



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

17. oktober 2013*

»Præjudiciel forelæggelse — landbrug — forordning (EF) nr. 21/2004 — ordning for identifikation og registrering af får og geder — pligt til elektronisk identifikation af hvert enkelt dyr — pligt til at føre et bedriftsregister — gyldighed — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — friheden til at oprette og drive egen virksomhed — proportionalitet — ligebehandling«

I sag C-101/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland) ved afgørelse af 9. februar 2012, indgået til Domstolen den 27. februar 2012, i sagen:

Herbert Schaible

mod

Land Baden-Württemberg,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, samt dommerne E. Juhász (refererende dommer), A. Rosas, D. Šváby og C. Vajda,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. marts 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Herbert Schaible ved Rechtsanwalt M. Winkelmüller
- Land Baden-Württemberg ved Rechtsanwältin C. Taubald
- den franske regering ved G. de Bergues og C. Candat, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved B. Koopman og C. Wissels, som befuldmægtigede
- den polske regering ved B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede

* Processprog: tysk.

- Rådet for Den Europæiske Union ved P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová og R. Wiemann, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved G. von Rintelen og B. Burggraaf, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. maj 2013, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse drejer sig om gyldigheden af artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 1, og artikel 9, stk. 3, første afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 21/2004 af 17. december 2003 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af får og geder og om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 og direktiv 92/102/EØF og 64/432/EØF (EUT 2004 L 5, s. 8), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 933/2008 af 23. september 2008 (EUT L 256, s. 5, herefter »forordning nr. 21/2004«).
- 2 Denne anmodning er indgivet under en sag mellem Herbert Schaible og Land Baden-Württemberg vedrørende spørgsmålet, om de nævnte bestemmelser er forenelige med den primære EU-ret.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Ifølge artikel 1 og artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29) indebærer ophævelsen af den nævnte kontrol ved grænserne mellem medlemsstaterne, at det er nødvendigt, at dyrene er identificeret i overensstemmelse med kravene i EU-bestemmelserne og registreret på en sådan måde, at de kan føres tilbage til oprindelsesbedriften, -centret eller -organet eller den bedrift, det center eller organ, som dyrene passerer igennem.
- 4 Følgende fremgår af 1., 3., 7. og 11. betragtning til forordning nr. 21/2004:
 - »(1) Ifølge artikel 3, stk. 1, litra c), i [...] direktiv 90/425/EØF [...], skal dyr, der skal indgå i samhandelen inden for Fællesskabet, være identificeret i overensstemmelse med kravene i EF-bestemmelserne og være registreret på en sådan måde, at de kan spores tilbage til oprindelsesbedriften, -centret eller -organet eller den bedrift, det center eller det organ, som dyrene passerer igennem. [...]
 - [...]
 - (3) Der er fastsat regler for identifikation og registrering af får og geder i [Rådets] direktiv 92/102/EØF [af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr (EFT L 355, s. 32)]. Når det gælder får og geder, har erfaringerne og navnlig mund- og klovesygekrisen vist, at gennemførelsen af direktiv 92/102/EØF ikke har været tilfredsstillende, og at der er behov for en forbedring. Det er derfor nødvendigt at fastsætte strengere og mere specifikke bestemmelser, således som man har gjort for tamkvæg i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter [og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 (EFT L 204, s. 1)].

[...]

- (7) Kommissionen iværksatte i 1998 et storstilet projekt vedrørende elektronisk identifikation af dyr (IDEA), og dens endelige rapport forelå den 30. april 2002. Projektet viste, at man kan opnå en betragtelig forbedring af identifikationsordningerne for får og geder ved at anvende elektroniske identifikatorer til disse dyr, under forudsætning af at visse betingelser vedrørende ledsageforanstaltninger er opfyldt.

[...]

- (11) I de medlemsstater, hvor fåre- eller gedebestanden er relativt begrænset, er det ikke berettiget at indføre en ordning for elektronisk identifikation. Det bør derfor tillades de pågældende medlemsstater at gøre ordningen frivillig. Der bør ligeledes gives mulighed for ved en hurtig procedure at tilpasse de tærskler for bestandenes størrelse, der er afgørende for, hvornår elektronisk identifikation kan gøres frivillig.«

- 5 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 21/2004 bestemmer:

»Medlemsstaterne indfører en ordning for identifikation og registrering af får og geder efter bestemmelserne i denne forordning.«

- 6 Nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, er affattet således:

»Ordningen for identifikation og registrering af dyr omfatter følgende punkter:

- a) mærker til identifikation af hvert enkelt dyr
- b) registre, der føres på hver enkelt bedrift og holdes ajour
- c) flytningsdokumenter
- d) et centralt register eller en elektronisk database.«

- 7 Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Alle dyr på en bedrift, som er født efter den 9. juli 2005 [...] identificeres i henhold til stk. 2 inden for en frist efter dyrets fødsel, som medlemsstaten fastsætter, og under alle omstændigheder inden dyret flyttes fra den bedrift, hvor det er født. [...]

Medlemsstaterne kan dog uanset denne bestemmelse forlænge denne frist, dog ikke ud over ni måneder, for dyr, der holdes i ekstensive driftssystemer eller i det fri. De pågældende medlemsstater underretter Kommissionen, når der gøres brug af denne undtagelse. Der kan om nødvendigt vedtages gennemførelsesbestemmelser efter proceduren i artikel 13, stk. 2.

2.

- a) Dyr identificeres ved hjælp af et første identifikationsmærke, der er i overensstemmelse med kravene i bilagets afsnit A, punkt 1-3, og
- b) Dyr identificeres ved hjælp af et andet identifikationsmærke, som er godkendt af myndighederne, og som har de tekniske egenskaber, der er nævnt i bilagets afsnit A, punkt 4.

c) Indtil den dato, der er nævnt i artikel 9, stk. 3, kan sidstnævnte identifikationsmærke dog erstattes, jf. ordningen i bilagets afsnit A, punkt 5, undtagen når der er tale om dyr, der er genstand for samhandel inden for Fællesskabet.[...]

3. For så vidt angår dyr, som skal slagtes, inden de er 12 måneder gamle, og som ikke er bestemt til hverken samhandel inden for Fællesskabet eller eksport til tredjelande, kan myndighederne dog tillade den identifikationsmetode, der er beskrevet i bilagets afsnit A, punkt 7, som et alternativ til de identifikationsmærker, der er nævnt i stk. 2.

