Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 8 lipca 2020 r.*

Zdrowie publiczne – Szczegółowe przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi – Zmiana wykazu zakładów z państw trzecich, z których dozwolony jest przywóz określonych produktów pochodzenia zwierzęcego, w odniesieniu do niektórych zakładów z Brazylii – Artykuł 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 854/2004 – Komitologia – Obowiązek uzasadnienia – Prawo do obrony – Uprawnienia Komisji – Równość traktowania – Proporcjonalność

W sprawie T-429/18

BRF SA, z siedzibą w Itajaí (Brazylia),

SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, z siedzibą w Itajaí,

które reprezentowali adwokaci D. Arts i G. van Thuyne,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali A. Lewis, B. Eggers i B. Hofstötter, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/700 z dnia 8 maja 2018 r. zmieniającego wykazy zakładów z państwa trzeciego, z których dozwolony jest przywóz wymienionych produktów pochodzenia zwierzęcego, w odniesieniu do niektórych zakładów z Brazylii (Dz.U. 2018, L 118, s. 1),

SĄD (piąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: D. Gratsias (sprawozdawca), prezes, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, V. Valančius i R. Frendo, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 stycznia 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżące, BRF SA i SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, należą do grupy BRF capital, która jest zintegrowana pionowo i prowadzi działalność w zakresie produkcji i dystrybucji mięsa, w tym mięsa drobiowego, w ponad 150 krajach. W 2017 r. grupa ta dokonała za pośrednictwem skarżących wywozu 152 107 ton mięsa drobiowego z Brazylii na rynek Unii Europejskiej, co stanowi około 38% całkowitego przywozu z tego kraju we wskazanym roku.

2 Dziesięć zakładów należących do pierwszej skarżącej i dwa zakłady należące do drugiej skarżącej, jako przedsiębiorstwa eksportujące mięso i produkty mięsne, w tym mięso drobiowe, przeznaczone na rynek Unii, figurowały w wykazach sporządzonych zgodnie z art. 12 rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. 2004, L 139, s. 206). W przedmiotowych wykazach figurują zakłady wytwarzające produkty pochodzenia zwierzęcego, które mogą być przywożone do Unii.

3 W dniu 21 lutego 2018 r. Komisja Europejska, na podstawie art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004, przedłożyła do zaopiniowania stałemu komitetowi ds. roślin, zwierząt, żywności i pasz (zwanemu dalej „stałym komitetem”) projekt rozporządzenia wykonawczego w sprawie usunięcia niektórych zakładów z państw trzecich z wykazu zakładów, z których produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być przywożone do Unii. Wszystkie wskazane zakłady znajdowały się w Brazylii.

4 W dniu 10 kwietnia 2018 r. Komisja przedstawiła stałemu komitetowi pierwszą zmienioną wersję projektu rozporządzenia wykonawczego, o którym mowa w pkt 3 powyżej. W dniu 19 kwietnia 2018 r. Komisja przedstawiła drugą zmienioną wersję tego projektu. Wspomniany komitet poddał ten projekt pod dyskusję na posiedzeniu w dniu 19 kwietnia 2018 r. i w tym samym dniu wydał pozytywną opinię.

5 W dniu 8 maja 2018 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/700 zmieniające wykazy zakładów z państwa trzeciego, z których dozwolony jest przywóz wymienionych produktów pochodzenia zwierzęcego, w odniesieniu do niektórych zakładów z Brazylii (Dz.U. 2018, L 118, s. 1, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem wykonawczym”).

6 Na mocy zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego pewna liczba brazylijskich zakładów, w tym dwanaście zakładów należących do skarżących wymienionych w pkt 2 powyżej, została wykreślona z przedmiotowych wykazów.

7 Z motywów 4–6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego wynika, że decyzja o usunięciu wspomnianych zakładów z tych wykazów została podjęta na podstawie powiadomienia za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania (zwanego dalej „systemem RASFF”) o „znacznej liczbie poważnych i powtarzających się przypadków” niezgodności z wymogami Unii ze względu na obecność salmonelli w mięsie drobiowym i surowych wyrobach z mięsa drobiowego pochodzących z tych zakładów. Ponadto władze brazylijskie nie podjęły środków koniecznych w celu usunięcia zidentyfikowanych niedociągnięć, wobec czego nie można już uznać, że władze te oferują wymagane gwarancje w przedmiocie przestrzegania norm dotyczących zdrowia publicznego w odniesieniu do przywozu wskazanych produktów.

8 Ponadto z informacji przekazanych przez władze brazylijskie wynika również, że w marcu 2018 r. w państwie tym wykryto przypadki oszustw dotyczących świadectw laboratoryjnych w odniesieniu do mięsa i produktów mięsnych wywożonych do Unii. Dochodzenia w sprawie tych oszustw wykazały, że w odniesieniu do zakładów należących do skarżących nie istnieją wystarczające gwarancje dotyczące przestrzegania wymogów Unii.

Postępowanie i żądania stron

9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 lipca 2018 r. skarżące wniosły rozpatrywaną skargę. Odpowiedź na skargę, replika i duplika zostały złożone, odpowiednio, w dniach 28 września 2018 r., 22 listopada 2018 r. i 7 stycznia 2019 r.

10 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 lipca 2018 r. i zarejestrowanym pod numerem sprawy T-429/18 R skarżące złożyły wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego.

11 Pismem z dnia 9 stycznia 2019 r. strony zostały poinformowane o zamknięciu pisemnego etapu postępowania oraz o możliwości wystąpienia przez nie z wnioskiem o przeprowadzenie rozprawy na warunkach przewidzianych w art. 106 regulaminu postępowania przed Sądem. Pismem z dnia 30 stycznia 2019 r. skarżące wniosły o przeprowadzenie rozprawy.

12 Postanowieniem z dnia 13 lutego 2019 r., BRF i SHB Comércio e Indústria de Alimentos/Komisja (T-429/18 R, niepublikowanym, EU:T:2019:98), prezes Sądu oddalił wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, a kwestię kosztów pozostawiono do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

13 Ponieważ dwóch członków piątej izby nie mogło uczestniczyć w obradach, w celu uzupełnienia składu orzekającego wyznaczono dwóch innych sędziów.

14 Na wniosek piątej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.

15 W ramach środków organizacji postępowania przyjętych w dniach 29 stycznia, 12 września i 21 listopada 2019 r. Sąd wezwał strony do udzielenia odpowiedzi na szereg pytań i przedstawienia pewnych dokumentów. Strony zastosowały się do tych wezwań w wyznaczonych terminach.

16 Rozprawa odbyła się w dniu 21 stycznia 2020 r.

17 Skarżące wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego w całości lub – tytułem żądania ewentualnego – w zakresie, w jakim dotyczy ono należących do nich zakładów;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

18 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

19 Na poparcie skargi skarżące podnoszą sześć zarzutów dotyczących odpowiednio:

– naruszenia obowiązku uzasadnienia;

– naruszenia ich prawa do obrony;

– naruszenia art. 12 ust. 2 i art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004;

– naruszenia zasady niedyskryminacji;

– naruszenia zasady proporcjonalności;

– naruszenia art. 291 ust. 3 TFUE oraz art. 3, 10 i 11 rozporządzenia (UE) nr 182/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. 2011, L 55, s. 13).

20 Poza tym, że Komisja kwestionuje zasadność wszystkich tych zarzutów, podnosi ona, że skarżące nie są uprawnione do żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego w całości ze względu na okoliczność, że oprócz dwunastu zakładów należących do skarżących, rozporządzenie to ma na celu usunięcie z wykazów sporządzonych zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 854/2004 ośmiu innych zakładów, które nie są powiązane ze skarżącymi.

21 Należy zatem ustalić, w jakim zakresie skarżące mają legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego.

W sprawie legitymacji procesowej skarżących

22 Aby rozstrzygnąć kwestię legitymacji procesowej skarżących, należy ocenić na wstępie charakter zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego. Ocena ta wymaga przedstawienia kontekstu, w jakim przyjmuje się rozporządzenie wykonawcze tego rodzaju.

23 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 854/2004 rozporządzenie to ustanawia szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego. I tak rozdział II wspomnianego rozporządzenia, obejmujący art. 3–8, jest poświęcony kontrolom urzędowym dotyczącym zakładów znajdujących się wewnątrz Unii, podczas gdy jego rozdział III, zawierający art. 10–15, jest poświęcony procedurom dotyczącym przywozu.

24 Jeśli chodzi o procedury dotyczące przywozu, to art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 854/2004 przewiduje, że produkty pochodzenia zwierzęcego przywozi się jedynie z państw trzecich lub części państw trzecich figurujących w wykazie sporządzonym i uaktualnianym przez Komisję na podstawie aktu wykonawczego przyjętego zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia.

25 Warunki, jakie musi spełnić państwo trzecie, aby figurować w takim wykazie, zostały określone w art. 11 ust. 2–4 rozporządzenia nr 854/2004, zmienionym na mocy art. 60 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. 2004, L 165, s. 1), które to przepisy odsyłają do art. 46 i 48 tego ostatniego rozporządzenia.

26 Warunki te dotyczą zasadniczo udzielenia przez właściwe władze państwa trzeciego wystarczających gwarancji co do zgodności lub równoważności przepisów ich prawa krajowego w świetle prawodawstwa Unii dotyczącego pasz i żywności oraz przepisów dotyczących zdrowia zwierząt. W tym kontekście uwzględnia się również przepisy państwa trzeciego dotyczące w szczególności produktów pochodzenia zwierzęcego, stosowania weterynaryjnych produktów leczniczych, przygotowania i stosowania pasz oraz warunków higienicznych. W tym celu Komisja może przeprowadzać kontrole urzędowe w państwach trzecich. Kontrole te dotyczą w szczególności ustawodawstwa państwa trzeciego, organizacji, kompetencji i stopnia niezależności właściwych organów, szkolenia ich personelu, zasobów, skuteczności ich funkcjonowania i wreszcie zapewnień, jakich państwo trzecie może udzielić w odniesieniu do zgodności lub równoważności w świetle wymogów prawa Unii.

