



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 17 de octubre de 2013*

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Reglamento (CE) n° 21/2004 — Sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina — Obligación de identificación individual electrónica — Obligación de llevar un registro de explotación — Validez — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Libertad de empresa — Proporcionalidad — Igualdad de trato»

En el asunto C-101/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Stuttgart (Alemania), mediante resolución de 9 de febrero de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de febrero de 2012, en el procedimiento entre

Herbert Schaible

y

Land Baden-Württemberg,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász (Ponente), A. Rosas, D. Šváby y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de marzo de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Schaible, por el Sr. M. Winkelmüller, Rechtsanwalt;
- en nombre del Land Baden-Württemberg, por la Sra. C. Taubald, Rechtsanwältin;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. C. Candat, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. B. Koopman y C. Wissels, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y M. Szpunar, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová y R. Wiemann, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. von Rintelen y B. Burggraaf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de mayo de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la validez de los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 1, y 9, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CE) n° 21/2004 del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina y se modifican el Reglamento (CE) n° 1782/2003 y las Directivas 92/102/CEE y 64/432/CEE (DO 2004 L 5, p. 8), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 933/2008 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2008 (DO L 256, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento n° 21/2004»).
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre el Sr. Schaible y el Land Baden-Württemberg en relación con la compatibilidad de dichas disposiciones con el Derecho primario de la Unión.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Según los artículos 1 y 3, apartado 1, letra c), de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29), la supresión de dichos controles en las fronteras entre los Estados miembros hace necesario que los animales deban estar identificados con arreglo a los requisitos de la normativa de la Unión y registrados a fin de que se pueda localizar la explotación, el centro o el organismo de origen o de paso.
 - 4 Los considerandos primero, tercero, séptimo y undécimo del Reglamento n° 21/2004 establecen:
 - «(1) Según la letra c) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 90/425/CEE [...], los animales destinados al comercio intracomunitario deben ser identificados de acuerdo con las normas comunitarias y registrados de forma que pueda localizarse la explotación, el centro u organismo de origen o de tránsito. [...]
- [...]
- (3) Las normas actualmente vigentes en materia de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina se recogen en la Directiva 92/102/CEE del Consejo [de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales (DO L 355, p. 32)]. En el caso de los animales de las especies ovina y caprina, la experiencia adquirida y en particular, la crisis de la fiebre aftosa, han demostrado que la aplicación de la Directiva 92/102/CEE no ha dado resultados satisfactorios y es preciso mejorarla. Es necesario por lo tanto establecer normas más estrictas y específicas como se hizo para los animales de la especie bovina por medio del Reglamento (CE)

nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina [y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo (DO L 204, p. 1)].

[...]

(7) En 1998 la Comisión inició un proyecto de gran escala para la identificación electrónica del ganado (IDEA) cuyo informe definitivo se acabó de redactar el 30 de abril de 2002. Este proyecto demuestra que los sistemas de identificación de los animales de las especies ovina y caprina pueden mejorar notablemente si se utilizan para ello identificadores electrónicos, siempre que se cumplan determinadas condiciones relativas a las medidas de acompañamiento.

[...]

(11) En los Estados miembros en los que el ganado ovino y caprino es relativamente reducido, puede que no se justifique la introducción de un sistema de identificación electrónica, por lo que resulta oportuno permitir que dichos Estados miembros decidan que sea facultativo. Resulta asimismo oportuno considerar la posibilidad de adaptar por un procedimiento rápido los umbrales de población por debajo de los cuales la identificación electrónica podrá ser optativa.»

5 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 21/2004 determina:

«Cada Estado miembro establecerá un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento.»

6 Según el artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento:

«El sistema de identificación y registro de los animales incluirá los datos siguientes:

- a) los medios de identificación necesarios para identificar a cada animal;
- b) los registros actualizados de cada explotación;
- c) los documentos de traslado;
- d) un registro central o una base de datos informatizada.»

7 El artículo 4 del mismo Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«1. Todos los animales de una explotación nacidos después del 9 de julio de 2005 [...] serán identificados de acuerdo con el apartado 2 en un plazo que deberá determinar el Estado miembro, a partir del nacimiento del animal y, en cualquier caso, antes de que el animal abandone la explotación de nacimiento [...].

Con carácter excepcional, los Estados miembros podrán ampliar ese plazo, que no podrá exceder de nueve meses en el caso de los animales criados en sistemas de ganadería extensiva o al aire libre. Los Estados miembros afectados informarán a la Comisión de las excepciones concedidas. En caso necesario, se podrán establecer disposiciones de aplicación de conformidad con el procedimiento mencionado en el apartado 2 del artículo 13.

2.

- a) Los animales se identificarán por un primer medio de identificación que se ajuste a los requisitos establecidos en los puntos 1 a 3 de la sección A del anexo, y
- b) por un segundo medio de identificación, aprobado por las autoridades competentes, que se ajuste a las características técnicas enumeradas en el punto 4 de la sección A del anexo.
- c) No obstante, hasta la fecha mencionada en el apartado 3 del artículo 9, este segundo medio de identificación podrá ser sustituido por el sistema descrito en el punto 5 de la sección A del anexo, excepto en los animales sujetos a intercambios intracomunitarios.[...]

3. Sin embargo, en el caso de los animales destinados al sacrificio antes de la edad de 12 meses que no estén destinados al intercambio intracomunitario ni a la exportación a terceros países, las autoridades competentes podrán autorizar el método de identificación descrito en el punto 7 de la sección A del anexo como alternativa a los medios de identificación mencionados en el apartado 2.

[...]».

- 8 En virtud del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 21/2004, cada poseedor de animales, excepto el transportista, llevará un registro actualizado que contendrá como mínimo la información que figura en la sección B del anexo de dicho Reglamento.
- 9 El artículo 9, apartado 3, del citado Reglamento dispone:

«A partir del 31 de diciembre de 2009, la identificación electrónica según las directrices mencionadas en el apartado 1 y con arreglo a las disposiciones pertinentes de la sección A del anexo será obligatoria para todos los animales.

