Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 21 септември 2017 година [1]

Дело C-297/16

Colegiul Medicilor Veterinari din România
срещу
Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor
Встъпила страна:
Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România

(Преюдициално запитване, отправено от Curtea de Apel București
(Апелативен съд Букурещ, Румъния)

„Член 49 ДФЕС — Директива 2001/82/ЕО — Ветеринарни лекарствени продукти — Директива 2005/36/ЕО — Обучение на ветеринарни лекари — Директива 2006/123/ЕО — Услуги на вътрешния пазар — Национални разпоредби, според които само ветеринарните лекари имат право да продават на дребно, използват и предписват ветеринарни лекарствени продукти, антипаразитни продукти и биологични продукти — Изискване капиталът на ветеринарнофармацевтичните структури да се притежава изцяло или основно от ветеринарни лекари — Опазване на живота и здравето на хората и животните“

1. С преюдициалното си запитване Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) иска да се установи дали правото на Съюза допуска това, че в Румъния ветеринарните биологични продукти, антипаразитните продукти със специална употреба и ветеринарните лекарствени продукти (наричани по-нататък „разглежданите продукти“) се продават на дребно, използват и предписват само от ветеринарни лекари. Освен това запитващата юрисдикция иска насоки относно тълкуването на правото на Съюза във връзка с национални разпоредби, които регламентират икономическата организация на ветеринарнофармацевтичните структури, чрез които се извършва продажбата на тези продукти.

2. Запитването е отправено по дело между, от една страна, Colegiul Medicilor Veterinari din România (Съсловна организация на ветеринарните лекари в Румъния, наричана по-нататък „съсловната организация“) и от друга страна, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor (Национална служба за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните, Румъния, наричана по-нататък „службата“) — подкрепяна от Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Национална асоциация на румънските дистрибутори на ветеринарни продукти, наричани по-нататък „дистрибуторите“) — относно законосъобразността на издадена от службата заповед за изменение на Наредбата за ветеринарно-санитарната дейност (наричана по-нататък „НВСД“). Тази заповед отменя задължението за представяне на копие от удостоверение за вписване в единния регистър на ветеринарномедицинските практики в Румъния (наричан по-нататък „регистърът“), чието изпълнение е било предпоставка за издаване на ветеринарно-санитарно разрешение за упражняване на дейност като ветеринарна аптека и фармацевтичен ветеринарен пункт.

1 Език на оригиналния текст: английски.

3. Отправените въпроси се отнасят до ограниченията на нормативната автономия на държавите членки по отношение на определянето на правомощията на ветеринарните лекари. В следващото изложение ще поясня защо според мен разглежданата румънска правна уредба, така както е представена пред Съда, е несъвместима с Директива 2006/123/ЕО[2].

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

а) Директива 2001/82/ЕО[3]

4. Съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2001/82, който е част от дял I („Определения“), по смисъла на същата директива „ветеринарен лекарствен продукт“ означава всяка субстанция или комбинация от субстанции а) които притежават свойства за лечение или предотвратяване на болест по животни или б) които могат да се прилагат на животни с цел поставяне на медицинска диагноза или за възстановяване, коригиране или промяна на физиологични функции при животни чрез оказване на фармакологично, имунологично или метаболично действие.

5. Член 66, параграф 1 от Директива 2001/82, който е част от дял VI от същата директива („Притежаване, дистрибуция на едро и разпространение на ветеринарни лекарствени продукти“), задължава държавите членки да предприемат всички подходящи мерки, за да осигурят, че дистрибуцията на едро на ветеринарни лекарствени продукти се извършва единствено от лица, на които е разрешено да осъществяват такава дейност съгласно законодателството на съответната държава членка.

6. Член 67 от Директива 2001/82 предвижда, че без да се засягат по-строгите общностни или национални правила за разпространението на ветеринарни лекарствени продукти и за опазване здравето на хората и животните, при отпускане на потребителите на ветеринарните лекарствени продукти, изброени в същата разпоредба, се изисква ветеринарна рецепта. Освен това съгласно тази разпоредба държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да осигурят, че в случай на ветеринарни лекарствени продукти, доставяни само по рецепта, предписаното и доставеното количество е ограничено до количеството, което е минимално необходимо за въпросното лечение или терапия.

7. Член 68, параграф 1 от Директива 2001/82 предвижда:

„Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че само лицата, упълномощени съгласно тяхното действащо национално законодателство, притежават или имат под свой контрол ветеринарни лекарствени продукти или субстанции, които могат да бъдат използвани като ветеринарни лекарствени продукти, с анаболни, антиинфекциозни, антипаразитни, антивъзпалителни, хормонални или психотропни свойства“.

2 Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

3 Директива 2001/82/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година относно кодекса на Общността за ветеринарните лекарствени продукти (ОВ L 311, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 31, стр. 200), изменена.

б) Директива 2005/36/ЕО[4]

8. Съгласно член 38, параграф 3 от Директива 2005/36 („Обучение [на ветеринарни лекари])[5] обучението по ветеринарна медицина гарантира, че заинтересованото лице е придобило изброените в същата разпоредба знания и умения, включително посочените в буква е) „знания, умения и компетентности, необходими за отговорно и разумно използване на ветеринарни лекарствени продукти с цел лечение на животните и гарантиране на безопасността на хранителната верига и опазването на околната среда“.

в) Директива 2006/123

9. Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 2006/123 („Обхват“) същата се прилага „за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка“[6]. Член 2, параграф 2, буква е) обаче изключва здравните услуги от нейния обхват.

10. Член 3, параграф 3 от Директива 2006/123 („Отношения с други разпоредби на правото на [Съюза]“) предвижда, че държавите членки прилагат разпоредбите на Директивата в съответствие с правилата за правото на установяване и свободното движение на услуги.

11. Член 15 от Директива 2006/123 („Изисквания, които подлежат на оценка“) предвижда:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията[7] по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложени в параграф 3. Държавите членки адаптират своите законови, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

[…]

в) изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в дадена компания;

г) изисквания, различни от онези свързани с въпросите обхванати от [Директива 2005/36] или предвидени в други инструменти на [Съюза], които запазват достъпа до дейност по осъществяване на дадена услуга за определени доставчици, по силата на специфичния характер на дейността;

4 Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионални квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3), изменена.

5 В текста на Директива 2005/36 на английски език се използва терминът „veterinary surgeon“ (ветеринарен лекар), който традиционно е предпочитан в британския английски пред други термини като например „veterinarian“ (който е предпочитан в американския английски). Последният термин обаче се използва в Директива 2001/82. По стилистични съображения в настоящото заключение ще използвам понятието „veterinary practitioner“, без да влагам различен смисъл в него.