[...]«

8 Det fremgår af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 21/2004, at alle brugere, dog ikke transportvirksomheder, fører et register, som mindst omfatter de oplysninger, der er anført i bilagets afsnit B til denne forordning.

9 Nævnte forordnings artikel 9, stk. 3, bestemmer:

»Fra den 31. december 2009 er elektronisk identifikation efter retningslinjerne i stk. 1 og i henhold til de relevante bestemmelser i bilagets afsnit A obligatorisk for alle dyr.

Medlemsstater, hvor der i alt højst er 600 000 stk. får og geder, kan dog gøre denne elektroniske identifikation fakultativ for dyr, der ikke er genstand for samhandel inden for Fællesskabet.

Medlemsstater, hvor der i alt højst er 160 000 stk. geder, kan ligeledes gøre denne elektroniske identifikation fakultativ for geder, der ikke er genstand for samhandel inden for Fællesskabet.«

10 Afsnit A i bilaget til forordning nr. 21/2004, som forordningens artikel 4 henviser til, og som vedrører identifikationen af det enkelte dyr, fastlægger identifikationsmærkerne og bestemmer bl.a., at disse identifikationsmærker skal udformes således, at det sikres, at der er mindst ét synligt og ét elektronisk læsbart mærke, endvidere fastsættes de egenskaber og de oplysninger, der gives af de koder, som disse identifikationsmærker er forsynet med, de kriterier, som det første og de andet identifikationsmærke skal opfylde, og de elektroniske identifikatorers tekniske kriterier.

11 Afsnit B i bilaget til forordning nr. 21/2004, som forordningens artikel 5 henviser til, og som vedrører bedriftsregistret, opregner de oplysninger, som dette register mindst skal indeholde.

Tysk ret

12 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale lovgivning, der er vedtaget i overensstemmelse med forordning nr. 21/2004, bestemmer, at hvert enkelt dyr skal identificeres med to identifikationsmærker ved hjælp af en tolvcifret kode. Det første identifikationsmærke er et øremærke med sort skrift på gul bund, det andet mærke, det elektroniske, er et øremærke forsynet med et elektronisk øremærke eller i form af en ruminal bolus.

13 Desuden skal den individuelle identifikation af hvert enkelt dyr indføres i et bedriftsregister, som bl.a. skal indeholde bedriftens identifikationskode, bestemmelsesbedriftens identifikationskode for så vidt angår dyr, der er flyttet fra bedriften, oprindelsesbedriftens kode for så vidt angår dyr, der tilgår bedriften, dyrets fødselsår og identifikationsdato, den måned og det år, hvor dyret døde, for så vidt som det døde på bedriften, samt dets race og dets genotype, for så vidt som den er kendt.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 14 Herbert Schaible, der er fåreavler med 450 moderfår, har anlagt sag ved den forelæggende ret og nedlagt påstand om, at det fastslås, at han hverken er underlagt af pligten til identifikation af hvert enkelt af sine dyr, pligten til elektronisk identifikation af hvert enkelt af disse dyr eller til at føre bedriftsregister i medfør af forordning nr. 21/2004.
- 15 Land Baden-Württemberg har påstået frifindelse.
- 16 Idet Verwaltungsgericht Stuttgart er i tvivl om, hvorvidt visse bestemmelser i forordning nr. 21/2004 er gyldige, har denne ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) [Er] pligt[en] til at identificere hvert enkelt dyr i henhold til artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i forordning [...] nr. 21/2004
- 2) [og] pligt[en] til at identificere hvert enkelt dyr elektronisk i henhold til artikel 9, stk. 3, første afsnit, i forordning [...] nr. 21/2004 [...]
- 3) [sam]t pligt[en] til at føre bedriftsregister [...] i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning [...] nr. 21/2004, sammenholdt med bilag B, punkt 2, til denne forordning
- [...] foren[elig] med ranghøjere EU-ret og derfor [...] gyldig?«

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 17 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. juli 2013 har Herbert Schaible anmodet om genåbning af den mundtlige forhandling, idet han har påberåbt sig muligheden for, at Domstolen ikke er tilstrækkeligt oplyst med hensyn til to punkter i den argumentation, der er fremsat af Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen, og som kan udgøre væsentlige faktorer for Domstolens dom.
- 18 Herbert Schaible har for det første gjort gældende, at i modsætning til hvad de to institutioner anførte under retsmødet, og som det følger af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om dyresundhed (KOM(2013) 260 endelig), er der ikke påtænkt lovreformer med henblik på at udvide den elektroniske identifikation til også at omfatte svin. Herbert Schaible har for det andet anført, at det kan udledes af det nævnte forslag til forordning, at Kommissionen ikke længere er af den opfattelse, at elektronisk og individuel identifikation er nødvendig for en effektiv bekæmpelse af epizootier, og at Kommissionen, idet den er bevidst om de tekniske vanskeligheder i forbindelse med den elektroniske identifikation af dyr, som endnu skal overvindes, ønsker at foretage en analyse af gennemførligheden og en konsekvensanalyse, før der udvikles integrerede elektroniske systemer, der gør det nemmere at spore dyr.
- 19 Det fremgår af artikel 83 i Domstolens procesreglement, at Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal åbnes eller genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

- 20 Domstolen finder, efter at have hørt generaladvokaten, at den i den foreliggende sag er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse, og at der ved Herbert Schaibles anmodning hverken er fremkommet nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for den dom, der skal afsiges, eller et argument, som ikke har været drøftet af parterne, og som skal danne grundlag for sagens afgørelse.
- 21 På denne baggrund tages Herbert Schaibles anmodning om genåbning af den mundtlige forhandling ikke til følge.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 22 Med de præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at bedømme gyldigheden af artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 1, og artikel 9, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 21/2004, samt bilag B, punkt 2, hertil, med hensyn til friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ligebehandlingsprincippet.
- 23 Ifølge den forelæggende ret kan de forpligtelser, der påhviler fåre- og gedeavlere i medfør af bestemmelserne i forordning nr. 21/2004, dvs. forpligtelsen til identifikation af hvert enkelt dyr, elektronisk identifikation af hvert enkelt dyr og forpligtelsen til at føre et register (herefter »de omtvistede forpligtelser«), dels tilsidesætte artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der fastsætter friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som følge af et urimeligt indgreb i de nævnte avleres rettigheder, dels være diskriminerende.

