



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 17 października 2013 r. \*

Odesłanie prejudycjalne — Rolnictwo — Rozporządzenie (WE) nr 21/2004 — System identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz — Obowiązek elektronicznego indywidualnego znakowania — Obowiązek prowadzenia rejestru gospodarstwa — Ważność — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Swoboda przedsiębiorczości — Proporcjonalność — Równość traktowania

W sprawie C-101/12

mającej za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Stuttgart (Niemcy) postanowieniem z dnia 9 lutego 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 lutego 2012 r., w postępowaniu:

**Herbert Schaible**

przeciwko

**Land Baden-Württemberg,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca), A. Rosas, D. Šváby i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 marca 2013 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu H. Schaiblego przez M. Winkelmüllera, Rechtsanwalt,
- w imieniu Land Baden-Württemberg przez C. Taubald, Rechtsanwältin,
- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a oraz C. Candat, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez B. Koopman oraz C. Wissels, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę oraz M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová oraz R. Wiemann, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. von Rintelena oraz B. Burggraafa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 maja 2013 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 oraz art. 9 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r. ustanawiającego system identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG (Dz.U. 2004, L 5, s. 8), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 933/2008 z dnia 23 września 2008 r. (Dz.U. L 256, s. 5) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 21/2004”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między H. Schaiblem i Land Baden-Württemberg (krajem związkowym Badenia-Wirtembergia) w kwestii zgodności tych przepisów z pierwotnym prawem Unii.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Zgodnie z art. 1 i art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami i mając na względzie wprowadzenie rynku wewnętrznego (Dz.U. L 224, s. 29), zniesienie tych kontroli na granicach państw członkowskich wiąże się z koniecznością identyfikacji zwierząt zgodnie z wymaganiami uregulowań Wspólnoty i z koniecznością rejestrowania zwierząt w taki sposób, by można było odnaleźć gospodarstwo początkowe lub tranzytowe, centrum względnie organizację.
- 4 Motywy 1, 3, 7 i 11 rozporządzenia nr 21/2004 stanowią:

„(1) Artykuł 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 90/425/EWG [...] stanowi, że zwierzęta mające stanowić przedmiot handlu wewnątrzwspólnotowego muszą być identyfikowane [znakowane] zgodnie z wymaganiami zasad [uregulowań] Wspólnoty i rejestrowane w taki sposób, by można było odnaleźć gospodarstwo początkowe lub tranzytowe, centrum względnie organizację [...].

[...]

- (3) Przepisy dotyczące identyfikacji [znakowania] i rejestracji owiec i kóz zostały ustanowione w dyrektywie Rady 92/102/EWG [z dnia 27 listopada 1992 r. w sprawie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz.U. L 355, s. 32)]. W przypadku owiec i kóz doświadczenie, a zwłaszcza kryzys związany z epidemią pryszczycy, wykazało, że dyrektywa 92/102/EWG nie została wprowadzona w życie w sposób zadowalający i wymaga udoskonaleń. Dlatego należy ustanowić surowsze i bardziej konkretne przepisy, jak to zostało uczynione dla bydła na mocy rozporządzenia (WE)

nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiającego system identyfikacji i rejestracji bydła [i dotyczącego etykietowania mięsa wołowego i produktów na bazie mięsa wołowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz.U. L 204, s. 1)].

[...]

(7) W 1998 r. Komisja uruchomiła duży projekt, dotyczący elektronicznej identyfikacji zwierząt (IDEA) i zakończyła przygotowywanie raportu końcowego dnia 30 kwietnia 2002. Projekt wykazał, iż można znacznie ulepszyć system identyfikacji owiec i kóz, stosując dla tych zwierząt elektroniczne identyfikatory, pod warunkiem że zostaną spełnione pewne warunki dotyczące środków towarzyszących.

[...]

(11) W państwach członkowskich o stosunkowo małych populacjach owiec i kóz wprowadzenie systemu identyfikacji elektronicznej może nie być uzasadnione. Należy zatem pozwolić tym państwom członkowskim, by system ten był nieobowiązkowy. Należy zapewnić możliwość wprowadzenia szybkiej procedury dostosowywania progów demograficznych, poniżej których identyfikacja elektroniczna może być nieobowiązkowa”.

5 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 21/2004 stanowi:

„Każde państwo członkowskie ustanowi system identyfikacji i rejestracji owiec i kóz zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia”.

6 Zgodnie z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia:

„System identyfikacji i rejestracji mięsa wołowego obejmuje następujące elementy:

- a) środek identyfikujący, mający zidentyfikować dane zwierzę;
- b) aktualny rejestr prowadzony dla każdego gospodarstwa;
- c) dokumenty dotyczące przewozów;
- d) centralny rejestr lub komputerowa baza danych”.

7 Artykuł 4 rozporządzenia stanowi, co następuje:

„1. Wszystkie zwierzęta w gospodarstwie urodzone po 9 lipca 2005 r. znakowane są zgodnie z ust. 2 w okresie, który zostanie ustalony przez państwo członkowskie, trwającym od urodzenia zwierzęcia, a w każdym razie przed opuszczeniem przez zwierzę gospodarstwa, w którym się urodziło [...]”.

W drodze odstępstwa państwa członkowskie mogą przedłużyć ten okres, który nie może jednakże przekraczać dziewięciu miesięcy, w przypadku zwierząt trzymanyh w warunkach hodowli ekstensywnej lub hodowli prowadzonej na otwartej przestrzeni. Zainteresowane państwa członkowskie poinformują Komisję o przyznaniu odstępstwa. W razie konieczności przepisy wykonawcze mogą zostać ustanowione zgodnie z procedurą określoną w art. 13. ust. 2.

2.

- a) Zwierzęta są znakowane przy pomocy pierwszego sposobu identyfikacji, który spełnia warunki części A.1 – A.3 załącznika, oraz

- b) przy pomocy drugiego sposobu identyfikacji zatwierdzonego przez właściwe władze i posiadającego cechy wymienione w części A.4 załącznika.
- c) Jednakże przed datą wymienioną w art. 9 ust. 3, drugi sposób identyfikacji może być zastąpiony systemem przedstawionym w części A.5 załącznika, z wyjątkiem zwierząt będących przedmiotem handlu wewnątrzspółnotowego.[...]

3. Jednakże dla zwierząt przeznaczonych na rzeź przed ukończeniem wieku 12 miesięcy i nieprzeznaczonych ani do handlu wewnątrzspółnotowego ani do wywozu do państw trzecich, metoda identyfikacji opisana w części A.7 załącznika może zostać zatwierdzona przez właściwe władze jako alternatywna dla metod identyfikacji wymienionych w ust. 2.

[...]”.