6 Съгласно член 4, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/123 („Определения“) „услуга“ означава всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член 57 от ДФЕС, а „доставчик“ означава всяко физическо лице, което е гражданин на държава членка, или всяко юридическо лице, както е посочено в член 54 ДФЕС и установено в държава членка, което предлага или предоставя услуга

7 Съгласно член 4, параграф 7 от Директива 2006/123 („Определения“) „изискване“ означава „всяко задължение, забрана, условие или ограничение, предвидено в закон, подзаконов акт или административна разпоредба на държава членка, или произтичащо от съдебната практика, административната практика, правилата на професионални институции или колективните правила на професионални сдружения, или други професионални организации, прието в рамките на тяхната правна автономия; правилата, залегнали в колективните трудови договори, сключени от социалните партньори не се разглеждат като изисквания сами по себе си, по смисъла на настоящата директива“.

[…]

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;

б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от наложителна причини, свързана с обществения интерес;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

[…]“.

Б. Румънското право

а) Закон № 160/1998

12. Съгласно член 2 от Legea nr. 160/1998 pentru organizarea şi exercitarea profesiunii de medic veterinar (Закон № 160/1998 за организацията и упражняването на професията ветеринарен лекар, в повторно обнародваната му редакция, наричан по-нататък „Закон № 160/1998“) [8]:

„1. В Румъния професията ветеринарен лекар може да се упражнява от всяко лице, което е румънски гражданин и притежава диплома по ветеринарна медицина или друга диплома, приравнена на нея съгласно закона, както и от гражданите на държавите — членки на Европейския съюз и на Европейското икономическо пространство, и от швейцарските граждани, които притежават диплома по ветеринарна медицина, удостоверение или друг документ, удостоверяващ придобиване на предвидената от закона квалификация и издаден от учебно заведение на някоя от посочените държави.

[…]

5. Ветеринарните лекари, румънски граждани, пребиваващи в чужбина, както и ветеринарните лекари, граждани на държавите — членки на Европейския съюз и на Европейското икономическо пространство, или швейцарски граждани, които упражняват професията ветеринарен лекар в Румъния, имат същите права и задължения във връзка с упражняването на професията като тези на ветеринарните лекари, членове на [съсловната организация]“.

13. Член 4, буква i) от Закон № 160/1998 предвижда, че ветеринарните лекари имат изключителни права във връзка с продажбата на дребно и използването на биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти.

14. Съгласно член 9, буква b) от Закон № 160/1998 съсловната организация изготвя по-специално Устав на ветеринарните лекари (наричан по-нататък „Уставът“), чиито разпоредби са задължителни при упражняването на професията ветеринарен лекар.

8 Monitorul Oficial al României, част I, № 289 от 6 август 1998 г.

15. Член 16 от Закон № 160/1998 предвижда, че член на съсловната организация може да стане всеки ветеринарен лекар, гражданин на Румъния или на държава — членка на Европейския съюз, който i) законно упражнява професията ветеринарен лекар в Румъния съгласно член 2 от същия закон, ii) не се намира в някое от предвидените в закона положения, в които няма право да упражнява професията ветеринарен лекар, и iii) от медицинска гледна точка е годен да упражнява професията ветеринарен лекар. Съгласно член 17 от Закон № 160/1998 обаче изискванията на член 16 не се прилагат, когато професията се упражнява от граждани на държави — членки на Европейския съюз и на Европейското икономическо пространство, или на Швейцария, под формата на предоставяне на услуги. В такъв случай гражданите на тези държави се вписват в регистъра, без да стават членове.

16. Съгласно член 28, параграф 1 от Закон № 160/1998:

„При упражняването на професията си правоспособният ветеринарен лекар организира и развива дейността си в рамките на:

a) ветеринарна практика в една от следните форми:

   1. ветеринарен кабинет;

   2. съдружие от ветеринарни кабинети;

b) дружества […], които извършват главно ветеринарна дейност“.

17. Съгласно член 32 от Закон № 160/1998:

„1. Актът, с който се учредява ветеринарната практика, е удостоверението за вписване в [регистъра] […]. Удостоверението за вписване в регистъра е необходимо, за да се получи разрешение за упражняване на дейността, копие от това удостоверение се връчва на притежателя.

2. [Регистърът] се води от [съсловната организация]“.

18. Член 37 от Закон № 160/1998 гласи:

„1. Ветеринарните лекарствени продукти и антипаразитните продукти се продават единствено в притежаващи законно разрешение складове, фармацевтични пунктове и ветеринарни аптеки.

2. Ветеринарните биологични продукти се продават единствено в притежаващи разрешение ветеринарни складове и се използват само от ветеринарни лекари или оторизирани физически или юридически лица, за целите на ветеринарното лечение“.

б) Уставът

19. Член 1, буква m) от Устава, приет от съсловната организация с Решение № 3/2013[9], съдържа следното определение:

„[Регистър] — официален публичен документ, воден от канцеларията на [съсловната организация], в който се вписват:

– всички структури за ветеринарна медицинска помощ, правосубектни или не, които имат разрешение да извършват дейност в Румъния,

– ветеринарните аптеки и ветеринарните фармацевтични пунктове, чийто капитал се притежава изключително от ветеринарни лекари или е формиран по друг начин в резултат от последващи законодателни промени […]“.

20. Член 37 от Устава предвижда:

„1. При продажбата на дребно на ветеринарни лекарствени продукти правоспособните ветеринарни лекари се организират единствено под формата на юридически лица при спазване на изискванията на [Закон № 160/1998] и извършват дейността си в следните оторизирани ветеринарномедицински структури: a) ветеринарни фармацевтични пунктове; b) ветеринарни аптеки.

[…]

3. Ветеринарните лекари, които са граждани на държавите — членки на Европейския съюз и на Европейското икономическо пространство, или на Швейцарската конфедерация и притежават издадени от ветеринарни учебни заведения в тези държави или в трети страни, дипломи, удостоверения или други документи, установяващи тази квалификация и приравнени съгласно закона, могат да бъдат акционери във ветеринарномедицински структури, без да са задължени да членуват в [съсловната организация] и да разполагат с разрешение за упражняване на професията.

[…]“.

21. Съгласно член 38 от Устава:

„1. Ветеринарните лекарствени продукти и антипаразитните продукти се продават при спазване на предвидените в закона условия единствено в складове, фармацевтични пунктове и ветеринарни аптеки, които имат разрешение за извършване на ветеринарно-санитарна дейност.

2. Ветеринарните биологични продукти се продават единствено в оторизирани ветеринарни складове.

3. Ветеринарните лекарствени продукти, антипаразитните продукти и ветеринарните биологични продукти се използват и прилагат единствено от ветеринарни лекари, които са собственици или служители на ветеринарномедицински структури за ветеринарна помощ или консултация. […]“.

9 Monitorul Oficial al României, част I, № 676 от 16 септември 2014 г.

22. Член 39 от Устава гласи:

„Удостоверението за упражняване на професията ветеринарен лекар [...] е документ, който се издава от изпълнителното бюро на областния съвет или съвета за община Букурещ на [съсловната организация] по искане на ветеринарен лекар с цел да му бъде разрешено да упражнява професията ветеринарен лекар в рамките на структурите за ветеринарна медицинска помощ и ветеринарнофармацевтичните структури, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти“.

в) НВСД

23. Със заповед № 83/2014 от 22 юли 2014 г.[10] службата приема НВСД, която урежда организацията и управлението на ветеринарнофармацевтичните структури, както и процедурата за регистрация/издаване на разрешения за извършване на ветеринарно-санитарна дейност и на дейност в сферата на ветеринарната фармация.