No obstante, los Estados miembros cuya cabaña total de animales de las especies ovina y caprina sea inferior o igual a 600.000 cabezas podrán decidir que la citada identificación electrónica sea optativa para los animales que no sean objeto de intercambios intracomunitarios.

Los Estados miembros cuya cabaña total de animales de la especie caprina sea inferior o igual a 160.000 cabezas podrán, asimismo, decidir que la citada identificación electrónica sea optativa para los animales de la especie caprina que no sean objeto de intercambios intracomunitarios.»

- 10 La sección A del anexo del Reglamento n° 21/2004, a la que remite el artículo 4 de éste en relación con la identificación individual, determina los medios de identificación y establece, en particular, que dichos medios deben asegurar al menos una marca visible y una marca electrónicamente legible, así como las características, la información que proporcionan los códigos que exhiben dichos medios de identificación, los criterios que deben cumplir los primeros y los segundos medios de identificación y las características técnicas de los dispositivos electrónicos.
- 11 La sección B del anexo del Reglamento n° 21/2004, a la que hace referencia el artículo 5 de éste en relación con el registro en la explotación, enumera los datos que deberán constar, como mínimo, en el mencionado registro.

Derecho alemán

- 12 De la petición de decisión prejudicial se desprende que la normativa nacional, adoptada de conformidad con el Reglamento n° 21/2004, dispone que cada animal debe ser identificado individualmente mediante dos medios de identificación y por un código de doce dígitos. Esos dos

medios de identificación son, por una parte, una marca auricular con letras negras sobre fondo amarillo y, por otra, un medio de identificación electrónico en forma de marca auricular o de bolo ruminal.

- 13 Además, los medios de identificación individual de los animales deben inscribirse en un registro de la explotación que contiene, en particular, el código de identificación de la explotación; el de la explotación de destino para los animales que abandonen la explotación; el de identificación de la explotación de origen para los animales que lleguen a la explotación; el código de identificación del animal y el año de nacimiento, la fecha de su identificación; el año y el mes de su muerte si el animal muere en la explotación, así como la raza y, si se conoce, el genotipo del animal.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 14 El Sr. Schaible, un ganadero de ovino propietario de 450 ovejas, interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso mediante el que solicitaba que se declarase que no estaba sujeto a las obligaciones de identificación individual y de identificación electrónica individual de sus animales ni a la obligación de llevar un registro de explotación con arreglo al Reglamento n° 21/2004.

- 15 El Land Baden-Württemberg desestimó este recurso.

- 16 Al albergar dudas sobre la validez de ciertas disposiciones del Reglamento n° 21/2004, el Verwaltungsgericht Stuttgart decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿La obligación [...] de identificar individualmente los animales con arreglo a los artículos 3, apartado 1, y 4, apartado 2, del Reglamento [...] n° 21/2004,
- 2) la obligación [...] de identificación electrónica individual de los animales con arreglo al artículo 9, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento [...] n° 21/2004 [...],
- 3) la obligación [...] de llevar el registro de la explotación [...] con arreglo al artículo 5, apartado 1, en relación con la sección B, punto 2, del anexo del Reglamento [...] n° 21/2004,

son compatibles con normas de rango superior del Derecho de la Unión y, por tanto, válidas?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

- 17 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de julio de 2013, el Sr. Schaible solicitó la reapertura de la fase oral, invocando la posibilidad de que el Tribunal de Justicia no dispusiera de elementos suficientes sobre dos extremos de las alegaciones del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión que pueden resultar esenciales para poder dictar sentencia.

- 18 Por una parte, el Sr. Schaible alega que, en contra de cuanto sostuvieron las mencionadas instituciones en la vista y, como se deriva de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Sanidad Animal [COM(2013) 260 final], no se proyectaba emprender ninguna reforma legislativa para ampliar la identificación electrónica individual al ganado porcino. Por otra parte, sostiene que de dicha propuesta de Reglamento cabe deducir que la Comisión ya no considera que las identificaciones electrónica e individual sean necesarias para combatir eficazmente las epizootias y que dicha institución, al ser consciente de las dificultades técnicas inherentes a la identificación electrónica de los animales que aún deberían superarse, proyecta elaborar un estudio de factibilidad y una evaluación de las incidencias antes de proceder a un desarrollo de los sistemas electrónicos integrados que faciliten la trazabilidad de los animales.

- 19 Según el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste puede ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la apertura o la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en la resolución del Tribunal de Justicia, o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 20 En este caso, el Tribunal de Justicia considera, oído el Abogado General, que dispone de todos los elementos necesarios para resolver el asunto y que de la solicitud del Sr. Schaible no resulta ni un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en la sentencia que dictará ni un argumento aún no debatido entre las partes sobre cuya base debiera resolverse el asunto.
- 21 En estas circunstancias, no procede admitir la solicitud del Sr. Schaible de que se reabra la fase oral.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 22 Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pide, esencialmente, al Tribunal de Justicia que aprecie la validez de los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 1, y 9, apartado 3, párrafo primero, y de la sección B, punto 2, del anexo del Reglamento n° 21/2004 en relación con la libertad de empresa y con el principio de igualdad de trato.
- 23 Según dicho órgano jurisdiccional, las obligaciones a las que están sometidos los ganaderos de ovino y caprino en virtud de las mencionadas disposiciones del Reglamento n° 21/2004 –la identificación individual de los animales, su identificación individual electrónica y el mantenimiento actualizado de un registro (en lo sucesivo, «obligaciones controvertidas») pueden, por una parte, infringir el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que consagra la libertad de empresa, debido a una injerencia desproporcionada en los derechos de esos ganaderos y, por otra parte, ser discriminatorios.

