



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NILS WAHL

29 päivänä toukokuuta 2013¹

Asia C-101/12

Herbert Schaible

vastaan

Land Baden-Württemberg

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Stuttgart (Saksa))

Maatalous — Asetus (EY) N:o 21/2004 — Lammas- ja vuohieläinten tunnistus ja rekisteröinti — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artikla — Perusoikeuskirjan 20 artikla — Oikeasuhteisuus — Yhdenvertaisuus

1. Eläinten kulkutautien torjuminen on Euroopan unionin lainsäätäjän legitiimi tavoite. Lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta 17.12.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 21/2004² käyttöön otettu uusi järjestelmä, jossa lampaat ja vuohet varustetaan elektronisella tunnistimella, ei kuitenkaan sovellu tämän tavoitteen saavuttamiseen, minkä lisäksi se on tarpeettoman raskas ja kallis sekä syrjivä. Asetuksella loukataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 artiklassa vahvistettua eläinten pitäjien elinkeinovapautta ja perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettua yhdenvertaisuuden periaatetta, minkä vuoksi se on pätemätön.

2. Edellä on kuvattu sen pääväitteen sisältö, jonka Herbert Schaible (jäljempänä Schaible), joka on saksalainen 450 emälampaan pitäjä, on esittänyt Verwaltungsgericht Stuttgartissa (Stuttgartin hallintotuomioistuin, Saksa) Land Baden-Württembergiä vastaan, jotta hänet vapautettaisiin useista asetuksessa N:o 21/2004 säädettyistä velvollisuuksista.

3. Ratkaisuehdotuksessani pyrin havainnollistamaan, miksi en pidä Schaiblen esittämiä oikeudellisia väitteitä perusteltuina. Ehdotankin, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, ettei ennakkoratkaisukysymysten tarkastelussa ole ilmennyt seikkoja, jotka kyseenalaistaisivat kyseisten säännösten pätevyyden. Sikäli kuin arviointini osoittaa, että asetuksen soveltaminen voi käytännössä estää sen keskeisen tavoitteen täysimääräisen saavuttamisen ja tehdä järjestelmästä epäoikeudenmukaisen, esitän lopuksi joitakin huomautuksia de lege ferenda.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — EUVL 2004, L 5, s. 8.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Asetuksen N:o 21/2004 johdanto-osan ensimmäisessä, kolmannessa ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(1) Eläinlääkäriin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa sisämarkkinoiden toteutumista varten 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että yhteisön sisäisessä kaupassa eläimet on varustettava tunnistimilla yhteisön sääntöjen mukaisesti ja että eläimet on rekisteröitävä siten, että alkuperä- tai kauttakulkutila, -keskus tai -järjestö voidaan jäljittää. – –
- (3) Erityisesti lammasta- ja vuohieläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevat säännöt on vahvistettu eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetussa direktiivissä 92/102/ETY. Kokemus ja erityisesti suu- ja sorkkatautikriisi ovat osoittaneet lammasta- ja vuohieläinten osalta, että direktiivin 92/102/ETY täytäntöönpano ei ole ollut tyydyttävää ja kaipaava parannusta. Tämän vuoksi on tarpeen vahvistaa tiukemmat ja tarkemmat säännöt – –
- (11) Jäsenvaltioissa, joissa lammasta- ja vuohikarjaa on melko vähän, sähköisen tunnistusjärjestelmän käyttöönotto ei ehkä ole perusteltua, joten on tarkoituksenmukaista sallia, että se on kyseisille jäsenvaltioille valinnainen. – –”

5. Asetuksen N:o 21/2004 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on otettava käyttöön lammasta- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä tämän asetuksen säännösten mukaisesti.”

6. Asetuksen N:o 21/2004 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmään on kuuluttava seuraavat osat: ”a) tunnistin kunkin eläimen tunnistamiseksi; b) kullakin tilalla pidettävät ajan tasalla olevat rekisterit; c) siirtoasiakirjat; d) keskusrekisteri tai atk-pohjainen tietokanta.”

7. Asetuksen N:o 21/2004 4 artiklassa säädetään merkityksellisin osin seuraavaa:

”1. Kaikki tiloilla 9 päivän heinäkuuta 2005 jälkeen syntyneet eläimet on varustettava tunnistimilla 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltion vahvistaman määräajan kuluessa eläimen syntymästä ja joka tapauksessa ennen kuin eläin siirretään syntymätilaltaan. – –

2.

- a) Eläimet tunnistetaan ensimmäisellä tunnistimella, joka on liitteessä olevan A jakson 1–3 kohdassa esitettyjen vaatimusten mukainen; ja
- b) toisella tunnistimella, jonka toimivaltainen viranomais on hyväksynyt ja jolla on liitteessä olevan A jakson 4 kohdassa luetellut tekniset ominaisuudet.”

8. Asetuksen N:o 21/2004 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokaisen eläinten pitäjän, kuljettajaa lukuun ottamatta, on pidettävä ajan tasalla olevaa rekisteriä, joka sisältää vähintään liitteessä olevassa B jaksossa esitetyt tiedot.”

9. Asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä olevassa 1 kohdassa tarkoitettujen lisäohjeiden mukainen elektroninen tunnistaminen liitteessä olevan A jakson asiaa koskevien säännösten mukaisesti on pakollinen 31 päivästä joulukuuta 2009 kaikille eläimille.

Kuitenkin jäsenvaltiot, joissa lammas- ja vuohieläinten kokonaismäärä on enintään 600 000 eläintä, voivat määrätä, että elektroninen tunnistaminen on valinnaista muiden kuin yhteisön sisäiseen kauppaan tarkoitettujen eläinten osalta.

Myös jäsenvaltiot, joissa vuohieläinten kokonaismäärä on enintään 160 000 eläintä, voivat määrätä, että elektroninen tunnistaminen on valinnaista muiden kuin yhteisön sisäiseen kauppaan tarkoitettujen vuohieläinten osalta.”

II Tosiseikat, menettely unionin tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

10. Käsiteltävä asia koskee Schaiblen Verwaltungsgericht Stuttgartissa nostamaa kannetta, jossa hän vaatii tätä toteamaan, ettei hän ollut velvollinen varustamaan jokaista eläintään tunnistimella ja elektronisella tunnistimella eikä hän ollut velvollinen pitämään tilarekisteriä asetuksessa N:o 21/2004 tarkoitetulla tavalla.

11. Verwaltungsgericht Stuttgart epäilee asetuksen N:o 21/2004 useiden säännösten pätevyyttä, minkä vuoksi se on päättänyt keskeyttää asian käsittelyn ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- a) onko asetuksen N:o 21/2004 3 artiklan 1 kohtaan ja 4 artiklan 2 kohtaan perustuva kantajan velvollisuus varustaa jokainen eläin tunnistimella
- b) onko asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen alakohtaan – – perustuva kantajan velvollisuus varustaa jokainen eläin elektronisella tunnistimella ja
- c) onko asetuksen (EY) N:o 21/2004 5 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä liitteessä olevan B jakson 2 kohdan kanssa, perustuva velvollisuus pitää tilarekisteriä C

yhteensoveltuva ylemmäntasoisien unionin oikeuden kanssa ja siten pätevä?” (jäljempänä ennakkoratkaisukysymykset)

12. Käsiteltävässä asiassa kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Schaible, Land Baden-Württemberg, Ranskan, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä neuvosto ja komissio. Schaible, Ranskan hallitus, neuvosto ja komissio ovat esittäneet suulliset lausumansa 7.3.2013 pidetyssä istunnossa.

III Asian tarkastelu

A Ennakkoratkaisukysymykset

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee kysymyksillään asetuksen N:o 21/2004 niiden säännösten pätevyyttä, joissa lammas- ja vuohieläinten pitäjät veloitetaan erityisesti i) varustamaan jokainen eläin tunnistimella (3 artiklan 1 kohta ja 4 artiklan 2 kohta), ii) varustamaan jokainen eläin elektronisella tunnistimella (9 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta) ja iii) pitämään eläimistä ajan tasalla olevaa rekisteriä (5 artiklan 1 kohta ja liitteessä olevan B jakson 2 kohta) (jäljempänä yhdessä kyseiset velvollisuudet).

14. Vaikka Verwaltungsgericht Stuttgart on määritellyt tarkkaan kyseiset velvollisuudet niiden sisällön ja oikeusperustan osalta, se ei ole eritellyt yhtä tarkkaan niitä EU:n primaarioikeuden säännöksiä, jotka voisivat olla esteenä näille velvollisuuksille.

15. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleekin unionin tuomioistuimelta ainoastaan, ovatko kyseiset velvollisuudet ”yhteensoveltuvia ylemmäntasoisien unionin oikeuden kanssa ja siten päteviä”.

16. Kysymysten yleinen ja epätarkka sanamuoto olisi johtanut unionin tuomioistuimen erityisen haasteellisen tehtävän eteen, ellei tätä olennaista seikkaa olisi jossain määrin selvennetty ennakkoratkaisupyyntön muissa osissa sekä Schaiblen ja muiden asianosaisten esittämässä huomautuksissa.³

17. Verwaltungsgericht Stuttgartin mukaan Schaible väittää, että kyseiset velvollisuudet loukkaavat hänen ammatillista vapauttaan, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 15 artiklassa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että käsiteltävässä asiassa esiin tuotuja kysymyksiä on tarkasteltava pikemminkin perusoikeuskirjan 16 artiklan perusteella, sillä se koskee elinkeinovapautta, ja tämä vapaus on näissä olosuhteissa ”täsmällisempi”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen perustuvia epäilyjä kyseisten velvollisuuksien laillisuudesta.

18. Schaiblen unionin tuomioistuimelle esittämät huomautukset sisälsivät erityisesti oikeudellisia väitteitä, jotka perustuivat perusoikeuskirjan 16 artiklaan eivätkä 15 artiklaan. Muissa huomautuksissa (Puolan hallituksen esittämiä huomautuksia lukuun ottamatta) keskitytään joko ainoastaan elinkeinovapauteen (Ranskan hallitus ja neuvosto) tai kumpaankin vapauteen yhdessä sillä perusteella, että ne ovat pitkälti samansisältöiset (Alankomaiden hallitus ja komissio). Kaikki muut menettelyn osapuolet (mukaan lukien Puolan hallitus) ovat esittäneet erityisiä huomautuksia myös perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta.

19. Tätä taustaa vasten on mielestäni soveltuva selventää ensiksi asian keskeiset oikeudelliset kysymykset ja tämän jälkeen esittää unionin tuomioistuimelle ehdotus siitä, miten Verwaltungsgericht Stuttgartin kolmea kysymystä voitaisiin tehokkaimmin tarkastella.

20. Kysymyksissä tuodaan esiin lähinnä kaksi näkökohtaa. Ensimmäinen koskee perusoikeuskirjan 15 artiklan ja/tai 16 artiklan mahdollista rikkomista, koska väitteen mukaan eläinten pitäjien oikeuksiin puututaan suhteettomalla tavalla, ja toinen koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mahdollista loukkaamista. Ensimmäinen näkökohta on tuotu esiin kaikkien kyseessä olevien velvollisuuksien osalta, koska – kuten Schaible itse on useasti todennut – nämä velvollisuudet ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa, kun taas toinen näkökohta koskee ainoastaan yhtä kyseistä velvollisuutta eli eläinten pitäjän asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdan mukaista velvollisuutta varustaa jokainen eläin elektronisella tunnistimella ja erityisesti tähän velvollisuuteen saman kohdan toisen ja kolmannen alakohdan perusteella sallittuja poikkeuksia.

21. Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan asianmukaisesti huomioon prosessiekonomin periaate, vaikuttaa asianmukaisimmalta käsitellä kolmea ennakkoratkaisukysymystä mainittujen kahden näkökohdan perusteella sen sijaan, että niitä käsiteltäisiin vuoron perään erikseen. Tarkastelen tästä syystä ensiksi kyseisten velvollisuuksien pätevyyttä oikeasuhteisuuden näkökulmasta. Sen jälkeen arvioin perusteita, jotka koskevat Verwaltungsgericht Stuttgartin toisessa kysymyksessä mainitun velvollisuuden väitettyä syrjivyyttä.

³ — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyyntön esittämisestä tehdyn päätöksen perusteluista unionin oikeutta koskevat merkitykselliset seikat, kun otetaan huomioon pääasian kohde. Ks. tästä asia 20/87, Gauchard, tuomio 8.12.1987 (Kok., s. 4879, 7 kohta) ja asia 35/85, Tissier, tuomio 20.3.1986 (Kok., s. 1207, 9 kohta).

B Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

1. Elinkeinovapaus

22. Ennakkoratkaisukysymyksissä mainittu ensimmäinen oikeudellinen kysymys koskee kyseisten velvollisuuksien oikeasuhteisuutta.

23. Kuten edellä on jo todettu, kansallinen tuomioistuin arvioi tässä tapauksessa laillisuutta elinkeinovapauden perusteella, sellaisena kuin se on vahvistettu perusoikeuskirjan 16 artiklassa, mutta jotkut unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet asianosaiset viittaavat myös perusoikeuskirjan 15 artiklaan.

24. Näiden määräysten sanamuodon perusteella 16 artiklassa keskitytään suojelemaan yrittäjien elinkeinovapautta, kun taas 15 artikla koskee pikemminkin työntekijöiden oikeuksia. Tätä tulkintaa tukevat Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, joissa todetaan, että perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohta pohjautuu myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan 1 artiklan 2 kohtaan sekä työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista tehdyn yhteisön peruskirjan 4 kohtaan.⁴

25. Nämä kaksi vapautta näyttävät kuitenkin olevan suurelta osin päällekkäiset, sillä ne kummatkin liittyvät unionin kansalaisten oikeuteen tehdä työtä ja harjoittaa elinkeinoa.

26. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä nähdäkseni vahvistetaan tämä päällekkäisyys. Jo ennen kuin perusoikeuskirja tuli oikeudellisesti sitovaksi koko Euroopan unionissa Lissabonin sopimuksen nojalla, unionin tuomioistuin oli todennut kummankin vapauden olevan unionin oikeuden yleisiä periaatteita, joiden noudattaminen sen on varmistettava.⁵ Unionin tuomioistuin on joissakin tuomiossaan nimenomaisesti todennut, että ammatillinen vapaus ja elinkeinovapaus voivat olla ”päällekkäiset”.⁶ Monissa muissa asioissa unionin tuomioistuin on viitannut yleisemmin ”ammatin harjoittamisen vapauteen”⁷ tai ”elinkeinovapauteen”,⁸ joiden voidaan katsoa kattavan kummankin vapauden näkökohdat.

27. Käsiteltävässä asiassa ei vaikuta olevan tämän vuoksi tarpeellista rajata perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklan soveltamisalaa.

4 — EUVL 2007, C 303, s. 23. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan ja SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet ”ottavat asianmukaisesti huomioon” nämä perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laaditut selitykset.

5 — Työn ja muun ammatillisen toiminnan vapaasta harjoittamisesta ks. erityisesti asia 4/73, Nold, tuomio 14.5.1974 (Kok., s. 491, Kok. Ep. II, s. 293, 14 kohta) ja asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992 (Kok., s. I-35, 16 kohta). Ks. yrittäjänvapaudesta yhdistetyt asiat C-184/02 ja C-233/02, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-7782, 51 kohta).

6 — Ks. em. asia Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 51 kohta. Unionin tuomioistuin näyttää viittaneen näiden kahden vapauden päällekkäisyyteen yhdistetyissä asioissa C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, tuomio 21.2.1991 (Kok., s. I-415, Kok. Ep. XI, s. I-29, 72–78 kohta). Ks. myös julkisasiamies Stix-Hacklin em. asiassa Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto 30.3.2004 esittämän ratkaisuehdotuksen 105 kohta ja julkisasiamies Mázaikin asiassa C-544/10, Deutsches Weintor, tuomio 6.9.2012, 29.3.2012 esittämän ratkaisuehdotuksen 64 kohta.

7 — Ks. erityisesti asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979 (Kok., s. 3727, Kok. Ep. IV, s. 677, 31 kohta); asia 234/85, Keller, tuomio 8.10.1986 (Kok., s. 2897, 8 kohta) ja asia 265/87, Schröder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989 (Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 15 kohta).

8 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005 (Kok., s. I-10423, 87 kohta) ja yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6451, 126 kohta).

28. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää perusoikeuskirjan 16 artiklaa merkityksellisempänä käsiteltävänä olevassa asiassa ja koska Schaible on riippumaton toimija, teen päättelyni tämän perusoikeuskirjan artiklan perusteella. Päätelmäni pätevät kuitenkin soveltuvin osin myös perusoikeuskirjan 15 artiklaan,⁹ koska näillä kahdella määräyksellä on samat tavoitteet.

29. Perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan ”elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”.

30. EU:n primäärilainsäädännössä näin ollen tunnustetaan tämän vapauden perustavanlaatuinen arvo, mutta siinä myös selvennetään, ettei vapaus ole ehdoton oikeus. Perusoikeuskirjan sanamuodon laadinnassa on itse asiassa noudatettu unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan elinkeinovapauden tai omaisuuden suojan kaltaisia periaatteita ”on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka niillä on yhteiskunnassa”.¹⁰

31. Tämä on otettu huomioon perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa, jossa vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti voidaan rajoittaa perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia, kuten elinkeinovapautta. Mainitun kohdan mukaan rajoituksia voidaan asettaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen, minkä lisäksi suhteellisuusperiaate edellyttää, että rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.¹¹

2. Suhteellisuusperiaate

32. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännösten ”legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa [unionin] oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi”.¹²

33. Unionin tuomioistuin on katsonut näiden edellytysten noudattamista koskevasta tuomioistuinvalvonnasta, että unionin lainsäätäjälle on jätettävä sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointoja.¹³

9 — Perusoikeuskirjan 15 artiklassa, jonka otsikkona on ”Ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä”, todetaan seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus tehdä työtä ja harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia.

2. Jokaisella unionin kansalaisella on vapaus hakea työtä, tehdä työtä, sijoittautua tai tarjota palveluja missä tahansa jäsenvaltiossa.”

10 — Ks. mm. asia Schröder HS Kraftfutter, tuomion 15 kohta; asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 78 kohta) ja asia C-59/11, Association Kokopelli, tuomio 12.7.2012, 77 kohta.

11 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 65 kohta).

12 — Ks. em. yhdistetyt asiat ABNA ym., tuomion 68 kohta; asia C-558/07, S.P.C.M. ym., tuomio 7.7.2009 (Kok., s. I-5783, 41 kohta) ja asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010 (Kok., s. I-4999, 51 kohta).

13 — Ks. tästä asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 82 ja 83 kohta); asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok., s. I-11453, 123 kohta) ja em. asia Alliance for Natural Health ym., tuomion 52 kohta.

34. Tämä pätee erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan alaan, jolla unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on SEUT 40–SEUT 43 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä.¹⁴ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että yhteisön maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen.¹⁵ Sen vuoksi kysymys ei ole siitä, onko "[unionin] lainsäätäjän toteuttama toimenpide ollut ainoa tai paras mahdollinen, vaan siitä, onko se ollut ilmeisen soveltumaton".¹⁶

35. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä käytettyä ilmaisua "ilmeisen soveltumaton" voitaisiin perustellusti kritisoida kahdesta syystä. Ensinnäkin se näyttää viittaavan siihen, ettei unionin tuomioistuin voi kumota toimenpiteitä, joiden oikeudelliset puutteet eivät ole täysin ilmeisiä vaan ne voidaan todeta ainoastaan perinpohjaisessa oikeudellisessa arvioinnissa. Toiseksi ilmaisu näyttää rajoittavan unionin tuomioistuimen suorittaman valvonnan perinteisen oikeasuhteisuuden arvioinnin ensimmäiseen vaiheeseen (toimenpiteen soveltuvuus sille asetetun päämäärän saavuttamiseen) ja jättävän perinpohjaisen analyysin tämän ulkopuolelle.

36. Näin kuitenkin tulkittaisiin väärin oikeuskäytäntöä.

37. Ensimmäisestä mahdollisesta kritiikin kohteesta katson, että ilmaisulla "ilmeisen soveltumaton" on tarkoitus ainoastaan korostaa sitä, että lainsäätäjälle on annettava tiettyä harkintavaltaa tilanteissa, joissa sen on otettava huomioon useita (mahdollisesti keskenään ristiriidassa olevia) intressejä. Poliittisissa valinnoissa on väistämättä punnittava ja tasapainotettava keskenään erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joihin kaikkiin ei voida pyrkiä samanaikaisesti ja yhtä voimakkaasti. Ainoastaan EU:n lainsäätäjällä on toimivalta tehdä tämä ja tehdä myös päätöksiä, joiden vaikutukset voivat kohdistua epätasaisesti yhteiskunnan sosiaali- ja talousalaan mutta joiden katsotaan niiden tekemisajankohtana olevan koko yhteiskunnan parhaaksi. Tämän vuoksi unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että tavoiteltujen päämäärien tärkeyden takia voi olla perusteltua ottaa käyttöön rajoituksia, joilla on tiettyjen taloudellisten toimijoiden osalta epäedullisia, jopa huomattavia seurauksia.¹⁷

38. Tällainen rajoitettu arviointi ei kuitenkaan tarkoita, ettei unionin tuomioistuin voi perusteellisesti tutkia riitautettuja toimenpiteitä varmistaakseen niiden oikeasuhteisuuden. Unionin tuomioistuin voi nimittäin määrittää muun muassa, perustuuko EU:n lainsäädäntö objektiivisiin kriteereihin,¹⁸ onko siinä otettu huomioon kaikki tosiseikat sekä kyseessä olevan toimen toteuttamishetkellä käytettävissä olleet tekniset ja tieteelliset tiedot,¹⁹ ja tukevatko nämä tosiseikat ja tiedot tehtyjä päätelmiä.²⁰ Unionin tuomioistuimen on lisäksi varmistettava, että asianomainen EU:n toimielin on ottanut täysimääräisesti huomioon pääasiallisesti tavoitellun päämäärän lisäksi kaikki muut asiaankuuluvat intressit,²¹ ja – käsiteltävässä asiassa – että epäedullisten vaikutusten kohteena olevien henkilöiden intressit on otettu asianmukaisesti huomioon.²²

14 — Ks. tästä asia C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle, tuomio 14.3.2013 ja asia C-221/09, AJD Tuna, tuomio 17.3.2011 (Kok., s. I-1655, 80 kohta).