24. Член 3, буква а) от НВСД определя „ветеринарната аптека“ като ветеринарнофармацевтична структура, която притежава и продава на дребно при спазване на законоустановените изисквания ветеринарни лекарства, животински храни, лекарствени храни и други ветеринарни продукти, медицински инструменти и уреди, медицински изделия и аксесоари за животни. Съгласно член 3, буква h) от същата наредба „ветеринарният фармацевтичен пункт“ е ветеринарнофармацевтична структура, чиято дейност се ограничава до продажба на дребно на ветеринарни лекарства, отпускани без рецепта, други ветеринарни продукти, медицински инструменти и уреди, медицински изделия, аксесоари и храни за животни.

25. Член 11 от НВСД предвижда:

„Специализираният персонал на ветеринарната аптека се състои от:

a) персонал със специализирано висше образование в областта на ветеринарната медицина;

b) персонал със специализирано средно образование в областта на ветеринарната медицина, хуманната медицина, фармацията, химията, биологията;

c) административен персонал“.

26. Съгласно член 12 от НВСД:

„1. Ветеринарните аптеки не са длъжни да наемат персонал със средно специално образование.

2. Ветеринарната аптека може да работи само ако присъства ветеринарен лекар, който притежава удостоверение за упражняване на тази професия, издадено от [съсловната организация].

3. Продажбата на ветеринарни лекарствени продукти във ветеринарната аптека се извършва единствено на дребно от персонала, посочен в член 11, букви а) и b)“.

27. Член 14 от НВСД изисква персоналът, посочен в член 11, буква b), да извършва дейността си само в присъствието и под надзора на ветеринарен лекар, както и да познава приложимото законодателство в областта на ветеринарно-санитарната дейност.

10 Monitorul Oficial al României, част I, № 541A от 22 юли 2014 г.

28. Член 23, параграфи 1 и 2 от НВСД възпроизвежда по отношение на фармацевтичните ветеринарни пунктове правилата, предвидени в член 11, букви a)—c) и член 12, параграф 1. Освен това член 23, параграф 3 предвижда, че фармацевтичните ветеринарни пунктове могат да извършват дейност само в присъствието на посочения в член 11, буква b) персонал.

29. Съгласно член 24 от НВСД във ветеринарните фармацевтични пунктове се продават единствено ветеринарни лекарствени продукти, отпускани без рецепта, други ветеринарни продукти, както и храни и аксесоари за животни. Освен това съгласно член 25 от същата наредба във ветеринарните фармацевтични пунктове е забранена продажбата на имунологични ветеринарни лекарства, ветеринарни лекарства, отпускани с рецепта, и лечебни храни.

30. Член 43, буква j) от НВСД предвижда:

„За да се получи ветеринарно-санитарно разрешение за упражняване на дейност като ветеринарна аптека, законният представител на структурата трябва да представи пред компетентната национална служба за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните молба със следните документи:

[…]

j) копие от удостоверението за вписване в [регистъра]“.

31. Член 51, буква g) от НВСД въвежда за ветеринарните фармацевтични пунктове задължение, идентично на установеното в член 43, буква j).

32. Със заповед № 31/2015 от 26 март 2015 г. (наричана по-нататък „обжалваната заповед“)[11] службата отменя член 43, буква j) и член 51, буква g) от НВСД.

II. Фактически обстоятелства, производство и преюдициални въпроси

33. След издаване на обжалваната заповед съсловната организация подава пред запитващата юрисдикция жалба за нейната отмяна, като по-специално твърди, че заповедта нарушава член 4, буква i) от Закон № 160/1998.

34. В жалбата съсловната организация твърди, че съгласно член 4, буква i) от Закон № 160/1998, за да имат реално изключително право за търговия на дребно с ветеринарни лекарства, ветеринарните лекари трябва да притежават правомощия за вземане на решения, което няма да е така, ако те са само миноритарни съдружници. Посочва, че поради това дяловите участия в дружества, които кандидатстват за регистрация или за разрешение за извършване на дейност като ветеринарни аптеки или фармацевтични пунктове, трябва да се притежават изцяло или поне в по-голямата си част от правоспособни ветеринарни лекари. По отношение на член 1, буква m) от Устава съсловната организация твърди, че доколкото тя води регистъра, най-добре познава положението на румънските ветеринарни лекари, поради което са ѝ предоставени инструменти, чрез които да гарантира спазването на член 4, буква i) от закон № 160/1998. Съсловната организация твърди, че изискването за изключителност на практика не се спазва, тъй като понастоящем компетентните ветеринарно-санитарни служби издават разрешения на дружества, в които ветеринарните лекари не само не са единствени собственици, но дори не са основните акционери.

11 Monitorul Oficial al României, част I, № 235 от 7 април 2015 г.

35. Службата възразява, че Ministerul Afacerilor Externe (Министерство на външните работи на Румъния) е изразило резерви по време на консултациите в процеса на приемането на НВСД. Министерството се позовало по-специално на становищата, обменени с Европейската комисия относно съвместимостта с Директива 2006/123 на разглежданата румънска правна уредба, и по-специално на изискването ветеринарни лекари да са собственици на 100 % от дяловете в дружествата, които управляват ветеринарни аптеки в Румъния. Службата се позовава още на мнението на Consiliul Concurenței (Съвет по конкуренцията на Румъния), който информирал за възможно ограничаване на конкуренцията на пазара на продажба на дребно на ветеринарни продукти във ветеринарни аптеки, произтичащо от разпоредбите на член 43, буква j) от VHR. С оглед на получените становища службата счита, че изключителните права, за които става въпрос в член 4, буква i) от Закон № 160/1998, се отнасят до дейността като ветеринарен лекар, а не до дейността на структурата, в която работи ветеринарният лекар. Закон № 160/1998 не съдържал изискване дружествата да бъдат изцяло собственост на ветеринарни лекари, тъй такова дружество можело да наеме на работа ветеринарен лекар и по този начин да гарантира спазването на правилата за изключителност в търговията на дребно с разглежданите продукти, тяхното използване и предписването им.

36. При встъпването в производството в подкрепа на службата дистрибуторите твърдят по-специално, че разглежданите румънски правила предоставят изключителни права, които ограничават условията за създаване и поддържане на ветеринарни практики, както и условията за търговия с ветеринарни продукти. Дистрибуторите твърдят, че това е равносилно на нарушаване на конкуренцията, тъй като тези правила накърняват свободите, гарантирани на търговците от Договорите, от членове 67 и 69[12] от Директива 2001/82, както и от някои други разпоредби.

37. С оглед на изложеното запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли правото на Европейския съюз национална правна уредба, която предоставя на ветеринарните лекари изключително право за продажба на дребно и използване на биологични продукти, антипаразитни продукти за специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти?

2) Ако такова изключително право е съвместимо с правото на Европейския съюз, допуска ли последното това изключително право да се отнася и до структурите, чрез които се извършва тази продажба, в смисъл че те трябва да бъдат притежавани преимуществено или изключително от един или повече ветеринарни лекари?“.