Sobre la libertad de empresa

- 24 Según el artículo 16 de la Carta, se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión.
- 25 La protección conferida por el referido artículo 16 implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia, como se deriva de las explicaciones relativas a este artículo, las cuales deben tenerse en cuenta, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, para la interpretación de ésta (véase la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, apartado 42).
- 26 Las disposiciones del Reglamento n° 21/2004 controvertidas en el litigio principal someten a los ganaderos de ovino y caprino a las obligaciones de llevar a cabo una identificación individual electrónica de los animales y de mantener actualizado un registro de explotación. Por consiguiente, dichas disposiciones pueden limitar el ejercicio de la libertad de empresa de los ganaderos que críen animales con fines comerciales.
- 27 Sin embargo, el artículo 52, apartado 1, de la Carta admite que se limite el ejercicio de los derechos y libertades, como la libertad de empresa, siempre que dichas limitaciones estén establecidas por la Ley, respeten el contenido esencial de los mencionados derechos y libertades y que, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés

general reconocidos por la Unión Europea o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de noviembre de 2010, *Volker und Markus Schecke y Eifert*, C-92/09 y C-93/09, Rec. p. I-11063, apartado 65, y *Sky Österreich*, antes citada, apartado 48).

- 28 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la libertad de empresa no constituye una prerrogativa absoluta. Puede estar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general (véase, en este sentido, la sentencia *Sky Österreich*, antes citada, apartados 45 y 46 y jurisprudencia citada).
- 29 En cuanto al principio de proporcionalidad, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éste exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos restrictiva, y que los inconvenientes ocasionados no deben ser desmesurados con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias de 8 de julio de 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, Rec. p. I-7027, apartado 45; de 23 de octubre de 2012, *Nelson y otros*, C-581/10 y C-629/10, apartado 71, y *Sky Österreich*, antes citada, apartado 50).
- 30 En lo que respecta, en primer lugar, a los objetivos del Reglamento n° 21/2004 y a la cuestión de si los medios establecidos por dicho Reglamento son adecuados para conseguirlos, deben recordarse, en primer lugar, los considerandos primero y tercero de éste, de los que se desprende que el legislador de la Unión trata de evitar la posibilidad de que se propaguen enfermedades infecciosas, concretamente, la fiebre aftosa, que provocó la crisis del año 2011 en las cabañas de ganado ovino y caprino, en el contexto de la realización del mercado interior del intercambio de dichos animales y de sus productos.
- 31 Cuando se adoptó el Reglamento n° 21/2004 no se había conseguido aún eliminar los riesgos de epizootias del ganado ovino y caprino ni realizar el mercado interior en su sector.
- 32 Con el fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado de los animales y de sus productos, la Directiva 90/425 eliminó los obstáculos veterinarios y zootécnicos que frenaban el desarrollo de los intercambios intracomunitarios. Según los artículos 1 y 3, apartado 1, letra c), de dicha Directiva, la supresión de los controles en las fronteras entre Estados miembros hace necesario que los animales deban estar identificados con arreglo a los requisitos de la normativa de la Unión y registrados a fin de que se pueda localizar la explotación, el centro o el organismo de origen o de paso.
- 33 En un primer momento, la identificación y el registro de los animales de las especies ovina y caprina se regulaban en la Directiva 92/102. Este sistema se basaba en la identificación de los animales por explotación. El artículo 4, apartado 1, letra b), de dicha Directiva establecía que todo poseedor de animales debía llevar un registro en el que había de constar el número total de ovinos y de caprinos presentes en la explotación cada año, y el artículo 5, apartado 3, de la citada Directiva exigía que los ovinos y los caprinos fueran marcados con una marca auricular o un tatuaje que determinara la explotación de la que procedían esos animales.
- 34 Sin embargo, tras la grave epizootia de fiebre aftosa padecida durante el año 2001, se hizo evidente que el doble objetivo de prevenir las epidemias que afectan al ganado ovino y caprino y de establecer un mercado interior de esos animales que funcione sin obstáculos sólo podría alcanzarse reforzando el sistema establecido por la Directiva 92/102. Ésta fue la perspectiva desde la que, mediante la adaptación del Reglamento n° 21/2004, el legislador de la Unión estableció un nuevo sistema de identificación y de registro de los animales de las especies ovina y caprina.

