnost još jasnije vidi iz usporedbe pravnog okvira u kojem djeluju poduzetnici izvoznici sa sjedištem u trećim zemljama (vidjeti točke 23. i 34. ove presude) i onoga u kojem posluju poduzetnici Unije.

76 Osobito, s jedne strane, institucije Unije podliježu obvezi davanja odobrenja na temelju članka 3. Uredbe br. 854/2004. Postupak odobrenja pokreće se na zahtjev subjekta u poslovanju, pri čemu nadležno tijelo država članica samo daje odobrenje pod uvjetima i u skladu s pravilima predviđenima u članku 31. stavku 2. Uredbe br. 882/2004. U tu svrhu, subjekt u poslovanju mora dostaviti dokaz da udovoljava relevantnim zahtjevima zakonodavstva Unije o hrani ili hrani za životinje. Odobrenjem se subjektima u poslovanju objekata iz Unije dodjeljuje individualno pravo stavljanja na tržište Unije proizvoda životinjskog podrijetla. Usto, članak 54. stavak 2. te uredbe predviđa niz drugih prisilnih mjera koje nadležna tijela država članica moraju poduzeti u pogledu objekata koji ne ispunjavaju svoje obveze na temelju primjenjivog zakonodavstva. Iz toga slijedi da se individualno pravo koje imaju subjekti u poslovanju iz objekata Unije, koje proizlazi iz prava Unije, može primijeniti samo pod uvjetima predviđenima u članku 31. stavku 2. točki (e) takve uredbe, koji se odnose na povlačenje odobrenja zbog ozbiljnih nepravilnosti ili ponovljenih mjera obustave proizvodnje, i iz članka 54. stavaka 1. do 3. te uredbe, kojima se propisuje niz drugih prisilnih mjera zbog povreda obveza. Te

odredbe predviđaju provedbu postupka protiv subjekata u poslovanju u dotičnim objektima na temelju kojeg se donosi pojedinačni akt uz obrazloženje kojim se objašnjavaju jedna ili više povreda obveza navedenog subjekta.

77 S druge strane, na temelju članaka 4. do 8. Uredbe br. 854/2004, nadležna tijela država članica provode niz službenih kontrola koje se odnose na sve proizvode životinjskog podrijetla obuhvaćene područjem primjene navedene uredbe.

78 Iz toga slijedi da subjekti u poslovanju iz objekata Unije mogu pokrenuti postupak na temelju kojeg se izdaje odobrenje, koji se dodjeljuje ako podnositelj zahtjeva ispunjava određene objektivne kriterije. Objekti s takvim odobrenjem stoga imaju osobno pravo stavljanja na tržište Unije proizvoda životinjskog podrijetla, pri čemu se to pravo može povući samo pod uvjetima opisanima u točki 76. ove presude. Zauzvrat, države članice preuzimaju, na temelju prava Unije, obveze na koje se upućuje u točki 76. ove presude, pri čemu Komisija usto ima u odnosu na njih ovlasti prisile koje predviđa Ugovor.

79 Za razliku od te situacije, iz članaka 11. i 12. Uredbe br. 854/2004 proizlazi da mogućnost da objekti koji se nalaze u trećoj zemlji izvoze proizvode životinjskog podrijetla na tržište Unije zahtijeva, s jedne strane, uvrštavanje predmetne zemlje i, s druge strane, uvrštavanje dotičnog objekta na popise predviđene tim odredbama. Međutim, kao prvo, zakonodavac Unije nije subjektima u poslovanju dotičnih objekata koji se nalaze u trećoj zemlji dao nikakvu ulogu u pokretanju postupaka koji se na njih odnose niti im je dao mogućnost obraćanja Komisiji u slučaju da ih nadležno tijelo treće zemlje odbije uvrstiti na popise o kojima je riječ. Kao drugo, na temelju predmetnih postupaka ne donosi se akt Unije kojim se dodjeljuje osobno pravo koje se može povući samo nakon postupka pokrenutog protiv svakog dotičnog objekta. Kao što je izneseno, dvostupanjski sustav uspostavljen navedenom uredbom ima za cilj omogućiti Komisiji da ocijeni pružaju li nadležna tijela treće zemlje jamstva propisana člancima 11. i 12. te uredbe (vidjeti točke 24. do 38. ove presude). Naime, s jedne strane, uklanjanje objekta sa spornih popisa ne predstavlja povlačenje osobnog prava dodijeljenog pravom Unije (vidjeti točku 38. ove presude) i, s druge strane, ni Komisija ni države članice ne raspolažu ovlastima prisile u odnosu na objekte smještene izvan Unije ili treće zemlje koje nisu izravno podvrgnute obvezama utvrđenima pravom Unije.

80 S obzirom na te razlike, Komisija je u zamjenu slobodna utvrditi prag pouzdanosti jamstava koja pružaju nadležna tijela treće zemlje na osobito visokoj razini te može ići tako daleko da od nadležnih tijela trećih zemalja, s obzirom na bitne parametre, zahtijeva praktički besprijekorno postupanje.

81 U tom kontekstu, zahtjevi obrazlaganja navedeni u točkama 72. i 73. ove presude podrazumijevaju da Komisija mora iznijeti razloge koji su je naveli na zaključak da brazilska tijela, u pogledu dotičnih objekata, više ne pružaju jamstva predviđena člankom 12. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004.