Om friheden til at oprette og drive egen virksomhed

- 24 Chartrets artikel 16 anerkender friheden til at oprette og drive egen virksomhed i overensstemmelse med EU-retten.
- 25 Beskyttelsen i henhold til nævnte artikel 16 omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence, således som det fremgår af forklaringerne til denne artikel, der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf (jf. dom af 22.1.2013, sag C-283/11, Sky Österreich, præmis 42).
- 26 Bestemmelserne i forordning nr. 21/2004, der er omhandlet i hovedsagen, undergiver fåre- og gedeavlere en pligt til at foretage en elektronisk identifikation af hvert enkelt dyr og en pligt til at føre et bedriftsregister. Hvad angår erhvervsmæssig dyreavl kan de nævnte bestemmelser begrænse udøvelsen af friheden til at oprette og drive egen virksomhed.
- 27 Chartrets artikel 52, stk. 1, tillader imidlertid, at udøvelsen af rettigheder og friheder, såsom friheden til at oprette og drive egen virksomhed kan begrænses, såfremt disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, iagttager proportionalitetsprincippet og er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Den Europæiske Union, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker und Markus Schecke og Eifert, Sml. I, s. 11063, præmis 65, samt Sky Österreich-dommen, præmis 48).
- 28 Friheden til at oprette og drive egen virksomhed udgør ifølge Domstolens praksis ikke et absolut prærogativ. Den kan undergives forskellige former for myndighedsindgreb som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed (jf. i denne retning Sky Österreich-dommen, præmis 45 og 46 og den deri nævnte retspraksis).

- 29 Hvad angår proportionalitetsprincippet bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at dette princip indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af det formål, der lovligt tilstræbes med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 8.7.2010, sag C-343/09, Afton Chemical, Sml. I, s. 7027, præmis 45, og af 23.10.2012, forenede sager C-581/10 og C-629/10, Nelson m.fl., præmis 71, samt Sky Österreich-dommen, præmis 50).
- 30 Indledningsvis hvad angår formålene med forordning nr. 21/2004 og spørgsmålet, om de foranstaltninger, der er blevet iværksat med denne forordning, er egnede til at opnå disse formål, skal der for det første henvises til første og tredje betragtning til forordningen, hvoraf det fremgår, at EU-lovgiver ønsker at hindre muligheden for spredning af smitsomme sygdomme, herunder mund- og klovesyge, der udløste en krise i 2001 i fåre- og gedebestanden, i sammenhæng med oprettelsen af et indre marked for så vidt angår samhandelen med disse dyr og produkter heraf.
- 31 Risikoen for epizootier hos får og geder var endnu ikke fjernet, og gennemførelsen af et indre marked i sektoren for disse dyr var endnu ikke realiseret på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 21/2004.
- 32 Med henblik på at sikre et velfungerende indre marked for dyr og produkter heraf fjernede direktiv 90/425 de veterinære og zootekniske hindringer for udviklingen af samhandelen inden for Fællesskabet. Ifølge dette direktivs artikel 1 og artikel 3, stk. 1, litra c), indebærer ophævelsen af den nævnte kontrol ved grænserne mellem medlemsstaterne, at det er nødvendigt, at dyrene er identificeret i overensstemmelse med kravene i EU-bestemmelserne og registreret på en sådan måde, at de kan føres tilbage til oprindelsesbedriften, -centret eller -organet eller den bedrift, det center eller organ, som dyrene passerer igennem.
- 33 Som et første skridt blev identifikationen og registreringen af får og geder reguleret af direktiv 92/102. Denne ordning var baseret på identifikation af dyr på bedriften. Dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra b), fastsatte, at en enhver bruger af dyr skulle føre et register over det samlede antal får og geder, der hvert år befandt sig på bedriften, og nævnte direktivs artikel 5, stk. 3, krævede, at får og geder skulle mærkes med en øremærkning eller tatovering, hvorved dyret kunne henføres til den bedrift, de kom fra.
- 34 Efter det store antal tilfælde af mund- og klovesyge i løbet af 2001 viste det sig imidlertid, at det dobbelte formål at forhindre epidemier, der rammer får og geder, og at oprette et velfungerende indre marked for disse dyr, alene kunne opnås ved at styrke den ordning, der er indført ved direktiv 92/102. Det er på denne baggrund, at EU-lovgiver gennem vedtagelsen af forordning nr. 21/2004 har indført en ny ordning for identifikation og registrering af får og geder.
- 35 Beskyttelse af sundheden, bekæmpelse af epizootier og dyrevelfærd, som er sammenfaldende formål, udgør legitime mål for EU-lovgiver, og det samme gælder gennemførelsen af det indre landbrugsmarked i den berørte sektor (jf. hvad angår beskyttelse af sundheden dom af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 48, og af 10.7.2003, forenede sager C-20/00 og C-64/00, Booker Aquaculture og Hydro Seafood, Sml. I, s. 7411, præmis 78, og hvad angår dyrevelfærd dom af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex Agrar Handel og ZVK, Sml. I, s. 69, præmis 22, og af 19.6.2008, sag C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers og Andibel, Sml. I, s. 4475, præmis 27).
- 36 Det skal efter denne konstatering for det andet undersøges, om de midler, der er anvendt til at gennemføre forordning nr. 21/2004, er egnede til at opnå disse formål.