27 W tym względzie należy również zauważyć, że Brazylia jest wymieniona, po pierwsze, w załączniku I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 798/2008 z dnia 8 sierpnia 2008 r. ustanawiającego wykaz państw trzecich, terytoriów, stref lub grup, z których dopuszczalny jest przywóz do i tranzyt przez terytorium Wspólnoty drobiu i produktów drobiowych oraz wymogów dotyczących świadectw weterynaryjnych (Dz.U. 2008, L 226, s. 1) oraz, po drugie, w załączniku II do rozporządzenia Komisji (UE) nr 206/2010 z dnia 12 marca 2010 r. ustanawiającego wykazy krajów trzecich, ich terytoriów lub części, upoważnionych do wprowadzania do Unii Europejskiej niektórych zwierząt oraz świeżego mięsa, a także wymogi dotyczące świadectw weterynaryjnych (Dz.U. 2010, L 73, s. 1). Rozporządzenia te zostały przyjęte w szczególności na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 854/2004.

28 Jednakże wskazane wpisanie Brazylii nie jest wystarczające do celów przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego na terytorium Unii z tego kraju. Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia nr 854/2004 stanowi bowiem, że z wyjątkiem przewidzianych w tym przepisie przypadków szczególnych produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być przywożone do Unii tylko wtedy, gdy zostały wysłane z zakładów figurujących w wykazach sporządzonych i aktualizowanych w tym celu przez władze danego państwa trzeciego, uzyskanych przez takie zakłady lub przygotowanych w nich.

29 Warunki zamieszczenia zakładu w jednym z wykazów, o których mowa w pkt 28 powyżej, są określone w art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. W szczególności, w myśl tego przepisu, zakład może zostać wprowadzony do tego rodzaju wykazu tylko wtedy, gdy właściwy organ państwa trzeciego pochodzenia gwarantuje, że:

– dany zakład, łącznie z innymi zakładami zajmującymi się obróbką surowca pochodzenia zwierzęcego wykorzystywanego w wytwarzaniu przedmiotowych produktów pochodzenia zwierzęcego, przestrzega odpowiednich wymagań Unii lub wymogów określonych jako równoważnych z tego rodzaju wymogami w momencie podejmowania decyzji o włączeniu danego państwa trzeciego do odpowiedniego wykazu zgodnie z art. 11;

– służby inspekcji urzędowej w danym państwie trzecim nadzorują te zakłady i w razie potrzeby udostępniają Komisji wszelkie istotne informacje w sprawie zakładów dostarczających surowce;

– służby te są rzeczywiście władne powstrzymać zakłady od wywozu do Unii, w przypadku gdy nie spełniają wymogów określonych w tiret pierwszym powyżej.

30 Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 854/2004 właściwe organy państw trzecich znajdujących się w wykazach sporządzonych i aktualizowanych przez Komisję zgodnie z art. 11 tego rozporządzenia gwarantują, że wykazy zakładów, o których mowa w art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia, będą sporządzane, aktualizowane i przekazywane Komisji. Zgodnie z art. 12 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia Komisja podejmuje niezbędne działania w celu zapewnienia, aby zaktualizowane wersje wszystkich wykazów sporządzonych lub aktualizowanych zgodnie z tym artykułem były publicznie dostępne.

31 Wynika z tego, że na mocy rozporządzenia nr 854/2004 przywóz produktów pochodzenia zwierzęcego na terytorium Unii wymaga spełnienia dwóch kumulatywnych warunków.

32 Po pierwsze, państwo trzecie pochodzenia tych produktów powinno figurować w wykazie państw, które Komisja uważa za zdolne do udzielenia określonych gwarancji dotyczących ich systemu regulacyjnego odnoszącego się do produktów pochodzenia zwierzęcego. Wykaz ten jest sporządzany i aktualizowany na mocy aktu wykonawczego, który Komisja przyjmuje zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004.

33 Po drugie, dane produkty powinny pochodzić z przedsiębiorstw wymienionych w wykazie sporządzonym przez właściwy organ państwa trzeciego, w odniesieniu do których organ ten udziela szczególnych gwarancji opisanych w pkt 29 i 30 powyżej.

34 Tak więc w odróżnieniu od wykazów państw, z których dozwolony jest przywóz niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego, wykazy dotyczące zakładów eksportujących są sporządzane i aktualizowane przez właściwe władze państw trzecich, które przekazują je Komisji, a ta ostatnia jest jedynie zobowiązana podać te wykazy do wiadomości publicznej.

35 Ten ustanowiony w rozporządzeniu nr 854/2004 podział zadań między Komisję a właściwe władze państw trzecich wymaga ustanowienia środka ochronnego na rzecz ochrony zdrowia publicznego w Unii. W związku z tym, zgodnie z art. 12 ust. 4 lit. c) tego rozporządzenia, ilekroć Komisja uzna, że zmiana sporządzonego przez władze państwa trzeciego wykazu zakładów jest konieczna w świetle istotnych informacji, takich jak sprawozdania pokontrolne Unii lub notyfikacja w systemie RASFF ustanowionym w tym celu na mocy art. 50 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1), informuje o tym wszystkie państwa członkowskie i włącza tę kwestię do porządku dziennego najbliższego posiedzenia właściwej sekcji stałego komitetu w celu podjęcia, w razie potrzeby, decyzji zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Procedura ta prowadzi do przyjęcia aktu wykonawczego, takiego jak zaskarżone rozporządzenie wykonawcze, zmieniającego wykaz zakładów z państw trzecich, z których produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być przywożone do Unii.

36 Artykuł 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004 upoważnia zatem Komisję do przyjęcia aktu wykonawczego, na mocy którego zmienia się wykazy sporządzone przez właściwe władze państw trzecich. Z pkt 29 powyżej wynika, że zmiana takiego wykazu może okazać się konieczna, gdy nie można już uznać, że właściwe władze państwa trzeciego pochodzenia udzielają gwarancji opisanych w art. 12 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia w odniesieniu do określonych zakładów. W tym względzie, jak twierdzą zresztą skarżące w ramach zarzutu trzeciego (zob. pkt 97 poniżej), art. 12 ust. 4 tego rozporządzenia nie przewiduje oceny przez Komisję konkretnych zachowań poszczególnych zakładów, ale jedynie ocenę wiarygodności gwarancji udzielanych w tym zakresie przez właściwe władze. Wiarygodność tę można podać w wątpliwość ze względu na zaobserwowane uchybienia w zakresie organizacji i funkcjonowania owych władz, ale także z uwagi na działania podejmowane przez nie w sytuacjach, w których mają one za zadanie zaradzić uchybianiu przez poszczególne zakłady wymogom ustanowionym w art. 12 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia. Jedynie wówczas, gdy okoliczności odnoszące się do sytuacji panującej w którymś z zakładów lub w kilku z nich mają znaczenie dla oceny wiarygodności gwarancji udzielonych przez władze państwa trzeciego, Komisja powinna, w stosownym wypadku, wziąć je pod uwagę.

37 Należy także pokreślić, że wbrew temu, co twierdzą skarżące (zob. pkt 92 poniżej), zakłady figurujące w wykazie zakładów z państw trzecich, z których produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być przywożone do Unii, nie są beneficjentami indywidualnego uprawnienia, które miałoby im zostać przyznane na mocy aktu prawa Unii i którego przedmiotem byłby wywóz ich produktów z przeznaczeniem na rynek Unii. Z jednej strony prawo Unii przewiduje bowiem, że wywóz

produktów pochodzenia zwierzęcego na rynek Unii jest uzależniony od wpisania danego państwa trzeciego do wykazu przewidzianego w art. 11 rozporządzenia nr 854/2004. Z drugiej strony umieszczenie zakładów należących do skarżących w wykazach przewidzianych w art. 12 tego rozporządzenia nie jest dokonywane przez instytucję, organ czy jednostkę organizacyjną Unii, lecz wyłącznie przez władze danego państwa trzeciego, i to wyłącznie dla zapewnienia funkcjonowania systemu gwarancji przedstawionego w pkt 23–34 powyżej, zwłaszcza w odniesieniu do jego drugiej części opisanej w pkt 28–30, 33 i 34 powyżej.

38 Tak więc akt wykonawczy, taki jak zaskarżone rozporządzenie wykonawcze, na mocy którego Komisja usuwa niektóre zakłady z wykazów sporządzonych przez właściwe władze państwa trzeciego, nie stanowi zbioru indywidualnych aktów mających na celu cofnięcie uprawnienia rzekomo przyznanego tym zakładom. Analizowany akt wykonawczy zmienia bowiem drugi z dwóch warunków, jakie musi spełniać, jak wskazano w pkt 33 powyżej, każda partia produktów pochodzenia zwierzęcego wywożonych na rynek Unii, a mianowicie warunek odnoszący się do udzielanych przez władze państwa trzeciego pochodzenia gwarancji dotyczących skutecznego stosowania właściwych przepisów tego państwa. Mając ten przedmiot, zaskarżone rozporządzenie wykonawcze ustanawia zasadę, zgodnie z którą przywóz na rynek Unii produktów pochodzenia zwierzęcego ze wskazanych w nim zakładów nie jest już dozwolony. Zasada ta ma zastosowanie do ogółu podmiotów gospodarczych, które mogą być zainteresowane przywozem takich produktów z tych zakładów, ale również do organów celnych państw członkowskich Unii, w związku z czym zaskarżone rozporządzenie wykonawcze ma charakter generalny (zob. analogicznie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Eurocoton i in/Rada, C-76/01 P, EU:C:2003:511, pkt 73).

39 W tym kontekście należy ustalić, zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE, czy i w jakim zakresie zaskarżone rozporządzenie wykonawcze dotyczy skarżących bezpośrednio i ewentualnie indywidualnie.

40 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka, aby akt będący przedmiotem skargi, takiej jak ta przewidziana w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczył bezpośrednio danej osoby fizycznej lub prawnej, wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, aby sporny środek, po pierwsze, wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, a po drugie, nie pozostawiał żadnego zakresu uznania swoim adresatom zobowiązanym do jego wykonania, które ma charakter czysto automatyczny i wynika z samych uregulowań Unii, a przy tym nie wymaga stosowania innych przepisów pośrednich (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 W tym względzie należy stwierdzić, że na podstawie samego zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego produkty pochodzące z zakładów wymienionych w załączniku do tego rozporządzenia nie spełniają także drugiego warunku, który musi zostać spełniony, aby mogły one zostać wywiezione na rynek Unii (zob. pkt 28–30, 33 i 34 powyżej). Tym samym wspomniane rozporządzenie wykonawcze wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną skarżących w zakresie, w jakim wyłącza ipso iure wszelki przywóz produktów pochodzenia zwierzęcego z zakładów wymienionych w załączniku do tego rozporządzenia i należących do skarżących. Ponadto rozporządzenie to nie pozostawia żadnego zakresu uznania odpowiedzialnym za jego stosowanie organom celnym państw członkowskich, do których jest ono skierowane, ponieważ owo stosowanie ma charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania Unii, bez zastosowania innych przepisów pośrednich.

