Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

17 päivänä lokakuuta 2013*

Ennakkoratkaisupyyntö — Maatalous — Asetus (EY) N:o 21/2004 — Lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä — Yksilöllistä elektronista tunnistamista koskeva velvollisuus — Tilarekisterin pitoa koskeva velvollisuus — Pätevyys — Euroopan unionin perusoikeuskirja — Elinkeinovapaus — Oikeasuhteisuus — Yhdenvertainen kohtelu

Asiassa C-101/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Stuttgart (Saksa) on esittänyt 9.2.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.2.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Herbert Schaible

vastaan

Land Baden-Württemberg,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit E. Juhász (esittelevä tuomari), A. Rosas, D. Šváby ja C. Vajda,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.3.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Herbert Schaible, edustajanaan Rechtsanwalt M. Winkelmüller,

— Land Baden-Württemberg, edustajanaan Rechtsanwältin C. Taubald,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja C. Candat,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään B. Koopman ja C. Wissels,

— Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Szpunar,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová ja R. Wiemann,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Euroopan komissio, asiamiehinään G. von Rintelen ja B. Burggraaf,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.5.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta 17.12.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 21/2004 (EUVL 2004, L 5, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna 23.9.2008 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 933/2008 (EUVL L 256, s. 5; jäljempänä asetus N:o 21/2004), 3 artiklan 1 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Herbert Schaible ja Baden-Württembergin osavaltio ja joka koskee kyseisten säännösten yhteensopivuutta unionin primaarioikeuden kanssa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

3 Eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa sisämarkkinoiden toteutumista varten 26.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29) 1 artiklan ja 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan näiden tarkastusten lopettaminen jäsenvaltioiden välisillä rajoilla edellyttää, että eläimet on tunnistettu unionin määräysten mukaisesti ja siten rekisteröityjä, että alkuperä- tai kauttakulkutila, -keskus tai -järjestö voidaan tunnistaa.

4 Asetuksen N:o 21/2004 johdanto-osan 1, 3, 7 ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) – – direktiivin 90/425/ETY – – 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että yhteisön sisäisessä kaupassa eläimet on varustettava tunnistimilla yhteisön sääntöjen mukaisesti ja että eläimet on rekisteröitävä siten, että alkuperä- tai kauttakulkutila, -keskus tai -järjestö voidaan jäljittää. – –

– –

(3) Erityisesti lammas- ja vuohieläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevat säännöt on vahvistettu eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä [27.11.1992 annetussa neuvoston] direktiivissä 92/102/ETY [(EUVL L 355, s. 32)]. Kokemus ja erityisesti suu- ja sorkkatautikriisi ovat osoittaneet lammas- ja vuohieläinten osalta, että direktiivin 92/102/ETY täytäntöönpano ei ole ollut tyydyttävää ja kaipaa parannusta. Tämän vuoksi on tarpeen vahvistaa tiukemmat ja tarkemmat säännöt, kuten on tehty nautaeläinten osalta nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta [sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta] 17 päivänä heinäkuuta 2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1760/2000 [(EYVL L 204, s. 1)].

– –

(7) Komissio käynnisti vuonna 1998 kotieläinten elektronista tunnistamista koskevan laajamittaisen hankkeen (IDEA), ja sitä koskeva lopullinen kertomus saatiin valmiiksi 30 päivänä huhtikuuta 2002. Kyseinen hanke on osoittanut, että lammas- ja vuohieläinten tunnistusjärjestelmiä voidaan parantaa merkittävästi, jos näiden eläinten osalta käytetään elektronisia tunnistimia, edellyttäen että tietyt liitännäistoimenpiteitä koskevat edellytykset täyttyvät.

– –

(11) Jäsenvaltioissa, joissa lammas- ja vuohikarjaa on melko vähän, sähköisen tunnistusjärjestelmän käyttöönotto ei ehkä ole perusteltua, joten on tarkoituksenmukaista sallia, että se on kyseisille jäsenvaltioille valinnainen. On myös aiheellista säätää mahdollisuudesta mukauttaa nopeaa menettelyä noudattaen niitä karjan lukumäärää koskevia rajoja, joiden alapuolella sähköisen tunnistusjärjestelmän käyttö voi olla valinnaista.”

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

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

6 Saman asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmään on kuuluttava seuraavat osat:

a) tunnistin kunkin eläimen tunnistamiseksi;

b) kullakin tilalla pidettävät ajan tasalla olevat rekisterit,

c) siirtoasiakirjat,

d) keskusrekisteri tai atk-pohjainen tietokanta.”

7 Asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

Jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti pidentää tätä määräaikaa enintään yhdeksään kuukauteen laajaperäisessä tuotannossa tai ulkolaitumilla pidettävien eläinten osalta. Asianomaisten jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle myönnetystä poikkeuksesta. Soveltamista koskevat säännöt voidaan tarvittaessa vahvistaa 13 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen.

2.

a) Eläimet tunnistetaan ensimmäisellä tunnistimella, joka on liitteessä olevan A jakson 1–3 kohdassa esitettyjen vaatimusten mukainen; ja

b) toisella tunnistimella, jonka toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt ja jolla on liitteessä olevan A jakson 4 kohdassa luetellut tekniset ominaisuudet.

c) Kuitenkin 9 artiklan 3 kohdassa mainittuun päivämäärään asti kyseinen toinen tunnistin voidaan korvata 5 kohdassa kuvatulla järjestelmällä, paitsi silloin, kun eläimet on tarkoitettu yhteisön sisäiseen kauppaan.– –

3. Toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin sallia liitteessä olevan A jakson 7 kohdassa kuvatun tunnistusmenetelmän vaihtoehtona 2 kohdassa mainituille tunnistusmenetelmille ennen kahdentoista kuukauden ikää teurastettaviksi tarkoitettujen eläinten osalta, joita ei ole tarkoitettu yhteisön sisäiseen kauppaan eikä vientiin kolmansiin maihin.

_ _”

8 Asetuksen N:o 21/2004 5 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen eläinten pitäjän, kuljettajaa lukuun ottamatta, on pidettävä ajan tasalla olevaa rekisteriä, joka sisältää vähintään tämän asetuksen liitteessä olevassa B jaksossa esitetyt tiedot.

9 Asetuksen 9 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

10 Asetuksen N:o 21/2004 liitteessä olevassa A jaksossa, johon yksilöllistä tunnistamista koskevassa asetuksen 4 artiklassa viitataan, määritetään tunnistimet, ja siinä todetaan erityisesti, että tunnistimet on suunniteltava niin, että ne takaavat ainakin yhden näkyvän ja yhden elektronisesti luettavan merkin; siinä säädetään lisäksi ominaisuuksista, tunnistimissa esillä olevista koodeista ilmenevistä tiedoista, kriteereistä, jotka ensimmäisten ja toisten tunnistimien on täytettävä, ja elektronisten tunnistimien teknisistä ominaisuuksista.

