Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 21. septembril 2017 [1]

Kohtuasi C-297/16

Colegiul Medicilor Veterinari din România
versus
Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor
Menetlusse astuja:
Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Curtea de Apel Bucureşti (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia))

ELTL artikkel 49 — Direktiiv 2001/82/EÜ — Veterinaarravimid — Direktiiv 2005/36/EÜ — Veterinaararstide koolitus — Direktiiv 2006/123/EÜ — Teenused siseturul — Siseriiklikud eeskirjad, millega antakse veterinaarravimite, parasiitidevastaste toodete ja veterinaarias kasutatavate mahetoodete jaemüügi, kasutamise ja manustamise ainuõigus veterinaararstidele — Nõue, et veterinaarravimite jaemüügiettevõtete kapital peab kuuluma täielikult või suuremas osas veterinaararstidele — Inimeste ja loomade tervise ja elu kaitse

1. Käesolevas eelotsusetaotluses küsib Curtea de Apel Bucureşti (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia), kas liidu õiguse kohaselt on lubatav anda veterinaarias kasutatavate mahetoodete, erikasutusega parasiitidevastaste toodete ja veterinaarravimite jaemüügi, kasutamise ja manustamise (edaspidi „vaidlusalused tooted“) ainuõigus Rumeenias veterinaararstidele. Samuti soovib ta juhiseid selle kohta, kuidas tõlgendada liidu õigust seoses siseriiklike eeskirjadega, mis reguleerivad selliste veterinaarravimite jaemüügiettevõtete majanduslikku struktuuri, mille kaudu eelnimetud tooteid müüakse.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud seoses menetlusega, mille pooled on Colegiul Medicilor Veterinari din România (Rumeenia veterinaararstide ühing, edaspidi „veterinaararstide ühing“) ja Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor (riiklik veterinaartervishoiu- ja toiduohutusamet, Rumeenia; edaspidi „pädev asutus“), kelle nõuete toetuseks on menetlusse astunud Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Rumeenia veterinaartoodete turustajate liit, edaspidi „turustajate liit“), ning milles käsitletakse pädeva asutuse määrust, millega muudeti tema poolt kehtestatud veterinaartervishoiueeskirja. Selle määrusega kaotati kohustus esitada Rumeenia ühtse veterinaarpraksiste registri (edaspidi „register“) registreerimistõendi ärakiri, et saada veterinaartervishoiuluba veterinaarapteekide ja veterinaarravimite müügipunktide pidamiseks.

3. Esitatud küsimused käsitlevad liikmesriikide autonoomse reguleerimispädevuse piire seoses veterinaarpraksisega tegelevate isikute suhtes kehtestatavate tingimustega. Selgitan alljärgnevalt, miks on vaidlusalused Rumeenia eeskirjad, nagu neid on Euroopa Kohtule esitletud, minu arvates vastuolus direktiiviga 2006/123/EÜ. [2]

1 Algkeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36).

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

a) Direktiiv 2001/82/EÜ[3]

4. Direktiivi 2001/82 artikli 1 lõikes 2, mis paikneb direktiivi I jaotises („Mõisted"), on „veterinaarravim" selle direktiivi tähenduses määratletud kui a) aine või ainekombinatsioon, mis sobib omaduste poolest loomade haiguste raviks või nende ärahoidmiseks, või b) mis tahes aine või ainekombinatsioon, mida võib kasutada või manustada loomadele elutalitluse taastamiseks, korrigeerimiseks või muutmiseks farmakoloogilise, immunoloogilise või ainevahetusliku toime teel või meditsiiniliseks diagnoosimiseks.

5. Direktiivi 2001/82 artikli 66 lõige 1, mis paikneb selle direktiivi VI jaotises („Veterinaarravimite valdamine, turustamine ning valmistamine ja väljastamine"), nõuab, et liikmesriigid võtaksid kõik vajalikud meetmed tagamaks, et veterinaarravimite jaemüügiga tegeleksid üksnes need isikud, kellel on asjaomase liikmesriigi õiguse alusel luba selliste toimingutega tegeleda.

6. Direktiivi 2001/82 artiklis 67 on sätestatud, et ilma, et see piiraks rangemate veterinaarravimite valmistamist ja väljastamist käsitlevate liidu või riigisiseste eeskirjade kohaldamist ning selleks, et kaitsta inimeste ja loomade tervist, on nõutav veterinaarretsept selles sättes loetletud veterinaarravimite väljastamisel. Lisaks peavad liikmesriigid võtma selle sätte kohaselt kõik vajalikud meetmed, tagamaks seda, et ainult retsepti alusel müüdavate ravimite korral piirneb väljakirjutatud ja müüdav kogus vähima kõnealuseks raviks vajaliku kogusega.

7. Direktiivi 2001/82 artikli 68 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et anaboolsete, antibakteriaalsete, parasiitidevastaste, põletikuvastaste, hormonaalsete või psühhotroopsete omadustega veterinaarravimeid või veterinaarravimitena kasutatavaid aineid valdavad või kontrollivad ainult isikud, kes on selleks oma riigi kehtivate seaduste alusel volitatud."

b) Direktiiv 2005/36/EÜ[4]

8. Direktiivi 2005/36 artikli 38 („Veterinaararstide koolitus"[5]) lõike 3 kohaselt annab veterinaararstide koolitus kindluse, et kõnealune spetsialist on omandanud selles sättes loetletud teadmised ja oskused, sealhulgas selle sätte punktis f märgitud „teadmised, oskused ja pädevused, mida on vaja, et vastutustundlikult ja mõistlikult kasutada veterinaarravimeid, et loomi ravida ja tagada toiduahela ohutus ning keskkonnakaitse".

3 Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. novembri 2001. aasta direktiiv 2001/82/EÜ veterinaarravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta (EÜT 2001, L 311, lk 1; ELT eriväljaanne 13/27, lk 3).

4 Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22).

5 Direktiivide 2005/36 ja 2001/82 ingliskeelsetes versioonides kasutatakse selle mõiste tähistamiseks erinevaid termineid. See ei mõjuta mõiste sisu.

c) Direktiiv 2006/123

9. Direktiivi 2006/123 kohaldatakse selle artikli 2 („Reguleerimisala“) lõike 1 kohaselt „liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes“.[6] Samas on tervishoiuteenused selle direktiivi kohaldamisalast artikli 2 lõike 2 punkti f kohaselt välistatud.

10. Direktiivi 2006/123 artikli 3 („Suhe [liidu] õiguse muude sätetega“) lõikes 3 on sätestatud, et liikmesriigid peavad kohaldama selle direktiivi sätteid kooskõlas asutamisõigust ja teenuste vaba liikumist käsitlevate asutamislepingu sätetega.

11. Direktiivi 2006/123 artiklis 15 („Hindamisele kuuluvad nõuded“) on sätestatud:

„1. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud lõikes 2 loetletud nõuded[7], ja tagavad, et kõik taolised nõuded on kooskõlas lõikes 3 sätestatud tingimustega. Liikmesriigid kohandavad oma õigus- ja haldusnorme selliselt, et need oleksid vastavuses nimetatud tingimustega.

2. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest nõuetest:

[…]

c) äriühingus osaluse omamisega seonduvad nõuded;

d) nõuded, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu, välja arvatud nõuded, mis käsitlevad direktiiviga [2005/36] hõlmatud küsimusi või mis on sätestatud muudes liidu õigusaktides;

[…]

3. Liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:

a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;

b) vajadus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) proportsionaalsus: nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.

[…]“

6 Direktiivi 2006/123 artikli 4 („Mõisted“) punktide 1 ja 2 kohaselt on „teenus“ ELTL artiklis 57 osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest, ning „teenuseosutaja“ on liikmesriigi kodanikust füüsiline isik või ELTL artiklis 54 osutatud mis tahes juriidiline isik, kes on asutatud mõnes liikmesriigis ning kes pakub või osutab mõnda teenust.