- 37 Den ordning, der blev indført ved nævnte forordning, fastætter, at hvert enkelt dyr identificeres ved hjælp af to identifikationsmærker. Disse to identifikationsmærker er, bortset fra enkelte undtagelser, et traditionelt øremærke og et elektronisk apparat i form af et elektronisk øremærke, en ruminal bolus, en elektronisk transponder eller et elektronisk mærke på kodebenet, der kan læses ved særlige læsere. Hvert dyrs identitet skal registreres i et bedriftsregister. Hertil kommer, at når dyr forlader bedriften, skal flytningen registreres på et dokument, der følger disse dyr. Desuden er hver medlemsstat forpligtet til at etablere et centralt register eller en database, hvori alle de bedrifter, der er beliggende på medlemsstatens område, registreres, og med regelmæssige mellemrum udarbejde en opgørelse over de dyr, der holdes på disse bedrifter.
- 38 Herbert Schaible er af den opfattelse, at en sådan ordning ikke er passende med henblik på at opnå formålet om at kontrollere epizootier. Herbert Schaible har endvidere gjort gældende, at denne ordning er ineffektiv, eftersom 5% af de elektroniske identifikationsmærker, der påføres dyr, med tiden går tabt eller bliver defekte.
- 39 Hvad angår identifikationen af hvert enkelt dyr må det fastslås, at denne identifikation gør det muligt at etablere en ordning med kontrol og sporing af hvert dyr, hvilket er af afgørende betydning i tilfælde af massive udbrud af epizootier. Et elektronisk identifikationsmærke gør bekæmpelsen af smitsomme sygdomme mere effektiv, for så vidt som det sikrer større pålidelighed og hurtigere indberetning af data.
- 40 Hvad angår forpligtelsen til at føre et register over hver enkelt bedrift skal det i lighed med det af den franske regering anførte bemærkes, at de data, som aflæses af identifikatorerne, skal indføres i et dokument, som hurtigt kan ajourføres, og som de kompetente myndigheder på anmodning har let adgang til. Denne ordning gør det således muligt at fastlægge det sted, hvor hvert enkelt dyr stammer fra, og de steder, som et dyr har passeret igennem. Disse data er i tilfælde af epizootier grundlæggende for gennemførelsen af præcise epidemiologiske undersøgelser og identifikationen af farlige kontakter, der kan sprede sygdommen, og de sætter dermed de kompetente myndigheder i stand til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at hindre spredning af sådanne smitsomme sygdomme. Det skal tilføjes hvad angår epizootier, at ifølge fjerde betragtning til Rådets direktiv 2003/50/EF af 11. juni 2003 om ændring af direktiv 91/68/EØF med hensyn til styrkelse af kontrollen med transport af får og geder (EUT L 169, s. 51) var transport af får for en stor del medvirkende til spredningen af mund- og klovesyge i visse dele af Unionen under mund- og klovesyge-epidemien i 2001.
- 41 Hvad angår det anførte om angivelige tekniske fejl i identifikationssystemet bemærkes, at selv hvis det lægges til grund, at procentdelen af elektroniske identifikationsmærker, der påføres dyr, og som går tabt eller bliver defekte, når det niveau, som Herbert Schaible har oplyst, godtgør en sådan dysfunktion ikke i sig selv, at den omhandlede ordning i sin helhed er uegnet.
- 42 Det må således konkluderes, at de forpligtelser, der følger af den ordning, som er indført ved forordning nr. 21/2004, er passende med henblik på at opnå formålet om at kontrollere epizootier, og at der ikke er fremført omstændigheder, der kan rejse tvivl om, at denne ordning i sin helhed er effektiv.
- 43 Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt de midler, som gennemføres ved forordning nr. 21/2004, er nødvendige for at opnå de formål, der forfølges med denne forordning, samt spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede forpligtelser er uforholdsmæssige, skal de tre rækker af klagepunkter, som Herbert Schaible har påberåbt sig, behandles.
- 44 For det første har Herbert Schaible anført, at den tidligere ordning til identifikation af bedrifter, der gjorde det muligt at foretage en effektiv sporing af dyrebevægelser og at bekæmpe epizootier effektivt, allerede har bestået sin prøve i praksis. Det er Herbert Schaibles opfattelse, at mund- og klovesyge-epidemien i 2001 ikke drager denne ordning i tvivl, idet denne epidemi ikke beroede på selve den nævnte ordning, men på den omstændighed, at myndighederne ikke gennemførte

tilstrækkelige kontroller. Dermed var det ifølge Herbert Schaible ikke nødvendigt, at EU-lovgiver ændrede den tidligere ordning, eftersom en korrekt gennemførelse og anvendelse af de mindre strenge regler i direktiv 92/102 ville have været tilstrækkelig til at sikre opnåelse af de forfulgte formål.

- 45 For det andet har Herbert Schaible gjort gældende, at de omtvistede forpligtelser er forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger for dyreavlere som følge af det ekstraudstyr, som de er forpligtede til at anskaffe, herunder bl.a. transpondere og de elektroniske læsere, og den store arbejdsbyrde, som anvendelsen af dette udstyr kræver for dyreavlerne selv og specialister, nemlig påføring af transpondere, indførelse af koder i registret over bedriften, driften af dette register, vedligeholdelse af læsere samt udgifter til informationsteknologi og dyrlæger.
- 46 For det tredje har Herbert Schaible anført, at de omtvistede forpligtelser ikke er forenelige med principperne om dyrevelfærd, da et stort antal dyr tilføjes skader ved påføring af transpondere. Herbert Schaible har anført, at under den tidligere ordning blev et enkelt identifikationsmærke anvendt til hvert dyr, hvilket gjorde det muligt at reducere risikoen for, at dyrene blev tilføjet skader, med 50%, og at ikke-elektroniske øremærker forårsager væsentligt færre tilfælde med betændelse. Herbert Schaible har tilføjet, at ruminale boluser kan blive afstødt under tygning eller fordøjelsen, og at elektroniske identifikationsmærker, der fastsættes på dyrenes ankel med plastikbandage, kan medføre en særlig risiko for skader.
- 47 Det bemærkes vedrørende domstolskontrollen af gyldigheden af bestemmelserne i en forordning, at Domstolen ved bedømmelsen af, om de foranstaltninger, som iværksættes med disse bestemmelser, er forholdsmæssige, har anerkendt, at EU-lovgiver ved udøvelsen af de beføjelser, som denne er tillagt, har et vidt skøn på områder, der indebærer valg af både politisk og økonomisk og social karakter for EU-lovgiver, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger (jf. i denne retning dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 51 og 52).
- 48 EU-lovgiver har bl.a. på landbrugsområdet et sådant vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som EU-lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF – 43 TEUF. Følgelig er Domstolens kontrol begrænset til at efterprøve, om EU-lovgiver klart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, sag C-221/09, AJD Tuna, Sml. I, s. 1655, præmis 80, og af 14.3.2013, sag C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle, præmis 43).
- 49 Selv om der tilkommer EU-lovgiver en sådan beføjelse, er denne ganske vist forpligtet til at basere sin beslutning på kriterier, som er objektive, og inden for rammerne af undersøgelsen af de med de forskellige mulige foranstaltninger forbundne begrænsninger skal EU-lovgiver desuden undersøge, om de tilstræbte formål med den valgte foranstaltning kan være af så stor betydning, at de kan begrunde, at foranstaltningerne har væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende (jf. i denne retning dommen i sagen Vodafone m.fl., præmis 53).
- 50 Det bemærkes imidlertid, at gyldigheden af en unionsretsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelår på det tidspunkt, da retsaken blev udstedt, og ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens grad af effektivitet. Når EU-lovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af EU-lovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning (jf. i denne retning dom af 12.1.2006, sag C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, Sml. I, s. 679, præmis 38, og af 28.7.2011, sag C-309/10, Agrana Zucker, Sml. I, s. 7333, præmis 45).
- 51 Domstolens kontrol vedrørende spørgsmålet om de omhandlede bestemmelser i forordning nr. 21/2004 skal følges gennemføres inden for denne ramme.

