Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
21 päivänä syyskuuta 2017 [1]

Asia C-297/16

Colegiul Medicilor Veterinari din România
vastaan
Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor,
väliintulijana
Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România

(Ennakkoratkaisupyyntö – Curtea de Apel București (Bukarestin muutoksenhakutuomioistuin, Romania))

SEUT 49 artikla – Direktiivi 2001/82/EY – Eläinlääkkeet – Direktiivi 2005/36/EY – Eläinlääkärin koulutus – Direktiivi 2006/123/EY – Palvelut sisämarkkinoilla – Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan vain eläinlääkäreillä on oikeus eläinlääkkeiden, antiparasiittisten valmisteiden ja biologisten valmisteiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen – Vaatimus, jonka mukaan eläinlääkelaitosten pääoman on oltava kokonaan tai pääasiassa yhden tai useamman eläinlääkärin omistuksessa – Ihmisten ja eläinten terveyden ja hengen suojelu

1. Ennakkoratkaisupyynnöllään Curtea de Apel București (Bukarestin muutoksenhakutuomioistuin, Romania) tiedustelee, onko unionin oikeuden mukaan sallittua, että Romaniassa eläinlääkäreillä on yksinoikeus eläinlääkkeiden, erikoiskäyttöön tarkoitettujen antiparasiittisten ja biologisten valmisteiden (jäljempänä kyseessä olevat tuotteet) vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen. Se pyytää myös ohjeita unionin oikeuden tulkinnasta sellaisten kansallisten säännösten yhteydessä, joissa säädetään laitosten, joiden kautta tällaisia tuotteita myydään, taloudellisesta rakenteesta.

2. Pyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa asianosaisina ovat Colegiul Medicilor Veterinari din România (Romanian eläinlääkäriliitto, jäljempänä eläinlääkäriliitto) ja Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (eläinten terveydestä ja elintarviketurvallisuudesta vastaava Romanian viranomainen, jäljempänä viranomainen) – jota tukee väliintulijana Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Romanian eläinlääkinnällisten tuotteiden jakelijoiden kansallinen yhdistys, jäljempänä jakelijat) – ja jossa on kyse eläinten terveydestä annettua säännöstöä (jäljempänä säännöstö) muuttavan viranomaisen määräyksen lainmukaisuudesta. Kyseisessä määräyksessä poistettiin velvollisuus esittää jäljennös asiakirjasta, joka todistaa hakijan kuuluvan Romanian eläinlääkärivastaanottojen yhteisrekisteriin (jäljempänä rekisteri) eläinlääkinnällisen apteekin ja eläinlääkinnällisen apteekkipisteen toimiluvan saamiseksi.

3. Ennakkoratkaisukysymyksissä käsitellään lähinnä jäsenvaltioiden sääntelyllisen itsemääräämisoikeuden rajoja eläinlääkärin ammattiin liittyvien erioikeuksien osalta. Selitän jäljempänä, miksi kyseessä olevat Romanian säännökset, sellaisina kuin ne on esitetty unionin tuomioistuimelle, ovat nähdäkseni direktiivin 2006/123/EY [2] vastaisia.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

a) Direktiivi 2001/82/EY[3]

4. Direktiivin 2001/82 I osastoon (”Määritelmät”) sisältyvän 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”eläinlääkkeellä” tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä a) aineita tai aineiden yhdistelmiä, jotka on tarkoitettu eläimen sairauden hoitoon tai ehkäisyyn, tai b) aineita tai aineiden yhdistelmiä, joita voidaan käyttää eläimiin tai antaa eläimille joko elintoimintojen palauttamiseksi, korjaamiseksi tai muuttamiseksi farmakologisen, immunologisen tai metabolisen vaikutuksen avulla taikka sairauden syyn selvittämiseksi.

5. Direktiivin 2001/82 VI osastoon (”Eläinlääkkeiden hallussapito, tukkujakelu ja toimittaminen”) sisältyvän 66 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että eläinlääkkeiden vähittäiskauppaa harjoittavat vain henkilöt, joilla on asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan siihen oikeus.