- 8 Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 21/2004, każdy hodowca zwierząt, z wyjątkiem przewoźników, prowadzi aktualny rejestr zawierający przynajmniej informacje wymienione w części B załącznika do tego rozporządzenia.
- 9 Artykuł 9 ust. 3 rozporządzenia stanowi:

„Od dnia 31 grudnia 2009 r. oznakowanie elektroniczne zgodnie ze wskazówkami wymienionymi w ust. 1 i zgodnie z odpowiednimi przepisami części A załącznika staną się obowiązkowe dla wszystkich zwierząt.

Jednakże państwa członkowskie, w których całkowita liczba owiec i kóz wynosi 600 000 lub mniej, mogą uznać takie oznakowanie elektroniczne za nieobowiązkowe dla zwierząt niepodlegających handlowi wewnątrzspółnotowemu.

Państwa członkowskie, w których całkowita liczba kóz wynosi 160 000 lub mniej, mogą również uznać takie oznakowanie elektroniczne za nieobowiązkowe dla kóz niepodlegających handlowi wewnątrzspółnotowemu”.

- 10 Część A załącznika do rozporządzenia nr 21/2004, do którego odsyła dotyczący indywidualnego znakowania art. 4 tego aktu, określa środki identyfikacyjne i przewiduje w szczególności, że środki te powinny być skonstruowane w taki sposób, aby zawierały przynajmniej jeden widoczny i jeden czytelny elektronicznie znak, jak również informacje dostarczone za pomocą kodów określonych przez te środki identyfikacyjne, kryteria, którym muszą odpowiadać pierwsze i drugie środki identyfikacyjne oraz kryteria techniczne urządzeń elektronicznych.
- 11 Część B załącznika do rozporządzenia nr 21/2004, do którego odsyła się w jego art. 5 dotyczącym rejestru prowadzonego dla gospodarstwa, wymienia minimalne informacje, jakie musi zawierać ten rejestr.

#### *Prawo niemieckie*

- 12 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że przepisy krajowe przyjęte na podstawie rozporządzenia nr 21/2004 stanowią, że każde zwierzę podlega oznakowaniu dwoma środkami identyfikacyjnymi przy pomocy dwunastocyfrowego kodu. Jednym z tych środków jest kolczyk z czarnym napisem na żółtym tle, a drugim elektroniczne oznakowanie przy pomocy kolczyka z urządzeniem radiolokacyjnym lub kapsułki ceramicznej (bolus).

- 13 Ponadto indywidualne środki identyfikacyjne zwierząt muszą zostać wpisane do rejestru gospodarstwa, który musi zawierać w szczególności kod identyfikacyjny gospodarstwa, w przypadku zwierząt opuszczających gospodarstwo – kod identyfikacyjny gospodarstwa przeznaczenia, w przypadku zwierząt przybywających do gospodarstwa – kod identyfikacyjny gospodarstwa pochodzenia, kod identyfikacyjny zwierzęcia, rok urodzenia i datę znakowania, miesiąc i rok zgonu zwierzęcia, o ile umarło ono w gospodarstwie, oraz rasę i genotyp zwierzęcia, jeżeli jest znany.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 14 Herbert Schaible, hodowca owiec posiadający stado 450 owiec, wystąpił do sądu odsyłającego ze skargą, mocą której żąda stwierdzenia, że nie podlega obowiązkowi indywidualnego znakowania swoich zwierząt, elektronicznego indywidualnego znakowania zwierząt i prowadzenia rejestru gospodarstwa C na podstawie rozporządzenia nr 21/2004.
- 15 Land Baden-Württemberg wnosi o oddalenie tej skargi.
- 16 W świetle wątpliwości co do zakresu spornych przepisów rozporządzenia nr 21/2004, Verwaltungsgericht Stuttgart (sąd administracyjny w Stuttgarcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy [...] obowiązek indywidualnego znakowania zwierząt na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 21/2004,
- 2) [...] obowiązek elektronicznego, indywidualnego znakowania zwierząt na podstawie art. 9 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 21/2004 [...],
- 3) [...] obowiązek prowadzenia rejestru gospodarstwa [...] na podstawie art. 5 ust. 1 w związku z pkt 2 części B załącznika do rozporządzenia nr 21/2004

są zgodne z mającym wyższą rangę prawem Unii i w związku z tym ważne?”.

### **W przedmiocie wniosku o ponowne otwarcie ustnego etapu postępowania**

- 17 Odrębnym pismem złożonym do sekretariatu Trybunału w dniu 8 lipca 2013 r. H. Schaible wystąpił z wnioskiem o ponowne otwarcie ustnej części postępowania, podnosząc możliwość, że Trybunałowi nie dostarczono wystarczających wyjaśnień w przedmiocie dwóch punktów argumentacji Rady Unii Europejskiej i Komisji, które mogłyby stanowić zasadnicze czynniki dla wydania wyroku.
- 18 Po pierwsze, H. Schaible podnosi, że wbrew temu, co podnosiły na rozprawie instytucje, i że jak wynika z projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zdrowia zwierząt [COM(2013) 260 final], nie jest przewidziana jakakolwiek reforma ustawodawcza w celu rozszerzenia elektronicznego indywidualnego znakowania także na trzodę chlewną. Po drugie, możliwe jest, zdaniem H. Schaiblego, wyinterpretowanie z tego projektu rozporządzenia, że Komisja już nie twierdzi, jakoby konieczne były elektroniczne i indywidualne znakowania dla celów skutecznej walki z chorobami zwierząt oraz że Komisja w pełni świadoma koniecznych jeszcze do pokonania technicznych trudności związanych z elektroniczną identyfikacją zwierząt, zamierza przeprowadzić analizę wykonalności i ocenę skutków przed przystąpieniem do zbudowania zintegrowanych systemów elektronicznych ułatwiających przesledzenie pochodzenia zwierząt.
- 19 Zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem może on, w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu lub otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy

nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

- 20 W niniejszej sprawie Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, uznaje, że dysponuje wszystkimi elementami koniecznymi do wydania rozstrzygnięcia oraz że z wniosku H. Schaiblego nie wynika ani nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla wyroku, ani argument, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami, w oparciu o który należałoby wydać rozstrzygnięcie w sprawie.
- 21 W tych okolicznościach nie można uwzględnić wniosku H. Schaiblego o zarządzenie otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 22 Poprzez swoje pytania prejudycjalne sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału o dokonanie oceny ważności art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 3 akapit pierwszy, jak również pkt 2 części B załącznika do rozporządzenia nr 21/2004 w świetle wolności prowadzenia działalności gospodarczej i zasady równego traktowania.
- 23 Zdaniem tego sądu obowiązki, jakim podlegają hodowcy kóz i owiec na podstawie tych przepisów rozporządzenia nr 21/2004, tj. indywidualne znakowanie zwierząt, ich elektroniczne indywidualne znakowanie oraz prowadzenie na bieżąco rejestru (zwane dalej „spornymi obowiązkami”) mogą, po pierwsze, stanowić naruszenie przepisów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), ustanawiającą wolność prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na fakt nieproporcjonalnej ingerencji w prawa tych hodowców i, po drugie, mieć dyskryminacyjny charakter.

