Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti razširjeni senat)

z dne 8. julija 2020*

„Javno zdravje – Posebni predpisi za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi – Sprememba seznama obratov tretjih držav, iz katerih je dovoljen uvoz nekaterih proizvodov živalskega izvora, glede določenih obratov iz Brazilije – Člen 12(4)(c) Uredbe (ES) št. 854/2004 – Komitologija – Obveznost obrazložitve – Pravica do obrambe – Pooblastila Komisije – Enako obravnavanje – Sorazmernost“

V zadevi T-429/18,

BRF SA s sedežem v Itajaíju (Brazilija),

SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA s sedežem v Itajaíju,

ki ju zastopata D. Arts in G. van Thuyne, odvetnika,

tožeči stranki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo A. Lewis, B. Eggers in B. Hofstötter, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2018/700 z dne 8. maja 2018 o spremembi seznamov obratov tretjih držav, iz katerih je dovoljen uvoz navedenih proizvodov živalskega izvora, glede določenih obratov iz Brazilije (UL 2018, L 118, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (peti razširjeni senat),

v sestavi D. Gratsias (poročevalec), predsednik, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, V. Valančius, sodniki, in R. Frendo, sodnica,

sodna tajnica: S. Spyropoulos, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 21. januarja 2020

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeči stranki, BRF SA in SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA, sta del skupine BRF capital, ki je vertikalno integrirana in dejavna v proizvodnji in distribuciji mesa, vključno s perutninskim mesom, v več kot 150 državah. Navedena skupina je leta 2017 preko tožečih strank iz Brazilije na trg Evropske unije izvozila 152.107 ton perutnine, kar pomeni približno 38 % celotnega uvoza iz te države za to leto.

2 Deset obratov v lasti prve tožeče stranke in dva obrata v lasti druge, ki kot podjetji izvoznici na trg Unije izvažata meso in mesne proizvode, vključno s perutninskim mesom, je bilo na seznamih, sestavljenih v skladu s členom 12 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 854/2004 z dne 29. aprila 2004 o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 75). Na zadevnih seznamih so obrati, katerih proizvode živalskega izvora je mogoče uvoziti v Unijo.

3 Evropska komisija je 21. februarja 2018 Stalni odbor za rastline, živali, hrano in krmo (v nadaljevanju: stalni odbor) v skladu s členom 12(4)(c) Uredbe št. 854/2004 zaprosila za mnenje o osnutku izvedbene uredbe o odstranitvi nekaterih obratov tretjih držav s seznama obratov, iz katerih je proizvode živalskega izvora mogoče uvoziti v Unijo. Vsi zadevni obrati so bili v Braziliji.

4 Komisija je 10. aprila 2018 stalnemu odboru predložila prvo spremenjeno različico osnutka izvedbene uredbe iz točke 3 zgoraj. Komisija je 19. aprila 2018 predložila drugo spremenjeno različico navedenega osnutka. Navedeni odbor je o njej razpravljal na sestanku 19. aprila 2018 in je istega dne podal pozitivno mnenje.

5 Komisija je 8. maja 2018 sprejela Izvedbeno uredbo (EU) 2018/700 o spremembi seznamov obratov tretjih držav, iz katerih je dovoljen uvoz navedenih proizvodov živalskega izvora, glede določenih obratov iz Brazilije (UL 2018, L 118, str. 1; v nadaljevanju: izpodbijana izvedbena uredba).

6 V skladu z izpodbijano izvedbeno uredbo je bilo z zadevnih seznamov odstranjeno določeno število brazilskih obratov, med njimi tudi dvanajst obratov, navedenih zgoraj v točki 2, ki so v lasti tožečih strank.

7 Iz uvodnih izjav od 4 do 6 izpodbijane izvedbene uredbe je razvidno, da odločitev o odstranitvi navedenih obratov s teh seznamov temelji na uradnem obvestilu prek sistema hitrega obveščanja (v nadaljevanju: RASFF) o „velikem številu resnih in ponavljajočih se primerov“ neskladnosti z zahtevami Unije zaradi prisotnosti salmonele v perutninskem mesu in pripravkih iz perutninskega mesa, ki izvirajo iz teh obratov. Poleg tega naj brazilski organi ne bi sprejeli potrebnih ukrepov za obravnavanje ugotovljenih pomanjkljivosti, tako da za te organe ni več bilo mogoče šteti, da zagotavljajo potrebna jamstva glede spoštovanja pravil o javnem zdravju pri uvozu zadevnih proizvodov.

8 Poleg tega naj bi bilo iz informacij brazilskih organov tudi razvidno, da so bili marca 2018 v Braziliji ugotovljeni primeri goljufije v zvezi z laboratorijskim certificiranjem za meso in mesne proizvode, izvožene v Unijo. V preiskavah v zvezi s tem naj bi bilo navedeno, da glede obratov tožečih strank ni bilo zadostnih jamstev glede spoštovanja zahtev Unije.

Postopek in predlogi strank

9 Tožeči stranki sta 13. julija 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili to tožbo. Odgovor na tožbo, replika in duplika so bili vloženi 28. septembra 2018, 22. novembra 2018 oziroma 7. januarja 2019.

10 Tožeči stranki sta z ločenim aktom, zabeleženim s številko zadeve T-429/18 R, v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 13. julija 2018 vložili predlog za odlog izvršitve izpodbijane izvedbene uredbe.

11 Stranke so bile z dopisom z dne 9. januarja 2019 obveščene o koncu pisnega dela postopka in o možnosti, da predlagajo obravnavo pod pogoji iz člena 106 Poslovnika Splošnega sodišča. Tožeči stranki sta z dopisom z dne 30. januarja 2019 predlagali razpis obravnave.

12 Predsednik Splošnega sodišča je s sklepom z dne 13. februarja 2019, BRF in SHB Comércio e Indústria de Alimentos/Komisija (T-429/18 R, neobjavljen, EU:T:2019:98), zavrnil predlog za odlog izvršitve izpodbijane izvedbene uredbe, odločitev o stroških pa je bila pridržana.

13 Ker sta bila člana petega senata zadržana, sta bila za dopolnitev sestave senata določena druga sodnika.

14 Splošno sodišče je na predlog petega senata na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo dodeli razširjenemu senatu.

15 V okviru ukrepov procesnega vodstva, sprejetih 29. januarja, 12. septembra in 21. novembra 2019, je Splošno sodišče stranke pozvalo, naj odgovorijo na vrsto vprašanj in predložijo nekatere dokumente. Stranke so se na te pozive odzvale v za to določenih rokih.

16 Obravnava je bila 21. januarja 2020.

17 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:

– izpodbijano izvedbeno uredbo v celoti razglasi za nično ali, podredno, v delu, v katerem se nanaša na obrate v njuni lasti;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

Pravo

19 Tožeči stranki v utemeljitev tožbe navajata šest tožbenih razlogov, ki se nanašajo na:

– kršitev obveznosti obrazložitve;

– kršitev njune pravice do obrambe;

– kršitev členov 12(2) in (4)(c) Uredbe št. 854/2004;

– kršitev načela prepovedi diskriminacije;

– kršitev načela sorazmernosti;

– kršitev člena 291(3) PDEU ter členov 3, 10 in 11 Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL 2011, L 55, str. 13).

20 Komisija izpodbija utemeljenost vseh tožbenih razlogov, poleg tega pa zatrjuje, da tožeči stranki nista upravičeni predlagati razglasitve ničnosti izpodbijane izvedbene uredbe v celoti, ker je namen te uredbe s seznamov, sestavljenih v skladu s členom 12 Uredbe št. 854/2004, poleg dvanajstih obratov v lasti tožečih strank, odstraniti osem drugih obratov, ki niso povezani s tožečima strankama.

21 Ugotoviti je treba torej, v kolikšni meri imata tožeči stranki procesno upravičenje za razglasitev ničnosti izpodbijane izvedbene uredbe.

Procesno upravičenje tožečih strank

22 Da bi se lahko odločilo o procesnem upravičenju tožečih strank, je treba najprej presoditi naravo izpodbijane izvedbene uredbe. Ta presoja zahteva predstavitev okvira, v katerem se sprejme tovrstna izvedbena uredba.

23 V zvezi s tem je treba navesti, da Uredba št. 854/2004 v skladu z njenim členom 1(1) določa posebne predpise za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora. Tako je v poglavju II navedene uredbe, ki vsebuje člene od 3 do 8, urejen uradni nadzor v zvezi z obrati Unije, medtem ko so v poglavju III te uredbe, ki vsebuje člene od 10 do 15, urejeni postopki v zvezi z uvozom.

24 Glede postopkov v zvezi z uvozom člen 11(1) Uredbe št. 854/2004 določa, da se proizvodi živalskega izvora uvažajo samo iz tretje države ali dela tretje države, ki je na seznamu, ki ga Komisija sestavi in posodablja v skladu z izvedbenim aktom, sprejetim v skladu s postopkom iz člena 19(2) iste uredbe.

25 Pogoji, ki jih mora tretja država izpolnjevati, da bi bila uvrščena na tak seznam, so določeni v odstavkih od 2 do 4 člena 11 Uredbe št. 854/2004, kakor so bili spremenjeni v skladu s členom 60 Uredbe (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 200), ki napotujejo na člena 46 in 48 zadnjenavedene uredbe.

26 Ti pogoji se v bistvu nanašajo na zagotovitev pristojnih organov tretje države v zvezi z zadostnimi jamstvi glede skladnosti ali enakovrednosti določb njihove nacionalne zakonodaje z zakonodajo Unije o krmi in živilih ter pravili o zdravstvenem varstvu živali. V tem okviru je treba prav tako upoštevati zakonodajo tretje države, ki se nanaša zlasti na proizvode živalskega izvora, uporabo zdravil za uporabo v veterinarski medicini, pripravo in uporabo krme ter na higienske razmere. Komisija lahko za to v tretji državi izvede uradni nadzor. Ta uradni nadzor se nanaša zlasti na zakonodajo tretje države, organizacijo, pristojnosti in stopnjo neodvisnosti pristojnih organov, izobraženost njihovega osebja, njihove vire, učinkovitost njihovega delovanja ter nazadnje na jamstva, ki jih lahko da tretja država glede skladnosti ali enakovrednosti z zahtevami prava Unije.

