



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

17 oktober 2013*

„Prejudiciële verwijzing — Landbouw — Verordening (EG) nr. 21/2004 — Identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten — Verplichting van individuele elektronische identificatie — Verplichting om bedrijfsregister te voeren — Geldigheid — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Vrijheid van ondernemerschap — Evenredigheid — Gelijke behandeling”

In zaak C-101/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Stuttgart (Duitsland) bij beslissing van 9 februari 2012, ingekomen bij het Hof op 27 februari 2012, in de procedure

Herbert Schaible

tegen

Land Baden-Württemberg,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, E. Juhász (rapporteur), A. Rosas, D. Šváby en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 maart 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- H. Schaible, vertegenwoordigd door M. Winkel Müller, Rechtsanwalt,
- Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door C. Taubald, Rechtsanwältin,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en C. Candat als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. Koopman en C. Wissels als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Szpunar als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová en R. Wiemann als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. von Rintelen en B. Burggraaf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 mei 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van de artikelen 3, lid 1, 4, lid 2, 5, lid 1, en 9, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 21/2004 van de Raad van 17 december 2003 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 en de richtlijnen 92/102/EEG en 64/432/EEG (PB 2004, L 5, blz. 8), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 933/2008 van de Commissie van 23 september 2008 (PB L 256, blz. 5; hierna: „verordening nr. 21/2004”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen H. Schaible en het Land Baden-Württemberg over de verenigbaarheid van voornoemde bepalingen met het primaire recht van de Unie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Volgens de artikelen 1 en 3, lid 1, sub c, van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), maakt de opheffing van deze controles aan de grenzen tussen de lidstaten het noodzakelijk dat de dieren overeenkomstig de vereisten van Unierechtelijke voorschriften zijn geïdentificeerd en geregistreerd zodat het bedrijf, het centrum of de instelling van oorsprong of van tijdelijk verblijf kan worden teruggevonden.
- 4 De punten 1, 3, 7 en 11 van de considerans van verordening nr. 21/2004 luiden als volgt:

„(1) Krachtens artikel 3, lid 1, sub c, van richtlijn 90/425/EEG [...] moeten voor het intracommunautaire handelsverkeer bestemde dieren enerzijds overeenkomstig de vereisten van de communautaire voorschriften zijn geïdentificeerd en anderzijds zijn geregistreerd zodat het bedrijf, het centrum of de instelling van oorsprong of van tijdelijk verblijf kan worden teruggevonden. [...]

[...]

(3) Voorschriften betreffende de identificatie en de registratie van met name schapen en geiten zijn vastgesteld bij richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren [(PB L 355, blz. 32)]. Ten aanzien van schapen en geiten is vooral bij de mond- en klauwzeercrisis gebleken dat de uitvoering van richtlijn 92/102/EEG niet voldoet en moet worden verbeterd. Bijgevolg moeten stringentere en meer specifieke voorschriften worden vastgesteld, naar het voorbeeld van verordening (EG) nr. 1760/2000 van het

Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen [en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (PB L 204, blz. 1)].

[...]

- (7) In 1998 heeft de Commissie een grootschalig project opgezet inzake de elektronische identificatie van dieren (IDEA); het eindverslag is ingediend op 30 april 2002. Dit project heeft aangetoond dat de identificatieregeling voor schapen en geiten aanzienlijk kan worden verbeterd door gebruik te maken van elektronische identificatiemiddelen voor deze dieren, mits de nodige begeleidende maatregelen worden vastgesteld.

[...]

- (11) In lidstaten met een betrekkelijk geringe schapen- en geitenpopulatie kan het invoeren van een elektronisch identificatiesysteem niet worden gerechtvaardigd; het is derhalve dienstig deze lidstaten toe te staan dit facultatief te stellen. Ook is het dienstig in een mogelijkheid te voorzien om volgens een snelle procedure aanpassingen aan te brengen in de populatiedrempels beneden welke elektronische identificatie facultatief gesteld mag worden.”

- 5 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 21/2004 bepaalt:

„Elke lidstaat stelt overeenkomstig deze verordening een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten vast.”

- 6 Artikel 3, lid 1, van voormelde verordening bepaalt:

„De identificatie- en registratieregeling voor dieren omvat de volgende elementen:

- a) identificatiemiddelen om elk afzonderlijk dier te identificeren;
- b) bijgewerkte registers op elk bedrijf;
- c) verplaatsingsdocumenten;
- d) een centraal register en/of geautomatiseerd gegevensbestand.”

- 7 Artikel 4 van de verordening luidt als volgt:

„1. Alle dieren op een bedrijf die na 9 juli 2005 [...] zijn geboren, worden overeenkomstig lid 2 geïdentificeerd binnen een door de lidstaat te bepalen termijn die ingaat bij de geboorte van het dier, en in elk geval vóórdat het dier het geboortebedrijf verlaat. [...]

In afwijking daarvan mogen de lidstaten deze termijn verlengen tot ten hoogste negen maanden voor dieren die worden gehouden in extensieve houderijsystemen of in openluchtfokkerijen. De betrokken lidstaat stelt de Commissie in kennis van de toegestane afwijking. In voorkomend geval worden de uitvoeringsbepalingen vastgesteld volgens de in artikel 13, lid 2, bedoelde procedure.

2. De dieren worden geïdentificeerd:

- a) door middel van een eerste identificatiemiddel dat voldoet aan de in de bijlage, deel A, punten 1 tot en met 3, vastgestelde voorschriften, en

- b) door middel van een tweede identificatiemiddel dat door de bevoegde autoriteit is erkend en dat beantwoordt aan de in de bijlage, deel A, punt 4, genoemde technische kenmerken.
- c) Tot aan de in artikel 9, lid 3, vermelde datum mag dit tweede identificatiemiddel evenwel worden vervangen door het in de bijlage, deel A, punt 5, beschreven systeem, behalve bij dieren die aan het intracommunautaire handelsverkeer onderworpen zijn.

[...]

3. Voor dieren die bestemd zijn om te worden geslacht voordat ze twaalf maanden oud zijn en die niet bestemd zijn voor het intracommunautaire handelsverkeer of voor uitvoer naar derde landen, mag de bevoegde autoriteit evenwel de in de bijlage, deel A, punt 7, beschreven identificatiemethode toestaan als alternatief voor de in lid 2 genoemde identificatiemiddelen.

[...]”