7 Direktiivi 2006/123 artikli 4 („Mõisted“) punktis 7 on „nõue“ määratletud kui „mis tahes kohustus, keeld, tingimus või piirang, mis on kehtestatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormidega või mis tuleneb kohtupraktikast, haldustavast, kutseühingute eeskirjadest või kutseliitude või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsetest eeskirjadest, mis on vastu võetud nende iseseisva õigusvõime teostamise kontekstis; tööturu osapoolte läbirääkimiste tulemusel sõlmitud kollektiivlepingute eeskirju ei käsitata käesoleva direktiivi tähenduses nõuetena“.

B. Rumeenia õigus

a) Seadus nr 160/1998

12. Seaduse nr 160/1998 veterinaararsti kutseala korralduse ja veterinaararsti kutsetegevusega tegelemise kohta (uuesti avaldatud) (Legea n. 160/1998 pentru organizarea şi exercitarea profesiunii de medic veterinar, republicată)[8] artiklis 2 on sätestatud:

„1. Veterinaararsti kutsealal võib Rumeenias tegutseda kes tahes isik, kes on Rumeenia kodanik ja kellel on veterinaararsti diplom või seaduse alusel sellega võrdne diplom või kes on mõne Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, Euroopa Majandusühenduse või Šveitsi kodanik ja kellel on mõne nimetatud riigi õppeasutuse välja antud veterinaararsti diplom, tunnistus või muu tõend, mis tunnistab kõnealuse, seaduses ette nähtud kvalifikatsiooni olemasolu.

[…]

5. Veterinaararstidel, kes on välismaal elavad Rumeenia kodanikud või Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikel, Euroopa Majandusühenduse kodanikel või Šveitsi kodanikel, kes tegutsevad Rumeenias veterinaararsti kutsealal, on sel kutsealal tegutsedes samad õigused ja samad kohustused, mille on paika pannud [ühingusse] kuuluvad veterinaararstid.“

13. Seaduse nr 160/1998 artikli 4 punktis i on sätestatud, et veterinaararstidel on veterinaarias kasutatavate mahetoodete, erikasutusega parasiitidevastaste toodete ning veterinaarravimite jaemüügi ainuõigus.

14. Seaduse nr 160/1998 artikli 9 punkti b kohaselt töötab veterinaararstide ühing muu hulgas välja veterinaararstide põhimääruse, mille sätted on veterinaararsti kutsealal tegutsejale siduvad.

15. Seaduse nr 160/1998 artiklis 16 on sätestatud, et veterinaararstide ühingu liikmeks võib võtta iga veterinaararsti, kes on Rumeenia või Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik ning i) kes seaduslikult tegutseb Rumeenias veterinaararsti kutsealal vastavalt selle seaduse artiklile 2; ii) kes ei ole ebasobiv seaduses sätestatud tähenduses; ning iii) kelle terviseseisund on piisav veterinaararsti kutsealal tegutsemiseks. Samas ei kohaldata seaduse nr 160/1998 artikli 17 kohaselt Euroopa Liidu liikmesriikide, Euroopa Majanduspiirkonna ja Šveitsi kodanikele kutsealal tegutsemiseks artikli 16 nõudeid, kui see toimub teenuste pakkumise vormis. Sellisel juhul kantakse nende riikide kodanikud registrisse ilma liikmestaatust nõudmata.

16. Seaduse nr 160/1998 artikli 28 lõikes 1 on sätestatud:

„Oma kutsealal tegutsedes korraldab pädev veterinaararst oma tegevuse ning tegutseb:

a) veterinaarpraksisena, ühes järgmistest vormidest:

   1. individuaalne veterinaarpraksis;

   2. liidetud veterinaarpraksised;

b) äriühinguna […] mis peamiselt tegeleb veterinaaria alase tegevusega.“

8 *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 289, 6.8.1998.

17. Seaduse nr 160/1998 artiklis 32 on sätestatud:

„1. Veterinaarpraksise asutamise aluseks on tunnistus [registrisse] […] kandmise kohta. Tunnistus registrisse kandmise kohta on nõutav veterinaarpraksise pidamiseks loa saamiseks; nimetatud tunnistuse ärakiri edastatakse selle omanikule.

2. […] registrit peab [veterinaararstide ühing].“

18. Seaduse nr 160/1998 artiklis 37 on sätestatud:

„1. Veterinaarravimeid ja veterinaarias kasutatavaid parasiitidevastaseid tooteid müüakse üksnes seaduse alusel antud tegevusluba omavast laost, veterinaarravimite müügipunktist või veterinaarapteegist.

2. Veterinaarias kasutatavaid mahetooteid müüakse üksnes tegevusloaga veterinaarlaost ja neid kasutavad veterinaarraviks üksnes veterinaararstid või selleks volitatud füüsilised või juriidilised isikud.“

b) Veterinaararstide põhimäärus

19. Veterinaararstide põhimääruse, mille võttis otsusega nr 3/2013 vastu veterinaararstide ühing,[9] artikli 1 punktis m sisaldub järgmine määratlus:

„[Register] — ametlik ja avalik dokument, mida haldab [veterinaararstide ühingu] büroo ning millesse kantakse:

– kõik Rumeenias tegevusluba omavad veterinaarraviettevõtted olemata sellest, kas nad on juriidilised isikud või mitte;

– veterinaarapteegid ja veterinaarravimite müügipunktid, kui nende kapital kuulub ainult veterinaararstidele või on muul viisil kogutud pärast hilisemaid seadusmuudatusi […]“

20. Veterinaararstide põhimääruse artiklis 37 on sätestatud:

„1. Veterinaarravimite jaemüügil peavad registreeritud veterinaararstid tegutsema ainult juriidilise isiku vormis vastavalt [seaduses nr 160/1998] sätestatud tingimustele ning korraldama oma tegevuse läbi järgmiste tegevusluba omavate ettevõtete: a) veterinaarravimite müügipunktid; b) veterinaarapteegid.

[…]

3. Veterinaararst, kes on mõne Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, Euroopa Majandusühenduse kodanik või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik, kellel on mõnes nimetatud riigis või kolmandas riigis kõrgemat veterinaariaharidust andva kõrgharidusasutuse välja antud diplom, tunnistus või muu tõend, mis tõendab veterinaararsti kvalifikatsiooni või seaduse alusel sellega võrdsustatud kvalifikatsiooni olemasolu, võib omada osalust veterinaarmeditsiini ettevõttes, ilma et tal oleks kohustust olla [veterinaararstide ühingu] liige või taotleda kutsealal tegutsemise luba.

[…]“

9 *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 676, 16.9.2014.

21. Veterinaararstide põhimääruse artiklis 38 on sätestatud:

„1. Veterinaarravimeid ja veterinaarias kasutatavaid parasiitidevastaseid tooteid müüakse seaduses ette nähtud tingimustel üksnes laost, veterinaarravimite müügipunktist või veterinaarapteegist, millel on seaduse alusel antud veterinaartervishoiuluba.

2. Veterinaarias kasutatavaid mahetooteid müüakse ainult tegevusloaga veterinaarlaost.

3. Veterinaarravimeid ning veterinaarias kasutatavaid parasiitidevastaseid tooteid ja mahetooteid kasutab ja manustab üksnes veterinaarabi või veterinaaralast nõustamist pakkuva ettevõtte omanikust või töötajast veterinaararst […]“

22. Veterinaararstide põhimääruse artiklis 39 on sätestatud:

„Veterinaararsti tegevusluba on […] dokument, mille väljastab valla- või linnavalitsuse büroo või siis Bukaresti omavalitsusüksuses veterinaararstide ühing, tuginedes veterinaararsti taotlusele saada heakskiit tegutseda veterinaararsti kutsealal veterinaarabi pakkuvate ettevõtete ja veterinaarravimite jaemüügiga tegelevate ettevõtete raamistikus.“

c) Veterinaartervishoiueeskiri

23. Pädev asutus võttis 22. juuli 2014. aasta määrusega nr 83/2014[10] vastu veterinaartervishoiueeskirja, mis reguleerib veterinaarravimite müügiettevõtete korralduse ja halduse tingimusi ning veterinaarravimite müügi sektori ettevõtteid ja tegevusi puudutavate veterinaartervishoiu alaste registreeringute menetlust/veterinaartervishoiu alaste lubade andmist.