27 V zvezi s tem je treba prav tako navesti, da je Brazilija, prvič, navedena v Prilogi I k Uredbi Komisije (ES) št. 798/2008 z dne 8. avgusta 2008 o določitvi seznama tretjih držav, ozemelj, območij ali kompartmentov, iz katerih se dovolita uvoz perutnine in perutninskih proizvodov v Skupnost in njihov tranzit skozi Skupnost, ter zahtevah za izdajanje veterinarskih spričeval (UL 2008, L 226, str. 1), in drugič, v Prilogi II k Uredbi Komisije (EU) št. 206/2010 z dne 12. marca 2010 o seznamih tretjih držav, njihovih ozemelj ali delov, iz katerih se odobri vnos nekaterih živali in svežega mesa v Evropsko unijo, ter o zahtevah za izdajo veterinarskih spričeval (UL 2010, L 73, str. 1). Ti uredbi sta bili sprejeti zlasti na podlagi člena 11(1) Uredbe št. 854/2004.

28 Vendar ta navedba Brazilije ne zadostuje za uvoz proizvodov živalskega izvora iz te države na ozemlje Unije. Člen 12(1) Uredbe št. 854/2004 namreč določa, da je, razen v posebnih primerih, določenih v isti določbi, proizvode živalskega izvora mogoče uvoziti v Unijo samo, če so bili odpremljeni iz obratov, uvrščenih na sezname, ki jih za to sestavljajo in posodabljajo organi zadevne tretje države, ali so bili pridobljeni ali pripravljeni v takih obratih.

29 Pogoji za uvrstitev obrata na enega od seznamov, navedenih zgoraj v točki 28, so določeni v členu 12(2) Uredbe št. 854/2004. V skladu s to določbo se obrat med drugim lahko uvrsti na takšen seznam, samo če pristojni organ tretje države porekla jamči, da:

– ta obrat, skupaj z vsemi obrati, ki obdelujejo surovine živalskega izvora, ki se uporabljajo pri izdelavi zadevnih proizvodov živalskega izvora, izpolnjuje ustrezne zahteve Unije ali zahteve, za katere je bilo ugotovljeno, da so enakovredne takšnim zahtevam, kadar se odloča, da se ta tretja država doda na zadevni seznam v skladu s členom 11;

– uradna inšpekcijska služba v tej tretji državi nadzoruje obrate in daje Komisiji na voljo, če je potrebno, vse zadevne informacije o obratih, ki pošiljajo surovine;

– ima ta inšpekcijska služba dejanske pristojnosti, da zaustavi izvoz iz obratov v Unijo, če ti obrati ne izpolnjujejo zahtev iz prve alinee zgoraj.

30 Poleg tega pristojni organi tretjih držav, uvrščenih na sezname, ki jih je Komisija sestavila in posodobila v skladu s členom 11 Uredbe št. 854/2004, v skladu s členom 12(3) iste uredbe jamčijo, da so seznami obratov iz člena 12(1) te uredbe sestavljeni, posodobljeni in sporočeni Komisiji. Ta v skladu s členom 12(5) navedene uredbe poskrbi, da so posodobljene verzije vseh seznamov, sestavljenih in posodobljenih v skladu z istim členom, na voljo javnosti.

31 Iz tega sledi, da se za uvoz proizvodov živalskega izvora na ozemlje Unije v skladu z Uredbo št. 854/2004 zahteva, da sta izpolnjena dva kumulativna pogoja.

32 Prvič, tretja država porekla teh proizvodov mora biti uvrščena na seznam držav, ki jih Komisija šteje za primerne za zagotovitev nekaterih jamstev glede njihove ureditve, ki se nanaša na proizvode živalskega izvora. Ta seznam je sestavljen in posodobljen v skladu z izvedbenim aktom, ki ga Komisija sprejme v skladu s postopkom iz člena 19(2) Uredbe št. 854/2004.

33 Drugič, zadevni proizvodi morajo izvirati iz obratov, uvrščenih na seznam, ki ga sestavi pristojni organ tretje države in za katere ta zagotovi posebna jamstva, opisana zgoraj v točkah 29 in 30.

34 Za razliko od seznamov držav, iz katerih je uvoz nekaterih proizvodov živalskega izvora dovoljen, tako sezname, ki se nanašajo na obrate izvoznike, sestavljajo in posodabljajo pristojni organi tretjih držav, ki jih sporočajo Komisiji, ta pa je zadolžena zgolj za predočitev teh seznamov javnosti.

35 Ta razdelitev nalog med Komisijo in pristojnimi organi tretjih držav, kakor je določena v Uredbi št. 854/2004, je zahtevala določitev zaščitnega ukrepa za varstvo javnega zdravja v Uniji. Zato Komisija v skladu s členom 12(4)(c) iste uredbe, kadarkoli meni, da je potrebna sprememba seznama obratov, ki ga pristojni organi tretje države sestavijo glede na zadevne informacije, kot so poročila inšpekcije Unije ali uradna obvestila prek RASFF, ki je bil v ta namen vzpostavljen v skladu s členom 50 Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463), o tem obvesti vse države članice in vključi točko na dnevni red naslednjega zasedanja zadevne sekcije Stalnega odbora, da ta po potrebi odloča v skladu s postopkom iz člena 19(2) Uredbe št. 854/2004. Na podlagi tega postopka se sprejme izvedbeni akt, kakršen je izpodbijana izvedbena uredba, s katerim se spremeni seznam obratov tretjih držav, katerih proizvode živalskega izvora je mogoče uvoziti v Unijo.

36 Člen 12(4)(c) Uredbe št. 854/2004 torej pooblašča Komisijo, da sprejme izvedbeni akt, v skladu s katerim se spremenijo seznami, ki jih sestavijo pristojni organi tretjih držav. Iz točke 29 zgoraj je razvidno, da je lahko sprememba takega seznama potrebna, kadar za pristojni organ tretje države ni več mogoče šteti, da glede nekaterih obratov zagotavlja jamstva, opisana v členu 12(2) navedene uredbe. V zvezi s tem, kot tožeči stranki poleg tega navajata v okviru tretjega tožbenega razloga (glej točko 97 spodaj), člen 12(4) te uredbe ne določa ocenjevanja Komisije glede posameznega ravnanja obratov, navedenih v njej, temveč le njeno presojo zanesljivosti jamstev, ki jih pristojni organi zagotavljajo glede teh obratov. Ta zanesljivost je lahko vprašljiva zaradi pomanjkljivosti v organizaciji in delovanju navedenih organov, pa tudi zaradi enega od ukrepov, ki ga ti sprejmejo, kadar posamezni obrati ne izpolnjujejo zahtev iz člena 12(2)(a) iste uredbe. Le če so elementi, ki se nanašajo na položaj, ki prevladuje v okviru enega ali več obratov, upoštevni za presojo zanesljivosti jamstev organov tretje države, jih Komisija po potrebi upošteva.

37 Poudariti je treba tudi, da obrati na seznamu obratov tretjih držav, katerih proizvode živalskega izvora je mogoče uvoziti v Unijo, v nasprotju s trditvijo tožečih strank (glej točko 92 spodaj) nimajo individualne pravice, ki bi jim bila dodeljena v skladu z aktom prava Unije in katere predmet bi bil izvoz njihovih proizvodov na trg Unije. Pravo Unije namreč na eni strani določa, da je izvoz živalskih proizvodov na trg Unije pogojen z uvrstitvijo zadevne tretje države na seznam iz člena 11 Uredbe št. 854/2004. Na drugi strani pa uvrstitve obratov, ki so v lasti tožečih strank, na sezname iz člena 12 iste uredbe ne izvede institucija, organ, urad ali agencija Unije, temveč jo izvedejo le organi zadevne tretje države, in to izključno za delovanje sistema jamstev, navedenega zgoraj v točkah od 23 do 34, zlasti glede njegovega drugega dela, opisanega zgoraj v točkah od 28 do 30, 33 in 34.

38 Tako izvedbeni akt, kakršna je izpodbijana izvedbena uredba, v skladu s katero Komisija nekatere obrate odstrani s seznamov, ki jih sestavijo pristojni organi tretje države, ne pomeni skupka posamičnih aktov, katerih namen je preklic pravice, ki naj bi bile podeljene tem obratom. Z zadevnim izvedbenim aktom je namreč spremenjen drugi od dveh pogojev, ki ga morajo, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 33, izpolnjevati vse pošiljke proizvodov živalskega porekla, izvožene na trg Unije, in sicer pogoj, ki se nanaša na jamstva, ki jih organi tretje države porekla zagotavljajo v zvezi z učinkovito uporabo upoštevne zakonodaje te države. Izpodbijana izvedbena uredba za to določa pravilo, v skladu s katerim uvoz proizvodov živalskega izvora na trg Unije iz obratov, na katere se nanaša ta uredba, ni več dovoljen. To pravilo velja za vse gospodarske subjekte, ki bi se lahko zanimali za uvoz takih proizvodov iz teh obratov, pa tudi za carinske organe držav članic Unije, torej se izpodbijana izvedbena uredba uporablja na splošno (glej po analogiji sodbo z dne 30. septembra 2003, Eurocoton in drugi/Svet, C-76/01 P, EU:C:2003:511, točka 73).

39 V tem okviru je treba v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU ugotoviti, ali in v kolikšni meri se izpodbijana izvedbena uredba neposredno, in če je tako, posamično nanaša na tožeči stranki.

40 V skladu z ustaljeno sodno prakso pogoj, da se mora akt, ki je predmet tožbe, neposredno nanašati na fizično ali pravno osebo, kakor je določen v členu 263, četrti odstavek, PDEU, zahteva kumulativno izpolnitev dveh meril, in sicer, da ima izpodbijani ukrep, prvič, neposredne učinke na pravni položaj posameznika, in drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 42 in navedena sodna praksa).