- 8 Krachtens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 21/2004 houdt elke houder van dieren, behoudens de vervoerder, een register bij waarin ten minste de in deel B van de bijlage bij deze verordening bedoelde informatie staat.
- 9 Artikel 9, lid 3, van die verordening luidt:

„Met ingang van 31 december 2009 is de elektronische identificatie volgens de in lid 1 bedoelde richtsnoeren en overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van deel A van de bijlage voor alle dieren verplicht.

Lidstaten met niet meer dan 600 000 schapen en geiten kunnen deze elektronische identificatie echter facultatief stellen voor dieren die niet aan het intracommunautaire handelsverkeer deelnemen.

Lidstaten met niet meer dan 160 000 geiten kunnen deze elektronische identificatie ook facultatief stellen voor geiten die niet aan het intracommunautaire handelsverkeer deelnemen.”

- 10 Deel A van de bijlage bij verordening nr. 21/2004, waarnaar artikel 4 van deze verordening in verband met de individuele identificatie verwijst, stelt de identificatiemiddelen vast, schrijft met name voor dat deze middelen zodanig zijn ontworpen dat er sprake is van ten minste één zichtbaar en één elektronisch leesbaar merkteken, en bepaalt de kenmerken, de informatie geboden door de code die door deze identificatiemiddelen wordt getoond, de criteria waaraan het eerste en het tweede identificatiemiddel moeten beantwoorden en de technische kenmerken van de elektronische merktekens.
- 11 Deel B van de bijlage bij verordening nr. 21/2004, waarnaar artikel 5 van deze verordening in verband met het bedrijfsregister verwijst, vermeldt welke gegevens dit register ten minste moet bevatten.

Duits recht

- 12 Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing schrijft de in overeenstemming met verordening nr. 21/2004 vastgestelde nationale wettelijke regeling voor dat elk dier afzonderlijk middels twee identificatiemiddelen met een uit 12 posities bestaande code moet worden geïdentificeerd. Een eerste identificatiemiddel is een geel oormerk met zwarte opdruk, het andere is een elektronisch identificatiemiddel bestaande in een oormerk- of bolustransponder.

- 13 Bovendien moeten de individuele identificatiemiddelen van de dieren worden geregistreerd in een bedrijfsregister, dat met name de volgende gegevens dient te bevatten: de identificatiecode van het bedrijf, voor dieren die het bedrijf verlaten de identificatiecode van het bedrijf van bestemming, voor dieren die op het bedrijf aankomen de identificatiecode van het bedrijf van herkomst, de identificatiecode van het dier, het jaar van geboorte en de identificatiedatum, de maand en het jaar van overlijden, voor zover het dier op het bedrijf is gestorven, het ras, en indien bekend het genotype van het dier.

Hoofding en prejudiciële vragen

- 14 Schaible, een schapenhouder met 450 moederschapen, heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot verkrijging van een verklaring voor recht dat hij niet is onderworpen aan de verplichting om zijn dieren elk afzonderlijk te identificeren, aan de verplichting om elk afzonderlijk dier elektronisch te identificeren en evenmin aan de verplichting om een bedrijfsregister te voeren overeenkomstig verordening nr. 21/2004.
- 15 Het Land Baden-Württemberg heeft verzocht om verwerping van dit beroep.
- 16 Daar het twijfelde over de geldigheid van een aantal bepalingen van verordening nr. 21/2004, heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„Zijn

- 1) de verplichting [...] om elk afzonderlijk dier te identificeren overeenkomstig de artikelen 3, lid 1, en 4, lid 2, van verordening [...] nr. 21/2004,
- 2) de verplichting [...] om elk afzonderlijk dier elektronisch te identificeren overeenkomstig artikel 9, lid 3, eerste alinea, van verordening [...] nr. 21/2004 [...] en
- 3) de verplichting [...] om een bedrijfsregister [...] te voeren overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening [...] nr. 21/2004 in samenhang met punt 2 van deel B van de bijlage bij deze verordening verenigbaar met Unierecht van hogere rang en dus geldig?”

Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

- 17 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 8 juli 2013, heeft Schaible verzocht om heropening van de mondelinge behandeling, waarbij hij aanvoerde dat het mogelijk was dat het Hof onvoldoende was voorgelicht betreffende twee punten van het betoog van de Raad van de Europese Unie en van de Commissie die van wezenlijk belang kunnen zijn voor het te wijzen vonnis.
- 18 Schaible voert aan dat, anders dan die instellingen ter terechtzitting hebben betoogd en zoals blijkt uit het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de diergezondheid [COM(2013) 260 final], er niet wordt overwogen om de regelgeving te wijzigen teneinde de individuele elektronische identificatie uit te breiden tot varkens. Voorts betoogt hij dat uit dat voorstel voor een verordening kan worden opgemaakt dat de Commissie niet langer meent dat de elektronische en de individuele identificatie noodzakelijk zijn om epizoötieën doeltreffend te bestrijden, en dat zij, zich bewust zijnde van de vooralsnog onopgeloste technische problemen bij de elektronische identificatie van dieren, voornemens was een haalbaarheidsanalyse en een effectbeoordeling uit te voeren alvorens te starten met de ontwikkeling van geïntegreerde elektronische systemen om de dieren gemakkelijker te traceren.

- 19 Volgens artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, kan het Hof, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen.
- 20 In casu is het Hof, de advocaat-generaal gehoord, van oordeel dat het over alle gegevens beschikt die het nodig heeft om uitspraak te doen en dat met het verzoek van Schaible geen nieuw feit wordt aangebracht dat van beslissende invloed kan zijn voor het te wijzen arrest, en evenmin een argument op grond waarvan de zaak zou moeten worden beslecht, waarover de partijen hun standpunten nog niet hebben kunnen uitwisselen.
- 21 In deze omstandigheden kan het verzoek van Schaible om heropening van de mondelinge behandeling niet worden aanvaard.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 22 Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of, gelet op de vrijheid van ondernemerschap en het beginsel van gelijke behandeling, de artikelen 3, lid 1, 4, lid 2, 5, lid 1, en 9, lid 3, eerste alinea, van, en de bijlage B, punt 2, bij verordening nr. 21/2004 geldig zijn.
- 23 Volgens de verwijzende rechter kunnen de verplichtingen die krachtens voornoemde bepalingen van verordening nr. 21/2004 op de houders van schapen en geiten rusten, te weten de individuele identificatie van de dieren, hun individuele elektronische identificatie en het bijhouden van een register (hierna: „litigieuze verplichtingen”), enerzijds, vanwege een onevenredige ingreep in de rechten van deze houders, artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), waarin de vrijheid van ondernemerschap is verankerd, schenden en, anderzijds, discriminerend zijn.