6. Direktiivin 2001/82 67 artiklassa säädetään, että eläinlääkemääräys on vaadittava toimitettaessa samassa artiklassa lueteltuja eläinlääkkeitä asiakkaille, tämän kuitenkaan rajoittamatta eläinlääkkeiden toimittamista sekä ihmisten ja eläinten terveyden suojelua koskevien tiukempien unionin tai kansallisten säännösten soveltamista. Lisäksi saman artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ainoastaan lääkemääräyksestä luovutettavia lääkkeitä määrätään ja luovutetaan pienin mahdollinen kyseiseen hoitoon tarvittava määrä.

7. Direktiivin 2001/82 68 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ainoastaan henkilöillä, joilla voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan on siihen oikeus, on hallussaan tai valvonnassaan sellaisia eläinlääkkeitä, joilla on anabolisia, anti-infektiivisiä, antiparasiittisiä, anti-inflammatorisia, hormonaalisia tai psykotrooppisia ominaisuuksia, tai aineita, joita voidaan käyttää eläinlääkkeinä ja joilla on mainittuja ominaisuuksia.”

b) Direktiivi 2005/36/EY[4]

8. Direktiivin 2005/36 38 artiklan (”Eläinlääkärin koulutus”)[5] 3 kohdan mukaan eläinlääkärin koulutuksella on taattava, että asianomainen ammattihenkilö on hankkinut mainitussa säännöksessä luetellut tiedot ja taidot, joihin kuuluvat f alakohdan mukaan ”tiedot, taidot ja pätevyys, joita tarvitaan eläinlääkintätuotteiden vastuullisessa ja harkitussa käytössä eläinten hoitamiseksi sekä elintarvikeketjun turvallisuuden ja ympäristön suojelun varmistamiseksi”.

3 Eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6.11.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2001, L 311, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna.

4 Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 255, s. 22), sellaisena kuin se on muutettuna.

5 Direktiivin 2005/36 englanninkielisessä versiossa käytetään käsitettä ”veterinary surgeon” – jota perinteisesti suositaan brittienglannissa muihin käsitteisiin, kuten ”veterinarian” (amerikanenglannin käsite), nähden. Jälkimmäistä käsitettä käytetään kuitenkin direktiivissä 2001/82. Tyylillisistä syistä käytän tässä ratkaisuehdotuksessa käsitettä ”veterinary practitioner”. Niillä ei ole eroa käsiteltävän asian kannalta.

c) Direktiivi 2006/123

9. Direktiivin 2006/123 2 artiklan (”Soveltamisala”) 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ”sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon”.[6] Saman artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta terveydenhuoltopalveluihin.

10. Direktiivin 2006/123 3 artiklan (”Suhde muihin [unionin] oikeuden säännöksiin”) 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on sovellettava tämän direktiivin säännöksiä noudattaen niitä määräyksiä, joilla säännellään sijoittautumisoikeutta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta.

11. Direktiivin 2006/123 15 artiklassa (”Arvioitavat vaatimukset”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia,[7] ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

– –

c) osakepääoman omistamista koskevat vaatimukset;

d) muut kuin [direktiivin 2005/36] soveltamisalaan kuuluvia asioita koskevat tai muissa [unionin] säädöksissä asetetut vaatimukset, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi;

– –

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

– –”

6 Direktiivin 2006/123 4 artiklan (”Määritelmät”) 1 ja 2 kohdan mukaan ”palvelulla” tarkoitetaan itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa SEUT 57 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus, ja ”palveluntarjoajalla” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen, tai SEUT 54 artiklassa tarkoitettua jäsenvaltioon sijoittautunutta oikeushenkilöä, joka tarjoaa tai tuottaa palvelun.

7 Direktiivin 2006/123 4 artiklan (”Määritelmät”) 7 kohdan mukaan ”vaatimuksella” tarkoitetaan ”velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa; työmarkkinaosapuolten neuvottelemissa työehtosopimuksissa vahvistettuja normeja ei sellaisenaan katsota tässä direktiivissä tarkoitetuiksi vaatimuksiksi”.