### *W przedmiocie wolności prowadzenia działalności gospodarczej*

- 24 Zgodnie z art. 16 karty wolność prowadzenia działalności gospodarczej jest uznana na podstawie prawa Unii.
- 25 Ochrona wynikająca z rzeczoności art. 16 obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej i zawodowej, swobodę zawierania umów i wolność konkurencji, co wynika z wyjaśnień do tego artykułu, które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i z art. 52 ust. 7 karty należy brać pod uwagę przy jej wykładni (wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie C-283/11 Sky Österreich, pkt 42).
- 26 Przepisy rozporządzenia nr 21/2004 będące przedmiotem postępowania głównego nakładają na hodowców owiec i kóz obowiązki w zakresie indywidualnego elektronicznego znakowania zwierząt oraz prowadzenia aktualnego rejestru gospodarstwa. Odnosnie zatem do hodowców zwierząt dla celów handlowych przepisy te mogą ograniczyć wykonywanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej.
- 27 Niemniej jednak art. 52 ust. 1 karty dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw takich jak wolność prowadzenia działalności gospodarczej, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności oraz z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię Europejską lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09 Volker und Markus Schecke i Eifert, Zb.Orz. s. I-11063, pkt 65; ww. wyrok w sprawie Sky Österreich, pkt 48).

- 28 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie jest uprawnieniem bezwzględny. Może ona podlegać różnorodnym ingerencjom władz publicznych, które mają prawo ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Sky Österreich, pkt 45, 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada ta wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym dane przepisy mają służyć, przy czym gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej restrykcyjne, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 45; z dnia 23 października 2012 r. w sprawach połączonych C-581/10 i C-629/10 Nelson i in., pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo; a także ww. wyrok w sprawie Sky Österreich, pkt 50).
- 30 Na wstępie, odnośnie do celów rozporządzenia nr 21/2004 oraz kwestii, czy środki ustanowione przez to rozporządzenie nadają się do wykonania, należy, po pierwsze, przypomnieć motyw 1 i 3 tego aktu, z których wynika, że prawodawca Unii zamierza zapobiec możliwości rozprzestrzenienia się chorób zakaźnych, w szczególności pryszczycy, która spowodowała w 2001 r. kryzys w populacji owiec i kóz, w kontekście utworzenia rynku wewnętrznego wymiany tych zwierząt i ich produktów.
- 31 Wylimitowanie ryzyka chorób zwierzęcych w przypadku owiec i kóz, jak również urzeczywistnienie rynku wewnętrznego w ich sektorze nie było jeszcze ukończone w chwili przyjęcia rozporządzenia nr 21/2004.
- 32 W celu zagwarantowania dobrego funkcjonowania rynku zwierząt i ich produktów dyrektywa 90/425 wylimitowała przeszkody weterynaryjne i zootechniczne, które zakłócały rozwój wymiany wewnątrzspółnotowej. Zgodnie z art. 1 i art. 3 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy zlikwidowanie kontroli na granicach między państwami członkowskimi powoduje konieczność, żeby zwierzęta były zidentyfikowane zgodnie z wymaganiami zasad Unii oraz zarejestrowane w taki sposób, by można było odnaleźć gospodarstwo początkowe lub tranzytowe, centrum względnie organizację.
- 33 W pierwszym okresie identyfikacja i rejestracja zwierząt z gatunku owiec i kóz była uregulowana w dyrektywie 92/102. System ten był oparty na identyfikacji zwierząt według gospodarstwa. Artykuł 4 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy przewidywał, że każdy hodowca zwierząt powinien prowadzić rejestr zawierający co najmniej łączną liczbę owiec i kóz znajdujących się każdego roku w jego gospodarstwie a art. 5 ust. 3 tej dyrektywy stawiał wymóg, aby owce i kozy były oznakowane za pomocą kolczyków lub tatuażu umożliwiających przyporządkowanie tych zwierząt do gospodarstwa, z którego pochodzą.
- 34 Niemniej jednak, po epidemii pryszczycy, która miała miejsce w trakcie 2001 roku, okazało się, że realizacja podwójnego celu zapobiegania epidemiom dotyczącym owce i kozy oraz stworzenie funkcjonującego bez przeszkód rynku wewnętrznego tych zwierząt zostałyby osiągnięte jedynie poprzez wzmocnienie systemu ustanowionego dyrektywą 92/102. To w tej perspektywie prawodawca Unii, przyjmując rozporządzenie nr 21/2004, wprowadził nowy system identyfikacji i rejestracji owiec i kóz.
- 35 Ochrona sanitarna, walka przeciwko chorobom zwierząt, dobro zwierząt – cele, które się pokrywają – stanowią uzasadnione cele interesu ogólnego prawa Unii, tak samo jak zakończenie w danym sektorze rolniczego rynku wewnętrznego (zob. podobnie odnośnie do ochrony sanitarnej wyrok z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-2257, pkt 48; z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawach połączonych C-20/00 i C-64/00 Booker Aquaculture i Hydro Seafood, Rec. s. I-7411, pkt 78, oraz – odnośnie do dobra zwierząt – wyroki: z dnia 17 stycznia 2008 r.

w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex Agrar Handel i ZVK, Zb.Orz. s. I-69, pkt 22; a także z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel, Zb.Orz. s. I-4475, pkt 27).

