



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

17. Oktober 2013*

„Vorabentscheidungsersuchen — Landwirtschaft — Verordnung (EG) Nr. 21/2004 — System zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen — Verpflichtung zur elektronischen Einzeltierkennzeichnung — Verpflichtung zur Führung eines Bestandsregisters — Gültigkeit — Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Unternehmerische Freiheit — Verhältnismäßigkeit — Gleichbehandlung“

In der Rechtssache C-101/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Stuttgart (Deutschland) mit Entscheidung vom 9. Februar 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Februar 2012, in dem Verfahren

Herbert Schaible

gegen

Land Baden-Württemberg

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter E. Juhász (Berichterstatte(r)), A. Rosas, D. Šváby und C. Vajda,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. März 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Schaible, vertreten durch Rechtsanwalt M. Winkelmüller,
- des Landes Baden-Württemberg, vertreten durch Rechtsanwältin C. Taubald,
- der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues und C. Candat als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch B. Koopman und C. Wissels als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna und M. Szpunar als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová und R. Wiemann als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. von Rintelen und B. Burggraaf als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. Mai 2013

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (ABl. 2004, L 5, S. 8) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 933/2008 der Kommission vom 23. September 2008 (ABl. L 256, S. 5) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 21/2004).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Schaible und dem Land Baden-Württemberg wegen der Vereinbarkeit der genannten Vorschriften mit dem Primärrecht der Union.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Nach den Art. 1 und 3 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. L 224, S. 29) erfordert der Wegfall dieser Kontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten, dass die Tiere nach den Vorschriften einer Unionsregelung gekennzeichnet und in der Weise registriert sind, dass der Betrieb, das Zentrum oder die Einrichtung, aus denen die Tiere oder Erzeugnisse stammen oder in denen sie sich aufgehalten haben, festgestellt werden kann.
- 4 In den Erwägungsgründen 1, 3, 7 und 11 der Verordnung Nr. 21/2004 heißt es:
„(1) Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 90/425/EWG ... müssen Tiere, die für den innergemeinschaftlichen Handel bestimmt sind, nach den Vorschriften der Gemeinschaftsregelung gekennzeichnet und in der Weise registriert sein, dass der Betrieb, das Zentrum oder die Einrichtung, aus denen die Tiere stammen bzw. in denen sie sich aufgehalten haben, festgestellt werden kann. ...
...
(3) Vorschriften für die Kennzeichnung und Registrierung insbesondere von Schafen und Ziegen sind bereits mit der Richtlinie 92/102/EWG [des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (ABl. L 355, S. 32)] festgelegt worden. Bei Schafen und Ziegen haben die bisherigen Erfahrungen und vor allem die MKS-Krise gezeigt, dass die praktische Umsetzung der genannten Richtlinie nicht zufrieden stellend ist und verbessert werden muss. Daher sind strengere und spezifischere Vorschriften zu erlassen, wie dies

für Rinder mit der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern [und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204, S. 1)] geschehen ist.

...

- (7) 1998 hat die Kommission einen Großversuch zur elektronischen Kennzeichnung von Tieren (IDEA) gestartet. Der Schlussbericht lag am 30. April 2002 vor. Das Vorhaben hat gezeigt, dass die Kennzeichnung von Schafen und Ziegen mittels elektronischer Kennzeichen erheblich verbessert werden kann, sofern bestimmte Anforderungen an die Begleitmaßnahmen erfüllt sind.

...

- (11) In den Mitgliedstaaten, in denen der Schaf- oder Ziegenbestand relativ klein ist, ist die Einführung eines Systems der elektronischen Kennzeichnung möglicherweise nicht gerechtfertigt; daher sollte diesen Mitgliedstaaten erlaubt werden, das System auf freiwilliger Basis einzuführen. Außerdem sollte eine Möglichkeit zur Anpassung der Bestandsschwellen, unterhalb deren die elektronische Kennzeichnung auf freiwilliger Basis erfolgen kann, nach einem schnellen Verfahren vorgesehen werden.“

- 5 Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 21/2004 sieht vor:

„Jeder Mitgliedstaat führt nach Maßgabe dieser Verordnung ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen ein.“

- 6 Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung lautet:

„Das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren umfasst folgende Elemente:

- a) Kennzeichen zur Identifikation jedes Tieres;
- b) aktuelle Bestandsregister in jedem Betrieb;
- c) Begleitdokumente;
- d) ein zentrales Betriebsregister und/oder eine elektronische Datenbank.“

- 7 In Art. 4 der Verordnung heißt es:

„(1) Alle Tiere eines Betriebs, die nach dem 9. Juli 2005 ... geboren sind, werden innerhalb einer von dem betreffenden Mitgliedstaat festzusetzenden Frist ab dem Geburtsdatum des Tieres, zumindest jedoch, bevor das Tier seinen Geburtsbetrieb verlässt, gemäß Absatz 2 gekennzeichnet. ...

Abweichend davon können die Mitgliedstaaten diese Frist für Tiere in extensiven Haltungssystemen oder in Freilandhaltung auf höchstens neun Monate verlängern. Die betreffenden Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission, wenn von dieser Abweichung Gebrauch gemacht wird. Falls erforderlich können nach dem in Artikel 13 Absatz 2 genannten Verfahren Durchführungsvorschriften festgelegt werden.

(2)

- a) Die Tiere werden gekennzeichnet durch ein erstes Kennzeichen, das die im Anhang unter Abschnitt A Nummern 1 bis 3 genannten Anforderungen erfüllt.

- b) Die Tiere werden gekennzeichnet durch ein zweites Kennzeichen, das von der zuständigen Behörde genehmigt wurde und die im Anhang unter Abschnitt A Nummer 4 aufgeführten technischen Anforderungen erfüllt.
- c) Dieses zweite Kennzeichen kann jedoch bis zu dem in Artikel 9 Absatz 3 genannten Zeitpunkt durch das im Anhang unter Abschnitt A Nummer 5 beschriebene System ersetzt werden; dies gilt nicht für Tiere im innergemeinschaftlichen Handel...

(3) Für weniger als zwölf Monate alte Schlachttiere, die nicht für den innergemeinschaftlichen Handel oder die Ausfuhr in Drittländer bestimmt sind, kann die zuständige Behörde als Alternative zu den in Absatz 2 genannten Kennzeichen jedoch die im Anhang unter Abschnitt A Nummer 7 beschriebene Kennzeichnungsmethode genehmigen.