41 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da zgolj v skladu z izpodbijano izvedbeno uredbo, proizvodi iz obratov, uvrščenih v njeno prilogo, ne izpolnjujejo več drugega pogoja, ki mora biti izpolnjen, da se izvažajo na trg Unije (glej točke od 28 do 30, 33 in 34 zgoraj). Tako ima navedena izvedbena uredba neposredne učinke na pravni položaj tožečih strank, saj *ipso iure* izključuje vsakršen uvoz proizvodov živalskega izvora iz obratov, uvrščenih v njeno prilogo, ki so v lasti tožečih strank. Poleg tega carinskim organom

držav članic, naslovnikom te uredbe, ki jo morajo uporabljati, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta uporaba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije, brez uporabe drugih vmesnih pravil.

42 Vendar je očitno, da je v pravni položaj tožečih strank poseženo le v delu, v katerem je namen izpodbijane izvedbene uredbe odstranitev njunih obratov s seznamov, sestavljenih v skladu s členom 12 Uredbe št. 854/2004. Zato se ta izvedbena uredba na tožeči stranki neposredno nanaša le glede zadnjenavedenih obratov.

43 Poleg tega je izpodbijana izvedbena uredba kot nezakonodajni splošni akt predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točke od 23 do 28 in navedena sodna praksa).

44 Zato je vprašanje, ali je za to, da se tožečima strankama prizna procesno upravičenje za vložitev tožbe za razglasitev ničnosti izpodbijane izvedbene uredbe, potrebno, da se ta uredba posamično nanaša na njiju, odvisno od vprašanja, ali ta vsebuje izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

45 V zvezi s tem je treba navesti, da izpodbijana izvedbena uredba, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 41, *ipso iure* izključuje kakršen koli uvoz proizvodov živalskega porekla iz obratov, uvrščenih v njeno prilogo, od katerih jih je 12 v lasti tožečih strank. Iz tega sledi, da ni potreben noben izvedbeni ukrep organov Unije ali držav članic, da bi ta izvedbena uredba imela učinke. V tem okviru bi bilo mogoče le akt, ki ga sprejmejo carinski organi države članice, s katerim je zavrnjena sprostitev proizvodov živalskega porekla iz obratov tožečih strank, uvrščenih v prilogo k zadevni izvedbeni uredbi, v prosti promet na trg Unije, šteti za izvedbeni ukrep navedene izvedbene uredbe v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

46 Vendar sprejetje takega akta ne spada v redno delovanje sistema, določenega s pravili, ki se uporabljajo. Iz člena 12(2)(c) Uredbe št. 854/2004 je namreč razvidno, da morajo od uvrstitve tretje države na seznam iz člena 11 iste uredbe pristojni organi te tretje države že na carini države porekla zaustaviti vse pošiljke, namenjene za izvoz na ta trg, ki izvirajo iz obrata, ki ni na seznamu obratov, ki imajo dovoljenje za izvoz proizvodov živalskega porekla na trg Unije.

47 Zato bi domneva, v skladu s katero bi pošiljka, ki izvira iz obrata tožečih strank, odstranjenega s spornih seznamov, kljub sprejetju izpodbijane izvedbene uredbe prispela na mejo Unije, temeljila na premisi, da bosta tožeči stranki s pomočjo brazilskih organov skušali kršiti izpodbijano izvedbeno uredbo z izvajanjem praks izogibanja. Take premise pa ni mogoče upoštevati za presojo glede obstoja izvedbenih ukrepov predpisa v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, kakor je bil spremenjen z Lizbonsko pogodbo. Namen te določbe je namreč zlasti to, da se fizični ali pravni osebi omogoči vložiti tožbo zoper predpise, ki se nanjo neposredno nanašajo in ki ne vsebujejo izvedbenih ukrepov, s čimer se tako preprečijo primeri, v katerih bi morala taka oseba za dostop do sodišča kršiti pravo (sodba z dne 6. junija 2013, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, T-279/11, EU:T:2013:299, točka 58; glej v tem smislu tudi sklep z dne 4. junija 2012, Eurofer/Komisija, T-381/11, EU:T:2012:273, točka 60).

48 Če bi bilo treba kljub tej analizi šteti, da izpodbijana izvedbena uredba vsebuje izvedbene ukrepe, bi bilo treba ugotoviti, da se ta uredba vsekakor posamično nanaša na tožeči stranki, saj je vsaka od njiju v prilogi k tej uredbi poimensko navedena kot lastnica nekaterih obratov, navedenih v njej. S tega vidika se namreč navedena izvedbena uredba nanaša na tožeči stranki zaradi statusa, ki ga imata, in ki ju opredeljuje glede na vse druge osebe, ker sta lastnici nekaterih obratov iz priloge k tej uredbi in ju zato individualizira podobno, kot da bi bili naslovnici takega akta v smislu sodbe z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17, točka 223).

49 Iz tega sledi, da je tožba, kot trdi Komisija, dopustna le v delu, v katerem se nanaša na obrate tožečih strank. Dopusten del te tožbe se torej ujema s predlogom za razglasitev ničnosti, oblikovanim podredno, tako da je treba preučiti njegovo utemeljenost.

Utemeljenost

50 Najprej je treba preučiti šesti tožbeni razlog.

Šesti tožbeni razlog: kršitev člena 291(3) PDEU ter členov 3, 10 in 11 Uredbe št. 182/2011

51 Tožeči stranki trdita, da je bil osnutek, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana izvedbena uredba, uvrščen na dnevni red stalnega odbora z dne 19. aprila 2018, da bi ta o njem podal mnenje. Vendar naj bi bil zadevni osnutek navedenemu odboru predložen tega dne v nasprotju s členom 3(3) Uredbe št. 182/2011, ki določa najmanj štirinajstdnevni rok od predložitve osnutka izvedbenega akta do sestanka tega odbora. Ta rok naj bi bil bistvena postopkovna zahteva, katere kršitev bi pomenila razglasitev ničnosti navedene izvedbene uredbe. Taka kršitev naj bi prav tako ogrozila pravico do nadzora, ki naj bi jo imela Evropski parlament in Svet Evropske unije v skladu s členom 10(4) in členom 11 iste uredbe.

52 Opozoriti je treba, da kadar Komisija zadevo v zvezi s spremembo seznama obratov, katerih proizvode živalskega izvora je mogoče uvoziti v Unijo, v skladu s členom 12(4)(c) Uredbe št. 854/2004 predloži stalnemu odboru, ta odloča „v skladu s postopkom iz člena 19(2)“ te uredbe.

53 V skladu s členom 19(2) Uredbe št. 854/2004 se v primeru sklicevanja na navedeni odstavek uporabljata člena 5 in 7 Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124).

54 Sklep 1999/468 je bil sprejet na podlagi člena 202 ES (po spremembi postal člen 291 PDEU).

55 Člen 291(2) in (3) PDEU določa:

„2. Če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, se s temi akti na Komisijo, ali v ustrezno utemeljenih posebnih primerih in v primerih iz členov 24 in 26 Pogodbe o Evropski uniji, na Svet, prenesejo izvedbena pooblastila.

3. Za namene odstavka 2 Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, vnaprej določita splošna pravila in načela, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije.“

56 Parlament in Svet sta na podlagi člena 291(3) PDEU sprejela Uredbo št. 182/2011, s katero je bil razveljavljen Sklep 1999/468.

57 Člen 13(1) Uredbe št. 182/2011 določa:

„Če je v temeljnih aktih, sprejetih pred začetkom veljavnosti te uredbe, določeno izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije v skladu s Sklepom [1999/468], se uporabijo naslednja pravila:

[…]

(c) kadar se temeljni akt sklicuje na člen 5 Sklepa [1999/468], se uporabi postopek pregleda iz člena 5 te uredbe […]“

58 Poleg tega se v skladu s členom 13(2) Uredbe št. 182/2011 „[č]lena 3 in 9 te uredbe […] uporabljata za vse obstoječe odbore za namene odstavka 1“.

59 Iz člena 13(1)(c) Uredbe št. 182/2011 v povezavi z določbami Uredbe št. 854/2004, navedenimi zgoraj v točkah 52 in 53, je razvidno, da stalni odbor v tej zadevi ravna v skladu s postopkom pregleda iz člena 5 te iste uredbe.

60 Nazadnje, člen 3 Uredbe št. 182/2011, naslovljen „Skupne določbe“, določa:

„1. Skupne določbe iz tega člena se uporabljajo za vse postopke iz členov 4 do 8.

[…]

3. Predsednik odboru predloži osnutek izvedbenega akta, ki naj ga sprejme Komisija.

Razen v ustrezno utemeljenih primerih predsednik skliče sejo najhitreje 14 dni po predložitvi osnutka izvedbenega akta in osnutka dnevnega reda odboru. Odbor svoje mnenje o osnutku izvedbenega akta poda v roku, ki ga predsednik lahko določi glede na nujnost zadeve. Roki so sorazmerni in članom odbora omogočajo, da čim prej in učinkovito preučijo osnutek izvedbenega akta in izrazijo svoja stališča.

4. Dokler odbor ne poda mnenja, lahko kateri koli član odbora predlaga spremembe, predsednik pa lahko predloži spremenjene različice osnutka izvedbenega akta.“

61 Navesti je treba, da so zahteve, določene v členu 3(3) Uredbe št. 182/2011, bistvena postopkovna pravila, določena s Pogodbo DEU, ki spadajo med bistvene postopkovne zahteve, katerih nespoštovanje povzroči ničnost zadevnega akta (sodba z dne 20. septembra 2017, Tilly-Sabco/Komisija, C-183/16 P, EU:C:2017:704, točka 114).