Vrijheid van ondernemerschap

- 24 Volgens artikel 16 van het Handvest wordt de vrijheid van ondernemerschap erkend overeenkomstig het recht van de Unie.
- 25 De bij genoemd artikel 16 verleende bescherming omvat de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging, zoals voortvloeit uit de toelichtingen bij dit artikel, die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest voor de uitlegging daarvan in acht moeten worden genomen (zie arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, punt 42).
- 26 Op grond van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen van verordening nr. 21/2004 dienen de schapen- en geitenhouders verplichtingen na te leven in verband met de individuele elektronische identificatie van de dieren en met het bijhouden van een bedrijfsregister. Voor houders van dieren voor commerciële doeleinden, kunnen die bepalingen dus de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap beperken.
- 27 Artikel 52, lid 1, van het Handvest erkent evenwel dat aan de uitoefening van rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van ondernemerschap, beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover deze beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk

beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie in die zin arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, Jurispr. blz. I-11063, punt 65, en arrest Sky Österreich, reeds aangehaald, punt 48).

- 28 Volgens de rechtspraak van het Hof heeft de vrijheid van ondernemerschap geen absolute gelding. Door de overheid kan op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld (zie in die zin arrest Sky Österreich, punten 45 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat dit beginsel volgens de rechtspraak van het Hof vereist dat handelingen van de instellingen van de Unie niet verder gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arresten van 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Jurispr. blz. I-7027, punt 45, en 23 oktober 2012, Nelson e.a., C-581/10 en C-629/10, punt 71, en arrest Sky Österreich, punt 50).
- 30 Wat om te beginnen de doelstellingen van verordening nr. 21/2004 en de vraag betreft, of de middelen waarmee de verordening deze beoogt te verwezenlijken, passend zijn, zij in de eerste plaats herinnerd aan de punten 1 en 3 van de considerans ervan, waaruit blijkt dat het de bedoeling van de Uniewetgever is, in het kader van de totstandbrenging van de interne markt voor de handel in schapen en geiten en de producten ervan, de verspreiding te verhinderen van besmettelijke ziekten, met name mond- en klauwzeer, dat heeft geleid tot de crisis van het jaar 2001 in de schapen- en geitenpopulatie.
- 31 Ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 21/2004 was het risico van epizoötieën bij schapen en geiten nog niet verdwenen en was de interne markt in deze sector nog niet tot stand gebracht.
- 32 Teneinde de goede werking van de markt voor de dieren en hun producten te waarborgen, heeft richtlijn 90/425 de diergeneeskundige en zoötechnische belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer doen verdwijnen. Volgens de artikelen 1 en 3, lid 1, sub c, van deze richtlijn, is het als gevolg van de afschaffing van de controles aan de grenzen tussen de lidstaten noodzakelijk om de dieren overeenkomstig de vereisten van Unierechtelijke voorschriften te identificeren en te registreren zodat het bedrijf, het centrum of de instelling van oorsprong of van tijdelijk verblijf kan worden teruggevonden.
- 33 Eerst was de identificatie en registratie van schapen en geiten geregeld door richtlijn 92/102. Deze regeling was gebaseerd op de identificatie van de dieren per bedrijf. Volgens artikel 4, lid 1, sub b, van deze richtlijn moest elke houder van dieren een register bijhouden van het totaal aantal ieder jaar op het bedrijf aanwezige schapen en geiten, en artikel 5, lid 3, van de richtlijn schreef voor dat schapen en geiten moesten worden gemerkt met een oormerk of een tatoeage, aan de hand waarvan het bedrijf van herkomst kon worden vastgesteld.
- 34 Na de ernstige uitbraak van mond- en klauwzeer in het jaar 2001 is evenwel gebleken dat de verwezenlijking van de tweeledige doelstelling van voorkoming van epidemieën bij schapen en geiten en de totstandbrenging van een zonder belemmeringen functionerende interne markt voor deze dieren niet kon worden verwezenlijkt door een loutere aanscherping van de bij richtlijn 92/102 ingevoerde regeling. Daarom heeft de Uniewetgever, door de vaststelling van verordening nr. 21/2004, een nieuwe identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten ingesteld.