82 Ako se predmetni razlozi odnose na elemente koji su vezani uz određene objekte, u obrazloženju koje se na njih odnosi treba opisati predmetne elemente kao relevantne informacije u smislu članka 12. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 854/2004 samo u mjeri u kojoj je to nužno za objašnjenje, zajedno s ponašanjem ili izjavama tijela dotične treće zemlje, razloga zbog kojih Komisija smatra da ta tijela više ne pružaju jamstva koja se zahtijevaju člankom 12. stavkom 2. te uredbe.

83 U ovom slučaju iz priloga osporavanoj provedbenoj uredbi proizlazi da se objekti na koje se ona odnosi koji pripadaju tužiteljima nalaze u četirima različitim tablicama. Prva tablica odnosi se na meso domaćih papkara (odjeljak I. nomenklature sektora) i prikazuje samo jedan objekt koji pripada prvom tužitelju. Druga tablica odnosi se na meso peradi i dvojezubaca (odjeljak II. nomenklature sektora) te prikazuje osam objekata koji pripadaju prvom i dva objekta koja pripadaju drugom tužitelju. Treća tablica odnosi se na mljeveno meso, mesne pripravke i strojno otkošteno meso (odjeljak V.

nomenklature sektora) te se u njemu nalazi, među ostalim, osam objekata koji pripadaju prvom i jedan objekt koji pripada drugom tužitelju. Četvrta tablica odnosi se na mesne proizvode (odjeljak VI. nomenklature sektora) i prikazuje šest objekata koji pripadaju prvom tužitelju.

84 Komisija je u uvodnim izjavama 4. i 5. osporavane provedbene uredbe navela da su brazilska tijela bila pozvana poduzeti korektivne mjere potrebne za ispravljanje ozbiljnih i opetovanih slučajeva neispunjavanja zahtjeva Unije zbog prisutnosti salmonele u mesu peradi i pripravcima od mesa peradi. Međutim, iz podataka koje su dostavila ista tijela kao i iz rezultata službenih kontrola koje se provode na granicama Unije proizlazi da tražene mjere nisu bile poduzete, tako da je stavljanje na tržište proizvoda iz dotičnih objekata predstavljalo rizik za javno zdravlje. Ti se razlozi odnose na deset objekata koji pripadaju tužiteljima i koji su navedeni u drugoj tablici priloga navedenoj provedbenoj uredbi.

85 Usto, u skladu s uvodnom izjavom 6. osporavane provedbene uredbe, istrage koje se odnose na slučajeve prijevara otkrivenih u Brazilu u ožujku 2018. upućuju na to da nije bilo dovoljnih jamstava da bi se potvrdilo da objekti koje pripadaju tužiteljima i koji su uklonjeni sa spornih popisa ispunjavaju odgovarajuće zahtjeve Unije. Ti se razlozi odnose na sve objekte tužiteljâ koji se nalaze u četirima tablicama priloga osporavanoj provedbenoj uredbi. U tom pogledu valja utvrditi da sama priroda predmetne prijevare, koja se odnosi na certificiranje laboratorija za meso, uključujući meso peradi i mesne proizvode izvezene u Uniju, može dovesti u pitanje pouzdanost jamstava koja brazilska tijela trebaju pružiti na temelju članka 12. stavka 2. Uredbe br. 854/2004, što je okolnost koja, prema toj istoj uvodnoj izjavi, dovodi do toga da proizvodi koji potječu iz tih objekata mogu predstavljati rizik za javno zdravlje.

86 To obrazloženje sadržava sve elemente koji omogućuju razumijevanje, s obzirom na primjenjiv pravni okvir, razloga na kojima se temelji donošenje osporavane provedbene uredbe u području mesa i mesnih proizvoda, uključujući meso peradi.

87 Naime, elementi koji su navedeni u osporavanoj provedbenoj uredbi odnose se na nedostatke nadležnih brazilskih tijela s obzirom na jamstva koja ona trebaju pružiti u smislu članka 12. stavka 2. Uredbe br. 854/2004, što je okolnost koja je očito povezana sa zaštitom javnog zdravlja, čije je očuvanje cilj te uredbe. To obrazloženje omogućuje i tužiteljima, kao osobama koje imaju aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje osporavane provedbene uredbe, da podnesu tužbu kojom se dovodi u pitanje točnost utvrđenja na kojima se temelji Komisijina tužba.

88 U tom pogledu, suprotno onomu što tvrde tužitelji, Komisija u osporavanoj provedbenoj uredbi nije dužna iznijeti koja su se konkretna upozorenja koja su izdala tijela država članica nakon svakog graničnog nadzora Unije ticala svakog od objekata navedenih u prilogu navedenoj uredbi ili na kojim se posebnim činjenicama temelji optužba za prijevaru u pogledu certificiranja u odnosu na svaki od dotičnih objekata.