42 Jednakże oczywiste jest, że sytuacja prawna skarżących ulega zmianie jedynie w zakresie, w jakim zaskarżone rozporządzenie wykonawcze ma na celu usunięcie należących do nich zakładów z wykazów sporządzonych zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 854/2004. W konsekwencji owo rozporządzenie wykonawcze dotyczy bezpośrednio skarżących wyłącznie w odniesieniu do wskazanych zakładów.

43 Ponadto, jako akt o charakterze nieustawodawczym, który ma charakter generalny, sporne rozporządzenie wykonawcze stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 23–28 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 W konsekwencji kwestia, czy na potrzeby przyznania skarżącym legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego konieczne jest, by rozporządzenie to dotyczyło ich indywidualnie, zależy od kwestii, czy rozporządzenie to wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

45 W tym względzie należy zauważyć, że – jak wskazano w pkt 41 powyżej – zaskarżone rozporządzenie wykonawcze wyłącza ipso iure wszelki przywóz produktów pochodzenia zwierzęcego z zakładów wymienionych w załączniku do niego, z których 12 należy do skarżących. Wynika stąd, że żaden środek wykonawczy ze strony organów Unii lub państw członkowskich nie jest konieczny do tego, aby owo rozporządzenie wykonawcze wywierało skutki. W tym kontekście za środek wykonawczy dotyczący wspomnianego rozporządzenia wykonawczego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE można by uznać jedynie wydany przez organy celne państwa członkowskiego akt odmawiający dopuszczenia do swobodnego obrotu na rynku Unii produktów pochodzenia zwierzęcego z zakładów należących do skarżących i wymienionych w załączniku do omawianego rozporządzenia wykonawczego.

46 Tymczasem wydanie takiego aktu nie mieści się w zakresie prawidłowego funkcjonowania systemu ustanowionego przez obowiązujące przepisy. Z art. 12 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004 wynika bowiem, że od chwili umieszczenia państwa trzeciego w wykazie przewidzianym w art. 11 tego rozporządzenia właściwe organy tego państwa trzeciego muszą zablokować już przy odprawie celnej w państwie pochodzenia każdą przeznaczoną do wywozu na ten rynek partię towaru pochodzącą z zakładu niewymienionego w wykazie zakładów uprawnionych do wywozu produktów pochodzenia zwierzęcego na rynek Unii.

47 W konsekwencji hipotetyczny scenariusz, w którym pomimo przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego dana partia towaru pochodząca z zakładu należącego do skarżących, który został wykreślony ze spornych wykazów, dociera do granicy Unii, musiałby opierać się na założeniu, że skarżące usiłują, przy pomocy władz brazylijskich, naruszyć zaskarżone rozporządzenie wykonawcze poprzez stosowanie praktyk zmierzających do jego obejścia. Tymczasem założenie takie nie może być brane pod uwagę na potrzeby oceny istnienia środków wykonawczych aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, zmienionego traktatem z Lizbony. Postanowienie to ma bowiem na celu w szczególności umożliwienie osobom fizycznym bądź prawnym wnoszenia skarg na akty regulacyjne, które dotyczą ich bezpośrednio i które nie wymagają środków wykonawczych, tak aby uniknąć sytuacji, w której osoby takie musiałyby naruszyć prawo, by móc uzyskać dostęp do sądu (wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, T-279/11, EU:T:2013:299, pkt 58; zob. także podobnie postanowienie z dnia 4 czerwca 2012 r., Eurofer/Komisja, T-381/11, EU:T:2012:273, pkt 60).

48 Gdyby pomimo tej analizy należało uznać, że zaskarżone rozporządzenie wykonawcze wymaga środków wykonawczych, to należałoby stwierdzić, że w każdym razie rozporządzenie to dotyczy skarżących indywidualnie w zakresie, w jakim w jego załączniku wskazano imiennie każdą z nich w charakterze właściciela określonych, wspomnianych tamże zakładów. W tym zakresie wspomniane rozporządzenie wykonawcze wywiera bowiem wpływ na sytuację skarżących ze względu na ich szczególną cechę, która odróżnia je od wszelkich innych osób ze względu na to, że są one właścicielami określonych zakładów wymienionych w załączniku do tego rozporządzenia, i w związku z tym indywidualizuje je w sposób analogiczny do sposobu, w jaki indywidualizuje się adresata aktu, w rozumieniu wyroku z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja (25/62, EU:C:1963:17, s. 223).

49 Z powyższego wynika, że – jak podnosi Komisja – skarga jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ona zakładów należących do skarżących. Dopuszczalna część tej skargi pokrywa się zatem z żądaniem stwierdzenia nieważności sformułowanym jako żądanie ewentualne, w związku z czym należy zbadać jej zasadność.

Co do istoty

50 W pierwszej kolejności należy zbadać zarzut szósty.

W przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na naruszeniu art. 291 ust. 3 TFUE oraz art. 3, 10 i 11 rozporządzenia nr 182/2011

51 Skarżące podnoszą, że projekt, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, został włączony do porządku obrad stałego komitetu w dniu 19 kwietnia 2018 r., w celu jego zaopiniowania. Niemniej jednak omawiany projekt został przedstawiony temu komitetowi w tym samym dniu, z naruszeniem art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 182/2011, który przewiduje termin co najmniej 14 dni pomiędzy przedłożeniem projektu aktu wykonawczego a posiedzeniem tego komitetu. Termin ten stanowi istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności wspomnianego rozporządzenia wykonawczego. Takie naruszenie podważyło również uprawnienia kontrolne przysługujące Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej na podstawie art. 10 ust. 4 i art. 11 tego rozporządzenia.

52 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004, ilekroć Komisja zwraca się do stałego komitetu z kwestią zmiany wykazu zakładów, z których produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być przywożone do Unii, komitet ten orzeka „zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2" tego rozporządzenia.

53 Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 w przypadku odniesienia do tego ustępu stosuje się art. 5 i 7 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. 1999, L 184, s. 23).

54 Decyzja 1999/468 została przyjęta na podstawie art. 202 WE (obecnie, po zmianie, art. 291 TFUE).

55 Zgodnie z art. 291 ust. 2 i 3 TFUE:

„2. Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w artykułach 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej, Radzie.

3. Do celów ustępu 2 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję".

56 Na podstawie art. 291 ust. 3 TFUE Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie nr 182/2011, którym uchylono decyzję 1999/468.

57 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 182/2011 stanowi, co następuje:

„W przypadku gdy akty podstawowe przyjęte przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia przewidują wykonywanie uprawnień wykonawczych przez Komisję zgodnie z decyzją [1999/468], zastosowanie mają następujące zasady:

[…]

c) w przypadku gdy akt podstawowy zawiera odesłanie do art. 5 decyzji 1999/468/WE, zastosowanie ma procedura sprawdzająca, o której mowa w art. 5 niniejszego rozporządzenia […]”.

58 Ponadto zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 182/2011 „[a]rtykuły 3 i 9 niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie do wszystkich istniejących komitetów do celów ust. 1”.

59 Z art. 13 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 182/2011 w związku z przepisami rozporządzenia nr 854/2004 wymienionymi w pkt 52 i 53 powyżej wynika, że stały komitet działa w tym wypadku zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 5 tego rozporządzenia.

60 Wreszcie zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 182/2011, zatytułowanym „Przepisy wspólne”:

„1. Przepisy wspólne zawarte w niniejszym artykule mają zastosowanie do wszystkich procedur, o których mowa w art. 4–8.

[…]

3. Przewodniczący przedstawia komitetowi projekt aktu wykonawczego, który ma zostać przyjęty przez Komisję.

Z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków przewodniczący zwołuje posiedzenie nie wcześniej niż 14 dni od przedłożenia komitetowi projektu aktu wykonawczego oraz projektu porządku posiedzenia. Komitet wydaje opinię o projekcie aktu wykonawczego w terminie, jaki przewodniczący może wyznaczyć w zależności od pilności sprawy. Terminy są proporcjonalne i umożliwiają członkom komitetu wczesne i skuteczne przeanalizowanie projektu aktu wykonawczego oraz wyrażenie swoich opinii.

4. Do czasu wydania opinii przez komitet każdy jego członek może zaproponować poprawki, a przewodniczący może przedstawiać zmienione wersje projektu aktu wykonawczego”.

61 Należy zauważyć, że wymogi określone w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 182/2011 stanowią określone w traktacie FUE istotne zasady proceduralne zaliczające się do istotnych wymogów proceduralnych prawidłowości postępowania, których naruszenie skutkuje nieważnością danego aktu (wyrok z dnia 20 września 2017 r., Tilly-Sabco/Komisja, C-183/16 P, EU:C:2017:704, pkt 114).

62 Ponieważ art. 291 ust. 3 TFUE wyraźnie przewiduje kontrolę przez państwa członkowskie wykonywania przez Komisję uprawnień wykonawczych przyznanych jej na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE, należy uznać, iż celem czternastodniowego terminu, który w uzasadnionych przypadkach może zostać skrócony, jest zapewnienie poinformowania rządów państw członkowskich poprzez ich członków komitetu o projektach Komisji, aby rządy te mogły poprzez zasięgnięcie wewnętrznych i zewnętrznych opinii określić stanowisko zmierzające do ochrony w ramach stałego komitetu istotnych dla każdego z tych państw interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2017 r., Tilly-Sabco/Komisja, C-183/16 P, EU:C:2017:704, pkt 103).