62 Glede na to, da člen 291(3) PDEU izrecno določa nadzor držav članic nad izvajanjem izvedbenih pooblastil Komisije, ki so ji podeljena v skladu z odstavkom 2 tega člena, je treba šteti, da se želi s štirinajstdnevnim rokom, ki se v upravičenih primerih lahko skrajša, vladam držav članic po njihovih članih odbora zagotoviti informacije o predlogih Komisije, da lahko te po notranjem in zunanjem posvetovanju oblikujejo stališče, s katerim v okviru stalnega odbora zaščitijo svoje interese (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2017, Tilly-Sabco/Komisija, C-183/16 P, EU:C:2017:704, točka 103).

63 V obravnavani zadevi je iz točk od 212 do 214 tožbe razvidno, da tožeči stranki njuno argumentacijo opirata na dejstvo, da je Komisija osnutek, ki je bil podlaga za sprejetje izpodbijane izvedbene uredbe, stalnemu odboru predložila 19. aprila 2018, in sicer na isti dan, kot je potekal sestanek, na katerem naj bi ga ta odbor preučil, ne da bi se upošteval štirinajstdnevni rok iz člena 3(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 182/2011 (glej točko 60 zgoraj).

64 V zvezi s tem je iz izpiskov registra stalnega odbora, ki jih je predložila Komisija, razvidno, da je ta osnutek izpodbijane izvedbene uredbe navedenemu odboru predložila 21. februarja 2018 in da je bila prva spremenjena različica navedenega osnutka predložena 10. aprila 2018. Komisija dodaja, da se druga spremenjena različica tega osnutka, ki je bila 19. aprila 2018 predložena temu odboru, nanaša le na dodatno, povsem formalno spremembo, ki se nanaša na datum začetka veljavnosti predlaganih ukrepov, ki se prestavi na naslednji dan, ki sledi dnevu objave navedene izvedbene uredbe v *Uradnem listu Evropske unije*, namesto predhodno določenega petnajstega dne. Ta različica dejstev je podprta z dokumenti, ki jih je Komisija predložila 30. januarja in 13. decembra 2019 v okviru ukrepov procesnega vodstva.

65 Vendar je treba opozoriti, da lahko predsednik v skladu s členom 3(4) Uredbe št. 182/2011, dokler odbor ne poda mnenja, predloži spremenjene različice osnutka izvedbenega akta (glej točko 60 zgoraj).

66 Iz tega sledi, da v obravnavani zadevi, v nasprotju s trditvijo tožečih strank, ni mogoče ugotoviti nobene kršitve člena 3(3) Uredbe št. 182/2011.

67 Nazadnje, ker tožeči stranki domnevno kršitev drugih določb, na katere se sklicujeta, in sicer člen 291(3) PDEU ter člena 10 in 11 Uredbe št. 182/2011, izključno opirata na nespoštovanje štirinajstdnevnega roka iz člena 3(3) iste uredbe, v tej zadevi tudi ni mogoče ugotoviti nobene kršitve teh drugih navedenih določb.

68 Iz tega sledi, da je treba šesti tožbeni razlog zavrniti.

Prvi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

69 Tožeči stranki trdita, da bi morala Komisija v okviru svoje obveznosti obrazložitve izpodbijane izvedbene uredbe navesti posebne razloge, iz katerih meni, da bi bilo treba vsakega od zadevnih obratov odstraniti s seznamov iz člena 12 Uredbe št. 854/2004. Vendar naj bi, prvič, navedena izvedbena uredba v skladu z njeno uvodno izjavo 4 temeljila na obstoju uradnih obvestil glede prisotnosti salmonele v perutninskem mesu in perutninskih proizvodih, ki so izvirali iz več obratov v Braziliji, ne da bi bilo v njej navedeno, kateri naj bi bili zadevni obrati. Poleg tega je iz priloge k tej izvedbeni uredbi razvidno, da naj bi Komisija nekatere obrate prve tožeče stranke odstranila s seznama obratov, ki imajo odobritev za uvoz mesa domačih kopitarjev in mesnih proizvodov, čeprav se uvodna izjava 4 iste izvedbene uredbe ne nanaša na to vrsto proizvodov.

70 Drugič, v skladu z uvodno izjavo 5 izpodbijane izvedbene uredbe naj brazilski organi ne bi mogli obravnavati ugotovljenih pomanjkljivosti, tako da naj ne bi bilo zadostnih jamstev za potrditev, da obrati, na katere se nanaša uvodna izjava 4 navedene uredbe, spoštujejo zahteve Unije. Neobstoj kakršnegakoli pojasnila o dejanski in pravni podlagi te presoje in o identiteti zadevnih obratov pa naj bi pomenil pomanjkljivo obrazložitev.

71 Tretjič, uvodna izjava 6 izpodbijane izvedbene uredbe naj bi bila protislovna, saj se glede istih dejstev sklicuje na primere dokazanih goljufij in na obstoj preiskav, ki potekajo, ter naj na njeni podlagi ne bi bilo mogoče razumeti, zakaj so zadevne preiskave povzročile izgubo zaupanja, namesto da bi ga okrepile. Poleg tega naj zadevna izvedbena uredba ne bi vsebovala nobenega sklicevanja na upoštevna dejstva glede posameznega obrata, navedenega v njej.

72 Spomniti je treba, da mora biti obrazložitev, ki se zahteva v členu 296 PDEU, prilagojena vrsti obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Zahteva po obrazložitvi se presoja glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino pravnega akta, vrsto navedenih razlogov in interes za pojasnitev, ki bi ga lahko imel naslovnik ali druge osebe, na katere se pravni akt neposredno in posamično nanaša. Ne zahteva se, da morajo biti v obrazložitvi natančno navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj vprašanja, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ni treba presojati le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov okvir in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (sodba z dne 11. septembra 2003, Avstrija/Svet, C-445/00, EU:C:2003:445, točka 49).

73 Zlasti glede splošnih aktov, kakršna je izpodbijana izvedbena uredba (glej točko 38 zgoraj), je lahko v obrazložitvi naveden le celotni položaj, ki je pripeljal do sprejetja navedenega akta, in splošni cilji, ki naj bi se jim z njim sledilo (sodba z dne 9. septembra 2003, Kik/UUNT, C-361/01 P, EU:C:2003:434, točka 102).

74 Prav tako je treba opozoriti, da v nasprotju s tem, kar tožeči stranki na več mestih v njunih pisanjih predlagata (glej točko 92 spodaj), jima pravo Unije ne daje nobene individualne pravice, ki bi jima omogočila izvažanje njunih proizvodov na trg Unije (glej točko 37 zgoraj). Kot je bilo navedeno zgoraj

v točkah od 23 do 34, namen akta, kakršen je izpodbijana izvedbena uredba, nikakor ni preklic individualne pravice, dodeljene v skladu z drugimi določbami prava Unije, za kar bi bil potreben začetek preiskave v zvezi z ravnanjem zadevne osebe, in na podlagi katere bi bil sprejet posamezni akt z navedbo podrobne obrazložitve spornega ravnanja.

75 To je še bolj razvidno iz primerjave pravnega okvira, v katerem delujejo podjetja izvozniki s sedežem v tretjih državah (glej točke od 23 do 34 zgoraj), in pravnega okvira, v katerem delujejo podjetja Unije.

76 Za obrate Unije po eni strani zlasti velja obveznost odobritve v skladu s členom 3 Uredbe št. 854/2004. Postopek odobritve se začne na zahtevo nosilca dejavnosti, pri čemer odobritev izdajo pristojni organi držav članic pod pogoji in v skladu s postopki iz člena 31(2) Uredbe št. 882/2004. Nosilec dejavnosti mora za to dokazati, da izpolnjuje upoštevne zahteve zakonodaje Unije v zvezi s krmo ali živili. Odobritev daje nosilcem dejavnosti v obratih Unije individualno pravico dajanja proizvodov živalskega izvora na trg Unije. Poleg tega člen 54(2) zadnjenavedene uredbe določa vrsto drugih prisilnih ukrepov, ki jih morajo pristojni organi držav članic sprejeti glede obratov, ki ne izpolnjujejo obveznosti v skladu z zakonodajo, ki se uporablja. Iz tega sledi, da je v individualno pravico nosilcev dejavnosti v obratih Unije, ki ima podlago v pravu Unije, mogoče poseči le pod pogoji iz člena 31(2)(e) iste uredbe, ki se nanaša na preklic odobritve zaradi resnih pomanjkljivosti ali večkratnih ukrepov ustavitve proizvodnje, ter iz člena 54, od (1) do (3), iste uredbe, v katerem so navedeni drugi prisilni ukrepi zaradi neskladnosti. Te določbe določajo uvedbo postopka zoper nosilca dejavnosti v zadevnem obratu, ki se konča s sprejetjem posamičnega akta z obrazložitvijo, v kateri je pojasnjena ena ali več neskladnosti navedenega nosilca dejavnosti.

77 Po drugi strani pristojni organi držav članic v skladu s členi od 4 do 8 Uredbe št. 854/2004 opravljajo uradni nadzor, ki se nanaša na vse proizvode živalskega izvora, ki spadajo na področje uporabe navedene uredbe.

78 Iz tega sledi, da lahko nosilci dejavnosti v obratih Unije začnejo postopek, ki vodi do odobritve, ki se izda, če vlagatelj zahteve izpolnjuje nekatera objektivna merila. Obrati, imetniki take odobritve, imajo torej individualno pravico dajanja proizvodov živalskega izvora na trg Unije, pri čemer je to pravico mogoče preklicati le pod pogoji, opisanimi zgoraj v točki 76. Države članice v skladu s pravom Unije v zameno prevzamejo obveznosti, na katere je napoteno zgoraj v točki 76, Komisija pa poleg tega glede njih razpolaga s pooblastili za izvajanje prisilnih ukrepov, določenimi v Pogodbi.