- 52 Hvad angår den tidligere ordnings angivelige tilstrækkelighed må det fastslås, at det i betragtning af den dyresundhedsmæssige, epizootiske, økonomiske og sociale sammenhæng, der prægede den periode, hvor forordning nr. 21/2004 blev forberedt og vedtaget, var det med rette, at EU-lovgiver fandt, at den ordning, der blev indført ved direktiv 92/102 – selv hvis det antages, at denne ordnings regler kunne have været gennemført korrekt – havde behov for en revision.
- 53 Under epizootierne i 2001 var det, som Rådet har bemærket, nødvendigt at foretage en systematisk nedslagtning af flere millioner dyr som følge af ikke identificerede får og en mangel på sporing, hvorefter det blev konstateret, at et stort antal af disse dyr ikke var smittede. Det var derfor nødvendigt at indføre en række restriktioner inden for Unionen og fastsætte et verdensomspændende forbud mod enhver eksport af husdyr, kød og animalske produkter fra Det Forenede Kongerige. Disse foranstaltninger medførte betydelige tab for landbrugsfødevaresektoren samt for medlemsstaternes og Unionens budgetter.
- 54 Det fremgår af punkt 9 i Revisionsrettens særberetning nr. 8/2004 om Kommissionens administration og overvågning af foranstaltningerne til bekæmpelse af mund- og klovesyge og de dertil knyttede udgifter, med Kommissionens svar (EUT 2005 C 54, s. 1), at medlemsstaterne alene vedrørende krisen i 2001 har opgjort de samlede udgifter til godtgørelser for nedslagtning og destruktion af dyr samt desinficering af bedrifter og udstyr til ca. 2,6934 mia. EUR. Det fremgår endvidere af denne beretnings punkt 36, at EU-reglerne ikke krævede individuel identifikation af får, og at identifikationen af de enkelte sendinger endvidere var mangelfuld, hvilket gjorde det vanskeligere at spore dyr, man havde mistanke om, kunne være smittede, og således forsinkede nedslagtningen af dem.
- 55 Hertil kommer, at Kommissionen allerede i 1998, før epizootien i 2001, lancerede IDEA-projektet, koordineret af Den Europæiske Unions Fælles Forskningscenter, hvis endelige rapport forelå den 30. april 2002. En af konklusionerne i IDEA's endelige rapport var, at de forskellige udbrud af sygdomme blandt husdyr i Den Europæiske Union måtte tilskrives, at systemerne til identifikation af husdyr, som blev anvendt på det tidspunkt, ikke var tilstrækkeligt effektive og pålidelige til at sikre korrekt sporbarhed og veterinærtilsyn med husdyrarter. En nærmere kontrol med de enkelte dyr og deres bevægelser var af største vigtighed af hensyn til sanitær kontrol og sygdomsovervågning, hvorfor det var nødvendigt til enhver tid at kunne spore, hvor hvert dyr befandt sig. For at gøre overvågningen af hvert enkelt dyr mere effektiv, blev det foreslået, at hvert enkelt dyr blev påført en unik ID-mærkning i hele dets levetid i form af en elektronisk identifikator.
- 56 Det fremgår af syvende betragtning til forordning nr. 21/2004, at IDEA-projektet viste, at man kan opnå en betragtelig forbedring af identifikationsordningerne for får og geder ved at anvende elektroniske identifikatorer til disse dyr, under forudsætning af at visse betingelser vedrørende ledsageforanstaltninger er opfyldt. Det skal tilføjes, som Rådet med rette har bemærket, at en identifikation af hvert enkelt dyr ikke garanterer en fuldstændig sporing, da den alene gør det muligt at indsamle data til senere anvendelse, og at det er registreret, der udgør det centrale element i sporingssystemet.
- 57 Som generaladvokaten har anført i punkt 72-74 i forslaget til afgørelse med hensyn til de forskellige undersøgelser, der fulgte efter epizootikrisen i 2001, var Revisionsrettens særberetning nr. 8/2004 og den endelige IDEA-rapport ingenlunde de eneste dokumenter, der fastslog, at en mere dybdegående revision af de lovgivningsmæssige rammer for identifikation af dyr var påkrævet.
- 58 Henset til den dyresundhedsmæssige, epizootiske, økonomiske og sociale sammenhæng som vedtagelsen af forordning nr. 21/2004 og de nævnte rapporter indgik i, kunne EU-lovgiver med rette indtage det standpunkt, dels at hvert enkelt dyr i henhold til de omtvistede forpligtelser skal identificeres, og de kompetente myndigheder skal have adgang til data, som takket være de elektroniske identifikatorer og registre over bedrifter gør det muligt at iværksætte de nødvendige

foranstaltninger med henblik på at hindre og begrænse spredning af smitsomme sygdomme blandt får og geder, dels at den tidligere ordning med identifikation af bedrifter ikke udgjorde et lige så effektivt middel til sikring af de formål, der er omfattet af forordning nr. 21/2004.