63 W niniejszej sprawie z pkt 212–214 skargi wynika, że skarżące opierają swą argumentację na okoliczności, iż Komisja przedstawiła stałemu komitetowi projekt, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego stałemu komitetowi, w dniu 19 kwietnia 2018 r., czyli w dniu posiedzenia, w trakcie którego komitet ten rozpatrywał ów projekt, bez zachowania czternastodniowego terminu przewidzianego w art. 3 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 182/2011 (zob. pkt 60 powyżej).

64 W tym względzie z przedstawionych przez Komisję fragmentów rejestru stałego komitetu wynika, że przedłożyła ona temu komitetowi projekt zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego w dniu 21 lutego 2018 r. i że pierwsza zmieniona wersja tego projektu została przedłożona w dniu 10 kwietnia 2018 r. Komisja dodaje, że druga zmieniona wersja tego projektu, przedłożona temu komitetowi w dniu 19 kwietnia 2018 r., dotyczyła jedynie dodatkowej zmiany o charakterze czysto formalnym, określającej datę wejścia w życie zaproponowanych środków na drugi dzień po opublikowaniu rzeczonego rozporządzenia wykonawczego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zamiast przewidzianego wcześniej dnia piętnastego. Ta wersja okoliczności faktycznych znajduje potwierdzenie w dokumentach przedstawionych przez Komisję w dniach 30 stycznia i 13 grudnia 2019 r. w ramach środków organizacji postępowania.

65 Tymczasem należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 182/2011 do czasu wydania opinii przez komitet przewodniczący może przedstawiać zmienione wersje projektu aktu wykonawczego (zob. pkt 60 powyżej).

66 Wynika z tego, że wbrew twierdzeniom skarżących w niniejszej sprawie nie można stwierdzić żadnego naruszenia art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 182/2011.

67 Ponieważ wreszcie skarżące opierają podnoszone naruszenie innych przepisów, na które się powołują, a mianowicie art. 291 ust. 3 TFUE oraz art. 10 i 11 rozporządzenia nr 182/2011, wyłącznie na nieprzestrzeganiu czternastodniowego terminu przewidzianego jedynie w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia, w niniejszej sprawie nie można również stwierdzić żadnego naruszenia tych innych przywołanych przepisów.

68 Wobec powyższego zarzut szósty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

69 Skarżące podnoszą, że w ramach ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego instytucja ta powinna była przedstawić konkretne powody, dla których uważa, że każdy z zainteresowanych zakładów należało wykreślić z wykazów, o których mowa w art. 12 rozporządzenia nr 854/2004. Tymczasem, po pierwsze, jak stanowi motyw 4 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, rozporządzenie to zostało przyjęte ze względu na ostrzeżenia dotyczące obecności salmonelli w mięsie drobiowym i w produktach z mięsa drobiowego pochodzących z kilku zakładów położonych w Brazylii, przy czym nie wskazano, o które konkretnie zakłady chodzi. Ponadto z załącznika do tego rozporządzenia wykonawczego wynika, że Komisja usunęła niektóre zakłady należące do pierwszej skarżącej z wykazu podmiotów upoważnionych do przywozu mięsa hodowlanych zwierząt kopytnych i produktów mięsnych, podczas gdy motyw 4 tego rozporządzenia wykonawczego nie dotyczy tego rodzaju produktów.

70 Po drugie, zgodnie z motywem 5 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego władze brazylijskie nie mogły zaradzić stwierdzonym niedociągnięciom, wobec czego nie istnieją wystarczające gwarancje, aby stwierdzić, że zakłady, do których odnosi się motyw 4 owego rozporządzenia, spełniają wymogi Unii. Tymczasem brak jakichkolwiek wyjaśnień w przedmiocie podstawy faktycznej i prawnej tej oceny oraz w przedmiocie tożsamości poszczególnych zakładów stanowi brak uzasadnienia.

71 Po trzecie, motyw 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego ujawnia sprzeczność, jako że w świetle tych samych okoliczności faktycznych odwołano się w nim do wykrytych przypadków oszustw i do trwających dochodzeń, oraz nie pozwala zrozumieć, dlaczego owe dochodzenia skutkują raczej utratą zaufania niż jego wzmocnieniem. Ponadto zaskarżone rozporządzenie wykonawcze nie zawiera żadnego odniesienia do istotnych okoliczności faktycznych w odniesieniu do każdego ze wskazanych zakładów.

72 Należy przypomnieć, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i powinno przedstawiać w sposób zrozumiały i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która jest autorem aktu, tak aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami podjęcia środka, a właściwemu sądowi przeprowadzenie kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności konkretnej sprawy, w szczególności w świetle treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie jest wymagane, by uzasadnienie obejmowało wszystkie istotne elementy stanu faktycznego i prawnego w zakresie, w jakim kwestia ustalenia, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, musi zostać oceniona w świetle nie tylko jego brzmienia, lecz również jego kontekstu i ogółu norm prawnych dotyczących przedmiotowej sprawy (wyrok z dnia 11 września 2003 r., Austria/Rada, C-445/00, EU:C:2003:445, pkt 49).

73 Jeśli chodzi w szczególności o akty o charakterze generalnym, takie jak zaskarżone rozporządzenie wykonawcze, (zob. pkt 38 powyżej), to uzasadnienie może się ograniczać do wskazania całościowej sytuacji, która doprowadziła do wydania danego aktu, a po drugie ogólnych celów, jakim ma on służyć (wyrok z dnia 9 września 2003 r., Kik/OHIM, C-361/01 P, EU:C:2003:434, pkt 102).

74 Należy również przypomnieć, że wbrew temu, co skarżące sugerują w kilku punktach swoich pism procesowych (zob. pkt 92 poniżej), prawo Unii nie przyznaje im żadnego indywidualnego uprawnienia, którego przedmiotem byłoby umożliwienie im wywozu ich produktów na rynek Unii (zob. pkt 37 powyżej). Jak wskazano w pkt 23–34 powyżej, akt taki jak zaskarżone rozporządzenie wykonawcze nie ma na celu cofnięcia jakiegokolwiek indywidualnego uprawnienia przyznanego na podstawie innych przepisów prawa Unii, co wymagałoby wszczęcia dochodzenia dotyczącego zachowania danej osoby i zakończonego wydaniem indywidualnego aktu zawierającego uzasadnienie szczegółowo opisujące zarzucane zachowanie.

75 O takim stanie rzeczy świadczy także porównanie ram prawnych, w jakich działają przedsiębiorstwa eksportujące mające siedzibę w państwach trzecich (zob. pkt 23–34 powyżej), z ramami prawnymi, w których działają przedsiębiorstwa Unii.

76 W szczególności, po pierwsze, zakłady działające w Unii podlegają obowiązkowi uzyskania zatwierdzenia na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 854/2004. Procedura udzielania zatwierdzenia jest wszczynana na wniosek podmiotu prowadzącego zakład, a samo zatwierdzenie jest udzielane przez właściwe władze państw członkowskich na warunkach określonych w art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 882/2004 i zgodnie z przewidzianymi tam zasadami. W tym celu podmiot prowadzący zakład musi przedstawić dowód na to, że zakład ten spełnia odpowiednie wymogi prawa Unii dotyczącego pasz lub żywności. Zatwierdzenie przyznaje podmiotom prowadzącym zakłady w Unii indywidualne uprawnienie do wprowadzania do obrotu w Unii produktów pochodzenia zwierzęcego. Ponadto art. 54 ust. 2 tego ostatniego rozporządzenia przewiduje szereg innych środków przymusu, które właściwe organy państw członkowskich są zobowiązane zastosować wobec zakładów, które uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z obowiązujących przepisów prawa. Wynika z tego, że mające swe źródło w prawie Unii indywidualne uprawnienie przysługujące podmiotom prowadzącym zakłady w Unii, może zostać naruszone jedynie w warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 2 lit. e) tego rozporządzenia, odnoszących się do cofnięcia zatwierdzenia z powodu powtarzających się poważnych braków lub wielokrotnego wstrzymywania produkcji, oraz w art. 54 ust. 1–3 tego rozporządzenia, wprowadzającym szereg innych środków przymusu ze względu na uchybienia. Przepisy te przewidują

wszczęcie przeciwko podmiotowi prowadzącemu dany zakład postępowania, które prowadzi do wydania indywidualnego aktu zawierającego uzasadnienie szczegółowo opisujące uchybienie lub uchybienia, których dopuścił się ów podmiot prowadzący zakład.

77 Po drugie, na mocy art. 4–8 rozporządzenia nr 854/2004 właściwe władze państw członkowskich przeprowadzają szereg kontroli urzędowych w odniesieniu do wszystkich produktów pochodzenia zwierzęcego, które wchodzą w zakres stosowania tego rozporządzenia.

78 Wynika z tego, że podmioty prowadzące zakłady w Unii mogą wszcząć procedurę prowadzącą do udzielenia zatwierdzenia, które jest przyznawane, jeżeli wnioskodawca spełnia określone kryteria obiektywne. Zakładom posiadającym takie zatwierdzenie przysługuje zatem indywidualne uprawnienie do wprowadzania na rynek Unii produktów pochodzenia zwierzęcego, które to uprawnienie może zostać cofnięte jedynie w warunkach opisanych w pkt 76 powyżej. W zamian państwa członkowskie przyjmują na siebie, na podstawie prawa Unii, obowiązki, do których odesłano w pkt 76 powyżej, przy czym Komisja dysponuje ponadto w stosunku do nich przewidzianymi w traktacie uprawnieniami do stosowania środków przymusu.

79 W przeciwieństwie do tej sytuacji, z art. 11 i 12 rozporządzenia nr 854/2004 wynika, że uzyskanie przez zakłady znajdujące się w państwach trzecich możliwości wywozu produktów pochodzenia zwierzęcego na rynek Unii wymaga wpisania zarówno danego państwa, jak i danego zakładu do przewidzianych w tych przepisach wykazów. Tymczasem, po pierwsze, prawodawca Unii nie zastrzegł dla podmiotów prowadzących zainteresowane zakłady znajdujące się w państwach trzecich żadnej roli we wszczynaniu odnośnych postępowań, ani nie przyznał im możliwości zwrócenia się do Komisji, w przypadku gdy właściwy organ państwa trzeciego odmawia umieszczenia ich w stosownych wykazach. Po drugie, wskazane postępowania nie prowadzą do przyjęcia aktu Unii przyznającego indywidualne uprawnienie, które mogłoby zostać cofnięte wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania wszczętego w odniesieniu do każdego konkretnego zakładu. Jak już wskazano, dwupoziomowy system ustanowiony tym rozporządzeniem ma na celu umożliwienie Komisji dokonania oceny, czy właściwe organy państwa trzeciego udzielają gwarancji wymaganych przez art. 11 i 12 tego rozporządzenia (zob. pkt 24–38 powyżej). Z jednej strony wykreślenie danego zakładu ze spornych wykazów nie oznacza cofnięcia indywidualnego uprawnienia przyznanego przez prawo Unii (zob. pkt 38 powyżej), a z drugiej strony ani Komisja, ani państwa członkowskie nie dysponują uprawnieniami do stosowania środków przymusu w odniesieniu do zakładów spoza Unii lub państw trzecich, które nie podlegają bezpośrednio obowiązkom nałożonym przez prawo Unii.