- 35 De overlappende doelstellingen van bescherming van de gezondheid, van de strijd tegen epizoötiën en van het dierenwelzijn zijn rechtmatige doelstellingen van algemeen belang van de wetgeving van de Unie, net zoals de voltooiing van de interne landbouwmarkt in de betrokken sector (zie in die zin, wat de bescherming van de gezondheid betreft, arresten van 4 april 2000, Commissie/Raad, C-269/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 48, en 10 juli 2003, Booker Aquaculture en Hydro Seafood, C-20/00 en C-64/00, Jurispr. blz. I-7411, punt 78, en, wat het dierenwelzijn betreft, arresten van 17 januari 2008, Viamex Agrar Handel en ZVK, C-37/06 en C-58/06, Jurispr. blz. I-69, punt 22, en 19 juni 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel, C-219/07, Jurispr. blz. I-4475, punt 27).
- 36 Na deze vaststelling moet in de tweede plaats worden onderzocht of de middelen waarmee verordening nr. 21/2004 deze doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn.
- 37 De bij voormelde verordening ingevoerde regeling bepaalt dat elk afzonderlijk dier door middel van twee identificatiemiddelen moet zijn geïdentificeerd. Op enkele uitzonderingen na zijn dit het traditionele oormerk en een elektronisch middel in de vorm van een elektronisch oormerk, een bolustransponder, een injecteerbare transponder of een elektronisch merkteken aan de poot, die gelezen kunnen worden door middel van speciale uitleesapparatuur. De identiteit van elk dier moet worden opgetekend in een bedrijfsregister. Wanneer dieren het bedrijf verlaten, moeten de verplaatsingen bovendien worden vermeld in een document dat deze dieren vergezelt. Iedere lidstaat is voorts verplicht een centraal register of geautomatiseerd gegevensbestand aan te leggen waarin alle bedrijven op zijn grondgebied zijn opgenomen, en met regelmatige tussenpozen een telling te verrichten van de op die bedrijven gehouden dieren.
- 38 Schaible stelt dat een dergelijke regeling niet geschikt is ter verwezenlijking van de doelstelling om epizoötiën in bedwang te houden. Voorts betoogt hij dat de regeling ondoeltreffend is, omdat 5 % van de bij de dieren aangebrachte elektronische identificatiemiddelen na verloop van tijd kwijtraakt of stukgaat.
- 39 Wat de individuele identificatie van de dieren betreft, moet worden vastgesteld dat deze identificatie een systeem mogelijk maakt waarbij elk dier wordt gecontroleerd en getraceerd, hetgeen essentieel is in geval van grootschalige uitbraken van veeziekten. Een elektronisch identificatiemiddel maakt de strijd tegen besmettelijke ziekten doeltreffender aangezien gegevens daarmee betrouwbaarder zijn en sneller worden meegedeeld.
- 40 Wat de verplichting voor elk bedrijf betreft om een register te voeren, moet in navolging van de Franse regering worden opgemerkt dat de geregistreerde gegevens moeten worden opgenomen in een document dat snel kan worden bijgewerkt en voor de bevoegde autoriteiten op verzoek gemakkelijk toegankelijk is. Deze regeling maakt het bijgevolg mogelijk de herkomst en de verschillende verblijfplaatsen van elk dier te achterhalen. Bij een uitbraak van een epizoötie is deze informatie van fundamenteel belang om nauwkeurig epidemiologisch onderzoek te verrichten, om gevaarlijke contacten waardoor de ziekte uitbreiding kan nemen te identificeren, en derhalve om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen de nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat een dergelijke besmettelijke ziekte zich verspreidt. Met betrekking tot epizoötiën zij nog opgemerkt dat volgens punt 4 van de considerans van richtlijn 2003/50/EG van de Raad van 11 juni 2003 tot wijziging van richtlijn 91/68/EEG met betrekking tot de intensivering van de controles op verplaatsingen van schapen en geiten (PB L 169, blz. 51), verplaatsingen van schapen tijdens de mond- en klauwzeerepidemie in 2001 in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de verspreiding van de ziekte in bepaalde delen van de Unie.
- 41 Wat de verklaringen inzake de technische tekortkomingen van het identificatiesysteem betreft, zij opgemerkt dat, gesteld al dat het percentage bij de dieren aangebrachte elektronische identificatiemiddelen dat verloren of stukgaat zo hoog zou zijn als Schaible heeft aangevoerd, daaruit niet als zodanig zou blijken dat het betrokken systeem in zijn geheel ongeschikt is.

- 42 Bijgevolg dient de conclusie te luiden dat de verplichtingen van de bij verordening nr. 21/2004 ingevoerde regeling passend zijn om het doel van bestrijding van epizoötieën te bereiken en dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die zouden kunnen afdoen aan de doeltreffendheid van deze regeling in haar geheel.
- 43 Wat vervolgens de vraag betreft of de middelen waarmee verordening nr. 21/2004 de met deze verordening nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, noodzakelijk zijn, en de vraag of de litigieuze verplichtingen eventueel onevenredig zijn, moeten drie reeksen grieven van Schaible worden onderzocht.
- 44 Ten eerste betoogt hij dat de vroegere regeling van identificatie van het bedrijf, waarmee verplaatsingen van dieren doeltreffend konden worden getraceerd en epizoötieën doeltreffend konden worden bestreden, in de praktijk reeds haar deugdelijkheid had bewezen. Schaible is van mening dat de mond- en klauwzeerepidemie van het jaar 2001 deze regeling niet in vraag stelt, aangezien deze epidemie niet te wijten was aan de regeling zelf, maar aan het feit dat de autoriteiten hun controles ontoereikend hadden uitgevoerd. De Uniewetgever hoefde derhalve niet de vroegere regeling te herzien, aangezien een juiste uitvoering en toepassing van de minder ingrijpende regels van richtlijn 92/102 zou hebben volstaan om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen te waarborgen.
- 45 Ten tweede voert Schaible aan dat de litigieuze verplichtingen resulteren in te hoge kosten voor de houders van dieren, wegens de extra apparatuur die zij dienen aan te schaffen, te weten onder meer transponders en elektronische uitleesapparatuur, en wegens de zeer grote hoeveelheid werk die het gebruik van deze apparatuur meebrengt voor de houders zelf en voor specialisten, te weten het aanbrengen van de transponder, de invoering van de codes in het bedrijfsregister, het beheer van dit register, het onderhoud van de uitleesapparatuur en de kosten verbonden aan het inschakelen van informatici en dierenartsen.
- 46 Ten derde stelt Schaible dat de litigieuze verplichtingen onverenigbaar zijn met de beginselen van dierenwelzijn, aangezien een groot aantal dieren gewond raakt bij het aanbrengen van transponders. Hij brengt in herinnering dat onder de vorige regeling bij elk dier slechts één identificatiekenmerk werd aangebracht, zodat het risico van verwondingen 50 % kleiner was, en dat de niet-elektronische oormerken duidelijk minder ontstekingen veroorzaken. Hieraan voegt hij toe dat bolustransponders tijdens het herkauwen of het verteren kunnen worden uitgescheiden en dat de met een plastic bandje aan de enkel van de dieren vastgemaakte elektronische identificatiemerken een bijzonder risico op verwondingen meebrengen.
- 47 Wat het rechterlijke toezicht op de geldigheid van de bepalingen van een verordening betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof bij de beoordeling van de evenredigheid van de met die bepalingen ingevoerde maatregelen, heeft erkend dat de Uniewetgever in het kader van de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen moet maken (zie in die zin arrest van 8 juni 2010, Vodafone e.a., C-58/08, Jurispr. blz. I-4999, punten 51 en 52).
- 48 Op het gebied van landbouw beschikt de Uniewetgever met name over een dergelijke ruime beoordelingsvrijheid, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 VWEU tot en met 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheid. Derhalve beperkt het toezicht van het Hof zich tot het onderzoek of bedoelde wetgever de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden (zie in die zin arresten van 17 maart 2011, AJD Tuna, C-221/09, Jurispr. blz. I-1655, punt 80, en 14 maart 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, punt 43).