- 35 La protección de la salud, la lucha contra las epizootias y el bienestar de los animales, objetivos que se solapan, constituyen objetivos legítimos de interés general de la normativa de la Unión, al igual que lograr establecer el mercado interior agrícola en el sector de que se trate (véanse, en este sentido, en relación con la protección sanitaria, las sentencias de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo, C-269/97, Rec. p. I-2257, apartado 48, y de 10 de julio de 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 y C-64/00, Rec. p. I-7411, apartado 78, y, en relación con el bienestar de los animales, las sentencias de 17 de enero de 2008, Viamex Agrar Handel y ZVK, C-37/06 y C-58/06, Rec. p. I-69, apartado 22, y de 19 de junio de 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers y Andibel, C-219/07, Rec. p. I-4475, apartado 27).
- 36 Esto sentado, procede examinar, en segundo lugar, si los medios establecidos por el Reglamento n° 21/2004 son adecuados para alcanzar dichos objetivos.
- 37 El sistema establecido por el citado Reglamento prevé la identificación individual de cada animal con ayuda de dos medios de identificación. Salvo ciertas excepciones, esos dos medios de identificación son la marca auricular tradicional y un dispositivo electrónico en forma de marca auricular electrónica, de bolo ruminal, de transpondedor inyectable o una marca electrónica en la cuartilla que pueda leerse mediante lectores electrónicos específicos. La identidad de cada animal debe inscribirse en un registro de la explotación. Además, cuando los animales abandonan la explotación, sus movimientos deben registrarse en un documento que acompañe al animal. Por otro lado, cada Estado miembro debe establecer un registro central o una base de datos informatizada en que se incluyan todas las explotaciones situadas en su territorio y, periódicamente, realizar un censo de los animales existentes en ellas.
- 38 El Sr. Schaible considera que dicho sistema no es apropiado para conseguir el objetivo de controlar las epizootias. Asimismo, alega que el mencionado sistema no es eficaz, puesto que con el tiempo el 5 % de los medios electrónicos de identificación colocados en los animales se pierden o se estropean.
- 39 En lo que atañe a la identificación individual de los animales, debe señalarse que ésta permite articular un sistema de control y de trazabilidad de cada animal, algo esencial en caso de epizootias masivas. Un medio electrónico de identificación hace más eficaz la lucha contra las enfermedades contagiosas, ya que garantiza una mayor fiabilidad y rapidez en la comunicación de los datos.
- 40 En cuanto a la obligación de llevar un registro para cada explotación, procede destacar, como hizo el Gobierno francés, que los datos registrados por el identificador deben recogerse en un documento que pueda actualizarse rápidamente y al que la autoridad competente pueda tener acceso fácilmente previa petición. Así pues, este sistema permite determinar el lugar de procedencia de cada animal y los diferentes lugares por los que éste ha pasado. En caso de epizootia, esa información es fundamental para realizar estudios epidemiológicos precisos, identificar los contactos peligrosos que pueden propagar la enfermedad y, por consiguiente, permitir a las autoridades competentes adoptar las medidas necesarias para evitar la propagación de una enfermedad contagiosa de ese tipo. Por lo que se refiere a las epizootias procede añadir que, según el cuarto considerando de la Directiva 2003/50/CE del Consejo, de 11 de junio de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/68/CEE en lo que respecta a la intensificación de los controles sobre los movimientos de ovinos y caprinos (DO L 169, p. 51), los movimientos de ovinos contribuyeron ampliamente a propagar la fiebre aftosa en algunos lugares de la Comunidad durante el brote de 2001.
- 41 En lo que respecta a las alegaciones sobre los defectos técnicos del sistema de identificación, aun suponiendo que el porcentaje de los medios electrónicos de identificación colocados en los animales que se pierden o que se estropean pudiese alcanzar el nivel comunicado por el Sr. Schaible, esa disfunción no demuestra por sí misma que el sistema de que se trata sea inadecuado en su totalidad.

- 42 Por consiguiente, procede concluir que las obligaciones del sistema establecido por el Reglamento n° 21/2004 son apropiadas para conseguir el objetivo de control de las epizootias y que no se ha detectado ningún elemento que pudiera menoscabar la eficacia de dicho sistema en su totalidad.
- 43 Por lo que respecta, seguidamente, a la cuestión de si los medios establecidos por el Reglamento n° 21/2004 son necesarios para conseguir los objetivos perseguidos por éste, así como la del posible carácter desproporcionado de las obligaciones controvertidas, procede examinar tres series de imputaciones formuladas por el Sr. Schaible.
- 44 En primer lugar, el Sr. Schaible sostiene que el antiguo sistema de identificación de la explotación, que posibilitaba una trazabilidad eficaz de los movimientos de los animales y una lucha eficaz contra las epizootias, ya había dado pruebas de ser adecuado en la práctica. El Sr. Schaible considera que el brote de fiebre aftosa del año 2001 no pone en cuestión este sistema, ya que las causas de esa epidemia no residían en el sistema en sí mismo, sino en el hecho de que las autoridades realizaran sus controles de modo insuficiente. En consecuencia, según el Sr. Schaible no era necesario que el legislador de la Unión llevase a cabo una revisión del antiguo sistema, puesto que la implantación y la aplicación correctas de las normas menos estrictas establecidas por la Directiva 92/102 habrían sido suficientes para garantizar que se alcanzaran los objetivos perseguidos.
- 45 En segundo lugar, el Sr. Schaible alega que las obligaciones controvertidas son excesivamente costosas para los ganaderos, debido al material adicional que deben adquirir –en particular, los transpondedores y los lectores electrónicos– y a la considerable carga de trabajo que exige el uso de ese material por parte de los propios ganaderos y de los especialistas –la colocación del transpondedor, la reproducción de los códigos en el registro de explotación, la llevanza de ese registro, el mantenimiento de los lectores y los gastos ocasionados por la intervención de informáticos y veterinarios.
- 46 En tercer lugar, el Sr. Schaible alega que las obligaciones controvertidas no son compatibles con los principios rectores del bienestar animal, ya que la colocación de transpondedores provoca un elevado número de lesiones en los animales. El Sr. Schaible recuerda que en el sistema anterior se aplicaba a cada animal una sola marca de identificación, que permitía reducir al 50 % el riesgo de lesiones y que las marcas auriculares no electrónicas provocan netamente menos inflamaciones. Añade que los bolus rumiantes pueden ser expulsados durante la rumia o la digestión y que las marcas de identificación electrónicas colocadas en los tobillos de los animales mediante un vendaje plástico pueden dar lugar a un riesgo particular de lesiones.
- 47 Procede recordar, en relación con el control judicial de la validez de las disposiciones de un Reglamento, que el Tribunal de Justicia, al apreciar la proporcionalidad de los medios que aplican dichas disposiciones, ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros, C-58/08, Rec. p. I-4999, apartados 51 y 52).
- 48 En el ámbito de la agricultura, el legislador de la Unión dispone en particular de esa amplia facultad de apreciación, que se corresponde con las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 TFUE a 43 TFUE. Por consiguiente, el control del Tribunal de Justicia debe limitarse a comprobar si el legislador no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna, C-221/09, Rec. p. I-1655, apartado 80, y de 14 de marzo de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, apartado 43).

