



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 17 oktober 2013\*

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Förordning (EG) nr 21/2004 — System för identifiering och registrering av får och getter — Skyldighet att införa elektronisk individuell identifiering — Skyldighet att föra anläggningsregister — Giltighet — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Näringsfrihet — Proportionalitet — Likabehandling”

I mål C-101/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland) genom beslut av den 9 februari 2012, som inkom till domstolen den 27 februari 2012, i målet

**Herbert Schaible**

mot

**Land Baden-Württemberg,**

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden, T. von Danwitz samt domarna E. Juhász (referent), A. Rosas, D. Šváby och C. Vajda,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 mars 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Schaible, genom M. Winkelmüller, Rechtsanwalt,
- Land Baden-Württemberg, genom C. Taubald, Rechtsanwältin,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues och C. Candat, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom B. Koopman och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: tyska.

— Europeiska unionens råd, genom P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová och R. Wiemann, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom G. von Rintelen och B. Burggraaf, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 29 maj 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artiklarna 3.1, 4.2, 5.1 och 9.3 första stycket i rådets förordning (EG) nr 21/2004 av den 17 december 2003 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av får och getter och om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 samt direktiven 92/102/EEG och 64/432/EEG (EUT L 5, 2004, s. 8), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 933/2008 av den 23 september 2008 (EUT L 256, s. 5) (nedan kallad förordning nr 21/2004).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Herbert Schaible och Land Baden-Württemberg angående frågan huruvida nämnda bestämmelser är förenliga med unionens primärrätt.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 Enligt artiklarna 1 och 3.1 c i rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), ger avskaffandet av kontroller mellan medlemstaterna upphov till ett behov av att i enlighet med kraven i unionens bestämmelser identifiera djur som är föremål för handel inom unionen och registrera dessa på ett sådant sätt att den anläggning, central eller organisation som djuren ursprungligen kommer från eller har vistats på under någon del av transporten kan spåras.
- 4 I skälen 1, 3, 7 och 11 i förordning nr 21/2004 anges följande:

”(1) Enligt artikel 3.1 c i [direktiv 90/425/EEG], skall djur som är föremål för handel inom gemenskapen identifieras enligt kraven i gemenskapens bestämmelser och registreras på ett sådant sätt att den anläggning, central eller organisation som djuren ursprungligen kommer från eller har vistats på under någon del av transporten kan spåras. ...

...

(3) Regler om identifiering och registrering särskilt av får och getter fastställs i [rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90)]. När det gäller får och getter har erfarenheten, och i synnerhet krisen i samband med utbrottet av mul- och klövsjuka, visat att tillämpningen av direktiv 92/102/EEG när det gäller får och getter inte har varit tillfredsställande och behöver förbättras. Det är därför nödvändigt att fastställa särskilda och strängare regler, så som har gjorts för nötkreatur genom [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97 (EGT L 204, s. 1)].

...

- (7) 1998 inledde kommissionen ett projekt i stor skala om elektronisk identifiering av djur (IDEA) och den slutliga rapporten blev färdig den 30 april 2002. Projektet har visat att det genom elektronisk identifiering går att väsentligt förbättra identifieringssystemen för får och getter, under förutsättning att vissa villkor rörande de kompletterande åtgärderna uppfylls.

...

- (11) I de medlemsstater där får- och getbeståndet är relativt litet kan det vara omotiverat att införa ett system för elektronisk identifiering, varför det är lämpligt att tillåta dessa medlemsstater att göra det frivilligt. Det bör även föreskrivas en möjlighet att enligt ett snabbförfarande anpassa de gränsvärden för beståndens storlek under vilka elektronisk identifiering får göras frivilligt.”

- 5 Artikel 1.1 i förordning nr 21/2004 har följande lydelse:

”Varje medlemsstat skall upprätta ett system för identifiering och registrering av får och getter i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.”

- 6 Artikel 3.1 i förordningen har följande lydelse:

”Systemet för identifiering och registrering av djur skall omfatta

- a) identifieringsmärken för identifiering av varje djur,
- b) aktuella register som förs på alla anläggningar,
- c) transportdokument,
- d) ett centralt register eller en elektronisk databas.”

- 7 Artikel 4 i förordningen har följande lydelse:

”1. Alla djur vid en anläggning som är födda efter den 9 juli 2005 skall identifieras i enlighet med punkt 2 inom en tidsperiod som det åligger medlemsstaten att fastställa, från och med djurets födelse och i alla händelser innan djuret lämnar den anläggning där det föddes. ...

Medlemsstaterna får undantagsvis förlänga denna period utan att överskrida nio månader när det gäller djur som föds upp extensivt eller är frigående. Berörda medlemsstater skall informera kommissionen om undantag som beviljats. Om så krävs får tillämpningsbestämmelser fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 13.2.

2.

- a) Djuren skall identifieras genom ett första identifieringsmärke som svarar mot kraven i punkterna 1–3 i del A i bilagan och
- b) genom ett andra identifieringsmärke som skall godkännas av den behöriga myndigheten och svara mot de tekniska specifikationer som anges i punkt 4 i del A i bilagan.
- c) Dock får, fram till det datum som nämns i artikel 9.3, detta andra identifieringsmärke ersättas av det system som anges i punkt 5 i del A i bilagan, utom för djur som är föremål för handel inom gemenskapen....

3. För djur som är avsedda att slaktas innan de uppnått tolv månader och som inte är avsedda för handel inom gemenskapen eller för export till tredje land får den behöriga myndigheten emellertid tillåta den identifieringsmetod som avses i punkt 7 i del A i bilagan som ett alternativ till de identifieringsmärken som anges i punkt 2.

...”

8 Enligt artikel 5.1 i förordning nr 21/2004 ska varje djurhållare med undantag för transportören föra ett aktuellt register med åtminstone uppgifter enligt del B i bilagan till denna förordning.