- 49 Het is juist dat de Uniewetgever zelfs bij een dergelijke beoordelingsbevoegdheid zijn keuze op objectieve criteria moet baseren, en in het kader van de beoordeling van de belasting die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, moet onderzoeken of de gekozen maatregel in het licht van de nagestreefde doelstellingen – zelfs aanzienlijke – negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigt (zie in die zin arrest Vodafone e.a., reeds aangehaald, punt 53).
- 50 De geldigheid van een handeling van de Unie moet evenwel worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld, en kan niet afhangen van beoordelingen achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van zodanige handeling. Wanneer de Uniewetgever de toekomstige gevolgen van een vast te stellen regeling dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover de wetgever ten tijde van de vaststelling van de regeling beschikte, kennelijk onjuist is (zie in die zin arresten van 12 januari 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Jurispr. blz. I-679, punt 38, en 28 juli 2011, Agrana Zucker, C-309/10, Jurispr. blz. I-7333, punt 45).
- 51 Bijgevolg dient het onderzoek van het Hof aangaande de evenredigheid van de betrokken bepalingen van verordening nr. 21/2004 in dat kader plaats te vinden.
- 52 Met betrekking tot het betoog dat de vroegere regeling geschikt was, moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever, gelet op de zoösanitaire, epizoötische, economische en sociale context van de periode waarin verordening nr. 21/2004 werd voorbereid en aangenomen, terecht van oordeel was dat – gesteld al dat de regels van het bij richtlijn 92/102 vastgestelde systeem beter hadden kunnen worden uitgevoerd – die regels en dat systeem herziening behoeften.
- 53 Zoals de Raad in herinnering heeft gebracht, moest tijdens de epizoötie in het jaar 2001 worden overgegaan tot de systematische slacht van meerdere miljoenen dieren omdat de schapen niet waren geïdentificeerd en niet traceerbaar waren, om vervolgens vast te stellen dat een groot aantal van deze dieren niet waren geïnfecteerd. Binnen de Unie dienden verscheidene beperkingen te worden ingesteld en op wereldschaal diende een verbod te worden ingesteld op de uitvoer van vee, vlees en dierlijke producten uit het Verenigd Koninkrijk. Deze maatregelen hebben geleid tot aanzienlijke verliezen voor de agrovoedingssector en voor de begrotingen van de lidstaten en van de Unie.
- 54 Uit punt 9 van speciaal verslag nr. 8/2004 van de Rekenkamer over het beheer en de controle door de Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer en de desbetreffende uitgaven, vergezeld van de antwoorden van de Commissie (PB 2005, C 54, blz. 1), blijkt dat alleen al bij de crisis van 2001 de lidstaten in totaal ongeveer 2 693,4 miljoen EUR declareerden ter vergoeding voor de slacht en vernietiging van dieren en voor de ontsmetting van bedrijven en materiaal. Dat verslag vermeldt tevens, in punt 36, dat de regelgeving van de Unie geen individuele identificatie van schapen vereiste en de groepsidentificatie bovendien leemten vertoonde, waardoor het traceren van verdachte dieren werd gehinderd en aldus hun slachting werd vertraagd.
- 55 Bovendien had de Commissie reeds in 1998, vóór de epizoötie van het jaar 2001, het door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Unie gecoördineerde IDEA-project opgezet, waarvan het eindverslag op 30 april 2002 was ingediend. Een van de bevindingen in het IDEA-eindverslag was dat de diverse gevallen waarin veeziekten binnen de Unie waren uitgebroken, hadden blootgelegd dat de destijds gehanteerde identificatiesystemen niet voldoende efficiënt en betrouwbaar waren om een goede traceerbaarheid van en een juist veterinair toezicht op diverse soorten vee te verzekeren. Een scherper toezicht op de afzonderlijke dieren en hun verplaatsingen werd beschouwd als cruciaal voor sanitaire controle en monitoring van ziekten, zodat het noodzakelijk was dat de locatie van elk dier op ieder moment kon worden getraceerd. Om de doelmatigheid van monitoring van afzonderlijke dieren te verhogen, werd een unieke identificatie van elk dier voor zijn gehele levensduur voorgesteld, door het aanbrengen van een elektronisch identificatiemiddel.

- 56 In punt 7 van de considerans van verordening nr. 21/2004 staat te lezen dat het IDEA-project heeft aangetoond dat de identificatieregeling voor schapen en geiten aanzienlijk kan worden verbeterd door gebruik te maken van elektronische identificatiemiddelen voor deze dieren, mits de nodige begeleidende maatregelen worden vastgesteld. Hieraan zij toegevoegd, zoals de Raad terecht heeft gesteld, dat individuele identificatie nog niet de volledige traceerbaarheid garandeert, aangezien zij slechts de verzameling van gegevens voor een later gebruik mogelijk maakt, en dat het register het kernelement van het systeem van traceerbaarheid is.
- 57 Zoals de advocaat-generaal in de punten 72 tot en met 74 van zijn conclusie heeft opgemerkt, waren, gelet op de verschillende onderzoeken die na de veeziektecrisis van 2001 waren uitgevoerd, het speciaal verslag van de Rekenkamer nr. 8/2004 en het IDEA-eindverslag zeker niet de enige documenten waarin een diepgaande herziening van het regelgevende kader voor de identificatie van dieren werd gesuggereerd.
- 58 Gelet op de zoösanitaire, epizoötische, economische en sociale context waarin verordening nr. 21/2004 is vastgesteld, en op genoemde verslagen, mocht de Uniewetgever de opvatting zijn toegedaan, enerzijds, dat krachtens de litigieuze verplichtingen de dieren afzonderlijk geïdentificeerd moeten zijn en dat de bevoegde autoriteiten toegang moeten hebben tot de gegevens die het, met behulp van de elektronische identificatiemiddelen en de bedrijfsregisters, mogelijk maken de nodige maatregelen vast te stellen om de verbreiding van besmettelijke ziekten bij schapen en geiten te voorkomen en in te dijken, en, anderzijds, dat het vroegere systeem van identificatie van het bedrijf geen even doeltreffend middel was om de verwezenlijking van de met verordening nr. 21/2004 nagestreefde doelstellingen te waarborgen.
- 59 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de litigieuze verplichtingen noodzakelijk zijn om de met voormelde verordening nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.
- 60 Wat de eventuele onevenredigheid van de litigieuze verplichtingen betreft, moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever de betrokken belangen moest afwegen (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Volker und Markus Schecke en Eifert, punt 77, en Sky Österreich, punt 59), te weten, enerzijds, de vrijheid van ondernemerschap van de schapen- en geitenhouders en, anderzijds, het algemeen belang van de bestrijding van epizoötieën bij schapen en geiten.
- 61 Wat het betoog betreft, dat de uit de litigieuze verplichtingen voortvloeiende kosten, die volgens een door Schaible aangehaald onderzoek van de Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände eV (vereniging van Duitse landschaapfokverenigingen) meer dan 20 EUR per jaar en per schaap zouden bedragen, buitensporig zijn, zij erop gewezen dat dit onderzoek volgens de verwijzende rechter geen rekening houdt met de kosten die hoe dan ook zouden ontstaan bij identificatie per bedrijf. Zoals de Commissie opmerkt, valt voorts te verwachten dat de kosten voor de elektronische oormerken na verloop van tijd en bij een hoger gebruik zullen dalen. Bovendien, zoals de Nederlandse regering betoogt, kunnen de huidige kosten lager uitvallen dan de kosten van niet-selectieve maatregelen zoals een vervoersverbod of de preventieve slacht van de veestapel bij uitbraak van een ziekte.
- 62 Vervolgens moet worden vastgesteld dat geen enkel element in het dossier waarover het Hof beschikt vraagttekens plaatst bij de verklaring van de Raad en van de Commissie dat de financiële aspecten van de nieuwe, bij verordening nr. 21/2004 ingevoerde regeling tijdens de wetgevingsprocedure uitgebreid waren besproken en dat de kosten en de baten van deze regeling tegen elkaar waren afgewogen.
- 63 Voorts moet worden opgemerkt dat verordening nr. 21/2004 voorziet in een aantal afwijkingen van de verplichting van elektronische identificatie, teneinde rekening te houden met het resultaat van de afweging tussen de voordelen van de litigieuze verplichtingen en de daaruit voortvloeiende lasten.