15 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Saksa v. neuvosto, tuomion 89 ja 90 kohta; asia C-306/93, SMW Winzersekt, tuomio 13.12.1994 (Kok., s. I-5555, 21 kohta) ja asia C-343/07, Bavaria ja Bavaria Italia, tuomio 2.7.2009 (Kok., s. I-5491, 81 kohta).

16 — Ks. asia C-309/10, Agrana Zucker, tuomio 28.7.2011 (Kok., s. I-7333, 44 kohta) ja asia C-150/10, Beneo-Orafti, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6843, 77 kohta).

17 — Ks. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4023, 17 kohta); asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997 (Kok., s. I-4315, 42 kohta) ja em. asia Kokopelli, tuomion 40 kohta.

18 — Ks. em. asia Vodafone, tuomion 53 kohta.

19 — Ks. tästä asia Case C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998 (Kok., s. I-4301, 51 kohta) ja asia C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomio 16.8.2008 (Kok., s. I-9895, 58 kohta).

20 — Ks. analogisesti asia C-326/05 P Industrias Químicas del Vallés v. komissio, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-6557, 77 kohta).

21 — Em. asiat Kokopelli, tuomion 40 kohta ja Jippes, tuomion 85 kohta.

22 — Em. asia Affish, tuomion 43 kohta.

39. Vastaavasti unionin tuomioistuin ei voi omalla arvioinnillaan syrjäyttää unionin lainsäätäjän tekemää arviointia, kun se tutkii lainsäädäntövallan käyttöä poliittisten valintojen yhteydessä.²³ EU:n tuomioistuinten perustuslaillisen tehtävänä ei ole tehdä monitahoisia arviointeja asioissa, joissa keskeisiä ovat yleiset poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat, sillä tuomioistuinmenettelyt ovat joka tapauksessa ilmeisen soveltumattomia tällaisten arviointien tekemiselle.²⁴ Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole myöskään arvioida jälkikäteen EU:n lainsäätäjän hyväksymien toimenpiteiden tehokkuutta tai soveltuvuutta. Unionin tuomioistuin on todennut tästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstään, että unionin toimenpiteen pätevyys ei voi riippua sen tehokkuusastetta koskevista jälkikäteisistä arvioista. Kun unionin lainsäätäjän on arvioitava annettavinaan olevien säännösten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä tarkasti ennakoimaan, tämä arviointi voidaan hylätä vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä annettaessa lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen.²⁵

40. Edellä 38 kohdassa mainitusta toisesta mahdollisesta kritiikin kohteesta kehoitan unionin tuomioistuinta ainoastaan tutustumaan julkisasiamies Kokottin asiassa Kokopelli äskettäin esittämään ratkaisuehdotukseen, jossa hän huomautti, ettei ilmaisu ”ilmeisen soveltumaton” missään tapauksessa tarkoita sitä, että unionin tuomioistuimen olisi tutkittava ainoastaan toimenpiteen soveltuvuutta sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Olen samaa mieltä siitä, että unionin tuomioistuimen toimivalta tutkia toimenpiteen pätevyys käsittää kaikki oikeasuhteisuuden tutkimisen vaiheet, joissa varmistetaan, että kyseinen toimenpide on soveltuva ja tarpeellinen sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen ja oikeasuhteinen sanan suppeassa merkityksessä siten, että sillä luodaan oikeudenmukainen tasapaino asianosaisten intressien välille.²⁶

41. Unionin tuomioistuin on nimittäin myös yhteisen maatalouspolitiikan alalla hyväksyttyjen toimenpiteiden yhteydessä toistuvasti viitannut oikeuskäytäntöönsä, jossa todetaan, että suhteellisuusperiaatteen mukaan ”silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden”.²⁷

3. Asian tarkastelu

42. Kyseisten velvollisuuksien pätemättömyyttä koskevia väitteitä on tutkittava edellä esitettyjen periaatteiden valossa.

43. Jotta esitetyt väitteet olisi helpompi ymmärtää, aluksi on hyvä tarkastella lyhyesti vanhan eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän ja myöhemmin asetuksella N:o 21/2004 käyttöön otetun järjestelmän keskeisiä tekijöitä.

44. Aluksi eläinten, mukaan lukien lampaiden ja vuohien, tunnistusta ja rekisteröintiä koskeva säännöt sisältyivät neuvoston direktiiviin 92/102/ETY.²⁸ Vanha järjestelmä perustui mahdollisuuteen tunnistaa eläimet tilojen perusteella (jäljempänä eläinerittäin tapahtuva tunnistaminen). Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kaikkien eläinten pitäjiä oli pidettävä rekisteriä, joka sisälsi tilalla kunakin vuonna olevien lampaiden ja vuohien kokonaismäärän. Rekisteriin oli myös merkittävä muun muassa tietoja tilalle tuotujen ja sieltä vietyjen lampaiden ja vuohien siirroista. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan eläinten pitäjiä oli merkittävä eläimensä korvamerkiksi tai tatuoinnilla, jotta eläimet voitiin välittömästi yhdistää tilaan, jolta ne olivat lähtöisin.

23 — Ks. tästä julkisasiamies Kokottin em. asiassa S.P.C.M 10.3.2009 esittämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta.

24 — Ks. tästä de Búrca, G., ”The Principle of Proportionality and its Application in EC Law”, 1993, YbEL, s. 112.

25 — Ks. mm. em. asia Jippes, tuomion 84 kohta ja yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4863, 43 kohta).

26 — Ks. julkisasiamies Kokottin em. asiassa Kokopelli esittämän ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

27 — Ks. viimeksi em. asiassa Agrana Zucker annetun tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

28 — Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä 27.11.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 355, s. 32).

45. Asetuksella N:o 21/2004 käyttöön otettu järjestelmä perustuu sen sijaan jokaisen eläimen varustamiseen kahdella tunnistimella. Joitakin poikkeustapauksia lukuun ottamatta tunnistimia ovat (perinteinen) korvamerkki ja elektroninen tunnistin, joka voi olla elektroninen korvamerkki tai pötsiin sijoitettava keraaminen kapseli (bolus), nielun kautta injektoitava transponderi tai vuohiseen laitettava merkintä ja joka voidaan lukea erityisten sähköisten lukulaitteiden avulla. Kaikkien eläinten tunnistetiedot on merkittävä myös tilarekisteriin. Lisäksi tilalta vietävien eläinten siirrot merkitään eläimen mukana kulkevaan asiakirjaan. Jäsenvaltioiden on myös otettava käyttöön keskusrekisteri tai atk-pohjainen tietokanta, johon kirjataan kaikki sen alueella olevat tilat, ja laskettava säännöllisesti näillä tiloilla pidettävät eläimet.

46. Tätä taustaa vasten havainnollistan nyt, miksi Schaiblen velvollisuuksista esittämät väitteet eivät ole vakuuttavia.

a) Kyseisten velvollisuuksien soveltuvuus

47. Tutkin ensiksi, ovatko kyseiset velvollisuudet soveltuvia asetuksen N:o 21/2004 tavoitteiden saavuttamiseksi.

48. Asetuksen N:o 21/2004 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan asetus on annettu sisämarkkinoiden toteutumista varten tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa. Yhteensovitettua ja tehokasta eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää tarvittiin, kun EU:n lainsäätäjä päätti kumota direktiivillä 90/425/ETY kansallisilla rajoilla tehty kotieläinjalostus- ja eläinlääkärintarkastukset varmistaa eläinten vapaan liikkuvuuden Euroopan talousyhteisössä.²⁹ Direktiivin 90/425 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettiin vastaavasti, että elävillä eläimillä voitiin käydä kauppaa ainoastaan, jos ne oli esimerkiksi tunnistettu ja rekisteröity siten, että alkuperä- tai kauttakulku-tila voitiin tunnistaa.

49. Eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskeva sääntelyjärjestelmä on näin ollen välitön seuraus eläinten ja eläintuotteiden yhteinäismarkkinoista. Tällainen järjestelmä on erityisen tärkeä estettäessä tarttuvien eläintautien leviämistä rajat ylittävässä eläinten kaupassa. Asetus N:o 21/2004 annettiin vuoden 2001 suu- ja sorkkatautikriisin jälkeen, kuten sen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa nimenomaisesti todetaan.

50. Schaible ei kiistä sitä, että asetuksella N:o 21/2004 on legitiimi tavoite: torjua eläinkulkutautien leviämistä. Schaible ei myöskään kiistä sitä, että tämä tavoite edellyttää tehokasta järjestelmää eläinten jäljittämiseksi. Hän väittää kuitenkin, etteivät kyseiset velvollisuudet ole soveltuvia eläinkulkutautien ehkäisemistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Hän väittää erityisesti, että järjestelmä on tehoton, koska huomattava osa transpondereista katoaa tai vioittuu ajan myötä. Schaible viittaa tässä yhteydessä Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaftin (Baijerin osavaltion maataloustutkimuskeskus) Saksassa tekemään tutkimukseen, jossa todettiin, että vain vähän ajan kuluttua siitä, kun transponderit oli kiinnitetty eläimiin, niistä noin 5 prosenttia oli kadonnut tai lakannut toimimasta asianmukaisesti.

51. En voi yhtyä Schaiblen väitteeseen.

52. Kyseiset velvollisuudet ovat ensinnäkin mielestäni erittäin hyvä keino torjua eläinkulkutautien leviämistä, ja ne myötävaikuttavat siten tehokkaasti sisämarkkinoiden toteutumiseen tällä talouden alalla.

29 — Eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29). Ks. erityisesti kyseisen direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä viidenteen perustelukappale.

53. Velvollisuus varustaa jokainen lammas ja vuohi tunnistimella asetettiin, koska sitä pidettiin niin eläinten pitäjiä kuin eläinlääkintä- ja hallintoviranomaisten kannalta luotettavana menetelmänä, jonka avulla voidaan jäljittää jokaisen eläimen alkuperä ja sijainti. Mielestäni on tärkeää jäljittää järjestelmällisesti kaikki paikat, joiden kautta eläin on kulkenut ja joissa se on saattanut olla kosketuksissa muihin eläimiin. Ei ole epäilystäkään siitä, että toimivaltaiset viranomaiset pystyvät tällaisen tiedon avulla ehkäisemään tai hillitsemään tartuntatautien leviämistä.

54. Lisäksi vaikuttaa kohtuulliselta edellyttää, että tunnistaminen tehdään elektronisesti, koska niin voidaan todennäköisesti raportoida tiedot luotettavammin ja nopeammin ja torjua näin tartuntatauteja tehokkaammin. Näin on erityisesti lampaiden ja vuohien kaltaisten eläinten tapauksessa, sillä ne myydään yleensä moneen kertaan elämänsä aikana, ja niitä siirretään usein suurina joukkoina, toisinaan eläinten markkinapaikoilla tai keräyskeskuksissa, joilla laumojen kokoonpano voi helposti muuttua.³⁰ Tällaisissa tilanteissa olisi hyvin vaikeaa jäljittää kunkin eläimen liikkeitä, jos jokaista niistä ei olisi varustettu tunnistimella ja rekisteröity.