...“

- 8 Nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 21/2004 führt jeder Tierhalter, mit Ausnahme der Transportunternehmer, ein stets auf dem neuesten Stand zu haltendes Bestandsregister, das mindestens die Angaben gemäß Abschnitt B des Anhangs dieser Verordnung enthält.
- 9 Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 21/2004 bestimmt:

„Ab dem 31. Dezember 2009 ist die elektronische Kennzeichnung gemäß den in Absatz 1 genannten Leitlinien gemäß den einschlägigen Bestimmungen in Abschnitt A des Anhangs für alle Tiere verbindlich vorgeschrieben.

In den Mitgliedstaaten, in denen die Zahl der Ziegen und Schafe insgesamt 600 000 Tiere nicht übersteigt, kann jedoch die elektronische Kennzeichnung für Tiere, die nicht in den innergemeinschaftlichen Handel gelangen, auf freiwilliger Basis eingeführt werden.

Die Mitgliedstaaten, in denen die Gesamtzahl der Ziegen 160 000 Tiere nicht übersteigt, können diese elektronische Kennzeichnung für Ziegen, die nicht in den innergemeinschaftlichen Handel gelangen, auf freiwilliger Basis einführen.“

- 10 In Abschnitt A des Anhangs der Verordnung Nr. 21/2004, auf den Art. 4 der Verordnung in Bezug auf die Einzeltierkennzeichnung verweist, sind die Kennzeichen festgelegt und ist u. a. vorgesehen, dass diese Kennzeichen mindestens eine sichtbare und eine elektronisch lesbare Markierung des Tieres gewährleisten müssen; ferner sind darin die technischen Normen, die Angaben, die in den Kenncodes, mit denen die Kennzeichen versehen sind, enthalten sind, die Kriterien, die die ersten und die zweiten Kennzeichen erfüllen müssen, und die technischen Anforderungen an elektronische Kennzeichen festgelegt.
- 11 In Abschnitt B des Anhangs der Verordnung Nr. 21/2004, auf den Art. 5 der Verordnung in Bezug auf das Bestandsregister verweist, sind die Angaben aufgeführt, die dieses Register mindestens enthalten muss.

Deutsches Recht

- 12 Nach den Angaben im Vorabentscheidungsersuchen sieht die im Einklang mit der Verordnung Nr. 21/2004 erlassene nationale Regelung vor, dass jedes Tier einzeln mit zwei Kennzeichen durch einen zwölfstelligen Code zu kennzeichnen ist. Davon ist ein Kennzeichen eine Ohrmarke mit schwarzer Schrift auf gelbem Grund, das andere eine elektronische Kennzeichnung mit einem Ohrmarken- oder Bolustransponder.

- 13 Außerdem müssen die individuellen Kennzeichen der Tiere in ein Bestandsregister eingetragen werden, das u. a. den Kenn-Code des Betriebs, für abgehende Tiere den Kenn-Code des Bestimmungsbetriebs, für zugehende Tiere den Kenn-Code des Herkunftsbetriebs, den Kenn-Code des Tieres, das Geburtsjahr und den Zeitpunkt der Kennzeichnung, Todesmonat und -jahr, sofern das Tier im Betrieb gestorben ist, sowie die Rasse und, soweit bekannt, den Genotyp des Tieres enthalten muss.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 14 Herr Schaible, ein Schafhalter mit 450 Mutterschafen, begehrt mit seiner Klage beim vorlegenden Gericht die Feststellung, dass er weder der Verpflichtung zur Einzeltierkennzeichnung und zur elektronischen Einzeltierkennzeichnung noch der Verpflichtung zur Führung eines Bestandsregisters nach der Verordnung Nr. 21/2004 unterliegt.
- 15 Das Land Baden-Württemberg beantragt, die Klage abzuweisen.
- 16 Da das Verwaltungsgericht Stuttgart Zweifel an der Gültigkeit einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 21/2004 hegt, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind die Verpflichtungen

1. zur Einzeltierkennzeichnung gemäß Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 21/2004,
2. zur elektronischen Einzeltierkennzeichnung gemäß Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 21/2004 und
3. zur Führung eines Bestandsregisters gemäß Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang B Ziff. 2 der Verordnung Nr. 21/2004

mit höherrangigem Unionsrecht vereinbar und damit gültig?

Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens

- 17 Mit Schriftsatz, der am 8. Juli 2013 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat Herr Schaible beantragt, das mündliche Verfahren wiederzueröffnen, weil der Gerichtshof über zwei Punkte der Argumentation des Rates der Europäischen Union und der Kommission, die entscheidungserheblich sein könnten, möglicherweise nicht ausreichend unterrichtet sei.
- 18 Zum einen seien – entgegen dem Vorbringen der Organe in der mündlichen Verhandlung und wie sich aus dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Tiergesundheit (COM[2013] 260 final) ergebe – keine Gesetzesänderungen geplant, um die elektronische Einzeltierkennzeichnung auf Schweine auszuweiten. Zum anderen zeige der Verordnungsvorschlag, dass die Kommission nicht mehr der Auffassung sei, dass die elektronische und die individuelle Kennzeichnung erforderlich seien, um Tierseuchen effektiv zu bekämpfen, und dass die Kommission, da sie sich der noch zu überwindenden technischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der elektronischen Kennzeichnung von Tieren bewusst sei, beabsichtige, eine Machbarkeitsanalyse und eine Folgenabschätzung durchzuführen, bevor mit der Entwicklung integrierter elektronischer Systeme zur Erleichterung der Rückverfolgbarkeit von Tieren begonnen werde.

- 19 Nach Art. 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs kann dieser nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält, wenn eine Partei nach Abschluss des mündlichen Verfahrens eine neue Tatsache unterbreitet hat, die von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung des Gerichtshofs ist, oder wenn ein zwischen den Parteien oder den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist.
- 20 Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts der Auffassung, dass er über alle Angaben verfügt, die für seine Entscheidung erforderlich sind, und dass sich aus dem Antrag von Herrn Schaible weder eine neue Tatsache, die von entscheidender Bedeutung für das zu erlassende Urteil ist, noch ein zwischen den Parteien noch nicht erörtertes entscheidungserhebliches Vorbringen ergibt.
- 21 Unter diesen Umständen ist dem Antrag von Herrn Schaible auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens nicht stattzugeben.

Zu den Vorlagefragen

- 22 Mit seinen Fragen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof, die Gültigkeit von Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 1 sowie Abschnitt B Nr. 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 21/2004 am Maßstab der unternehmerischen Freiheit und des Grundsatzes der Gleichbehandlung zu prüfen.
- 23 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts könnten die Verpflichtungen, denen Schaf- und Ziegenhalter gemäß den genannten Bestimmungen der Verordnung Nr. 21/2004 unterliegen – Einzeltierkennzeichnung, elektronische Einzeltierkennzeichnung und Führung eines Bestandsregisters (im Folgenden: streitige Verpflichtungen) –, zum einen wegen eines unverhältnismäßigen Eingriffs in die Rechte dieser Tierhalter gegen den die unternehmerische Freiheit schützenden Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verstoßen und zum anderen diskriminierend sein.