9 I artikel 9.3 i förordningen föreskrivs följande:

”Från och med den 31 december 2009 skall i enlighet med riktlinjerna i punkt 1 och i enlighet med de relevanta bestämmelserna i del A i bilagan den elektroniska identifieringen vara obligatorisk för alla djur.

De medlemsstater där det totala antalet får och getter är högst 600 000 får emellertid göra denna elektroniska identifiering frivillig för djur som inte är föremål för handel inom gemenskapen.

De medlemsstater där det totala antalet getter är högst 160 000 får också göra den elektroniska identifieringen frivillig för getter som inte är föremål för handel inom gemenskapen.”

10 I del A i bilagan till förordning nr 21/2004, till vilken artikel 4 i förordningen hänvisar vad gäller enskild identifiering, fastställs vilka identifieringsmärken som ska användas. I denna del föreskrivs bland annat att dessa märken ska vara utformade på så sätt att de är synliga och kan avläsas elektroniskt och att kännetecknen, de uppgifter som framgår av koderna på identifieringsmärkena, de kriterier som gäller för de första och de andra identifieringsmärkena ska motsvara de tekniska kriterierna för den elektroniska utrustningen.

11 I del B i bilagan till förordning nr 21/2004, till vilken artikel 5 i förordningen hänvisar avseende anläggningens register, anges minimikrav för vilka uppgifter som måste finnas med i registret.

#### *Tysk rätt*

12 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den nationella lagstiftningen, som antagits i förenlighet med förordning nr 21/2004, föreskriver att varje enskilt djur ska identifieras med två identifikationsmärken och en kod med tolv siffror. Den ena identifieringen ska bestå av ett öronmärke med svart text på gul bakgrund och den andra, elektroniska, av ett öronmärke eller en bolus ruminal-givare.

13 Dessutom ska de individuella identitetskoderna registreras i anläggningens register. Detta register ska bland annat innehålla anläggningens identitetskod, destinationsanläggningens identitetskod för djur som lämnar anläggningen, identitetskoden för den anläggning från vilken djur kommer som anländer till anläggningen, djurens identitetskod, födelseår och tidpunkt för identifieringen, månad och år om djuret dör på anläggningen, och djurets ras och, om den är känd, genotyp.

#### **Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågorna**

14 Herbert Schaible, en fårbonde med 450 tackor, väckte talan vid den hänskjutande domstolen och begärde fastställelse av att han inte omfattades av skyldigheten att identifiera varje enskilt djur, att elektroniskt registrera varje enskilt djur eller att föra ett anläggningsregister i enlighet med förordning nr 21/2004.

- 15 Land Baden-Württemberg yrkade att talan skulle ogillas.
- 16 Verwaltungsgericht Stuttgart var osäker på giltigheten av flera bestämmelser i förordning nr 21/2004 och beslutade därför att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU- domstolen:
- ”1) [Är] skyldighet[erna] att identifiera varje enskilt djur i enlighet med artiklarna 3.1 och 4.2 i förordning nr 21/2004,
  - 2) ... att elektroniskt identifiera varje enskilt djur i enlighet med artikel 9.3 första stycket i förordning nr 21/2004, och
  - 3) ... att föra ett anläggningsregister ... i enlighet med artikel 5.1 jämförd med bilaga B led 2 till förordning nr 21/2004
- ... förenliga med överordnad unionsrätt och således giltiga?”

### **Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet**

- 17 I skrivelse som inkom till domstolens kansli den 8 juli 2013 begärde Herbert Schaible att det muntliga förfarandet skulle återupptas och åberopade därvid möjligheten att domstolen inte har tillräcklig kunskap avseende två punkter i Europeiska unionens råds och kommissionens argumentation, vilka skulle kunna vara helt avgörande för utgången i det nationella målet.
- 18 Herbert Schaible har för det första gjort gällande att det, tvärtemot vad dessa institutioner har anfört under förhandlingen, och såsom framgår av förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om djurs hälsa (COM(2013) 260 final), inte finns några planer på någon lagreform som skulle utvidga den individuella elektroniska identifieringen till att även gälla svin. För det andra har han gjort gällande att det är möjligt att tolka nämnda förslag till förordning på så sätt att kommissionen inte längre anser att elektronisk och individuell identifiering är nödvändig för att effektivt bekämpa epizootiska sjukdomar och att kommissionen vidare är medveten om de kvarstående tekniska svårigheterna med elektronisk identifiering av djur och att den därför vill invänta en utredning av huruvida det är genomförbart och en utvärdering av missöden innan den fortsätter med att utveckla de elektroniska systemen för att underlätta spårbarheten hos djur.
- 19 I enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i Europeiska unionen domstols stadga.
- 20 I förevarande fall anser domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att den har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, och att Herbert Schaible inte har lagt fram vare sig en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på domen eller ett argument som inte har avhandlats mellan parterna och på grundval av vilket domen borde avgöras.
- 21 Herbert Schaibles begäran om att det muntliga förfarandet ska återupptas kan således inte bifallas.

## Prövning av giltighetsfrågorna

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida artiklarna 3.1, 4.2, 5.1 och 9.3 första stycket i förordning nr 21/2004, liksom bilaga B led 2 till denna förordning, är giltiga med avseende på näringsfriheten och likabehandlingsprincipen.
- 23 Enligt den hänskjutande domstolen är det möjligt att de skyldigheter som åligger får- och getuppfödare enligt ovannämnda bestämmelser i förordning nr 21/2004, närmare bestämt att identifiera enskilda djur, att elektroniskt identifiera enskilda djur och att föra register (nedan kallade de omstridda skyldigheterna), för det första strider mot artikel 16 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (nedan kallad stadgan), i vilken näringsfriheten stadfästs, på grund av en oproportionerlig inblandning i nämnda uppfödares rättigheter, och, för det andra, är diskriminerande.