89 Naime, s jedne strane, s obzirom na to da Komisija u uvodnoj izjavi 5. osporavane provedbene uredbe navodi da su samo dotični objekti uklonjeni s popisa koji se na njih odnosi, tužitelji mogu provjeriti jesu li proizvodi otpremljeni iz objekta navedenog u tom prilogu bili predmet upozorenja i može li se njihov eventualni broj smatrati značajnim. S druge strane, razlog izložen u uvodnoj izjavi 6. navedene provedbene uredbe, prema kojem primjenjivi sustav certificiranja sadržava nedostatke opisane u dokumentima koji se odnose na istrage policije i brazilskih pravosudnih vlasti u području mesa i mesnih proizvoda, dovoljan je, s obzirom na navedeni cilj zaštite zdravlja ljudi, kako bi se potvrdila izreka akta kao što je ta provedbena uredba. Osim toga, činjenica da su brazilska tijela sama otkrila prijevaru i činjenica da vode istrage koje su još u tijeku ne upućuje ni na kakvu proturječnost obrazloženja. Naime, vodeći računa o cilju zaštite zdravlja ljudi, utvrđenom u skladu s Uredbom br. 854/2004, Komisija je ovlaštena reagirati na konkretne sumnje na prijevaru koja se odnosi na

certificiranje proizvoda ako te sumnje pobuđuju ozbiljnu sumnju u sustavnu sposobnost tijela treće zemlje da pruže jamstva predviđena člankom 12. stavkom 2. te uredbe, ne čekajući konačan ishod tih istraga.

90 Naposljetku, suprotno onomu što tvrde tužitelji, sektor mesa papkara i sektor mesnih proizvoda obuhvaćeni su uvodnom izjavom 6. osporavane provedbene uredbe koja se općenito odnosi na „meso”. Ta okolnost objašnjava zašto se određeni objekti koji pripadaju tužiteljima nalaze u prvoj i četvrtoj tablici priloga navedenoj provedbenoj uredbi, koje se odnose na predmetne proizvode.

91 Iz toga slijedi da prvi tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava obrane tužiteljâ

92 Tužitelji ističu da okolnosti donošenja osporavane provedbene uredbe upućuju na povredu njihovih prava obrane koja su zaštićena na temelju članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Prema njihovu mišljenju, Komisija ih nije obavijestila o dokazima koji su protiv njih uzeti u obzir niti ih je pozvala da zauzmu stajalište u tom pogledu prije donošenja navedene provedbene uredbe. Tvrde i kako ta institucija nije postupila po njihovim zahtjevima koje su joj podnijeli kako bi iznijeli svoj slučaj. Međutim, postupak uspostavljen člankom 12. Uredbe br. 854/2004 doveo je, na temelju Komisijina akta, do gubitka njihova prava na izvoz predmetnih proizvoda na tržište Unije zbog činjenica koje se odnose na njihovo pojedinačno ponašanje. Tužitelji iz toga zaključuju da mogućnost dijaloga s brazilskim tijelima ne može zamijeniti to da institucija koja je donijela akt koji na njih negativno utječe poštuje njihova prava obrane.

93 U skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje o temeljnim pravima, pravo na dobru upravu uključuje pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere protiv nje koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati. Naime, poštovanje prava obrane u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati aktom koji negativno utječe na njezina prava predstavlja temeljno načelo prava Unije koje mora biti zajamčeno pa i onda kada ne postoje nikakva postupovna pravila. To načelo zahtijeva da se adresatima odluka koje značajno utječu na njihove interese omogući da iznesu svoje stajalište o dokazima protiv sebe, na kojima se temelji sporni akt (presude od 21. rujna 2000., Mediocurso/Komisija, C-462/98 P, EU:C:2000:480, t. 36. i 43. i od 1. listopada 2009., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće, C-141/08 P, EU:C:2009:598, t. 83.).

94 Suprotno tomu, kada je riječ o općim aktima, osim ako je izričito propisano drukčije, ni postupkom njihove izrade ni samim tim aktima ne zahtijeva se, na temelju općih načela prava Unije, kao što je pravo na saslušanje, savjetovanje ili obavješćivanje, sudjelovanje pogođenih osoba (rješenja od 30. rujna 1997., Federolio/Komisija, T-122/96, EU:T:1997:142, t. 75.; od 11. rujna 2007., Honig-Verband/Komisija, T-35/06, EU:T:2007:250, t. 45. i presuda od 15. rujna 2016., TAO-AFI i SFIE-PE/Parlament i Vijeće, T-456/14, EU:T:2016:493, t. 69.).

95 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 23. do 38. ove presude, osporavana provedbena uredba predstavlja akt opće primjene donesen na temelju ocjena o nepouzdanosti jamstava koja pružaju brazilska tijela s obzirom na stvarnu primjenu svojeg nacionalnog zakonodavstva od strane određenih objekata iz te treće zemlje.

96 Iz toga slijedi da postupak koji je doveo do donošenja osporavane provedbene uredbe nije bio pokrenut protiv tužiteljâ te nije imao za učinak donošenje pojedinačne mjere čiji su oni bili adresati. Uredba br. 854/2004 ne sadržava, osim toga, odredbu o pravu na saslušanje osoba kao što su tužitelji. Slijedom toga, Komisija nije bila dužna pozvati tužitelje da joj iznesu svoja stajališta o elementima koji su uzeti u obzir u svrhu donošenja osporavane provedbene uredbe, tako da drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 854/2004

97 Prema mišljenju tužiteljâ, uklanjanje samo određenih objekata sa spornih popisa pokazuje da je Komisija ocijenila pojedinačno ponašanje svakog od njih, dok pravna osnova osporavane provedbene uredbe, odnosno članak 12. stavak 4. točka (c) Uredbe br. 854/2004, dopušta samo procjenu učinkovitosti nadležnih brazilskih tijela.