- 36 Po dokonaniu tej konstatacji należy w drugiej kolejności zbadać, czy środki urzeczywistnione przez rozporządzenie nr 21/2004 nadają się do zrealizowania tych celów.
- 37 System wprowadzony przez to rozporządzenie koncentruje się na indywidualnym znakowaniu każdego zwierzęcia za pomocą dwóch identyfikatorów. Z zastrzeżeniem pewnych wyjątków te dwa identyfikatory to tradycyjny kolczyk do uszu oraz urządzenie elektroniczne w formie elektronicznego kolczyka, kapsułki ceramicznej (bolus), wszczepianego elektronicznego przekaźnika lub znaku elektronicznego na pęcinie, które odczytać można za pomocą specjalnych elektronicznych czytników. Dane każdego zwierzęcia muszą być również zapisane w rejestrze gospodarstwa. Ponadto, gdy zwierzęta opuszczą gospodarstwo, zmiana miejsca ich pobytu rejestrowana jest w dokumencie towarzyszącym zwierzęciu. Co więcej, od każdego państwa członkowskiego jest wymagane założenie centralnego rejestru lub komputerowej bazy danych zawierających wszystkie gospodarstwa znajdujące się na jego terytorium oraz przeprowadzanie, w regularnych odstępach czasu, inwentaryzacji zwierząt trzymanyh w gospodarstwach.
- 38 Herbert Schaible uważa, że taki system nie jest właściwy dla osiągnięcia celu kontroli chorób zwierząt. Ponadto podnosi on, że system ten jest niewydajny, ponieważ 5% elektronicznych środków identyfikacji związanych ze zwierzętami z czasem ulegają utracie albo stają się wadliwe.
- 39 Jeśli chodzi o indywidualne znakowanie zwierząt, należy stwierdzić, że pozwala ono na system kontroli i śledzenia pochodzenia każdego zwierzęcia, co ma podstawowe znaczenie w przypadku masowych chorób zwierząt. Elektroniczny środek identyfikacji czyni bardziej skuteczną walkę przeciwko chorobom zakaźnym, ponieważ gwarantuje on większą niezawodność i większą szybkość przekazywania danych.
- 40 Odnośnie do obowiązku prowadzenia rejestru dla każdego gospodarstwa należy stwierdzić, że rządem francuskim, że dane rejestrowane przez identyfikatory muszą zostać wprowadzone do dokumentu, który można szybko zaktualizować i do którego właściwe władze mogą, na żądanie, uzyskać łatwy dostęp. System ten pozwala w ten sposób ustalić miejsce pochodzenia każdego zwierzęcia oraz różne miejsca, które zwierzę przemierzyło. W przypadku choroby zwierzęcej informacje te mają podstawowe znaczenie dla dokonania szczegółowych badań epidemiologicznych, określenia niebezpiecznych kontaktów mogących spowodować rozprzestrzenienia się choroby i, w konsekwencji, pozwolić odpowiednim władzom na powzięcie środków koniecznych w celu uniknięcia rozprzestrzenienia się choroby zakaźnej. Należy dodać odnośnie do chorób zwierząt, że zgodnie z motywem 4 dyrektywy Rady 2003/50/WE z dnia 11 czerwca 2003 r. zmieniającej dyrektywę 91/68/EWG w zakresie wzmocnienia kontroli przemieszczania owiec i kóz (Dz.U. L 169, s. 51), przemieszczanie owiec w dużej mierze przyczyniło się do rozprzestrzenienia pryszczycy w niektórych częściach Unii podczas wybuchu epidemii w 2001 r.
- 41 Jeśli chodzi o twierdzenia dotyczące wad technicznych systemu identyfikacji, nawet gdyby przyjąć, że pewien odsetek środków identyfikacji elektronicznej zwierząt ulegający utracie lub który staje się z czasem wadliwy może osiągnąć poziom wskazany przez H. Schaiblego, takie usterki nie stanowią jednak same w sobie dowodu na to, że system jest całkowicie nieprzydatny.
- 42 Należy zatem podsumować, że obowiązki w ramach systemu ustanowionego przez rozporządzenie nr 21/2004 są odpowiednie w celu osiągnięcia celu kontroli chorób zwierząt oraz że nie przyjęto żadnego argumentu, który byłby w stanie podważyć skuteczność tego systemu jako całości.



- 43 Jeśli chodzi następnie o kwestię, czy środki ustanowione mocą rozporządzenia nr 21/2004 są konieczne dla realizacji celu zamierzonego przez ten akt, oraz o kwestię ewentualnego nieproporcjonalnego charakteru spornych obowiązków, należy zbadać trzy grupy zarzutów podniesionych przez H. Schaiblego.
- 44 Po pierwsze, podnosi on, że stary system identyfikacji gospodarstwa, który pozwalał na skuteczne prześledzenie zwierząt oraz na skuteczną walkę z chorobami zwierząt, okazał się w praktyce odpowiedni. Herbert Schaible uważa, że wybuch epidemii pryszczycy w 2001 r. nie podważa tego systemu, ponieważ przyczyny tej epidemii sprowadzały się do tego, że obowiązujące w tym czasie przepisy nie zostały właściwie wprowadzone w życie, a nie z powodu wadliwości systemu jako takiego. W związku z tym jego zdaniem gruntowna przebudowa systemu przez prawodawcę Unii nie była konieczna, skoro właściwe wprowadzenie w życie i stosowanie mniej rygorystycznych przepisów ustanowionych w dyrektywie 92/102 byłoby wystarczające do zapewnienia osiągnięcia zamierzonych celów.
- 45 Po drugie, H. Schaible podnosi, że sporne obowiązki są nadmiernie kosztowne dla hodowców zwierząt nie tylko ze względu na dodatkowe urządzenia, które zobowiązani są zakupić, czyli w szczególności urządzenia radiolokacyjne i czytniki itd., ale również z powodu znacznego nakładu pracy, którego wymaga korzystanie z tych urządzeń, czyli założenie urządzenia radiolokacyjnego, wpisywanie kodów do rejestru prowadzonego dla gospodarstwa, prowadzenie rejestru, obsługa czytników oraz częstsze korzystanie z usług personelu wyspecjalizowanego, takiego jak specjaliści informatycy i lekarze weterynarii.
- 46 Po trzecie, H. Schaible uważa, że sporne obowiązki są niezgodne z zasadami przewodnimi dotyczącymi dobrostanu zwierząt, gdyż stosowanie urządzeń radiolokacyjnych skutkuje dużą ilością rannych zwierząt. Przypomina on, że w ramach poprzedniego systemu stosowano jednorazowe oznaczenie identyfikacyjne względem każdego zwierzęcia, pozwalając na zredukowanie o 50% ryzyka zranienia uszu oraz że nieelektroniczne oznaczenia na uszach powodowały znacznie mniej przypadków zapalenia. Dodaje on, że kapsułki ceramiczne mogą zostać odrzucone w trakcie przeżuwania albo trawienia oraz że elektroniczne znaki identyfikacyjne umocowane na chrząstce zwierząt za pomocą plastikowej opaski mogą spowodować szczególne ryzyko zranień.
- 47 Należy przypomnieć w odniesieniu do sądowej kontroli ważności przepisów rozporządzenia, że Trybunał, kiedy dokonuje oceny proporcjonalności środków ustanowionych przez te przepisy, uznaje, że prawodawcy Unii przysługuje w ramach wykonywania przyznanego mu kompetencji szeroki zakres swobodnego uznania w dziedzinie wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji (zob. podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 Vodafone i in., Zb.Orz. s. I-4999, pkt 51, 52).
- 48 W dziedzinie rolnictwa prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania, odpowiadającym odpowiedzialności politycznej, jaką nakładają na niego art. 40–43 TFUE. W konsekwencji kontrola Trybunału ogranicza się do sprawdzenia, czy ten prawodawca nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu zakresu uznania (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-221/09 AJD Tuna, Zb.Orz. s. I-1655, pkt 80; z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-545/11 Agrargenossenschaft Neuzelle, pkt 43).
- 49 Jednakże, nawet posiadając tego rodzaju uprawnienia, prawodawca Unii jest zobowiązany do oparcia swej decyzji na obiektywnych kryteriach i w ramach analizy ograniczeń wynikających z różnych, możliwych do zastosowania środków, powinien on zbadać, czy cele zamierzone w przyjętym środku mogą uzasadniać powstanie negatywnych skutków gospodarczych, nawet znaczących, po stronie niektórych podmiotów gospodarczych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Vodafone i in., pkt 53).