### *Näringsfriheten*

- 24 Enligt artikel 16 i stadgan ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten.
- 25 Det skydd som ges i nämnda artikel 16 omfattar friheten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet, avtalsfriheten och den fria konkurrensen, såsom framgår av förklaringarna avseende samma artikel, vilka enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av densamma (se dom av den 22 januari 2013 i mål C-283/11, Sky Österreich, punkt 42).
- 26 De bestämmelser i förordning nr 21/2004 som är relevanta i det nationella målet ålägger får- och getuppfödare skyldigheten att elektroniskt identifiera varje enskilt djur och att föra ett aktuellt register i anläggningen. Vad gäller djuruppfödning i kommersiellt syfte kan nämnda bestämmelser således verka hämmande på dessa uppfödares näringsfrihet.
- 27 Enligt artikel 52.1 i stadgan är det emellertid tillåtet att begränsa utövandet av sådana rättigheter som näringsfriheten, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (se dom av den 9 november 2010 i de förenade målen C-92/09 och C-93/09, Volker und Markus Schecke och Eifert, REU 2010, s. I-11063, punkt 65, och domen i det ovannämnda målet Sky Österreich, punkt 48).
- 28 Enligt domstolens praxis utgör näringsfriheten inte en absolut rättighet. Den kan bli föremål för myndighetsingrepp, som i det allmännas intresse begränsar hur näringar får bedrivas (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sky Österreich, punkterna 45 och 46 och där angiven rättspraxis).
- 29 Vad gäller proportionalitetsprincipen ska det påpekas att denna, enligt domstolens praxis, innebär att unionens institutioner i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (dom av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical, REU 2010, s. I-7027, punkt 45, och av den 23 oktober 2012 i de förenade målen C-581/10 och C-629/10, Nelson m.fl., punkt 71, samt domen i det ovannämnda målet Sky Österreich, punkt 50).
- 30 Vad inledningsvis gäller de mål som eftersträvas i förordning nr 21/2004 och frågan huruvida de åtgärder som föreskrivs i denna förordning är ägnade att säkerställa att dessa mål uppfylls, erinrar domstolen för det första om skälen 1 och 3 i förordningen, av vilka det framgår att lagstiftarens avsikt



är att förhindra risken för spridning av infektionssjukdomar, bland annat mul- och klövsjukan, som år 2001 orsakade en kris i får- och getbeståndet, inom ramen för upprättandet av den inre marknaden vad gäller handel med dessa djur och produkter från dessa.

- 31 Utplåningen av riskerna för epizootiska sjukdomar hos får och getter samt förverkligandet av den inre marknaden inom detta område hade ännu inte förverkligats vid den tidpunkt då förordning nr 21/2004 antogs.
- 32 I syfte att säkerställa en fungerande marknad för djur och djurprodukter har man i direktiv 90/425 undanröjt de veterinär- och avelstekniska hindren för handeln inom gemenskapen. Enligt artiklarna 1 och 3.1 c i detta direktiv har avskaffandet av kontroller mellan medlemstaterna gjort det nödvändigt att identifiera djuren i enlighet med kraven i gemenskapens bestämmelser och registrera dem på ett sådant sätt att den anläggning, central eller organisation som djuren ursprungligen kommer ifrån eller har passerat på vägen kan spåras.
- 33 Till en början reglerades identifieringen och registreringen av får och getter i direktiv 92/102. Detta system gick ut på att djuren identifierades per anläggning. I artikel 4.1 b i detta direktiv föreskrevs att var och en som håller får eller getter skulle föra ett register med uppgift om det totala antalet får och getter på anläggningen. I artikel 5.3 i samma direktiv föreskrevs att får och getter skulle märkas med ett örönärke eller en tatuering som gjorde det möjligt att fastställa från vilken anläggning de kom.
- 34 Efter det stora utbrottet av mul- och klövsjukan under år 2001 visade det sig emellertid att den dubbla målsättningen med att dels förhindra epidemier bland får och getter, dels upprätta en inre marknad för dessa djur som fungerar utan hinder, enbart kunde uppnås genom att förstärka det system som inrättats genom direktiv 92/102. Det är mot denna bakgrund som unionslagstiftaren, genom förordning nr 21/2004, införde ett nytt system för identifiering och registrering av får och getter.
- 35 Hälsoskyddet, bekämpandet av epizootiska sjukdomar och skyddet av djurs välbefinnande utgör berättigade mål av allmänt intresse i unionsrätten på samma sätt som uppfyllandet av den inre jordbruksmarknaden för den berörda sektorn (se, för ett liknande resonemang, vad gäller hälsoskyddet, dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet, REG 2000, s. I-2257, punkt 48, och av den 10 juli 2003 i de förenade målen C-20/00 och C-64/00, Booker Aquaculture och Hydro Seafood, REG 2003, s. I-7411, punkt 78, och, vad gäller djurs välbefinnande, dom av den 17 januari 2008 i de förenade målen C-37/06 och C-58/06, Viamex Agrar Handel och ZVK, REG 2008, s. I-69, punkt 22, och av den 19 juni 2008 i mål C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers och Andibel, REG 2008, s. I-4475, punkt 27).
- 36 Med detta sagt ska domstolen för det andra pröva huruvida de åtgärder som föreskrivs i förordning nr 21/2004 är ägnade att uppfylla dessa mål.
- 37 Enligt det system som inrättats genom nämnda förordning ska varje enskilt djur identifieras på två sätt. Dessa två sätt består, med vissa undantag, av det traditionella örönmärket och en elektronisk apparat i form av ett elektroniskt örönärke, en bolus ruminal-givare, en injicerbar givare eller ett elektronisktärke på foten, vilka kan läsas av med särskilda elektroniska läsare. Varje djurs identitet ska också registreras i ett anläggningsregister. När djuren lämnar anläggningen ska djurens förflyttningar dessutom registreras i ett dokument som följer med djuret. Slutligen är varje medlemsstat skyldig att upprätta ett centralt register eller en databas som innehåller uppgifter om alla anläggningar i landet samt att regelbundet göra en inventering av de djur som hålls på anläggningarna.
- 38 Herbert Schaible anser att ett sådant system inte är lämpligt för att uppfylla målet med att kontrollera epizootiska sjukdomar. Han har dessutom gjort gällande att systemet är ineffektivt, eftersom 5 procent av alla elektroniska identifikationsmärken som fästs på djuren med tiden faller av eller slutar att fungera.