B. Romanian oikeus

a) Laki nro 160/1998

12. Eläinlääkärin ammatin järjestämisestä ja harjoittamisesta annetun lain nro 160/1998 (Legea nr. 160/1998 pentru organizarea şi exercitarea profesiunii de medic veterinar, republicată), sellaisena kuin se on uudelleen julkaistuna (jäljempänä laki nro 160/1998),[8] 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Eläinlääkärin ammattia saavat Romaniassa harjoittaa ne Romanian kansalaiset, joilla on eläinlääkärin tutkinto tai sitä lain mukaan vastaava tutkinto, sekä ne Euroopan unionin jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden ja Sveitsin kansalaiset, joilla on todistus eläinlääkärin tutkinnon suorittamisesta, lupakirja tai muu lain edellyttämän pätevyyden todistava asiakirja, jonka on myöntänyt näissä valtioissa toimiva oppilaitos.

– –

5. Kun eläinlääkärit, jotka ovat Romanian kansalaisia mutta asuvat ulkomailla, sekä eläinlääkärit, jotka ovat Euroopan unionin jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden ja Sveitsin kansalaisia, harjoittavat eläinlääkärin ammattia Romaniassa, heillä on ammatissaan samat oikeudet ja velvollisuudet kuin eläinlääkäriliiton jäsenillä.”

13. Lain nro 160/1998 4 §:n i kohdassa säädetään, että eläinlääkärin ammatin harjoittajilla on yksinoikeus biologisten valmisteiden, erikoiskäyttöön tarkoitettujen antiparasiittisten valmisteiden ja eläinlääkkeiden vähittäismyyntiin ja käyttöön.

14. Lain nro 160/1998 9 §:n b kohdan mukaan eläinlääkäriliitto muun muassa valmistelee eläinlääkäreitä sitovan eläinlääkärin perussäännön.

15. Lain nro 160/1998 16 §:ssä säädetään, että eläinlääkäriliiton jäseneksi voidaan hyväksyä eläinlääkäri, joka on Romanian tai Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen ja joka i) harjoittaa laillisesti eläinlääkärin ammattia Romaniassa saman lain 2 §:n mukaisesti, ii) ei ole laissa säädetyssä epäkelvossa tilanteessa ja iii) soveltuu lääketieteellisesti eläinlääkärin ammatin harjoittamiseen. Lain nro 160/1998 17 §:ssä kuitenkin säädetään, ettei 16 §:n vaatimuksia sovelleta Euroopan unionin jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden tai Sveitsin kansalaisten toimesta tapahtuvaan ammatinharjoittamiseen palvelujen tarjoamisen muodossa. Tällaisessa tilanteessa näiden valtioiden kansalaiset lisätään rekisteriin, mutta he eivät saa eläinlääkäriliiton jäsenen asemaa.

16. Lain nro 160/1998 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ammattiaan harjoittaessaan laillistettu eläinlääkäri järjestää toimintansa ja harjoittaa ammattiaan:

a) eläinlääkärivastaanotolla jossakin seuraavista muodoista:

   1. yksityinen eläinlääkärivastaanotto;

   2. vastaanottojen yhteenliittymä;

b) – – yhtiönä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on eläinlääkinnällinen toiminta.”

8 Monitorul Oficial al României, osa I, nro 289, 6.8.1998.

17. Lain nro 160/1998 32 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Eläinlääkärivastaanoton perustamisasiakirja on todistus [rekisteriin] merkitsemisestä – – Todistus rekisteriin merkitsemisestä vaaditaan vastaanoton toimiluvan saamiseen; jäljennös mainitusta todistuksesta toimitetaan rekisterin ylläpitäjälle.

2. [Rekisteriä] ylläpitää [eläinlääkäriliitto].”

18. Lain nro 160/1998 37 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Eläinlääkkeitä ja eläimille tarkoitettuja antiparasiittisiä valmisteita myydään ainoastaan laillisen toimiluvan saaneissa eläinlääkevarastoissa, apteekkipisteissä ja apteekeissa.