24. Veterinaartervishoiueeskirja artikli 3 punktis a on „veterinaarapteek“ määratletud kui veterinaarravimite jaemüügi ettevõte, mis valdab ja müüb jae vastavalt seadusele veterinaarravimeid, loomasööta, söödalisandeid ja muid veterinaartooteid, loomadele mõeldud meditsiiniinstrumente ja -tarvikuid ning meditsiiniseadmeid ja lisatarvikuid. Määruse artikli 3 punktis h on „veterinaarravimite müügipunkt“ määratletud kui veterinaarravimite jaemüügi ettevõtte, mille tegevus seisneb jaekaubanduses, mis piirdub retseptivabade veterinaarravimitega, muude veterinaartoodetega, loomadele mõeldud meditsiiniinstrumentide, -tarvikute ja -seadmete ning loomasöödaga.

25. Veterinaartervishoiueeskirja artiklis 11 on sätestatud:

„Veterinaarapteegi spetsialistidest personali hulka kuuluvad:

a) veterinaarmeditsiini valdkonnas erialase kõrgharidusega personal;

b) veterinaarmeditsiini, inimtervishoiu, farmaatsia, keemia, bioloogia valdkonnas keskeriharidusega personal;

c) haldustöötajad.“

26. Veterinaartervishoiueeskirja artiklis 12 on sätestatud:

„1. Veterinaarapteegis ei ole keskeriharidusega personali olemasolu kohustuslik.

2. Veterinaarapteegi haldamine eeldab, et kohal on veterinaararst, kellel on [veterinaararstide ühingu] väljastatud luba sellel kutsealal tegutsemiseks.

10 *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 541A, 22.7.2014.

3. Veterinaarapteegi veterinaarravimite turuleviimine toimub ainult jaemüügi korras artikli 11 punktides a ja b nimetatud personali poolt.“

27. Veterinaartervishoiueeskirja artiklis 14 on nõutud, et artikli 11 punktis b nimetatud personal töötaks ainult veterinaararsti juuresolekul ja tema järelevalve all ning tunneks kehtivat veterinaartervishoiuõigust.

28. Veterinaartervishoiueeskirja artikli 23 lõiked 1 ja 2 peegeldavad veterinaarravimite müügipunktide personali osas eeskirju, mis on sätestatud artikli 11 punktides a–c ja artikli 12 lõikes 1. Lisaks täpsustatakse artikli 23 lõikes 3, et veterinaarravimite müügipunkt ei või tegutseda ilma artikli 11 punktis b nimetatud personali kohalviibimiseta.

29. Veterinaartervishoiueeskirja artikli 24 kohaselt võib veterinaarravimite müügipunktis müüa üksnes käsimüügi veterinaarravimeid, muid veterinaartooteid ning loomatoitu ja loomadele mõeldud esemeid. Lisaks on selle eeskirja artikli 25 kohaselt veterinaarravimite müügipunktides keelatud müüa immunoloogilisi veterinaarravimeid, retsepti alusel väljastatavaid veterinaarravimeid ning söödalisandeid.

30. Veterinaartervishoiueeskirja artikli 43 punktis j on sätestatud:

„Selleks et saada veterinaarapteegi pidamiseks veterinaartervishoiuluba, peab ettevõtte seadusjärgne esindaja esitama pädevale riiklikule veterinaartervishoiu- ja toiduohutusametile taotluse, mis sisaldab järgmisi dokumente:

[…]

(j) koopia tunnistusest [registris] registreerimise kohta […].“

31. Veterinaartervishoiueeskirja artikli 51 punktiga g on kehtestatud veterinaarravimite müügipunktide suhtes täpselt samasugune kohustus nagu artikli 43 punktis j.

32. Pädev asutus tühistas oma 26. märtsi 2015. aasta määrusega nr 31/2015 (edaspidi „vaidlustatud määrus“)[11] veterinaartervishoiueeskirja artikli 43 punkti j ja artikli 51 punkti g.

II. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

33. Pärast vaidlustatud määruse vastuvõtmist esitas veterinaararstide ühing kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse, nõudes selle määruse tühistamist ning väites, et see rikub muu hulgas seaduse nr 160/1998 artikli 4 punkti i.

34. Oma kaebuses väidab veterinaararstide ühing, et seaduse nr 160/1998 artikli 4 punkti i kohaselt eeldab veterinaarravimite jaemüügi tegelik ainuõigus, et veterinaararstidel oleks otsustusõigus ning seda ei ole, kui neil on kõigest vähemusosalus. Ta väidab, et sellest tulenevalt peavad veterinaarapteegi või veterinaarravimite müügipunkti registrisse kandmist või tegevusluba taotlevate äriühingute osad või aktsiad kuuluma täielikult või vähemalt suuremas osas registrisse kantud veterinaararstidele. Viidates veterinaararstide põhimääruse artikli 1 punktile m, väidab veterinaararstide ühing, et registripidajana tunneb ta kõige paremini Rumeenia veterinaararstide olukorda, mistõttu talle on antud vahendid seaduse nr 160/1998 artikli 4 punkti i järgimise tagamiseks. Veterinaararstide ühing märgib, et ainuõiguse nõuet praktikas ei järgita, kuna pädevad veterinaartervishoiu asutused annavad nüüd lube äriühingutele, milles veterinaararstile ei kuulu ainuosalus ega isegi mitte enamusosalus.

11 *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 235, 7.4.2015.

35. Pädev asutus vaidleb kaebusele vastu ja selgitab, et Ministerul Afacerilor Externe (Rumeenia välisministeerium) oli teatanud oma reservatsioonidest, kui temaga veterinaartervishoiueeskirja vastuvõtmise menetluses konsulteeriti. Seejuures viitas nimetatud ministeerium Euroopa Komisjoniga peetud seisukohtade vahetusele, mis käsitles kõnealuste Rumeenia eeskirjade kooskõla direktiiviga 2006/123, sealhulgas seoses nõudega, et veterinaararstid peavad omama 100% Rumeenias veterinaarapteeke pidavate äriühingute osadest või aktsiatest. Pädev asutus viitas samuti Consiliul Concurenței (Rumeenia konkurentsiamet) seisukohale, milles hoiatatakse võimaliku, veterinaartervishoiueeskirja artikli 43 punktist j tuleneva konkurentsipiirangu eest veterinaarapteekide kaudu toimuva veterinaartoodete jaemüügi turul. Võttes arvesse talle esitatud seisukohti, leidis pädev asutus, et seaduse nr 160/1998 artikli 4 punktis i ette nähtud ainuõigus puudutab veterinaararsti tegevust, mitte sellise ettevõtte tegevust, kus veterinaararsti töötab. Seadus nr 160/1998 ei nõua äriühingutelt, et need oleksid ainult veterinaararstide omandis, kuivõrd veterinaararstid võivad töötada sellistes äriühingutes ning sellega tagada vaidlusaluste toodete jaemüügi, kasutamise ja manustamise ainuõiguse nõude järgimise.

36. Pädeva asutuse toetuseks menetlusse astunud turustajate liit väidab muu hulgas, et vaidlusalused Rumeenia eeskirjad näevad ette ainuõigused, mis piiravad veterinaarpraksiste asutamise ja pidamise ning veterinaartoodetega kauplemise tingimusi. Turustajate ühing väidab, et niisugused piirangud kujutavad endast konkurentsimoonutusi, kuna rikuvad ettevõtjatele asutamislepingutes garanteeritud vabadusi, direktiivi 2001/82 artikleid 67 ja 69[12] ning tervet rida muid õigusnorme.

37. Neil asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õigusnormidega on vastuolus niisugused liikmesriigi normid, mis näevad veterinaararstidele ette veterinaarias kasutatavate mahetoodete, erikasutusega parasiitidevastaste toodete ja veterinaarravimite jaemüügi ja kasutamise ainuõiguse?

2. Kui niisugune ainuõigus on liidu õigusega kooskõlas, siis kas liidu õigusega on vastuolus see, et niisugune ainuõigus puudutab ka ettevõtet, mille kaudu selliseid tooteid müüakse, see tähendab see, et selle ettevõtte ainuosalus või enamusosalus peab kuuluma ühele või mitmele veterinaararstile?“

38. Kirjalikud seisukohad on esitanud veterinaararstide ühing, turustajate liit, Rumeenia valitsus ja komisjon. Peale veterinaararstide ühingu esitasid ülejäänud menetlusosalised oma seisukohad kohtuistungil, mis toimus 28. juunil 2017.