11 Asetuksen N:o 21/2004 liitteessä olevassa B jaksossa, johon viitataan tilarekisteriä koskevassa asetuksen 5 artiklassa, luetellaan vähimmäistiedot, joiden on oltava rekisterissä.

Saksan lainsäädäntö

12 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että kansallisessa lainsäädännössä, joka on annettu asetuksen N:o 21/2004 perusteella, säädetään, että jokainen eläin tunnistetaan yksilöllisesti kahdella tunnistimella ja 12-numeroisella koodilla. Näistä tunnistimista toinen on korvamerkki, jossa keltaisella pohjalla on musta teksti, ja toinen on elektroninen tunnistin eli korvamerkki tai pötsibolus.

13 Lisäksi eläinten yksilölliset tunnistimet on kirjattava tilarekisteriin, jonka on sisällettävä muun muassa tilan tunnistuskoodi, tilalta siirrettävien eläinten osalta määräpaikkana olevan tilan tunnistuskoodi, tilalle saapuvien eläinten osalta lähtötilan tunnistuskoodi, eläimen tunnistuskoodi, syntymävuosi ja tunnistuspäivä, kuolinkuukausi ja -vuosi tilalla, sekä rotu ja eläimen genotyyppi, jos se on tiedossa.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 Schaible, joka on 450 emälampaan pitäjä, on nostanut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa hän vaatii sen toteamista, ettei hän ole velvollinen varustamaan eläimiään yksilöllisellä eikä elektronisella yksilöllisellä tunnistimella eikä pitämään tilarekisteriä asetuksen N:o 21/2004 nojalla.

15 Baden-Württembergin osavaltio on vaatinut kanteen hylkäämistä.

16 Verwaltungsgericht Stuttgart epäilee asetuksen N:o 21/2004 useiden säännösten pätevyyttä, minkä vuoksi se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen – – N:o 21/2004 3 artiklan 1 kohtaan ja 4 artiklan 2 kohtaan perustuva kantajan velvollisuus varustaa jokainen eläin tunnistimella,

2) onko asetuksen – – N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen alakohtaan – – perustuva kantajan velvollisuus varustaa jokainen eläin elektronisella tunnistimella, ja

3) onko asetuksen – – N:o 21/2004 5 artiklan 1 kohtaan, yhdessä liitteessä olevan B jakson 2 kohdan kanssa, perustuva velvollisuus pitää tilarekisteriä – –

yhteensoveltuva ylemmäntasoisen unionin oikeuden kanssa ja siten pätevä?”

Vaatimus suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen

17 Schaible esitti unionin tuomioistuimen kirjaamoon 8.7.2013 jättämällään asiakirjalla pyynnön suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen vedoten siihen, että unionin tuomioistuimella ei ehkä ole riittävästi tietoa Euroopan unionin neuvoston ja komission argumentaatiossaan esittämästä kahdesta kohdasta, jotka voivat olla olennaisia seikkoja tuomion antamisen kannalta.

18 Schaible väittää yhtäältä, että toisin kuin kyseiset toimielimet ovat esittäneet istunnossa – ja kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston antamasta ehdotuksesta asetukseksi eläinten terveydestä (KOM(2013) 260 lopullinen) käy ilmi –, suunnitteilla ei ole lainsäädäntömuutosta, jossa ulotettaisiin yksilöllinen elektroninen tunnistaminen koskemaan myös sikoja. Hän toteaa toisaalta, että kyseisen asetusehdotuksen perusteella voidaan päätellä, että komissio ei enää pidä elektronista ja yksilöllistä tunnistamista välttämättömänä eläinkulkutautien tehokkaaksi torjumiseksi ja että komissio, joka on tietoinen eläinten elektroniseen tunnistamiseen liittyvistä teknisistä vaikeuksista, jotka on vielä voitettava, suunnittelee toteutettavuuden analysointia ja vaikutusten arviointia ennen kuin ryhdytään kehittämään integroituja elektronisia järjestelmiä, jotka helpottavat eläinten jäljitettävyyttä.

19 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan mukaan unionin tuomioistuin voi julkisasiamiestä kuultuaan määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta, tai jos asianosainen on suullisen vaiheen päättyneeksi julistamisen jälkeen vedonnut uuteen seikkaan, joka voi olennaisesti vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, taikka jos asia olisi ratkaistava sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.

20 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin, julkisasiamiestä kuultuaan, katsoo, että sillä on kaikki tarvittavat tiedot asian ratkaisemiseksi ja että Schaiblen esittämästä pyynnöstä ei käy ilmi sellaista uutta seikkaa, joka voi olennaisesti vaikuttaa annettavaan tuomioon, eikä sellaista argumenttia, josta asianosaisilla ja muilla osapuolilla ei olisi vielä ollut tilaisuutta lausua ja jonka perusteella asia olisi ratkaistava.

21 Näin ollen Schaiblen pyyntöä suullisen käsittelyn uudelleen aloittamisesta ei voida hyväksyä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kysymyksillään unionin tuomioistuinta ennen kaikkea arvioimaan asetuksen N:o 21/2004 3 artiklan 1 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sekä asetuksen liitteessä olevan B jakson 2 kohdan pätevyyttä elinkeinovapauteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen nähden.

23 Kyseisen tuomioistuimen mukaan lammas- ja vuohieläinten pitäjille mainituissa asetuksen N:o 21/2004 säännöksissä asetetut velvollisuudet eli eläinten varustaminen yksilöllisellä tunnistimella, eläinten varustaminen elektronisella yksilöllisellä tunnistimella ja ajan tasalla olevan rekisterin pitäminen (jäljempänä riidanalaiset velvollisuudet) voivat yhtäältä olla vastoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 artiklaa, jossa vahvistetaan elinkeinovapaus, koska niillä puututaan suhteettomalla tavalla mainittujen eläinten pitäjien oikeuksiin, ja toisaalta olla syrjiviä.

Elinkeinovapaus

24 Perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden mukaisesti.

25 Mainitulla 16 artiklalla annettu suoja käsittää samaan artiklaan liittyvien selitysten – jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjaa tulkittaessa – perusteella vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun (ks. asia C-283/11, Sky Österreich, tuomio 22.1.2013, 42 kohta).