80 Ze względu na te różnice Komisja może natomiast ustalić próg wiarygodności gwarancji oferowanych przez właściwe władze państwa trzeciego na szczególnie wysokim poziomie, który może w związku z tym sięgać tak daleko, że w odniesieniu do zasadniczych parametrów od właściwych organów państw trzecich wymagać się będzie postępowania, któremu praktycznie nie można nic zarzucić.

81 W tym kontekście wymogi uzasadnienia wymienione w pkt 72 i 73 powyżej oznaczają, że Komisja powinna przedstawić względy, które skłoniły ją do uznania, że w odniesieniu do wskazanych zakładów władze brazylijskie nie oferowały już gwarancji przewidzianych w art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004.

82 O ile rzeczone względy odnoszą się do elementów mających związek z określonymi zakładami, o tyle dotyczące ich uzasadnienie powinno opisywać te elementy jako istotne informacje w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004 jedynie w zakresie, w jakim jest to konieczne do wyjaśnienia – w powiązaniu z zachowaniem lub oświadczeniami władz danego państwa trzeciego – powodów, dla których Komisja uważa, że owe władze nie oferują już gwarancji wymaganych na mocy art. 12 ust. 2 tego rozporządzenia.

83 W niniejszej sprawie z załącznika do zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego wynika, że zakłady należące do skarżących, o których mowa w tym rozporządzeniu, zostały wymienione w czterech różnych tabelach. Pierwsza tabela dotyczy mięsa hodowlanych zwierząt kopytnych (sekcja I nomenklatury sektorowej) i zawiera jeden zakład należący do pierwszej skarżącej. Druga tabela dotyczy mięsa drobiowego i zajęczaków (sekcja II nomenklatury sektorowej) i zawiera osiem zakładów należących do pierwszej skarżącej oraz dwa zakłady należące do drugiej skarżącej. Trzecia tabela dotyczy mięsa mielonego, [surowych] wyrobów mięsnych i mięsa odkostnionego mechanicznie (sekcja V nomenklatury sektorowej) i figuruje w niej między innymi osiem zakładów należących do pierwszej skarżącej i jeden zakład należący do drugiej skarżącej. Czwarta tabela dotyczy produktów mięsnych (sekcja VI nomenklatury sektorowej) i zawiera sześć zakładów należących do pierwszej skarżącej.

84 W motywach 4 i 5 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego Komisja wskazała, że władze brazylijskie zostały wezwane do podjęcia niezbędnych działań naprawczych w celu zaradzenia poważnym i powtarzającym się przypadkom niezgodności z wymogami Unii z powodu obecności salmonelli w mięsie drobiowym i surowych wyrobach z mięsa drobiowego. Tymczasem z informacji dostarczonych przez władze tego państwa, jak również z wyników kontroli urzędowych przeprowadzanych na granicach Unii wynika, że nie zostały podjęte wymagane działania, wobec czego wprowadzenie do obrotu wyrobów pochodzących ze wskazanych zakładów stanowiło zagrożenie dla zdrowia publicznego. Uzasadnienie to dotyczy dziesięciu zakładów należących do skarżących i wymienionych w drugiej tabeli załącznika do rzeczonego rozporządzenia wykonawczego.

85 Ponadto zgodnie z motywem 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego dochodzenia dotyczące przypadków oszustw wykrytych w Brazylii w marcu 2018 r. wskazują, że nie było wystarczających gwarancji, aby stwierdzić, że zakłady należące do skarżących i usunięte ze spornych wykazów spełniają odnośne wymogi Unii. Uzasadnienie to dotyczy wszystkich zakładów skarżących wymienionych w czterech tabelach załącznika do zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego. W tym względzie należy stwierdzić, że sam charakter wspomnianego oszustwa, dotyczącego wydawania świadectw laboratoryjnych w odniesieniu do mięsa, w tym mięsa drobiowego, i produktów mięsnych wywożonych do Unii może podważyć wiarygodność gwarancji, jakie władze brazylijskie powinny zaoferować na podstawie art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, co w myśl tego samego motywu sprawia, że produkty pochodzące z tych zakładów mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

86 Uzasadnienie to zawiera wszystkie informacje pozwalające zrozumieć, w świetle obowiązujących ram prawnych, względy leżące u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego w dziedzinie mięsa i produktów mięsnych, w tym mięsa drobiowego.

87 Elementy wymienione w spornym rozporządzeniu wykonawczym odnoszą się bowiem do uchybień właściwych władz brazylijskich w związku z gwarancjami, które władze te powinny dostarczyć, w rozumieniu art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, co jest okolicznością wykazującą oczywisty związek z ochroną zdrowia publicznego, którego ochrona stanowi cel tego rozporządzenia. Uzasadnienie to pozwala również skarżącym, jako osobom mającym legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, na wniesienie skargi kwestionującej prawidłowość ustaleń leżących u podstaw działania Komisji.

88 W tym względzie, wbrew temu, co twierdzą skarżące, Komisja nie ma obowiązku wskazania w zaskarżonym rozporządzeniu wykonawczym, które konkretne ostrzeżenia wydane przez organy państw członkowskich w następstwie każdej z kontroli na granicach Unii dotyczyły poszczególnych zakładów wymienionych w załączniku do tego rozporządzenia, ani jakie szczególne okoliczności faktyczne leżą u podstaw oskarżenia o oszustwo w zakresie certyfikacji w odniesieniu do każdego ze wskazanych zakładów.

89 Z jednej strony bowiem, skoro w motywie 5 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego Komisja wskazała, że jedynie konkretne zakłady zostały usunięte z odnośnego wykazu, to skarżące są w stanie sprawdzić, czy produkty wysyłane z zakładu znajdującego się w rzeczonym załączniku były przedmiotem ostrzeżeń i czy ewentualna ich liczba może zostać uznana za znaczną. Z drugiej strony argumentacja przedstawiona w motywie 6 owego rozporządzenia wykonawczego, według której mający zastosowanie system certyfikacji obarczony jest niedociągnięciami wskazanymi w dokumentach dotyczących dochodzeń prowadzonych przez policję i brazylijskie organy władzy sądowniczej w dziedzinie mięsa i produktów mięsnych, jest wystarczająca – w świetle przywołanego celu ochrony zdrowia ludzi – do uzasadnienia rozstrzygnięcia zawartego w akcie takim jak to rozporządzenie wykonawcze. Ponadto okoliczność, że władze brazylijskie same wykryły oszustwo, oraz fakt, że podjęły one będące wciąż w toku dochodzenia, nie świadczy o jakiejkolwiek sprzeczności w uzasadnieniu. Biorąc bowiem pod uwagę zadeklarowany i zgodny z rozporządzeniem nr 854/2004 cel, jakim jest ochrona zdrowia ludzi, Komisja jest uprawniona do reagowania na konkretne podejrzenia oszustw dotyczących certyfikacji produktów, jeżeli te podejrzenia budzą poważne wątpliwości co do systemowej zdolności organów państwa trzeciego do udzielenia gwarancji przewidzianych w art. 12 ust. 2 tego rozporządzenia, nie czekając na ostateczny wynik tych dochodzeń.

90 Wreszcie wbrew temu, co twierdzą skarżące, sektor mięsa zwierząt kopytnych oraz sektor produktów mięsnych są objęte motywem 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, który odnosi się do „mięsa” w ogólności. Okoliczność ta wyjaśnia, dlaczego niektóre zakłady należące do skarżących figurują w tabelach pierwszej i czwartej załącznika do omawianego rozporządzenia wykonawczego, poświęconych wspomnianym produktom.

91 Wobec powyższego zarzut pierwszy powinien zostać oddalony.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu prawa do obrony skarżących

92 Skarżące podnoszą, że okoliczności towarzyszące przyjęciu zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego świadczą o naruszeniu ich prawa do obrony chronionego na mocy art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ich zdaniem Komisja nie poinformowała ich o zgromadzonych przeciwko nim dowodach ani nie wezwała ich do zajęcia stanowiska w tym względzie przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego. Twierdzą one nawet, że instytucja ta nie uwzględniła wniosków, które formułowały one w celu przedstawienia ich stanowiska w sprawie. Tymczasem procedura ustanowiona w art. 12 rozporządzenia nr 854/2004 skutkuje, na mocy aktu Komisji, utratą przez nie prawa do wywozu określonych produktów na rynek Unii ze względu na okoliczności faktyczne dotyczące ich indywidualnego zachowania. Skarżące wywodzą z tego, że możliwość dialogu z władzami brazylijskimi nie stanowi substytutu poszanowania ich prawa do obrony przez instytucję będącą autorem niekorzystnego dla nich aktu.

93 Zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych prawo do dobrej administracji obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację. Poszanowanie prawa do obrony w trakcie każdego postępowania dotyczącego danego podmiotu i mogącego doprowadzić do wydania niekorzystnego dla niego aktu stanowi bowiem podstawową zasadę prawa Unii, której przestrzeganie powinno być zagwarantowane nawet w przypadku braku odpowiednich uregulowań proceduralnych. Zasada ta wymaga, aby adresaci decyzji, które dotyczą w sposób istotny ich interesów, mieli możliwość przedstawienia w sposób użyteczny swojego stanowiska na temat okoliczności uwzględnionych na ich niekorzyść w celu uzasadnienia spornego aktu (wyroki: z dnia 21 września 2000 r., Mediocurso/Komisja, C-462/98 P, EU:C:2000:480, pkt 36, 43; z dnia 1 października 2009 r., Foshan Shunde Yongjian Housewares i Hardware/Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, pkt 83).