- 59 Det må således fastslås, at de omtvistede forpligtelser er nødvendige for at nå de mål, der forfølges med nævnte forordning.
- 60 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede forpligtelser eventuelt er uforholdsmæssige, må det fastslås, at EU-lovgiver skulle foretage en afvejning af de involverede interesser (jf. i denne retning dommen i sagen Volker und Markus Schecke og Eifert, præmis 77, og Sky Österreich-dommen, præmis 59), nemlig fåre- og gedeavlernes frihed til at oprette og drive egen virksomhed på den ene side og formålet af almen interesse om at bekæmpe epizootier hos får og geder på den anden side.
- 61 Hvad angår det anførte om den angiveligt uforholdsmæssige karakter af den økonomiske byrde, der følger af de omtvistede forpligtelser, hvilken byrde ifølge en undersøgelse fra den tyske sammenslutning af fåreavlerforeninger (Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände eV), som Herbert Schaible har påberåbt sig, beløber sig til 20 EUR pr. år pr. får, skal det bemærkes, at denne undersøgelse ifølge forelæggelsesafgørelsen ikke tager de omkostninger, der under alle omstændigheder er forbundet med en identifikation pr. bedrift, i betragtning. Endvidere kan udgifter til elektroniske øremærker nedbringes med tiden og efter øget anvendelse, således som Kommissionen har bemærket. Hertil kommer, som den nederlandske regering har anført, at de aktuelle udgifter kan være mindre end udgifter til ikke-selektive foranstaltninger, såsom eksportforbud eller en præventiv slagtning af hele bestanden i tilfælde af et sygdomsudbrud.
- 62 Det må dernæst konstateres, at de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, ikke indeholder oplysninger, der kan rejse tvivl om det af Rådet og Kommissionen anførte, hvorefter de finansielle aspekter ved den nye ordning, der blev indført ved forordning nr. 21/2004, blev drøftet indgående under lovgivningsprocessen, og at der blev foretaget en afvejning af udgifterne og fordelene ved denne ordning.
- 63 Det skal endvidere bemærkes, at forordning nr. 21/2004 indeholder flere undtagelser fra forpligtelsen til elektronisk identifikation med henblik på at tage udkommet af afvejningen af fordelene ved de omtvistede forpligtelser og de byrder, der følger af disse forpligtelser, i betragtning.
- 64 Medlemsstaterne kan således i medfør af nævnte forordning artikel 4, stk. 1, andet afsnit, bestemme, at dyr, der holdes i ekstensive driftssystemer eller i det fri, først skal identificeres efter en periode, der kan være ni måneder i stedet for seks måneder. Ifølge artikel 4, stk. 3, kan myndighederne fastsætte en anden løsning end elektronisk identifikation, for så vidt angår dyr, som skal slagtes, inden de er 12 måneder gamle, og som ikke er bestemt til hverken samhandel inden for Fællesskabet eller eksport til tredjelande. Artikel 9, stk. 3, andet og tredje afsnit, i forordning nr. 21/2004 fastsætter, at elektronisk identifikation alene er obligatorisk for de medlemsstater, hvor det samlede antal dyr overstiger en vis tærskel.
- 65 Det må konstateres, at Kommissionen i betragtning af udgifterne til elektroniske identifikatorer, læsere og databehandlingsudstyr og de beregninger, der er foretaget af Den Europæiske Unions Fælles Forskningscenter og flere medlemsstater, foreslog en indførsel af forpligtelsen til elektronisk identifikation i flere etaper, idet den startede med en elektronisk mærkning, derefter en sammenkædning af oplysningerne om flytninger med dyrenes individuelle koder med henblik på at begrænse omkostningerne i løbet af den periode, hvor ordningen blev indført, som det følger af punkt 2.3 i rapporten fra Kommissionen til Rådet af 16. november 2007 om anvendelse af elektronisk identifikation af får og geder (KOM(2007) 711 endelig) samt af de ændringer af forordning nr. 21/2004, der blev indført ved forordning nr. 933/2008.

- 66 Endelig skal det bemærkes, at EU-lovgiver har sænket de supplerende udgifter for dyreavlere, idet EU-lovgiver har tilladt medlemsstaterne og regionerne i givet fald at yde finansiel støtte fra EU-fonde. Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80) blev ændret kort før vedtagelsen af forordning nr. 21/2004. Artikel 21b, stk. 1, i forordning nr. 1257/1999, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1783/2003 af 29. september 2003 (EUT L 270, s. 70), bestemmer, at der for delvist at udligne de påførte omkostninger og indkomsttabet kan ydes midlertidig støtte til landbrugere, der skal anvende strenge normer, der er baseret på Fællesskabets lovgivning, og som for nylig er indført i national lovgivning. Denne bestemmelse finder bl.a. anvendelse på de dyreavlere, der er berørt af de omtvistede forpligtelser.
- 67 Rådet har i denne henseende tilkendegivet, at denne mulighed for, at landbrugere kan opnå finansiel støtte, var en vigtig faktor, som det tog i betragtning i sin beslutningsproces. Rådet har endvidere anført, at artikel 31 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277, s. 1), hvilken forordning ophævede forordning nr. 1257/1999, og som nu er i kraft, i det væsentlige har bevaret denne bestemmelse.
- 68 Under disse omstændigheder kan det ikke hævdes, at EU-lovgiver ikke har foretaget en behørig undersøgelse af den økonomiske byrde, der følger af de supplerende omkostninger, som fåre- og gedeeavlere skal afholde for at efterkomme de omtvistede forpligtelser, og de fordele, som disse forpligtelser kan medføre, eller at Rådet har anlagt et urigtigt skøn ved afvejningen af de forskellige interesser for at sikre rimelig ligevægt.
- 69 Hvad angår argumentationen om, at påføring af elektroniske identifikationsmærker fører til, at antallet af skader på dyrene stiger, og at skaderne bliver alvorligere, skal bemærkes, at visse negative virkninger, der kan påvirke får og gederes sundhed og velfærd, blev undersøgt og taget i betragtning i forbindelse med de undersøgelser, der blev foretaget inden vedtagelsen af forordning nr. 21/2004.
- 70 IDEA's endelige rapport undersøgte bl.a. de primære årsager til skader og død efter påføring af elektroniske identifikatorer og gav EU-lovgiver en række nyttige oplysninger om den måde, hvorpå de forskellige typer af mærkning kunne påvirke dyrs sundhed.
- 71 De oplysninger, som Herbert Schaible har fremført, kan ikke rejse tvivl om de vurderinger og valg, som EU-lovgiver foretog på grundlag af de nævnte undersøgelser ved vedtagelsen af forordning nr. 21/2004.
- 72 Den omstændighed, at der skal anbringes to identifikationsmærker på dyrene i stedet for et, og det forhold, at de nye identifikationsmærker statistisk set forårsager flere skader og komplikationer end de traditionelle mærker på grund af indgrebet og det sted, hvor disse nye mærker påføres, samt deres vægt, kan ikke godtgøre, at EU-lovgivers bedømmelse hvad angår fordelene ved indførslen af forpligtelsen til elektronisk identifikation af får og geder, var urigtig på grund af manglende hensyntagen til dyrevelfærden.
- 73 Det skal endvidere bemærkes, at den nye ordning, der er indført ved forordning nr. 21/2004, og som gør det muligt at foretage en mere præcis identifikation af dyr, der har været i kontakt under epizootierne, er egnet til at begrænse spredning af smitsomme sygdomme og således gør det muligt at undgå de dermed forbundne lidelser for de inficerede dyr. Dermed bidrager de omtvistede foranstaltninger ud fra dette synspunkt positivt til beskyttelse af dyrevelfærden.
- 74 De argumenter, der er fremført til støtte for, at forordning nr. 21/2004 er ugyldig, på grund af at den forpligtelse til elektronisk identifikation af får og geder, der er indført ved denne forordning, har en negativ indvirkning på dyrevelfærden, må således forkastes.