III. Analüüs

A. Vormilised küsimused

1. Eelotsusetaotluse väidetavad puudused

39. Turustajate ühing väidab oma kirjalikes seisukohtades, et käesolev eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, kuna esitatud küsimused eeldavad, et Euroopa Kohus peab valima tõlgendatava liidu õiguse normi. Pooltel puudub võimalus seda valikut teada ning neil ei ole võimalik esitada selle kohta oma seisukohti.

12 Direktiivi 2001/82 artikli 69 lõikes 1 on sätestatud: „Liikmesriigid tagavad, et toiduloomade omanikud või pidajad saavad tõendada veterinaarravimite ostmist, valdamist ja manustamist sellistele loomadele viie aasta jooksul pärast manustamist, sealhulgas ka siis, kui loom selle viie aasta jooksul tapetakse.“

40. Turustajate ühing leiab samuti, et eelotsusetaotlus ei sisalda vajalikke faktilisi asjaolusid ega õigusnorme, mistõttu nad teevad ettepaneku see ümber sõnastada ja seda täiendada.

41. Need vastuväited tuleb siiski tagasi lükata.

42. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsusetaotluse tekstis määratlenud liidu õiguse sätted, mida ta peab asjakohaseks.[13] Seega vastab eelotsusetaotlus Euroopa Liidu Kohtu kodukorra artikli 94 punktile c. Lisaks ei muuda see, et Euroopa Kohus peab tõenäoliselt täpsemalt tuvastama põhikohtuasjale kohaldatavad liidu õiguse sätted, eelotsusetaotlust vastuvõetamatuks. Turustajate ühingul on olnud võimalus esitada oma seisukohad normide kohta, mida nad peavad kohaldatavaks.[14]

43. Mis puudutab vajadust esitatud küsimused ümber sõnastada või neid täiendada, siis käsitlen seda teemat allpool punktis 55.

2. Piiriülese elemendi olemasolu

44. Komisjon tõstatab oma seisukohtades küsimuse, kas põhikohtuasi ei puuduta mitte puhtalt siseriiklikku olukorda, vastates sellele eitavalt. Igal juhul on ta seisukohal, et direktiiv 2006/123 on kohaldatav ka puhtalt riigisisestes olukordades.

45. Sellistel asjaoludel peab Euroopa Kohus kaaluma, kas ta on pädev tegema otsuse taotletud tõlgenduse kohta, kuna ta ei oleks pädev, kui on ilmne, et liidu õigusnorm, mida tal palutakse tõlgendada, ei ole kohaldatav. Nii võib see põhimõtteliselt olla juhul, kui põhikohtuasja kõik olulised asjaolud piirduvad üheainsa liikmesriigiga.[15]

46. Nõustun komisjoniga, et käesolev eelotsusetaotluse ei käsitle puhtalt riigisisest olukorda. Põhikohtuasjas nõuab veterinaararstide ühing, et tühistataks vaidlustatud määrus, mis kergendab veterinaarpraksise avamise teatavaid formaalsusi. Eelotsusetaotluses selgitatakse, miks ei ole tegemist puhtalt riigisisese olukorraga. Selles viidatakse Rumeenia ja komisjoni mõttevahetusele mõju üle, mida asjaomased Rumeenia eeskirjad võivad avaldada teiste liikmesriikide ettevõtjatele seoses veterinaararsti tegevusega, eeskätt Rumeenias sel eesmärgil asutatud äriühingute omandi kaudu.

47. Selles kontekstis leian, et eelotsusetaotlus sisaldab piisavalt teavet selle kohta, miks eelotsusetaotluse esitanud kohtule on tema menetluses olevas asjas vaja aluslepingu liikumisvabaduse eeskirju tõlgendavat Euroopa Kohtu otsust.[16]

48. Järelikult ei ole Euroopa Kohtul vaja kujundada seisukohta seoses komisjoni poolt teise võimalusena esitatud argumendiga, mille kohaselt direktiiv 2006/123 võib olla kohaldatav isegi siis, kui vaidlus piirdub kõikides selle aspektides ühe liikmesriigiga.[17]

13 Selle asemel, et viidata ELTL artiklitele 49, 54 ja 55, mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi 2001/82 artikleid 1, 66, 67 ja 69, direktiivi 2005/36 artiklit 38 ning direktiivi 2006/123 artikleid 3, 14 ja 15.

14 Vrd kohtuotsus, 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, punkt 9).

15 Vt kohtuotsus, 10.9.2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, punktid 25 ja 26 ning seal viidatud kohtupraktika).

16 Kohtuotsus, 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punktid 50, 51 ja 54 ning seal viidatud kohtupraktika). Olles kõigepealt kaalunud selles asjas oma pädevust, andis Euroopa Kohus seejärel vastuse sisulistes küsimustes, selle asemel et lugeda asi vastuvõetamatuks.

17 Kohtujurist Szpunar asus oma ettepanekus liidetud kohtuasjades Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, punktid 51–57) seisukohale, et direktiivi 2006/123 kohaldatakse olukordadele, mis piirduvad ühe liikmesriigiga. Euroopa Kohus seda küsimust ei käsitlenud, kuna ta ei pidanud selle kohtuasja faktilisi asjaolusid pelgalt riigisiseseks, vt kohtuotsus, 1.10.2015, Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punktid 40–42). Vt selles küsimuses ka minu ettepanek kohtuasjas Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 36).

B. Sisu

1. Kohaldatavad sätted

49. Kuna mõlemas küsimuses viidatakse pelgalt „liidu õigusele“, on vaja kindlaks määrata, kas vaidlusaluseid Rumeenia eeskirju tuleb analüüsida lähtuvalt liikumisvabaduse eeskirjadest, mis on sätestatud EL toimimise lepingus, või pigem neist, mis on sätestatud direktiivis 2006/123.[18]

50. Kohtuotsuses Rina Services jt[19] ei märkinud Euroopa Kohus sõnaselgelt, et nii direktiivi 2006/123 kui ka ELTL artiklite 49 ja 56 kohaldamisalasse kuuluvaid riigisiseseid õigusnorme tuleks analüüsida ainult esimesena nimetatu alusel.[20] Ent selle kohtuotsuse järeldus näib võib-olla üllatavaltki olevat just selline. Selle kohtuotsuse kohaselt ei või liikmesriigid olenemata direktiivi 2006/123 artikli 3 lõikes 3 sätestatust tugineda direktiivi 2006/123 suhtes erandi tegemiseks ELTL artikli 52 lõikes 1 loetletud alustele.[21]

51. Sellest kohtuotsusest võib seega järeldada, et eelotsuse küsimusi tuleks analüüsida direktiivi 2006/123 alusel.

52. Lisaks, nagu märgib komisjon, ehkki „tervishoiuteenused“ on välistatud direktiivi 2006/123 kohaldamisalast vastavalt selle artikli 2 lõike 2 punktile f, on „tervishoiuteenused“ direktiivi põhjenduse 22 kohaselt teenused, mida tervishoiutöötajad osutavad patsientidele, et hinnata, säilitada või taastada nende tervislikku seisundit.[22] Kuivõrd veterinaarteenuste puhul ei ole tegemist selliste teenustega, on direktiiv 2006/123 selle artikli 2 lõike 1 kohaselt põhikohtuasjas kohaldatav.

53. Peaksin samuti märkima, et eelmistest punktidest ei tulene, et välistatud oleks ELTL artikli 63 samaaegne kohaldamine. Selle sätte kohaldamisalasse kuuluvad eelkõige otseinvesteeringud, mis tehakse äriühingus aktsiate kujul osaluse omandamisena, mis annab võimaluse ettevõtja juhtimises ja kontrollimises tegelikult osaleda ning samuti portfelliinvesteeringud.[23] Ent kui asjaomastel Rumeenia eeskirjadel on piirav mõju kapitali vabale liikumisele, siis oleks selline mõju ELTL artiklis 49 ette nähtud asutamisvabaduse mis tahes piirangu vältimatu tagajärg ning seda ei oleks vaja eraldi analüüsida ELTL artikli 63 alusel.[24] On mõistlik eeldada, võttes arvesse kohtuotsust Rina Services jt,[25] et nii on see ka seoses piirangutega, mille olemasolu ei tuvastata vahetult ELTL artikli 49 alusel, vaid pigem direktiivi 2006/123 alusel.