55. Siinä, mitä tulee velvollisuuteen pitää rekisteriä jokaisesta tilasta, yhdyn Ranskan hallituksen näkemykseen, jonka mukaan järjestelmä, jossa jokainen eläin varustetaan elektronisella tunnistimella, luo automaattisesti tarpeen pitää tällaisia rekistereitä. On selvää, että tunnistimiin rekisteröidyt tiedot on kirjattava asiakirjaan, jota voidaan päivittää nopeasti ja joka on toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä helposti saatavilla. Jotta näin ollen voidaan varmistaa, että tarvittaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä viipymättä, on olennaisen tärkeää, että jokaisella eläinten pitäjällä eläimistä olevat tietyt tiedot (kuten rotu, syntymä- ja kuolinpäivät ja siirrot) esitetään toimivaltaisille viranomaisille vakimuotoisina ja viipeettä.³¹ Viranomaiset voivat esimerkiksi selvittää ainoastaan vertailemalla kahden tai useamman tilan tietoja, ovatko tietyt eläimet olleet kosketuksissa toisiinsa, ja jos ovat, milloin ja missä niin on tapahtunut.

56. Käsittelen seuraavaksi Schaiblen väitteitä, jotka koskevat tunnistusjärjestelmän teknisiä puutteita. Ei liene yllättävää, ettei mikä tahansa radikaalisti muutettu järjestelmä, kuten asetuksella N:o 21/2004 muutettu järjestelmä, toimi alkuvaiheissaan virheettömästi. Tämänkaltaisessa uudessa hankkeessa ilmenee mielestäni väistämättä tietty määrä virheitä ja puutteita erityisesti, kun se perustuu suurelta osin uusien tekniikoiden käyttöön. Nämä häiriöt eivät kuitenkaan ole sinänsä osoitus siitä, että koko järjestelmä on soveltumaton, elleivät ne selvästi haittaa tavoitellun päämäärän saavuttamista.

57. Tässä tapauksessa ei ole näin.

58. Komissio on nimittäin teettänyt useita tutkimuksia eläinten elektroniseen tunnistamiseen perustuvien järjestelmien käytettävyydestä ja luotettavuudesta. Ensimmäisen tutkimuksen (FEOGA-hanke) toteuttivat kolme eri jäsenvaltioissa toiminutta tiimiä vuosina 1993 ja 1994, ja siinä oli mukana muun muassa yhteensä 5 000 lammasta ja 2 000 vuohia; tutkimus tuki päätelmää siitä, että järjestelmää oli kehitetty riittävästi, jotta sitä voitiin alkaa testata laajamittaisemmin kenttäolosuhteissa.³² Vuosina 1995–1998 tehtiin toinen tutkimus (AIR 2304 -hanke), jossa oli mukana 10 tutkimusryhmää kuudesta eri jäsenvaltiosta. Tavoitteena oli selvittää, lisääntyisikö kadonneiden elektronisten tunnistimien kokonaismäärä pidemmän ajan (neljän vuoden) kuluessa. Tutkimuksen päätelmien mukaan elektroniset tunnistusjärjestelmät (elektroniset korvamerkit, nielun kautta injektoitavat transponderit ja pötsiin sijoitettavat kapselit) säilyivät paremmin ja niiden luettavuus oli parempi verrattuna tavanomaisiin eläinten tunnistusjärjestelmiin (mm. korvamerkit ja tatuoinnit).³³

30 — Ks. komission kertomus neuvostolle lampaiden ja vuohien elektronisen tunnistamisen soveltamisesta (KOM(2007) 711 lopullinen, jäljempänä komission vuoden 2007 kertomus, s. 6 ja 10).

31 — Asetuksen N:o 21/2004 5 artiklan 3 kohdassa säädetään tästä seuraavaa: ”Rekisterin on oltava tilalla käytettävissä toimivaltaisen viranomaisen hyväksymässä, manuaalisessa tai atk-pohjaisessa muodossa toimivaltaisen viranomaisen määräämän ajan, kuitenkin vähintään kolme vuotta, jona aikana kyseisellä viranomaisella on oltava pyynnöstään pääsy rekisteriin.”

32 — Tutkimushanke CCAM 93–342; ks. ”Project on the electronic identification of animals (IDEA)” (kotieläinten elektronista tunnistusta koskeva hanke), loppukertomus 30.4.2002 (jäljempänä IDEA-hankkeen loppukertomus).

33 — Ibid., s. 7.

59. Myöhemmässä IDEA-hankkeessa ("Identification électronique des animaux") tutkittiin järjestelmän täysimääräistä käyttöönottoa, myös elektronisten tunnistimien käyttöä monenlaisissa olosuhteissa (kuten eri eläinroduilla, eri lisääntymismenetelmissä, eri kuljetus- ja teurastusmenetelmissä sekä vaihtuvissa ympäristöolosuhteissa). Tutkimuksessa oli mukana yhteensä yli 500 000 lammasta ja lähes 30 000 vuohia maaliskuun 1998 ja joulukuun 2001 välisenä aikana.³⁴ Tutkimuksessa oli tarkoitus selvittää tarkkaan elektronisten tunnistimien ominaisuudet (mm. luettavuus, moitteeton toiminta, hävikki ja säilyvyys) lukuisten parametrien (mm. laitteen tyyppin, eläintyyppin ja eläimen iän) perusteella. Loppukertomuksessa esitettiin 30.4.2002 muun muassa seuraavat merkille pantavat päätelmät: hankkeessa oli "saavutettu erittäin hyvät tulokset elektronisen tunnistusmenetelmän käytettävyydestä"; "transponderiteknikkaa käyttävien kohteiden tunnistettavuus oli hyvä, transpondereita oli kaupallisesti saatavilla, ja niitä käytettiin vakiintuneesti monilla teollisuuden aloilla" ja "teollisuus pystyi valmistamaan lyhyessä ajassa paljon elektronisia tunnistimia ja lukijoita kotieläinten tunnistamista varten".³⁵

60. Vuonna 2007 komissio oli vielä arvioinut asetuksen N:o 21/2004 asteittaisen täytäntöönpanon yhteydessä niiden jäsenvaltioiden toimittamia tietoja, jotka olivat ottaneet vapaaehtoisesti tai pilottihankkeena käyttöön elektronisen tunnistusjärjestelmän, ennen kuin siitä tuli pakollinen koko Euroopan unionissa. Komission mukaan saadut tiedot vahvistavat sen, että "lampaiden ja vuohien elektroninen tunnistaminen toimii monissa erilaisissa tuotanto-olosuhteissa".³⁶

61. Tämän perusteella olen vakuuttunut, että päättäessään antaa asetuksen N:o 21/2004 EU:n lainsäätäjä saattoi perustaa päätöksensä laajaan ja yksityiskohtaiseen tekniseen ja tieteelliseen tietoon, joka tuki näkemystä siitä, että järjestelmä, joka perustuu jokaisen eläimen varustamiseen elektronisella tunnistimella, oli paitsi toteuttamiskelpoinen myös soveltuva eläinkulkutautien torjumista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi nämä tiedot viittasivat erityisesti käsiteltävän asian kannalta merkityksellisellä tavalla siihen, että joistakin käytännön hankaluuksista huolimatta järjestelmä olisi luotettavampi ja tehokkaampi kuin tuolloin käytössä ollut direktiiviin 92/102 perustunut järjestelmä. Perinteisiä korvamerkkejä vaaditaan joka tapauksessa yhä, joten transponderien vikaantumisen yhteydessä eläimet voidaan tunnistaa silmämääräisten tarkastusten avulla, kuten tehtiin aiemmassa järjestelmässä.

62. Näitä päätelmiä ei kyseenalaisteta missään Schaiblen mainitsemassa asiakirjassa, joihin kuuluu myös Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaftin tekemä tutkimus.

63. Edellä esitetyn perusteella katson, että kyseiset velvollisuudet todellakin soveltuvat asetuksen N:o 21/2004 tavoitteiden saavuttamiseen. Ne vaikuttavat olevan ennen kaikkea erittäin soveltuva keino torjua lammas- ja vuohieläinten tartuntatautien leviämistä.

b) Kyseisten velvollisuuksien tarpeellisuus

64. Toisessa vaiheessa on tarkasteltava, mennäänkö kyseisillä velvollisuuksilla pidemmälle kuin on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

65. Yksi keskeisistä moitteista, jonka Schaible on esittänyt kyseisistä velvollisuuksista, koskee asetuksen N:o 21/2004 varsinaista tarkoitusta: Schaiblen mukaan lampaiden ja vuohien vanha tunnistusjärjestelmä oli asianmukainen keino hallita tartuntatautien leviämistä. Vuonna 2001 puhjennut suu- ja sorkkatautiepidemia, joka johti asetuksen N:o 21/2004 antamiseen, johtui Schaiblen mukaan ainoastaan siitä, ettei tuolloin voimassa olleita sääntöjä ollut pantu asianmukaisesti täytäntöön, eikä siitä, että

34 — Ibid., s. 9 ja sitä seuraavat sivut.

35 — Ibid., s. 114.

36 — Ks. komission vuoden 2007 kertomus, s. 5 ja 12. Kyseiset jäsenvaltiot olivat Alankomaat, Espanja, Italia, Kypros, Portugali, Ranska, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta.

varsinainen järjestelmä olisi ollut puutteellinen. Tämän vuoksi EU:n lainsäätäjän ei olisi ollut tarpeen muuttaa järjestelmää kokonaan, sillä direktiivissä 92/102 vahvistettujen löyhempien sääntöjen asianmukainen täytäntöönpano ja soveltaminen olisivat riittäneet mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen.

66. Schaiblen esittämät väitteet vanhan järjestelmän asianmukaisuudesta eivät ole mielestäni vakuuttavia.

67. Kuten edellä 49 kohdassa mainittiin, uusi järjestelmä otettiin käyttöön, koska kokemus – ja erityisesti vuoden 2001 suu- ja sorkkatautikriisi – olivat osoittaneet, ettei direktiivissä 92/102 asetettuja lammasta- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintisääntöjä ollut pantu tyydyttävällä tavalla täytäntöön ja että niitä oli tarpeen parantaa. EU:n lainsäätäjä näin ollen myönsi, ettei vanhoja sääntöjä ollut pantu asianmukaisesti täytäntöön, mutta se totesi myös, että sääntöjä oli tarpeen tarkistaa.

68. Suu- ja sorkkatauti on vakava ja erittäin tarttuva virustauti, joka ei tartu suoraan ihmisiin mutta voi vaikuttaa useihin eläinlajeihin, myös lampaisiin ja vuohiin.³⁷ Vuoden 2001 epidemian taloudellista ja yhteiskunnallista vaikutusta Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole tarpeen korostaa. Tässä yhteydessä on riittävää mainita, että taudin vaikutukset ulottuivat yli 2 000 kyseisen jäsenvaltion maatalaan, joiden kärsimien tappioiden arvioidaan olleen useita miljardeja euroja.³⁸ Sekä jäsenvaltioissa että Euroopan unionin tasolla oli toteutettu useita hätätoimenpiteitä, jotka johtivat erityisesti tartunnan saaneiden laumojen (ja jopa eläinten, joiden ainoastaan epäiltiin saaneen tartunnan) massateurastuksiin,³⁹ ja useisiin vientirajoituksiin Euroopan unionissa sekä Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien eläinten, lihan ja eläintuotteiden maailmanlaajuiseen vientikieltoon.⁴⁰ Näistä toimenpiteistä huolimatta virus levisi muihin jäsenvaltioihin (Alankomaihin, Irlantiin ja Ranskaan), mutta näissä maissa raportoitiin ainoastaan muutamista tapauksista.