- 49 Ciertamente, aunque disponga de esa facultad de apreciación, el legislador de la Unión está obligado a basar su elección en criterios objetivos y, al examinar los imperativos relacionados con las distintas posibles medidas, debe comprobar que los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas para determinados operadores, aunque éstas sean considerables (véase, en este sentido, la sentencia Vodafone y otros, antes citada, apartado 53).
- 50 Sin embargo, debe señalarse que la validez de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto, y no puede depender de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia. Cuando el legislador de la Unión ha de valorar los efectos futuros de una normativa que ha de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea, teniendo en cuenta los elementos de que disponía al adoptar la normativa de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de enero de 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Rec. p. I-679, apartado 38, y de 28 de julio de 2011, Agrana Zucker, C-309/10, Rec p. I-7333, apartado 45).
- 51 Por consiguiente, el control del Tribunal de Justicia sobre la proporcionalidad de las disposiciones controvertidas del Reglamento n° 21/2004 debe realizarse en ese contexto.
- 52 En lo que atañe a la supuesta adecuación del antiguo sistema, debe señalarse que, dado el contexto zoonosológico, epizootico, económico y social que caracteriza el período de preparación y el momento de adopción del Reglamento n° 21/2004, el legislador de la Unión consideró acertadamente que aun suponiendo que las reglas del sistema establecido mediante la Directiva 92/102 hubiesen podido ser objeto de una aplicación más correcta, esas reglas y ese sistema necesitaban una revisión.
- 53 Como ha recordado el Consejo, cuando se produjo la epizootia del año 2001 tuvo que procederse al sacrificio sistemático de varios millones de animales, debido a la presencia de cabezas de ganado ovino no identificadas y a la falta de trazabilidad, descubriéndose posteriormente que un gran número de esos animales no estaban infectados. Fue necesario imponer diversas restricciones en el seno de la Unión y una prohibición a escala mundial de todas las exportaciones de ganado, de carne y de productos animales procedentes del Reino Unido. Dichas medidas ocasionaron pérdidas considerables al sector agroalimentario y a los presupuestos de los Estados miembros y de la Unión.
- 54 Del apartado 9 del Informe Especial n° 8/2004 del Tribunal de Cuentas, sobre la gestión y la supervisión por la Comisión de medidas de lucha y de gastos relativos a la fiebre aftosa, acompañado de las respuestas de la Comisión (DO 2005, C 54, p. 1), se desprende que, en el caso de la crisis de 2001 específicamente, el importe global de los gastos declarados por los Estados miembros en concepto de indemnización de los sacrificios, de destrucción de los animales, de desinfección de las explotaciones y del material alcanzó 2 693,4 millones de euros aproximadamente. Dicho informe señalaba asimismo, en el apartado 36, que el hecho de que la normativa de la Unión no exigiese la identificación individual de los ovinos y de que además su identificación por lote presentase carencias obstaculizaron la trazabilidad de los animales sospechosos y retrasaron su sacrificio.
- 55 A mayor abundamiento, ya en 1998, antes de la epizootia del año 2001, la Comisión había lanzado el proyecto IDEA, coordinado por el Centro Común de Investigación de la Unión, cuyo Informe final se concluyó el 30 de abril de 2002. Una de las conclusiones del Informe final IDEA fue que los diversos brotes de enfermedades del ganado declarados en la Unión habían puesto de manifiesto que los sistemas de identificación utilizados entonces no eran suficientemente eficaces y fiables como para permitir una trazabilidad y un control veterinario correctos de las especies de ganado. Un control más estrecho de cada animal y de sus movimientos se consideró como un elemento fundamental para el control sanitario y el seguimiento de las enfermedades, para lo que es preciso poder localizar en todo momento el paradero de cada animal. En consecuencia, a fin de hacer más eficaz el seguimiento individual de los animales, se propuso la identificación única de cada animal durante toda su vida, mediante la colocación de un medio de identificación electrónico.

- 56 El séptimo considerando del Reglamento n° 21/2004 establece que el proyecto IDEA demostró que los sistemas de identificación de los animales de las especies ovina y caprina pueden mejorar notablemente si se utilizan para ello identificadores electrónicos, siempre que se cumplan determinadas condiciones relativas a las medidas de acompañamiento. Procede añadir que, como señaló el Consejo acertadamente, la identificación individual aún no garantiza la trazabilidad completa, puesto que sólo permite recoger datos para una utilización posterior, y que el elemento central del sistema de trazabilidad es el registro.
- 57 Como destacó el Abogado General en los puntos 72 a 74 de sus conclusiones, habida cuenta de los diferentes estudios elaborados a raíz de la crisis de epizootia del año 2001, el informe especial del Tribunal de Cuentas n° 8/2004 y el Informe final IDEA no fueron en absoluto los únicos documentos en sugerir una revisión en profundidad del marco regulador de la identificación de animales.
- 58 Habida cuenta del contexto zoonosológico, epizootico, económico y social de la adopción del Reglamento n° 21/2004 y de dichos informes, el legislador de la Unión podía considerar legítimamente, por una parte, que en virtud de las obligaciones controvertidas los animales deben identificarse individualmente y las autoridades competentes deben tener acceso a los datos que, gracias a los dispositivos electrónicos de identificación y a los registros de explotación, permiten adoptar las medidas necesarias para prevenir y limitar la propagación de las enfermedades contagiosas entre las especies ovina y caprina y, por otra parte, que el antiguo sistema de identificación de la explotación no constituía un medio tan eficaz para garantizar los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 21/2004.
- 59 Por consiguiente, procede declarar que las obligaciones controvertidas son necesarias para conseguir los objetivos perseguidos por el citado Reglamento.
- 60 En lo que atañe al posible carácter desproporcionado de las obligaciones controvertidas, procede señalar que el legislador de la Unión debía ponderar los intereses en juego (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas *Volker und Markus Schecke y Eifert*, apartado 77, y *Sky Österreich*, apartado 59), a saber, por una parte, la libertad de empresa de los ganaderos de ovino y de caprino y, por otra parte, el interés general en combatir las epizootias del ganado ovino y caprino.
- 61 Por lo que se refiere al supuesto carácter excesivo de las cargas económicas derivadas de las obligaciones controvertidas, que un estudio de la Asociación alemana de ganaderos de ovino (*Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände eV*), citado por el Sr. Schaible, estima en más de 20 euros por año y por cabeza de ganado ovino, debe indicarse que, según el órgano jurisdiccional remitente, el mencionado estudio no tiene en cuenta los costes que ocasionaría, en cualquier caso, la identificación por explotación. Asimismo, como señaló la Comisión, los costes de las marcas auriculares electrónicas pueden reducirse con el tiempo y con un incremento en su utilización. Además, como sostiene el Gobierno neerlandés, los costes actuales pueden ser menores que los costes de medidas no selectivas, como la prohibición de la exportación o el sacrificio preventivo de la cabaña, en caso de brote de una enfermedad.
- 62 Seguidamente procede destacar que ningún elemento de los autos de los que dispone el Tribunal de Justicia cuestiona la alegación del Consejo y de la Comisión según la cual los aspectos económicos del nuevo sistema establecido por el Reglamento n° 21/2004 fueron ampliamente debatidos durante el procedimiento legislativo y se ponderaron los costes y las ventajas de dicho sistema.
- 63 Además, ha de observarse que el Reglamento n° 21/2004 contiene varias excepciones a la obligación de identificación electrónica, con el fin de tener en cuenta el resultado de la ponderación de las ventajas de las obligaciones controvertidas y de las cargas que derivan de éstas.