94 Natomiast, co się tyczy aktów o charakterze generalnym, o ile nie istnieje przepis, który wyraźnie stanowi inaczej, to ani proces przygotowywania takich aktów, ani sam charakter owych aktów nie wymagają, zgodnie z zasadami ogólnymi prawa Unii, takimi jak prawo do bycia wysłuchanym oraz prawo do konsultacji i informacji, udziału zainteresowanych osób (postanowienia: z dnia 30 września 1997 r., Federolio/Komisja, T-122/96, EU:T:1997:142, pkt 75; z dnia 11 września 2007 r., Honig-Verband/Komisja, T-35/06, EU:T:2007:250, pkt 45; wyrok z dnia 15 września 2016 r., TAO-AFI i SFIE-PE/Parlament i Rada, T-456/14, EU:T:2016:493, pkt 69).

95 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 23–38 powyżej, zaskarżone rozporządzenie wykonawcze stanowi akt o charakterze generalnym wydany na podstawie ocen dotyczących braku wiarygodności gwarancji udzielonych przez władze brazylijskie w świetle skutecznego stosowania ich ustawodawstwa krajowego przez niektóre zakłady znajdujące się w tym państwie trzecim.

96 Wynika z tego, że postępowanie, które doprowadziło do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, nie zostało wszczęte w stosunku do skarżących i nie doprowadziło do przyjęcia indywidualnego środka, którego byłyby one adresatami. Rozporządzenie nr 854/2004 nie zawiera też przepisu, który przyznawałby osobom takim jak skarżące prawo do bycia wysłuchanym. Komisja nie miała zatem obowiązku wezwania skarżących do przedstawienia stanowiska w przedmiocie elementów wziętych pod uwagę w celu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, wobec czego zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu art. 12 ust. 2 i art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004

97 Zdaniem skarżących usunięcie jedynie niektórych zakładów ze spornych wykazów świadczy o tym, że Komisja dokonała oceny indywidualnego zachowania każdego z nich, podczas gdy podstawa prawna zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, a mianowicie art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004, pozwala jedynie na ocenę skuteczności właściwych władz brazylijskich.

98 Nawet jeśli względy leżące u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego odnoszą się do dokonanej przez Komisję oceny skuteczności tych władz, to zdaniem skarżących ocena ta jest obarczona oczywistymi błędami. W szczególności zdaniem skarżących, po pierwsze, skierowane do władz brazylijskich wezwanie do podjęcia niezbędnych działań naprawczych w związku z wykryciem salmonelli w mięsie drobiowym i surowych wyrobach z mięsa drobiowego odnosi się do zaleceń zawartych w sprawozdaniu z audytu przeprowadzonego w maju 2017 r. Jednakże ze sprawozdania sporządzonego po zakończeniu drugiego audytu przeprowadzonego w okresie od końca stycznia do początku lutego 2018 r. wynika, że władze brazylijskie podjęły środki wykonawcze odpowiadające owym zaleceniom.

99 Po drugie, w odniesieniu do okresu od 1 marca 2017 r. do 19 kwietnia 2018 r. jedynie 41 przypadków dotyczących dwunastu zakładów wykreślonych ze spornych wykazów i należących do skarżących było przedmiotem ostrzeżenia w systemie RASFF. Tymczasem z jednej strony w tym samym okresie ze wskazanych zakładów pochodziło 6766 kontenerów wywiezionych do Unii i poddanych kontrolom o zwiększonym poziomie, obejmującym systematyczne kontrole partii towarów przybywających do urzędów celnych, w których pobierane było cło przywozowe. Z drugiej strony w okresie od 19 czerwca 2017 r. (tj. dnia, w którym władze brazylijskie rozpoczęły kontrolę wszystkich partii przeznaczonych do wywozu) do 19 kwietnia 2018 r. w odniesieniu do dziewięciu należących do skarżących zakładów wydano od zera do dwóch ostrzeżeń w systemie RASFF, a w odniesieniu do dwóch innych zakładów ostrzeżeń takich było od czterech do sześciu. Co więcej, zawieszenie przez władze brazylijskie w marcu 2018 r. zatwierdzenia dla dwóch zakładów należących do skarżących wywierało skutki dopiero od kwietnia tego roku, wobec czego minimalna liczba ostrzeżeń w systemie RASFF w pierwszych trzech miesiącach 2018 r. nie może być przypisana temu zawieszeniu. Natomiast wydaje

się, że Komisja nie wyciągnęła żadnych wniosków z 140 ostrzeżeń w systemie RASFF, które zostały wydane w okresie od 1 marca 2017 r. do 19 kwietnia 2018 r. w odniesieniu do zakładów, które nie należą do skarżących i które nie zostały usunięte ze spornych wykazów.

100 Po trzecie, z odnośnych danych statystycznych wynika, że odsetek kontenerów pochodzących z zakładów należących do skarżących i usuniętych ze spornych wykazów, w odniesieniu do których stwierdzono obecność salmonelli w ramach kontroli o zwiększonym poziomie, stanowi około jednej trzeciej odpowiedniego odsetka stwierdzonego w odniesieniu do produktów pochodzących z zakładów europejskich, co do których uważa się mimo to, że spełniają one wymogi wynikające z przepisów prawa Unii. W przypadku siedmiu zakładów należących do skarżących odnośny odsetek wynosił między 0 a 3,1%. Ponadto w okresie od 1 stycznia do 19 kwietnia 2018 r. w systemie RASFF zgłoszono tylko jedno ostrzeżenie dotyczące zakładów należących do skarżących. Wynika z tego, że liczby ostrzeżeń w systemie RASFF dotyczących zakładów należących do skarżących nie można w żadnym wypadku uznać za znaczną i że stwierdzone przypadki niezgodności nie mogą zostać uznane za świadczące o ogólnej etyce przedsiębiorstwa. Okoliczność ta znajduje odzwierciedlenie w pierwszym projekcie rozporządzenia wykonawczego, który został przedłożony stałemu komitetowi do zaopiniowania w dniu 21 lutego 2018 r. (zob. pkt 3 powyżej) i który nie dotyczył praktycznie żadnego z zakładów należących do skarżących.

101 Po czwarte, nie wykryto żadnego przypadku salmonelli w odniesieniu do produktów mięsnych innych niż mięso drobiowe pochodzące z zakładów należących do skarżących i wykreślonych ze spornych wykazów, wobec czego motywy 4 i 5 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego są obarczone oczywistym błędem w ocenie w tym względzie.

102 Po piąte, zdaniem skarżących wnioski ze sprawozdania sporządzonego przez Komisję w 2018 r., po przeprowadzeniu przez nią drugiego audytu (zob. pkt 98 powyżej), potwierdzają to, że władze brazylijskie podjęły wszelkie konieczne działania nie tylko w celu ustalenia okoliczności faktycznych związanych z przypadkami oszustw, o których wspomniano w motywie 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, ale także w celu zapewnienia, aby produkty wywożone na rynek Unii był odtąd zgodne z ustanowionymi wymogami. Działania te uwzględniały zapobiegawcze zawieszenie, orzeczone w marcu 2018 r., możliwości wywozu w odniesieniu do niektórych zakładów należących do skarżących. Ponadto kontrole przeprowadzone przez Komisję w trzech zakładach należących do skarżących nie wykazały żadnego oczywistego uchybienia. Biorąc pod uwagę fakt, że tylko jeden zakład spośród tych należących do pierwszej skarżącej i uprawnionych do wywozu mięsa drobiowego do Unii został zakwestionowany w ramach tego dochodzenia i że postępowania sądowe, do których odwołuje się Komisja w tym samym motywie, dotyczą okresu od 2012 r. najwyżej do początku 2017 r., okoliczności, na które powołuje się Komisja, nie są w stanie podważyć wiarygodności gwarancji udzielonych przez władze brazylijskie w odniesieniu do zakładów należących do skarżących i wykreślonych ze spornych wykazów.

103 Z pkt 96–102 powyżej wynika, że argumentacja skarżących składa się z dwóch części. Część pierwsza dotyczy naruszenia prawa polegającego na naruszeniu art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004 (zob. pkt 97 powyżej). Część druga dotyczy oczywistego błędu w ocenie Komisji co do wiarygodności gwarancji udzielonych przez władze brazylijskie w odniesieniu do zakładów należących do skarżących (zob. pkt 98–102 powyżej).

104 Już na wstępie należy oddalić część pierwszą rozpatrywanego zarzutu, według której Komisja w rzeczywistości dokonała oceny indywidualnego zachowania każdego z zakładów objętych zaskarżonym rozporządzeniem wykonawczym z naruszeniem art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004 (zob. pkt 97 powyżej). Jak wynika bowiem z pkt 82–87 powyżej, zawarte w motywach owego rozporządzenia wykonawczego odniesienie do informacji dotyczących zakładów należących do skarżących i wykreślonych ze spornych wykazów zostało dokonane jedynie w zakresie, w jakim jest to konieczne do wyjaśnienia powodów, dla których – w połączeniu z zachowaniem lub oświadczeniami organów danego państwa trzeciego – Komisja uważa, że władze te nie zapewniają już gwarancji wymaganych przez art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Ponadto odniesienie to tłumaczy się

również koniecznością zachowania przez Komisję staranności i bezstronności, co oznacza, że powinna ona zbadać sprawę w sposób wyczerpujący i szczegółowy. W konsekwencji, wbrew temu, co twierdzą skarżące, okoliczność, że Komisja nie usunęła ze spornych wykazów wszystkich brazylijskich zakładów, nie oznacza, że w rzeczywistości oparła ona swą decyzję wyłącznie na zachowaniu lub wynikach wskazanych zakładów, bez uwzględnienia wyników działań władz brazylijskich wpływających na wiarygodność gwarancji, które władze tego państwa powinny zaoferować.

105 Co się tyczy drugiej części zarzutu, zawiera ona zastrzeżenia kwestionujące zarówno argument oparty na liczbie ostrzeżeń w systemie RASFF wystosowanych w przedmiocie obecności salmonelli w mięsie drobiowym (motywy 4 i 5 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego), jak i argument dotyczący oszustwa związanego z fałszowaniem świadectw brazylijskich laboratoriów w odniesieniu do jakości mięsa w ogólności, w tym mięsa drobiowego (motyw 6 rzeczonego rozporządzenia wykonawczego).