38. Писмени становища са представили съсловната организация, дистрибуторите, румънското правителство и Комисията. Същите страни, с изключение на съсловната организация, са изслушани в съдебното заседание на 28 юни 2017 г.

12 Съгласно член 69, параграф 1 от Директива 2001/82: „[д]ържавите членки осигуряват, че собствениците или управителите на обекти, в които се отглеждат продуктивни животни могат да представят доказателство за закупуването, притежаването и прилагането на ветеринарни лекарствени продукти на тези животни в продължение на пет години след тяхното прилагане, включително в случаите, когато животното е заклано по време на петгодишния срок“.

III. Анализ

A. Процесуални въпроси

1. По твърдяната нередовност на акта за преюдициално запитване

39. В писменото си становище дистрибуторите твърдят, че настоящото преюдициално запитване е недопустимо, тъй като отправените въпроси предполагат Съдът сам да избере разпоредбите от правото на Съюза, които трябва да се тълкуват. Страните нямали възможност да узнаят кои разпоредби ще бъдат избрани, нито да представят становища във връзка с това.

40. Освен това дистрибуторите считат, че актът за преюдициално запитване не съдържа необходимите правни и фактически елементи, поради което предлагат той да бъде преформулиран и допълнен.

41. Тези възражения обаче трябва да бъдат отхвърлени.

42. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва разпоредбите от правото на Съюза, които счита за относими [13]. Следователно актът за преюдициално запитване съответства на член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда. Освен това фактът, че Съдът вероятно ще трябва да установи конкретните разпоредби от правото на Съюза, приложими в главното производство, не прави акта за преюдициално запитване недопустим. Дистрибуторите са имали възможността да посочат кои според тях са приложимите разпоредби [14].

43. Въпроса за необходимостта от преформулиране или допълване на преюдициалните въпроси ще разгледам в точка 55 по-долу.

2. По наличието на трансграничен елемент

44. В писменото си становище Комисията повдига въпроса дали главното производство се отнася до изцяло вътрешно положение, като счита, че случаят не е такъв. При всяко положение тя е на мнение, че Директива 2006/123 се прилага и за изцяло вътрешни положения.

45. При тези обстоятелства Съдът трябва да прецени дали е компетентен да предостави исканото тълкуване, доколкото то е извън неговата компетентност, когато е явно, че разпоредбата на правото на Съюза, чието тълкуване се иска, не може да бъде приложена. Такъв по принцип може да е случаят, когато всички релевантни за спора в главното производство факти са настъпили в границите само на една държава членка [15].

46. Съгласен съм с Комисията, че настоящото преюдициално запитване не се отнася до изцяло вътрешно положение. В главното производство съсловната организация иска отмяна на обжалваната заповед, която облекчава някои формалности за създаването на ветеринарни практики. В акта за преюдициално запитване се пояснява защо не става въпрос за изцяло вътрешно положение. Обобщават се становищата, обменени между Румъния и Комисията

13 Освен че цитира по-специално членове 49 ДФЕС, 54 ДФЕС и 55 ДФЕС, запитващата юрисдикция посочва и членове 1, 66, 67 и 69 от Директива 2001/82, член 38 от Директива 2005/36 и членове 3, 14 и 15 от Директива 2006/123.

14 Сравни с решение от 19 януари 1994 г., SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, т. 9).

15 Вж. решение от 10 септември 2015 г., Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, т. 25 и 26 и цитираната съдебна практика).

относно възможните последици от прилагането на разглежданата румънска правна уредба за икономическите оператори от други държави членки при упражняването на дейността ветеринарен лекар, по-специално чрез капиталово участие в установени в Румъния дружества, учредени с тази цел.

47. При тези обстоятелства считам, че актът за преюдициално запитване съдържа достатъчно данни, указващи защо на запитващата юрисдикция е нужно решение на Съда за тълкуване на съдържащите се в Договора правила относно свободното движение, за да се произнесе по висящото пред нея дело [16].

48. С оглед на гореизложеното, още по-малко има основание Съдът да се произнася по изложения при условията на евентуалност довод на Комисията, че Директива 2006/123 може да се прилага дори когато спорът във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка [17].

Б. По съществото на спора

1. Приложими разпоредби

49. Тъй като и в двата преюдициални въпроса се говори само за „право на Съюза“, необходимо е да се определи дали разглежданата румънска правна уредба следва да се прецени с оглед на правилата за свободно движение, съдържащи се в Договора за функционирането на ЕС, или с оглед на Директива 2006/123 [18].

50. В решение Rina Services и др. [19] Съдът не посочва изрично, че националните правила, които попадат в обхвата едновременно на Директива 2006/123 и на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, следва да се преценяват само с оглед на изискванията на Директивата [20]. Това решение обаче, може би изненадващо, изглежда има точно такъв ефект. Според същото решение, независимо от член 3, параграф 3 от Директива 2006/123, държавите членки не могат да се позовават на основанията, изброени в член 52, параграф 1 ДФЕС, за да дерогират Директива 2006/123 [21].

51. От това решение може да се направи заключението, че при разглеждане на отправените въпроси следва да се има предвид Директива 2006/123.

16 Решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 50, 51 и 54 и цитираната съдебна практика). По това дело Съдът, като преценява, че е компетентен, пристъпва към даване на отговор по същество, а не отхвърля искането като недопустимо.

17 В заключението си по съединени дела Trijber и Harmsen (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:505, т. 51—57) генералният адвокат Szpunar изразява мнението, че Директива 2006/123 се прилага към изцяло вътрешни положения. Съдът не разглежда този въпрос, тъй като според него фактическите обстоятелства по делото не представляват изцяло вътрешно положение; вж. решение от 1 октомври 2015 г., Trijber и Harmsen (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641, т. 40—42). По този въпрос вж. още представеното от мен заключение по дело Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:351, т. 36).

18 Съгласно член 1, параграф 1 („Предмет“) Директива 2006/123 установява „общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите“. По-нататък, в глави III и IV, Директивата предвижда правила, регламентиращи свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги.

19 Решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др. (C-593/13, EU:C:2015:399).

20 Вж. обаче заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Rina Services и Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, т. 23), според когото случаят е такъв.

21 Решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др. (C-593/13, EU:C:2015:399, т. 23, 24 и 36—40).

52. На следващо място, въпреки че съгласно член 2, параграф 2, буква е) от Директива 2006/123 „здравните услуги“ са изключени обхвата ѝ, както посочва Комисията, съгласно съображение 22 от същата директива „здравни услуги“ са услуги, оказвани от професионалисти в сферата на здравеопазването на пациенти при оценка, поддържане или възстановяване състоянието на тяхното здраве [22]. Тъй като това не важи за предоставянето на ветеринарни услуги, Директива 2006/123 остава приложима към спора в главното производство на основание член 2, параграф 1 от нея.