54. Seetõttu jätkan oma analüüsi pelgalt direktiivi 2006/123 alusel.

18 Direktiivi 2006/123 kehtestab selle artikli 1 („Sisu“) lõike 1 kohaselt „üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisvabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi“. Seejärel nähakse direktiivi III ja IV peatükis ette eeskirjad, mis reguleerivad teenuseosutajate asutamisvabadust ja teenuste vaba liikumist.

19 Kohtuotsus, 16.6.2015, Rina Services jt (C-593/13, EU:C:2015:399).

20 Vt siiski kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuotsus, Rina Services ja Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 23), kus oli tegemist sellise olukorraga.

21 Kohtuotsus, 16.6.2015, Rina Services jt (C-593/13, EU:C:2015:399, punktid 23, 24 ja 36–40).

22 Vt sellega seoses, kohtuotsus, 11.7.2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punktid 34–39).

23 Vt kohtuotsus, 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika). Portfelliinvesteeringud kujutavad endast kapitaliturul väärtpaberite omandamist ainsa kavatsusega teha finantspaigutus, kavatsemata mõjutada ettevõtja juhtimist ja kontrolli.

24 Kohtuotsus, 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Kohtuotsus, 16.6.2015, Rina Services jt (C-593/13, EU:C:2015:399).

2. Esimene küsimus

55. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiiviga 2006/123 on vastuolus sellised siseriiklikud eeskirjad, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ning mille kohaselt veterinaararstidel on veterinaarias kasutatavate mahetoodete, erikasutusega parasiitidevastaste toodete ja veterinaarravimite jaemüügi, kasutamise ja manustamise ainuõigus.

a) Hinnatava nõude olemasolu: direktiivi 2006/123 artikli 15 lõige 2

56. Andes mahetoodete, erikasutusega parasiitidevastaste toodete ja veterinaarravimite jaemüügi ja kasutamise ainuõiguse veterinaararstidele, kuuluvad vaidlusalused Rumeenia eeskirjad ning eeskätt seaduse nr 160/1998 artikli 4 punkt i selgelt selliste nõuete hulka, mida tuleb analüüsida direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti d alusel.[26] Rumeenia valitsus sellele vastu ei vaidle.

57. Need eeskirjad annavad veterinaararstidele seadusliku monopoli vaidlusaluste toodete jaemüügiks, kasutamiseks ja manustamiseks.

58. Kas seda hinnangut muudab direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punktis d sisalduv viide esiteks direktiivile 2005/36 ja teiseks muudele liidu õigusaktidele, mille hulka kuulub näiteks direktiiv 2001/82? Veterinaararstide ühing näib olevat sellisel seisukohal.

59. Ent minu arvates see nii ei ole.

60. Esiteks ei õigusta ükski eelotsusetaotluses viidatud direktiivi 2005/36 normidest ainuõiguse andmist. Direktiivi 2005/36 artikli 38 lõige 3 pelgalt ühtlustab nõuded, mis on seotud veterinaararstide koolituse ning eeskätt teadmistega, mida need spetsialistid peavad omama. Ent selles ei anta vaidlusaluste toodete jaemüügi, kasutamise ja manustamise ainuõigust veterinaararstidele.

61. Teiseks, ehkki direktiivi 2001/82 artikkel 66 nõuab, et liikmesriigid võtaksid kõik vajalikud meetmed tagamaks, et veterinaarravimite jaemüügiga tegeleksid üksnes need isikud, kellel on asjaomase liikmesriigi õiguse alusel luba selliste toimingutega tegeleda, ei ole selles sättes märgitud, et need isikud võivad olla vaid veterinaararstid.

62. Lisaks ei mõjuta seda asjaolu, et direktiivi 2001/82 artiklis 67 viidatakse rangematele veterinaarravimite valmistamist ja väljastamist käsitlevatele siseriiklikele eeskirjadele. See säte käsitleb selliste toodete omandamist lõppkasutaja poolt, mitte volitust anda veterinaararstidele selleks tegevuseks ainuõigus.

63. Seetõttu olen seisukohal, et vaidlusalused Rumeenia eeskirjad kujutavad endast nõuet, mida tuleb hinnata direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti d alusel. Tuleb hinnata, kas see nõue vastab nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 3 nõuetele.

b) Põhjendatus: direktiivi 2006/123 artikli 15 lõige 3

64. Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 kohaselt peavad liikmesriigid kontrollima, kas artikli 15 lõikes 2 osutatud nõuded on nende õiguskorras a) mittediskrimineerivad; b) vajalikud; ja c) proportsionaalsed.

26 Vt ELTL artikli 49 valguses seoses sarnaste apteeke puudutavate eeskirjadega, kohtuotsused, 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes jt (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, punkt 24) ning komisjon *vs*. Itaalia (C-531/06, EU:C:2009:315, punktid 45 ja 47).

65. Ehkki pealtnäha püütakse selles sättes kodifitseerida Gebhardi doktriini,[27] näib direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkti a sõnastusest tulenevat, et kaudselt diskrimineerivaid nõudeid ei saa lugeda põhjendatuks. See läheb kaugemale nimetatud doktriini nõuetest.[28] Ent olgu sellega kuidas on, teiste liikmesriikide kodanikel on õigus asuda Rumeenias tegutsema veterinaararstina, saades seeläbi õiguse vaidlusaluste toodete jaemüügiks, kasutamiseks ja manustamiseks. Lisaks ei väideta põhikohtuasjas, et vaidlusalused Rumeenia eeskirjad, isegi kui need on vahet tegemata kohaldatavad, kalduksid soosima Rumeenia kodanikke.

66. Küsimuses, kas vaidlusalused Rumeenia eeskirjad on põhjendatud olulise avaliku huviga, väidab Rumeenia valitsus, et need eeskirjad on vajalikud, et kaitsta rahvatervist, mis kujutab endast sellist põhjendust.[29] Lisaks viitab nimetatud valitsus direktiivi 2001/82 põhjendusele 2, milles on määratletud, et „veterinaarravimite tootmist ja jaotamist reguleerivate eeskirjade põhieesmärk peab olema rahvatervise kaitse“.

67. Ent kas Rumeenia valitsus saab tugineda rahvatervise kaitsele, kuigi vaidlusalused tooted ei pruugi olla mõeldud vahetuks tarbimiseks inimeste poolt? See on oluline küsimus, kuivõrd veterinaarteenused ei ole direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti f kohaselt „tervishoiuteenused“.

68. Siiski kaldun arvama, et see on nii.

69. Muidugi on küsimus, mis teenused kuuluvad direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse, erinev küsimusest, millistele olulistele põhjustele võivad liikmesriigid tugineda, põhjendamaks selle artikli 15 lõikes 3 sätestatud nõude täidetust. Lisaks ei piira artikli 15 lõike 3 punkt b olulisi põhjuseid, millele liikmesriigid võivad tugineda. Seega ei teki vastuolu Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Rina Services jt väljendatud seisukohtadega.[30]

70. Lisaks, nagu Rumeenia valitsus viitab, tõendavad paljud liidu õigusaktid, iseenesestmõistetaval põhjusel, et eksisteerib seos loomatervise ja/või -heaolu ja rahvatervise vahel. See on eriti nii toiduohutuse valdkonnas, kus seos looma- ja rahvatervise vahel on ilmselt tugevaim.[31] Kogu liikmesriigis turvaliste ja kvaliteetsete veterinaarravimite kättesaadavuse tagamine näib mulle seaduslik eesmärk.[32]

71. Jääb veel kaaluda, kas need eeskirjad 1) on sobivad rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamiseks; 2) ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks, ning 3) ei ole asendatavad teiste, vähem piiravate meetmetega, mis võimaldaksid saavutada sama eesmärgi.