26 Asetuksen N:o 21/2004 pääasiassa kyseessä olevissa säännöksissä asetetaan lammas- ja vuohieläinten pitäjille eläinten yksilöllistä elektronista tunnistamista ja ajantasaisen tilarekisterin pitoa koskevia velvollisuuksia. Niinpä nämä säännökset voivat rajoittaa eläimiä kaupallisiin tarkoituksiin pitävien elinkeinovapauden harjoittamista.

27 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan oikeuksien ja vapauksien, kuten elinkeinovapauden, käyttämistä voidaan kuitenkin rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker ja Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010, Kok., s. I-11063, 65 kohta ja em. asia Sky Österreich, tuomion 48 kohta).

28 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapaus ei ole ehdoton. Siihen voidaan puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista (ks. vastaavasti em. asia Sky Österreich, tuomion 45 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Suhteellisuusperiaatteesta on palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan se edellyttää, että unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimilla ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7027, 45 kohta ja yhdistetyt asiat C-581/10 ja C-629/10, Nelson ym., tuomio 23.10.2012, 71 kohta ja em. asia Sky Österreich, tuomion 50 kohta).

30 Siltä osin kuin ensiksi on kyse asetuksen N:o 21/2004 tavoitteista ja siitä, voidaanko ne toteuttaa asetuksella käyttöön otetuilla keinoilla, on palautettava mieleen ensinnäkin asetuksen johdanto-osan ensimmäinen ja kolmas perustelukappale, joista käy ilmi, että unionin lainsäätäjä pyrkii estämään tarttuvien tautien, kuten vuonna 2001 kriisin lammas- ja vuohikarjassa aiheuttaneen suu- ja sorkkataudin, leviämisen, näiden eläinten ja eläimistä saatavien tuotteiden yhteisön sisäisen kaupan markkinoiden perustamisen yhteydessä.

31 Lampaiden ja vuohien eläinkulkutautien riskejä ei ollut poistettu eikä sisämarkkinoita toteutettu alalla vielä asetusta N:o 21/2004 annettaessa.

32 Direktiivissä 90/425 poistettiin eläinten ja eläimistä saatavien tuotteiden markkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi eläinlääkintään ja kotieläinjalostukseen liittyvät esteet, jotka vaikeuttivat yhteisön sisäisen kaupan kehitystä. Kyseisen direktiivin 1 artiklan ja 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan sen vuoksi, että jäsenvaltioiden välisillä rajoilla suoritettavat eläinlääkäritarkastukset lopetetaan, eläinten on oltava tunnistettu unionin määräysten mukaisesti ja toisaalta oltava siten rekisteröityjä, että alkuperä- tai kauttakulkutila, -keskus tai -järjestö voidaan tunnistaa.

33 Lammas- ja vuohieläinten tunnistamista ja rekisteröintiä säänneltiin aivan ensiksi direktiivillä 92/102. Tämä järjestelmä perustui eläinten tilakohtaiseen tunnistamiseen. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettiin, että kaikkien eläinten pitäjien oli pidettävä rekisteriä, joka sisälsi pitäjän tilalla kunakin vuonna olevien lampaiden ja vuohien kokonaismäärän, ja kyseisen direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa edellytettiin, että lampaat ja vuohet merkittiin korvamerkillä tai tatuoinnilla, joka mahdollisti näiden eläinten yhdistämisen tilaan, jolta ne ovat lähtöisin.

34 Vuoden 2001 merkittävän suu- ja sorkkatautiepidemian jälkeen kävi kuitenkin ilmi, että kaksi tavoitetta – eli lampaita ja vuohia koskevien epidemioiden estäminen ja esteettä toimivien näiden eläinten sisämarkkinoiden perustaminen – voitaisiin saavuttaa vain direktiivillä 92/102 käyttöön otettua järjestelmää vahvistamalla. Unionin lainsäätäjä lähti tästä näkökulmasta, kun se antamalla asetuksen N:o 21/2004 otti käyttöön lammas- ja vuohieläinten uuden tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän.

35 Terveyden suojelu, eläinkulkutautien torjuminen ja eläinten hyvinvointi, jotka ovat osittain päällekkäisiä tavoitteita, ovat unionin lainsäädännön hyväksyttäviä yleiseen etuun liittyviä tavoitteita, samoin kuin maatalouden sisämarkkinoiden aikaansaaminen asianomaisella alalla (ks. vastaavasti terveydensuojelun osalta asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, Kok., s. I-2257, 48 kohta ja yhdistetyt asiat C-20/00 ja C-64/00, Booker Aquaculture ja Hydro Seafood, tuomio 10.7.2003, Kok., s. I-7411, 78 kohta, ja eläinten hyvinvoinnin osalta yhdistetyt asiat C-37/06 ja C-58/06, Viamex Agrar Handel ja SVK, tuomio 17.1.2008, Kok., s. I-69, 22 kohta ja asia C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers ja Andbel, tuomio 19.6.2008, Kok., s. I-4475, 27 kohta).

36 Tämän tultua todetuksi on toiseksi tarkasteltava sitä, voidaanko asetuksella N:o 21/2004 käyttöön otetuilla keinoilla toteuttaa nämä tavoitteet.

37 Asetuksella käyttöön otetussa järjestelmässä säädetään kunkin eläimen yksilöllisestä tunnistamisesta kahden tunnistimen avulla. Nämä kaksi tunnistinta ovat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta perinteinen korvamerkki ja elektroninen tunnistin, joka voi olla elektroninen korvamerkki tai pötsibolus, elektroninen transponderi tai vuohiseen kiinnitettävä elektroninen merkintä ja joka voidaan lukea erityisten lukulaitteiden avulla. Kunkin eläimen tunnistetiedot on merkittävä tilarekisteriin. Lisäksi tilalta vietävien eläinten siirrot merkitään eläimen mukana kulkevaan asiakirjaan. Jäsenvaltioiden on myös otettava käyttöön keskusrekisteri tai atk-pohjainen tietokanta, johon kirjataan kaikki sen alueella olevat tilat, ja laskettava säännöllisesti näillä tiloilla pidettävät eläimet.

38 Schaible katsoo, että tämä järjestelmä ei ole soveltuva eläinkulkutautien valvonnan tavoitteen saavuttamiseen. Hän toteaa lisäksi, että järjestelmä on tehoton, koska 5 prosenttia eläimiin kiinnitetyistä elektronisista tunnistimista katoaa tai vioittuu ajan myötä.

39 Siltä osin kuin kyse on eläinten yksilöllisestä tunnistamisesta on todettava, että se mahdollistaa kunkin eläimen valvontaa ja jäljitettävyyttä koskevan järjestelmän, mikä on olennaista hyvin suurissa eläinkulkutautitapauksissa. Elektroninen tunnistin tehostaa tarttuvien tautien torjumista, koska sillä varmistetaan luotettavampi ja nopeampi tietojen välitys.