98 Čak i pod pretpostavkom da se razlozi na kojima se temelji osporavana provedbena uredba odnose na Komisijinu ocjenu učinkovitosti tih tijela, ta ocjena sadržava očite pogreške. Konkretno, prema mišljenju tužiteljâ, kao prvo, poziv upućen brazilskim tijelima da poduzmu korektivne mjere koje su potrebne nakon otkrivanja salmonele u mesu peradi i mesnim pripravcima peradi obuhvaća preporuke iz izvještaja o reviziji provedenoj u svibnju 2017. Međutim, iz izvještaja sastavljenog nakon druge revizije provedene između kraja siječnja i početka veljače 2018. proizlazi da su brazilska tijela poduzela provedbene mjere koje su navedene preporuke zahtijevale.

99 Kao drugo, za razdoblje između 1. ožujka 2017. i 19. travnja 2018. samo je 41 slučaj koji se odnosio na dvanaest objekata uklonjenih sa spornih popisa koji su pripadali tužiteljima bilo predmet RASFF obavijesti. Međutim, s jedne strane, objekti o kojima je riječ su u istom razdoblju bili polazišna točka 6766 kontejnera izvezenih u Uniju pod režimom pojačanog nadzora koji je uključivao sustavne preglede pošiljki koje stignu na uvoznu carinu. S druge strane, između 19. lipnja 2017. (datum na koji su brazilska tijela počela nadzirati sve pošiljke namijenjene izvozu) i 19. travnja 2018., devet objekata koji pripadaju tužiteljima bilo je predmet nula do dvije RASFF obavijesti te su dva druga objekta bila predmet četiri do šest RASFF obavijesti. Osim toga, suspenzija odobrenja za dva objekta koji pripadaju tužiteljima od strane brazilskih tijela u ožujku 2018. proizvodila je učinak tek od travnja te godine, tako da se minimalni broj RASFF obavijesti tijekom prva tri mjeseca 2018. ne može pripisati toj suspenziji. Suprotno tomu, čini se da Komisija nije izvela nikakav zaključak iz 140 RASFF obavijesti koje su izdane između 1. ožujka 2017. i 19. travnja 2018., koje su se odnosile na objekte koji ne pripadaju tužiteljima i koji nisu uklonjeni sa spornih popisa.

100 Kao treće, iz statističkih podataka koji se na njih odnose proizlazi da postotak kontejnera koji dolaze iz objekata koji pripadaju tužiteljima i koji su uklonjeni sa spornih popisa, s obzirom na koje je utvrđeno postojanje salmonele u okviru pojačanih kontrola, predstavlja otprilike trećinu odgovarajućeg postotka utvrđenog u odnosu na proizvode koji potječu iz europskih objekata, pri čemu se za potonje ipak smatra da su se uskladili s propisima Unije. Za sedam objekata koje pripadaju tužiteljima predmetni postotak iznosio je između 0 i 3,1 %. Usto, samo je jedna RASFFF obavijest u pogledu objekata koji pripadaju tužiteljima izdana između 1. siječnja i 19. travnja 2018. Iz toga slijedi da se broj RASFF obavijesti koji se odnosi na objekte koje pripadaju tužiteljima ni u kojem slučaju ne može kvalificirati kao značajan i da se utvrđeno nepoštovanje ne može smatrati pokazateljem opće kulture poslovanja. Ova je okolnost vidljiva u prvom nacrtu provedbene uredbe podnesene na mišljenje Stalnom odboru 21. veljače 2018. (vidjeti točku 3. ove presude) koji se nije odnosio gotovo ni na jedan objekt koji pripada tužiteljima.

101 Kao četvrto, nije otkriven nijedan slučaj salmonele kada je riječ o mesnim proizvodima, osim mesa peradi iz objekata koji pripadaju tužiteljima koji su uklonjeni sa spornih popisa, tako da uvodne izjave 4. i 5. osporavane provedbene uredbe u tom pogledu sadržavaju očitu pogrešku u ocjeni.

102 Kao peto, prema mišljenju tužiteljâ, zaključci iz izvještaja koji je Komisija sastavila 2018. nakon njezine druge revizije (vidjeti točku 98. ove presude) potvrđuju da su brazilska tijela poduzela sve potrebne mjere kako bi ne samo utvrdila činjenice u vezi sa slučajem prijevare navedenim u uvodnoj izjavi 6. osporavane provedbene uredbe nego i ubuduće osigurala usklađenost proizvoda izvezenih na tržište Unije. Te su mjere uključivale preventivnu suspenziju mogućnosti izvoza za određene objekte koji pripadaju tužiteljima, o kojoj je odlučeno u ožujku 2018. Usto, kontrole koje je Komisija provela u trima objektima koji pripadaju tužiteljima nisu ukazale ni na kakve očite nedostatke. Uzimajući u

obzir činjenicu da je u okviru te istrage doveden u pitanje samo jedan objekt među onima koji pripadaju prvom tužitelju i koji su ovlašteni za izvoz mesa peradi u Uniju i da se sudske istrage na koje se Komisija poziva u istoj uvodnoj izjavi odnose na razdoblje od 2012. do najkasnije 2017., okolnosti na koje se poziva Komisija nisu dovoljne za sumnju u pouzdanost jamstava koja pružaju brazilska tijela s obzirom na objekte koji pripadaju tužiteljima i koji su uklonjeni sa spornih popisa.

103 Iz točaka 96. do 102. ove presude proizlazi da se argumentacija tužiteljâ sastoji od dvaju dijelova. Prvi se temelji na pogrešci koja se tiče prava koja se sastoji od povrede članka 12. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 854/2004 (vidjeti točku 97. ove presude). Drugi se temelji na očitoj pogrešci koju sadržava Komisijina ocjena u pogledu pouzdanosti jamstava koja pružaju brazilska tijela s obzirom na objekte koji pripadaju tužiteljima (vidjeti točke 98. do 102. ove presude).