53. Трябва още да изтъкна, че от предходните точки не следва, че е изключено едновременно прилагане на член 63 ДФЕС. Тази разпоредба обхваща преките инвестиции под формата на участие в предприятие чрез притежаване на акции, което предоставя възможността за ефективно участие в управлението и контрола, както и портфейлните инвестиции [23]. Ако обаче разглежданата румънска правна уредба има ограничително действие по отношение на свободното движение на капитали, подобно действие е само неминуема последица от евентуално ограничаване на свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС и не обосновава самостоятелно разглеждане на тази правна уредба с оглед на член 63 ДФЕС [24]. Трябва да се приеме, предвид решение Rina Services и др. [25], че същото важи и за ограничения, които могат да бъдат квалифицирани като такива не направо по член 49 ДФЕС, а по-скоро по Директива 2006/123.

54. Поради това ще изложа своя анализ, изхождайки единствено от Директива 2006/123.

2. По първия въпрос

55. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали Директива 2006/123 допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че ветеринарните лекари разполагат с изключително право да продават на дребно, използват и предписват ветеринарни биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти.

а) По наличието на изискване, което подлежи на оценка: член 15, параграф 2 от Директива 2006/123

56. Като дава право само на ветеринарните лекари да продават на дребно и да използват ветеринарни биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти, разглежданата румънска правна уредба, и по-специално член 4, буква i) от Закон № 160/1998, очевидно попада в групата на изискванията, които подлежат на оценка съгласно член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123 [26]. Румънското правителство не оспорва това.

57. Съвсем ясно е, че тези правила предоставят на ветеринарните лекари законен монопол върху продажбата на дребно, използването и предписването на разглежданите продукти.

22 Вж. в това отношение решение от 11 юли 2013 г., Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, т. 34—39).

23 Вж. решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, т. 58 и цитираната съдебна практика). Портфейлните инвестиции са придобиване на ценни книжа на капиталовия пазар с единственото намерение да се инвестират средства, без да се влияе върху управлението и контрола на предприятието.

24 Решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, т. 59 и цитираната съдебна практика).

25 Решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др. (C-593/13, EU:C:2015:399).

26 Вж. във връзка с член 49 ДФЕС по отношение на сходни правила за аптеките решения от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др. (C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 24) и Комисия/Италия (C-531/06, EU:C:2009:315, т. 45 и 47).

58. Променя ли се този извод поради обстоятелството, че член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123 препраща първо към Директива 2005/36, а след това и към други актове на Съюза, като например Директива 2001/82? Според съсловната организация да.

59. Аз обаче не съм на това мнение.

60. На първо място, никоя от разпоредбите на Директива 2005/36, цитирани в акта за преюдициално запитване, не обосновава изключително третиране. Член 38, параграф 3 от Директива 2005/36 само хармонизира изискванията във връзка с обучението по ветеринарна медицина и по-специално с познанията, които следва да притежават тези специалисти. Той обаче не ограничава кръга на лицата, които могат да продават на дребно, използват и предписват разглежданите продукти, до ветеринарните лекари.

61. На второ място, въпреки че член 66 от Директива 2001/82 изисква държавите членки да предприемат всички подходящи мерки, за да осигурят, че снабдяването на търговците на дребно с ветеринарни лекарствени продукти се извършва от лица, на които е разрешено да извършват такива операции по законодателството на съответната държава членка, тази разпоредба не посочва, че само ветеринарните лекари могат да бъдат такива лица.

62. Освен това е без значение фактът, че в член 67 от Директива 2001/82 става въпрос за по-строги национални правила, свързани с отпускането на ветеринарни лекарствени продукти. Всъщност тази разпоредба се отнася до придобиването на такива продукти от крайния потребител, а не до право за свеждане на кръга на лицата, осъществяващи въпросната дейност, до ветеринарните лекари.

63. Поради това приемам, че разглежданата румънска правна уредба представлява изискване, което подлежи на оценка съгласно член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123. Остава да се установи дали това изискване отговаря на условията, изброени в член 15, параграф 3 от същата директива.

б) По обосноваването: член 15, параграф 3 от Директива 2006/123

64. Съгласно член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 държавите членки удостоверяват, че въведените в техните правни системи изисквания по член 15 параграф 2 са а) недискриминационни, б) необходими и в) пропорционални.

65. Въпреки че на пръв поглед тази разпоредба е опит за кодифициране на съдебната практика, установена с решение Gebhard[27], от текста на член 15, параграф 3, буква а) от Директива 2006/123 следва, че изисквания, които водят до непряка дискриминация, не могат да бъдат обосновани. Може да се поддържа, че това излиза извън изискванията, установени с тази съдебна практика[28]. При всяко положение гражданите на други държави членки имат право да се установят в Румъния като ветеринарни лекари и така да придобият право да продават на дребно, използват и предписват разглежданите продукти. Освен това в главното производство не се твърди, че разглежданата румънска правна уредба, макар и да се прилага без разграничение, има за цел да постави в по-благоприятно положение румънските граждани.

27 Решение от 30 ноември 1995 г., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 37).

28 Съображение 65 от Директива 2006/123 не е категорично по този въпрос.

66. Що се отнася до това дали разглежданата румънска правна уредба е оправдана от наложителни причини, свързани с обществения интерес, румънското правителство твърди, че тази уредба е необходима за опазване на общественото здраве, което представлява такава причина [29]. Освен това правителството изтъква съображение 2 от Директива 2001/82, в което се посочва, че „основната цел на всички правила за производство и разпространение на ветеринарни лекарствени продукти трябва да бъде опазването за общественото здраве“.

67. Може ли обаче румънското правителство да се позовава на опазването на общественото здраве, при положение че разглежданите продукти може да не са предназначени за пряка консумация от хора? Това е очевиден въпрос предвид факта, че предоставянето на ветеринарни услуги не е „здравна услуга“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква е) от Директива 2006/123.

68. Все пак съм склонен да приема, че отговорът на този въпрос е утвърдителен.

69. Действително въпросът какви услуги попадат в обхвата на Директива 2006/123, е различен от въпроса какви наложителни причини, свързани с обществения интерес, оправдават изискване по член 15, параграф 3 от същата директива. Освен това член 13, параграф 3, буква б) не ограничава наложителните причини, на които може да се позове държавата членка. Следователно не възниква противоречие с приетото от Съда в решение Rina Services и др. [30].

70. Освен това, както посочва румънското правителство, в много актове от законодателството на Съюза по очевидни причини се приема, че е налице връзка между здравето на животните и/или хуманното отношение към тях и общественото здраве. Такъв по-специално е случаят в областта на безопасността на храните, където връзката между здравето на животните и общественото здраве е може би най-силна [31]. Гарантирането на сигурно и качествено снабдяване с ветеринарни лекарствени продукти на цялата национална територия според мен е законосъобразна цел [32].

71. Остава да се прецени дали тези правила i) са подходящи за постигането на целта за опазване на общественото здраве, ii) не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел и iii) не могат да бъдат заменени с други, по-малко ограничителни мерки, които постигат същия резултат.

72. В това отношение, от една страна, държавите членки са тези, които трябва да решат в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве и по какъв начин трябва да бъде постигната посочената степен. Тъй като тази степен може да бъде различна в различните държави членки, на последните следва да се признае свобода на преценка [33].