75 Det må under disse omstændigheder konkluderes, at EU-lovgiver med rette kunne pålægge de omtvistede forpligtelser og fastslå, at de ulemper, der følger af disse forpligtelser, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de formål, der forfølges med forordning nr. 21/2004, og at EU-lovgiver ikke begik fejl ved undersøgelsen af fordele og ulemper ved disse forpligtelser i forhold til de interesser, der er på spil, og dermed ikke tilsidesatte fåre- og gedeavlernes frihed til at oprette og drive egen virksomhed.

Om ligebehandlingsprincippet

- 76 Lighed for loven, som er fastsat i chartrets artikel 20, er et almindeligt princip i EU-retten, der kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan differentiering er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 11.7.2006, sag C-313/04, Franz Egenberger, Sml. I, s. 6331, præmis 33).
- 77 En forskellig behandling er ifølge Domstolens faste retspraksis berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 47).
- 78 Da der i sagen er tale om en EU-retsakt, påhviler det EU-lovgiver at godtgøre eksistensen af de objektive kriterier, der er fremført som begrundelse, og at forelægge Domstolen de oplysninger, som er nødvendige til efterprøvelse af, at der er anvendt sådanne kriterier (jf. dommen i sagen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., præmis 48).
- 79 I hovedsagen er der i flere henseender rejst tvivl om gyldigheden af visse bestemmelser i forordning nr. 21/2004, idet de angiveligt er udtryk for forskelsbehandling. Det er dels gjort gældende, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 21/2004 (herefter »den omtvistede undtagelse«), indeholder en forskelsbehandling, der ikke er begrundet. Dels indebærer de omtvistede forpligtelser, der er fastsat i denne forordning, at fåre- og gedeavlere udsættes for en forskelsbehandling i forhold til kvæg og svineavlere.

Hvad angår den omtvistede undtagelse

- 80 Herbert Schaible har gjort gældende, at den omtvistede undtagelse, der tillader de medlemsstater, som har en begrænset fåre- eller gedebestand at gøre ordningen med elektronisk identifikation fakultativ, udgør en forskelsbehandling og giver dyreavlere i de medlemsstater, der ikke har indført denne ordning, en konkurrencefordel over for andre dyreavlere, der er hjemmehørende i Unionen. Det er Herbert Schaibles opfattelse, at de byrder, der påhviler avlere, er identiske i de to kategorier af medlemsstater, og det samme gælder risikoen for epizootier.
- 81 Hvad angår det af Herbert Schaible anførte, skal det bemærkes, at det er ubestridt, at den omtvistede undtagelse medfører en forskellig retlig behandling af dyreavlere, alt efter hvilken kategori af medlemsstat de er hjemmehørende i.
- 82 Det må imidlertid fastslås, at det kriterium, som den omtvistede undtagelse beror på, er objektivt og rimeligt.
- 83 Det bemærkes indledningsvis, at de tærskler, der er fastsat i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 21/2004, således udelukkende indeholder objektive kriterier. De medlemsstater, der opfylder disse kriterier uafhængigt af deres absolutte geografiske størrelse, og som vælger den omtvistede undtagelse, kan

således indføre den elektroniske identifikation i fremtiden, hvis de relevante omstændigheder ændrer sig, og de er endog forpligtede til at indføre ordningen, hvis deres dyrebestand overstiger de respektive tærskler.

- 84 Dernæst er de tærskler, der er fastsat ved den omtvistede undtagelse, rimelige og forholdsmæssige i forhold til de mål, der forfølges med forordning nr. 21/2004, eftersom, hvilket Kommissionen har fremhævet, de stordriftsfordele på nationalt niveau, der gør det muligt at begrænse udgifterne til det elektroniske system, ikke vil kunne opnås ved en begrænset bestand, der ikke er bestemt for samhandel inden for Fællesskabet.
- 85 Hvad angår udgifter og omkostninger har Rådet med rette henvist til, at i de medlemsstater, der har en begrænset bestand, kan den finansielle byrde til udryddelse og bortskaffelse i alvorlige tilfælde af epizootier vise sig at være mindre end omkostningerne til etablering af en sådan ordning med elektronisk identifikation. Selv om det lægges til grund, at der består en øget smitterisiko, er denne risiko dermed i princippet begrænset til områderne i de medlemsstater, som, idet de har besluttet at gøre brug af den omtvistede undtagelse, har accepteret at skulle bære sådanne finansielle byrder i det tilfælde, at der opstår en epizooti.
- 86 Da den omtvistede undtagelse alene giver medlemsstaterne adgang til at gøre den elektroniske identifikation af hvert enkelt dyr fakultativ for så vidt angår de dyr, der ikke er genstand for samhandel inden for Fællesskabet, må det fastslås, i lighed med det af den franske regering anførte, at en dyreavler, der er hjemmehørende i en medlemsstat, hvor den nævnte identifikation er obligatorisk, ikke bliver påført nogen økonomisk ulempe, der følger af de samlede virkninger af denne forpligtelse og den omtvistede undtagelse. Ethvert dyr, der har denne medlemsstat som bestemmelsessted, skal således nødvendigvis også registreres elektronisk, selv om dette dyr hidrører fra en medlemsstat, hvor en sådan elektronisk identifikation af hvert enkelt dyr i medfør af den nævnte undtagelse ikke er obligatorisk for dyr, der ikke er genstand for samhandel inden for Fællesskabet.
- 87 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at forbuddet mod forskelsbehandling således ikke tager sigte på en eventuel forskellig behandling fra den ene medlemsstat til den anden, som kan følge af medlemsstaternes forskellige lovgivninger, så længe disse lovgivninger påvirker alle personer, der er omfattet af deres anvendelsesområde, på samme måde (dom af 16.7.2009, sag C-428/07, Horvath, Sml. I, s. 6355, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis). Det er Domstolens opfattelse, at selv om dette princip ganske vist er blevet udviklet inden for rammerne af fortolkningen af EU-retlige bestemmelser i relation til en bedømmelse af foreneligheden af en national lovgivning med princippet om forbud mod forskelsbehandling, kan det imidlertid ikke forholde sig anderledes for så vidt angår bedømmelsen af gyldigheden af den EU-retlige bestemmelse, der tildeler medlemsstaterne en vis skønsbeføjelse, i henhold til hvilken de vedtager disse forskellige lovgivninger (jf. analogt dom af 19.9.2013, sag C-373/11, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, præmis 35 og 36).
- 88 Det må under disse omstændigheder konkluderes, at der ikke er fremkommet omstændigheder, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den omtvistede undtagelse under henvisning til, at den er udtryk for forskelsbehandling.