104 Najprije treba odbiti prvi dio ovog tužbenog razloga, prema kojem je Komisija zapravo ocijenila pojedinačno ponašanje svakog objekta na koji se odnosi osporavana provedbena uredba, čime je povrijedila članak 12. stavak 4. točku (c) Uredbe br. 854/2004 (vidjeti točku 97. ove presude). Naime, kao što to proizlazi iz točaka 82. do 87. ove presude, u uvodnim izjavama navedene provedbene uredbe upućuje se na elemente koji se odnose na objekte koji pripadaju tužiteljima i koji su uklonjeni sa spornih popisa samo u mjeri u kojoj je to nužno za objašnjenje razloga zbog kojih, u kombinaciji s ponašanjem ili izjavama tijela dotične treće zemlje, Komisija smatra da potonji više ne pružaju jamstva koja zahtijeva članak 12. stavak 2. Uredbe br. 854/2004. Uostalom, to se upućivanje također objašnjava nužnošću Komisijina pažljivog i nepristranog postupanja, što znači da mora provesti potpuno i detaljno ispitivanje slučaja. Slijedom toga, suprotno onomu što tvrde tužitelji, činjenica da Komisija nije uklonila sve brazilske objekte sa spornih popisa ne znači da je svoju odluku zapravo temeljila isključivo na ponašanju ili učinkovitosti dotičnih objekata, a da nije razmotrila učinkovitost brazilskih tijela koja utječe na pouzdanost jamstava koja ta tijela trebaju pružiti.

105 Što se tiče drugog dijela, on sadržava prigovore kojima se dovodi u pitanje kako razlog koji se odnosi na broj RASFF obavijesti u vezi s prisutnošću salmonele u mesu peradi (uvodne izjave 4. i 5. osporavane provedbene uredbe) tako i onaj koji se temelji na slučaju prijevare vezanom uz krivotvorenje potvrda brazilskih laboratorija koje se odnose na kvalitetu mesa općenito, uključujući meso peradi (uvodna izjava 6. navedene provedbene uredbe).

106 Iz pravila za provedbu članka 12. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 854/2004, kako su ta pravila navedena u objavama spornih popisa na internetu, proizlazi da su objekti koji su u njima navedeni podijeljeni po zemljama i po sektoru djelatnosti. U skladu s tim, kao što je to navedeno u točki 83. ove presude, objekti koji pripadaju tužiteljima uklonjeni su s četiriju različitih popisa koji se odnose na meso domaćih papkara (odjeljak I. nomenklature sektora, tablica 1. Priloga osporavanoj provedbenoj uredbi), na meso peradi i dvojezubaca (odjeljak II. nomenklature sektora, tablica 2. navedenog priloga), na mljeveno meso, mesne pripravke i strojno otkošteno meso (odjeljak V. nomenklature sektora, tablica 3. navedenog priloga) i na mesne proizvode (odjeljak VI. nomenklature sektora, tablica 4. tog priloga). Svaki objekt uvršten na sporne popise ima broj odobrenja koji je dodijelilo nadležno brazilsko tijelo.

107 Treba podsjetiti na to da su razlozi navedeni u uvodnim izjavama 4. do 6. osporavane provedbene uredbe (vidjeti točku 105. ove presude) temelj za kumulativno uklanjanje sa spornih popisa deset objekata navedenih u tablici 2. Priloga navedenoj provedbenoj uredbi kao objekata u kojima je dozvoljena proizvodnja mesa peradi i dvojezubaca za izvoz u Uniju (odjeljak II. nomenklature sektora). Suprotno tomu, kad je riječ o objektima iz tablica 1., 3. i 4. Priloga osporavanoj provedbenoj uredbi (odjeljci I., V. i VI. nomenklature za sektore), oni su uklonjeni s tih popisa samo na temelju razloga koji se odnosi na gore naveden slučaj prijevare kao objekti za čiju je proizvodnju mesa domaćih papkara, mljevenog mesa, mesnih pripravaka, mesnih proizvoda i strojno otkoštenog mesa dozvoljen uvoz u Uniju.

108 Iz toga slijedi da, ako Komisijine ocjene koje se odnose na slučaj prijevare povezan s krivotvorenjem potvrda brazilskih laboratorija u vezi s kvalitetom mesa općenito, uključujući meso peradi, nisu nezakonite, one su dostatne kako bi osporavana provedbena uredba bila u dovoljnoj mjeri utemeljena. Stoga, kao prvo, valja ispitati prigovore koje tužitelji ističu protiv predmetnih ocjena.

109 U tom pogledu, kada Komisija navodi razloge na kojima se temelji akt kao što je to osporavana provedbena uredba, nadzor zakonitosti koji provodi sud Unije odnosi se na materijalnu točnost činjenica koje su u njoj navedene kao i na pitanje mogu li predmetne činjenice, zbog svoje prirode, poljuljati Komisijino povjerenje u pouzdanost jamstava koja trebaju pružiti nadležna tijela treće zemlje u smislu članka 12. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 (vidjeti točku 29. ove presude). Suprotno tomu, uzimajući u obzir široku marginu prosudbe koju Komisija ima kako bi utvrdila prag ispod kojeg više ne smatra da su predmetna jamstva pouzdana (vidjeti točku 80. ove presude), nije na sudu Unije da u okviru nadzora zakonitosti koji mu je dodijeljen na temelju članka 263. prvog stavka UFEU-a Komisijinu ocjenu glede razine tog praga zamijeni svojom ocjenom. Međutim, sud Unije mora moći sankcionirati očitu pogrešku u ocjeni kada je u određenom slučaju Komisija utvrdila predmetni prag na razini koja očito utječe na vjerodostojnost njezinih zaključaka u pogledu pouzdanosti navedenih jamstava.