- 50 Jednakże należy stwierdzić, że zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu i nie może w szczególności zależeć od wniosków a posteriori dotyczących jego skuteczności. W sytuacji gdy prawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można przewidzieć dokładnie, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, jeżeli w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 Agrarproduktion Staebelow, Zb.Orz. s. I-679, pkt 38; z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-309/10 Agrana Zucker, Zb.Orz. s. I-7333, pkt 45).
- 51 W konsekwencji właśnie w tych ramach należy przeprowadzić kontrolę Trybunału dotyczącą proporcjonalności przepisów rozporządzenia nr 21/2004.
- 52 Odnośnie do utrzymywanego adekwatnego charakteru starego systemu należy stwierdzić, że zważywszy na kontekst zoosanitarny, epizootyczny, gospodarczy i społeczny charakteryzujący okres przygotowawczy i moment przyjęcia rozporządzenia nr 21/2004, prawodawca Unii słusznie uznał, że nawet zakładając, iż zasady systemu ustanowionego przez dyrektywę 92/102 mogły być zrealizowane w sposób bardziej prawidłowy, zasady te oraz ten system wymagały zrewidowania.
- 53 Podczas epidemii w roku 2001 – jak przypominała Rada – z powodu owiec, których identyfikacja była niemożliwa, i braku możliwości prześledzenia pochodzenia trzeba było przeprowadzić systematyczny ubój kilku milionów zwierząt, żeby odkryć następnie, że spora liczba spośród nich nie była zainfekowana. Było konieczne odwołanie się do różnych ograniczeń w ramach Unii oraz do zakazu na skalę światową wszelkiego eksportu bydła, mięsa i produktów zwierzęcych ze Zjednoczonego Królestwa. Środki te spowodowały poważne straty dla sektora rolnospożywczego oraz dla budżetów państw członkowskich Unii.
- 54 Z pkt 9 sprawozdania specjalnego nr 8/2004 Trybunału Obrachunkowego na temat zarządzania i nadzoru Komisji w zakresie działań i wydatków w zwalczaniu pryszczycy, wraz z odpowiedziami Komisji (Dz.U. 2005, C 54, s. 1) wynika, że jeśli chodzi o sam kryzys w roku 2001, ogólna kwota wydatków zadeklarowanych przez państwa członkowskie na rekompensaty w związku z ubojem, utylizacją zwierząt, dezynfekcją gospodarstw i urzędzeń wynosiła 2 693,4 mln EUR. Sprawozdanie to wskazuje również w pkt 36, że przepisy Unii nie wymagały znakowania indywidualnego owiec oraz że ponadto ich identyfikacja w oparciu o grupy wykazywała luki, co powodowało utrudnienia w prześledzeniu pochodzenia podejrzanych zwierząt i opóźniało ich ubój.
- 55 Ponadto już w 1998 r., przed epidemią z roku 2001, Komisja uruchomiła projekt IDEA, koordynowany przez Wspólne Centrum Badawcze Unii, którego sprawozdanie sporządzono w dniu 30 kwietnia 2002. Jeden z wniosków sprawozdania końcowego IDEA sprowadzał się do tego, że różne choroby bydła zadeklarowane w Unii wykazały, że wykorzystywane w tamtym okresie systemy identyfikacji nie były wystarczająco skuteczne i były za słabe w celu umożliwienia prześledzenia pochodzenia zwierząt oraz w celu prawidłowego nadzoru weterynaryjnego gatunków zwierząt hodowlanych. Bardziej ścisłą kontrolę weterynaryjną zwierząt w ujęciu indywidualnym oraz kontrolę ich przemieszczania uznano za zasadniczą kwestię względem kontroli sanitarnej i nadzoru nad chorobami, co wymagało możliwości prześledzenia w każdym momencie miejsca, gdzie znajduje się zwierzę. W konsekwencji, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru zwierząt analizowanych indywidualnie, zasugerowano identyfikację jednolitą przez okres życia każdego zwierzęcia, poprzez zamontowanie elektronicznego środka identyfikacji.
- 56 Według motywu 7 rozporządzenia nr 21/2004 projekt IDEA wykazał, iż można znacznie ulepszyć system identyfikacji owiec i kóz, stosując dla tych zwierząt elektroniczne identyfikatory, pod warunkiem że zostaną spełnione pewne warunki dotyczące środków towarzyszących. Należy dodać, że, jak to słusznie wskazała Rada, indywidualne znakowanie nie gwarantuje jeszcze pełnego prześledzenia pochodzenia, ponieważ pozwala ono jedynie na zbieranie danych w celu ich późniejszego wykorzystania, oraz że to rejestr stanowi centralny element systemu prześledzenia pochodzenia.