79 V nasprotju s tem položajem je iz členov 11 in 12 Uredbe št. 854/2004 razvidno, da je za to, da bi obrati iz tretje države lahko proizvode živalskega izvora izvažali na trg Unije, na eni strani potrebna uvrstitev zadevne države in na drugi strani uvrstitev zadevnega obrata na sezname iz teh določb. Vendar, prvič, zakonodajalec Unije nosilcem dejavnosti v zadevnih obratih iz tretje države ni pridržal nobene vloge pri začetku postopkov, ki se nanašajo na njih, niti jim ni dal možnosti, da zadevo predložijo Komisiji, če pristojni organ tretje države zavrne njihovo uvrstitev na zadevne sezname. Drugič, zadevni postopki ne vodijo do sprejetja akta Unije, ki daje individualno pravico, ki bi jo bilo mogoče preklicati le na začetku postopka, sproženega proti vsakemu od zadevnih obratov. Kot je bilo navedeno, je namen sistema dveh ravni, vzpostavljenega z navedeno uredbo, Komisiji omogočiti presojo, ali pristojni organi tretje države zagotavljajo jamstva iz členov 11 in 12 te uredbe (glej točke od 24 do 38 zgoraj). Na eni strani odstranitev obrata s spornih seznamov namreč ni enakovredna preklicu individualne pravice, ki jo daje pravo Unije (glej točko 38 zgoraj), na drugi pa niti Komisija niti države članice nimajo pooblastil za izvajanje prisilnih ukrepov glede obratov zunaj Unije ali obratov tretjih držav, za katere obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije, ne veljajo neposredno.

80 Glede na te razlike pa lahko Komisija prag zanesljivosti jamstev, ki jih zagotavljajo pristojni organi tretjih držav, prosto določa posebej visoko, pri čemer lahko glede bistvenih parametrov zahteva tudi dejansko neoporečno delovanje pristojnih organov tretjih držav.

81 V tem okviru zahteve glede obrazložitve, navedene zgoraj v točkah 72 in 73, pomenijo, da mora Komisija navesti razloge, na podlagi katerih je ugotovila, da brazilski organi glede zadevnih obratov niso več zagotavljali jamstev iz člena 12(2) Uredbe št. 854/2004.

82 Če se zadevni razlogi nanašajo na elemente v zvezi z nekaterimi obrati, morajo biti v navedbi, ki se nanaša nanje, zadevni elementi opisani kot zadevne informacije v smislu člena 12(4)(c) Uredbe št. 854/2004, le če je to, skupaj z ravnanjem ali izjavami organov zadevne tretje države, potrebno za pojasnilo, zakaj Komisija meni, da ti organi ne zagotavljajo več jamstev iz člena 12(2) te uredbe.

83 V obravnavani zadevi je iz priloge k izpodbijani izvedbeni uredbi razvidno, da so obrati v lasti tožečih strank, navedeni v njej, v štirih različnih tabelah. Prva tabela se nanaša na meso domačih kopitarjev (oddelek I klasifikacije sektorjev) in prikazuje en sam obrat, ki je v lasti prve tožeče stranke. Druga tabela se nanaša na meso perutnine in lagomorfov (oddelek II klasifikacije sektorjev) in prikazuje osem obratov, ki so v lasti prve tožeče stranke in dva obrata v lasti druge. Tretja tabela se nanaša na mleto meso, mesne pripravke in mehansko izkoščeno meso (oddelek V klasifikacije sektorjev) in prikazuje osem obratov, ki so v lasti prve tožeče stranke in en obrat v lasti druge. Četrta tabela se nanaša na mesne proizvode (oddelek VI klasifikacije sektorjev) in prikazuje šest obratov, ki so v lasti prve tožeče stranke.

84 Komisija je v uvodnih izjavah 4 in 5 izpodbijane izvedbene uredbe navedla, da so bili brazilski organi pozvani k sprejetju korektivnih ukrepov, nujnih za odpravo resnih in ponavljajočih primerov nespoštovanja zahtev Unije zaradi prisotnosti salmonele v perutninskem mesu in pripravkih iz perutninskega mesa. Iz informacij, ki so jih predložili isti organi in iz rezultatov uradnega nadzora, izvedenega na mejah Unije, pa naj bi bilo razvidno, da zahtevani ukrepi niso bili sprejeti, zato je dajanje na trg proizvodov iz zadevnih obratov pomenilo tveganje za javno zdravje. Ti razlogi se nanašajo na deset obratov v lasti tožečih strank in so navedeni v drugi tabeli priloge k navedeni izvedbeni uredbi.

85 Poleg tega preiskave, ki se nanašajo na primere goljufije, ugotovljene marca 2018 v Braziliji, v skladu z uvodno izjavo 6 izpodbijane izvedbene uredbe kažejo, da ni bilo zadostnih jamstev, da so obrati tožečih strank, ki so bili odstranjeni s spornih seznamov, spoštovali ustrezne zahteve Unije. Ti razlogi se nanašajo na vse obrate tožečih strank, ki so navedeni v štirih tabelah priloge k izpodbijani izvedbeni uredbi. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da lahko narava zadevne goljufije v zvezi laboratorijskim certificiranjem za meso, vključno s perutninskim mesom, in za mesne proizvode, izvožene v Unijo, omaja zanesljivost jamstev, ki naj bi jih brazilski organi dali v skladu s členom 12(2) Uredbe št. 854/2004, pri čemer gre za okoliščino, zaradi katere bi lahko proizvodi iz teh obratov v skladu z isto uvodno izjavo pomenili tveganje za javno zdravje.

86 Ta obrazložitev vsebuje vse elemente, na podlagi katerih je glede na veljavni pravni okvir mogoče razumeti razloge, na katerih temelji sprejetje izpodbijane izvedbene uredbe na področju mesa in mesnih proizvodov, vključno s perutninskim mesom.

87 Elementi, navedeni v izpodbijani izvedbeni uredbi, se namreč nanašajo na pomanjkljivosti brazilskih organov v zvezi z jamstvi, ki naj bi jih ti zagotovili v skladu s členom 12(2) Uredbe št. 854/2004, pri čemer gre za okoliščino, očitno povezano z varovanjem javnega zdravja, ki je cilj te uredbe. Ta obrazložitev tožečima strankama kot osebama s procesnim upravičenjem za razglasitev ničnosti izpodbijane izvedbene uredbe omogoča tudi vložitev tožbe za izpodbijanje pravilnosti ugotovitev, na katerih temelji ukrep Komisije.

88 V zvezi s tem Komisija, v nasprotju s trditvijo tožečih strank, v izpodbijani izvedbeni uredbi ni dolžna natančno navesti, katera konkretna uradna obvestila, ki jih organi države članice izdajo po vsakem nadzoru na mejah Unije, so se nanašala na vsakega od obratov, navedenih v prilogi k navedeni uredbi, oziroma na katerih konkretnih dejstvih temelji obtožba zaradi goljufije na področju certificiranja glede vsakega od zadevnih obratov.

89 Ker Komisija v uvodni izjavi 5 izpodbijane izvedbene uredbe na eni strani navaja, da so bili le zadevni obrati odstranjeni s seznama, ki se nanaša na njih, sta tožeči stranki namreč upravičeni preveriti, ali so bili proizvodi, odpremljeni iz obrata, navedenega v navedeni prilogi, predmet uradnih obvestil in ali je mogoče njihovo morebitno število opredeliti za veliko. Na drugi strani razlog, naveden v uvodni izjavi 6 navedene izvedbene uredbe, v skladu s katero ima sistem certificiranja, ki se uporablja, pomanjkljivosti, navedene v dokumentih v zvezi s preiskavami, ki sta jih opravila policija in brazilsko sodstvo na področju mesa in mesnih proizvodov, glede navedenega cilja varovanja javnega zdravja, zadošča za utemeljitev operativnega dela akta, kakršna je ta izvedbena uredba. Poleg tega to, da so brazilski organi sami odkrili goljufijo, in da opravljajo še tekoče preiskave, ne razkriva nobene protislovnosti obrazložitve. Ob upoštevanju izraženega cilja, ki je v skladu z Uredbo št. 854/2004 varovanje zdravja ljudi, je namreč Komisija pooblaščena ukrepati ob konkretnih sumih goljufije, ki se nanašajo na certificiranje proizvodov, kadar ti sumi povzročijo resen dvom o sistemski sposobnosti organov tretje države, da zagotovijo jamstva iz člena 12(2) te uredbe, ne da bi bilo treba čakati na končni rezultat teh preiskav.

90 Nazadnje, v nasprotju s trditvami tožečih strank, sektor mesa kopitarjev in sektor mesnih proizvodov spadata v uvodno izjavo 6 izpodbijane izvedbene uredbe, ki se nanaša na „meso“ na splošno. Ta okoliščina pojasnjuje, da so nekateri obrati tožečih strank navedeni v prvi in četrti tabeli priloge k navedeni izvedbeni uredbi, ki se nanašata na zadevne proizvode.

91 Iz tega sledi, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev pravice tožečih strank do obrambe

92 Tožeči stranki trdita, da okoliščine, v katerih je bila sprejeta izpodbijana izvedbena uredba, razkrivajo kršitev njune pravice do obrambe, ki je varovana v skladu s členom 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Menita, da ju Komisija ni obvestila o dejstvih, obremenilnih za njiju, niti ju ni pozvala, naj se v zvezi s tem izrečeta pred sprejetjem navedene izvedbene uredbe. Prav tako trdita, da ta institucija ni ugodila predlogom, ki sta jih oblikovali za predstavitev njunega stališča. Postopek, uveden v skladu s členom 12 Uredbe št. 854/2004, pa naj bi v skladu z aktom Komisije privedel do izgube njune pravice do izvoza zadevnih proizvodov na trg Unije zaradi dejstev, povezanih z njunim posamičnim ravnanjem. Tožeči stranki na podlagi tega sklepata, da s tem, da ima institucija, ki je avtorica akta, ki posega v njun položaj, možnost dialoga z brazilskimi organi, ni mogoče nadomestiti spoštovanja njune pravice do obrambe.