29 Вж. решение от 16 декември 2010 г., Комисия/Франция (C-89/09, EU:C:2010:772, т. 52 и цитираната съдебна практика). В друга част от своето писмено становище румънското правителство имплицитно прави връзка между опазването на общественото здраве и опазването на здравето на животните.

30 Решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др. (C-593/13, EU:C:2015:399, т. 40).

31 Вж. например съображение 5 от Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните (ОВ L 191, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 58, стр. 216), което гласи, че „[о]пазване здравето на животните и хуманното отношение към животните са важни фактори, които допринасят за качеството и безопасността на храните, за предотвратяване разпространението на болести по животните и за хуманното отношение към животните“. Освен това съгласно член 67, буква аа) от Директива 2001/82 за отпускането на потребителите на ветеринарни лекарствени продукти, предназначени за продуктивни животни, се изисква рецепта. Наистина съгласно съображение 17 от Директива 2004/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година за изменение на Директива 2001/82/ЕО относно Кодекса на Общността за ветеринарните лекарствени продукти (ОВ L 136, 2004 г., стр. 58; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 140) ветеринарните „лекарствени продукти трябва да се използват само при условия, които гарантират, че произведените хранителни продукти ще са безвредни за потребителите, що се отнася до остатъци от лекарствени продукти в тях“.

32 Вж. по отношение на лекарствените продукти за хуманна употреба решение от 19 октомври 2016 г., Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, т. 34).

33 Вж. решение от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др. (C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 19 и цитираната съдебна практика).

73. От друга страна, съответната държава членка трябва да представи доказателства под формата на статистически или отнасящи се до конкретния случай данни или други доказателства, позволяващи основателно да се приеме, че избраните средства са подходящи за постигане на преследваните цели, както и че не е възможно целите да бъдат постигнати с мерки, които в по-малка степен ограничават свободното движение и съответно Директива 2006/123 [34].

74. Изглежда ясно, че разглежданата румънска правна уредба, която транспонира член 66 от Директива 2001/82, е подходяща да осигури постигането на целта за опазване на общественото здраве. Предоставянето само на ветеринарни лекари на правото за продажба на дребно, използване и предписване на разглежданите продукти е един от начините да се гарантира, че предписаното и доставеното количество ветеринарни лекарства е само това, което е минимално необходимо за въпросното лечение или терапия в съответствие с член 67 от Директива 2001/82. Във връзка с това, както по същество твърди съсловната организация, предписването над допустимото на ветеринарни лекарства, отпускани с рецепта, като например антибиотици, предизвиква сериозна загриженост за общественото здраве [35]. Тази загриженост намира отзвук на европейско равнище [36].

75. Това обаче не дава отговор на въпроса дали разглежданата румънска правна уредба надхвърля рамките на необходимото за опазването на общественото здраве и дали може да бъде заменена с други, създаващи по-малко ограничения мерки, които постигат същата цел.

76. Ясно е, че на тези въпроси най-добре ще отговори самата запитваща юрисдикция [37].

77. След казаното по-горе ще обясня защо според мен законният монопол, който е предмет на спора в главното производство, е непропорционален.

78. В съдебното заседание румънското правителство посочва, че за закупуване на разглежданите продукти е необходима рецепта от ветеринарен лекар. Запитващата юрисдикция е тази, която трябва да провери това твърдение, като има предвид, че представените в главното производство доводи не обосновават поддържането на законен монопол по отношение на продукти, за които не е задължително да има рецепта [38].

79. Независимо от това не е ясно защо е абсолютно наложително ветеринарните лекари да притежават *изключително* право за продажба на дребно на разглежданите продукти, наред с изключителното правомощие за предписването им. По-специално, както отбелязва Комисията в съдебното заседание, мислимо е и други лица с подходяща квалификация като например фармацевти или други лица, преминали висока степен на обучение по фармация, също да могат да продават разглежданите продукти. В отговор на това в съдебното заседание румънското правителство посочва, че професията ветеринарен фармацевт не е регламентирана в Румъния. Освен това отбелязва, че учебната програма, която ветеринарните лекари са длъжни да следват

34 Вж. в този смисъл решение от 19 октомври 2016 г., Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, т. 35 и 36 и цитираната съдебна практика).

35 Вж. по-специално World Economic Forum, Global Risks 2013, осмо издание, стр. 28 и сл., където се посочва (стр. 31), че „антибиотиците се използват прекомерно в животновъдните и рибните стопанства (например като стимулатори на растежа). Резистентните бактерии могат да се пренесат върху хората чрез контакт с животните, по хранителната верига и чрез отпадните води от тези операции, както и чрез отпадните води на болници и фармацевтични предприятия“.

36 Вж. по-специално Резолюция на Европейския парламент от 11 декември 2012 г. относно микробното предизвикателство — нарастваща опасност от антимикробна резистентност (2012/2041(INI), където след посочването в точка K, че „има връзка между антимикробните средства, използвани при животните и разпространяването на резистентност при хората“, в точка 19 се призовава Комисията „да проучи условията за предписване и продажба на антимикробни вещества, за да се установи дали практиките в здравеопазването при хората и животните могат да водят до предписване над допустимото, до прекомерна употреба или злоупотреба с антимикробни средства“.

37 Вж. например решение от 21 юни 2012 г., Susisalo и др. (C-84/11, EU:C:2012:374, т. 42).

38 Вж. по аналогия решение от 11 декември 2003 г., Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, т. 112).

съгласно член 38, параграф 1 от Директива 2005/36, уточнена в точка 5.4.1 от приложение V към същата директива, включва задължително обучение по фармация, поради което ветеринарните лекари притежават необходимите познания за продажба на дребно на разглежданите продукти. Това е вярно, но румънското правителство не обяснява с какво това обучение отличава ветеринарните лекари от „обикновените“ фармацевти, които също учат фармация. В това отношение, въпреки че фармацевтите също биха имали частен интерес да реализират печалба от продажбата на дребно на ветеринарни лекарствени продукти, даването на разрешение на трети лица също да продават на дребно тези продукти при представяне на ветеринарна рецепта би съдействало за балансирането на този интерес [39].

80. В допълнение, не съществува явна опасност прекомерната или неправилна употреба на ветеринарни лекарствени продукти да доведе до разхищаване на финансови средства за съответните здравноосигурителни каси [40]. Обратно, доколкото обикновено придобиването на тези продукти се финансира от крайните потребители (чрез частно здравно застраховане на животни или със собствени средства), тези крайни потребители трябва да могат свободно да избират дали да закупят тези продукти от ветеринарен лекар или чрез друг подходящ канал за търговия на дребно.

81. В този контекст румънското правителство според мен не е доказало обстоятелствата, чието доказване е в негова тежест съгласно посочената по-горе в точка 73 съдебна практика.