72. Seoses nende punktidega on ühelt poolt liikmesriikide pädevuses määrata kindlaks soovitav rahvatervise kaitsetase ning viis, kuidas see tase tuleks saavutada. Kuna see tase võib liikmesriigiti varieeruda, tuleb liikmesriikidele jätta kaalutlusruum.[33]

27 Kohtuotsus, 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 37).

28 Selles küsimuses ei ole direktiivi 2006/123 põhjendus 65 otsustav.

29 Vt kohtuotsus, 16.12.2010, komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-89/09, EU:C:2010:772, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika). Rumeenia valitsus seostab ühes oma seisukoha teises osas sõnaselgelt rahvatervise kaitse ning loomade tervise kaitse.

30 Kohtuotsus, 16.6.2015, Rina Services jt (C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 40).

31 Vt näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks (ELT 2004, L 191, lk 1; ELT eriväljaanne 03/45, lk 200), põhjendus 5, milles on märgitud, et „loomade tervishoid ja heaolu on olulised tegurid, mis soodustavad toidu kvaliteeti ja ohutust, loomataudide leviku vältimist ja loomade humaanset kohtlemist“. Lisaks nõutakse direktiivi 2001/82 artikli 67 punkti aa kohaselt veterinaarretsepti toiduloomadele ettenähtud veterinaarravimite väljastamisel. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/28/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2001/82/EÜ veterinaarravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta (ELT 2004, L 136, lk 58; ELT eriväljaanne 13/34, lk 286) põhjenduse 17 kohaselt tuleks „[veterinaar]ravimeid kasutada ainult tingimustes, mis tagavad, et saadud loomsed toiduained on tarbijatele ravimijääkide osas ohutud“.

32 Vt seoses inimtervishoius kasutatavate ravimitega, kohtuotsus, 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, punkt 34).

33 Vt kohtuotsus, 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes jt (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

73. Teiselt poolt peavad asjaomased liikmesriigid tõendama statistiliste või juhtumipõhiste andmete alusel või muude meetmete abil, et on võimalik mõistlikult eeldada, et valitud meetmed on soovitud eesmärkide saavutamiseks sobivad ning puudub võimalus saavutada need eesmärgid liikumisvabaduse põhiõigust ja ühtlasi direktiivi 2006/123 vähem piiravate meetmetega. [34]

74. Näib selge, et vaidlusalused Rumeenia eeskirjad, millega on üle võetud direktiivi 2001/82 artikkel 66, on sobivad rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamiseks. Vaidlusaluste toodete jaemüügi, kasutamise ja manustamise ainuõiguse andmine veterinaararstidele on üks viis tagada, et väljakirjutatud ja müüdav veterinaarravimite kogus piirdub vähima kõnealuseks raviks vajaliku kogusega, nagu nõutakse direktiivi 2001/82 artiklis 67. Sellega seoses, nagu veterinaararstide ühing sisuliselt väidab, tekitab selliste retsepti nõudvate veterinaarravimite nagu antibiootikumide liigne väljakirjutamine tõsist ohtu rahvatervisele. [35] Seda muret jagatakse ka ELi tasandil. [36]

75. See ei anna aga vastust küsimusele, kas vaidlusalused Rumeenia eeskirjad lähevad kaugemale sellest, mida on vaja rahvatervise kaitseks, ning kas neid oleks võimalik asendada teiste, vähem piiravate meetmetega, millega oleks saavutatav sama tulemus.

76. Sellele küsimusele saab kõige paremini vastata eelotsusetaotluse esitanud kohus ise. [37]

77. Esitan järgnevalt siiski omapoolse selgituse, miks minu arvates on põhikohtuasjas käsitletav seaduslik monopol ebaproportsionaalne.

78. Kohtuistungil märkis Rumeenia valitsus, et vaidlusalused tooted nõuavad omandamiseks veterinaararsti retsepti. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seda väidet kontrollima, võttes arvesse, et põhikohtuasjas esitatud argumendid ei põhjenda seadusliku monopoli säilitamist toodete suhtes, mille puhul selline retsept ei ole kohustuslik. [38]

79. Sellest eraldiseisvana ei ole ilmne, miks on absoluutselt vajalik, et veterinaararstidel oleks vaidlusaluste toodete jaemüügi *ainuõigus* lisaks ainuvolitusele neid välja kirjutada. Eeskätt on mõeldav, nagu komisjon kohtuistungil märkis, et vaidlusaluseid tooteid oleks samuti lubatud müüa muudel sobiva kvalifikatsiooniga isikutel, näiteks proviisorid või muud kõrgema farmaatsiaalase haridusega isikud. Vastuseks märkis Rumeenia valitsus kohtuistungil, et veterinaarproviisori kutse ei ole Rumeenias reguleeritud. Lisaks märkis ta, et vastavalt õppeprogrammile, mille veterinaararstid peavad täitma direktiivi 2005/36 artikli 38 lõike 1 kohaselt vastavalt selle V lisa punktis 5.4.1 määratletule, läbivad veterinaararstid farmaatsiaõppe ning omavad seega nõutavat oskusteavet vaidlusaluste toodete müügiks. See on tõsi, ent Rumeenia valitsus ei selgitanud, kuidas see õpe eristab veterinaararste „tavalistest“ proviisoritest, kes on samuti farmaatsiat õppinud. Sellega seoses, ehkki proviisoritel oleks samuti erahuvi teenida tulu veterinaarravimite jaemüügist, võimaldaks see, kui sõltumatutel isikutel lubataks veterinaarretsepti alusel samuti kõnealuste toodete jaemüük, seda huvi ohjata. [39]

34 Vt selle kohta kohtuotsus, 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, punktid 35 ja 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

35 Vt muu hulgas Maailma majandusfoorumi aruanne *Global Risks 2013*, kaheksas trükk, lk 28 jj, milles märgitakse (lk 31), et „antibiootikume kasutatakse kogu maailmas liiga palju loomapidamisel ja kalakasvatuses (nt kasvu edendajatena). Resistentsed bakterid võivad inimestele üle kanduda kontaktide kaudu elusloomadega, piki toiduahelat ning asjaomaste tegevuskohtade reovee kaudu ning samuti haiglate ja ravimitehaste reovee kaudu“.

36 Vt muu hulgas Euroopa Parlamendi 11. detsembri 2012. aasta resolutsioon mikroobide probleemi ja suureneva antimikroobse resistentsuse riski kohta (2012/2041 (INI)), milles kõigepealt punktis K mainitakse „seost antimikroobikumide kasutamise vahel loomadel ning resistentsuse leviku vahel inimeste seas“ ning seejärel punktis 19 palutakse komisjonil „uurida väljakirjutamise ja müügi tingimust, et teha kindlaks, kas inimeste ja loomade tervishoius kasutatavad tavad võivad viia antimikroobikumide ülemäärase väljakirjutamise, ületarvitamise või väärkasutamiseni“.

37 Vt näiteks kohtuotsus, 21.6.2012, Susisalo jt (C-84/11, EU:C:2012:374, punkt 42).

38 Vt analoogia alusel kohtuotsus, 11.12.2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punkt 112).

39 Vrd kohtuotsus, 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes jt (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, punkt 37).

80. Lisaks puudub ilmne oht, et veterinaarravimite ületarbimine või väärkasutus tooks kaasa asjassepuutuvate ravikindlustusasutuste rahaliste ressursside raiskamise.[40] Kuivõrd tavaliselt peavad nende toodete omandamist rahastama lõppkasutajad (kas siis kasutades eraloomakindlustuse või isiklikke vahendeid), peaks neil lõppkasutajatel pigem olema võimalik vabalt valida, kas osta neid tooteid veterinaararstilt või muu asjakohase jaekanali kaudu.

81. Eeltoodut arvestades ei ole Rumeenia valitsus minu meelest täitnud oma tõendamiskohustust, mis tal on vastavalt käesoleva ettepaneku punktis 73 viidatud kohtupraktikale.