69. Toisin kuin Schaible, pidän näissä olosuhteissa kohtuullisena sitä, että EU:n lainsäätäjä päätti kyseisenä ajankohtana arvioida uudelleen koko eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän sen sijaan, että se olisi yrittänyt ainoastaan muokata puitteita, joiden rajallisuus oli käynyt ilmeiseksi. Näin laajan katastrofin jälkeen Euroopan unionin oli mielestäni paitsi oikeutettua myös järkevää ryhtyä tällaiseen laajaan hankkeeseen.

70. Vuonna 2001 oli jo käynnissä EU:n yhteisen tutkimuskeskuksen (Joint Reserach Centre, jäljempänä JRC) koordinoima laaja-alainen hanke, joka koski eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä.⁴¹ Kun tämän hankkeen loppukertomus annettiin 30.4.2002, EU:n lainsäätäjän oli näin ollen aivan järkeenkäypää kiinnittää erityistä huomiota tämän tutkimuksen tuloksiin ja sen yhteydessä tehtyihin ehdotuksiin.

71. Yksi IDEA:n loppukertomuksessa esitetyistä havainnoista oli se, että useat eläintautitapaukset Euroopan unionissa olivat osoittaneet, etteivät tuolloin käytössä olleet kotieläinten tunnistusjärjestelmät olleet ”riittävän tehokkaita ja luotettavia, jotta niiden avulla kotieläimet olisi voitu asianmukaisesti jäljittää ja kohdistaa niihin eläinlääkinnällistä valvontaa”. Eläimet oli nimittäin tunnistettu manuaalisesti ja tarkistamalla olemassa olevat korvamerkkit silmämääräisesti; tätä tapaa pidettiin ”alttiina virheille ja petoksille”. Jokaisen eläimen ja niiden siirtojen tarkempaa valvontaa pidettiin näin ollen ”olennaisen tärkeänä terveydentilan seuraamisen ja sairauksien tarkkailun

37 — Ks. Maailman eläintautijärjestön (OIE) julkaisema ”Foot & Mouth disease – General Disease Information Sheets”, s. 1.

38 — Ks. esim. tutkimus Thompson, D. ym., 2002: ”Economic costs of the foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom in 2001”, *RevSciTech*. 21(3), joulukuu 2002, s. 675–687.

39 — Yhdistyneen kuningaskunnan ympäristö-, elintarvike- ja maaseutuministeriö arvioi, että pelkästään vuonna 2001 maassa teurastettiin karjan ja sikojen ohella yli kolme miljoonaa lammasta ja yli 2 500 vuohia. Ks. <http://www.defra.gov.uk/>.

40 — Ks. erityisesti tietyistä suu- ja sorkkataudin vastaisista suojatoimenpiteistä eri jäsenvaltioissa tehdyt komission päätökset 2001/145/EY (EYVL L 53, s. 25); 2001/172/EY (EYVL L 62, s. 22); 2001/208/EY (EYVL L 73, s. 38); 2001/223/EY (EYVL L 82, s. 29); 2001/234/EY (EYVL L 84, s. 62); 2001/263/EY (EYVL L 93, s. 59) ja 2001/327/EY (EYVL L 115, s. 12).

41 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

kannalta”. Tämän vuoksi katsottiin, että ”EU:n eläinten tehokkaan ja luotettavan hallinnon” kannalta oli erittäin tärkeää, että jokaisen eläimen sijainti voitiin jäljittää minä tahansa ajankohtana. Yksittäisten eläinten valvonnan tehostamiseksi IDEA:n loppukertomuksessa ehdotettiin, että ”jokainen eläin varustettaisiin yksilöllisellä elektronisella tunnistimella koko elinajakseen”.⁴²

72. IDEA:n loppukertomus ei ole ainoa vuoden 2001 kriisin jälkeen laadittu asiantuntijakertomus, jossa ehdotettiin eläinten tunnistusta koskevan sääntelykehysten perinpohjaista tarkistamista. Esimerkiksi 12. ja 13.12.2001 Brysselissä pidetyn suu- ja sorkkataudin hallintaa ja ehkäisemistä käsittelevän kansainvälisen konferenssin loppuraportissa suositeltiin, että ”[eläinten] kaikki siirrot on rekisteröitävä ja ne on oltava jäljitettävissä,” jotta voidaan ehkäistä suu- ja sorkkatautiviruksen leviämisen tilojen välillä.⁴³ Yhdistyneen kuningaskunnan alahuoneen vuoden 2001 kriisin jälkeen teettämässä Andersonin raportissa suositettiin samaan tapaan, että olisi kehitettävä ”kattava eläinten jäljittämisen järjestelmä, jossa käytetään elektronisia merkkejä ja joka käsittää karjan, lampaat ja siat”.⁴⁴

73. EU:n lainsäätäjä vastasi asetuksella N:o 21/2004 myös EU:n toimielinten esittämiin vaatimuksiin. Esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen laitimassa erityiskertomuksessa pantiin merkille, ettei eläinten vanhaa tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää oltu pantu asianmukaisesti täytäntöön, mutta korostettiin järjestelmän luontaisia rajoituksia. Kertomuksessa todetaan muun muassa, että ”yhteisön säädöksissä ei edellytetty lampaiden yksittäistä tunnistamista ja eläinerittäin tapahtuvaan tunnistamiseen liittyi puutteita, mikä vaikeutti sairastuneiksi epäiltyjen eläinten jäljittämistä ja viivästytti niiden teurastamista”.⁴⁵

74. Monet seikat viittaavat näin ollen siihen, että vanhan eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän ongelmat johtuivat itse järjestelmästä eivätkä sen täytäntöönpanotavasta.

75. Kun otetaan huomioon olosuhteet, joissa lampaille ja vuohilla yleensä käydään kauppaa,⁴⁶ ja eläinkulkutautien tarttumistapa,⁴⁷ EU:n lainsäätäjän oli mielestäni järkevää todeta sen johdosta, että jokainen eläin on voitava jäljittää erikseen. Lisäksi on järkevää ajatella, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava tarkoituksenmukainen pääsy tietoihin, jotka ovat saatavilla elektronisten tunnistimien ja tilarekisterien ansiosta ja jotka ovat merkityksellisiä päätettäessä toimenpiteistä, joita tarvitaan tartuntatautien leviämisen torjumiseksi ja hallitsemiseksi.

76. Schaiblen mainitsemilla vaihtoehtoisilla tunnistus- ja rekisteröintimenetelmillä – joista on lähinnä säädetty direktiivissä 92/102 – ei todennäköisesti puututa yhtä lailla eläinten pitäjien elinkeinovapauteen kuin kyseisillä velvollisuuksilla. Kuten edellä mainitut tutkimukset kuitenkin yksiselitteisesti osoittavat, vaihtoehtoiset menetelmät eivät kuitenkaan ole yhtä kattavia kuin kyseiset velvollisuudet, minkä vuoksi ne ovat huomattavasti näitä tehottomampia.

77. Tämän perusteella päätelen, ettei kyseisillä velvollisuuksilla mennä pidemmälle kuin on tarpeen asetuksen N:o 21/2004 tavoitteen saavuttamiseksi.

42 — Ks. IDEA:n loppukertomus, s. 4.

43 — Ks. istuntokertomusten liite 2.

44 — ”Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be Learned Inquiry Report”, kertomus 22.7.2002, s. 165.

45 — Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2004 suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnoinnista ja valvonnasta komissiossa sekä komission vastaukset (EUVL 2005, C 54, s. 1), 36 kohta. Ks. samansuuntaisesti Euroopan parlamentin mietintö ”Suu- ja sorkkataudin torjuminen Euroopan unionissa vuonna 2001 sekä tulevat ennalta ehkäisevät toimet eläintautien välttämiseksi ja torjumiseksi Euroopan unionissa” (A5-0405/2002 lopullinen), 116 kohta.

46 — Kuten edellä on todettu, nämä olosuhteet käsittävät usein ja suurissa eläinerissä tapahtuvat siirrot sekä markkinapaikoilla ja keräyskeskuksissa usein tapahtuvat yhdistämiset muihin eläinryhmiin.

47 — Esimerkiksi suu- ja sorkkatauti tarttuu yleensä tartunnan saaneiden ja sille alttiiden eläinten ollessa välittömästi kosketuksissa toisiinsa. Ks. OIE, ”Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals”, 2012, luku 2.1.5., saatavilla internetosoitteesta http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Health_standards/tahm/2.01.05_FMD.pdf.

c) Oikeasuhteisuus suppeassa merkityksessä

78. Kyseisten velvollisuuksien oikeasuhteisuutta on lopuksi arvioitava käsitteen suppeassa merkityksessä. Tutkin tässä yhteydessä, onko lainsäätäjä tehnyt virheitä punnitessaan eri intressejä, joihin kyseiset velvollisuudet voivat vaikuttaa.

79. Schaible on esittänyt lähinnä kahdenlaisia väitteitä. Hän väittää yhtäältä, etteivät kyseiset velvollisuudet ole yhteensopivia eläinten hyvinvoinnin keskeisten periaatteiden kanssa, koska monet eläimet vahingoittuvat transpondereiden asettamisen vuoksi. Toisaalta hän väittää kyseisten velvollisuuksien olevan kohtuuttoman raskaita ja kalliita eläinten pitäjille paitsi siksi, että ne edellyttävät ylimääräisen materiaalin ostamista (transponderit, skannerit jne.), myös siksi, että tämän materiaalin käyttö edellyttää merkittävästi työtä (transponderin asettaminen, koodien kirjaaminen tilarekisteriin, skannerien ylläpito sekä lisääntynyt tarve käyttää IT-asiantuntijoiden, eläinlääkäreiden ja muun erityistyövoiman palveluja).

80. Nämä väitteet ovat mielestäni niin ikään perusteettomia.

81. Toisin kuin Schaible väittää, elektronisen tunnistuksen vaikutuksia lampaiden ja vuohien hyvinvointiin arvioitiin asianmukaisesti tutkimushankkeissa, jotka toteutettiin ennen asetuksen N:o 21/2004 antamista. Esimerkiksi IDEA-hankkeessa tutkittiin ”elektronisten tunnistimien asettamisen jälkeisten vammojen ja kuolemien” yleisimpiä syitä, ja tutkimus tarjosi lainsäätäjälle hyödyllistä tietoa siitä, millaisia vaikutuksia eri laitetyppeillä voi olla eläinten terveyteen.⁴⁸ Eläinten hyvinvointi otettiin huomioon myös täytäntöönpanovaiheessa.⁴⁹

82. Vaikka pitää paikkansa, että elektroniset korvamerkit aiheuttavat toisinaan haavoja eläinten korviin, sama pätee myös direktiivissä 92/102 säädettyihin perinteisiin korvamerkkeihin. Tiedot elektronisista korvamerkeistä viittaavat kuitenkin siihen, että elektroniset korvamerkit aiheuttavat ongelmia hieman useammin, koska ne ovat painavampia. Näiden kahden laitetyypin välinen ero, johon Schaible vetoaa, ei kuitenkaan vaikuta olevan niin merkittävä, että sen perusteella voitaisiin kyseenalaistaa järjestelmän kokonaisarvio eläinten hyvinvoinnin kannalta.⁵⁰ Koska järjestelmä lisää turvallisuutta, sen edut ovat loppujen lopuksi merkittävät koko yhteiskunnalle. Lisäksi tilanteen voidaan odottaa parantuvan tulevaisuudessa, kun transpondereiden koko ja paino pienenevät teknisen kehityksen ansiosta ja kun tilojen henkilöstö saa enemmän kokemusta näiden laitteiden asettamisesta ja käytöstä.