2. Eläinlääkinnälliseen käyttöön tarkoitettuja biologisia valmisteita myydään ainoastaan toimiluvan saaneissa varastoissa, ja niitä käyttävät vain laillistetut eläinlääkärit, olivat nämä sitten oikeushenkilöitä tai luonnollisia henkilöitä, eläinten lääkintään.”

b) Eläinlääkärien perussääntö

19. Eläinlääkäriliiton päätöksellä nro 3/2013 [9] hyväksytyn eläinlääkärien perussäännön 1 §:n m momenttiin sisältyy seuraava määritelmä:

”[rekisterillä] tarkoitetaan [eläinlääkäriliiton] toimiston hallinnoimaa virallista ja julkista asiakirjaa, johon sisältyvät seuraavat:

– kaikki eläinlääkinnällistä hoitoa antavat laitokset – siitä riippumatta, ovatko ne oikeushenkilöitä –, joilla on lupa harjoittaa toimintaa Romaniassa;

– eläinlääkinnälliset apteekit ja eläinlääkinnälliset apteekkipisteet, jos niiden pääoma on yksinomaan eläinlääkäreiden omistuksessa tai jos pääoma kerätään muulla tavoin myöhempien lainsäädäntömuutosten seurauksena – –”.

20. Eläinlääkärien perussäännön 37 §:ssä määrätään seuraavaa:

”1. Eläinlääkkeiden vähittäismyyntiä harjoittavien laillistettujen eläinlääkäreiden on toimittava oikeushenkilöinä ja noudatettava [laissa nro 160/1998] tarkoitettuja edellytyksiä sekä toimittava yhdessä seuraavista toimiluvan saaneista eläinlääkinnällisissä rakenteissa: a) eläinlääkinnällisissä apteekkipisteissä; b) eläinlääkinnällisissä apteekeissa.

– –

3. Eläinlääkärit, jotka ovat Euroopan unionin, Euroopan talousalueen tai Sveitsin kansalaisia ja joilla on näissä tai kolmansissa valtioissa toimivan eläinlääketieteellisen oppilaitoksen myöntämä tutkintotodistus, lupakirja tai muu pätevyyden osoittava asiakirja siitä, että he ovat päteviä eläinlääkäreitä, taikka niitä lain mukaan vastaava tutkintotodistus, lupakirja tai muu pätevyyden osoittava asiakirja, voivat olla tällaisten eläinlääkinnällisten rakenteiden osakkaita olematta eläinlääkäriliiton jäseniä tai laillistettuja ammatinharjoittajia.

– –”

9 Monitorul Oficial al României, osa I, nro 676, 16.9.2014.

21. Eläinlääkärien perussäännön 38 §:ssä määrätään seuraavaa:

”1. Eläinlääkkeitä ja eläimille tarkoitettuja antiparasiittisiä valmisteita myydään laissa asetetuin edellytyksin ainoastaan toimiluvan saaneissa varastoissa ja eläinlääkinnällisissä apteekkipisteissä ja apteekeissa.

2. Eläinlääkinnälliseen käyttöön tarkoitettuja biologisia valmisteita myydään ainoastaan toimiluvan saaneissa varastoissa.

3. Eläinlääkkeitä, eläimille tarkoitettuja antiparasiittisiä valmisteita ja eläimille tarkoitettuja biologisia valmisteita käyttävät ja antavat ainoastaan eläinlääkärit, jotka ovat eläinlääketieteellisiä palveluita tai neuvontaa harjoittavien yksiköiden omistajia tai työntekijöitä – –.”

22. Eläinlääkärien perussäännön 39 §:ssä määrätään seuraavaa:

”Eläinlääkärin ammatin harjoittamisen edellyttämä todistus – – on asiakirja, jonka eläinlääkäriliiton alueellisen – tai Bukarestin kunnan – neuvoston työvaliokunta myöntää eläinlääkärin hakemuksesta, ja sen haltijalla on oikeus toimia laillistettuna eläinlääkärinä eläinlääketieteellisiä hoitopalveluita tarjoavissa rakenteissa ja eläinlääkkeiden vähittäismyyntiä harjoittavissa eläinlääkinnällisissä farmaseuttisissa rakenteissa.”

c) Eläinlääkinnälliset säännöt

23. Viranomainen hyväksyi 22.7.2014 antamallaan määräyksellä nro 83/2014[10] säännöt, joissa säännellään eläinlääkinnällisten farmasian alan laitosten toimintojen rekisteröinti- ja toimilupamenettelyjä.