40 Siltä osin kuin kyse on velvollisuudesta pitää rekisteriä kustakin tilasta on todettava Ranskan hallituksen tavoin, että tunnistuksessa rekisteröidyt tiedot on kirjattava asiakirjaan, jota voidaan päivittää nopeasti ja joka on toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä helposti saatavilla. Järjestelmä siis mahdollistaa sen selvittämisen, mistä kukin eläin on peräisin ja minkä paikkojen kautta se on kulkenut. Eläinkulkutaudin ollessa kyseessä nämä tiedot ovat perustavanlaatuisia, jotta voidaan suorittaa tarkkoja epidemiologisia tutkimuksia, tunnistaa vaaralliset kontaktit, joista tauti voi levitä, ja näin ollen mahdollistaa se, että toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tällaisen tarttuvan taudin leviämisen estämiseksi. On syytä lisätä eläinkulkutaudeista, että direktiivin 91/68/ETY muuttamisesta lammas- ja vuohieläinten siirtotarkastusten tehostamisen osalta 11.6.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/50/EY (EUVL L 169, s. 51) johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan eräissä unionin osissa vuonna 2001 puhjennut suu- ja sorkkatauti levisi suurelta osin lampaiden siirtojen yhteydessä.

41 Tunnistamisjärjestelmän teknisiä puutteita koskevista väitteistä on todettava, että vaikka eläimiin kiinnitettyjen elektronisten tunnistimien katoamis- tai vioittumisprosentti olisi Schaiblen väittämällä tasolla, tällainen toimintahäiriö ei sinällään osoittaisi, että asianomainen järjestelmä kokonaisuudessaan ei olisi asianmukainen.

42 Näin ollen on pääteltävä, että asetuksella N:o 21/2004 käyttöön otetun järjestelmän sisältämät velvollisuudet ovat soveltuvia eläinkulkutautien valvonnan tavoitteen saavuttamiseen ja että ei ole todettu mitään sellaisia seikkoja, jotka voisivat saattaa kyseenalaiseksi sen, että tämä järjestelmä kokonaisuudessaan on tehokas.

43 Siltä osin kuin kyse on siitä, ovatko asetuksella N:o 21/2004 käyttöön otetut keinot tarpeellisia asetuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä siitä, ovatko riidanalaiset velvollisuudet suhteettomia, on tarkasteltava Schaiblen esittämiä kolmea väitteiden sarjaa.

44 Hän väittää ensiksi, että vanha tilatunnistusjärjestelmä, joka mahdollisti eläinten liikkeiden tehokkaan jäljittämisen ja eläinkulkutautien tehokkaan torjumisen, on jo käytännössä osoittanut toimivuutensa. Schaible katsoo, että vuoden 2001 suu- ja sorkkatautiepidemia ei aseta järjestelmää kyseenalaiseksi, koska epidemian syyt eivät olleet järjestelmässä itsessään vaan siinä, että viranomaisten suorittama valvonta ei ollut riittävää. Hänen mukaansa unionin lainsäätäjän ei olisi tarvinnut korjata vanhaa järjestelmää, koska direktiivissä 92/102 vahvistettujen vähemmän ankarien sääntöjen asianmukainen täytäntöönpano ja soveltaminen olisivat riittäneet asetettujen tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseen.

45 Schaible väittää toiseksi, että riidanalaisista velvollisuuksista aiheutuu eläinten pitäjille kohtuuttomia kustannuksia siksi, että ne edellyttävät ylimääräisten tarvikkeiden, kuten transponderien ja elektronisten lukulaitteiden hankkimista, ja siksi, että näiden tarvikkeiden käytöstä aiheutuu itse eläinten pitäjille ja ammattimiehille paljon työtä, kuten transponderin asettaminen, koodien kirjaaminen tilarekisteriin, rekisterin ylläpito ja lukulaitteiden huolto, minkä lisäksi tietotekniikka- ja eläinlääkäripalveluista aiheutuu kustannuksia.

46 Schaible väittää kolmanneksi, että riidanalaiset velvollisuudet eivät ole yhteensopivia eläinten hyvinvointia koskevien periaatteiden kanssa, koska monet eläimet vahingoittuvat transpondereiden asettamisen vuoksi. Hän palauttaa mieleen, että aiemmassa järjestelmässä kuhunkin eläimeen kiinnitettiin vain yksi tunnistin, jolloin vahingoittumisen riski väheni 50 prosentilla, ja että korvamerkit, jotka eivät ole elektronisia, aiheuttavat selvästi vähemmän tulehduksia. Hän lisää, että pötsibolukset voivat poistua elimistöstä märehtimisen tai ruuansulatuksen yhteydessä ja että eläinten nilkkaan muovilenkillä kiinnitetyt elektroniset tunnistimet voivat aiheuttaa erityisen vammojen vaaran.

47 On syytä palauttaa mieleen asetuksen säännösten pätevyyden tuomioistuinvalvonnasta, että unionin tuomioistuin on arvioidessaan kyseisillä säännöksillä käyttöön otettujen keinojen oikeasuhteisuutta myöntänyt, että unionin lainsäätäjällä on sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja (ks. vastaavasti asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010, Kok., s. I-4999, 51 ja 52 kohta).

48 Unionin lainsäätäjällä on erityisesti maatalouden alalla tällainen laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on SEUT 40–SEUT 43 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Unionin tuomioistuimen harjoittama valvonta rajoittuu näin ollen sen tutkimiseen, ettei lainsäätäjä ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja (ks. vastaavasti asia C-221/09, AJD Tuna, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1655, 80 kohta ja asia C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle, tuomio 14.3.2013, 43 kohta).

49 Vaikka unionin lainsäätäjällä onkin tällainen harkintavalta, sen on tosin perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja mahdollisiin eri toimenpiteisiin liittyvien vaatimusten arvioinnissa tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen taloudellisten toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset seuraukset (ks. vastaavasti em. asia Vodafone ym., tuomion 53 kohta).

50 On kuitenkin todettava, että unionin toimen pätevyyttä on arvioitava toimen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, eikä se voi riippua toimen tehokkuusastetta koskevista jälkikäteisistä arvioista. Kun unionin lainsäätäjän on arvioitava annettavinaan olevien säännösten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä tarkasti ennakoimaan, tämä arviointi voidaan hylätä vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä annettaessa lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen (ks. vastaavasti asia C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, tuomio 12.1.2006, Kok., s. I-679, 38 kohta ja asia C-309/10, Agrana Zucker, tuomio 28.7.2011, Kok., s. I-7333, 45 kohta).