- 39 Vad gäller den individuella märkningen av djuren konstaterar domstolen att denna gör det möjligt att kontrollera och spåra varje enskilt djur, vilket är avgörande vid omfattande epizootiska sjukdomar. En elektronisk märkning är effektivare i bekämpandet av smittsamma sjukdomar, eftersom den garanterar en större tillförlitlighet och snabbare kommunikation av uppgifter.
- 40 Vad gäller skyldigheten att föra ett register på varje anläggning konstaterar domstolen i likhet med den franska regeringen att de uppgifter som registreras av identifierarna måste nedtecknas i ett dokument som snabbt kan uppdateras och som de behöriga myndigheterna, på begäran, lätt kan få tillgång till. Genom detta system kan man fastställa såväl varje djurs ursprung som de platser där det har varit. Vid epizootiska sjukdomar är sådana uppgifter grundläggande för att upprätta exakta epizootiska undersökningar, identifiera farliga kontakter genom vilka sjukdomen skulle kunna spridas, och följaktligen ge de behöriga myndigheterna möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika spridning av en sådan smittsam sjukdom. Vad gäller epizootiska sjukdomar kan det tilläggas att det av skäl 4 i rådets direktiv 2003/50/EG av den 11 juni 2003 om ändring av direktiv 91/68/EEG vad gäller skärpta kontroller av förflyttningar av får och getter (EUT L 169, s. 51) framgår att förflyttningar av får i hög grad bidrog till att mul- och klövsjukan spreds i vissa delar av unionen under utbrottet år 2001.
- 41 De påstådda tekniska problemen med identifikationssystemet innebär inte i sig att systemet som helhet är olämpligt, och detta även om de elektroniska identifikationsmärken som fästs på djuren förloras eller går sönder i den utsträckning som Herbert Schaible har gjort gällande.
- 42 De skyldigheter som följer av det system som inrättats genom förordning nr 21/2004 ska följaktligen anses lämpliga för att uppfylla målet med att kontrollera epizootiska sjukdomar och det har inte framkommit några omständigheter som ger anledning att ifrågasätta systemets effektivitet i dess helhet.
- 43 Vad vidare gäller frågorna huruvida de åtgärder som vidtagits genom förordning nr 21/2004 är nödvändiga för att uppnå målen i förordningen, och huruvida de omstridda skyldigheterna eventuellt är oproportionerliga, ska domstolen pröva tre serier av invändningar från Herbert Schaible.
- 44 Herbert Schaible har för det första gjort gällande att det tidigare systemet för identifiering av anläggningen, enligt vilket det var möjligt att effektivt såväl spåra förflyttning av djur som att bekämpa epizootiska sjukdomar, redan visat sin praktiska duglighet. Enligt Herbert Schaible talar utbrottet av mul- och klövsjukan år 2001 inte emot detta, eftersom utbrottet av denna epidemi inte berodde på det nämnda systemet i sig utan på att myndigheterna brast i sina kontroller. Följaktligen var det inte nödvändigt för unionslagstiftaren att revidera det gamla systemet, eftersom de angivna målen skulle ha kunnat uppnås om de mindre långtgående reglerna i direktiv 92/102 bara hade genomförts och tillämpats på ett korrekt sätt.
- 45 För det andra har Herbert Schaible gjort gällande att de omstridda skyldigheterna är orimligt kostsamma för djuruppfödarna på grund av den extra utrustning – närmare bestämt elektroniska givare och läsare – som de måste köpa in och den mycket stora arbetsbörda som användandet av denna utrustning kräver av uppfödarna själva och av specialister – anbringande av givare, registrering av koder i anläggningsregistret, registerföring, underhåll av läsare, och kostnader för IT-specialister och veterinärer.
- 46 För det tredje har Herbert Schaible anfört att de omstridda skyldigheterna inte är förenliga med principerna om djurs välbefinnande, eftersom anbringandet av givarna leder till ett stort antal djur skadats. Han har härvid erinrat om att risken för skador i det gamla systemet, enligt vilket varje djur enbart öronmärktes, var 50 procent lägre och att icke elektronisk öronmärkning gav upphov till betydligt färre inflammationer. Han har vidare anfört att en bolus ruminal-givare kan stötas bort i samband med idissling eller matsmältning och att den elektroniska märkningen som med hjälp av ett plastbandage fästs på djurens ankel kan utgöra en särskild skaderisk.