24. Sääntöjen 3 §:n a kohdan mukaan ”eläinlääkinnällisellä apteekilla” tarkoitetaan eläinlääkinnällistä apteekkilaitosta, joka pitää hallussaan ja myy vähittäiskaupassa eläinlääkkeitä, rehuja, lääkerehuja ja muita eläinlääkinnällisiä tuotteita sekä eläimille tarkoitettuja lääkintävälineitä ja -laitteita, lääkinnällisiä laitteita ja apuvälineitä lainsäädännön mukaisesti. Kyseisten sääntöjen 3 §:n h kohdan mukaan ”eläinlääkinnällisellä apteekkipisteellä” tarkoitetaan eläinlääkinnällistä apteekkilaitosta, jonka toiminta koostuu vähittäismyynnistä, joka rajoittuu lääkemääräystä edellyttämättömiin eläinlääkkeisiin, muihin eläinlääkinnällisiin tuotteisiin sekä eläimille tarkoitettuihin lääkintävälineisiin ja -laitteisiin, lääkinnällisiin laitteisiin ja apuvälineisiin.

25. Sääntöjen 11 §:ssä määrätään seuraavaa:

”Eläinlääkinnällisen apteekin erikoistuneeseen henkilöstöön kuuluu:

a) henkilöstö, joka on suorittanut eläinlääketieteen erikoistumisopinnot korkeakoulussa;

b) henkilöstö, joka on suorittanut keskiasteen erikoistumisopinnot eläinlääketieteen, lääketieteen, farmaseutiikan, kemian ja biologian alalta;

c) hallintohenkilöstö.”

26. Sääntöjen 12 §:ssä määrätään seuraavaa:

”1. Eläinlääkinnällisen apteekin palveluksessa ei tarvitse olla henkilöstöä, joka on suorittanut keskiasteen erikoistumisopinnot eläinlääketieteen alalta.

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

2. Eläinlääkinnällisen apteekin johtaminen edellyttää, että apteekissa toimii eläinlääkäri, jolla on eläinlääkäriliiton myöntämä ammatin harjoittamiseen oikeuttava todistus.

3. Eläinlääkinnällisessä apteekissa eläinlääkkeitä myy, ainoastaan vähittäin, 11 §:n a ja b kohdassa tarkoitettu henkilöstö.”

27. Sääntöjen 14 §:n mukaan 11 §:n b kohdassa tarkoitettu henkilöstö voi suorittaa tehtäviään ainoastaan eläinlääkärin läsnä ollessa ja valvonnassa, ja siltä edellytetään sovellettavan eläinlääkintälainsäädännön tuntemusta.

28. Sääntöjen 23 §:n 1 ja 2 momentti vastaavat eläinlääkinnällisten apteekkipisteiden henkilöstön osalta 11 §:n a–c kohdan ja 12 §:n 1 momentin määräyksiä. Säännöstön 23 §:n 3 momentissa täsmennetään lisäksi, ettei eläinlääkinnällinen apteekkipiste voi toimia, jollei 11 §:n b kohdassa mainittu henkilöstö ole paikalla.

29. Sääntöjen 24 §:n mukaan eläinlääkinnällisissä apteekkipisteissä myydään ainoastaan sellaisia eläinlääkkeitä, joita voi saada ilman lääkemääräystä, muita eläinten lääkitsemiseen tarkoitettuja tuotteita sekä ruokaa ja eläintarvikkeita. Lisäksi sääntöjen 25 §:n mukaan eläinlääkinnällisissä apteekkipisteissä on kiellettyä myydä immunologisia eläinlääkkeitä, lääkemääräyksellä saatavia eläinlääkkeitä ja lääkerehuja.