- 64 Zo mogen de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, tweede alinea, van die verordening voorschrijven dat de dieren die worden gehouden in extensieve houderijsystemen of in openluchtfokkerijen eerst worden geïdentificeerd na een periode die tot negen maanden kan bedragen, in plaats van zes. Volgens het derde lid van dat artikel mogen de bevoegde autoriteiten een andere oplossing dan de elektronische identificatie toestaan voor dieren die bestemd zijn om te worden geslacht voordat ze twaalf maanden oud zijn en niet bestemd zijn voor het intracommunautaire handelsverkeer of voor de uitvoer naar derde landen. Artikel 9, lid 3, tweede en derde alinea, van verordening nr. 21/2004 bepaalt dat de elektronische identificatie slechts verplicht is voor de lidstaten waarin het totaal aantal dieren een bepaalde drempel overschrijdt.
- 65 Vastgesteld moet worden dat de Commissie, gelet op de kosten van de elektronische merken, de uitlees- en gegevensverwerkingsapparatuur, en op de berekeningen van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Unie en van verschillende lidstaten, een geleidelijke invoering van de verplichting tot elektronische identificatie heeft voorgesteld, met als eerste stap het aanbrengen van een elektronisch identificatiemiddel en als tweede stap het koppelen van verplaatsingsgegevens aan de individuele codes van dieren, om tijdens de aanloopperiode van de regeling kosten te besparen, zoals blijkt uit punt 2.3 van het verslag van de Commissie aan de Raad van 16 november 2007 over de toepassing van elektronische identificatie bij schapen en geiten [COM(2007) 711 definitief], en uit de wijzigingen van verordening nr. 21/2004 door verordening nr. 933/2008.
- 66 Ten slotte zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever de extra kosten voor de dierhouders heeft gemilderd door de lidstaten en de regio's toe te staan in voorkomend geval steun te verlenen uit middelen van de Unie. Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80), is kort vóór de vaststelling van verordening nr. 21/2004 gewijzigd. Zo bepaalt artikel 21 ter, lid 1, van verordening nr. 1257/1999, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1783/2003 van de Raad van 29 september 2003 (PB L 270, blz. 70), dat aan landbouwers die veeleisende normen moeten toepassen die op regelgeving van de Unie zijn gebaseerd en sinds kort in de nationale wetgeving zijn opgenomen, tijdelijke steun mag worden toegekend om de extra kosten en de gedeerde inkomsten gedeeltelijk te vergoeden. Deze bepaling is onder meer van toepassing op dierhouders die worden geraakt door de litigieuze verplichtingen.
- 67 Dienaangaande wijst de Raad erop dat deze mogelijkheid voor de landbouwers om financiële bijstand te krijgen een belangrijke factor was waarmee hij rekening heeft gehouden in zijn besluitvormingsproces. Voorts wijst de Raad erop dat voornoemde bepaling in essentie werd gehandhaafd door artikel 31 van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB L 277, blz. 1), die verordening nr. 1257/99 heeft ingetrokken en thans van kracht is.
- 68 In die omstandigheden kan niet worden gesteld dat de Uniewetgever de financiële last die voortvloeit uit de extra kosten die de houders van schapen en geiten dienen te dragen om te voldoen aan de litigieuze verplichtingen, en de voordelen welke deze verplichtingen kunnen meebrengen, niet terdege heeft onderzocht, en evenmin dat hij een beoordelingsfout heeft gemaakt toen hij de verschillende belangen heeft afgewogen teneinde tot een juist evenwicht te komen.
- 69 Wat het betoog betreft dat het aanbrengen van elektronische identificatiemiddelen bij de dieren meer verwondingen veroorzaakt en dat hun verwondingen ernstiger worden, moet worden opgemerkt dat bepaalde negatieve gevolgen die de gezondheid en het welzijn van schapen en geiten kunnen aantasten, zijn onderzocht en in aanmerking genomen in het kader van de onderzoeken die vóór de vaststelling van verordening nr. 21/2004 zijn uitgevoerd.