- 47 Vad gäller domstolens prövning av giltigheten av bestämmelserna i en förordning erinrar domstolen om att den, när den bedömer proportionaliteten av de åtgärder som föreskrivs i dessa bestämmelser, har tillerkänt unionslagstiftaren ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av den befogenhet som denne tilldelats på områden inom vilka denne ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juni 2010 i mål C-58/08, Vodafone m.fl., REU 2010, s. I-4999, punkterna 51 och 52).
- 48 På jordbruksområdet har unionslagstiftaren bland annat ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som tilldelats lagstiftaren enligt artiklarna 40–43 FEUF. Domstolens prövning ska följaktligen begränsas till en kontroll av att inte unionslagstiftaren på ett uppenbart sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2011 i mål C-221/09, AJD Tuna, REU 2011, s. I-1655, punkt 80, och av den 14 mars 2013 i mål C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle, punkt 43).
- 49 Unionslagstiftaren måste även när denne på detta sätt förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, göra sitt val utifrån objektiva kriterier. Vid bedömningen av de problem som är förknippade med olika åtgärdsalternativ måste denne dessutom beakta huruvida de eftersträvade målen med bestämmelserna är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Vodafone m.fl., punkt 53).
- 50 En omtvistad unionsrättsakts lagenlighet inom ramen för en talan om ogiltigförklaring måste emellertid bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs och att den bedömningen således inte kan göras utifrån retrospektiva överväganden avseende rättsaktens ändamålsenlighet. Om unionslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som ska antas, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen ifrågasättas endast om den framstår som uppenbart felaktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2006 i mål C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, REG 2006, s. I-679, punkt 38, och av den 28 juli 2011 i mål C-309/10, Agrana Zucker, REU 2011, s. I-7333, punkt 45).
- 51 Domstolens prövning huruvida bestämmelserna i förordning nr 21/2004 är proportionerliga ska följaktligen ske inom dessa ramar.
- 52 Vad gäller påståendet att det gamla systemet konstaterar domstolen att unionslagstiftaren, mot bakgrund av det klimat vad gäller djurhälsa, epizootiska sjukdomar, ekonomi och samhälle som rådde under det att förordning nr 21/2004 arbetades fram och antogs, hade rätt i sin slutsats att dessa bestämmelser var i behov av en översyn, och detta även om de reglerna som följde av systemet enligt direktiv 92/102 hade kunnat genomföras på ett bättre sätt.
- 53 Under det epizootiska sjukdomsutbrottet år 2001 tvingades man, i likhet med vad rådet erinrat om, systematiskt slakta flera miljoner djur, på grund av att det fanns får som inte kunde vare sig identifieras eller spåras, för att senare upptäcka att ett stort antal av dessa djur inte alls var smittade. Det var nödvändigt att införa olika restriktioner inom unionen och ett världsomfattande förbud mot all export av boskap, kött och djurprodukter från Förenade kungariket. Dessa åtgärder ledde till betydande förluster för livsmedelsindustrin och för ekonomierna i unionens medlemstater.
- 54 Det framgår av punkt 9 i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/2004 om kommissionens förvaltning och övervakning av åtgärderna för bekämpning av mul- och klövsjuka och utgifterna för dessa samt kommissionens svar (EUT L 54, 2005, s. 1) att medlemsstaterna enbart i fråga om krisen 2001 redovisat totala utgifter för ersättning för slakt, destruering av djur, desinficering av anläggningar och

materiel på 2 693 400 000 euro. I punkt 36 i denna rapport framgår dessutom att unionslagstiftningen inte krävde enskild identifiering av får och att identifieringen av dem i parti var bristfällig, vilket hindrade att misstänkta djur spårades och därigenom ledde till försenad slakt.

- 55 Redan år 1998, före utbrottet år 2001, initierade kommissionen IDEA-projektet i samarbete med EU:s gemensamma forskningscenter vars slutliga rapport färdigställdes den 30 april 2002. Ett av de resultat som framkom i den slutliga rapporten från IDEA-projektet var att de olika sjukdomsutbrotten bland boskap i unionen hade visat att de system som då användes för identifiering av boskap inte var tillräckligt effektiva och tillförlitliga för att ge riktig spårbarhet och veterinär övervakning av boskapsarter. Striktare kontroll av enskilda djur och deras förflyttningar ansågs därför utgöra en kritisk fråga för sanitär kontroll och övervakning av sjukdomar, vilket förutsätter en möjlighet att vid varje given tidpunkt kunna ta reda på var varje enskilt djur befann sig. För att effektivisera övervakningen av enskilda djur, föreslogs därför en unik identifiering av varje djur under hela dess livstid genom att en elektronisk identifierare anbringas.
- 56 Enligt skäl 7 i förordning nr 21/2004 har IDEA-projektet visat att det genom elektronisk identifiering går att väsentligt förbättra identifieringssystemen för dessa djur, under förutsättning att vissa villkor rörande de kompletterande åtgärderna uppfylls. Till detta ska läggas, i likhet med vad rådet med rätta har gjort gällande, att identifiering av varje enskilt djur inte garanterar en fullständig spårbarhet, eftersom detta system enbart möjliggör insamling av uppgifter för senare användning och att det är anläggningens register som är den centrala punkten i sårbarhetssystemet.
- 57 Domstolen delar generaladvokatens slutsats i punkterna 72-74 i sitt förslag till avgörande att revisionsrättens särskilda rapport nr 8/2004 och IDEA-projektet med hänsyn till de olika studier som genomförts i efterdyningarna av 2001 års kris, inte på långa vägar var de enda dokument som antydde att det vore på sin plats med en grundlig översyn av regelverket rörande identifiering av djur.
- 58 Mot bakgrund av det klimat vad gäller djurhälsa, epizootiska sjukdomar, ekonomi och samhälle som rådde i samband med att förordning nr 21/2004 och nämnda rapporter antogs, var det med rätta som unionslagstiftaren ansåg att de omstridda skyldigheterna innebär att djur måste kunna identifieras individuellt och att de behöriga myndigheterna måste ha tillgång till uppgifterna som tack vare elektroniska identifierare och anläggningsregister gör det möjligt att anta de åtgärder som är nödvändiga för att hindra eller begränsa spridningen av smittsamma sjukdomar, och att det tidigare systemet med identifiering av anläggningen inte var ett tillräckligt effektivt medel för att uppnå de mål som eftersträvas i förordning nr 21/2004.
- 59 De omstridda skyldigheterna ska följaktligen anses nödvändiga för att uppnå de mål som eftersträvas i nämnda förordning.
- 60 Vad gäller frågan huruvida de omstridda skyldigheterna kan anses oproportionerliga konstaterar domstolen att unionslagstiftaren måste göra en avvägning mellan de ifrågavarande intressena (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Volker und Markus Schecke och Eifert, punkt 77, och Sky Österreich, punkt 59), närmare bestämt å ena sidan näringsfriheten för får- och getuppfödare, och å andra sidan det allmänna intresset av att bekämpa epizootiska sjukdomar hos får och getter.
- 61 Vad gäller de påstått orimliga kostnader som följer av de omstridda skyldigheterna, vilka enligt en av Herbert Schaible åberopad studie utförd av det tyska fåruppfödareförbundet (Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände eV) uppgår till mer än 20 euro per år och får, ska det påpekas att denna studie, såsom den hänskjutande domstolen har anmärkt, inte beaktar de kostnader som i vilket fall som helst är kopplade till identifieringen av en anläggning. I likhet med vad kommissionen har konstaterat skulle kostnaden för den elektroniska öronmärkningen på samma sätt kunna minskas med

tiden och med en ökad användning. I likhet med vad den nederländska regeringen har gjort gällande är de nuvarande kostnaderna dessutom antagligen lägre än vad det skulle kosta med icke selektiva åtgärder såsom exportförbud eller preventiv slakt av djurbeståndet i samband med ett sjukdomsutbrott.