- 64 Así, en virtud del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de dicho Reglamento, los Estados miembros pueden disponer que los animales criados en sistemas de ganadería extensiva o al aire libre sean identificados al cabo de un período que puede llegar a nueve meses en vez de seis. Según el apartado 3 de dicho artículo, en el caso de los animales destinados al sacrificio antes de la edad de 12 meses que no estén destinados al intercambio intracomunitario ni a la exportación a terceros países, las autoridades competentes pueden autorizar una solución distinta de la identificación electrónica. El artículo 9, apartado 3, párrafos segundo y tercero, del Reglamento n° 21/2004 determina que la identificación electrónica sólo es obligatoria para los Estados miembros en los que el número total de animales sobrepase un umbral determinado.
- 65 Procede señalar que la Comisión, habida cuenta de los costes de los dispositivos electrónicos, de los lectores y del equipo de tratamiento de los datos, así como de los cálculos realizados por el Centro Común de Investigación de la Unión y por varios Estados miembros, propuso una introducción gradual de la obligación de identificación electrónica, comenzando por el marcado electrónico y siguiendo por la vinculación de la información sobre movimientos con los códigos individuales de los animales, con el fin de reducir los gastos durante el período introductorio, como resulta del punto 2.3 del Informe de la Comisión al Consejo, de 16 de noviembre de 2007, sobre la aplicación del sistema de identificación electrónica de ovinos y caprinos [COM(2007) 711 final], y de las modificaciones del Reglamento n° 21/2004 introducidas por el Reglamento n° 933/2008.
- 66 Por último, debe recordarse que el legislador de la Unión mitigó los costes adicionales para los ganaderos al permitir que los Estados miembros y las regiones les concedieran, cuando fuera preciso, ayudas económicas de los fondos de la Unión. El Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80), fue modificado poco antes de la adopción del Reglamento n° 21/2004. De ese modo, el artículo 21 *ter*, apartado 1, del Reglamento n° 1257/1999, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO L 270, p. 70), establece que puede concederse a los agricultores una ayuda temporal para contribuir parcialmente a los costes y las pérdidas de renta resultantes de la aplicación de normas rigurosas basadas en la normativa de la Unión y recientemente introducidas en la legislación nacional. Esta disposición se aplica, en particular, a los ganaderos sometidos a las obligaciones controvertidas.
- 67 A este respecto, el Consejo indica que esta posibilidad de que los agricultores obtengan ayuda económica era un factor importante que tomó en consideración en su procedimiento decisorio. Dicha institución indica asimismo que el artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 277, p. 1), Reglamento que derogó el Reglamento n° 1257/99 y que está actualmente en vigor, ha mantenido esencialmente lo dispuesto en la norma citada.
- 68 En estas circunstancias, no cabe sostener que el legislador de la Unión no examinara debidamente la carga económica derivada de los gastos adicionales que ocasiona a los ganaderos de ovino y de caprino el cumplimiento de las obligaciones controvertidas y las ventajas que dichas obligaciones permiten obtener, ni que incurriera en un error de apreciación al ponderar los diferentes intereses con el fin de hallar un justo equilibrio.
- 69 En cuanto a la alegación según la cual la colocación de los medios de identificación electrónica provoca un aumento del número de lesiones en los animales y una mayor gravedad de dichas lesiones, procede indicar que se examinaron algunos efectos negativos que pueden afectar a la salud y al bienestar del ganado ovino y caprino, y que se tuvieron en cuenta en el marco de los estudios que llevaron a la adopción del Reglamento n° 21/2004.