82. Sellest tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele küsimusele selliselt, et direktiivi 2006/123 artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et siseriiklikud eeskirjad, millega on antud veterinaararstidele veterinaarias kasutatavate mahetoodete, erikasutusega parasiitidevastaste toodete ja veterinaarravimite müügi, kasutamise ja manustamise ainuõigus, ei vasta nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 3 punktis c sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele, kui need eeskirjad:

– kehtivad ka toodete suhtes, mille puhul ei ole veterinaarretsept kohustuslik; või

– ei anna teistele farmaatsiaalase haridusega isikutele peale veterinaararstide nende toodete jaemüügi õigust, vajaduse korral vastavalt veterinaararsti poolt välja kirjutatud veterinaarretseptis sisalduvatele juhistele, kui nende omandamiseks on nõutav selline retsept.

Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii põhikohtuasjas.

3. Teine küsimus

83. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiiviga 2006/123 on vastuolus sellised siseriiklikud eeskirjad nagu põhikohtuasjas vaieldavad Rumeenia eeskirjad, milles ei ole sätestatud mitte ainult veterinaararstide ainuõigus jaemüüa, kasutada ja manustada vaidlusaluseid tooteid, vaid ka nõue, et ettevõtted, mille kaudu neid tooteid müüakse, peavad olema peamiselt või täielikult ühe või mitme veterinaararsti omandis.

84. Selle alternatiivsena esitatud küsimuse sõnastusest järeldub, et Euroopa Kohtult soovitakse sellele vastust ainult juhul, kui ta ei vasta esimesele eelotsuse küsimusele jaatavalt. Minu arvates ei ole kõnealused Rumeenia eeskirjad, nagu neid on Euroopa Kohtule esitletud, kooskõlas direktiiviga 2006/123. Ent täielikkuse huvides esitan oma seisukoha teise küsimuse kohta, võttes seejuures arvesse, et eespool punktides 55–82 esitatud märkused on ka selle küsimuse analüüsimisel asjakohased.

85. Komisjon viitab oma seisukohtades kahele nõudele, mis tulenevad kõnealustest Rumeenia eeskirjadest. Esiteks kehtib nõue, et veterinaarapteegid ja veterinaarravimite müügipunktid võivad olla vaid juriidilised isikud. Teiseks kehtib nõue, et nende osa- või aktsiakapital võib kuuluda ainuüksi (mitte peamiselt) veterinaararstidele.

86. Ent teises eelotsuse küsimuses ei keskenduta sellele, kas kõnealuseid tooteid müüvate ettevõtete omanikud on füüsilised või juriidilised isikud. Seetõttu ma ei käsitle seda teemat, kuna see jääb käesoleva küsimuse esemest välja.[41]

40 Erinevalt olukorrast, mis valitseb seoses retsepti alusel väljastatavate vahetult inimtarbimiseks mõeldud ravimitega, vt kohtuotsused, 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes jt (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, punkt 33) ja komisjon *vs*. Itaalia (C-531/06, EU:C:2009:315, punkt 57).

41 Vt näiteks kohtuotsus, 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi and Autorità garante della concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 31).

87. Nõue, et vaidlusaluste toodete jaemüük peab toimuma veterinaarapteekides või veterinaarravimite müügipunktides, mida peamiselt või täielikult omavad veterinaararstid,[42] puudutab sisuliselt „äriühingute“ või käesoleval juhul jaemüügiettevõtete osade või aktsiate omamist. See nõue on direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti c tõttu küsitav.

88. Küsimusele, kas see nõue vastab direktiivi 2006/123 artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimustele, vastavad teataval määral juba minu märkused esimese eelotsuse küsimuse kohta – peamiselt osas, mis puudutab olulise avaliku huviga seotud põhjuse olemasolu.

89. Siiski, nagu ma olen mujal järeldanud, nähtub kohtupraktikast, et Euroopa Kohus on õigustatult ettevaatlik seoses sellega, et liikmesriigid sekkuvad asutamisvabadusse, reguleerides üksikasjalikult turu struktuuri või konkurentsiolukorda muu hulgas ettekäändel tagada klientidele ja tarbijatele kõrge teeninduskvaliteet.[43] Mulle näib, et mis tahes ettevõtte omandi ja/või majandusliku struktuuri piirangud kuuluvad samasse kategooriasse ja neisse tuleks suhtuda paraja kahtlusega.

90. Komisjon esitab oma seisukohtades põhimõttelise arvamuse, et vaidlusalust omandinõuet ei saa loomade tervise ja elu kaitsega põhjendada samal määral nagu inimeste tervise ja elu kaitsega.

91. Sel väitel näib olevat rohkem filosoofiline kui praktiline tähtsus. Euroopa Kohus on muidugi järjekindlalt tunnustanud, et inimeste elu ja tervis on aluslepinguga kaitstud huvide hulgas esikohal.[44] Minu meelest ei ole Euroopa Kohtul siiski vaja täpsustada, mil määral inimeste elu ja tervis „kaaluvad üles“ loomade elu ja tervise. Komisjoni seisukoht tundub mõneti üllatav ka tema enda äsjase poliitilise avalduse valguses.[45]

92. Esiteks, nagu märkisin eespool punktides 70 ja 74, on inimeste ja loomade elu ja tervise kaitse omavahel seotud.

93. Teiseks, kui komisjon väidab, et veterinaarravimite ravimõju on „eeskätt“ suunatud loomadele ning et nende ebaõige või mittevajalik kasutamine ei kahjusta inimesi „vahetult“, siis möönab ta sellega, et eksisteerib teisene ja kaudne mõju inimestele. Teisisõnu puudub vaidlus selle üle, et rahvatervise (inimeste) kaitse on ikkagi asjakohane.

94. Kolmandaks, kui valitseb ebakindlus selle suhtes, kas ja kui suur on oht inimeste tervisele, siis võib ettevaatuspõhimõte võimaldada liikmesriikidel võtta seoses veterinaarpraksistega kaitsemeetmeid, ootamata ära, kuni nende ohtude reaalsus inimestele muutub ilmseks.

95. Seega selle asemel, et käsitleda seda üsna teoreetilist küsimust, peaks Euroopa Kohus pigem keskenduma lihtsalt sellele, kas väljapakutud eesmärk põhjendab vahendeid, see tähendab, kas rahvatervise kaitse põhjendab piiranguid nende ettevõtete omandi suhtes, mille kaudu toimub vaidlusaluste toodete jaemüük.

42 See näib tulenevat seaduse nr 160/1998 artikli 32 ja artikli 37 lõike 1, veterinaararstide põhimääruse artikli 1 punkti m ning veterinaartervishoiueeskirja artikli 37 lõike 1, artikli 43 punkti j ja artikli 51 punkti g koostoimest enne nende tühistamist vaidlustatud määrusega.

43 Vt minu ettepanek, kohtuasi Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:351, punktid 73 ja 74 ning seal viidatud kohtupraktika).

44 Vt kohtuotsus, 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Vt komisjoni 29. juuni 2017. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile Euroopa terviseühtsuse tegevuskava antimikroobikumiresistentsuse vastu võitlemiseks (COM (2017) 339 final), milles komisjon märgib (punkt 3): „Terviseühtsus (One Health) – termin, mida kasutatakse, et kirjeldada põhimõtet, millega tunnistatakse, et inimeste ja loomade tervis on omavahel seotud, et haigused levivad inimestelt loomadele ja vastupidi, ning seetõttu tuleb nii inimeste kui ka loomade haigusi koos käsitleda. Terviseühtsuse põhimõte hõlmab ka keskkonda, mis on samuti inimeste ja loomade kokkupuutepunkt ja uute resistentsete mikroorganismide võimalik allikas. See termin on üleilmselt tunnustatud, seda on palju kasutatud kogu ELis ning ka ÜRO 2016. aasta poliitilises deklaratsioonis antimikroobikumiresistentsuse kohta“.

96. Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, ehkki seal täpsemaid künniseid ei mainita, et komisjon ja Rumeenia valitsus on arutanud võimalust madaldada veterinaarapteegi või veterinaarravimite müügipunkti kapitali proportsiooni, mis peab vaidlusaluste Rumeenia eeskirjade kohaselt kuuluma veterinaararstidele.[46] Ent pean tunnistama, et kohtuistungil jäi eriti ebaselgeks, milline see künnis tegelikult on, kuna poolte seisukohad lahknesid selles, kuidas peaks asjaomaseid riiklikke õigusnorme tõlgendama. Selle peab ilmselt tuvastama riigisisene kohus. Seda tuleb ka järgmiste märkuste juures silmas pidada.