106 Środki mające na celu wykonanie art. 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 854/2004, które wynikają z publikowania online spornych wykazów, świadczą o tym, że umieszczane w tych wykazach zakłady są klasyfikowane według państw i sektorów działalności. W związku z tym, jak wskazano w pkt 83 powyżej, zakłady należące do skarżących zostały wykreślone z czterech różnych wykazów dotyczących, odpowiednio, mięsa hodowlanych zwierząt kopytnych (sekcja I nomenklatury sektorowej, tabela 1 załącznika do zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego), mięsa drobiowego i zajęczaków (sekcja II nomenklatury sektorowej, tabela 2 tego załącznika), mięsa mielonego, [surowych] wyrobów mięsnych i mięsa odkostnionego mechanicznie (sekcja V nomenklatury sektorowej, tabela 3 do wskazanego załącznika) oraz produktów mięsnych (sekcja VI nomenklatury sektorowej, tabela 4 rzeczonego załącznika). Każdemu z zakładów ujętych w spornych wykazach przyporządkowano numer zatwierdzenia udzielonego przez właściwy organ brazylijski.

107 Należy przypomnieć, że argumenty przedstawione w motywach 4–6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego (zob. pkt 105 powyżej) uzasadniają łącznie wykreślenie ze spornych wykazów dziesięciu zakładów figurujących w tabeli 2 załącznika do zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, jako zakładów, z których mięso drobiu i zajęczaków może być przywożone do Unii (sekcja II nomenklatury sektorowej). Natomiast w odniesieniu do zakładów figurujących w tabelach 1, 3 i 4 załącznika do zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego (sekcje I, V i VI nomenklatury sektorowej) jedynie argument dotyczący wspomnianych wyżej przypadków oszustw leży u podstaw ich wykreślenia z tych wykazów jako zakładów, z których mięso hodowlanych zwierząt kopytnych, mięso mielone, surowe wyroby mięsne, produkty mięsne i mięso odkostnione mechanicznie mogą być przywożone do Unii.

108 Wynika z tego, że o ile oceny Komisji dotyczące przypadków oszustw związanych z fałszowaniem świadectw laboratoriów brazylijskich odnoszących się do jakości mięsa w ogólności, w tym mięsa drobiowego, nie są niezgodne z prawem, o tyle są one wystarczające, aby uzasadnić w sposób wymagany prawem zaskarżone rozporządzenie wykonawcze. W pierwszej kolejności należy zatem zbadać zastrzeżenia podniesione przez skarżące przeciwko wspomnianym ocenom.

109 W tym względzie, gdy Komisja przedstawia argumenty uzasadniające przyjęcie aktu takiego jak zaskarżone rozporządzenie wykonawcze, sprawowana przez sąd Unii kontrola zgodności z prawem dotyczy prawidłowości przedstawionych tam ustaleń faktycznych oraz tego, czy owe okoliczności faktyczne mogą, ze względu na swój charakter, osłabić zaufanie Komisji do wiarygodności gwarancji, jakie powinny zostać udzielone przez właściwe organy państwa trzeciego w rozumieniu art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 (zob. pkt 29 powyżej). Natomiast biorąc pod uwagę szeroki zakres uznania, jakim dysponuje Komisja przy ustalaniu progu, poniżej którego nie uznaje ona już owych gwarancji za wiarygodne (zob. pkt 80 powyżej), zadaniem sądu Unii w ramach kontroli legalności, którą sprawuje on na podstawie art. 263 akapit pierwszy TFUE, nie jest zastępowanie własną oceną oceny dokonanej przez Komisję w odniesieniu do poziomu tego progu. Jednakże sąd Unii powinien mieć możliwość stwierdzenia oczywistego błędu w ocenie, jeżeli w konkretnym przypadku Komisja ustaliła dany próg na poziomie, który w oczywisty sposób wpływa na wiarygodność jej wniosków co do wiarygodności tych gwarancji.

110 W niniejszej sprawie, zgodnie z motywem 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, informacje przekazane Komisji przez właściwe organy brazylijskie odnoszą się do przypadków oszustw wykrytych w marcu 2018 r. w Brazylii w odniesieniu do świadectw laboratoryjnych dotyczących mięsa, w tym mięsa drobiowego, i produktów mięsnych wywożonych do Unii. Zgodnie z tym motywem toczące się dochodzenia i niedawne działania sądów w Brazylii wskazują, że nie istnieją wystarczające gwarancje, aby stwierdzić, że zakłady skarżących spełniają odnośne wymogi Unii, w związku z czym produkty pochodzące z ich zakładów mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego.

111 Skarżące podnoszą w pierwszej kolejności, że sprawozdania sporządzone w wyniku dwóch audytów przeprowadzonych przez Komisję w Brazylii podważają te oceny.

112 Należy zaznaczyć, że w maju 2017 r. Komisja przeprowadziła pierwszy audyt w Brazylii na podstawie art. 46 rozporządzenia nr 882/2004. Audyt ten ujawnił szereg niedociągnięć związanych z następującymi aspektami:

– kontrole i nadzór sprawowane przez właściwe organy;

– konflikty interesów;

– kwalifikowalność surowców;

– obecność urzędowych lekarzy weterynarii;

– powtórny wywóz towarów odrzuconych w następstwie ostrzeżeń w systemie RASFF;

– aktualizacja wykazów zakładów uprawnionych do wywozu na rynek Unii;

– badania na obecność salmonelli.

113 Następnie, w okresie od 22 stycznia do 5 lutego 2018 r., Komisja przeprowadziła w Brazylii drugi audyt.

114 O ile prawdą jest, że sprawozdanie z drugiego audytu wskazuje na pewną poprawę wyników właściwych organów w dziedzinach wymienionych w pkt 112 powyżej, o tyle wnioski sformułowane w tym sprawozdaniu nie podważają oceny zawartej w motywie 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego.

115 Zarówno z treści ustaleń, jak i wniosków zawartych w sprawozdaniu z drugiego audytu wynika bowiem, że opisuje on działania podjęte przez władze krajowe w celu zaradzenia systemowym brakom w zakresie: częstotliwości kontroli; konfliktów interesów dotyczących kontrolerów; jakości surowców; zatrudnienia odpowiedniej liczby urzędowych lekarzy weterynarii, pozwalającej zapewnić ich rzeczywistą obecność w celu wykonania powierzonych im zadań; środków niezbędnych do uniknięcia sytuacji, w której partie towaru objęte ostrzeżeniem w systemie RASFF zostaną ponownie wywiezione do Unii; aktualizowania we właściwym czasie wykazów zakładów uprawnionych do dokonywania wywozu na ten rynek i wreszcie pobierania próbek do badań na obecność salmonelli.

116 Tymczasem, nawet jeśli ustalenia faktyczne leżące u podstaw wniosków sprawozdania z drugiego audytu odnoszą się do działań właściwych władz podejmowanych w stosunku do niektórych zakładów wytypowanych do celów audytu, to wnioski wskazujące na ulepszenia wprowadzone przez te władze odnoszą się do ogółu wyników ich działań. I tak wnioski sformułowane w tym sprawozdaniu wskazują na systemowe braki wynikające z nieprawidłowego funkcjonowania właściwych organów pod względem metod pracy i stanu personelu, które wymagają usprawnień, takich jak przyspieszenie procedury aktualizacji wykazów zakładów. Jak podnosi bowiem Komisja, art. 46 rozporządzenia nr 882/2004, który stanowi podstawę prawną upoważniającą tę instytucję do przeprowadzania tych kontroli, przewiduje, że ich celem jest umożliwienie jej sprawdzenia zgodności z przepisami Unii dotyczącymi

pasz, żywności i zdrowia zwierząt lub równoważności z tymi przepisami ustawodawstwa i systemów państw trzecich. Ze względu na charakter tych kontroli nie mają one zatem na celu wykrycia indywidualnych zachowań, takich jak szeroko zakrojone fałszowanie świadectw z udziałem pracowników i kadry kierowniczej konkretnego przedsiębiorstwa. W każdym razie należy dodać, że okoliczności wskazane w motywie 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego zostały podane do wiadomości Komisji w marcu 2018 r., podczas gdy audyt, o którym mowa, został zakończony już w dniu 5 lutego tego samego roku.

117 W tym kontekście należy stwierdzić, że elementy przedstawione w pkt 97–104 odpowiedzi na skargę potwierdzają w sposób wymagany prawem argumenty przedstawione w motywie 6 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego.

118 W szczególności z elementów tych, a zwłaszcza z wydanego w dniu 4 marca 2018 r. orzeczenia właściwego sądu zezwalającego na przeprowadzenie kontroli na miejscu w stosunku do szeregu osób fizycznych wynika, że dochodzenia prowadzone przez brazylijską policję federalną oraz organy sądowe odnoszą się do przypadków znaczących oszustw w postaci fałszowania świadectw dotyczących produktów pochodzenia zwierzęcego z udziałem personelu wyższego szczebla, których członkowie zarządu skarżących mieli świadomość. W orzeczeniu tym mowa jest o stosowanych w ramach grupy, do której należą skarżące, praktykach mających na celu udaremnienie publicznego systemu kontroli sanitarnych za pomocą sfałszowanych świadectw. W tym kontekście okoliczność – o ile zostanie ona wykazana – że w chwili sporządzania tego dokumentu dotyczyło to bezpośrednio tylko jednego zakładu figurującego dotąd w spornych wykazach, a mianowicie zakładu, któremu udzielono zatwierdzenia nr 1001, nie ma wpływu na dokonaną przez Komisję ocenę zakresu zagrożenia, jakie stwarza takie zachowanie, a w konsekwencji na poziom wiarygodności gwarancji udzielonych przez władze brazylijskie właśnie w celu przeciwdziałania zagrożeniom tego rodzaju. Co więcej, jak podnosi Komisja, pełna integracja tej grupy przedsiębiorstw powoduje, że jej produkty muszą być przemieszczane między poszczególnymi zakładami w celu poddania ich niezbędnym procesom przetwórczym. Ponadto ewentualne zaangażowanie członków zarządu oraz personelu wyższego szczebla skarżących nie pozwala stwierdzić z całą pewnością, dopóki nie zakończy się trwające wciąż dochodzenie, że zarzucane działania ograniczały się do jednego zakładu.