30. Sääntöjen 43 §:n j kohdassa määrätään seuraavaa:

”Eläinlääkinnällisen apteekin toimiluvan saamiseksi rakenteen laillisen edustajan on esitettävä eläinten terveydestä ja elintarviketurvallisuudesta vastaavalle toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle hakemus, johon on liitettävä seuraavat asiakirjat:

– –

j) jäljennös asiakirjasta, joka todistaa hakijan kuuluvan [rekisteriin].”

31. Sääntöjen 51 §:n g kohdassa asetetaan eläinlääkinnällisille apteekkipisteille sama velvoite kuin 43 §:n j kohdassa.

32. Viranomainen kumosi sääntöjen 43 §:n j kohdan ja 51 §:n g kohdan 26.3.2015 antamallaan määräyksellä nro 31/2015 (jäljempänä riidanalainen määräys).[11]

II. Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

33. Riidanalaisen määräyksen antamisen jälkeen eläinlääkäriliitto nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaatii riidanalaisen määräyksen kumoamista ja väittää muun muassa sen olevan lain nro 160/1998 4 §:n i kohdan vastainen.

34. Kanteessaan eläinlääkäriliitto väittää, että lain nro 160/1998 4 §:n i kohdan mukaisesti aito yksinoikeus eläinlääkkeiden vähittäismyyntiin edellyttää, että eläinlääkäreillä on päätöksentekovaltaa, eikä näin ole silloin, jos heillä on ainoastaan vähemmistöosakkaan asema. Se väittää näin ollen, että yritysten, jotka hakevat eläinlääkinnällisten apteekkien tai apteekkipisteiden rekisteröintiä tai toimilupaa, osakkeiden olisi oltava yksinomaan tai ainakin pääosin rekisteröityjen eläinlääkärien omistuksessa. Eläinlääkäriliitto viittaa eläinlääkärin perussäännön 1 §:n m momenttiin ja väittää, että rekisterin ylläpitäjänä se tuntee parhaiten romanialaisten eläinlääkäreiden tilanteen, minkä vuoksi sille

11 Monitorul Oficial al României, osa I, nro 235, 7.4.2015.

on annettu välineet varmistaa lain nro 160/1998 4 §:n i kohdan noudattaminen. Se toteaa, ettei yksinoikeutta koskevaa vaatimusta noudateta käytännössä, koska toimivaltaiset eläinlääkintäviranomaiset myöntävät nykyisin toimilupia yrityksille, joissa eläinlääkäri ei ole ainoa osakas eikä edes suurin osakas.

35. Viranomainen puolestaan väittää, että Ministerul Afacerilor Externe (Romanian ulkoasiainministeriö) oli esittänyt varaumia, kun sitä kuultiin säännöstön antamiseen johtaneen menettelyn kuluessa. Kyseinen ministeriö viittasi erityisesti Euroopan komission kanssa käymäänsä näkemystenvaihtoon, joka koski Romanian kyseessä olevien säännösten yhteensopivuutta direktiivin 2006/123 kanssa ja etenkin edellytystä, jonka mukaan eläinlääkäreiden on omistettava 100 prosenttia sellaisten yritysten osuuksista, joilla on eläinlääkinnällisiä apteekkeja Romaniassa. Viranomainen viittasi myös Consiliul Concurenței (Romanian kilpailuneuvosto) kantaan, jonka mukaan säännöstön 43 §:n j kohta rajoittaa mahdollisesti kilpailua eläinlääkinnällisissä apteekeissa myytävien eläinten lääkintään tarkoitettujen tuotteiden vähittäismyynnin markkinoilla. Sille esitettyjen huomautusten perusteella viranomainen katsoo, että lain nro 160/1998 4 §:n i kohdassa tarkoitettu yksinoikeus koskee eläinlääkärinä toimimista eikä sen laitoksen toimintaa, jossa eläinlääkäri työskentelee. Laissa nro 160/1998 ei edellytetä yritysten olevan yksinomaan eläinlääkäreiden omistuksessa, koska eläinlääkäri voi työskennellä tällaisen yrityksen palveluksessa ja siten varmistaa niiden säännösten noudattamisen, jotka koskevat yksinoikeutta kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen.