- 62 Det ska vidare konstateras att det inte finns något i de handlingar som lämnats in till domstolen som talar emot rådets och kommissionens påstående om att de ekonomiska aspekterna med det nya systemet enligt förordning nr 21/2004 har varit föremål för en längre debatt under lagstiftningsförfarandet och att det gjorts en avvägning mellan kostnaderna och fördelarna med systemet.
- 63 Det ska dessutom tilläggas att förordning nr 21/2004 innehåller flera undantag från skyldigheten att identifiera djur elektroniskt. Dessa undantag har införts i syfte att beakta resultaten från avvägningen mellan fördelarna med de omstridda skyldigheterna och de kostnader som följer av dessa.
- 64 I enlighet med artikel 4.1 andra stycket i förordning nr 21/2004 får medlemsstaterna således till exempel föreskriva att djur som föds upp extensivt eller är frigående inte måste identifieras förrän efter nio månader i stället för sex månader. I enlighet med artikel 4.3 i denna förordning kan den behöriga myndigheten tillåta en annan identifieringsmetod än elektronisk identifiering för djur som är avsedda att slaktas innan de uppnått tolv månaders ålder och som inte är avsedda för handel inom unionen eller för export till tredjeland. Enligt artikel 9.3 andra och tredje styckena i förordning nr 21/2004 är den elektroniska identifieringen enbart obligatorisk för medlemstater i vilka det totala antalet djur överstiger ett visst gränsvärde.
- 65 Domstolen konstaterar att kommissionen med hänsyn till kostnaden för den elektroniska utrustningen, läsarna och databehandlingsutrustningen liksom till de beräkningar som EU:s gemensamma forskningscenter och flera medlemstater har gjort, har föreslagit ett stegvist införande av skyldigheten att identifiera djur elektroniskt, där man i ett första steg inför elektronisk märkning och i ett andra steg kopplar uppgifter om förflyttningar till de enskilda djurens koder, vilket skulle spara på utgifterna under introduktionsperioden (se härvid punkt 2.3 i rapporten från kommissionen till rådet av den 16 november 2007 om genomförandet av elektronisk identifiering av får och getter (KOM(2007) 711 slutlig) och de ändringar som gjorts avseende förordning nr 21/2004 i förordning nr 933/2008).
- 66 Det ska vidare påpekas att unionslagstiftaren förutsett de extra kostnaderna för djurhållarna och därför gett medlemsstater och regioner möjlighet att i förekommande fall bevilja ekonomiskt bistånd ur EU-medel. Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80) ändrades strax före det att förordning nr 21/2004 antogs. Enligt artikel 21b.1 i förordning nr 1257/1999, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1783/2003 av den 29 september 2003 (EUT L 270, s. 70), kan jordbrukare som måste uppfylla höga krav som bygger på unionslagstiftning, som nyligen införlivats med den nationella lagstiftningen, alltså beviljas ett tillfälligt stöd för att delvis täcka extra kostnader eller inkomstbortfall. Denna bestämmelse är bland annat tillämplig på de djuruppfödare som berörs av de omstridda skyldigheterna.
- 67 I detta avseende har rådet påpekat att möjligheten för jordbrukare att erhålla ekonomiskt stöd är en viktig omständighet som den har beaktat i sitt beslutsfattande. Den har dessutom påpekat att kärnan i ovanstående bestämmelse har bevarats i artikel 31 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, s. 1), genom vilken förordning nr 1257/99 upphävdes och vilken fortfarande är ikraft.

- 68 Under dessa omständigheter kan unionslagstiftaren inte anklagas för att inte tillräckligt ha utrett förhållandet mellan den finansiella börda som följer av de extra kostnaderna som får- och getuppfödare påtvingas om de vill uppfylla de omstridda skyldigheterna och de fördelar som dessa skyldigheter för med sig. Unionslagstiftaren har inte heller gjort sig skyldig till någon felbedömning i samband med den intresseavvägning som den gjort för att uppnå en rimlig balans.
- 69 Vad gäller argumentet att anbringandet av den elektroniska identifieringsutrustningen leder till fler och allvarigare skador hos djuren, påpekar domstolen att vissa av de negativa konsekvenserna för får och getters hälsa och välbefinnande har bedömts och beaktats i samband med studier som gjorts innan förordning nr 21/2004 antogs.
- 70 Inom IDEA-projektet till exempel, granskades de huvudsakliga orsakerna till skador och dödsfall efter anbringandet av elektroniska identifierare, vilket gav unionslagstiftaren värdefull information om hur olika typer av utrustning kunde påverka djurens hälsa.
- 71 De omständigheter som Herbert Schaible framfört ger inte anledning att revidera den bedömning och de val som unionslagstiftaren gjort på grundval av nämnda studier i samband med antagandet av förordning nr 21/2004.
- 72 Att djuren måste märkas med två identifieringsmetoder i stället för en enda, och att dessa nya metoder, med hänsyn till hur och var märkningen anbringas samt dess vikt, statistiskt sett orsakar fler skador och komplikationer än de traditionella metoderna, är inte tillräckligt för att visa att unionslagstiftarens bedömning av fördelarna med införandet av skyldigheten att elektroniskt identifiera får och getter var felaktig på grund av bristande hänsyn till djurens välbefinnande.
- 73 Det ska dessutom konstateras att det nya system som inrättats genom förordning nr 21/2004 och som möjliggör en mer korrekt identifiering av djur som varit i kontakt med varandra under utbrott av epizootiska sjukdomar, är ägnat att begränsa spridningen av smittsamma sjukdomar och därmed gör det möjligt att undvika lidande hos smittade djur. Ur denna synvinkel bidrar de omstridda skyldigheterna till skyddet av djurs välbefinnande.
- 74 Domstolen kan följaktligen inte godta de argument som framförts i syfte att visa att förordning nr 21/2004 är ogiltig på grund av omfattningen av de negativa effekter som skyldigheten, enligt denna förordning, att elektroniskt identifiera får och getter har på djurs välbefinnande.
- 75 Under dessa omständigheter drar domstolen slutsatsen att unionslagstiftaren lagenligen kunde införa de omstridda skyldigheterna och anse att de negativa effekter som dessa skyldigheter för med sig inte var oproportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas i förordning nr 21/2004. Unionslagstiftaren har inte heller felbedömt för- och nackdelarna med dessa skyldigheter i förhållande till de intressen som stod på spel, och har följaktligen inte heller åsidosatt får- och getuppfödarnas näringsfrihet.