51 Näin ollen unionin tuomioistuimen asetuksen N:o 21/2004 kyseessä olevien säännösten oikeasuhteisuutta koskeva valvonta on suoritettava näissä puitteissa.

52 Väitteestä, jonka mukaan vanha järjestelmä oli riittävä, on todettava, että kun otetaan huomioon eläinten terveyteen ja eläinkulkutauteihin liittyvä ja taloudellinen ja yhteiskunnallinen konteksti, joka vallitsi asetuksen N:o 21/2004 valmisteluajanjaksona ja sen antamisajankohtana, unionin lainsäätäjä on aivan oikein katsonut, että vaikka olisikin niin, että direktiivillä 92/102 käyttöön otetun järjestelmän sääntöjä olisi voitu panna täytäntöön asianmukaisemmin, kyseiset säännöt ja kyseinen järjestelmä edellyttivät muuttamista.

53 Kuten neuvosto on muistuttanut, vuoden 2001 eläinkulkutaudin yhteydessä useita miljoonia eläimiä oli lopetettava järjestelmällisesti sen vuoksi, että lampaita ei voitu tunnistaa ja etteivät eläimet olleet jäljitettävissä, ja tämän jälkeen jouduttiin kuitenkin toteamaan, että suuri joukko niistä ei ollut saanut tartuntaa. Unionin sisällä jouduttiin turvautumaan erilaisiin rajoituksiin ja antamaan maailmanlaajuinen vientikielto Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan karjan, lihan ja eläintuotteiden osalta. Näistä toimenpiteistä aiheutui huomattavia tappioita maatalous- ja elintarvikealalle sekä jäsenvaltioiden ja unionin talousarvioille.

54 Suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnoinnista ja valvonnasta komissiossa sekä komission vastauksista annetun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 8/2004 (EUVL 2005, C 54, s. 1) 9 kohdasta käy ilmi, että jo pelkästään vuoden 2001 kriisin kohdalla jäsenvaltiot ilmoittivat teurastuksia koskevia korvauksia, eläinten hävittämistä sekä tilojen ja laitteiden desinfiointia koskevia kuluja yhteensä noin 2 693,4 miljoonaa euroa. Kertomuksen 36 kohdassa todetaan myös, että unionin säädöksissä ei edellytetty lampaiden yksittäistä tunnistamista ja eläinerittäin tapahtuvaan tunnistamiseen liittyi puutteita, mikä vaikeutti sairastuneiksi epäiltyjen eläinten jäljittämistä ja viivästytti niiden teurastamista.

55 Jo vuonna 1998 ennen vuoden 2001 eläinkulkutautia komissio oli käynnistänyt IDEA-hankkeen, jota koordinoi Euroopan unionin yhteinen tutkimuskeskus (YTK) ja jonka loppukertomus annettiin 30.4.2002. Yksi IDEA:n loppukertomuksen päätelmistä oli, että unionissa ilmoitetut erilaiset eläintautitapaukset olivat paljastaneet, etteivät tuolloin käytössä olleet kotieläinten tunnistusjärjestelmät olleet riittävän tehokkaita ja luotettavia, jotta niiden avulla kotieläimet olisi voitu asianmukaisesti jäljittää ja kohdistaa niihin eläinlääkinnällistä valvontaa. Jokaisen eläimen ja niiden siirtojen tarkempaa valvontaa pidettiin näin ollen olennaisen tärkeänä terveydentilan seuraamisen ja sairauksien tarkkailun kannalta, minkä vuoksi pidettiin erittäin tärkeänä, että jokaisen eläimen sijainti voitiin jäljittää minä tahansa ajankohtana. Yksittäisten eläinten valvonnan tehostamiseksi ehdotettiin, että jokainen eläin varustettaisiin yksilöllisellä elektronisella tunnistimella koko elinajakseen.

56 Asetuksen N:o 21/2004 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että IDEA-hanke on osoittanut, että lammas- ja vuohieläinten tunnistusjärjestelmiä voidaan parantaa merkittävästi, jos näiden eläinten osalta käytetään elektronisia tunnistimia, edellyttäen, että tietyt liitännäistoimenpiteitä koskevat edellytykset täyttyvät. On syytä lisätä, että – kuten neuvosto on aivan oikein todennut – yksilöllinen tunnistaminen ei vielä takaa täydellistä jäljitettävyyttä, koska se mahdollistaa vain tietojen keräämisen myöhempää käyttöä varten, ja että rekisteri on jäljitettävyysjärjestelmän keskeinen tekijä.

57 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 72–74 kohdassa, on niin, että kun otetaan huomioon vuoden 2001 eläinkulkutautikriisin jälkeen tehdyt eri tutkimukset, tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2004 ja IDEA:n loppukertomus eivät suinkaan ole ainoita asiakirjoja, joissa ehdotettiin eläinten tunnistusta koskevan sääntelykehyksen perinpohjaista tarkistamista.

58 Kun otetaan huomioon eläinten terveyteen ja eläinkulkutauteihin liittyvä ja taloudellinen ja yhteiskunnallinen konteksti, joka vallitsi asetuksen N:o 21/2004 antamisajankohtana ja mainittujen kertomusten laatimisajankohtana, unionin lainsäätäjä saattoi legitiimisti katsoa yhtäältä, että riidanalaiset velvollisuudet merkitsevät, että eläimet on tunnistettava yksilöllisesti ja että toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava oikeus saada tiedot, jotka elektronisten tunnistinten ja tilarekistereiden avulla mahdollistavat sen, että voidaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, että lampaissa ja vuohissa leviää tarttuvia tauteja, ja toisaalta, että vanha tilatunnistusjärjestelmä ei ollut yhtä tehokas keino asetuksen N:o 21/2004 tavoitteiden varmistamiseksi.

59 On siis todettava, että riidanalaiset velvollisuudet ovat tarpeellisia kyseisellä setuksella asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

60 Siitä, ovatko riidanalaiset velvollisuudet suhteettomia, on todettava, että unionin lainsäätäjä joutui saattamaan tasapainoon kyseessä olevat intressit (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Volker ja Markus Schecke ja Eifert, tuomion 77 kohta ja em. asia Sky Österreich, tuomion 59 kohta) eli yhtäältä lampaiden ja vuohien pitäjien elinkeinovapauden ja toisaalta lampaiden ja vuohien eläinkulkutautien torjumiseen liittyvän yleisen edun.