Zur unternehmerischen Freiheit

- 24 Nach Art. 16 der Charta wird die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht anerkannt.
- 25 Der durch Art. 16 der Charta gewährte Schutz umfasst die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb, wie aus den Erläuterungen zu diesem Artikel hervorgeht, die gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta für deren Auslegung zu berücksichtigen sind (vgl. Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, Randnr. 42).
- 26 Die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen der Verordnung Nr. 21/2004 erlegen Schaf- und Ziegenhaltern Verpflichtungen auf, die die elektronische Einzeltierkennzeichnung und die Führung eines Bestandsregisters betreffen. In Bezug auf Tierhalter, die zu geschäftlichen Zwecken tätig sind, könnten diese Bestimmungen somit die unternehmerische Freiheit einschränken.
- 27 Art. 52 Abs. 1 der Charta lässt jedoch Einschränkungen der Ausübung der Rechte und Freiheiten – wie der unternehmerischen Freiheit – zu, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Europäischen Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und

Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010, I-11063, Randnr. 65, und Sky Österreich, Randnr. 48).

- 28 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gilt die unternehmerische Freiheit nicht schrankenlos. Sie kann einer Vielzahl von Eingriffen der öffentlichen Gewalt unterworfen werden, die im allgemeinen Interesse die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit beschränken können (vgl. in diesem Sinne Urteil Sky Österreich, Randnrn. 45 und 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen (Urteile vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 45, vom 23. Oktober 2012, Nelson u. a., C-581/10 und C-629/10, Randnr. 71, und Sky Österreich, Randnr. 50).
- 30 Was zunächst die Ziele der Verordnung Nr. 21/2004 und die Frage betrifft, ob sich diese Ziele mit den durch die Verordnung eingeführten Maßnahmen erreichen lassen, ist erstens auf die Erwägungsgründe 1 und 3 der Verordnung hinzuweisen, aus denen sich ergibt, dass der Unionsgesetzgeber bestrebt ist, im Zusammenhang mit der Errichtung des Binnenmarkts für den Handel mit Schafen und Ziegen und ihren Erzeugnissen die Möglichkeit einer Verbreitung ansteckender Krankheiten, insbesondere der Maul- und Klauenseuche, die im Jahr 2001 eine Krise im Schaf- und Ziegenbestand verursacht hat, auszuschließen.
- 31 Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 21/2004 war die Gefahr von Tierseuchen bei Schafen und Ziegen noch nicht beseitigt und der Binnenmarkt in diesem Sektor noch nicht verwirklicht.
- 32 Um das reibungslose Funktionieren des Markts für Tiere und ihre Erzeugnisse zu gewährleisten, wurden durch die Richtlinie 90/425 die veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Hindernisse beseitigt, die die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels behinderten. Nach den Art. 1 und 3 Abs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie erfordert der Wegfall der Kontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten, dass die Tiere nach den Vorschriften einer Unionsregelung gekennzeichnet und in der Weise registriert sind, dass der Betrieb, das Zentrum oder die Einrichtung, aus denen die Tiere stammen oder in denen sie sich aufgehalten haben, festgestellt werden kann.
- 33 Ursprünglich waren die Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen in der Richtlinie 92/102 geregelt. Diese Regelung beruhte auf der Identifizierung von Tieren nach einzelnen Betrieben. Gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie musste jeder Tierhalter ein Register mit Angaben über die Gesamtzahl der in jedem Jahr in seinem Betrieb vorhandenen Schafe und Ziegen führen, und nach Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie waren Schafe und Ziegen mit einer Ohrmarke oder einer Tätowierung zu versehen, die eine Zuordnung zum Ursprungsbetrieb ermöglichte.
- 34 Nach dem schweren Ausbruch der Maul- und Klauenseuche im Jahr 2001 stellte sich jedoch heraus, dass sich eine Verwirklichung des doppelten Ziels der Verhütung der Tierseuchen, die Schafe und Ziegen befallen, und der Errichtung eines unbehinderten Binnenmarkts für diese Tiere nur durch eine Verstärkung des durch die Richtlinie 92/102 errichteten Systems erreichen lässt. Vor diesem Hintergrund hat der Unionsgesetzgeber durch den Erlass der Verordnung Nr. 21/2004 ein neues System der Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen eingeführt.
- 35 Die sich überschneidenden Ziele des Gesundheitsschutzes, der Bekämpfung von Tierseuchen und des Wohlbefindens der Tiere stellen im Allgemeininteresse liegende legitime Ziele des Unionsrechts dar, ebenso wie die Vollendung des Agrarinnenmarkts im betreffenden Sektor (vgl. in diesem Sinne zum

Gesundheitsschutz Urteile vom 4. April 2000, Kommission/Rat, C-269/97, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 48, und vom 10. Juli 2003, Booker Aquaculture und Hydro Seafood, C-20/00 und C-64/00, Slg. 2003, I-7411, Randnr. 78, sowie zum Wohlbefinden der Tiere Urteile vom 17. Januar 2008, Viamex Agrar Handel und ZVK, C-37/06 und C-58/06, Slg. 2008, I-69, Randnr. 22, und vom 19. Juni 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers und Andibel, C-219/07, Slg. 2008, I-4475, Randnr. 27).