110 U ovom slučaju, u skladu s uvodnom izjavom 6. osporavane provedbene uredbe, podaci koje su Komisiji dostavila brazilska nadležna tijela upućuju na slučajeve prijevara otkrivene u ožujku 2018. u Brazilu u pogledu certificiranja laboratorija za meso, uključujući meso peradi, i mesne proizvode izvezene u Uniju. U skladu s tom uvodnom izjavom, istrage u tijeku i nedavno djelovanje sudbene vlasti u Brazilu upućuju na to da nije bilo dovoljnih jamstava da bi se utvrdilo da objekti tužiteljâ poštuju relevantne zahtjeve Unije, tako da su proizvodi koji potječu iz njihovih objekata mogli predstavljati rizik za javno zdravlje.

111 Tužitelji, kao prvo, ističu da su te ocjene poništene izvještajima sastavljenima nakon dviju revizija koje je Komisija provela u Brazilu.

112 Valja istaknuti da je u svibnju 2017. Komisija na temelju članka 46. Uredbe br. 882/2004 provela prvu reviziju u Brazilu. Tom je revizijom istaknut određen broj nedostataka povezanih sa sljedećim aspektima:

– kontrola i nadzor koje provode nadležna tijela;

– sukob interesa;

– prihvatljivost sirovina;

– prisutnost službenih veterinara;

– ponovni izvoz robe koja je odbijena nakon RASFF obavijesti;

– ažuriranje popisa objekata certificiranih za izvoz u tržište Unije;

– kontrole salmonele.

113 Komisija je zatim provela drugu reviziju u Brazilu između 22. siječnja i 5. veljače 2018.

114 Iako je točno da se u izvješću druge revizije navodi određeni broj poboljšanja u pogledu učinkovitosti nadležnih tijela u područjima spomenutima u točki 112. ove presude, zaključci navedenog izvješća ne dovode u pitanje ocjenu iz uvodne izjave 6. osporavane provedbene uredbe.

115 Naime, iz utvrđenja i zaključaka izvještaja druge revizije proizlazi da se u njemu opisuju postupci koje nacionalna tijela provode radi ispravljanja sustavnih propusta u pogledu učestalosti kontrola, sukoba interesa osoba koje vrše kontrolu, kvalitete sirovina, zapošljavanja odgovarajućeg broja službenih veterinara koji su prikladni za osiguranje njihove stvarne prisutnosti u svrhu obavljanja njihovih funkcija, potrebnih mjera kako bi se izbjeglo da se pošiljke koje su bile predmet RASFF obavijesti ponovno izvoze na tržište Unije, pravodobnog ažuriranja popisa objekata s odobrenjem za izvoz na to tržište i, naposljetku, uzimanja uzoraka u svrhu kontrole za salmonelu.

116 Međutim, iako se činjenična utvrđenja na kojima se temelje zaključci iz izvještaja druge revizije odnose na djelovanja nadležnih tijela u pogledu određenih objekata odabranih u svrhu revizije, zaključci u kojima se navode poboljšanja koja su ostvarila ta tijela odnose se na njihovu učinkovitost općenito. Tako se u zaključcima iz tog izvještaja navode sustavni nedostaci koji proizlaze iz nepravilnosti predmetnih tijela u pogledu metoda i broja osoblja, koji zahtijevaju poboljšanja kao što je brzina u postupku ažuriranja popisâ objekata. Naime, kao što to ističe Komisija, članak 46. Uredbe br. 882/2004, koji je pravni temelj koji je ovlašćuje da provede te kontrole, predviđa da je njihov cilj omogućiti joj provjeru usklađenosti ili ekvivalentnosti zakonodavstva i sustava trećih zemalja s obzirom na zakonodavstvo Unije o hrani za životinje, hrani i zdravlju životinja. Zbog njihove prirode te kontrole stoga nemaju za cilj otkriti pojedinačna ponašanja, poput onih koja se sastoje od raširenog krivotvorenja potvrda koje uključuju službene osobe i članove uprave određenog društva. Valja dodati, u svakom slučaju, da je Komisija obaviještena o okolnostima navedenima u uvodnoj izjavi 6. osporavane provedbene uredbe u ožujku 2018., dok je predmetna revizija već bila zaključena 5. veljače iste godine.

117 U tom kontekstu valja utvrditi da elementi izneseni u točkama 97. do 104. odgovora na tužbu u dovoljnoj mjeri potkrjepljuju razloge navedene u uvodnoj izjavi 6. osporavane provedbene uredbe.