61 Schaiblen väitteestä, jonka mukaan riidanalaisista velvollisuuksista aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia, joiden erään saksalaisten lampaan pitäjien yhdistyksen (Vereinigung deutscher Landesschaftzuchtverbände eV) tutkimuksen mukaan, johon Schaible vetoaa, arvioidaan olevan yli 20 euroa vuodessa lammasta kohden, on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisessä tutkimuksessa ei oteta huomioon kustannuksia, jotka joka tapauksessa aiheutuisivat tilatunnistuksesta. Samoin kuin komissio toteaa, elektronisista korvamerkeistä aiheutuvien kustannusten voidaan odottaa pienenevän ajan ja lisääntyvän käytön myötä. Lisäksi on niin, kuten Alankomaiden hallitus toteaa, että nykykustannukset voivat olla alhaisempia kuin muista kuin selektiivisistä toimenpiteistä, kuten vientikielloista tai eläinten ennalta ehkäisevästä lopettamisesta, taudin ilmenemistapauksessa aiheutuvat kustannukset.

62 Tämän jälkeen on todettava, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa ei ole mitään, mikä asettaisi kyseenalaiseksi neuvoston ja komission väitteen, jonka mukaan asetuksella N:o 21/2004 käyttöön otetun uuden järjestelmän rahoitusnäkökohdista oli keskusteltu laajasti lainsäädäntömenettelyssä ja että järjestelmän kustannukset ja hyödyt oli saatettu tasapainoon keskenään.

63 On myös syytä huomauttaa, että asetukseen N:o 21/2004 sisältyy useita poikkeuksia elektronista tunnistamista koskevasta velvollisuudesta, jotta otettaisiin huomioon riidanalaisten velvollisuuden etujen ja niistä aiheutuvien kustannusten välisen punninnan tulos.

64 Niinpä asetuksen 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että laajaperäisessä tuotannossa tai ulkolaitumilla pidettävät eläimet varustetaan tunnistimilla yhdeksän kuukauden määräajassa kuuden kuukauden sijaan. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin sallia jonkin muun ratkaisun kuin elektronisen tunnistimen ennen kahdentoista kuukauden ikää teurastettaviksi tarkoitettujen eläinten osalta, joita ei ole tarkoitettu yhteisön sisäiseen kauppaan eikä vientiin kolmansiin maihin. Asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan mukaan elektroninen tunnistaminen on kuitenkin pakollista vain jäsenvaltioissa, joissa eläinten kokonaismäärä ylittää tietyn kynnyksen.

65 Ottamalla huomioon elektronisista tunnistimista ja luku- ja tietojenkäsittelylaitteista syntyvät kustannukset ja unionin yhteisen tutkimuskeskuksen ja useiden jäsenvaltioiden suorittamat laskelmat komissio ehdotti, että elektronisen tunnistamisen käyttöönottovaiheessa säästettäisiin kustannuksia, jos toimittaisiin vaiheittaisesti: ensin eläimet merkittäisiin elektronisilla tunnistimilla ja toisessa vaiheessa linkitettäisiin eläinten siirtoa koskevat tiedot yksilöllisiin tunnistekoodeihin, mikä käy ilmi komission lampaiden ja vuohien elektronisen tunnistamisen soveltamisesta neuvostolle 16.11.2007 antaman kertomuksen (KOM(2007) 711 lopullinen) 2.3 kohdasta, sekä asetuksella N:o 933/2008 asetukseen N:o 21/2004 tehdyistä muutoksista.

66 Lopuksi on palautettava mieleen, että unionin lainsäätäjä on lieventänyt eläinten pitäjille aiheutuvia lisäkustannuksia antamalla jäsenvaltioille ja alueille mahdollisuuden myöntää tarvittaessa tukea unionin varoista. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annettua neuvoston asetusta (EYVL L 160, s. 80) muutettiin vähän ennen asetuksen N:o 21/2004 antamista. Asetuksen N:o 1257/1999, sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1783/2003 (EUVL L 270, s. 70), 21 b artiklan 1 kohdassa säädetään, että viljelijöille, joiden on noudatettava unionin lainsäädäntöön perustuvia ja hiljattain kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettyjä tiukkoja

vaatimuksia, voidaan myöntää tilapäistä tukea aiheutuneiden kustannusten ja tulonmenetysten osittaiseksi korvaamiseksi. Tätä säännöstä sovelletaan muun muassa eläinten pitäjiin, joita riidanalaiset velvollisuudet koskevat.

67 Tämän osalta komissio toteaa, että tämä maanviljelijöiden mahdollisuus saada rahoitustukea oli merkittävä tekijä, jonka se otti huomioon päätösmenettelyssään. Komissio toteaa myös, että tämän säännöksen ydin on säilytetty Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005, jolla kumottiin asetus N:o 1257/1999 ja joka on edelleen voimassa, 31 artiklassa.

68 Näin ollen ei voida väittää, että unionin lainsäätäjä ei olisi tutkinut asianmukaisesti taloudellista taakkaa, joka aiheutuu niistä lisäkuluista, jotka lampaiden ja vuohien pitäjille aiheutuvat riidanalaisten velvollisuuksien noudattamisesta, ja etuja, jotka näiden velvollisuuksien avulla voidaan saavuttaa, ja että se olisi tehnyt arviointivirheen punnitessaan eri intressejä oikeudenmukaisen tasapainon löytämiseksi.

69 Perusteluista, joiden mukaan elektronisten tunnistimien kiinnittämisestä seuraa, että eläinten vammat lisääntyvät ja ovat vakavampia, on syytä todeta, että tiettyjä mahdollisia negatiivisia vaikutuksia lampaiden ja vuohien terveyteen ja hyvinvointiin tarkasteltiin ja ne otettiin huomioon tutkimuksissa, jotka tehtiin ennen asetuksen N:o 21/2004 antamista.

70 Esimerkiksi IDEA-hankkeen loppukertomuksessa tutkittiin elektronisten tunnistimien asettamisen jälkeisten vammojen ja kuolemien yleisimpiä syitä, ja tutkimus tarjosi unionin lainsäätäjälle hyödyllistä tietoa siitä, millaisia vaikutuksia eri laitetyypeillä voi olla eläinten terveyteen.

71 Schaiblen esittämät seikat eivät aseta kyseenalaisiksi unionin lainsäätäjän näiden tutkimusten perusteella asetusta N:o 21/2004 annettaessa tekemiä arviointeja ja valintoja.

72 Se, että eläimiin on kiinnitettävä kaksi tunnistinta yhden sijasta, ja se, että uudet tunnistimet aiheuttavat niiden kiinnittämistavan ja -paikan sekä painonsa vuoksi tilastollisesti enemmän vammoja ja komplikaatioita kuin perinteiset tunnistimet, eivät ole seikkoja, jotka osoittaisivat, että unionin lainsäätäjän suorittama arviointi lampaiden ja vuohien sähköisten tunnistamisen eduista olisi virheellinen sen vuoksi, että eläinten hyvinvointia ei kunnioitettaisi.