- 36 Nach dieser Feststellung ist zweitens zu prüfen, ob die mit der Verordnung Nr. 21/2004 eingeführten Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele geeignet sind.
- 37 Das mit der genannten Verordnung eingeführte System sieht die individuelle Kennzeichnung jedes Tiers durch zwei Kennzeichen vor. Von bestimmten Ausnahmen abgesehen bestehen diese beiden Kennzeichen aus einer herkömmlichen Ohrmarke und einer elektronischen Vorrichtung in Form einer elektronischen Ohrmarke, eines Bolustransponders, eines elektronischen Transponders oder eines elektronischen Kennzeichens an der Fessel, die mit einem speziellen elektronischen Lesegerät ablesbar sind. Die Identität jedes einzelnen Tiers muss in einem Bestandsregister vermerkt werden. Außerdem sind die Bewegungen der aus dem Betrieb abgehenden Tiere in einem Begleitdokument aufzuzeichnen. Ferner hat jeder Mitgliedstaat ein zentrales Register oder eine elektronische Datenbank zur Erfassung aller in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Betriebe anzulegen und in regelmäßigen Abständen den Bestand der in diesen Betrieben gehaltenen Tiere zu ermitteln.
- 38 Herr Schaible ist der Auffassung, dass ein solches System nicht geeignet sei, das Ziel der Überwachung von Tierseuchen zu erreichen. Außerdem sei es ineffizient, da 5 % der an den Tieren angebrachten elektronischen Kennzeichen mit der Zeit verloren gingen oder nicht einwandfrei funktionierten.
- 39 In Bezug auf die Einzeltierkennzeichnung ist festzustellen, dass diese ein System der Kontrolle und Rückverfolgbarkeit jedes Tiers ermöglicht, was bei massiven Tierseuchen von wesentlicher Bedeutung ist. Durch ein elektronisches Kennzeichen wird die Bekämpfung ansteckender Krankheiten effizienter, da es eine größere Zuverlässigkeit und eine höhere Geschwindigkeit der Datenübertragung gewährleistet.
- 40 Was die Verpflichtung zur Führung eines Bestandsregisters betrifft, ist im Einklang mit der französischen Regierung festzustellen, dass die mit der Kennung gespeicherten Daten in ein Dokument einzutragen sind, das schnell aktualisiert werden kann und auf das die zuständige Behörde auf Anfrage leicht zugreifen kann. So ermöglicht es das System, den Herkunftsort jedes Tiers und seine Aufenthaltsorte zu bestimmen. Im Fall einer Tierseuche sind diese Angaben von grundlegender Bedeutung, um genaue epidemiologische Studien durchzuführen, gefährliche Kontakte zu bestimmen, über die sich die Krankheit verbreiten kann, und den zuständigen Behörden damit zu ermöglichen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Verbreitung einer solchen ansteckenden Krankheit zu verhindern. In Bezug auf Tierseuchen ist hinzuzufügen, dass nach dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/50/EG des Rates vom 11. Juni 2003 zur Änderung der Richtlinie 91/68/EWG hinsichtlich der Verstärkung der Kontrollen bei der Verbringung von Schafen und Ziegen (ABl. L 169, S. 51) während des Ausbruchs der Maul- und Klauenseuche im Jahr 2001 die Verbringung von Schafen in bestimmten Teilen der Gemeinschaft in großem Umfang zur Verbreitung der Seuche beigetragen hat.
- 41 Was die Ausführungen zu den technischen Mängeln des Kennzeichnungssystems anbelangt, können, selbst unter der Annahme, dass der Prozentsatz der an den Tieren angebrachten elektronischen Kennzeichen, die verloren gehen oder nicht mehr einwandfrei funktionieren, so hoch ist wie von Herrn Schaible angegeben, solche Funktionsmängel für sich genommen nicht beweisen, dass das betreffende System insgesamt ungeeignet ist.

- 42 Daraus folgt, dass die Verpflichtungen des durch die Verordnung Nr. 21/2004 errichteten Systems geeignet sind, das Ziel der Überwachung von Tierseuchen zu erreichen, und dass kein Umstand feststellbar ist, der die Effizienz dieses Systems in seiner Gesamtheit in Frage stellen könnte.
- 43 Zu den Fragen, ob die durch die Verordnung Nr. 21/2004 eingeführten Maßnahmen zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele erforderlich und die streitigen Verpflichtungen möglicherweise unverhältnismäßig sind, sind drei von Herrn Schaible geltend gemachte Rügen zu prüfen.
- 44 Erstens trägt er vor, dass das frühere System der Bestandskennzeichnung, das eine effektive Rückverfolgung der Ortsveränderungen der Tiere und eine effektive Bekämpfung von Tierseuchen erlaubt habe, sich in der Praxis bereits bewährt habe. Durch den Ausbruch der Maul- und Klauenseuche im Jahr 2001 werde dieses System nicht in Frage gestellt, da die Ursachen für diese Seuche nicht in dem genannten System, sondern darin gelegen hätten, dass die Behörden ihre Kontrollen unzulänglich durchgeführt hätten. Eine Überarbeitung des früheren Systems durch den Unionsgesetzgeber sei daher nicht notwendig gewesen; eine korrekte Durchführung und Anwendung der weniger belastenden Vorschriften der Richtlinie 92/102 hätten ausgereicht, um die Erreichung der verfolgten Ziele zu gewährleisten.
- 45 Zweitens seien die streitigen Verpflichtungen für die Tierhalter mit übermäßigen Kosten verbunden, und zwar wegen der von ihnen zu beschaffenden zusätzlichen Geräte wie Transponder und elektronische Lesegeräte und des erheblichen Arbeitsaufwands, der mit der Nutzung dieser Geräte durch die Tierhalter selbst und durch Fachpersonal verbunden sei – Anbringung der Transponder, Eingabe der Kennungen in das Bestandsregister, Führung dieses Registers, Instandhaltung der Lesegeräte –, sowie der Kosten des Einsatzes von Spezialisten für Informationstechnologie und Tierärzten.
- 46 Drittens seien die streitigen Verpflichtungen nicht mit den Grundsätzen des Tierschutzes vereinbar, da durch die Anbringung der Transponder viele Tiere verletzt würden. Nach dem früheren System sei an jedem Tier nur ein Kennzeichen angebracht und dadurch die Verletzungsgefahr um 50 % reduziert worden; zudem verursachten nichtelektronische Ohrmarken deutlich weniger Entzündungen. Ferner könnten die Boli während des Wiederkäuens oder der Verdauung ausgeschieden werden. Schließlich könnten die mit einem Plastikband an der Fessel der Tiere befestigten elektronischen Kennzeichen zu besonderer Verletzungsanfälligkeit führen.
- 47 Hinsichtlich der gerichtlichen Nachprüfbarkeit der Gültigkeit der Bestimmungen einer Verordnung ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof, wenn er die Verhältnismäßigkeit der durch diese Bestimmungen eingeführten Maßnahmen beurteilt, dem Unionsgesetzgeber bei der Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse ein weites Ermessen in Bereichen zubilligt, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Beurteilungen vornehmen muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u. a., C-58/08, Slg. 2010, I-4999, Randnrn. 51 und 52).
- 48 Insbesondere im Bereich der Agrarpolitik verfügt der Unionsgesetzgeber über ein derartiges weites Ermessen, das der politischen Verantwortung, die ihm die Art. 40 AEUV bis 43 AEUV übertragen, entspricht. Folglich beschränkt sich die Kontrolle durch den Gerichtshof auf die Prüfung der Frage, ob der Unionsgesetzgeber die Grenzen seines Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. März 2011, AJD Tuna, C-221/09, Slg. 2011, I-1655, Randnr. 80, und vom 14. März 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, Randnr. 43).
- 49 Zwar muss der Unionsgesetzgeber, selbst wenn er über ein solches Ermessen verfügt, seine Entscheidung auf objektive Kriterien stützen und bei der Beurteilung der mit verschiedenen möglichen Maßnahmen verbundenen Belastungen prüfen, ob die mit der gewählten Maßnahme angestrebten Ziele negative Folgen, selbst wenn sie beträchtlich sind, für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteil Vodafone u. a., Randnr. 53).