82. Поради това предлагам Съдът да отговори на първия въпрос, че член 15 от Директива 2006/123 следва да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба, която предоставя на ветеринарните лекари изключително право за продажба на дребно, използване и предписване на ветеринарни биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти, не отговаря на изискването за пропорционалност, установено в член 15, параграф 3, буква в) от същата директива, доколкото тази правна уредба:

– се прилага и за продукти, за които не се изисква задължително ветеринарната рецепта, или

– не допуска лица, преминали професионално обучение по фармация, различни от ветеринарните лекари, да могат да продават на дребно тези продукти, евентуално при спазване на предписанията на ветеринарна рецепта, издадена от ветеринарен лекар, когато продуктите се отпускат само с такава рецепта.

Запитващата юрисдикция следва да прецени дали случаят, разглеждан в главното производство, е такъв.

3. По втория въпрос

83. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали Директива 2006/123 не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство румънска уредба, която предвижда не само че ветеринарните лекари разполагат с изключително право да продават на дребно, използват и предписват разглежданите продукти, но и че структурите, чрез които се извършва продажбата на тези продукти, трябва да бъдат притежавани основно или изключително от един или повече ветеринарни лекари.

39 Сравни с решение от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др. (C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 37).

40 За разлика от отпусканите с рецепта лекарствени продукти, предназначени за пряка консумация от човека, вж. решения от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др. (C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 33) и Комисия/Италия (C-531/06, EU:C:2009:315, т. 57).

84. От формулировката на този въпрос, поставен при условията на евентуалност, следва, че Съдът трябва да му отговори само ако отговорът на първия отправен въпрос не е утвърдителен. Според мен разглежданата румънска правна уредба, представена пред Съда, не съответства на Директива 2006/123. Все пак за изчерпателност ще изложа своето становище по втория въпрос, като трябва да се има предвид, че съображенията, посочени в точки 55—82 по-горе, са релевантни за разглеждането и на този въпрос.

85. В писменото си становище Комисията посочва две изисквания, които произтичат от разглежданата румънска правна уредба. Първото изискване е всички ветеринарни аптеки и ветеринарни фармацевтични пунктове да бъдат непременно юридически лица. Второто изискване е техният капитал да бъде притежаван изключително (не основно) от ветеринарни лекари.

86. Вторият преюдициален въпрос обаче не се фокусира върху естеството на правосубектността (юридическо или физическо лице) на структурите, чрез които се извършва продажбата на съответните продукти. Затова няма да го разглеждам, доколкото е извън обхвата на въпроса[41].

87. По същество изискване, според което продажбата на дребно на разглежданите продукти трябва да се извършва чрез ветеринарни аптеки или ветеринарни фармацевтични пунктове, притежавани основно или изключително от ветеринарни лекари[42], е свързано с притежаването на акции или дялове в „дадена компания“ или, в настоящия случай, в структура за продажба на дребно. Това изискване може да бъде поставено под въпрос в съответствие с член 15, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123.

88. Що се отнася до това дали изискването отговаря на условията, установени в член 15, параграф 3 от Директива 2006/123, изложените от мен съображения по първия въпрос в известна степен отговарят на настоящия въпрос — най-вече относно това дали е налице наложителна причина, свързана с обществения интерес.

89. Предвид казаното, както вече съм посочвал другаде, съдебната практика разкрива, че Съдът правилно се тревожи от намесата от страна на държавите членки в свободата на установяване чрез подробното регламентиране на конкретна пазарна структура или конкурентно положение, по-специално под претекст, че се гарантира високо качество на дадена услуга за клиенти и потребители[43]. Струва ми се, че ограничения, свързани със собствеността и/или икономическата структура на дадено предприятие, попадат в същата категория и следва да се посрещат със здравословна доза подозрение.

90. В писменото си становище Комисията изразява принципната позиция, че опазването на здравето и живота на животните не може да оправдае спорното изискване за собствеността в същата степен, както опазването на здравето и живота на хората.

41 Вж. например решение от 18 юли 2013 г., Consiglio Nazionale dei Geologi and Autorità garante della concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, т. 31).

42 Което следва от тълкуването на член 32 и член 37, параграф 1 от Закон № 160/1998, член 1, буква m) и член 37, параграф 1 от Устава и член 43, буква j) и член 51, буква g) от НВСД във връзка един с друг, преди да бъдат отменени с обжалваната заповед.

43 Вж. представеното от мен заключение по дело Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:351, т. 73 и 74 и цитираната съдебна практика).

91. Това твърдение има по-скоро философско, отколкото практическо значение. В практиката си Съдът многократно е постановявал, че животът и здравето на хората се нареждат на първо място сред ценностите и интересите, защитавани от Договорите[44]. Все пак не виждам необходимост Съдът да уточнява в каква степен здравето и животът на хората „превъзхождат“ здравето и живота на животните. Това твърдение изглежда също така объркващо в контекста на скорошното политическо изявление на самата Комисия[45].

92. Всъщност, първо, както посочих в точки 70 и 74 по-горе, съществува връзка между опазването на живота и здравето на хората и на животните.

93. На второ място, като посочва, че терапевтичното действие на ветеринарните лекарствени продукти е насочено „преди всичко“ към животните и че тяхната неправилна или ненужна употреба не нанася „пряка“ вреда на хората, Комисията признава, че те имат вторично и косвено въздействие върху хората. С други думи, безспорно е, че опазването на общественото (човешко) здраве продължава да бъде от значение.

94. Трето, когато има неяснота относно това дали и в каква степен съществуват рискове за човешкото здраве, принципът на предпазните мерки може да позволи на държавите членки да предприемат защитни мерки по отношение на ветеринарните лекарски практики, без да е необходимо да чакат тези рискове за хората да се проявят напълно.

95. Така, вместо да се спира на този по-скоро теоретичен въпрос, Съдът трябва просто да се фокусира върху това дали посочените последици оправдават средствата, тоест дали опазването на общественото здраве оправдава ограничение по отношение на собствеността на структурите, които продават на дребно разглежданите продукти.

96. Без да посочва ясно приложимия праг, актът за преюдициално запитване изтъква, че Комисията и румънското правителство са обсъждали възможността да се намали размерът на дела в капитала на ветеринарна аптека или ветеринарен фармацевтичен пункт, който трябва да бъде притежаван от ветеринарни лекари съгласно разглежданата румънска правна уредба[46]. Трябва обаче да се признае, че в съдебното заседание изобщо не стана ясно какъв е действително този праг, доколкото страните тълкуват по различен начин националното право. Очевидно този въпрос е от компетентността на националната юрисдикция. Това трябва да се има предвид във връзка със следващите съображения.

97. Страните бяха поканени да изложат своите становища по решение Комисия/Франция, с което Съдът частично отхвърля иск за установяване, че като е оставила в сила разпоредби, които ограничават възможността за лицата, които не са биолози, да притежават най-много една четвърт от дружествените дялове, и следователно като ограничава правото на глас в дружество с ограничена отговорност на лица, упражняващи свободна професия, стопанисващо клинични лаборатории, Френската република не е изпълнила задълженията си по (настоящия) член 49 ДФЕС. Съдът по-специално постановява, че ограничителният характер на тези разпоредби се обосновава от съображения за обществено здраве и отговаря на изискванията за

44 Вж. решение от 19 октомври 2016 г., Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, т. 30 и цитираната съдебна практика).