73 On myös todettava, että asetuksella N:o 21/2004 käyttöön otettu uusi järjestelmä, jonka avulla voidaan tarkemmin tunnistaa eläimet, jotka ovat olleet kosketuksissa toisiinsa eläinkulkutautien aikana, on soveltuva tarttuvien tautien leviämisen rajoittamiseen ja siten sen estämiseen, että eläimet saavat tartunnan. Riidanalaiset velvollisuudet myötävaikuttavat siis tästä näkökulmasta positiivisesti eläinten hyvinvoinnin suojaamiseen.

74 Näin ollen väitteet, joiden mukaan asetus N:o 21/2004 on pätemätön sen vuoksi, että asetuksessa säädetyllä lampaiden ja vuohien elektronisen tunnistamisen velvollisuudella on laaja kielteinen vaikutus eläinten hyvinvointiin, on hylättävä.

75 Näissä olosuhteissa on pääteltävä, että unionin lainsäätäjä saattoi legitiimisti määrätä riidanalaiset velvollisuudet ja katsoa, että näistä velvollisuuksista johtuvat haitat eivät ole suhteettomia asetuksen N:o 21/2004 tavoitteisiin nähden, ja että se ei ole tehnyt virhettä tarkastellessaan näiden velvollisuuksien etuja ja haittoja suhteessa kyseessä oleviin intresseihin, eikä se siis ole loukannut lampaiden ja vuohien pitäjien elinkeinovapautta.

Yhdenvertainen kohtelu

76 Perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisuus lain edessä on unionin oikeuden yleinen periaate, joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei eroa voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti asia C-313/04, Franz Egenberger, tuomio 11.7.2006, Kok., s. I-6331, 33 kohta).

77 Oikeuskäytännön mukaan erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja järkevään perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään nähden (asia C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9895, 47 kohta).

78 Koska kyseessä on unionin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty toimi, unionin lainsäätäjän on osoitettava sellaisten objektiivisten perusteiden olemassaolo, jotka esitetään perusteluksi, ja esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat seikat, jotta tämä voi tarkistaa kyseisten perusteiden olemassaolon (ks. em. asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 48 kohta).

79 Pääasiassa tietyt asetuksen N:o 21/2004 säännökset on useassa suhteessa asetettu kyseenalaisiksi sen vuoksi, että niiden väitetään olevan syrjiviä. Yhtäältä on väitetty, että asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdassa säädetty poikkeus (jäljempänä riidanalainen poikkeus) merkitsee erilaista kohtelua, joka ei ole oikeutettua. Toisaalta asetuksessa vahvistetuilla riidanalaisilla velvollisuuksilla syrjitään lampaiden ja vuohien pitäjiä nautojen ja sikojen pitäjiin nähden.

Riidanalainen poikkeus

80 Schaible katsoo, että riidanalainen poikkeus, jonka nojalla jäsenvaltiot, joissa on pieni lammas- tai vuohikanta, voivat tehdä elektronisen tunnistamisjärjestelmän valinnaiseksi, merkitsee syrjintää ja antaa niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät ole ottaneet järjestelmää käyttöön, eläinten pitäjille kilpailuedun muihin unioniin sijoittautuneihin eläinten pitäjiin nähden. Hän toteaa, että eläinten pitäjille koituva taakka, samoin kuin eläinkulkutautien vaarat, ovat samat kummassakin jäsenvaltioiden ryhmässä.

81 Schaiblen väitteistä on todettava, että käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että riidanalainen poikkeus merkitsee eläinten pitäjien erilaista oikeudellista kohtelua sen mukaan, mihin jäsenvaltioiden ryhmään he ovat sijoittautuneet.

82 On kuitenkin todettava, että riidanalaisen poikkeuksen taustalla oleva peruste on objektiivinen ja järkevä.

83 Ensiksikin asetuksen N:o 21/2004 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut kynnykset sisältävät täysin objektiiviset perusteet. Niinpä jäsenvaltiot, jotka täyttävät nämä perusteet absoluuttisesta maantieteellisestä koostaan riippumatta ja jotka päättävät valita riidanalaisen poikkeuksen, voivat tulevaisuudessa ottaa käyttöön elektronisen tunnistamisen, jos asian kannalta merkitykselliset olosuhteet muuttuvat, ja niiden on otettavakin se käyttöön, jos niiden eläinkanta ylittää asianomaiset kynnykset.

84 Riidanalaisella poikkeuksella vahvistetut kynnykset ovat järkeviä ja oikeassa suhteessa asetuksella N:o 21/2004 asetettuihin tavoitteisiin nähden, kun otetaan huomioon, että – kuten komissio korostaa – tilanteessa, jossa eläinkanta on pieni ja jossa eläimiä ei ole tarkoitettu yhteisön sisäiseen kauppaan, sellaisten mittakaavaetujen saavuttaminen kansallisella tasolla, joilla elektronisen järjestelmän kustannuksia voidaan hallita, ei ole mahdollinen.

85 Neuvosto toteaa kustannuksista aivan oikein, että jäsenvaltioissa, joissa eläinkanta on pieni, laajojen eläinkulkutautitapausten yhteydessä hävittämis- ja eliminoimiskustannukset voivat jäädä alhaisemmiksi kuin elektronisen tunnistamisjärjestelmän käyttöön ottamisen kustannukset. Vaikka olemassa olisikin lisääntynyt tartuntavaara, tämä vaara rajoittuu täten lähtökohtaisesti niiden jäsenvaltioiden alueelle, jotka päätettyään soveltaa riidanalaista poikkeusta hyväksyvät sen, että niiden on vastattava tällaisista kustannuksista siinä tapauksessa, että eläinkulkutauti puhkeaa.

86 Koska jäsenvaltiot voivat riidanalaisen poikkeuksen nojalla tehdä yksilöllisestä elektronisesta tunnistamisesta valinnaisen vain niiden eläinten osalta, jotka eivät ole yhteisön sisäisen kaupan kohteena, on todettava Ranskan hallituksen tavoin, että sellaiseen jäsenvaltioon sijoittautunut eläinten pitäjä, jossa mainittu tunnistaminen on pakollista, ei kärsi mitään taloudellista haittaa, joka johtuisi tämän velvollisuuden ja riidanalaisen poikkeuksen yhteisvaikutuksesta. Jokaisen tähän jäsenvaltioon tuotavan eläimen on myös välttämättä oltava varustettu elektronisella tunnistimella, vaikka eläin olisikin peräisin jäsenvaltiosta, jossa yksilöllinen elektroninen tunnistaminen ei mainitun poikkeuksen nojalla ole pakollista niiden eläinten osalta, jotka eivät ole yhteisön sisäisen kaupan kohteena.