- 50 Allerdings ist die Gültigkeit eines Rechtsakts der Union anhand der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses zu beurteilen und kann nicht von nachträglichen Beurteilungen seines Wirkungsgrads abhängen. Wenn der Unionsgesetzgeber künftige Auswirkungen einer zu erlassenden Regelung zu beurteilen hat, die nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt werden können, kann seine Beurteilung nur beanstandet werden, wenn sie sich im Licht der Informationen, über die er zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Regelung verfügte, als offensichtlich fehlerhaft erweist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Januar 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Slg. 2006, I-679, Randnr. 38, und vom 28. Juli 2011, Agrana Zucker, C-309/10, Slg. 2011, I-7333, Randnr. 45).
- 51 Folglich hat die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Bestimmungen der Verordnung Nr. 21/2004 durch den Gerichtshof in diesem Rahmen zu erfolgen.
- 52 In Bezug auf die geltend gemachte Geeignetheit des alten Systems ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber in Anbetracht der den Zeitraum der Vorbereitung und den Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 21/2004 prägenden tiergesundheitslichen, tierseuchenfachlichen, wirtschaftlichen und sozialen Umstände zu Recht der Auffassung war, dass – selbst unterstellt, die Vorschriften des durch die Richtlinie 92/102 errichteten Systems hätten besser umgesetzt werden können – diese Vorschriften und dieses System überarbeitet werden mussten.
- 53 Während der Tierseuche im Jahr 2001 mussten, wie der Rat in Erinnerung gerufen hat, wegen nicht gekennzeichnete Schafe und fehlender Rückverfolgbarkeit systematische Schlachtungen von mehreren Millionen Tieren durchgeführt werden, von denen viele, wie sich später herausstellte, nicht infiziert waren. Innerhalb der Union mussten verschiedene Beschränkungen und weltweit ein Verbot jeglicher Ausfuhr von Vieh, Fleisch und tierischen Erzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich erlassen werden. Diese Maßnahmen führten zu erheblichen Verlusten im Agrar- und Nahrungsmittelsektor und für die Haushalte der Mitgliedstaaten und der Union.
- 54 Aus Ziff. 9 des Sonderberichts Nr. 8/2004 des Rechnungshofs über die Verwaltung und Überwachung durch die Kommission der Maßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche und der damit verbundenen Ausgaben, zusammen mit den Antworten der Kommission (ABl. 2005, C 54, S. 1), geht hervor, dass sich die gemeldeten Ausgaben der Mitgliedstaaten für Entschädigungen im Zusammenhang mit der Schlachtung von Tieren, der Vernichtung der Tierkörper sowie der Desinfizierung der Betriebe und Geräte allein bei der MKS-Krise von 2001 auf insgesamt rund 2 693,4 Mio. Euro beliefen. Aus Ziff. 36 dieses Berichts ergibt sich zudem, dass die Rechtsvorschriften der Union keine Einzelkennzeichnung von Schafen vorsahen und dass die Kennzeichnung der Schafe nach Partien außerdem unzulänglich war, was zu Verzögerungen bei der Identifizierung der Tiere mit Ansteckungsverdacht und bei deren Schlachtung führte.
- 55 Darüber hinaus hatte die Kommission bereits 1998, also vor der Tierseuche von 2001, das Projekt IDEA gestartet, das von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Union koordiniert wurde, deren Schlussbericht am 30. April 2002 vorlag. Eines der Ergebnisse des IDEA-Schlussberichts war, dass die verschiedenen Ausbrüche von Nutztierkrankheiten in der Union gezeigt hätten, dass die damals eingesetzten Kennzeichnungssysteme nicht effizient und zuverlässig genug waren, um eine korrekte Rückverfolgbarkeit und veterinäre Überwachung der Nutztiere zu ermöglichen. Eine eingehendere Kontrolle der einzelnen Tiere und ihrer Verbringungen sei daher ein entscheidender Punkt bei der sanitären Kontrolle und Krankheitsüberwachung, weshalb es unerlässlich sei, jederzeit den Aufenthaltsort jedes einzelnen Tiers ermitteln zu können. Um die Überwachung der einzelnen Tiere effizienter zu gestalten, wurde daher die individuelle Kennzeichnung jedes einzelnen Tiers während seines gesamten Lebens durch Anbringung eines elektronischen Kennzeichens vorgeschlagen.
- 56 Nach dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 21/2004 hat das Vorhaben IDEA gezeigt, dass die Kennzeichnung von Schafen und Ziegen mittels elektronischer Kennzeichen erheblich verbessert werden kann, sofern bestimmte Anforderungen an die Begleitmaßnahmen erfüllt sind. Dem ist hinzuzufügen, dass, wie der Rat zutreffend ausgeführt hat, eine Einzeltierkennzeichnung noch nicht

die vollständige Rückverfolgbarkeit gewährleistet, da sie nur eine Sammlung von Daten zur späteren Verwendung ermöglicht, und dass das Register der Kernbestandteil des Systems der Rückverfolgbarkeit ist.