- 57 Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 72–74 swojej opinii, mając na uwadze różne badania przeprowadzone w następstwie kryzysu z 2001 r., sprawozdanie specjalne nr 8/2004 Trybunału Obrachunkowego oraz sprawozdanie końcowe IDEA nie były jedynymi dokumentami sugerującymi głęboką rewizję ram prawnych identyfikacji zwierząt.
- 58 Zważywszy na kontekst związany ze zdrowiem zwierząt, kontekst geoeconomiczny i społeczny przyjęcia rozporządzenia nr 21/2004, jak również rzeczonych sprawozdań, prawodawca Unii mógł uznać w sposób uzasadniony, po pierwsze, że na podstawie spornych obowiązków zwierzęta powinny być możliwe do indywidualnego zidentyfikowania i że odpowiednie władze muszą mieć dostęp do danych, które dzięki elektronicznym identyfikatorom oraz rejestrów prowadzonym dla gospodarstw pozwalają przyjąć środki konieczne do uniknięcia i ograniczenia rozprzestrzenienia się chorób zakaźnych owiec i kóz oraz, po drugie, że stary system identyfikacji gospodarstwa nie stanowił środka tak samo skutecznego w celu zapewnienia realizacji celów, o których mowa w rozporządzeniu nr 21/2004.
- 59 Należy zatem stwierdzić, że sporne obowiązki są konieczne dla realizacji celów wyznaczonych przez to rozporządzenie.
- 60 Odnośnie do ewentualnego nieproporcjonalnego charakteru spornych obowiązków należy stwierdzić, że prawodawca Unii powinien dokonać wyważenia interesów w danej sprawie (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Volker und Markus Schecke i Eifert, pkt 77; w sprawie Sky Österreich, pkt 59), czyli, z jednej strony, wolność prowadzenia działalności gospodarczej hodowców owiec i kóz oraz, z drugiej, interes ogólny walki przeciwko chorobom owiec i kóz.
- 61 Odnośnie do utrzymywanego nadmiernego charakteru obciążeń finansowych wynikających ze spornych obowiązków, które powoływany przez H. Schaiblego niemiecki związek hodowców owiec (Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände eV) szacuje na ponad 20 EUR rocznie na owcę, należy wskazać, że zdaniem sądu krajowego opinia ta nie uwzględnia kosztów, które w każdym razie byłyby związane z identyfikacją według gospodarstwa. Tak samo – jak podnosi Komisja – koszty elektronicznych kolczyków mogą czasem zostać obniżone, jak również ich odpowiednie wykorzystanie. Ponadto, jak twierdzi rząd niderlandzki, aktualne koszty mogą być niższe niż koszty środków o charakterze nieselektywnym, takich jak zakaz eksportu lub prewencyjny ubój trzody w razie pojawienia się choroby.
- 62 Następnie należy stwierdzić, że żaden element akt, którymi dysponuje Trybunał, nie podważa twierdzenia Rady i Komisji, zgodnie z którym aspekty finansowe nowego systemu utworzonego przez rozporządzenie nr 21/2004 były szeroko dyskutowane w toku procesu legislacyjnego oraz że koszty i korzyści tego systemu zostały wyważone.
- 63 Ponadto należy odnotować, że rozporządzenie nr 21/2004 zawiera liczne odstępstwa od obowiązku identyfikacji elektronicznej, aby uwzględnić wynik procesu wyważenia korzyści spornych obowiązków i obciążeń z nich wynikających.
- 64 W ten sposób na podstawie art. 4 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia państwa członkowskie w przypadku zwierząt trzymany w warunkach hodowli ekstensywnej lub hodowli prowadzonej na otwartej przestrzeni mogą przewidzieć, że zwierzęta te podlegają identyfikacji dopiero po okresie wynoszącym dziewięć miesięcy zamiast sześciu lat. Zgodnie z art. 4 ust. 3 odpowiednie władze mogą zezwolić na inne rozwiązanie niż elektroniczna identyfikacja w odniesieniu do zwierząt przeznaczonych na rzeź przed ukończeniem wieku 12 miesięcy i nieprzeznaczonych ani do handlu wewnątrzspółnotowego, ani do wywozu do państw trzecich. Artykuł 9 ust. 3 akapity drugi i trzeci rozporządzenia nr 21/2004 przewiduje, że oznakowanie elektroniczne jest obowiązkowe wyłącznie względem państw członkowskich, w których całkowita liczba zwierząt przekracza pewien próg.

- 65 Należy stwierdzić, że Komisja, mając na uwadze koszt identyfikatorów elektronicznych, czytników i urządzeń do przetwarzania danych, jak również obliczenia dokonane przez Wspólnotowe Centrum Badawcze Unii oraz przez kilka państw członkowskich, zaproponowała stopniowe wprowadzanie obowiązku elektronicznego oznaczania, rozpoczynając od elektronicznego znakowania kolczykiem, następnie poprzez połączenie informacji o transporcie z indywidualnymi kodami zwierząt w celu ograniczenia kosztów w trakcie fazy wprowadzania systemu, jak to wynika z pkt 2.3 sprawozdania Komisji dla Rady z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia identyfikacji elektronicznej u owiec i kóz [COM(2007) 711 wersja ostateczna] oraz z modyfikacji do rozporządzenia nr 21/2004 dokonanych mocą rozporządzenia nr 933/2008.
- 66 Wreszcie należy przypomnieć, że prawodawca Unii złagodził dodatkowe koszty dla hodowców zwierząt, zezwalając państwom członkowskim i regionom na przyznanie w danym przypadku pomocy z funduszy Unii. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, s. 80), zostało zmienione krótko przed przyjęciem rozporządzenia nr 21/2004. Artykuł 21d ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 270, s. 70) stanowi, że rolnikom, którzy muszą stosować się do wymaganych norm wynikających z prawodawstwa Unii i tych nowo wdrożonych w ustawodawstwie krajowym, może zostać przyznane czasowe wsparcie przeznaczone na częściowe zrekompensowanie poniesionych kosztów i utraconych dochodów. Przepis ten stosuje się w szczególności względem hodowców zwierząt, których dotyczą sporne obowiązki.
- 67 W tym względzie Rada wskazuje, że ta możliwość uzyskania przez rolników pomocy finansowej stanowiła istotny czynnik, który uwzględniła ona w swoim procesie decyzyjnym. Wskazuje ona również, że art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277, s. 1) – rozporządzenia, które uchyliło rozporządzenie nr 1257/99 oraz które aktualnie obowiązuje, zachował zasadniczą część tego przepisu.
- 68 W tych okolicznościach nie można utrzymywać, że prawodawca Unii niewłaściwie zbadał ciężar finansowy wynikający z dodatkowych kosztów, jakie muszą ponieść hodowcy owiec i kóz w celu dostosowania się do spornych obowiązków oraz korzyści, jakie te obowiązki pozwalają uzyskać, ani że dopuścił się błędu w ocenie przy ważeniu tych interesów między sobą i znajdowaniu właściwej równowagi pomiędzy nimi.
- 69 Odnośnie do argumentacji, zgodnie z którą zamontowanie elektronicznych środków identyfikacji w konsekwencji pociąga za sobą wzrost liczby przypadków zranienia u zwierząt oraz że stają się one coraz poważniejsze, należy wskazać, że pewne negatywne skutki mogące mieć wpływ na zdrowie i dobro owiec oraz kóz zostały zbadane i uwzględnione w ramach badań przeprowadzonych przed przyjęciem rozporządzenia nr 21/2004.
- 70 W szczególności sprawozdanie końcowe IDEA badało główne przyczyny zranień i zgonów po zastosowaniu elektronicznych identyfikatorów oraz udostępniło prawodawcy Unii przydatne informacje o sposobie, w jaki urządzenia różnego rodzaju mogą wpłynąć na zdrowie zwierząt.
- 71 Dowody przedstawione przez H. Schaiblego nie podważają ocen i wyborów prawodawcy Unii, dokonanych na podstawie tych badań w trakcie przyjmowania rozporządzenia nr 21/2004.
- 72 Fakt, że na zwierzętach powinny być umieszczane dwa środki identyfikacji zamiast jednego, oraz okoliczność, zgodnie z którą nowe środki identyfikacji statystycznie powodują więcej przypadków zranienia i komplikacji niż urządzenia tradycyjne, mając na uwadze interwencję i miejsce przymocowania tych nowych środków oraz ich ciężar, nie są w stanie wykazać, że ocena dokonana przez prawodawcę Unii była błędna z powodu nieprzestrzegania dobrostanu zwierząt, jeśli chodzi o korzyści wprowadzenia obowiązku elektronicznego oznaczania owiec i kóz.