83. Todettakoon vielä, että uudella järjestelmällä – jonka ansiosta epidemioiden aikana keskenään kosketuksissa olleet eläimet voidaan tunnistaa aiempaa tarkemmin – väistämättä hillitään taudin leviämistä ja ehkäistään näin tartunnan saaneiden eläinten kärsimystä. Tästä näkökulmasta katsottuna näyttää siltä, että kyseiset velvollisuudet lisäävät eläinten hyvinvointia.

84. Lisäksi todettakoon, etteivät Schaiblen väitteet kohtuuttomista kustannuksista ja työmäärästä, joita kyseisistä velvollisuuksista oletettavasti aiheutuu eläinten pitäjille, ole missään määrin vakuuttavia.

85. Kuten sekä neuvosto että komissio totesivat huomautuksissaan, näitä seikkoja selvitettiin perinpohjaisissa tutkimuksissa ja niistä keskusteltiin pitkään jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Esimerkiksi JRC julkaisi vuonna 2009 kertomuksen, jossa pienten märehitijöiden elektronista tunnistamista arvioitiin taloudellisesta näkökulmasta. Kyseisessä tutkimuksessa selvitettiin sekä markkinoilla saatavilla olevien erilaisten elektronisten laitteiden ostokustannuksia että niiden päivittämisen käytön kustannuksia (esimerkiksi merkkien asettamisen ja käytön kustannukset tai

48 — Ks. IDEA:n loppukertomuksen 4.1.2.2 kohta.

49 — Ks. komission vuoden 2007 kertomus, s. 6 ja 8.

50 — Schaiblen esittämien huomautusten mukaan jotkut Saksassa tehdyt tutkimukset osoittavat, että elektronisten korvamerkkien aiheuttamat haavat paranivat 72,8 prosentissa tapauksista neljän viikon kuluttua merkkien laittamisesta, kun perinteisten korvamerkkien aiheuttamat haavat paranivat tässä ajassa 91,7 prosentissa tapauksista.

henkilöstön koulutuskustannukset). Tässä yhteydessä tutkittiin useita eri tapoja, joilla velvollisuus varustaa jokainen eläin elektronisella tunnistimella voitaisiin panna täytäntöön. Kunkin vaihtoehdon kustannussäästöjä ja etuja verrattiin toisiinsa, ja niistä pyrittiin löytämään kohtuullinen kompromissi.⁵¹

86. Samoja asioita tutkittiin myös elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevän pysyvän komitean⁵² vuonna 2010 tekemässä tutkimuksessa, jota varten jäsenvaltiot toimittivat tietoja kustannuksista.

87. Vaikuttaa näin ollen siltä, että EU:n lainsäätäjä on tarkastellut perinpohjaisesti kaikkiin näihin näkökohtiin liittyviä merkityksellisiä tietoja, minkä yhteydessä se on myös arvioinut käytettävissä olevia eri vaihtoehtoja, ja tehnyt tämän perusteella lopullisen päätöksen täysin tietoisena asiaan liittyvistä eri intresseistä. EU:n lainsäätäjää ei mielestäni voida moittia siitä, että se on tässä yhteydessä päättänyt asettaa kansanterveyden suojelun ensisijaiseksi taloudellisiin seikkoihin nähden.⁵³

88. Tästä esittämäni päätelmää tukee myös kolme muuta seikkaa.

89. Ensinnäkin sen lisäksi, että EU:n lainsäätäjän päätavoitteena oli eläinkuljetautien torjunta, lainsäätäjä otti huomioon sen, että kyseiset velvollisuudet saattavat hyödyttää yhteiskuntaa taloudellisesti ja muillakin tavoin, esimerkiksi tilanhoidon, eläinten lisääntymisen, ruokinnan, virallisen valvonnan ja elintarvikeeturvallisuuden alalla.⁵⁴ Kuten JRC:n vuoden 2009 kertomuksessa todettiin, uutta eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää ”ei pidä pitää ainoastaan kustannustekijänä, koska sen monikäytön luomat edut ulottuvat maatilojen lisäksi myös viralliseen valvontaan ja pidemmälle tuotantoketjuun, kuten kotieläinten markkinapaikoille, teurastamoille ja mahdollisesti myös kuluttajille. Kun järjestelmä on otettu täysimääräisesti käyttöön, se saattaa myös vähentää tautien hävittämistä aiheuttavia menoja”.⁵⁵

90. Toiseksi EU:n lainsäätäjä on hyväksynyt samaan aikaan useita toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään kyseisistä velvollisuuksista eläinten pitäjille koituvaa taakkaa.

91. Asetuksessa N:o 21/2004 säädettiin ensinnäkin, että uusi järjestelmä otetaan käyttöön asteittain ja vähitellen. Moniin asetuksella käyttöön otettuihin toimenpiteisiin sovellettiin näin ollen siirtymäaikaa, jotta eläinten pitäjillä (ja jäsenvaltioiden viranomaisilla) olisi riittävästi aikaa sopeutua uusiin vaatimuksiin ja suunnitella tarvittavia investointeja etukäteen. Erityisesti yleisen elektronisen tunnistuksen pakollista käyttöönottoajankohtaa EU:ssa siirrettiin alkuperäisestä ajankohdasta, joka oli 1.1.2008, myöhempään ajankohtaan, joka oli 31.12.2009.⁵⁶ Lisäksi eläinten pitäjien velvollisuudet pitää tilarekisteriä⁵⁷ ja laatia siirtoasiakirjoja⁵⁸ tulivat täysin voimaan vasta 9.7.2005.

51 — ”Economic Analysis of Electronic Identification of Small Ruminants in Member States” (jäljempänä JRC:n vuoden 2009 kertomus).

52 — Asetuksen N:o 21/2004 13 artiklan 1 kohdan nojalla komissiota avustaa tämän välineen täytäntöönpanossa ”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 178/2002 perustettu elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevä pysyvä komitea”.

53 — Ks. vastaavasti asia C-221/10 P, Artega v. komissio ja Saksa, tuomio 19.4.2012, 99 kohta ja em. asia Affish, tuomion 43 kohta.

54 — Ks. komission vuoden 2007 kertomus, s. 11.

55 — Ks. JRC:n vuoden 2009 kertomus, s. 42.

56 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohta, sellaisena kuin se on alkuperäisenä ja muutettuna 17.12.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1560/2007 (EUVL L 340, s. 25).

57 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 5 artiklan 1 kohta ja asetuksen liitteessä olevan B jakson 1 kohta.

58 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 6 artiklan 1 kohta ja asetuksen liitteessä olevan C jakson 2 ja 3 kohta.

92. Lisäksi asetuksen N:o 21/2004 mukaan poikkeuksia voidaan soveltaa, jos uusien toimenpiteiden vaikutukset vaikuttavat kohtuuttomilta tai jos toimenpiteiden toteuttamatta jättämisestä aiheutuvat riskit ovat merkityksellisiä. Poikkeuksia voidaan soveltaa nimenomaan kaikkiin kyseisiin velvollisuuksiin: velvollisuuteen varustaa kukin eläin tunnistimella,⁵⁹ velvollisuuteen käyttää elektronisia tunnistimia⁶⁰ ja velvollisuuteen pitää tilarekisteriä.⁶¹

93. Kolmanneksi EU:n lainsäätäjä on lieventänyt eläinten pitäjille aiheutuvia lisäkustannuksia myös antamalla jäsenvaltioille mahdollisuuden myöntää heille tarvittaessa EU:n rahoitustukea. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1257/99⁶² muutettiin tämän vuoksi pian eläinten tunnistusta koskevien uusien sääntöjen antamisen jälkeen.⁶³ Erityisesti mainitun asetuksen uudessa 21 b artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”viljelijöille, joiden on noudatettava yhteisön lainsäädäntöön perustuvia ja hiljattain kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetyjä tiukkoja vaatimuksia, voidaan myöntää tilapäistä tukea aiheutuneiden kustannusten ja tulonmenetysten osittaiseksi korvaamiseksi”. Tätä säännöstä sovelletaan muun muassa kyseisten velvollisuuksien kohteena oleviin eläinten pitäjiin. Tämän säännön ydin on säilytetty maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005,⁶⁴ jolla kumottiin asetus N:o 1257/99 ja joka on edelleen voimassa. Lisäksi asetuksen N:o 1698/2005 20 artiklan a alakohdassa sallitaan monia tukitoimenpiteitä, joilla on tarkoitus parantaa maatalousalan kilpailukykyä ja joihin kuuluvat toimenpiteet ”alan toimijoiden tietämyksen ja henkilökohtaisten toimintaedellytysten parantamiseksi – – [hyödyntämällä] ammatillista koulutusta ja tiedotusta koskevia toimia, tieteellisen tiedon ja innovatiivisten käytäntöjen levittäminen mukaan luettuina”.

94. Edellä esitetyn perusteella EU:n lainsäätäjä on mielestäni ottanut asianmukaisesti huomioon kaikki ne intressit, joihin kyseiset velvollisuudet vaikuttavat, myös taloudelliset näkökohdat, jotka liittyvät eläinten hyvinvointiin ja niiden henkilöiden taloudellisiin intresseihin, joille koituu lisäkustannuksia uusien sääntöjen noudattamisesta, kuten eläinten pitäjille. En tämän vuoksi katso, että EU:n lainsäätäjä olisi tehnyt virhettä punnitessaan mainittuja etuja toisiinsa ja pyrkiessään luomaan niiden välille oikeudenmukaisen tasapainon.

4. Päätelmä suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevasta väitteestä

95. Oikeasuhteisuuden arvioinnin päätteeksi totean, ettei suhteellisuusperiaatetta ole loukattu kyseisillä velvollisuuksilla. Ne ovat molemmat soveltuvia asetettuun tavoitteeseen nähden, eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Mikään ei myöskään viittaa siihen, että EU:n lainsäätäjä olisi tehnyt virheen – etenkin ilmeistä virhettä – tarkastellessaan kyseisten velvollisuuksien hyötyjä ja haittoja kaikkien asiaankuuluvien intressien näkökulmasta.

96. Pidän tästä syystä kyseisiä velvollisuuksia perusteltuina, eikä niillä mielestäni näin ollen loukata eläinten pitäjien elinkeinonvapautta.

59 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 4 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja asetuksen liitteessä olevan A jakson 8 kohta.

60 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 4 artiklan 3 kohta ja 9 artiklan 3 kohdan toinen ja kolmas alakohta sekä asetuksen liitteessä olevan A jakson 8 kohta.

61 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 5 artiklan 4 kohta.

62 — EYVL L 160, s. 80.

63 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun asetuksen (EY) N:o 1257/1999 muuttamisesta 29.9.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1783/2003 (EUVL L 270, s. 70).

64 — EUVL L 277, s. 1.

C Yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaaminen

97. Toinen käsiteltävässä asiassa esitetty keskeinen oikeudellinen kysymys liittyy siihen, ovatko kyseiset velvollisuudet yhdenmukaisia yhdenvertaisuuden periaatteen kanssa.