- 57 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 72 bis 74 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, waren der Sonderbericht Nr. 8/2004 des Rechnungshofs und der IDEA-Schlussbericht in Anbetracht der verschiedenen Studien, die nach der Tierseuchenkrise im Jahr 2001 durchgeführt wurden, keineswegs die einzigen Dokumente, die eine eingehende Überarbeitung des Regelungsrahmens für die Kennzeichnung von Tieren nahelegten.
- 58 Angesichts des tiergesundheitslichen, tierseuchenfachlichen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhangs, in dem die Verordnung Nr. 21/2004 erlassen wurde, sowie der genannten Berichte durfte der Unionsgesetzgeber die Auffassung vertreten, dass zum einen die Tiere – entsprechend den streitigen Verpflichtungen – individuell gekennzeichnet werden müssen und die zuständigen Behörden Zugang zu den Daten haben müssen, die es mit Hilfe der elektronischen Kennzeichen und der Bestandsregister ermöglichen, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Verbreitung ansteckender Krankheiten bei Schafen und Ziegen zu verhindern und einzugrenzen, und dass zum anderen das frühere System der Bestandskennzeichnung kein ebenso wirksames Mittel darstellte, um die Erreichung der mit der Verordnung Nr. 21/2004 verfolgten Ziele zu gewährleisten.
- 59 Die streitigen Verpflichtungen sind daher erforderlich, um die mit der genannten Verordnung verfolgten Ziele zu erreichen.
- 60 Was eine etwaige Unverhältnismäßigkeit der streitigen Verpflichtungen betrifft, hatte der Unionsgesetzgeber die betroffenen Interessen – nämlich die unternehmerische Freiheit der Schaf- und Ziegenhalter einerseits und das allgemeine Interesse an der Bekämpfung von Schaf- und Ziegenseuchen andererseits – gegeneinander abzuwägen (vgl. in diesem Sinne Urteile Volker und Markus Schecke und Eifert, Randnr. 77, sowie Sky Österreich, Randnr. 59).
- 61 Hinsichtlich des übermäßigen Kostenaufwands, der durch die streitigen Verpflichtungen entstanden sein soll und der in einer von Herrn Schaible angeführten Studie der Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände e. V. auf über 20 Euro pro Jahr und Schaf beziffert wird, ist darauf hinzuweisen, dass diese Studie nach Angaben des vorlegenden Gerichts nicht die Kosten berücksichtigt, die bei einer Bestandskennzeichnung ohnehin anfielen. Wie die Kommission ausgeführt hat, ist zudem zu erwarten, dass die Kosten für elektronische Ohrmarken mit der Zeit und mit vermehrter Nutzung sinken werden. Außerdem ist, wie die niederländische Regierung vorgetragen hat, davon auszugehen, dass die aktuellen Kosten niedriger sind als die Kosten nichtselektiver Maßnahmen wie ein Transportverbot oder die Präventivschlachtung des gesamten Viehbestands bei einem Seuchenausbruch.
- 62 Außerdem ist in den dem Gerichtshof vorliegenden Akten nichts enthalten, was das Vorbringen des Rates und der Kommission in Frage stellt, wonach die finanziellen Aspekte des durch die Verordnung Nr. 21/2004 errichteten neuen Systems im Gesetzgebungsverfahren eingehend erörtert und die Kosten und Vorteile dieses Systems miteinander in Ausgleich gebracht worden seien.
- 63 Des Weiteren ist zu beachten, dass die Verordnung Nr. 21/2004 mehrere Ausnahmen von der Verpflichtung zur elektronischen Kennzeichnung enthält, mit denen dem Ergebnis der Abwägung zwischen den Vorteilen der streitigen Verpflichtungen und den aus ihnen erwachsenden Belastungen Rechnung getragen werden soll.
- 64 So können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 21/2004 vorsehen, dass Tiere in extensiven Haltungssystemen oder in Freilandhaltung erst nach einem Zeitraum von bis zu neun statt sechs Monaten gekennzeichnet werden. Nach Art. 4 Abs. 3 können die zuständigen Behörden für weniger als zwölf Monate alte Schlachttiere, die nicht für den innergemeinschaftlichen

Handel oder die Ausfuhr in Drittländer bestimmt sind, eine andere Lösung als die elektronische Kennzeichnung genehmigen. Nach Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 21/2004 ist die elektronische Kennzeichnung nur für Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben, in denen die Gesamtzahl der Tiere eine bestimmte Schwelle überschreitet.

- 65 Angesichts der Kosten für die elektronischen Kennzeichen, die Lese- und die Datenverarbeitungsgeräte sowie der von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Union und in mehreren Mitgliedstaaten durchgeführten Berechnungen hat die Kommission vorgeschlagen, die Verpflichtung zur elektronischen Kennzeichnung schrittweise einzuführen, beginnend mit der Kennzeichnung im ersten Schritt und der Verknüpfung der Verbringungsdaten mit den individuellen Kenncodes der Tiere im zweiten Schritt, um in der Einführungsphase die Ausgaben zu begrenzen, wie sich aus Nr. 2.3 des Berichts der Kommission an den Rat vom 16. November 2007 über die Anwendung der elektronischen Kennzeichnung von Schafen und Ziegen (KOM[2007] 711 endgültig) und den Änderungen der Verordnung Nr. 21/2004 durch die Verordnung Nr. 933/2008 ergibt.
- 66 Schließlich hat der Unionsgesetzgeber die Kosten der Tierhalter dadurch weiter gemindert, dass er den Mitgliedstaaten und den Regionen gestattet, gegebenenfalls Beihilfen aus Mitteln der Union zu gewähren. Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, S. 80) wurde kurz vor Erlass der Verordnung Nr. 21/2004 geändert. So können nach Art. 21b Abs. 1 der Verordnung Nr. 1257/1999 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 270, S. 70) geänderten Fassung Landwirte, die anspruchsvolle Normen anwenden müssen, die sich auf die Unionsvorschriften stützen und erst kürzlich in die einzelstaatlichen Vorschriften aufgenommen worden sind, eine befristete Beihilfe erhalten, um die entstandenen Kosten und die Einkommensverluste teilweise auszugleichen. Diese Bestimmung findet insbesondere auf Tierhalter Anwendung, die von den streitigen Verpflichtungen betroffen sind.
- 67 Hierzu führt der Rat aus, dass die Möglichkeit für Landwirte, eine Kostenbeihilfe zu erhalten, ein wichtiger Faktor gewesen sei, den er bei der Beschlussfassung berücksichtigt habe. Die genannte Bestimmung sei durch Art. 31 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277, S. 1), mit der die Verordnung Nr. 1257/1999 aufgehoben worden sei und die derzeit in Kraft sei, im Kern beibehalten worden.
- 68 Unter diesen Umständen lässt sich weder behaupten, dass der Unionsgesetzgeber die finanzielle Belastung durch die zusätzlichen Kosten, die die Schaf- und Ziegenhalter tragen müssen, um den streitigen Verpflichtungen nachzukommen, und die Vorteile, die durch diese Verpflichtungen erlangt werden können, nicht gebührend geprüft habe, noch, dass er einen Beurteilungsfehler begangen habe, als er die unterschiedlichen Interessen gegeneinander abwog, um einen gerechten Ausgleich herzustellen.
- 69 Was das Vorbringen angeht, die Anbringung elektronischer Kennzeichen führe zu häufigeren und schwereren Verletzungen bei den Tieren, ist darauf hinzuweisen, dass bestimmte nachteilige Auswirkungen, die die Gesundheit und das Wohlbefinden der Schafe und Ziegen beeinträchtigen können, im Rahmen der vor dem Erlass der Verordnung Nr. 21/2004 durchgeführten Studien geprüft und berücksichtigt wurden.
- 70 Insbesondere wurden im IDEA-Schlussbericht die Hauptursachen für Verletzungen und Tod nach der Anbringung elektronischer Kennzeichen untersucht und dem Unionsgesetzgeber sachdienliche Erkenntnisse darüber vermittelt, inwiefern die verschiedenen Gerätearten die Tiergesundheit beeinträchtigen können.