- 73 Ponadto należy stwierdzić, że nowy system ustanowiony mocą rozporządzenia nr 21/2004, który pozwala na bardziej precyzyjną identyfikację tych zwierząt, które pozostawały w kontakcie w trakcie wybuchów epidemii, powinien ograniczyć rozprzestrzenianie się choroby i w związku z tym pozwolić na uniknięcie wynikającego z tego cierpienia zakażonych zwierząt. Patrząc z tej perspektywy, sporne obowiązki wydają się przyczyniać w sposób pozytywny do ochrony dobrostanu zwierząt.
- 74 Zatem twierdzenia powołane w celu wsparcia nieważności rozporządzenia nr 21/2004 z powodu zasięgu negatywnego wpływu przewidzianego przez to rozporządzenie obowiązku identyfikacji elektronicznej owiec i kóz na dobrostan zwierząt należy odrzucić.
- 75 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że prawodawca Unii mógł w sposób uzasadniony nałożyć sporne obowiązki i uznać, że niedogodności z nich wynikające nie są nieproporcjonalne w stosunku do celów określonych w rozporządzeniu nr 21/2004 oraz że ani nie dopuścił się błędu przy okazji analizy korzyści i niedogodności tych obowiązków w porównaniu z będącymi w grze interesami, ani tym samym nie naruszył wolności prowadzenia działalności gospodarczej hodowców owiec i kóz.

#### *W przedmiocie równego traktowania*

- 76 Równość wobec prawa, o której mowa w art. 20 karty, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmiennie nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione w sposób obiektywny (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-313/04 Franz Egenberger, Zb.Orz. s. I-6331, pkt 33).
- 77 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału różnica traktowania jest uzasadniona, o ile jest ona oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji gdy pozostaje ona w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 47).
- 78 Biorąc pod uwagę, że sprawa dotyczy aktu normatywnego Unii, do prawodawcy Unii należy ustalenie kryteriów obiektywnych przytoczonych w uzasadnieniu aktu i przedstawienie Trybunałowi dowodów koniecznych w celu zbadania istnienia tych kryteriów (zob. ww. wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 48).
- 79 W postępowaniu głównym ważność niektórych przepisów rozporządzenia nr 21/2004 jest kwestionowana z różnych względów z powodu ich dyskryminującego charakteru. Po pierwsze, twierdzi się, że przewidziane w art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 21/2004 odstępstwo (zwane dalej „spornym odstępstwem”) pociąga za sobą nieuzasadnioną różnicę w traktowaniu. Po drugie, sporne obowiązki przewidziane w tym rozporządzeniu dyskryminują hodowców owiec i kóz w porównaniu z hodowcami bydła i trzody chlewnej.

#### *Odnosnie do spornego odstępstwa*

- 80 Herbert Schaible podnosi, że sporne odstępstwo, które zezwala państwom członkowskim posiadającym ograniczoną liczbę pogłowia owiec i kóz na fakultatywne stosowanie systemu identyfikacji elektronicznej, stanowi dyskryminację i zastrzega na rzecz hodowców zwierząt z państw członkowskich, które nie wprowadziły tego systemu, korzyść konkurencyjną względem innych hodowców z siedzibą w Unii. Uważa on, że obowiązki narzucone na hodowców są identyczne w dwóch kategoriach państw członkowskich, tak samo jak ryzyko wystąpienia choroby zwierząt.

- 81 Jeśli chodzi o twierdzenia H. Schaiblego, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie bezsporne jest, że sporne odstępstwo pociąga za sobą różne traktowanie pod względem prawnym hodowców zwierząt w zależności od państwa, w którym się znajdują.
- 82 Niemniej jednak trzeba stwierdzić, że kryterium stanowiące podstawę spornego odstępstwa ma charakter obiektywny i racjonalny.
- 83 Przede wszystkim progi, o których mowa w art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 21/2004 zawierają bowiem całkowicie obiektywne kryteria. W ten sposób państwa członkowskie, które spełniają te kryteria, niezależnie od ich bezwzględnej wielkości geograficznej i które zdecydują się skorzystać ze spornego odstępstwa, mogą w przyszłości wprowadzić oznakowanie elektroniczne, jeżeli zmianie ulegną istotne okoliczności, i mają nawet obowiązek wprowadzić je, jeśli ich pogłowie zwierząt przekroczy odpowiednie progi.
- 84 Następnie progi przewidziane przez sporne odstępstwo wydają się racjonalne i proporcjonalne z punktu widzenia celów realizowanych przez rozporządzenie nr 21/2004, zważywszy, że – jak podkreśla Komisja – w przypadku pogłowia o ograniczonym rozmiarze i nieprzeznaczonego dla handlu wewnątrzspółnotowego, ponieważ osiągnięcie oszczędności wynikających z efektu skali na poziomie krajowym i pozwalających na opanowanie kosztów elektronicznego systemu nie jest możliwe.
- 85 Odnośnie do kosztów i opłat Rada słusznie przypomina, że w państwach członkowskich posiadających ograniczoną liczbę pogłowia obciążenie finansowe wyplenienia i usunięcia w razie poważnych chorób może okazać się mniejsze w porównaniu z kosztami wprowadzenia takiego systemu identyfikacji elektronicznej. W ten sposób, nawet przy założeniu istnienia zwiększonego ryzyka zakażenia ogranicza się ono zwykle do granic państw członkowskich, które postanowiły skorzystać ze spornego odstępstwa. Te państwa członkowskie przyjmują do wiadomości, że w przypadku wybuchu epidemii być może będą musiały ponieść bardziej znaczące konsekwencje gospodarcze.
- 86 Ponieważ sporne odstępstwo nie zezwala państwom członkowskim na fakultatywne stosowanie elektronicznego indywidualnego znakowania wyłącznie w odniesieniu do zwierząt, które nie są przeznaczone do wewnątrzspółnotowej wymiany, należy stwierdzić za rządem francuskim, że hodowca z siedzibą w państwie członkowskim, gdzie rzeczona identyfikacja jest obowiązkowa, nie ponosi żadnej konsekwencji ekonomicznej wynikającej ze wspólnych skutków tego obowiązku i spornego odstępstwa. Każde zwierzę, które pochodzi z tego państwa członkowskiego, również bowiem wymagać będzie w sposób konieczny identyfikacji elektronicznej bez względu na to, czy to zwierzę pochodzi z państwa członkowskiego, gdzie w oparciu o to odstępstwo identyfikacja elektroniczna jest nieobowiązkowa w odniesieniu do zwierząt niepodlegających handlowi wewnątrzspółnotowemu.
- 87 Wreszcie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zakaz dyskryminacji nie dotyczy ewentualnych różnic w traktowaniu, jakie mogą wynikać w różnych państwach członkowskich z rozbieżności występujących między przepisami poszczególnych państw członkowskich, jeżeli przepisy te dotyczą wszystkich osób, do których znajdują zastosowanie (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-428/07 Horvath, Zb.Orz. s. I-6355, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał uznał, że o ile zasada ta wprawdzie została rozwinięta w ramach wykładni przepisów prawa Unii w celu oceny zgodności przepisów krajowych w odniesieniu do zasady niedyskryminacji, o tyle nie może być inaczej w odniesieniu do oceny ważności przyznającego państwom członkowskim pewien zakres swobodnego uznania przepisu prawa Unii, na podstawie którego państwa te przyjmują odmienne przepisy (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 września 2013 r. w sprawie C-373/11 Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou, pkt 35, 36).
- 88 W tych okolicznościach należy uznać, że nie wskazano żadnego elementu pozwalającego na zakwestionowanie ważności spornego odstępstwa ze względu na jego dyskryminujący charakter.