- 70 Inzonderheid heeft het IDEA-eindverslag de voornaamste oorzaken van verwondingen en overlijden na het aanbrengen van elektronische identificatiemiddelen onderzocht en de Uniewetgever nuttige informatie verschaft over de gevolgen van verschillende types middelen op de gezondheid van dieren.
- 71 De door Schaible verstrekte gegevens doen niet af aan de beoordelingen en de keuzes die de Uniewetgever op basis van die onderzoeken bij de vaststelling van verordening nr. 21/2004 heeft gemaakt.
- 72 Het feit dat niet één maar twee identificatiemiddelen bij de dieren moeten worden aangebracht en de omstandigheid dat de nieuwe identificatiemiddelen – als gevolg van de ingreep en van de plaats waar deze nieuwe middelen worden aangebracht en het gewicht ervan – vanuit statistisch oogpunt meer verwondingen en complicaties meebrengen dan de traditionele middelen, kunnen niet aantonen dat de beoordeling door de Uniewetgever met betrekking tot de voordelen van de invoering van de verplichting tot elektronische identificatie van schapen en geiten, onjuist was omdat geen rekening werd gehouden met het welzijn van de dieren.
- 73 Daarenboven moet worden opgemerkt dat het bij verordening nr. 21/2004 ingevoerde nieuwe systeem, dat een betere identificatie mogelijk maakt van dieren die tijdens een uitbraak van een epizoötie met elkaar in contact zijn geweest, de verspreiding van die besmettelijke ziekte kan beperken en bijgevolg de besmetting van dieren kan verhinderen. Vanuit dit oogpunt werken de litigieuze verplichtingen dus positief uit op de bescherming van het welzijn van de dieren.
- 74 Bijgevolg moeten worden afgewezen de argumenten die worden aangevoerd tot staving van de ongeldigheid van verordening nr. 21/2004 wegens de omvang van de negatieve gevolgen voor het dierenwelzijn van de in deze verordening vastgestelde verplichting tot elektronische identificatie van schapen en geiten.
- 75 In die omstandigheden dient te worden geconcludeerd dat de Uniewetgever de litigieuze verplichtingen mocht opleggen en zich op het standpunt mocht stellen dat de uit deze verplichtingen voortvloeiende nadelen niet onevenredig zijn aan de met verordening nr. 21/2004 nagestreefde doelstellingen, en dat hij bij het onderzoek van de voor- en nadelen van deze verplichtingen in verhouding tot de betrokken belangen geen fout heeft begaan en bijgevolg ook geen inbreuk heeft gemaakt op de vrijheid van ondernemerschap van de houders van schapen en geiten.

Gelijke behandeling

- 76 De in artikel 20 van het Handvest verwoorde gelijkheid voor de wet is een algemeen rechtsbeginsel van de Unie dat verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie in die zin arrest van 11 juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Jurispr. blz. I-6331, punt 33).
- 77 Volgens de rechtspraak van het Hof is een verschil in behandeling gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 47).
- 78 Aangezien sprake is van een wetgevingshandeling van de Unie, staat het aan de Uniewetgever om het bestaan van ter rechtvaardiging ingeroepen objectieve criteria aan te tonen en de feiten en omstandigheden aan te dragen die het Hof nodig heeft om na te gaan of die criteria bestaan (zie arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., punt 48).

79 In het hoofdgeding wordt de geldigheid van een aantal bepalingen van verordening nr. 21/2004 in verscheidene opzichten in twijfel getrokken omdat zij discriminerend zouden zijn. Enerzijds wordt aangevoerd dat de vrijstelling van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 21/2004 (hierna: „litigieuze vrijstelling”) gepaard gaat met een verschil in behandeling dat niet gerechtvaardigd is. Anderzijds discrimineren de in die verordening vastgestelde litigieuze verplichtingen houders van schapen en geiten ten opzichte van de houders van runderen en varkens.

Litigieuze vrijstelling

80 Schaible voert aan dat de litigieuze vrijstelling, die lidstaten met een kleinere schapen- of geitenpopulatie toestaat elektronische identificatie facultatief te stellen, een discriminatie vormt en veehouders in lidstaten die het systeem niet hebben ingevoerd, een concurrentievoordeel verschaft ten opzichte van de andere veehouders in de Unie. Volgens hem zijn de aan de houders opgelegde lasten en het risico van epizoötieën in de twee categorieën lidstaten even groot.

81 Wat de beweringen van Schaible betreft, moet worden opgemerkt dat in casu vaststaat dat de litigieuze vrijstelling leidt tot een verschil in juridische behandeling van veehouders naargelang in welke categorie lidstaat zij zijn gevestigd.

82 Evenwel moet worden vastgesteld dat het criterium waarop de litigieuze vrijstelling is gebaseerd, objectief en redelijk is.

83 Om te beginnen zijn de in artikel 9, lid 3, van verordening nr. 21/2004 bedoelde drempels immers volstrekt objectieve criteria. Zo kunnen de lidstaten die ongeacht hun absolute geografische omvang aan deze criteria voldoen en kiezen voor de litigieuze vrijstelling, in de toekomst elektronische identificatie invoeren indien de relevante omstandigheden veranderen, en dienen zij dit zelfs te doen indien hun dierpopulatie de betrokken drempel overschrijdt.

84 Voorts zijn de drempels waarin is voorzien bij de litigieuze vrijstelling redelijk en evenredig aan de doelstellingen van verordening nr. 21/2004, gezien het feit dat, zoals de Commissie benadrukt, in het geval van een kleinere veestapel die niet bestemd is voor het intracommunautaire handelsverkeer, op nationaal niveau niet de schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd die het mogelijk maken de kosten van het elektronische systeem in de hand te houden.

85 Met betrekking tot de kosten brengt de Raad terecht in herinnering, dat in lidstaten met een kleinere veestapel, de financiële last verbonden aan het uitroeien en verwijderen bij een uitbraak van ernstige epizoötieën lager kan uitvallen dan de kosten voor het opzetten van een dergelijk systeem van elektronische identificatie. Gesteld al dat er een verhoogd besmettingsrisico bestaat, zou dit risico op deze wijze beperkt blijven tot het grondgebied van de lidstaten die voor de litigieuze vrijstelling hebben gekozen en dus aanvaarden dat zij bij het uitbreken van een epizoötie het hoofd zullen moeten bieden aan dergelijke financiële lasten.

86 Aangezien de litigieuze vrijstelling de lidstaten alleen de mogelijkheid biedt om de individuele elektronische identificatie facultatief te stellen voor dieren die niet aan het intracommunautaire handelsverkeer deelnemen, moet in navolging van de Franse regering worden vastgesteld dat een houder die is gevestigd in een lidstaat waar bedoelde identificatie verplicht is, geen enkel economisch nadeel ondervindt van de gevolgen van deze verplichting in combinatie met de litigieuze vrijstelling. Elk dier dat in die lidstaat wordt ingevoerd moet immers noodzakelijkerwijs elektronisch zijn geïdentificeerd, zelfs indien het afkomstig is uit een lidstaat waar, op grond van die vrijstelling, een individuele elektronische identificatie niet verplicht is voor dieren die niet deelnemen aan het intracommunautaire handelsverkeer.