93 Pravica do dobrega upravljanja v skladu s členom 41(2)(a) Listine o temeljnih pravicah vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene. Spoštovanje pravice do obrambe je v vsakem postopku, ki se uvede zoper neko osebo in ki lahko pripelje do akta, ki posega v položaj, temeljno načelo prava Unije, ki mora biti zagotovljeno, tudi če ni nobenih pravil, ki urejajo postopek. To načelo zahteva, da imajo naslovniki odločb, ki občutno posegajo v njihove interese, možnost, da učinkovito izrazijo svoje stališče v zvezi z elementi, ki so uporabljeni zoper njih za utemeljitev spornega akta (sodbi z dne 21. septembra 2000, Mediocurso/Komisija, C-462/98 P, EU:C:2000:480, točki 36 in 43, in z dne 1. oktobra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Svet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, točka 83).

94 Splošni akti, razen če ni izrecno drugače določeno, niti postopek njihove priprave, niti ti akti v skladu s splošnimi načeli prava Unije, kot je pravica do izjave, posvetovanj ali informacij, nasprotno, ne zahtevajo sodelovanja oseb, na katere se ti akti nanašajo (sklepa z dne 30. septembra 1997, Federolio/Komisija, T-122/96, EU:T:1997:142, točka 75, in z dne 11. septembra 2007, Honig-Verband/Komisija, T-35/06, EU:T:2007:250, točka 45, ter sodba z dne 15. septembra 2016, TAO-AFI in SFIE-PE/Parlament in Svet, T-456/14, EU:T:2016:493, točka 69).

95 V obravnavani zadevi je izpodbijana izvedbena uredba, kot je razvidno iz točk od 23 do 38 zgoraj, splošni akt, sprejet na podlagi presoje, ki se nanaša na nezanesljivost jamstev, ki so jih dali brazilski organi glede tega, kako nekateri obrati iz te tretje države dejansko uporabljajo njihovo nacionalno zakonodajo.

96 Iz tega sledi, da postopek, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana izvedbena uredba, ni bil začet zoper tožeči stranki, in njegova posledica ni bilo sprejetje posamičnega ukrepa, naslovljenega na zadnjenavedeni. Uredba št. 854/2004 poleg tega ne vsebuje določbe, ki bi osebam, kakršni sta tožeči stranki, dajala pravico do izjave. Komisiji torej ni bilo treba pozvati tožečih strank, da podajo pripombe o elementih, ki so se upoštevali za sprejetje izpodbijane izvedbene uredbe, zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 12(2) in (4)(c) Uredbe št. 854/2004

97 Tožeči stranki menita, da odstranitev le nekaterih obratov s spornih seznamov kaže, da je Komisija ocenila posamezno ravnanje vsakega od njih, čeprav naj bi pravna podlaga izpodbijane izvedbene uredbe, in sicer člen 12(4)(c) Uredbe št. 854/2004, dopuščala le oceno učinkovitosti pristojnih brazilskih organov.

98 Tudi če se domneva, da se obrazložitev, na kateri temelji izpodbijana izvedbena uredba, nanaša na presojo, ki jo je Komisija oblikovala glede učinkovitosti teh organov, naj bi pri tej presoji prišlo do očitnih napak. Tožeči stranki zlasti menita, prvič, da se poziv brazilskim organom, naj sprejmejo nujne korektivne ukrepe po tem, ko je bila v perutninskem mesu in pripravkih iz perutninskega mesa odkrita salmonela, nanaša na priporočila, navedena v poročilu v zvezi z revizijo, opravljeno maja 2017. Vendar naj bi bilo iz poročila, sestavljenega na podlagi druge revizije, opravljene med koncem januarja in začetkom februarja 2018, razvidno, da so brazilski organi sprejeli izvedbene ukrepe, h katerim je bilo pozvano v navedenih priporočilih.

99 Drugič, za obdobje od 1. marca 2017 do 19. aprila 2018 naj bi bilo le 41 primerov, ki se nanašajo na dvanajst obratov, odstranjenih s spornih seznamov in so v lasti tožečih strank, predmet uradnih obvestil prek RASFF. Po eni strani pa naj bi bilo iz zadevnih obratov v istem obdobju v Unijo izvoženih 6766 kontejnerjev pod okrepljenim nadzorom, ki je vključeval sistematične inšpekcije pošiljk, ki so prispele na uvozno carino. Po drugi strani je bilo med 19. junijem 2017 (datum, ko naj bi brazilski organi začeli nadzirati vse pošiljke za izvoz) in 19. aprilom 2018 devet obratov tožečih strank predmet od nič do dveh uradnih obvestil prek RASFF, dva druga obrata pa sta bila predmet od štirih do šestih uradnih obvestil prek RASFF. Poleg tega naj bi začasni preklic odobritve dveh obratov v lasti tožečih strank, ki so ga marca 2018 odredili brazilski organi, učinkoval šele aprila tega leta, tako da minimalnega števila uradnih obvestil prek RASFF med tremi prvimi meseci 2018 ni bilo mogoče pripisati temu preklicu. Komisija naj nasprotno ne bi sprejela nobenega sklepa glede 140 uradnih obvestil prek RASFF, izdanih med 1. marcem 2017 in 19. aprilom 2018, ki so se nanašala na obrate, ki niso v lasti tožečih strank in niso bili odstranjeni s spornih seznamov.

100 Tretjič, iz statističnih elementov v zvezi s tem, naj bi bilo razvidno, da odstotek kontejnerjev iz obratov tožečih strank, odstranjenih s spornih seznamov, glede katerih je bila v okviru okrepljenega nadzora ugotovljena prisotnost salmonele, pomeni približno tretjino ustreznega odstotka, ugotovljenega glede proizvodov, ki izvirajo iz evropskih obratov, pri čemer naj bi bili ti v skladu z ureditvijo Unije. Za sedem obratov tožečih strank naj bi bil zadevni odstotek med 0 in 3,1 %. Poleg tega naj bi bilo v zvezi z obrati tožečih strank med 1. januarjem in 19. aprilom 2018 izdano eno samo uradno obvestilo prek RASFF. Iz tega naj bi sledilo, da število uradnih obvestil prek RASFF v zvezi z obrati tožečih strank, nikakor ne bi bilo mogoče šteti za veliko in da ugotovljene primere neskladnosti ne bi bilo mogoče šteti za splošno kulturo podjetja. Ta okoliščina naj bi se izražala v prvem osnutku izvedbene uredbe, predloženem 21. februarja 2018 stalnemu odboru, da poda mnenje (glej točko 3 zgoraj), ki se ne nanaša na skoraj noben obrat tožečih strank.

101 Četrtič, noben primer salmonele naj ne bi bil odkrit glede drugih mesnih proizvodov, razen perutninskega mesa iz obratov tožečih strank, ki so bili odstranjeni s spornih seznamov, zato naj bi bila v uvodnih izjavah 4 in 5 izpodbijane izvedbene uredbe v zvezi s tem podana očitna napaka pri presoji.

102 Petič, tožeči stranki menita, da ugotovitve iz poročila, ki ga je Komisija sestavila leta 2018 na podlagi njene druge revizije (glej točko 98 zgoraj), potrjujejo, da so brazilski organi sprejeli vse potrebne ukrepe, ne le za ugotovitev dejstev v zvezi s primerom goljufije, navedenim v uvodni izjavi 6 izpodbijane izvedbene uredbe, ampak tudi, da bi se odtlej zagotovila skladnost proizvodov, izvoženih na trg Unije. Ti ukrepi so vključevali preventivno odpravo možnosti izvoza za nekatere obrate v lasti tožečih strank, o kateri je bilo odločeno marca 2018. Poleg tega naj v okviru nadzora, ki ga je Komisija opravila v treh obratih tožečih strank, ne bi bila odkrita nobena očitna pomanjkljivost. Glede na dejstvo, da je bil le en obrat, od tistih v lasti prve tožeče stranke, ki so imeli dovoljenje za izvoz perutninskega mesa v Unijo, obravnavan v okviru preiskave in da so se sodne preiskave, na katere se Komisija sklicuje v isti uvodni izjavi, nanašale na obdobje med letom 2012 in najpozneje začetkom leta 2017, naj okoliščine, na katere se je sklicevala Komisija, ne bi bile take, da bi bilo mogoče dvomiti v zanesljivost jamstev, ki so jih brazilski organi dali glede obratov tožečih strank, odstranjenih s spornih seznamov.

103 Iz točk od 96 do 102 zgoraj je razvidno, da se utemeljitev tožečih strank izraža v dveh delih. Prvi del se nanaša na napačno uporabo prava, ki je v kršitvi člena 12(4)(c) Uredbe št. 854/2004 (glej točko 97 zgoraj). Drugi del se nanaša na očitno napako pri presoji Komisije glede zanesljivosti jamstev, ki so jih brazilski organi dali glede obratov tožečih strank (glej točke od 98 do 102 zgoraj).

104 Najprej je treba zavrniti prvi del tega tožbenega razloga, v skladu s katerim je Komisija dejansko posamezno ravnanje vsakega od obratov iz izpodbijane izvedbene uredbe ocenila v nasprotju s členom 12(4)(c) Uredbe 854/2004 (glej točko 97 zgoraj). Kot je razvidno iz točk od 82 do 87 zgoraj, je do sklicevanja na elemente, ki se nanašajo na obrate tožečih strank, ki so bili odstranjeni s spornih seznamov, v uvodnih izjavah navedene izvedbene uredbe namreč prišlo le v obsegu, v katerem je to nujno za pojasnitev razlogov, iz katerih Komisija skupaj z ravnanjem ali izjavami organov zadevne tretje države ocenjuje, da ti ne zagotavljajo jamstev, ki se zahtevajo s členom 12(2) Uredbe št. 854/2004. Poleg tega je to sklicevanje mogoče pojasniti tudi s potrebo Komisije, da ravna skrbno in nepristransko, kar pomeni, da mora popolno in podrobno preučiti zadevo. Zato dejstvo, da Komisija s spornih seznamov ni odstranila vseh brazilskih obratov, v nasprotju s trditvijo tožečih strank ne pomeni, da je svojo odločitev dejansko oprla izključno na ravnanje ali učinkovitost zadevnih obratov, ne da bi ugotovila učinkovitost brazilskih organov, ki je vplivala na zanesljivost jamstev, ki naj bi jih zadnjenavedeni zagotovili.