98. Aluksi on syytä palauttaa mieleen, että yhdenvertaisen kohtelun periaate – unionin oikeuden yleinen periaate, joka on nyttemmin nimenomaisesti vahvistettu perusoikeuskirjan 20 artiklassa – edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.⁶⁵ Unionin tuomioistuin on todennut tästä, että erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja järkevään perusteeseen.⁶⁶

99. Sikäli kuin Schaible vaatii unionin tuomioistuinta tutkimaan EU:n lainsäätäjän harkintavaltaa poliittisten ja taloudellisten keinojen valinnassa, on huomautettava, että unionin tuomioistuimella on väistämättä rajallinen toimivalta tutkia toimenpiteiden laillisuutta, kuten edellä on esitetty. Unionin tuomioistuin on tehnyt selväksi, ettei se voi omalla arvioinnillaan syrjäyttää unionin lainsäätäjän tekemää arviointia vaan sen on rajoituttava tutkimaan, ettei lainsäätäjällä ole toimivaltaansa käyttäessään tehnyt ilmeistä virhettä eikä käyttänyt väärin harkintavaltaansa ja ettei se ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja.⁶⁷

100. Tarkastelen Schaiblen yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta esittämiä väitteitä näiden periaatteiden valossa. Schaible on esittänyt kaksi erilaista olennaista väitettä. Hän korostaa ensinnäkin, että velvollisuutta varustaa jokainen eläin elektronisella tunnistimella ei sovelleta sikojen ja nautojen pitäjiin siitä huolimatta, että nämä eläimet altistuvat lukuisille tartuntataudeille. Toiseksi Schaible viittaa asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohtaan sisältyvään poikkeukseen (jäljempänä kyseinen poikkeus), jonka mukaan jäsenvaltiot, joissa lammas- ja vuohieläimiä on vähän, voivat määrätä, että elektroninen tunnistaminen on valinnaista. Hän väittää, että tämä saattaa asettaa jopa 14 jäsenvaltioon sijoittautuneet eläinten pitäjät edullisempaan kilpailuasemaan sellaisiin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin eläinten pitäjiin nähden, joissa lammas- ja vuohieläimiä on enemmän.

101. Puolan hallitus väittää lisäksi muista syistä, että asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohta on pätemätön. Sen mukaan ei ole mitään perusteita sille, että kyseistä poikkeusta sovelletaan ainoastaan ”muihin kuin yhteisön sisäiseen kauppaan tarkoitettuihin eläimiin”.

102. En voi hyväksyä mitään näistä väitteistä.

103. Schaiblen ensimmäisestä väitteestä en katso, että sääntöjen vertailemisesta nauta- ja sikaeläimiä koskeviin sääntöihin voitaisiin tehdä mitään merkityksellisiä päätelmiä.

104. Mielestäni lieenee mahdotonta kiistää sitä, että näiden eri eläinlajien lisääntyminen, siirrot ja myynti tapahtuvat olosuhteissa, jotka eivät ole kaikilta osin toisiinsa verrattavissa: kullakin eläinlajilla on useita erityispiirteitä.⁶⁸ Nämä eläimet ovat lisäksi usein alttiita eri taudeille, ja eri eläinlajeille määritellyt riskiprofiilit voivat olla erilaiset.⁶⁹

65 — Ks. mm. asia C-313/04, Franz Egenberger, tuomio 11.7.2006 (Kok., s. I-6331, 33 kohta) ja em. asia Arcelor Atlantique, tuomion 23 kohta.

66 — Em. asia Arcelor Atlantique, tuomion 47 kohta.

67 — Ks. tästä yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomio 17.7.1997 (Kok., s. I-4475, 24 kohta); yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok., s. I-2569, 64 kohta) ja asia C-176/09, Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3727, 35 kohta).

68 — Esim. lammas- ja vuohieläimiä siirretään keskimäärin useammin kuin nauta- ja sikaeläimiä, ja ne ainakin kulkevat lyhyempiä matkoja kaupalliseen kiertoon, ennen kuin ne viedään lopulliseen päämääräänsä, minkä lisäksi niitä, toisin kuin nauta- ja sikaeläimiä, usein huutokaupataan hyvin suurissa erissä. Lisäksi kuten edellä on mainittu, kaupankäynnin kohteena olevien lammas- ja vuohiryhmien koostumus voi usein muuttua. Näissä olosuhteissa on luonnollisesti vaikeampaa yksilöidä ja jäljittää jokaista eläintä, minkä vuoksi tiedonvälitykseen tarvitaan nopeampi ja täsmällisempi järjestelmä.

69 — Esim. neuvosto huomauttaa, että suu- ja sorkkataudin tarttumisriski on suurempi lampailla ja vuohilla kuin sioilla.

105. Nämä erot ovat perusteena sille, että eri eläinlajeihin sovelletaan erilaista sääntelyä.⁷⁰ Näin ollen ei voida kyseenalaistaa sitä, etteikö EU:n lainsäätäjällä olisi perustanut valintaansa objektiiviseen ja järkevään perusteeseen.

106. Kuten neuvosto on perustellusti huomauttanut, unionin tuomioistuin on joka tapauksessa todennut johdonmukaisesti, että kun EU:n lainsäätäjää pyydetään luomaan monitahoinen järjestelmä tai uusimaan sellaista rakenteellisesti, se saa toimia vaihteittain⁷¹ ja muun muassa toimia saadun kokemuksen perusteella.⁷²

107. Tämä oikeuskäytäntö vaikuttaa olevan hyvin merkityksellinen käsiteltävän asian kannalta. Se ei kuitenkaan tarkoita, ettei EU:n lainsäätäjältä vaadittaisi tiettyä johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä, kun se tietyn ajanjakson aikana hyväksyy toimenpiteitä säättääkseen tilanteista, joilla on tiettyjä yhteisiä piirteitä, kuten maatilojen eri eläinten tunnistamisen tapauksessa saattaa olla.

108. Todettakoon vielä, etten ole myöskään vakuuttunut siitä, että eläinten pitäjät, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioihin, joissa on paljon lammas- ja vuohieläimiä, kärsisivät minkäänlaisesta syrjinnästä. Schaiblen esittämien väitteiden perusteella on selvittettävä, asetetaanko jotkut tilanpitäjät kyseisellä poikkeuksella epäedulliseen asemaan muihin tilanpitäjiin verrattuna ilman, että tällainen eriarvoinen kohtelu olisi perusteltua merkityksellisten objektiivisten erojen vuoksi.⁷³

109. On selvää, että kyseisen poikkeuksen perusteella eläinten pitäjiä kohdellaan oikeudellisesti eri tavoin riippuen siitä, mihin jäsenvaltioon he ovat sijoittautuneet. En kuitenkaan katso, että kyseessä olisi kielletty syrjintä. Väitteeni perustuu kahteen seikkaan: kyseisen poikkeuksen soveltamisperustetta ei voida arvostella objektiivisuuden tai kohtuullisuuden puuttumisesta eikä sillä aseteta joitakin eläinten pitäjiä kilpailullisesti merkittävästi epäedullisempaan asemaan kilpailijoihinsa nähden.

110. Ensimmäisen seikan osalta ei voida kiistää, etteikö kyseisen poikkeuksen soveltamisen mahdollistava peruste – koko maan eläintiheys – olisi täysin objektiivinen. Jäsenvaltiot voivat täyttää tämän perusteen tai olla täyttämättä sitä riippumatta niiden absoluuttisesta koosta. Joidenkin jäsenvaltioiden tilanne saattaa lisäksi hyvinkin muuttua ajan kuluessa, sillä niiden eläintiheys väistämättä vaihtelee. Näin ollen jäsenvaltiot, jotka tietyssä ajankohtana lähtökohtaisesti kuuluvat kyseisen poikkeuksen soveltamisalaan, saattavat silti joutua ottamaan myöhemmin käyttöön elektronisen tunnistusjärjestelmän, jos niiden merkitykselliset olosuhteet muuttuvat.

111. Mainittu peruste ei vaikuta myöskään kohtuuttomalta. Vaikka asetuksessa N:o 21/2004 ei valitettavasti selitetä, miksi EU:n lainsäätäjällä katsoi, että sähköisen tunnistusjärjestelmän käyttöönotto ”ei ehkä ole perusteltua” jäsenvaltioissa, joissa lammas- ja vuohieläimiä on melko vähän,⁷⁴ Ranskan ja Puolan hallitusten ja neuvoston istunnossa esittämät täsmennykset vaikuttavat vakuuttavilta.

112. Kuten Schaible huomautti, täysin toimivan elektronisen tunnistusjärjestelmän käyttöönotto edellyttää huomattavia investointeja sekä eläinten pitäjiltä että kansallisilta hallintojärjestelmiltä. Tällaiset investoinnit voivat olla kohtuuttomia jäsenvaltioissa, joissa eläimiä on vähän ja joissa yksittäisillä eläinten pitäjillä on useimmiten vain vähän eläimiä. Näin on etenkin silloin, kun niitä tarkastellaan kustannus-hyöty-näkökulmasta. Jos epidemia puhkeaa tällaisessa jäsenvaltiossa, taudin hävittämisen kustannukset (esimerkiksi joukkoteurastusten ja rokotusten kautta) ja mahdolliset

70 — Ks. nautaeläinten elektronista tunnistusta koskevasta äskettäisestä kustannushyötyanalyysistä Euroopan komission tutkimus ”Study on the introduction of electronic identification (EID) as official method to identify bovine animals within the European Union – Final Report”, 3.5.2009, s. 22 ja sitä seuraavat sivut.

71 — Ks. tästä asia C-63/89, *Assurances du crédit v. neuvosto ja komissio*, tuomio 18.4.1991 (Kok., s. I-1799, 11 kohta) ja asia C-233/94, *Saksa v. parlamentti ja neuvosto*, tuomio 13.5.1997 (Kok., s. I-2405, 43 kohta).

72 — Ks. em. asia *Arcelor Atlantique*, tuomion 57 kohta.

73 — Ks. tästä asia C-351/98, *Espanja v. komissio*, tuomio 26.9.2002 (Kok., s. I-8031, 57 kohta) ja asia C-462/99, *Connect Austria*, tuomio 22.5.2003 (Kok., s. I-5197, 115 kohta).

74 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 johdanto-osan 11 perustelukappale.

korvaukset, joita on maksettava vahinkoa kärsineille toimijoille, olisivat todennäköisesti alhaisemmat kuin uuden järjestelmän käyttöönoton edellyttämät investointikustannukset. Tällaisessa tapauksessa olisi järkevää säilyttää nykyinen järjestelmä tai ainakin ottaa uudet säännöt käyttöön hallitummin ja enemmän asteittain.

113. On myös selvää, että elektronisen tunnistusjärjestelmän puuttumisesta huolimatta alueilla, joilla tilat ovat pääasiassa pieniä ja niillä on vain vähän eläimiä, on mahdollista kerätä tietoa melko nopeasti ja luotettavasti toimivaltaisten viranomaisten kiireellisten pyyntöjen perusteella. Se, että jokaisen eläimen koodi on tarkastettava silmämääräisesti ja merkittävä sitten käsin asiaankuuluviin asiakirjoihin, ei todennäköisesti aiheuta kohtuuttomia viipeitä. Tilanne olisi kuitenkin toinen, jos nämä toimenpiteet olisi suoritettava monilla sellaisilla tiloilla, joilla on paljon eläimiä.

114. Näissä olosuhteissa pidän kohtuullisena sitä, että asetetut edellytykset täyttävälle jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus valita, onko niistä asianmukaisempaa ottaa käyttöön uusi lampaiden ja vuohien elektroninen tunnistusjärjestelmä vai soveltaa kyseistä poikkeusta.