- 71 Die von Herrn Schaible vorgetragene Umstände stellen die Beurteilungen und Entscheidungen, die der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung Nr. 21/2004 auf der Grundlage dieser Studien vorgenommen bzw. getroffen hat, nicht in Frage.
- 72 Die Tatsache, dass zwei Kennzeichen anstelle eines einzigen an den Tieren angebracht werden müssen, und der Umstand, dass die neuen Kennzeichen aufgrund des Eingriffs und der Stelle, an der sie befestigt werden, sowie ihres Gewichts statistisch mehr Verletzungen und Komplikationen hervorrufen als die herkömmlichen, sind nicht geeignet, zu beweisen, dass die Bewertung des Unionsgesetzgebers in Bezug auf die Vorteile der Einführung der Verpflichtung zur elektronischen Kennzeichnung von Schafen und Ziegen fehlerhaft gewesen wäre, weil sie das Wohlbefinden der Tiere missachtet hätte.
- 73 Darüber hinaus lässt sich durch das neue, durch die Verordnung Nr. 21/2004 errichtete System, das eine genauere Identifizierung der Tiere ermöglicht, die während Tierseuchen miteinander in Kontakt waren, die Verbreitung ansteckender Krankheiten eindämmen und somit die Infizierung von Tieren verhindern. Daher tragen die streitigen Verpflichtungen unter diesem Gesichtspunkt positiv dazu bei, das Wohlbefinden der Tiere zu schützen.
- 74 Somit ist das Vorbringen, mit dem untermauert werden soll, dass die Verordnung Nr. 21/2004 wegen des Ausmaßes der negativen Auswirkungen der dort vorgesehenen Verpflichtung zur elektronischen Kennzeichnung von Schafen und Ziegen auf das Wohlbefinden der Tiere ungültig sei, zurückzuweisen.
- 75 Daher ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber die streitigen Verpflichtungen vorschreiben und davon ausgehen durfte, dass die aus diesen Verpflichtungen folgenden Nachteile im Verhältnis zu den mit der Verordnung Nr. 21/2004 verfolgten Zielen nicht unangemessen sind, und dass er bei der Prüfung der Vor- und Nachteile dieser Verpflichtungen im Verhältnis zu den betroffenen Interessen keinen Fehler begangen und somit auch nicht die unternehmerische Freiheit der Schaf- und Ziegenhalter verletzt hat.

Zur Gleichbehandlung

- 76 Die in Art. 20 der Charta niedergelegte Gleichheit vor dem Gesetz ist ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, nach dem vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Slg. 2006, I-6331, Randnr. 33).
- 77 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht (Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnr. 47).
- 78 Da es sich um einen Rechtssetzungsakt der Union handelt, obliegt es dem Unionsgesetzgeber, das Vorliegen objektiver Kriterien, die als Rechtfertigung vorgebracht werden, darzutun und dem Gerichtshof die Informationen vorzutragen, deren er bedarf, um das Vorliegen dieser Kriterien zu überprüfen (vgl. Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., Randnr. 48).
- 79 Im Ausgangsverfahren wird die Gültigkeit einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 21/2004 in mehrfacher Hinsicht mit der Begründung in Zweifel gezogen, dass sie diskriminierend seien. Zum einen wird vorgetragen, dass die in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 21/2004 enthaltene Ausnahmeregelung (im Folgenden: streitige Ausnahmeregelung) eine unterschiedliche Behandlung

vorsehe, die nicht gerechtfertigt sei. Zum anderen würden Schaf- und Ziegenhalter durch die in dieser Verordnung festgelegten streitigen Verpflichtungen gegenüber Rinder- und Schweinehaltern diskriminiert.

Zur streitigen Ausnahmeregelung

- 80 Herr Schaible macht geltend, dass die streitige Ausnahmeregelung, die es Mitgliedstaaten mit einer geringeren Schafs- und Ziegenpopulation erlaube, das System der elektronischen Kennzeichnung auf freiwilliger Basis einzuführen, eine Diskriminierung darstelle und Tierhaltern in Mitgliedstaaten, die dieses System nicht eingeführt hätten, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Haltern in der Union verschaffe. Die Belastungen für die Halter seien ebenso wie die Gefahr von Tierseuchen in beiden Kategorien von Mitgliedstaaten gleich hoch.
- 81 Zu diesem Vorbringen ist darauf hinzuweisen, dass die streitige Ausnahmeregelung im vorliegenden Fall unstreitig zur Folge hat, dass Tierhalter rechtlich unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, zu welcher Kategorie der Mitgliedstaat gehört, in dem sie ansässig sind.
- 82 Das Kriterium, das der streitigen Ausnahmeregelung zugrunde liegt, ist jedoch objektiv und opportun.
- 83 Zunächst ist festzustellen, dass die in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 21/2004 genannten Schwellen völlig objektive Kriterien enthalten. So können die Mitgliedstaaten, die diese Kriterien unabhängig von ihrer absoluten geografischen Größe erfüllen und sich für die Inanspruchnahme der streitigen Ausnahmeregelung entscheiden, künftig die elektronische Kennzeichnung einführen, wenn sich die maßgeblichen Umstände ändern, und müssen sie sogar einführen, wenn ihre Tierpopulation die jeweilige Schwelle überschreitet.
- 84 Ferner sind die in der streitigen Ausnahmeregelung vorgesehenen Schwellen opportun und stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Verordnung Nr. 21/2004 verfolgten Zielen, da, wie die Kommission ausgeführt hat, bei einem geringeren Tierbestand, der nicht für den innergemeinschaftlichen Handel bestimmt ist, die eine Kostendämpfung des elektronischen Systems ermöglichenden Skalenerträge auf nationaler Ebene nicht gegeben sind.
- 85 Zu den Kosten weist der Rat zutreffend darauf hin, dass die Tilgungs- und Beseitigungskosten bei größeren Seuchenausbrüchen in Mitgliedstaaten mit kleineren Beständen niedriger sein können als die Kosten für die Einrichtung eines elektronischen Kennzeichnungssystems. Selbst wenn eine erhöhte Übertragungsgefahr bestehen sollte, ist sie auf diese Weise grundsätzlich auf die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten beschränkt, die entschieden haben, von der streitigen Ausnahmeregelung Gebrauch zu machen, und damit in Kauf nehmen, im Fall eines Seuchenausbruchs derartige Kosten tragen zu müssen.
- 86 Da die streitige Ausnahmeregelung es den Mitgliedstaaten nur für Tiere, die nicht in den innergemeinschaftlichen Handel gelangen, erlaubt, die elektronische Einzeltierkennzeichnung auf freiwilliger Basis einzuführen, ist der französischen Regierung darin zuzustimmen, dass ein Tierhalter, der in einem Mitgliedstaat ansässig ist, in dem diese Kennzeichnung verbindlich vorgeschrieben ist, keinen wirtschaftlichen Nachteil durch die Auswirkungen dieser Verpflichtung und der streitigen Ausnahmeregelung erleidet. Jedes Tier, das in diesen Mitgliedstaat verbracht wird, muss nämlich auch zwingend elektronisch gekennzeichnet sein, selbst wenn es aus einem Mitgliedstaat stammt, in dem die elektronische Einzeltierkennzeichnung nach der genannten Ausnahmeregelung für Tiere, die nicht in den innergemeinschaftlichen Handel gelangen, nicht verbindlich vorgeschrieben ist.
- 87 Schließlich erfasst nach ständiger Rechtsprechung das Diskriminierungsverbot etwaige Ungleichbehandlungen, die sich von einem Mitgliedstaat zum anderen aus den Abweichungen zwischen den Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben können, nicht, wenn diese