- 70 En particular, el proyecto IDEA analizó las principales causas de las lesiones y muertes tras la colocación de un dispositivo de identificación electrónico y aportó al legislador de la Unión valiosa información sobre la forma en que los diversos tipos de dispositivo podían afectar a la salud de los animales.
- 71 Las pruebas aportadas por el Sr. Schaible no invalidan las apreciaciones y las elecciones que, sobre la base de los mencionados estudios, realizó el legislador de la Unión al adoptar el Reglamento nº 21/2004.
- 72 El hecho de que deban colocarse sobre los animales dos medios de identificación en lugar de uno solo y la circunstancia de que los nuevos medios de identificación provoquen estadísticamente más lesiones y complicaciones que los dispositivos tradicionales, dado el modo y el lugar en que se colocan esos nuevos medios, así como su peso, no demuestran que la evaluación del legislador de la Unión respecto de las ventajas de la imposición de la obligación de identificación electrónica del ganado ovino y caprino fuera errónea debido a que no respetaba el bienestar de los animales.
- 73 A mayor abundamiento, procede destacar que el nuevo sistema establecido por el Reglamento nº 21/2004, que permite una identificación más precisa de los animales que hayan estado en contacto durante las epizootias, es adecuado para limitar la propagación de las enfermedades contagiosas, y permite de ese modo evitar tener que lamentar que haya animales infectados. Por lo tanto, desde este punto de vista, las obligaciones controvertidas contribuyen positivamente a proteger el bienestar de los animales.
- 74 Por consiguiente, deben desestimarse las alegaciones invocadas para respaldar la invalidez del Reglamento nº 21/2004 debido a la envergadura del impacto negativo sobre el bienestar de los animales de la obligación de identificación electrónica del ganado ovino y caprino prevista en dicho Reglamento.
- 75 En estas circunstancias, procede concluir que el legislador de la Unión estaba legitimado para imponer las obligaciones controvertidas y considerar que los inconvenientes derivados de dichas obligaciones no son desmesurados con respecto a los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 21/2004 y que no incurrió en error al examinar las ventajas y los inconvenientes de esas obligaciones en relación con los intereses en juego ni, por lo tanto, vulneró la libertad de empresa de los ganaderos de ovinos y caprinos.

Sobre la igualdad de trato

- 76 La igualdad de trato, recogida en el artículo 20 de la Carta, es un principio general del Derecho de la Unión que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec. p. I-6331, apartado 33).
- 77 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando está en relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, C-127/07, Rec. p. I-9895, apartado 47).
- 78 Dado que se trata de un acto legislativo de la Unión, corresponde al legislador de la Unión acreditar la existencia de criterios objetivos expuestos como justificación y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de dichos criterios (véase la sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, antes citada, apartado 48).

79 En el litigio principal se cuestiona la validez de algunas disposiciones del Reglamento n° 21/2004 desde varios puntos de vista, debido a su carácter discriminatorio. Por una parte, se sostiene que la excepción prevista en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 21/2004 (en lo sucesivo, «excepción controvertida») comporta una diferencia de trato injustificada. Por otra parte, se alega que las obligaciones controvertidas impuestas por el citado Reglamento discriminan a los ganaderos de ovino y caprino respecto de los ganaderos de bovino y porcino.

Sobre la excepción controvertida

80 El Sr. Schaible alega que la excepción controvertida, que autoriza a los Estados miembros que tengan una cabaña reducida de ovino o de caprino a decidir que el sistema de identificación electrónica sea facultativo constituye una discriminación y proporciona a los ganaderos de los Estados miembros que no hayan introducido dicho sistema una ventaja competitiva frente a los demás ganaderos establecidos en la Unión. El Sr. Schaible considera que las cargas impuestas a los ganaderos son idénticas en ambas categorías de Estados miembros, al igual que los riesgos de epizootia.

81 En relación con las alegaciones del Sr. Schaible procede señalar que, en el caso de autos, ha quedado acreditado que la excepción controvertida supone un trato jurídico diferente de los ganaderos en función de la categoría de Estado miembro de establecimiento.

82 Sin embargo, debe observarse que el criterio que constituye el fundamento de la excepción controvertida es de carácter objetivo y razonable.

83 En efecto, en primer lugar, los umbrales contemplados en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n° 21/2004 constituyen criterios completamente objetivos. De ese modo, los Estados miembros que cumplan esos criterios con independencia de su tamaño geográfico absoluto y que decidan optar por la excepción controvertida pueden introducir en el futuro la identificación electrónica si se produce un cambio en las circunstancias pertinentes y están incluso obligados a introducirla si sus cabañas rebasan sus umbrales respectivos.

84 Seguidamente, los umbrales previstos por la excepción controvertida resultan razonables y proporcionados respecto de los fines perseguidos por el Reglamento n° 21/2004, dado que, como destaca la Comisión, en el caso de una cabaña de tamaño reducido y no destinada al comercio intracomunitario, no es posible obtener economías de escala a nivel nacional que permitan limitar los costes del sistema electrónico.

85 En cuanto a los costes y los gastos, el Consejo recuerda acertadamente que en los Estados miembros cuyas cabañas son reducidas, la carga económica de la erradicación y la eliminación en caso de epizootias graves puede resultar inferior a los gastos de establecimiento del mencionado sistema de identificación electrónica. Así pues, aun suponiendo que exista un mayor riesgo de contagio, dicho riesgo está en principio limitado a los territorios de los Estados miembros que, al haber decidido acogerse a la excepción controvertida, asumen tener que hacer frente a las mencionadas cargas económicas si surge un brote de una epizootia.

86 Dado que la excepción controvertida sólo autoriza a los Estados miembros a decidir que la identificación electrónica individual sea facultativa respecto de los animales que no sean objeto de intercambios intracomunitarios, procede señalar, como ha hecho el Gobierno francés, que un ganadero establecido en un Estado miembro en el que dicha identificación sea obligatoria no sufre ninguna desventaja económica como consecuencia de los efectos comunes de la citada obligación y de la excepción controvertida. En efecto, todo animal con destino a dicho Estado miembro deberá ser también necesariamente objeto de identificación electrónica, incluso cuando ese animal proceda de un Estado miembro en el que, en virtud de la mencionada excepción, no es obligatoria la identificación electrónica individual para los animales que no sean objeto de intercambios intracomunitarios.