119 W tym względzie należy zauważyć, że pismem z dnia 5 marca 2018 r. Komisja zwróciła się do władz brazylijskich w ramach kontaktów w przedmiocie oszustwa dotyczącego certyfikacji mięsa w związku z obecnością bakterii salmonelli. W tym kontekście Komisja najpierw przypomniała, że wielokrotnie wzywała wspomniane władze do objęcia prowadzonym przez nie dochodzeniem wszystkich wywożących produkty mięsne do Unii zakładów położonych we wszystkich brazylijskich stanach, a następnie zażądała, po pierwsze, szczegółowych informacji dotyczących pierwszej skarżącej i pięciu laboratoriów, które wydawały się związane z oszukańczą działalnością w świetle najnowszych reportaży prasowych, a po drugie, natychmiastowego wstrzymania wywozu wszystkich partii towaru pochodzących od pierwszej skarżącej lub certyfikowanych przez wskazane laboratoria.

120 W odpowiedzi na to żądanie pismem z dnia 15 marca 2018 r. brazylijskie ministerstwo rolnictwa poinformowało Komisję, że zawiesiło certyfikację w odniesieniu do siedmiu zakładów należących do skarżących i że utrzymuje w mocy wcześniej orzeczone zawieszenie w odniesieniu do trzech innych zakładów należących do skarżących.

121 Na podstawie dwóch postanowień z dnia 17 kwietnia 2018 r. władze brazylijskie uchyliły jednak zawieszenie w odniesieniu do wszystkich zakładów z wyjątkiem zakładu objętego zatwierdzeniem nr 466, nie przedstawiając namacalnych dowodów uzasadniających ten korzystny dla skarżących środek, mimo że dochodzenie było jeszcze na wczesnym etapie.

122 Tymczasem, jak podnosi Komisja, okoliczności te obiektywnie podważają jej zaufanie do gwarancji udzielonych przez władze brazylijskie w odniesieniu do zakładów należących do skarżących i nie wskazują – w świetle szerokiego zakresu uznania, jakim dysponuje ona przy ustalaniu progu, poniżej którego gwarancje te nie powinny już być uznawane za wiarygodne (zob. pkt 79, 80 i 109 powyżej) – na popełnienie przez nią oczywistego błędu w ocenie.

123 W tym względzie bez znaczenia jest okoliczność, że w chwili przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego dochodzenia nie były jeszcze ukończone, wobec czego oświadczenia organów policji i wymiaru sprawiedliwości w przedmiocie ustaleń poczynionych w ramach tych dochodzeń nie przesądzają o ostatecznych wnioskach. Jak bowiem wskazano w pkt 74–82 powyżej, celem wspomnianego rozporządzenia wykonawczego nie jest cofnięcie jakiegokolwiek indywidualnego uprawnienia przysługującego skarżącym, co wymagałoby uprzedniego wszczęcia dochodzenia prowadzącego do ostatecznych wniosków. Jego jedynym celem jest ustalenie zakresu istniejącego w dalszym ciągu zaufania Komisji do gwarancji oferowanych przez władze brazylijskie zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Tymczasem zidentyfikowane w niniejszej sprawie zagrożenia wynikające z uchybień, których dopuściły się władze brazylijskie (zob. pkt 117–122 powyżej), są bezpośrednio związane z wymogami w zakresie zdrowia ludzi i zwierząt, których spełnienia wymaga się w art. 11 i 12 tego rozporządzenia. Wynika stąd, że wskazane rozporządzenie wykonawcze może zgodnie z prawem zostać oparte, tak jak w tym wypadku, na elementach, które obiektywnie mogą podważyć to zaufanie.

124 W konsekwencji oceny Komisji dotyczące przypadków oszustw związanych z fałszowaniem świadectw brazylijskich laboratoriów dotyczących jakości mięsa w ogólności, w tym mięsa drobiowego, są wystarczające do uzasadnienia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, wobec czego należy oddalić drugą część zarzutu trzeciego, bez potrzeby badania argumentów skarżących dotyczących liczby ostrzeżeń w systemie RASFF w przedmiocie obecności salmonelli w mięsie drobiowym (zob. pkt 107 i 108 powyżej).

125 Ponieważ pierwsza część zarzutu trzeciego również została oddalona (zob. pkt 104 powyżej), zarzut ten należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady niedyskryminacji

126 Zdaniem skarżących z analizy istotnych danych statystycznych wynika, że istnieją inne zakłady, które były przedmiotem proporcjonalnie większej liczby ostrzeżeń w systemie RASFF niż zakłady należące do skarżących, przy czym owe inne zakłady nie zostały usunięte ze spornych wykazów. W konsekwencji uważają one, że należące do nich zakłady znajdują się w sytuacji porównywalnej – w świetle kryteriów przyjętych w motywach 4 i 5 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego – z sytuacją tych innych zakładów. Wynika z tego ich zdaniem, że oceny zagrożenia dla zdrowia publicznego dotyczące tych dwóch kategorii zakładów nie mogą być rozbieżne, ponieważ nawiązania Komisji do przypadków oszustw, o których mowa w motywie 6 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego, dotyczą jedynie oskarżeń skierowanych do ograniczonej liczby zakładów.

127 Należy przypomnieć, że skarżące wnoszą do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, na mocy którego dwanaście należących do nich zakładów zostało wykreślonych ze spornych wykazów. Tymczasem z analizy dotyczącej zarzutu trzeciego wynika, że owo rozporządzenie wykonawcze mogło zostać skutecznie przyjęte z uwagi na zastrzeżenie dotyczące wspomnianych w motywie 6 tego aktu przypadków oszustw związanych z fałszowaniem brazylijskich świadectw laboratoryjnych (zob. punkty 107, 108 i 124 powyżej). W zarzucie czwartym skarżące twierdzą jednak, że Komisja naruszyła zasadę niedyskryminacji, powołując się na drugi z argumentów podniesionych przez tę instytucję w celu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego, a mianowicie argument oparty na liczbie ostrzeżeń w systemie RASFF dotyczących obecności salmonelli w mięsie drobiowym (motywy 4 i 5 wskazanego rozporządzenia wykonawczego). W tym

względzie należy stwierdzić, że nawet jeśli Komisja powinna była uznać, iż gwarancje udzielone przez władze brazylijskie w stosunku do innych zakładów z tego państwa trzeciego również nie są wiarygodne, to okoliczność ta w żaden sposób nie wpływa na zgodność z prawem tego rozporządzenia wykonawczego w odniesieniu do zakładów należących do skarżących.

128 Wobec powyższego nie można uznać, że przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego narusza zasadę niedyskryminacji, w związku z czym zarzut czwarty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności

129 Po pierwsze, skarżące podnoszą, że wykreślenie należących do nich zakładów ze spornych wykazów stanowi oczywiście niekonieczny środek, ponieważ inne, mniej dotkliwe środki, takie jak wzmożone kontrole przy wywozie i na granicy Unii, wystarczyłyby do zapewnienia realizacji celu wytyczonego w zaskarżonym rozporządzeniu wykonawczym. Po drugie, ich zdaniem dochodzenia w sprawie przypadków oszustw, o których mowa w motywie 6 rzeczonego rozporządzenia wykonawczego, dotyczą tylko jednego z należących do nich zakładów, podczas gdy dochodzenia dotyczące innej sprawy wymienionej przez Komisję w odpowiedzi na skargę dotyczą tylko czterech należących do nich zakładów, z których tylko jeden realizował wywóz do Unii mięsa drobiowego i surowych wyrobów z mięsa drobiowego, i to w ograniczonych ilościach.

130 Należy przypomnieć, że zaskarżone rozporządzenie wykonawcze opiera się na stwierdzeniu Komisji, iż gwarancje dostarczone przez władze brazylijskie zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 nie są już wiarygodne w odniesieniu do zakładów należących do skarżących. Mając na uwadze fakt, że – jak wynika z analizy dotyczącej zarzutu trzeciego – oceny Komisji odnoszące się do braku wiarygodności wspomnianych gwarancji ze względu na przypadki oszustw związanych z fałszowaniem wystawianych przez brazylijskie laboratoria świadectw dotyczących jakości mięsa nie są niezgodne z prawem, wykreślenie należących do skarżących zakładów ze spornych wykazów jest środkiem, jaki Komisja powinna przyjąć zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 w związku z art. 12 ust. 4 lit. c) tego rozporządzenia. Zgodnie bowiem z tym ostatnim przepisem dany zakład może zostać wpisany do takiego wykazu tylko wtedy, gdy właściwy organ państwa trzeciego dostarczy w stosunku do niego opisane tamże gwarancje.

131 Skoro zatem Komisja stwierdziła, korzystając z przysługującego jej w tej dziedzinie zakresu uznania (zob. pkt 80 i 109 powyżej), że gwarancje dostarczone przez władze brazylijskie zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 nie są już wiarygodne w stosunku do skarżących, a tym samym nie istnieją, to wykreślenie należących do skarżących zakładów ze spornych wykazów stanowi, jak wynika z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 w związku z art. 12 ust. 4 lit. c) tego rozporządzenia, środek odpowiedni i konieczny do zaradzenia tej sytuacji.

132 Wobec tego, nawet abstrahując od faktu, że przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego produkty pochodzące z szeregu zakładów należących do skarżących i wykreślonych ze spornych wykazów były już przedmiotem kontroli o zwiększonym poziomie (zob. pkt 99 i 100 powyżej), zasada proporcjonalności nie może zobowiązywać Komisji do przyjęcia środków takich jak wzmocnienie kontroli na granicach Unii w odniesieniu do tych produktów, nawet jeśli instytucja ta nie uważa już, że gwarancje dostarczone przez władze brazylijskie w stosunku do owych zakładów są wiarygodne.

133 W związku z powyższym należy oddalić zarzut piąty, a w konsekwencji całą skargę.

W przedmiocie kosztów

134 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć je kosztami postępowania, w tym kosztami postępowania w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) BRF SA i SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA zostają obciążone kosztami Komisji, w tym kosztami postępowania w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych.

Gratsias Frimodt Nielsen Schwarcz

Valančius Frendo

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 8 lipca 2020 r.

Podpisy