#### *Likabehandlingsprincipen*

- 76 Domstolen erinrar härvid om att icke-diskrimineringsprincipen i artikel 20 i stadgan är en allmän unionsrättslig princip enligt vilken lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2006 i mål C-313/04, Franz Egenberger, REG 2006, s. I-6331, punkt 33).



- 77 Enligt domstolens praxis är en skillnad i behandling berättigad då den är grundad på ett objektiva och skäligt kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., REG 2008, s. I-9895, punkt 47).
- 78 Med hänsyn till att det rör sig om en lagstiftningsakt som antagits av unionen ankommer det på unionslagstiftaren att bevisa att de objektiva kriterier som anförts som skäl för skillnaden i behandling är uppfyllda och att förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna kontrollera att dessa kriterier är uppfyllda (se domen i det ovannämnda målet Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., punkt 48).
- 79 I målet vid den nationella domstolen har vissa bestämmelser i förordning nr 21/2004, på grund av deras diskriminerande karaktär, ifrågasatts ur flera synvinklar. För det första har det gjorts gällande att undantaget i artikel 9.3 i förordning nr 21/2004 (nedan kallat det omstridda undantaget) innehåller en omotiverad olikabehandling. För det andra leder de omstridda skyldigheterna i denna förordning till att får- och getuppfödare diskrimineras i förhållande till nöt- och svinuppfödare.

#### Det omstridda undantaget

- 80 Herbert Schaible har gjort gällande att det omstridda undantaget, enligt vilket de medlemsstater där får- och getbeståndet är relativt litet får göra systemet med den elektroniska identifieringen frivilligt, utgör en diskriminering och ger de djuruppfödare i de medlemsstater som inte har infört systemet en konkurrensfördel i förhållande till andra uppfödare i unionen. Han anser vidare att den belastning som uppfödarna påförs är identisk i de båda kategorierna av medlemstater, liksom riskerna för epizootiska sjukdomar.
- 81 Vad gäller Herbert Schaibles påstående konstaterar domstolen att det är utrett att det omstridda undantaget leder till en rättslig olikabehandling av djuruppfödare beroende på i vilken kategori av medlemstat de är etablerade.
- 82 Det kriterium som utgör grunden för det omstridda undantaget är dock objektiva och skäligt.
- 83 För det första innehåller nämligen de gränsvärden som avses i artikel 9.3 i förordning nr 21/2004 helt objektiva kriterier. De medlemstater som uppfyller dessa kriterier, oberoende av deras absoluta geografiska storlek, och som beslutar att utnyttja det omstridda undantaget, kan senare införa den elektroniska identifieringen om det skulle ske relevanta förändringar, och de är till och med skyldiga att införa systemet om djurbeståndet överstiger respektive gränsvärde.
- 84 För det andra verkar gränsvärdena i det omstridda undantaget skäliga och proportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas i förordning nr 21/2004, eftersom det, såsom kommissionen också har påpekat, i de fall där bestånden är relativt små och inte avsedda för handel inom gemenskapen, inte är möjligt att vinna några stordriftsfördelar på nationell nivå genom vilka kontroll över kostnaderna för det elektroniska systemet kan uppnås.
- 85 Vad gäller kostnader och avgifter har rådet med rätta erinrat om att kostnaden för utrotning och eliminering i samband med epizootiska sjukdomar i medlemstater med mindre bestånd kan vara lägre än kostnaden för införande av ett system med elektronisk identifiering. Även om det finns en ökad risk för smitta, så skulle denna risk på samma sätt begränsas till de medlemstater som beslutat att utnyttja det omstridda undantaget och som är villiga att ta sådana kostnader vid utbrott av epizootiska sjukdomar.