87 Por último, procede recordar que de una reiterada jurisprudencia se desprende que la prohibición de discriminación no comprende las eventuales disparidades de trato que puedan derivarse, entre los Estados miembros, de las divergencias existentes entre las legislaciones de dichos Estados, siempre que tales legislaciones se apliquen a todas las personas sometidas a ellas (sentencia de 16 de julio de 2009, Horvath, C-428/07, Rec. p. I-6355, apartado 55 y jurisprudencia citada). El Tribunal de Justicia ha considerado que si bien es cierto que dicho principio ha sido desarrollado en el marco de la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión a efectos de apreciar la compatibilidad de la normativa nacional en relación con el principio de no discriminación, no puede ser de otra manera en lo que respecta a la apreciación de la validez de la disposición del Derecho de la Unión que otorga a los Estados miembros un cierto margen de apreciación en cuya virtud éstos adoptan las citadas legislaciones divergentes (véase, por analogía, la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou, C-373/11, apartados 35 y 36).

88 En estas circunstancias, debe concluirse que no se ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la excepción controvertida como consecuencia de su carácter discriminatorio.

Sobre la supuesta discriminación de los ganaderos de ovino y de caprino respecto de los ganaderos de bovino y de porcino

89 El Sr. Schaible destaca que la obligación de identificar electrónicamente cada animal no se impone a los ganaderos de bovino y de porcino a pesar de que dichos animales están tan expuestos a las epizootias como el ganado ovino y caprino. Considera que el sistema de identificación de la explotación permite combatir eficazmente las epizootias del ganado porcino. El Sr. Schaible alega que no está prevista la introducción de un sistema obligatorio de identificación electrónica del ganado bovino y que de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de agosto de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1760/2000 en lo referente a la identificación electrónica de los animales de la especie bovina y por el que se derogan las disposiciones sobre el etiquetado voluntario de la carne de vacuno [COM(2011) 525 final], resulta que la Comisión propone mantener el carácter facultativo de la identificación electrónica del ganado bovino debido, en particular, a los problemas surgidos en el marco de la identificación individual obligatoria del ganado ovino y caprino. El Sr. Schaible considera que las políticas de la Unión en este ámbito no son coherentes y que la Unión está experimentando con una tecnología que no está lista para ser aplicada en un sector en el que los agricultores gozan de poca influencia.

90 Los Gobiernos francés y neerlandés ponen de relieve las diferencias que caracterizan, por una parte, los sectores del ganado ovino y caprino y, por otra, los sectores del ganado bovino y porcino. Destacan las particularidades de esos diferentes tipos de animales en lo concerniente a su crianza, a su transporte, a su comercialización y a las enfermedades y a los perfiles de riesgo que los amenazan. Concretamente, afirman que el ganado ovino y caprino es normalmente objeto de desplazamientos con más frecuencia que el ganado bovino y porcino, y también es intercambiado con más frecuencia, a diferencia del bovino y del porcino, en el marco de subastas que incluyen lotes muy numerosos. Además, sostienen que los grupos de cabezas de ganado ovino y caprino cambian más frecuentemente de composición que los del ganado bovino y porcino. En cuanto a la fiebre aftosa, aducen que el riesgo de contagio es mayor entre el ganado ovino y el caprino que entre el porcino. En su opinión, estas circunstancias dificultan la identificación y el rastreo de cada cabeza de ganado ovino y caprino.

91 A este respecto debe destacarse que, cuando el legislador de la Unión ha de reestructurar o crear un sistema complejo, puede recurrir a un enfoque por etapas y actuar conforme a la experiencia adquirida, siempre que su elección esté basada en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, antes citada, apartados 57 y 58 y jurisprudencia citada).

- 92 A la luz de las alegaciones expuestas en los apartados 89 y 90 de la presente sentencia sobre las similitudes y diferencias que caracterizan, por una parte, el ganado ovino y caprino y, por otra, el ganado bovino y porcino, procede indicar que, a pesar de ciertas similitudes entre esos distintos tipos de mamíferos, existen diferencias que justifican un marco normativo propio para cada especie animal. Habida cuenta del contexto histórico de la crisis de la fiebre aftosa de 2001, el legislador de la Unión estaba legitimado para establecer, mediante el Reglamento n° 21/2004, una legislación específica que dispusiera la identificación electrónica de las especies particularmente afectadas por la mencionada crisis.
- 93 Por consiguiente, el Consejo no estaba obligado a negarse a adoptar el Reglamento n° 21/2004, a raíz de la propuesta de la Comisión, sobre la introducción de la identificación electrónica del ganado ovino y caprino, basándose en que su ámbito de aplicación era demasiado limitado.
- 94 No obstante, procede señalar que, si bien el legislador podía basarse legítimamente en ese enfoque progresivo para introducir la identificación electrónica, a la luz de los objetivos del Reglamento n° 21/2004, está obligado a considerar la necesidad de llevar a cabo un reexamen de las medidas establecidas, especialmente en lo que atañe al carácter facultativo u obligatorio de la identificación electrónica (véase, por analogía, la sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, antes citada, apartado 62).
- 95 Por consiguiente, procede señalar que el citado Reglamento no comete ninguna discriminación contra los ganaderos de ovino y de caprino respecto de los ganaderos de bovino y de porcino.
- 96 En estas circunstancias, no se ha demostrado que la excepción y las obligaciones controvertidas impuestas por el Reglamento n° 21/2004 violen el principio de igualdad de trato.
- 97 Del conjunto de las consideraciones que preceden resulta que el examen de las cuestiones planteadas no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 1, y 9, apartado 3, párrafo primero, ni de la sección B, punto 2, del anexo del Reglamento n° 21/2004.

Costas

- 98 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

El examen de las cuestiones prejudiciales planteadas no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 1, y 9, apartado 3, párrafo primero, y de la sección B, punto 2, del anexo del Reglamento (CE) n° 21/2004 del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina y se modifican el Reglamento (CE) n° 1782/2003 y las Directivas 92/102/CEE y 64/432/CEE, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 933/2008 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2008.

Firmas