105 Drugi del tožbenega razloga se nanaša na očitke, s katerimi se izpodbija razlog glede števila uradnih obvestil prek RASFF, izdanih v zvezi s prisotnostjo salmonele v perutninskem mesu (uvodni izjavi 4 in 5 izpodbijane izvedbene uredbe), in razlog primera goljufije, povezanega s ponarejanjem certifikatov brazilskih laboratorijev glede kakovosti mesa na splošno, vključno s perutninskim mesom (uvodna izjava 6 navedene izvedbene uredbe).

106 Iz podrobnih pravil za izvajanje člena 12(1) in (2) Uredbe št. 854/2004, kot izhajajo iz objave spornih seznamov na spletu, je razvidno, da so obrati, navedeni v njej, razčlenjeni po državi in sektorju dejavnosti. Posledično so bili obrati tožečih strank, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 83, odstranjeni s štirih različnih seznamov, ki se nanašajo na meso domačih kopitarjev (oddelek I klasifikacije sektorjev, tabela 1 priloge k izpodbijani izvedbeni uredbi), perutninsko meso in meso lagomorfov (oddelek II klasifikacije sektorjev, tabela 2 navedene priloge), mleto meso, mesne pripravke in mehansko izkoščeno meso (oddelek V klasifikacije sektorjev, tabela 3 te priloge) oziroma na mesne proizvode (oddelek VI klasifikacije sektorjev, tabela 4 iste priloge). Vsak obrat, uvrščen na sporne sezname, ima številko odobritve, ki mu jo je dodelil pristojni brazilski organ.

107 Opozoriti je treba, da so razlogi, navedeni v uvodnih izjavah od 4 do 6 izpodbijane izvedbene uredbe (glej točko 105 zgoraj), kumulativno podlaga za odstranitev desetih obratov iz tabele 2 priloge k navedeni izvedbeni uredbi s spornih seznamov, kot obratov, katerih proizvodnja perutninskega mesa in mesa lagomorfov je dovoljena za uvoz v Unijo (oddelek II klasifikacije sektorjev). Glede obratov iz tabel 1, 3 in 4 priloge k izpodbijani izvedbeni uredbi (oddelki I, V in VI klasifikacije sektorjev) je, nasprotno, le navedeni razlog v zvezi s primerom goljufije podlaga za njihovo odstranitev z istih seznamov, kot obratov, katerih proizvodnja mesa domačih kopitarjev, mletega mesa, mesnih pripravkov, mesnih proizvodov in mehansko izkoščenega mesa je dovoljena za uvoz v Unijo.

108 Iz tega sledi, da če presoja Komisije glede primera goljufije, povezanega s ponarejanjem certifikatov brazilskih laboratorijev glede kakovosti mesa na splošno, vključno s perutninskim mesom, ni nezakonita, v pravno zadostni meri zadostuje za utemeljitev izpodbijane izvedbene uredbe. Na prvem mestu je treba torej preučiti očitke tožečih strank glede zadevne presoje.

109 V zvezi s tem, kadar Komisija navede razloge, na katerih temelji akt, kakršen je izpodbijana izvedbena uredba, se nadzor zakonitosti, ki ga izvaja Sodišče Unije, nanaša na vsebinsko pravilnost dejstev, ki so v njem podana, ter na vprašanje, ali lahko zadevna dejstva zaradi svoje narave omajajo zaupanje Komisije v zanesljivost jamstev, ki naj bi jih dali pristojni organi tretje države v smislu člena 12(2) Uredbe št. 854/2004 (glej točko 29 zgoraj). Ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija za določitev praga, pod katerim zadevnih jamstev ne šteje več za zanesljiva (glej točko 80 zgoraj), pa sodišče Unije ni pristojno v okviru nadzora zakonitosti, ki ga izvaja v skladu s členom 263, prvi odstavek, PDEU, s svojo presojo nadomestiti presojo Komisije glede višine tega pragu. Vendar mora imeti sodišče Unije možnost odpraviti očitno napako pri presoji, kadar je Komisija zadevni prag v posameznem primeru določila v višini, ki občutno posega v verodostojnost njenih ugotovitev glede zanesljivosti navedenih jamstev.

110 V tej zadevi se v skladu z uvodno izjavo 6 izpodbijane izvedbene uredbe informacije, ki so jih pristojni brazilski organi predložili Komisiji, nanašajo na primere goljufije, ugotovljene marca 2018 v Braziliji, v zvezi z laboratorijskim certificiranjem za meso, tudi perutninsko meso, in za mesne proizvode, izvožene v Unijo. V skladu s to uvodno izjavo so tekoče preiskave in nedavno ukrepanje brazilskega sodstva kazale, da ni bilo zadostnih jamstev za trditev, da so obrati tožečih strank spoštovali upoštevne zahteve Unije, zato bi lahko proizvodi, ki izvirajo iz njunih obratov, pomenili tveganje za zdravje ljudi.

111 Tožeči stranki na prvem mestu trdita, da je ta presoja ovržena s poročili, sestavljenimi na podlagi dveh revizij, ki jih je Komisija opravila v Braziliji.

112 Navesti je treba, da je Komisija maja 2017 na podlagi člena 46 Uredbe št. 882/2004 opravila prvo revizijo v Braziliji. Ta revizija je razkrila določeno število pomanjkljivosti, povezanih s temi vidiki:

– nadzor, ki so ga opravili pristojni organi;

– navzkrižje interesov;

– izbor surovin;

– prisotnost uradnih veterinarjev;

– ponovni izvoz blaga, zavrnjenega zaradi uradnih obvestil prek RASFF;

– posodobitev seznamov obratov, certificiranih za izvoz na trg Unije;

– nadzor salmonele.

113 Komisija je nato v Braziliji, med 22. januarjem in 5. februarjem 2018, opravila drugo revizijo.

114 Čeprav je res, da se poročilo glede druge revizije sklicuje na določeno število izboljšav glede učinkovitosti pristojnih organov na področjih, navedenih zgoraj v točki 112, ugotovitve navedenega poročila ne izpodbijajo presoje iz uvodne izjave 6 izpodbijane izvedbene uredbe.

115 Tako iz ugotovitev kot sklepov poročila glede druge revizije je namreč razvidno, da so v njem opisani ukrepi, ki so jih nacionalni organi izvedli za odpravo sistemskih pomanjkljivosti, ki se nanašajo na pogostost nadzorov, navzkrižja interesov oseb, ki izvajajo nadzor, kakovost surovin, zaposlitev ustreznega števila uradnih veterinarjev, s katerim bi se zagotovila njihova dejanska prisotnost za izvajanje njihovih nalog, nujne ukrepe proti ponovnemu izvažanju pošiljk, ki so predmet uradnega obvestila prek RASFF, na trg Unije, pravočasno posodabljanje seznamov obratov, certificiranih za izvoz na ta trg ter vzorčenje za nadzor salmonele.

116 Čeprav se dejanske ugotovitve, na katerih temeljijo sklepi poročila glede druge revizije, nanašajo na ukrepe pristojnih organov v zvezi z nekaterimi obrati, vzorčenimi za revizijo, pa se sklepi, v katerih so navedene izboljšave, ki so jih uvedli ti organi, nanašajo na njihovo učinkovitost na splošno. Tako so v sklepih tega poročila navedene sistemske pomanjkljivosti, ki izhajajo iz nepravilnosti delovanja zadevnih organov na ravni metod in kadrovskih virov, ki zahtevajo izboljšave, kot so odzivnost pri postopkih posodabljanja seznamov obratov. Kot navaja Komisija, člen 46 Uredbe št. 882/2004, na podlagi katerega je pooblaščena za izvajanje tega nadzora, namreč določa, da je njegov namen Komisiji omogočiti, da preveri skladnost in enakovrednost zakonodaje in sistemov tretje države z zakonodajo Unije o krmi in živilih ter z zakonodajo o zdravstvenem varstvu živali. Namen tega nadzora zaradi njegove narave torej ni odkrivanje posameznih ravnanj, kakršno je obsežno ponarejanje certifikatov, v katero so vključeni uslužbenci in vodstvo določenega podjetja. Vsekakor je treba dodati, da je Komisija za okoliščine, navedene v uvodni izjavi 6 izpodbijane izvedbene uredbe, izvedela marca 2018, medtem ko je bila zadevna revizija končana že 5. februarja istega leta.

117 V tem okviru je treba ugotoviti, da elementi, navedeni v točkah od 97 do 104 odgovora na tožbo, pravno zadostno utemeljujejo razloge iz uvodne izjave 6 izpodbijane izvedbene uredbe.

118 Zlasti je iz teh elementov in predvsem iz odločbe pristojnega sodišča, izdane 4. marca 2018, ki je zoper številne fizične osebe odobrilo preiskave na kraju samem, razvidno, da se preiskave brazilske federalne policije ter sodnih organov nanašajo na primere obsežne goljufije v obliki ponarejanj, povezanih s certificiranjem proizvodov živalskega porekla ob sodelovanju vodstvenega osebja in seznanjenosti članov upravnega odbora tožečih strank. Ta odločba se sklicuje na prakse v okviru skupine, ki ji pripadata tožeči stranki, katere cilj je uničiti javni sistem sanitarnih pregledov s ponarejenimi certifikati. V tem okviru dejstvo – ob predpostavki, da je dokazano – da se je v času pisanja tega dokumenta ta neposredno nanašal le na en sam obrat, dotlej uvrščen na sporne sezname, in sicer na obrat s številko odobritve1001, ne vpliva na presojo Komisije glede obsega grožnje, ki jo pomeni tako ravnanje in posledično glede zanesljivosti jamstev, ki jih dajejo brazilski organi ravno zoper to vrsto groženj. Poleg tega morajo, kot trdi Komisija, zaradi popolne integracije navedene skupine, njihovi proizvodi prehajati iz enega obrata v drugega, da so lahko predmet potrebnih predelav. Prav tako morebitna vključenost članov upravnega odbora ter vodilnega osebja tožečih strank, dokler preiskava še poteka, ne dopušča gotovega sklepa, da so se sporna dejanja dogajala le v enem obratu.