118 Konkretno, iz tih elemenata, a osobito iz odluke nadležnog suda koji odobrava istrage na licu mjesta protiv niza fizičkih osoba, donesene 4. ožujka 2018., proizlazi da se istrage brazilske savezne policije i pravosudnih tijela odnose na raširene slučajeve prijevare u obliku krivotvorenja u vezi s certificiranjem proizvoda životinjskog podrijetla uz sudjelovanje višeg osoblja i znanje članova upravnog odbora tužiteljâ. U toj se odluci navode skupine kojoj pripadaju tužitelji čiji je cilj bio onemogućiti djelovanje javnog sustava zdravstvenih kontrola putem krivotvorenih potvrda. U tom kontekstu, činjenica, pod pretpostavkom da je dokazana, da je u trenutku sastavljanja tog dokumenta, postojao izravan utjecaj na samo jedan objekt naveden na spornim popisima, odnosno objekt s brojem odobrenja 1001, ne utječe na Komisijinu ocjenu o opsegu prijetnje koju predstavlja takvo ponašanje i, slijedom toga, o pouzdanosti jamstava koja pružaju brazilska tijela upravo protiv te vrste prijetnji. Osim toga, kao što to ističe Komisija, potpuna integracija navedene skupine znači da njihovi proizvodi moraju cirkulirati iz jednog objekta u drugi kako bi prošli potrebne postupke prerade. Usto, na temelju eventualne uključenosti članova uprave kao i višeg osoblja tužiteljâ ne može se sa sigurnošću zaključiti, dok je istraga još uvijek u tijeku, da su se sporna djelovanja ograničila na samo jedan objekt.

119 U tom pogledu valja istaknuti da se Komisija dopisom od 5. ožujka 2018. obratila brazilskim tijelima u okviru komunikacije u vezi s prijevarom koja se odnosi na certificiranje mesa s obzirom na bakteriju salmonele. U tom kontekstu, nakon što je podsjetila da je opetovano pozvala navedena tijela da prošire svoju istragu na sve objekte u svim brazilskim saveznim zemljama koje izvoze mesne proizvode u Uniju, Komisija je zatražila, kao prvo, detaljne informacije o prvom tužitelju i pet laboratorija za analize koji su se u skladu s najnovijim vijestima činili povezani s prijevarnim djelatnostima i, kao drugo, trenutnu suspenziju svih pošiljaka koje dolaze od prvog tužitelja ili koje su odobrili laboratoriji o kojima je riječ.

120 Nastavno na taj zahtjev, brazilsko Ministarstvo poljoprivrede dopisom od 15. ožujka 2018. obavijestilo je Komisiju da je upravo suspendiralo izdavanje potvrde u pogledu sedam objekata koji pripadaju tužiteljima i da ostaje pri suspenziji koja je prethodno izdana u pogledu triju drugih objekata koji pripadaju tužiteljima.

121 Međutim, dvama rješenjima od 17. travnja 2018. brazilska tijela ukinula su tu suspenziju u odnosu na sve objekte, osim one koja se odnosi na broj odobrenja 466, a da nisu ponudila konkretne dokaze koji bi opravdali tu mjeru povoljnu za tužitelje iako je istraga još bila u ranoj fazi.

122 Međutim, kao što to ističe Komisija, te okolnosti objektivno mogu poljuljati njezino povjerenje u jamstva koja pružaju brazilska tijela u odnosu na objekte koji pripadaju tužiteljima i ne sadržavaju očitu pogrešku u ocjeni s obzirom na široku marginu kojom ona raspolaže kako bi utvrdila prag ispod kojeg se ta jamstva više ne mogu smatrati pouzdanima (vidjeti točke 79., 80. i 109. ove presude).

123 U tom pogledu, nije relevantna okolnost da istrage u trenutku donošenja osporavane provedbene uredbe još nisu bile okončane, tako da izjave policijskih i pravosudnih tijela o utvrđenjima u okviru tih istraga ne dovode u pitanje konačne zaključke. Naime, kao što je to navedeno u točkama 74. do 82. ove presude, cilj navedene provedbene uredbe nije oduzimanje bilo kakvog osobnog prava koje imaju tužitelji, što bi zahtijevalo prethodno pokretanje istrage na temelju koje se donose konačni zaključci. Njezin je jedini cilj utvrditi u kojoj se mjeri Komisija i dalje oslanja na jamstva koja pružaju brazilska tijela u skladu s člankom 12. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004. Međutim, rizici utvrđeni u ovom slučaju zbog manjkavog djelovanja brazilskih tijela (vidjeti točke 117. do 122. ove presude) izravno su vezani uz zahtjeve zdravlja ljudi i životinja koje štite članci 11. i 12. navedene uredbe. Iz toga slijedi da se ta provedbena uredba može zakonito temeljiti, kao u ovom slučaju, na elementima koji su objektivno takve prirode da narušavaju to povjerenje.

124 Slijedom toga, Komisijine ocjene koje se odnose na slučaj prijevare vezano uz krivotvorenje potvrda brazilskih laboratorija koje se odnose na kvalitetu mesa općenito, uključujući meso peradi, dovoljne su za potporu osporavanoj provedbenoj uredbi, tako da valja odbiti drugi dio trećeg tužbenog razloga a da pritom nije potrebno ispitati argumente tužiteljâ o broju RASFF obavijesti izdanih o prisutnosti salmonele u mesu peradi (vidjeti točke 107. i 108. ove presude).

125 S obzirom na to da je prvi dio trećeg tužbenog zahtjeva također odbijen (vidjeti točku 104. ove presude), treba ga odbiti u cijelosti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela nediskriminacije

126 Prema mišljenju tužiteljâ, analiza relevantnih statističkih podataka pokazuje da postoje drugi objekti koji su bili predmet više RASFF obavijesti od onih koji im pripadaju, a nisu uklonjeni sa spornih popisa. Slijedom toga, oni smatraju da se s obzirom na kriterije utvrđene u uvodnim izjavama 4. i 5. osporavane provedbene uredbe objekti koji im pripadaju nalaze u situaciji koja je usporediva s onom tih drugih objekata. Iz toga slijedi da ocjene koje se odnose na rizik za javno zdravlje u pogledu tih dviju kategorija objekata ne mogu biti različite jer se Komisijini navodi u vezi sa slučajem prijevare spomenutom u uvodnoj izjavi 6. navedene provedbene uredbe odnose samo na tvrdnje koje se odnose na ograničen broj objekata.