87 Ten slotte zij eraan herinnerd dat het discriminatieverbod volgens vaste rechtspraak geen betrekking heeft op eventuele verschillen in behandeling welke van lidstaat tot lidstaat kunnen voortvloeien uit verschillen tussen de wettelijke regelingen van de verschillende lidstaten, mits deze regelingen op dezelfde wijze gelden voor al degenen op wie zij van toepassing zijn (arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, Jurispr. blz. I-6355, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof heeft geoordeeld dat, hoewel dat beginsel in het kader van de uitlegging van de bepalingen van het Unierecht is ontwikkeld met het oog op de beoordeling van de verenigbaarheid van nationale wetgeving met het beginsel van non-discriminatie, dat niet anders kan zijn bij de beoordeling van de geldigheid van de bepaling van Unierecht die de lidstaten een zekere beoordelingsmarge toekent uit hoofde waarvan zij deze uiteenlopende regelingen vaststellen (zie, naar analogie, arrest van 19 september 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, punten 35 en 36).

88 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de litigieuze vrijstelling zouden kunnen aantasten op grond van het discriminerende karakter ervan.

Vermeende discriminatie van de houders van schapen en geiten ten opzichte van de houders van runderen en varkens

89 Schaible merkt op dat de verplichting om elk dier elektronisch te identificeren niet geldt voor runderen en varkenshouders, niettegenstaande dat deze dieren evenzo blootstaan aan epizoötieën als schapen en geiten. Hij meent dat het systeem van bedrijfsidentificatie het mogelijk maakt doeltreffend epizoötieën bij varkens te bestrijden. Schaible betoogt dat niet wordt gedacht aan de invoering van een verplicht systeem van elektronische identificatie voor runderen en dat uit het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 augustus 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1760/2000 wat betreft de elektronische identificatie van runderen en tot schrapping van de bepalingen inzake de facultatieve etikettering van rundvlees [COM(2011) 525 definitief], blijkt dat de Commissie voorstelt om te blijven bij de elektronische identificatie van runderen op vrijwillige basis vanwege, met name, problemen die waren opgetreden in verband met de verplichte individuele identificatie van schapen en geiten. Hij is van mening dat het beleid van de Unie op dit domein incoherent is en dat de Unie met een onvoldoende ontwikkelde technologie experimenteert in een sector waarin de landbouwers over weinig invloed beschikken.

90 De Franse en de Nederlandse regering vestigen de aandacht op de verschillen die, enerzijds, de schapen- en geitensector en, anderzijds, de rundersector en de varkenssector kenmerken. Zij onderstrepen de bijzonderheden van deze verschillende soorten dieren op het stuk van de teelt en het vervoer ervan, de handel erin, de ziekten waarvoor zij vatbaar zijn en de risicoprofielen die zij hebben. Met name worden schapen en geiten doorgaans vaker vervoerd dan runderen en varkens, en zij worden, anders dan runderen en varkens, ook vaker in bijzonder grote groepen op veilingen verhandeld. Bovendien wisselen groepen schapen en geiten vaker van samenstelling dan groepen runderen en varkens. Wat mond- en klauwzeer betreft, is het risico van besmetting bij schapen en geiten groter dan bij varkens. Deze omstandigheden maken het moeilijker om elk schaap of elke geit te identificeren en te traceren.

91 In dat verband zij opgemerkt dat de Uniewetgever, wanneer hij een complexe regeling moet herstructureren of opzetten, daarbij in etappen te werk kan gaan en de opgedane ervaring als leidraad kan nemen, voor zover de wetgever zijn keuze baseert op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel (zie in die zin arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., reeds aangehaald, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 In verband met de in de punten 89 en 90 van het onderhavige arrest vermelde stellingen betreffende de gelijkenissen en de verschillen tussen, enerzijds, schapen en geiten en, anderzijds, runderen en varkens, moet worden vastgesteld dat er, in weerwil van een aantal gelijkenissen tussen deze diverse types

zoogdieren, sprake is van verschillen die voor elke diersoort een eigen regelgevingskader rechtvaardigen. De historische context van de mond- en klauwzeercrisis van 2001 in aanmerking genomen, was de Uniewetgever gerechtigd, met verordening nr. 21/2004 een specifieke wettelijke regeling in te voeren die voorziet in elektronische identificatie van de soorten die door die crisis bijzonder werden getroffen.

- 93 Bijgevolg was de Raad niet verplicht te weigeren, op voorstel van de Commissie verordening nr. 21/2004 betreffende de invoering van de elektronische identificatie van schapen en geiten vast te stellen, op grond dat de werkingssfeer ervan te beperkt was.
- 94 Evenwel moet worden opgemerkt dat de wetgever bij de invoering van de elektronische identificatie weliswaar voor een dergelijke geleidelijke aanpak mocht kiezen, maar dat hij, gelet op de doelstellingen van verordening nr. 21/2004, moet nagaan of de evaluatie van de ingevoerde maatregelen nodig is, met name met betrekking tot de vrijwillige dan wel verplichte aard van de elektronische identificatie (zie, naar analogie, arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., reeds aangehaald, punt 62).
- 95 Derhalve moet worden vastgesteld dat die verordening de houders van schapen en geiten niet discrimineert ten opzichte van de houders van runderen en varkens.
- 96 In die omstandigheden is niet bewezen dat de vrijstelling en de litigieuze verplichtingen waarin is voorzien bij verordening nr. 21/2004, inbreuk maken op het beginsel van gelijke behandeling.
- 97 Uit een en ander volgt dat bij onderzoek van de prejudiciële vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van de artikelen 3, lid 1, 4, lid 2, 5, lid 1, en 9, lid 3, eerste alinea, van, en bijlage B, punt 2, bij verordening nr. 21/2004.

Kosten

- 98 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de prejudiciële vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van de artikelen 3, lid 1, 4, lid 2, 5, lid 1, en 9, lid 3, eerste alinea, van, en bijlage B, punt 2, bij verordening (EG) nr. 21/2004 van de Raad van 17 december 2003 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 en de richtlijnen 92/102/EEG en 64/432/EEG, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 933/2008 van de Commissie van 23 september 2008.

ondertekeningen