119 V zvezi s tem je treba navesti, da je Komisija v dopisu z dne 5. marca 2018 na brazilske organe naslovila vprašanje glede goljufije, ki se nanaša na certificiranje mesa v zvezi z bakterijo salmonelo. V tem okviru je Komisija, potem ko je opozorila, da je navedene organe večkrat pozvala, naj razširijo svojo preiskavo na vse obrate v zveznih brazilskih državah, ki izvažajo mesne proizvode v Unijo, zahtevala, prvič, podrobne informacije v zvezi s prvo tožečo stranko in petimi laboratoriji za analize, ki naj bi bili po nedavnem poročanju tiskanih medijev povezani z goljufivimi dejavnostmi, in drugič, takojšnjo ustavitev vseh pošiljk prve tožeče stranke oziroma pošiljk, ki so jih certificirali zadevni laboratoriji.

120 Na podlagi te zahteve je brazilsko ministrstvo za kmetijstvo Komisijo v dopisu z dne 15. marca 2018 obvestilo, da je začasno ustavilo certificiranje, ki se nanaša na sedem obratov tožečih strank in da je ohranilo začasno ustavitev, ki je bila predhodno odrejena za tri druge obrate v lasti tožečih strank.

121 Vendar so brazilski organi z dvema sklepoma z dne 17. aprila 2018 to začasno ustavitev odpravili za vse obrate, razen za obrat s številko odobritve 466, ne da bi podali oprijemljiv element, ki bi upravičeval ta, za tožeči stranki ugoden ukrep, čeprav je bila preiskava še v začetni fazi.

122 Te okoliščine pa so, kot trdi Komisija, objektivno take, da spodkopavajo njeno zaupanje v jamstva, ki so jih brazilski organi dali glede obratov tožečih strank in glede na široko diskrecijsko pravico, ki jo ima pri določanju praga, pod katerim se ta jamstva ne smejo več opredeliti za zanesljiva (glej točke 79, 80 in 109 zgoraj), ne pomenijo očitne napake pri presoji.

123 V zvezi s tem okoliščina, da v času sprejetja izpodbijane izvedbene uredbe preiskave še niso bile končane, tako da izjave policijskih in sodnih organov glede ugotovitev, do katerih je prišlo v okviru teh preiskav, ne vplivajo na dokončne ugotovitve, ni upoštevna. Kot je bilo navedeno zgoraj v točkah od 74 do 82, namen navedene izvedbene uredbe namreč nikakor ni preklic individualne pravice tožečih strank, kar bi zahtevalo predhodni začetek preiskave, ki bi vodila do dokončnih ugotovitev. Njen edini namen je ugotovitev obsega, v katerem lahko Komisija še naprej zaupa jamstvom, ki so jih dali brazilski organi v skladu s členom 12(2) Uredbe št. 854/2004. Vendar so tveganja, opredeljena v tej zadevi, ki so posledica pomanjkanja učinkovitosti brazilskih organov (glej točke od 117 do 122 zgoraj), neposredno povezana z zahtevami za zdravje ljudi in živali, varovano s členoma 11 in 12 navedene uredbe. Iz tega sledi, da ta izvedbena uredba lahko, kot v obravnavani zadevi, zakonito temelji na elementih, ki objektivno spodkopavajo to zaupanje.

124 Zato presoja Komisije glede primera goljufije, povezanega s ponarejanjem certifikatov brazilskih laboratorijev v zvezi s kakovostjo mesa na splošno, vključno s perutninskim mesom, zadostuje za utemeljitev izpodbijane izvedbene uredbe, in je treba torej drugi del tretjega tožbenega razloga zavrniti, ne da bi bilo treba preučiti trditve tožečih strank v zvezi s številom uradnih obvestil prek RASFF, izdanih glede prisotnosti salmonele v perutninskem mesu (glej točki 107 in 108 zgoraj).

125 Ker je bil tudi prvi del tretjega tožbenega razloga zavrnjen (glej točko 104 zgoraj), je treba tretji tožbeni razlog zavrniti v celoti.

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela prepovedi diskriminacije

126 Tožeči stranki menita, da analiza upoštevnih statističnih podatkov kaže, da obstajajo drugi obrati, na katere je bilo sorazmerno naslovljenih več uradnih obvestil prek RASFF kot na obrate v njuni lasti, pa niso bili odstranjeni s spornih seznamov. Zato menita, da so njuni obrati glede na merila iz uvodnih izjav 4 in 5 izpodbijane izvedbene uredbe v primerljivem položaju s položajem teh drugih obratov. Iz tega naj bi sledilo, da presoja glede tveganja za javno zdravje, ki se nanaša na ti dve vrsti obratov, ne bi smela biti različna, saj se sklicevanja Komisije glede primera goljufije, navedenega v uvodni izjavi 6 navedene izvedbene uredbe, nanašajo le na trditve glede omejenega števila obratov.

127 Spomniti je treba, da tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj izpodbijano izvedbeno uredbo, v skladu s katero je bilo dvanajst njunih obratov odstranjenih s spornih seznamov, razglasi za ničnо. Iz analize glede tretjega tožbenega razloga pa je razvidno, da je bila lahko ta izvedbena uredba upravičeno sprejeta ob upoštevanju razloga primera goljufije, navedenega v njeni uvodni izjavi 6, povezanega s ponarejanjem certifikatov brazilskih laboratorijev (glej točke 107, 108 in 124 zgoraj). Vendar tožeči stranki s četrtim tožbenim razlogom trdita, da je Komisija kršila načelo prepovedi diskriminacije, pri čemer navajata drug razlog, na katerega se je sklicevala Komisija ob sprejetju izpodbijane izvedbene uredbe, in sicer na razlog glede števila uradnih obvestil prek RASFF, izdanih glede prisotnosti salmonele v perutninskem mesu (uvodni izjavi 4 in 5 navedene izvedbene uredbe). Tako tudi če se

izhaja iz tega, da bi Komisija morala ugotoviti, da tudi jamstva, ki so jih brazilski organi dali glede drugih obratov te tretje države, niso bila zanesljiva, ta okoliščina nikakor ne bi posegala v zakonitost te izvedbene uredbe v delu, ki se nanaša na obrate tožečih strank.

128 Iz tega sledi, da sprejetja izpodbijane izvedbene uredbe ni mogoče šteti za kršitev načela prepovedi diskriminacije, tako da je treba četrti tožbeni razlog zavrniti.

Peti tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti

129 Prvič, tožeči stranki trdita, da je odstranitev njunih obratov s spornih seznamov očitno nepotreben ukrep, ker bi drugi, milejši ukrepi, kakršni so poostren nadzor nad izvozom in na meji Unije, zadostovali za zaščito cilja, ki mu sledi izpodbijana uredba. Drugič, menita, da se preiskave o primeru goljufije, navedenem v uvodni izjavi 6 navedene izvedbene uredbe, nanašajo le na en obrat v njuni lasti, medtem ko se preiskave glede drugega primera, ki ga je Komisija navedla v odgovoru na tožbo, nanašajo le na štiri obrate v njuni lasti, le eden od njih pa je izvažal perutninsko meso in mesne proizvode v Unijo in to v omejenih količinah.

130 Opozoriti je treba, da izpodbijana izvedbena uredba temelji na ugotovitvi Komisije, da jamstva, ki so jih brazilski organi dali v skladu s členom 12(2) Uredbe št. 854/2004, glede obratov tožečih strank niso več zanesljiva. Glede na dejstvo, da presoja Komisije, kot je razvidno iz analize glede tretjega tožbenega razloga, v zvezi z nezanesljivostjo zadevnih jamstev zaradi primera goljufije, povezanega s ponarejanjem certifikatov brazilskih laboratorijev o kakovosti mesa, ni nezakonita, je odstranitev obratov tožečih strank s spornih seznamov ukrep, ki ga je sprejela Komisija, v skladu s členom 12(2) Uredbe št. 854/2004 v povezavi z njenim odstavkom 4(c). V skladu s to zadnjo določbo se obrat namreč lahko uvrsti na tak seznam, le če pristojni organ tretje države glede tega obrata zagotovi jamstva, opisana v tej določbi.

131 Ker je Komisija na podlagi diskrecijske pravice, ki jo ima na tem področju (glej točki 80 in 109 zgoraj) ugotovila, da jamstva, ki so jih brazilski organi dali v skladu s členom 12(2) Uredbe št. 854/2004, glede tožečih strank niso več zanesljiva in so zato neobstoječa, je odstranitev obratov tožečih strank s spornih seznamov, kot izhaja iz te zadnjenavedene določbe v povezavi s členom 12(4)(c) iste uredbe, ustrezen in nujen ukrep za ureditev tega položaja.

132 Zato tudi ob neupoštevanju dejstva, da so bili proizvodi iz več obratov tožečih strank, odstranjenih s spornih seznamov, že pred sprejetjem izpodbijane izvedbene uredbe predmet poostrenega nadzora (glej točki 99 in 100 zgoraj), načelo sorazmernosti Komisije ne bi moglo zavezovati k sprejetju ukrepov, kakršni so okrepitev nadzora na mejah Unije glede teh proizvodov, če ta institucija jamstev, ki so jih brazilski organi dali za zadevne obrate, ne šteje več za zanesljiva.

133 Iz tega sledi, da je treba peti tožbeni razlog in tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

134 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeči stranki nista uspeli, se jima, kot je predlagala Komisija, naloži plačilo stroškov, skupaj s stroški, ki so nastali v zvezi s postopkom za izdajo začasne odredbe.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti razširjeni senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbama BRF SA in SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA se naloži plačilo stroškov Komisije, skupaj s stroški, ki so nastali v zvezi s postopkom za izdajo začasne odredbe.

Gratsias Frimodt Nielsen Schwarcz

Valančius Frendo

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 8. julija 2020.

Podpisi