127 Valja podsjetiti na to da tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da poništi osporavanu provedbenu uredbu na temelju koje je sa spornih popisa izbrisano dvanaest objekata koji im pripadaju. Međutim, iz analize trećeg tužbenog razloga proizlazi da se ta provedbena uredba mogla valjano donijeti uzimajući u obzir razlog koji se temelji na slučaju prijevare navedenom u njezinoj uvodnoj izjavi 6., koji je povezan s krivotvorenjem potvrda brazilskih laboratorija (vidjeti točke 107., 108. i 124. ove presude). Četvrtim tužbenim razlogom tužitelji ističu da je Komisija povrijedila načelo nediskriminacije time što je svoj argument utemeljila na drugom razlogu koji je Komisija navela za donošenje osporavane provedbene uredbe, odnosno onomu koji se odnosi na broj RASFF obavijesti izdanih u vezi s prisutnošću salmonele u mesu peradi (uvodne izjave 4. i 5. navedene provedbene uredbe). Stoga, pod pretpostavkom da je Komisija trebala smatrati da ni jamstva koja pružaju brazilska tijela u odnosu na druge objekte iz te treće zemlje nisu bila pouzdana, ta okolnost ni na koji način ne utječe na zakonitost te provedbene uredbe u pogledu objekata koji pripadaju tužiteljima.

128 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da donošenje osporavane provedbene uredbe povređuje načelo nediskriminacije, tako da četvrti tužbeni razlog treba odbiti.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

129 Kao prvo, tužitelji tvrde da je uklanjanje objekata koji im pripadaju sa spornih popisa očito nepotrebna mjera jer bi druge mjere manjeg intenziteta, kao što su pojačane kontrole izvoza i granice Unije, bile dovoljne za očuvanje cilja koji se nastoji postići osporavanom provedbenom uredbom. Kao drugo, prema njihovu mišljenju, istrage slučaja prijevare navedenog u uvodnoj izjavi 6. predmetne provedbene uredbe odnose se samo na jedan objekt koji im pripada, dok se one koje se odnose na drugi slučaj koji je navela Komisija u odgovoru na tužbu odnose samo na četiri objekta koji im pripadaju, od kojih je samo jedan izvozio meso peradi i mesne pripravke peradi u Uniju, i to u ograničenim količinama.

130 Valja podsjetiti na to da se osporavana provedbena uredba temelji na Komisijinu utvrđenju da jamstva koja pružaju brazilska tijela u skladu s člankom 12. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 više nisu pouzdana u odnosu na objekte koji pripadaju tužiteljima. Uzimajući u obzir činjenicu da, kao što to proizlazi iz analize koja se odnosi na treći tužbeni razlog, Komisijine ocjene o nepouzdanosti predmetnih jamstava zbog postojanja prijevare vezano uz krivotvorenje potvrda brazilskih laboratorija koje se odnose na kvalitetu mesa ne sadržavaju nezakonitosti, uklanjanje objekata koji pripadaju tužiteljima sa spornih popisa je mjera koju Komisija treba poduzeti u skladu s člankom 12. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 u vezi s njezinim stavkom 4. točkom (c). Naime, na temelju te odredbe, objekt se može uvrstiti na takav popis samo ako nadležno tijelo treće zemlje u odnosu na njega pruži jamstva koja su u njoj opisana.

131 Stoga, s obzirom na to da je Komisija utvrdila, koristeći svoju marginu prosudbe u tom području (vidjeti točke 80. i 109. ove presude), da jamstva koja su pružila brazilska tijela u skladu s člankom 12. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 više nisu bila pouzdana u odnosu na tužitelje te stoga ne postoje, ukidanje objekata koji pripadaju tužiteljima sa spornih popisa predstavlja, kao što to proizlazi iz potonje odredbe, u vezi s člankom 12. stavkom 4. točkom (c) te uredbe, prikladnu i nužnu mjeru za rješavanje te situacije.

132 Slijedom toga, čak i ako se zanemari činjenica da su prije donošenja osporavane provedbene uredbe proizvodi podrijetlom iz više objekata koji pripadaju tužiteljima i koji su uklonjeni sa spornih popisa već bili predmet pojačanog nadzora (vidjeti točke 99. i 100. ove presude), načelo proporcionalnosti ne može prisiliti Komisiju da donese mjere kao što je jačanje graničnih kontrola Unije u pogledu tih proizvoda, ako ta institucija više ne smatra da su jamstva koja pružaju brazilska tijela u korist predmetnih objekata pouzdana.

133 Slijedom navedenog, peti tužbeni razlog kao i tužbu u cijelosti valja odbiti.

Troškovi

134 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova postupka, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite u skladu sa zahtjevom Komisije.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (peto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvima BRF SA i SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA nalaže se snošenje troškova postupka, uključujući postupak privremene pravne zaštite.

Gratsias Frimodt Nielsen Schwarcz

Valančius Frendo

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 8. srpnja 2020.

Potpisi