45 Вж. Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент от 29 юни 2017 г., относно Европейски план за действие „Едно здраве“ срещу антимикробната резистентност (АМР) (COM (2017) 339 окончателен), където Комисията посочва (на стр. 3), че подходът „Едно здраве“ „е понятие, използвано, за да се опише принцип, който признава, че здравето на хората и на животните е взаимосвързано, че болестите се предават от хора на животни и обратно и поради това трябва да бъдат третирани при едните и при другите. Подходът „Едно здраве“ обхваща и околната среда, друга връзка между хората и животните и също така потенциален източник на нови резистентни микроорганизми. Това понятие е световно признато, тъй като е широко използвано в ЕС и в Политическата декларация на ООН относно АМР от 2016 г.“

46 Намек за тази възможност се съдържа също така в член 1, буква m) от Устава, който изисква ветеринарните аптеки и ветеринарните фармацевтични пунктове да посочат дали капиталът им се притежава изключително от ветеринарни лекари или *„е формиран по друг начин в резултат от последващи законодателни промени“* (курсивът е мой).

пропорционалност [47]. От основно значение за преценката на Съда е фактът, че ограничението за притежаване на не повече от 25 % от дружествените дялове от не-биолози позволява на биолозите да упражняват решаващо влияние върху важните за тези дружества решения, с други думи — да запазят контрола [48].

98. Предвид казаното, струва ми се, че в това решение Съдът е положил прекомерни усилия да не открие нарушение на член 49 ДФЕС. Вероятно това може да се обясни с очевидно уникалната водеща роля на биолозите в сектора на здравеопазването във Франция [49]. Не съм убеден, че същото може да се каже за ветеринарните лекари. Всъщност дори румънското правителство не подкрепя такова тясно тълкуване на собственото си законодателство [50].

99. Считам, че разглежданата румънска правна уредба надхвърля рамките на необходимото дори ако изискването за собствеността на капитала се тълкува в смисъл, че ветеринарните лекари трябва да притежават само мажоритарен дял в капитала на ветеринарните аптеки и ветеринарните фармацевтични пунктове.

100. На първо място, това е така, защото необходимостта да се гарантира професионалната независимост на ветеринарните лекари, не оправдава тази уредба [51]. Вярно е, че Съдът е признал, че възможността за поемане на контрол върху дружество от лица, които не принадлежат към дадена професия от здравния сектор, крие реален риск, тъй като те могат да се изкушат да се откажат от някои по-слабо рентабилни или по-сложни задачи и/или да намалят консултантската дейност [52]. Все пак, в допълнение към казаното в точка 79 по-горе, в разглеждания случай няма пречки ветеринарните лекари да направят същото, тъй като само те имат право да предписват ветеринарни лекарствени продукти. Самата възможност за професионално дисциплинарно производство, макар безспорно да дава известни гаранции, не изключва този риск.

101. Второ, задължението ветеринарни лекари да притежават всички или по-голямата част от дяловете в капитала на ветеринарните аптеки и ветеринарните фармацевтични пунктове, не позволява да се заключи по-специално че може да бъдат предписвани по-малки количества и по-ефикасни ветеринарни лекарства или че клиентите и пациентите може да получат по-добри съвети. В това отношение от самото тълкуване на член 12, параграф 2 във връзка с член 23 и член 25 от НВСД вече следва, че ветеринарните фармацевтични продукти, за които се изисква рецепта, могат да се продават само във ветеринарни аптеки в присъствието и под надзора на ветеринарен лекар. Що се отнася до ветеринарните продукти, за които не се изисква рецепта — които могат да се продава и във ветеринарни фармацевтични пунктове — член 23, параграф 3 от НВСД предвижда като минимално изискване присъствието на персонал със средно специално образование. Следователно нищо не ме води до убеждението, че спорното изискване за собствеността на капитала добавя стойност към иначе приложимите правила.

47 Решение от 16 декември 2010 г., Комисия/Франция (C-89/09, EU:C:2010:772). От точка 78 на това решение става още ясно, че дялово участие в капитала над 25 % на не-биолози е позволено само при командитни дружества с акции, стопанисващи клинични лаборатории.

48 Пак там, точки 68 и 78.

49 Пак там, точки 29 и 56. Оптиците нямат същия статус, вж. решение от 21 април 2005 г., Комисия/Гърция (C-140/03, EU:C:2005:242, т. 35 и 36).

50 Трябва да добавя, че след настояване да отговори на този въпрос румънското правителство заяви, че неговото мнение по втория преюдициален въпрос се обуславя от положителния отговор на първия преюдициален въпрос. То обаче не обясни защо възможността да отпадне изискването за собствеността на капитала е свързана със запазването на изключителното право на ветеринарните лекари за продажба на дребно, използване и предписване на разглежданите продукти.

51 Съсловната организация само споменава, че през 2014 г. службата е проверила 543 ветеринарни аптеки и е наложила санкции на 112 от тях за нарушаване на правилата, без да обяснява с какво правилата за мултидисциплинарната собственост на капитала биха застрашили независимостта на ветеринарните лекари. Ирелевантността на това обстоятелство се потвърждава от факта, че съсловната организация продължава да твърди, че в нито един от тези 112 случая не се е стигнало до дисциплинарно производство.

52 Решение от 16 декември 2010 г., Комисия/Франция (C-89/09, EU:C:2010:772, т. 82).

102. Ето защо предлагам на втория преюдициален въпрос да се отговори, че член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 следва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда не само че ветеринарните лекари имат право да предписват продукти, за които се изисква ветеринарна рецепта, и разполагат с изключително право за продажба на дребно, използване и предписване на разглежданите продукти, но и че структурите, чрез които се извършва продажбата на тези продукти, трябва да бъдат притежавани изключително или основно от един или повече ветеринарни лекари. Запитващата юрисдикция следва да провери дали случаят, разглеждан в главното производство, е такъв.

IV. Заключение

103. В светлината на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) преюдициални въпроси по дело C-297/16 по следния начин:

„1) Член 15, параграф 3 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар следва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предоставя на ветеринарните лекари изключително право за продажба на дребно, използване и предписване на ветеринарни биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти, доколкото тази уредба:

– се прилага и за продукти, за които не се изисква задължително ветеринарна рецепта, или

– не допуска лица, преминали професионално обучение по фармация, различни от ветеринарните лекари, да могат да продават на дребно тези продукти, евентуално при спазване на предписанията на ветеринарна рецепта, издадена от ветеринарен лекар, когато продуктите се отпускат само с такава рецепта.

Запитващата юрисдикция следва да провери дали случаят, разглеждан в главното производство, е такъв.

2) Член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 следва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда не само че ветеринарните лекари имат право да предписват продукти, за които се изисква ветеринарна рецепта, и разполагат с изключително право за продажба на дребно, използване и предписване на разглежданите продукти, но и че структурите, чрез които се извършва продажбата на тези продукти, трябва да бъдат притежавани изключително или основно от един или повече ветеринарни лекари. Запитващата юрисдикция следва да провери дали случаят, разглеждан в главното производство, е такъв“.