97. Pooltel paluti esitada oma seisukohad kohtuotsuse komisjon *vs*. Prantsusmaa kohta, milles Euroopa Kohus jättis osaliselt rahuldamata hagi, milles nõuti, et ta tuvastaks, et kehtestades piirangu, mille kohaselt võib mittebioloogide osalus ja seega hääleõigus biomeditsiinilise analüüsi laboratooriumide haldamisega tegelevates piiratud vastutusega äriühingutes olla maksimaalselt 25%, on Prantsuse Vabariik rikkunud (praeguse) ELTL artiklist 49 tulenevaid kohustusi. Euroopa Kohus asus eelkõige seisukohale, et kõnealuste eeskirjade piirav laad oli põhjendatud rahvatervise kaitsega ning vastas proportsionaalsuse nõuetele.[47] Euroopa Kohtu hinnangus oli keskne asjaolu, et 25% mittebioloogide osaluse piirang võimaldas bioloogidel avaldada otsustavat mõju kõige olulisematele äriühingu otsustele – ehk teisisõnu säilitada kontroll.[48]

98. Ikkagi tundub mulle, et Euroopa Kohus oli selles kohtuotsuses ebatavaliselt tagasihoidlik, kui ta ei pidanud ELTL artiklit 49 rikutuks. Võib-olla saab seda selgitada ilmselt unikaalse ja keskse rolliga, mida bioloogid mängivad Prantsusmaa tervishoiusektoris.[49] Ma ei ole veendunud, et sama saab öelda veterinaararstide kohta. Nii ei toeta isegi Rumeenia valitsus oma seaduse sellist ranget tõlgendust.[50]

99. Seetõttu leian, et vaidlusalused Rumeenia eeskirjad lähevad kaugemale vajalikust, isegi kui tõlgendada osaluse nõuet selliselt, et sellega nõutakse ainult veterinaararstide enamusosalust veterinaarapteekides ja veterinaarravimite müügipunktides.

100. See on nii esiteks seepärast, et seda ei saa põhjendada veterinaararstide kutsealase sõltumatusega.[51] Euroopa Kohus on küll tunnistanud, et on olemas tõeline oht, et isikud, kes ei ole asjaomase tervishoiuvaldkonna erialaspetsialistid, võivad asuda vastavaid äriühinguid juhtima, kuna neil võib neil tekkida kiusatus loobuda mõne majanduslikus mõttes vähem tulusa või tehniliselt keerukama ülesande täitmisest või vähendada nõustamisteenust.[52] Ent lisaks sellele, mida olen märkinud eespool punktis 79, ei takista käesolevas asjas miski veterinaararstidel sedasama teha, kuivõrd neil on ainuõigus veterinaarravimeid välja kirjutada. Seda riski ei kõrvalda pelk võimalus kohaldada kutsealast distsiplinaarmenetlust, ehkki teatavat tagatist võib see ju pakkuda.

101. Teiseks ei saa kohustusest, et veterinaararstid peavad omama kõiki või suuremat osa veterinaarapteekide ja veterinaarravimite müügipunktide osadest või aktsiatest, teha järeldust, et muu hulgas võidakse välja kirjutada vähem ja tõhusamaid veterinaarravimeid või et kliendid ja patsiendid saavad paremat nõu. Selles suhtes tuleneb juba veterinaartervishoiumääruse artikli 12 lõike 2,

46 Sellele võimalusele viidataks ka veterinaararstide põhimääruse artikli 1 punktis m, milles nõutakse, et veterinaarapteegid ja veterinaarravimite müügipunktid peavad esitama täpsustuse „kui nende kapital kuulub ainult veterinaararstidele *või kui see on muul viisil kogutud pärast hilisemaid seadusmuudatusi*“ (kohtujuristi kursiiv).

47 Kohtuotsus, 16.12.2010, komisjon *vs*. Prantsusmaa (C-89/09, EU:C:2010:772). Samuti nähtub selle kohtuotsuse punktist 78, et biomeditsiinilise analüüsi laboratooriume haldavates aktsiakapitaliga usaldusühingutes on mittebioloogidel lubatud omada üle 25% osalust.

48 *Ibid*, punktid 68 ja 78.

49 *Ibid*, punktid 29 ja 56. Optikutel ei ole sellist staatust, vt kohtuotsus, 21. aprill 2005, komisjon *vs*. Kreeka (C-140/03, EU:C:2005:242, punktid 35 ja 36).

50 Lisaksin, et kui Rumeenia valitsust selles küsimuses küsitleti, märkis ta, et tema seisukoht teise eelotsuse küsimuse osas lähtus eeldusest, et esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt. Ent ta ei selgitanud, miks võimalus loobuda omandinõudest on seotud veterinaararstide ainuõiguse säilitamisega kõnealuste toodete jaemüügi, kasutamise ja manustamise osas.

51 Veterinaararstide ühing märgib lihtsalt, et 2014. aastal kontrollis pädev asutus 543 veterinaarapteeki ja määras neist 112-le karistuse kõnealuste eeskirjade rikkumise eest, selgitamata seejuures, millist riski oleksid multidistsiplinaarsed omandieeskirjad avaldanud veterinaararstide iseseisvusele. Selle asjaolu asjakohatust näib kinnitavat fakt, et vastavalt veterinaararstide ühingu märgitule ei algatatud üheski neist 112 juhtumist distsiplinaarmenetlust.

52 Kohtuotsus, 16.12.2010, komisjon *vs*. Prantsusmaa (C-89/09, EU:C:2010:772, punkt 82).

artikli 24 ja artikli 25 lugemisest kogumis, et jaemüügi veterinaarravimeid, millele on nõutav retsept, võib müüa ainult veterinaarapteekides veterinaararsti juuresolekul ja tema järelevalve all. Selliste veterinaartoodete osas, millele ei ole taoline retsept nõutav ja mida võidakse samuti müüa veterinaarravimite müügipunktides, nõuab veterinaartervishoiumääruse artikli 23 lõige 3 miinimumnõudena, et see toimuks erialast keskeriharidust omava personali juuresolekul. Seetõttu puudub mul igasugune alus uskumaks, et vaidlustatud omandinõudest tekiks mingigi lisandväärtus juba kehtivatele nõuetele.

102. Sellest lähtudes teen ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele, et direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi eeskirjad, mis mitte ainult ei anna veterinaararstidele ainuõiguse kirjutada välja tooteid, milleks on nõutav veterinaarretsept, ning nende toodete jaemüügi, kasutamise ja manustamise ainuõiguse, vaid sätestavad ka nõude, et ettevõtted, mille kaudu neid tooteid müüakse, peavad olema täielikult või suuremas osas ühe või mitme veterinaararsti omandis. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii põhikohtuasjas.

IV. Ettepanek

103. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kohtuasjas C-297/16 Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 15 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud eeskirjad, millega on antud veterinaararstidele veterinaarias kasutatavate mahetoodete, erikasutusega parasiitidevastaste toodete ja veterinaarravimite müügi, kasutamise ja manustamise ainuõigus, kui need eeskirjad:

   – kehtivad ka toodete suhtes, mille puhul ei ole veterinaarretsept kohustuslik; või

   – ei anna teistele farmaatsiaalase haridusega isikutele peale veterinaararstide nende toodete jaemüügi õigust, vajaduse korral vastavalt veterinaararsti poolt välja kirjutatud veterinaarretseptis sisalduvatele juhistele, kui nende omandamiseks on nõutav selline retsept.

   Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii põhikohtuasjas.

2. Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi eeskirjad, mis mitte ainult ei anna veterinaararstidele ainuõiguse kirjutada välja tooteid, milleks on nõutav veterinaarretsept, ning nende toodete jaemüügi, kasutamise ja manustamise ainuõiguse, vaid sätestavad ka nõude, et ettevõtted, mille kaudu neid tooteid müüakse, peavad olema täielikult või suuremas osas ühe või mitme veterinaararsti omandis. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii põhikohtuasjas.