Rechtsvorschriften alle Personen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, gleichermaßen betreffen (Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, Slg. 2009, I-6355, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der Gerichtshof hat entschieden, dass dieser Grundsatz zwar im Rahmen der Auslegung unionsrechtlicher Vorschriften entwickelt wurde, um die Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsvorschrift im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot zu beurteilen, dass jedoch für die Beurteilung der Gültigkeit einer unionsrechtlichen Vorschrift, die den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum gewährt, aufgrund dessen sie diese unterschiedlichen Rechtsvorschriften erlassen, nichts anderes gelten kann (vgl. entsprechend Urteil vom 19. September 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, Randnrn. 35 und 36).

- 88 Somit hat sich nichts ergeben, was die Gültigkeit der streitigen Ausnahmeregelung in Frage stellen könnte, weil sie diskriminierend wäre.

Zur behaupteten Diskriminierung von Schaf- und Ziegenhaltern gegenüber Rinder- und Schweinehaltern

- 89 Herr Schaible trägt vor, dass die Verpflichtung zur elektronischen Einzeltierkennzeichnung für die Halter von Rindern und Schweinen nicht gelte, obwohl diese Tiere ebenso anfällig für Tierseuchen seien wie Schafe und Ziegen. Das System der Bestandskennzeichnung erlaube eine wirksame Bekämpfung von Seuchen bei Schweinen. Die Einführung eines verbindlich vorgeschriebenen Systems der elektronischen Kennzeichnung von Rindern werde nicht in Erwägung gezogen, und aus dem Vorschlag vom 30. August 2011 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 hinsichtlich der elektronischen Kennzeichnung von Rindern und zur Streichung der Bestimmungen über die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch (KOM[2011] 525 endgültig) gehe hervor, dass die Kommission vorschlage, die elektronische Kennzeichnung von Rindern u. a. wegen der Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der zwingenden Einzeltierkennzeichnung von Schafen und Ziegen aufgetreten seien, auf freiwilliger Basis zu belassen. Herr Schaible ist der Ansicht, dass es der Politik der Union in diesem Bereich an Kohärenz fehle und dass die Union eine unausgereifte Technologie an einem Sektor ausprobiere, in dem die Landwirte über geringen Einfluss verfügten.
- 90 Die französische und die niederländische Regierung weisen auf die Unterschiede zwischen dem Sektor der Schaf- und Ziegenhaltung und dem der Rinder- und Schweinehaltung hin. Sie unterstreichen die jeweiligen Besonderheiten dieser verschiedenen Tierarten in Bezug auf ihre Haltung, ihren Transport, den Handel mit ihnen sowie die Krankheiten und Risikoprofile, die sie bedrohten. Insbesondere würden Schafe und Ziegen normalerweise häufiger von einem Ort an einen anderen verbracht als Rinder und Schweine und auch häufiger als diese im Rahmen von Versteigerungen in großen Partien verkauft. Außerdem ändere sich bei Schafen und Ziegen die Gruppenzusammensetzung häufiger als bei Rindern und Schweinen. Im Fall der Maul- und Klauenseuche sei die Übertragungsgefahr bei Schafen und Ziegen höher als bei Schweinen. Diese Umstände erschwerten die Identifizierung und die Rückverfolgbarkeit der einzelnen Schafe und Ziegen.
- 91 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es dem Unionsgesetzgeber, wenn er ein komplexes System umstrukturieren oder schaffen muss, gestattet ist, einen schrittweisen Lösungsansatz zugrunde zu legen und entsprechend der erworbenen Erfahrung vorzugehen, sofern seine Entscheidung auf Kriterien gestützt ist, die objektiv sind und in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Regelung verfolgten Ziel stehen (vgl. in diesem Sinne Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., Randnrn. 57 und 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 92 Hinsichtlich des in den Randnrn. 89 und 90 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Vorbringens zu den Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen Schafen und Ziegen einerseits und Rindern und Schweinen andererseits ist festzustellen, dass trotz einiger Ähnlichkeiten zwischen diesen verschiedenen Säugetieren Unterschiede bestehen, die einen eigenen Regelungsrahmen für jede Tierart

rechtfertigen. Vor dem Hintergrund der MKS-Krise im Jahr 2001 war der Unionsgesetzgeber berechtigt, mit der Verordnung Nr. 21/2004 eine spezifische Regelung einzuführen, die eine elektronische Kennzeichnung der von dieser Krise besonders betroffenen Arten vorsieht.

- 93 Folglich war der Rat nicht verpflichtet, im Anschluss an den Vorschlag der Kommission den Erlass der Verordnung Nr. 21/2004 über die Einführung der elektronischen Kennzeichnung von Schafen und Ziegen mit der Begründung abzulehnen, dass ihr Anwendungsbereich zu stark eingeschränkt sei.
- 94 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich der Gesetzgeber zwar berechtigterweise auf ein solches schrittweises Vorgehen bei der Einführung der elektronischen Kennzeichnung stützen durfte, dass er aber im Hinblick auf die Ziele der Verordnung Nr. 21/2004 die Notwendigkeit in Betracht ziehen muss, die eingeführten Maßnahmen insbesondere in Bezug auf den fakultativen oder zwingenden Charakter der elektronischen Kennzeichnung zu überprüfen (vgl. entsprechend Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., Randnr. 62).
- 95 Somit ist festzustellen, dass durch diese Verordnung Schaf- und Ziegenhalter nicht gegenüber Rinder- und Schweinehaltern diskriminiert werden.
- 96 Daher ist nicht erwiesen, dass die streitige Ausnahmeregelung und die streitigen Verpflichtungen, die in der Verordnung Nr. 21/2004 vorgesehen sind, gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.
- 97 Nach alledem hat die Prüfung der Vorlagefragen nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 1 sowie von Abschnitt B Nr. 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 21/2004 berühren könnte.

Kosten

- 98 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 1 sowie von Abschnitt B Nr. 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG in der durch die Verordnung (EG) Nr. 933/2008 der Kommission vom 23. September 2008 geänderten Fassung berühren könnte.

Unterschriften