Hvad angår den angivelige forskelsbehandling af fåre- og gedeavlere i forhold til kvæg og svineavlere

- 89 Herbert Schaible har anført, at forpligtelsen til at identificere hvert enkelt dyr elektronisk ikke gælder for kvæg og svineavlere til trods for den omstændighed, at de nævnte dyr er lige så udsatte for epizootier som får og geder. Det er Herbert Schaibles opfattelse, at ordningen med identifikation af bedrifter muliggør en effektiv bekæmpelse af epizootier hos svin. Herbert Schaible har gjort gældende, at det ikke er påtænkt at indføre en ordning med obligatorisk elektronisk identifikation af kvæg, og at det fremgår af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1760/2000 for så vidt angår elektronisk identifikation af kvæg og om at lade bestemmelserne om

den frivillige mærkningsordning for oksekød udgå (KOM(2011) 525 endelig), at Kommissionen foreslår, at elektronisk identifikation af kvæg fortsat skal være fakultativ, bl.a. under henvisning til de problemer, der er opstået i forbindelse med den obligatoriske elektroniske identifikation af hvert enkelt dyr for så vidt angår får og geder. Herbert Schaible finder, at Unionens politikker på dette område savner sammenhæng, og at Unionen eksperimenterer med en teknologi, som endnu ikke er parat til anvendelse i en sektor, hvor landbrugerne har begrænset indflydelse.

- 90 Den franske og den nederlandske regering har henvist til de forskelle, der karakteriserer sektoren for får og geder på den ene side og sektoren for kvæg og svin på den anden side. De nævnte regeringer har fremhævet de særlige kendetegn ved disse forskellige dyrearter, hvad angår deres opdræt, transport, handel samt sygdomme, og den risikoprofil, som de er truet af. Får og geder er bl.a. oftere genstand for transport end kvæg og svin, og de handles, i modsætning til kvæg og svin, ofte også på auktioner i store flokke. Hertil kommer, at fåre- og gedebesætninger oftere skifter sammensætning end kvæg og svinebesætninger. Hvad angår mund- og klovesyge er smittefaren større hos får og geder end hos svin. Disse omstændigheder indebærer, at identifikationen og sporingen af hver enkelt dyr er vanskeligere hvad angår får og geder.
- 91 Det bemærkes i denne henseende, at EU-lovgiver er berettiget til at gå etapevis frem, når denne skal omstrukturere en sektor eller indføre en kompliceret ordning, og til at træffe foranstaltninger på grundlag af indvundne erfaringer, for så vidt som EU-lovgivers valg er baseret på kriterier, som er objektive, og som står i rimeligt forhold til de mål, der forfølges med den pågældende lovgivning (jf. dommen i sagen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., præmis 57 og 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 92 Det må fastslås med hensyn til de argumenter, der fremgår af denne doms præmis 89 og 90, vedrørende de lighedspunkter og forskelle, der karakteriserer får og geder på den ene side og kvæg og svin på den anden side, at der til trods for visse ligheder mellem disse forskellige pattedyrsarter består forskelle, der begrundet særskilte lovgivningsmæssige rammer for hver af disse dyrearter. EU-lovgiver kunne i betragtning af erfaringerne med mund- og klovesygekrisen i 2001 med rette med forordning nr. 21/2004 indføre en specifik lovgivning, der fastsætter elektronisk identifikation af arter, der var særligt berørt af denne krise.
- 93 Rådet var følgelig ikke forpligtet til at nægte at vedtage forordning nr. 21/2004, efter Kommissionens forslag, om indførsel af elektronisk identifikation af får og geder med den begrundelse, at forordningens anvendelsesområde var for begrænset.
- 94 Det skal imidlertid bemærkes, at selv om EU-lovgiver med rette kunne anvende en sådan trinvis fremgangsmåde for at indføre den elektroniske identifikation, skal denne, henset til formålene med forordning nr. 21/2004, overveje, om der er grundlag for en fornyet vurdering af de indførte foranstaltninger, bl.a. hvad angår spørgsmålet, om den elektroniske identifikation skal være fakultativ eller obligatorisk (jf. analogt dommen i sagen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., præmis 62).
- 95 Det må herefter fastslås, at denne forordning ikke indebærer nogen forskelsbehandling af fåre- og gedeavlere i forhold til kvæg og svineavlere.
- 96 Under disse omstændigheder er det ikke godtgjort, at den omtvistede undtagelse og de omtvistede forpligtelser, der er fastsat i forordning nr. 21/2004, tilsidesætter ligebehandlingsprincippet.
- 97 Det følger af det anførte, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 1, og artikel 9, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 21/2004 samt bilag B, punkt 2, til denne forordning.

Sagens omkostninger

- ⁹⁸ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 1, og artikel 9, stk. 3, første afsnit, i samt bilag B, punkt 2, til Rådets forordning (EF) nr. 21/2004 af 17. december 2003 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af får og geder og om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 og direktiv 92/102/EØF og 64/432/EØF, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 933/2008 af 23. september 2008.

Underskrifter