Odnosnie do utrzymywanej dyskryminacji hodowców owiec i kóz w porównaniu do hodowców bydła i trzody chlewnej

- 89 Herbert Schaible podnosi, że obowiązek identyfikacji elektronicznej każdego zwierzęcia nie dotyczy hodowców bydła i trzody chlewnej wbrew faktowi, że zwierzęta ta są w takim samym stopniu narażone na choroby zwierzęce co owce i kozy. Uważa on, że system oznaczenia gospodarstwa pozwala na skuteczną walkę z chorobami zwierząt w przypadku trzody chlewnej. Herbert Schaible podnosi, że wprowadzenie obowiązkowego systemu identyfikacji elektronicznej bydła nie jest rozważane i że z projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 sierpnia 2011 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 w odniesieniu do elektronicznej identyfikacji bydła i skreślające przepisy dotyczące dobrowolnego etykietowania wołowiny [COM(2011) 525 wersja ostateczna] wynika, że Komisja proponuje utrzymanie dobrowolnego charakteru elektronicznego znakowania bydła z powodu, w szczególności, problemów napotkanych w ramach obowiązkowego indywidualnego znakowania owiec i kóz. Uważa on, że polityce Unii w tej dziedzinie brak jest spójności, i twierdzi, że Unia eksperymentuje z technologią, która nie jest gotowa, aby ją zastosować w sektorze, w którym rolnicy mają niewielki wpływ.
- 90 Rządy francuski i niderlandzki podkreślają różnice charakteryzujące, z jednej strony, sektor owiec i kóz oraz, z drugiej strony, sektory bydła i trzody chlewnej. Podkreślają one specyfikę związaną z tymi różnymi gatunkami zwierząt, jeśli chodzi o ich hodowlę, ich transport, ich sprzedaż, jak również choroby ich dotyczące i profile grożącego ryzyka. W szczególności owce i kozy są średnio przedmiotem transportu częściej niż bydło i trzoda chlewna oraz są częściej – w przeciwieństwie do bydła i trzody chlewnej – sprzedawane za pośrednictwem aukcji w bardzo dużych partiach. Ponadto skład grup owiec i kóz często może ulegać zmianie w porównaniu do bydła i trzody chlewnej. Jeśli chodzi o pryszczycę, to ryzyko zarażenia jest wyższe w przypadku bydła i kóz niż w przypadku trzody chlewnej. Powyższe okoliczności w sposób oczywisty utrudniają identyfikację i odtwarzanie losów każdej owcy i kozy.
- 91 W tym względzie należy stwierdzić, że w przypadku gdy prawodawca Unii dokonuje restrukturyzacji lub tworzenia kompleksowego systemu, może on działać etapowo i postępować w szczególności stosownie do uzyskanych doświadczeń, pod warunkiem że wybór prawodawcy oparty jest na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jaki realizują sporne przepisy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 W świetle przytoczonych powyżej w pkt 89 i 90 niniejszego wyroku twierdzeń odnośnie do podobieństw i różnic charakteryzujących, z jednej strony, owce i kozy oraz, z drugiej strony, bydło i trzodę chlewną, należy stwierdzić, że wbrew pewnym podobieństwom między tymi różnymi gatunkami ssaków istnieją różnice uzasadniające przepisy właściwe każdemu gatunkowi zwierząt. Mając na uwadze kontekst historyczny kryzysu pryszczycy w 2001 r., prawodawca Unii mógł słusznie wprowadzić mocą rozporządzenia nr 21/2004 przepisy szczególne przewidujące oznakowanie elektroniczne gatunków szczególnie dotkniętych przez ten kryzys.
- 93 W konsekwencji Rada nie miała obowiązku odmowy przyjęcia rozporządzenia nr 21/2004 w następstwie propozycji Komisji dotyczącej wprowadzenia identyfikacji elektronicznej owiec i kóz z tego powodu, że jego zakres stosowania był zbyt wąski.
- 94 Niemniej jednak należy stwierdzić, że o ile prawodawca Unii mógł słusznie oprzeć się na podejściu progresywnym w celu wprowadzenia systemu oznakowania elektronicznego, o tyle jest on zobowiązany, mając na względzie w szczególności cele rozporządzenia nr 21/2004, do dokonania przeglądu wprowadzonych środków, w szczególności odnośnie do obowiązkowego albo fakultatywnego charakteru oznakowania elektronicznego (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 62).

- 95 Należy zatem stwierdzić, że to rozporządzenie nie zawiera żadnej dyskryminacji hodowców owiec i kóz względem hodowców bydła i trzody chlewnej.
- 96 W tych okolicznościach nie wykazano, że przewidziane przez rozporządzenie nr 21/2004 odstępstwo oraz sporne obowiązki stanowią naruszenie zasady równego traktowania.
- 97 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza przedstawionych pytań nie wykazała jakiegokolwiek elementu tego rodzaju, że mogłyby mieć wpływ na ważność art 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 3 akapit pierwszy, jak również pkt 2 części B załącznika do rozporządzenia nr 21/2004.

### **W przedmiocie kosztów**

- 98 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

**Analiza przedstawionych pytań nie wykazała żadnego elementu, który mógłby mieć wpływ na ważność art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 oraz art. 9 ust. 3 akapit pierwszy, jak również pkt 2 części B załącznika do rozporządzenia Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r. ustanawiającego system identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 933/2008 z dnia 23 września 2008 r.**

Podpisy