- 86 Eftersom det omstridda undantaget enbart möjliggör för medlemstater att frivilligt införa den elektroniska individuella identifieringen på djur som inte är avsedda för handel inom gemenskapen, finns det anledning att i likhet med den franska regeringen konstatera att uppfödare i en medlemstat i vilken denna identifieringsmetod är obligatorisk inte någon ekonomisk skada till följd av vare sig de gemensamma effekterna av denna skyldighet eller det omstridda undantaget. Varje djur som importerats till denna medlemstat måste nämligen identifieras elektroniskt även om djuret kommer från en medlemstat i vilken en elektronisk individuell identifiering enligt detta undantag är frivillig för djur som inte är avsedda för handel inom gemenskapen.
- 87 Det framgår härvid av fast rättspraxis att eventuella skillnader i behandling, i en medlemsstat jämförd med en annan, som kan följa av olikheter mellan de olika medlemsstaternas lagstiftningar inte omfattas av förbudet mot diskriminering, om lagstiftningen påverkar samtliga personer, som omfattas av dess tillämpningsområde, på samma sätt (se dom av den 16 juli 2009 i mål C-428/07, Horvath, REG 2009, s. I-6355, punkt 55 och där angiven rättspraxis). Domstolen har härvid förklarat att denna princip visserligen har utvecklats vid tolkningen av unionsrättsliga bestämmelser i syfte att bedöma huruvida nationell lagstiftning är förenlig med principen om icke-diskriminering. Bedömningen kan dock inte bli en annan när det gäller prövningen av giltigheten av en unionsrättslig bestämmelse som ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning med stöd av vilken medlemsstaterna antar dessa olika lagstiftningar (se, analogt, dom av den 19 september 2013 i mål C-373/11, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou, punkterna 35 och 36).
- 88 Det kan följaktligen inte anses ha framkommit några omständigheter som talar för att det omstridda undantaget skulle vara ogiltigt på grund av dess diskriminerande karaktär.

Den påstådda diskrimineringen av får- och getuppfödare i förhållande till nöt- och svinuppfödare

- 89 Herbert Schaible har gjort gällande att skyldigheten att elektroniskt identifiera varje djur inte gäller nöt- och svinuppfödare trots att dessa djur löper lika stor risk att drabbas av” epizootiska sjukdomar som får och getter. Han anser att systemet med identifiering per anläggning är tillräckligt för att effektivt bekämpa epizootiska sjukdomar hos svin. Herbert Schaible har vidare gjort gällande att det inte finns några planer på att införa ett obligatoriskt system med elektronisk identifiering av nötkreatur, och att det av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning av den 30 augusti 2011 om ändring av förordning (EG) nr 1760/2000 vad gäller elektronisk identifiering av nötkreatur och avskaffande av bestämmelserna om frivillig märkning av nötkött (KOM(2011) 525 slutlig) framgår att kommissionen vill att den elektroniska identifieringen av nötkreatur ska fortsätta att vara frivillig på grund av bland annat de problem som uppkommit i samband med den obligatoriska individuella identifieringen av får och getter. Herbert Schaible anser att unionens policy på detta område är inkonsekvent och att unionen experimenterar med en teknologi som inte är färdig att användas inom en sektor där jordbrukarna knappt har något inflytande.
- 90 Den franska och den nederländska regeringen har pekat på de olikheter som finns mellan får- och getsektorn, å ena sidan, och nöt- och svinsektorn, å andra sidan. Dessa regeringar har understrukit de utmärkande dragen hos dessa olika djurtyper vad gäller uppfödning, transport, handel och sjukdomar samt riskprofil. Bland annat omplaceras får och getter vanligen mycket oftare än nötkreatur och svin, och de är till skillnad från nötkreatur och svin oftare föremål för utbyten i mycket stora kvantiteter i samband med kreatursauktioner. Får- och gethjordar ändrar dessutom oftare sammansättning än vad fallet är hos nötkreatur och svin. Vad gäller mul- och klövsjukan löper får och getter större risk att smittas än svin. Dessa omständigheter gör det svårare att identifiera och spåra varje enskilt får eller varje enskild get.

- 91 I detta avseende ska det påpekas att unionslagstiftaren, när denne ska omstrukturera eller skapa ett komplext system, får göra detta stegvis, och bland annat beakta de erfarenheter som erhållits, under förutsättning att valen grundas på kriterier som är objektiva och lämpliga utifrån det mål som ska uppnås genom lagstiftningen i fråga (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., punkterna 57 och 58 och där angiven rättspraxis).
- 92 Med avseende på påståendena i punkterna 89 och 90 i denna dom, avseende likheter och skillnader mellan får och getter, å ena sidan, och nötkreatur och svin, å andra sidan, konstaterar domstolen att det trots vissa likheter mellan dessa däggdjur finns skillnader som motiverar att särskilda regler införs för varje enskild djurart. Med mul- och klövsjukutbrottet år 2001 i färskt minne, kunde unionslagstiftaren lagenligen i förordning nr 21/2004 införa särskilda bestämmelser enligt vilka de arter som var värst drabbade skulle identifieras elektroniskt.
- 93 Rådet var följaktligen inte skyldigt att vägra att anta förordning nr 21/2004, efter kommissionens förslag, avseende införandet av en elektronisk identifikation av får och getter, med hänsyn till att förordningens tillämpningsområde var för begränsat.
- 94 I detta sammanhang finns dock skäl att framhålla att även om unionslagstiftaren kan grunda sig på ett sådant gradvis tillvägagångssätt för att införa systemet elektronisk identifiering, är denne, särskilt med hänsyn till målen med förordning nr 21/2004, tvungen att beakta nödvändigheten av att se över de genomförda åtgärderna, bland annat mot bakgrund av huruvida den elektroniska identifieringen är frivillig eller obligatorisk (se, för ett liknande resonemang, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., punkt 62).
- 95 Domstolen konstaterar således att denna förordning inte diskriminerar får- och getuppfödare i förhållande till nöt- och svinuppfödare.
- 96 Under dessa omständigheter kan det inte anses styrkt att det omstridda undantaget och de omstridda skyldigheterna i förordning nr 21/2004 innebär ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen.
- 97 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av de frågor som ställts inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artiklarna 3.1, 4.2, 5.1 och 9.3 första stycket i förordning nr 21/2004.

### **Rättegångskostnader**

- 98 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

**Vid prövningen av de frågor som ställts har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artiklarna 3.1, 4.2, 5.1 och 9.3 första stycket i rådets förordning (EG) nr 21/2004 av den 17 december 2003 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av får och getter och om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 samt direktiven 92/102/EEG och 64/432/EEG, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 933/2008 av den 23 september 2008.**

Underskrifter