87 Lopuksi on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkielto ei koske mahdollisia kohtelun eroja, joita voi aiheutua jäsenvaltiosta toiseen niistä eroista, joita eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä on, jos nämä lainsäädännöt koskevat samalla tavalla kaikkia niiden soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä (asia C-428/07, Horvath, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6355, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on katsonut, että vaikka tämä periaate on tosin kehitetty unionin oikeuden määräysten ja säännösten tulkinnassa, kun on arvioitu kansallisen lainsäädännön yhteensoveltuvuutta syrjintäkiellon periaatteen kanssa, tilanne ei kuitenkaan voi olla toinen, kun arvioidaan sellaisen unionin oikeuden määräyksen tai säännöksen pätevyyttä, jolla myönnetään jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa, jonka nojalla ne antavat mainitut erilaiset lainsäädännöt (ks. analogisesti asia C-373/11, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, tuomio 19.9.2013, 35 ja 36 kohta).

88 Näin ollen on pääteltävä, ettei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi saattaa kyseenalaiseksi riidanalaisen poikkeuksen sen vuoksi, että se olisi luonteeltaan syrjivä.

Väitetty lampaiden ja vuohien pitäjien syrjintä nautojen ja sikojen pitäjiin nähden

89 Schaible toteaa, että nautojen ja sikojen pitäjille ei ole asetettu velvollisuutta varustaa jokaista eläintä elektronisella tunnistimella siitä huolimatta, että kyseiset eläimet ovat yhtä alttiita eläinkulkutaudeille kuin lampaat ja vuohet. Hän katsoo, että tilatunnistusjärjestelmällä voidaan torjua tehokkaasti sikojen eläinkulkutaudit. Schaible toteaa, että nautojen pakollisen elektronisen tunnistamisen järjestelmän käyttöönotto ei ole suunnitteilla ja että asetuksen (EY) N:o 1760/2000 muuttamisesta naudanlihan vapaaehtoista merkitsemistä koskevien säännösten poistamisen ja nautaeläinten elektronisen tunnistamisen osalta 30.8.2011 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksesta (KOM(2011) 525 lopullinen) käy ilmi, että komissio esittää nautojen elektronisen tunnistamisen säilyttämistä valinnaisena muun muassa lampaiden ja vuohien pakollisessa yksilöllisessä tunnistamisessa todettujen ongelmien vuoksi. Hän katsoo, että unionin politiikka tällä alalla ei ole johdonmukaista ja että unioni tekee kokeiluja teknologialla, joka ei ole valmis sovellettavaksi alalla, jossa maanviljelijöillä on vain vähän vaikutusvaltaa.

90 Ranskan ja Alankomaiden hallitukset viittaavat yhtäältä lampaiden ja vuohien alan ja toisaalta nautojen ja sikojen alan välisiin eroihin. Ne korostavat näiden eri eläinlajien erityispiirteitä niiden pitämisen, kuljetuksen ja markkinoinnin osalta sekä niitä uhkaavien sairauksien ja riskiprofiilien osalta. Lampaita ja vuohia siirretään nimittäin tavallisesti paikasta toiseen useammin kuin nautoja ja sikoja, ja toisin kuin nautoja ja sikoja, niitä myydään usein huutokaupassa suurina erinä. Lisäksi lammas- ja

vuohiryhmien kokoonpano vaihtuu useammin kuin nauta- ja sikaryhmien. Suu- ja sorkkataudin tartuntavaara on lampailla ja vuohilla suurempi kuin sioilla. Nämä seikat vaikeuttavat jokaisen lammas- ja vuohieläimen tunnistamista.

91 Tämän osalta on todettava, että kun unionin lainsäätäjää pyydetään luomaan monitahoinen järjestelmä tai uusimaan sellaista rakenteellisesti, se saa toimia vaiheittain ja saadun kokemuksen perusteella; lainsäätäjän valinnan on kuitenkin perustuttava objektiivisiin ja asianomaisen lainsäädännön päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisiin perusteisiin (ks. vastaavasti em. asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 57 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92 On todettava edellä 89 ja 90 kohdassa esitetyistä väitteistä, jotka koskevat yhtäältä lampaiden ja vuohien ja toisaalta nautojen ja sikojen välisiä samankaltaisuuksia ja eroja, että siitä huolimatta, että näiden eri nisäkäslajien välillä on tiettyjä samankaltaisuuksia, niiden välillä on eroja, jotka oikeuttavat sen, että kutakin eläinlajia koskee oma säännöstö. Kun otetaan huomioon vuoden 2001 suu- ja sorkkatautikriisin historiallinen konteksti, unionin lainsäätäjä saattoi legitiimisti ottaa asetuksella N:o 21/2004 käyttöön erityislainsäädäntöä, jossa säädetään niiden lajien elektronisesta tunnistamisesta, joita kriisi erityisesti koski.

93 Tämän vuoksi neuvoston ei siis tarvinnut kieltäytyä lammas- ja vuohieläinten elektronisen tunnistamisen käyttöönottoa koskevan asetuksen N:o 21/2004 antamisesta komission ehdotuksesta sillä perusteella, että sen soveltamisala oli liian rajoitettu.

94 On kuitenkin todettava, että vaikka lainsäätäjä saattoi legitiimisti tukeutua tällaiseen progressiiviseen lähestymistapaan elektronisen tunnistamisen käyttöön ottamiseksi, sen on direktiivin 21/2004 tavoitteiden valossa harkittava käyttöön otettujen toimenpiteiden uudelleentarkastelun tarpeellisuutta erityisesti elektronisen tunnistamisen valinnaisen tai pakollisen luonteen osalta (ks. analogisesti em. asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 62 kohta).

95 Näin ollen on todettava, että asetukseen ei sisälly minkäänlaista lammas- ja vuohieläinten pitäjien syrjintää nautojen ja sikojen pitäjiin nähden.

96 Näissä olosuhteissa ei ole osoitettu, että asetuksessa N:o 21/2004 säädetty poikkeus ja siinä säädetyt riidanalaiset velvollisuudet olisivat yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisia.

97 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että esitettyjen kysymysten tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään, mikä vaikuttaisi asetuksen N:o 21/2004 3 artiklan 1 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan ja liitteessä olevan B jakson 2 kohdan pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

98 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Esitettyjen kysymysten tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään, mikä vaikuttaisi lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta 17.12.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 21/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 23.9.2008

annetulla komission asetuksella (EY) N:o 933/2008, 3 artiklan 1 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan, 9 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan ja liitteessä olevan B jakson 2 kohdan pätevyyteen.

Allekirjoitukset