115. Tätä päättelyä voidaan luonnollisesti soveltaa ainoastaan, jos joidenkin jäsenvaltioiden vapauttaminen velvollisuudesta ei johda lisääntyneisiin riskeihin sisämarkkinoilla. Käsiteltävässä asiassa riskit eivät kuitenkaan mielestäni lisäänty. Jäsenvaltiot voivat nimittäin kyseisen poikkeuksen perusteella ainoastaan määrätä, että elektroninen tunnistaminen on valinnaista ”muiden kuin yhteisön sisäiseen kauppaan tarkoitettujen” eläinten osalta. Näin ollen kaikki jäsenvaltioiden rajat ylittävät eläimet, jotka voivat samalla joutua kosketuksiin muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien eläinten kanssa, on varustettava elektronisella tunnistimella riippumatta siitä, onko niiden lähtömaa päättänyt soveltaa kyseistä poikkeusta.

116. Lisääntynyt tartuntariski rajoittuu tällä tavoin normaalisti niiden jäsenvaltioiden rajojen sisälle, jotka ovat päättäneet soveltaa kyseistä poikkeusta. Kyseiset jäsenvaltiot hyväksyvät sen, että niihin (ja niiden alueelle sijoittautuneisiin eläinten pitäjiin) saattaa kohdistua suurempia taloudellisia seurauksia, jos epidemia puhkeaa.

117. Kyseisen poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä olevalla perusteella varmistetaan myös – käsittelen nyt edellä 112 kohdassa mainittua toista seikkaa –, ettei eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden eläinten pitäjien välinen kilpailu vääristy merkittävästi. Todellisuudessa kaikkien eläinten pitäjien, jotka haluavat myydä lampaita ja vuohiaan kotimaansa ulkopuolelle, on noudatettava samoja sääntöjä. Tämä merkitsee, ettei yhteisön sisäistä kauppaa käyvien eläinten pitäjien välinen kilpailu vääristy. Lisäksi kyseistä poikkeusta soveltavaan jäsenvaltioon sijoittautunut eläinten pitäjä ei voi hyötyä mahdollisesta kustannusedustaan missään muussa jäsenvaltiossa.

118. Eläinten pitäjät voisivat mielestäni joutua kilpailullisesti epäedulliseen asemaan ainoastaan, jos poikkeusta soveltamattomaan jäsenvaltioon sijoittautuneet eläinten pitäjät vievät eläimiä jäsenvaltioon, jossa kyseistä poikkeusta sovelletaan. Tällaisessa tapauksessa pitää paikkansa, että paikallisilla eläinten pitäjillä on kustannusetu viejään kilpailijoihinsa nähden. Neuvostolta ja komissiolta tiedusteltiin tätä asiaa istunnossa, eikä kumpikaan kiistänyt sitä. Tämän perusteella, kun otetaan huomioon kyseistä poikkeusta soveltaviin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla tiloilla yleensä olevat pienemmät eläinlaumat ja se, että viejätilat ovat usein kooltaan suurempia ja hyötyvät siten mittakaavaeduista, paikallisten markkinoiden mahdolliset vääristymät ovat todennäköisesti merkityksettömiä. Tällainen rajoitetusti erilainen kohtelu näyttää joka tapauksessa olevan perusteltua edellä esitetyistä objektiivista syistä.

119. Lopuksi käsittelen Puolan hallituksen esittämää väitettä, joka koskee asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdan soveltamisalaa. Riittää kun todetaan, että kyseinen poikkeus on keskeinen varmistettaessa paitsi, ettei Euroopan unionin kansanterveyteen kohdistuva kokonaisriski kasva kohtuuttomasti, myös siksi, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy merkittävästi. Tästä seuraa, että Puolan hallituksen esittämä kritiikki on ilmeisen perusteeton.

120. Lopuksi totean, että kyseistä poikkeusta sovelletaan tilanteisiin, jotka eroavat objektiivisesti tilanteista, joihin sovelletaan yleistä sääntöä. Yhdenvertaisen kohtelun loukkaamista koskevat väitteet on näin ollen hylättävä.

D Loppuhuomautukset de lege ferenda

121. Vaikka oikeudellisessa arvioinnissani ei tullut esiin perusteita, jotka tukisivat päätelmää sitä, että kyseiset velvollisuudet olisivat lainvastaisia, se on kuitenkin osoittanut, että kyseisen poikkeuksen käytännön soveltaminen voi estää asetuksen keskeisen tavoitteen täysimääräisen saavuttamisen ja koko järjestelmän oikeudenmukaisuuden varmistamisen.

122. Asetuksen keskeisen tavoitteen saavuttamisesta korostan, että asetus N:o 21/2004 annettiin, jotta eläinkulkutauteja voitaisiin torjua tehokkaammin ja jotta sisämarkkinoiden toteutumisella tällä talouden alalla voitaisiin edistää. Kyseisen poikkeuksen seurauksena kuitenkin joidenkin eläinten vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa estyy, minkä lisäksi uuden eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän teho on vähäinen niissä jäsenvaltioissa, jotka soveltavat kyseistä poikkeusta. Myöskään tiettyjä heijastusvaikutuksia muuhun Euroopan unioniin ei voida sulkea pois.

123. Kuten Schaible perustellusti huomauttaa, riski eläinkulkutaudin kontrolloimattomalle leviämislle jäsenvaltioissa, joissa eläimiä on vähän, ei välttämättä ole pienempi kuin jäsenvaltioissa, joissa eläimiä on paljon. Koska taudit tarttuvat pääasiassa eläinkontakteissa, näyttää siltä, että vakavien ja nopeiden tartuntojen riski riippuu useista tekijöistä, kuten liiketoimien ja siirtojen lukumäärästä; siitä, myydäänkö eläimet pienissä vai suurissa erissä; ja siitä, sekoittuvatko eläinerät vai pysyvätkö ne pääasiassa muuttumattomina. Kun otetaan huomioon EU:n jäsenvaltioiden maantieteelliset erot, vieläkin merkityksellisempi on maan eläintiheys eikä eläinten absoluuttinen määrä tässä maassa.

124. Vaikka kyseisen poikkeuksen, johon sovelletaan yhteisön sisäiseen kauppaan osallistumista koskevaa ehtoa, soveltamisella on tarkoitus varmistaa, että tunnistamattomien eläinten liikkumisesta johtuva lisääntynyt riski rajoittuu poikkeusta soveltavien maiden kotimarkkinoille, ei voida sulkea pois sitä, ettei näin pystytä poikkeusolosuhteissa muodostamaan aukotonta järjestelmää. Nimittäin se, että elektronisilla tunnistimilla varustetuista eläimistä on saatavilla toisenlaisia tietoja kuin perinteisellä korvamerkillä varustetuista eläimistä, saattaa epidemian puhjetessa viivästyttää tai haitata viranomaisten jäljitys- ja selvitystoimia, joissa kartoitetaan riskialttiit rajat ylittävät eläinten siirrot.

125. Tietty riskimarginaali on aina olemassa, sillä joitakin eläimiä saatetaan – petollisesti tai pelkästään vahingossa – myydä rajan ylitse, vaikka niitä ei ole varustettu elektronisella tunnistimella. Lampaat ja vuohet myydään nimittäin usein suurina laumoina eikä aina ole helppoa varmistaa, että kyseistä vaatimusta on noudatettu täysin kaikkien lauman eläinten osalta.

126. Tunnistusjärjestelmän yleisestä oikeudenmukaisuudesta joudun myöntämään, ettei asetuksessa N:o 21/2004 säädetty elektroninen tunnistusjärjestelmä ole täydellinen ratkaisu. Kuten olen jo todennut, jotkut eläinten pitäjät saattavat kyseisen poikkeuksen ansiosta saada kotimarkkinoillaan kustannusedun muista jäsenvaltioista peräisin oleviin kilpailijoihinsa nähden. Lisäksi on mahdollista, että kyseinen poikkeus saattaa epäsuorasti aiheuttaa ylimääräisiä taloudellisia seurauksia niille eläinten pitäjille, joiden on käytettävä elektronista tunnistusta. Nimittäin vaikka nämä eläinten pitäjät eivät vie eläimiä jäsenvaltioihin, joissa kyseistä poikkeusta sovelletaan, on mahdollista, että niiden eläimistä myöhemmin tuotantoketjussa valmistetut tuotteet (kuten liha, villa tai maito) saattavat jossain vaiheessa olla kilpailuasemassa sellaisissa valtioissa valmistettujen tuotteiden kanssa, joissa kyseistä poikkeusta sovelletaan. Voidaan kohtuudella olettaa, että suurempien jäsenvaltioiden eläinten pitäjille koituvat suuremmat kustannukset voivat jossain määrin vaikuttaa markkinoille saatettujen lopputuotteiden hintoihin ja siten heikentää niiden kilpailukykyä jonkin verran.

127. Kyseisestä poikkeuksesta johtuva ero voi olla hyvinkin perusteltu nykytilanteessa muttei välttämättä tulevaisuudessa. Kuten nimittäin monet käsiteltävän asian osapuolet ovat huomauttaneet, asetuksessa N:o 21/2004 edellytetty tekniikka on muuttumassa entistä edullisemmaksi nopean teknisen kehityksen ja mittakaavaetujen vuoksi. Kyseisen poikkeuksen tarkoitus saattaa näin ollen menettää merkitystään.

128. Tässä yhteydessä on tärkeää havaita, että asetus N:o 21/2004 todella sisältää säännöksen, jonka nojalla komissio voi muuttaa kyseisen poikkeuksen mukaisia tilastollisia kynnysarvoja.⁷⁵ Edellä esitetyn perusteella katson kuitenkin, että EU:n lainsäätäjän on jossain vaiheessa harkittava mahdollisuutta poistaa kyseinen poikkeus kokonaan. Tällä tavoin voitaisiin mielestäni tehostaa edelleen kulkutautien torjumista, parantaa lampaiden ja vuohien vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa ja varmistaa eläinten pitäjien tasavertaiset toimintaedellytykset Euroopan unionissa olosuhteista riippumatta.

IV Ratkaisuehdotus

129. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Stuttgartin (Saksa) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat seuraavien vaatimusten pätevyyteen:

- lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta 17.12.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 21/2004 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa säädettyihin eläinten pitäjien velvollisuuksiin varustaa jokainen eläin tunnistimella
- asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyihin eläinten pitäjien velvollisuuksiin varustaa jokainen eläin elektronisella tunnistimella, tai
- asetuksen N:o 21/2004 5 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen liitteessä olevan B jakson 2 kohdan kanssa, säädettyyn eläinten pitäjien velvollisuuteen pitää tilarekisteriä C.

75 — Ks. asetuksen N:o 21/2004 10 artiklan 2 kohdan b alakohta. Neuvosto vastasi istunnossa esittämäni kysymykseen selittämällä, että asetuksen antamisen ajankohtana sen käytettävissä olleiden tietojen perusteella vaikutti siltä, että 10 artiklan 2 kohdan b alakohdassa vahvistetuilla kynnysarvoilla pystyttiin parhaiten erottamaan toisistaan ne jäsenvaltiot, joissa eläinten pitäminen on pääasiassa intensiivistä elinkeinonharjoittamista, ja ne jäsenvaltiot, joissa eläinten pitäminen ei ole niin laajamittaista. Myönnän, että lampaiden kynnysarvon (600 000) ja vuohien kynnysarvon (160 000) merkittävä ero on melko hämmäntävä.