36. Viranomaisen vaatimuksia tukevana väliintulijana olevat jakelijat väittävät muun muassa, että kyseessä olevissa Romanian säännöksissä annettavilla yksinoikeuksilla rajoitetaan eläinlääkärivastaanottojen perustamista ja omistusta koskevia edellytyksiä samoin kuin eläinlääkinnällisten tuotteiden kaupan ehtoja. Jakelijat väittävät, että tämä merkitsee kilpailun vääristymistä, koska näillä säännöksillä loukataan kaupan alan toimijoille perussopimuksissa, direktiivin 2001/82 67 ja 69 artiklassa [12] ja useissa muissa säännöksissä taattuja vapauksia.

37. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Euroopan unionin oikeus esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan eläinlääkäreillä on yksinoikeus biologisten valmisteiden, erikoiskäyttöön tarkoitettujen antiparasiittisten valmisteiden ja eläinlääkkeiden vähittäismyyntiin ja käyttöön?

2) Mikäli tällainen yksinoikeus on Euroopan unionin oikeuden mukainen, onko Euroopan unionin oikeus esteenä sille, että yksinoikeus koskee myös laitoksia, joiden kautta tällaisia tuotteita myydään, koska niiden on oltava pääasiassa tai yksinomaan yhden tai useamman eläinlääkärin omistuksessa?”

38. Eläinlääkäriliitto, jakelijat, Romanian hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Eläinlääkäriliittoa lukuun ottamatta ne esittivät suulliset lausumansa 28.6.2017 pidetyssä istunnossa.

12 Direktiivin 2001/82 69 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuotantoeläinten omistajat ja hoitajat voivat todistaa eläinlääkkeiden ostamisen, hallussapidon ja antamisen tällaisille eläimille viiden vuoden ajan lääkkeiden antamisesta myös silloin, kun eläin on teurastettu näiden viiden vuoden aikana.”

III. Asian tarkastelu

A. Muotoon liittyvät seikat

1. Ennakkoratkaisupyynnön väitetyt puutteet

39. Kirjallisissa huomautuksissaan jakelijat väittävät, ettei ennakkoratkaisupyyntöä voida ottaa tutkittavaksi, koska esitetyissä kysymyksissä edellytetään, että unionin tuomioistuin valitsee tulkittavan unionin oikeussäännön. Menettelyn osapuolilla ei ole mahdollisuutta saada tietoa tästä valinnasta tai esittää huomautuksia tältä osin.

40. Jakelijat myös katsovat, ettei ennakkoratkaisupyyntöön sisälly tarvittavia tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, minkä vuoksi ne ehdottavat sen uudelleenmuotoilua ja täydentämistä.

41. Nämä väitteet on kuitenkin hylättävä.

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää ennakkoratkaisupyynnössä ne unionin oikeussäännöt, joita se pitää merkityksellisinä.[13] Ennakkoratkaisupyyntö on siten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c kohdan mukainen. Se, että unionin tuomioistuimen on todennäköisesti yksilöitävä juuri ne unionin oikeussäännöt, joita pääasiassa voidaan soveltaa, ei myöskään johda ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta jättämiseen. Jakelijoilla on ollut tilaisuus esittää näkemyksensä siitä, mitä oikeussääntöjä niiden mukaan voidaan soveltaa.[14]

43. Esitettyjen kysymysten uudelleenmuotoilemisen tai täydentämisen tarpeeseen palaan jäljempänä 55 kohdassa.

2. Rajat ylittävän ulottuvuuden olemassaolo

44. Komissio nostaa huomautuksissaan esille sen, koskeeko pääasia täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta, mistä ei sen mukaan ole kyse. Se katsoo joka tapauksessa, että direktiiviä 2006/123 sovelletaan myös täysin jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa.

45. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen on varmistauduttava siitä, että se on toimivaltainen lausumaan pyydetystä tulkinnasta, koska sillä ei ole toimivaltaa silloin, kun on selvää, ettei unionin oikeuden säännöstä tai määräystä, jonka tulkintaa siltä on pyydetty, voida soveltaa. Näin voi lähtökohtaisesti olla silloin, kun kaikki pääasian oikeusriidan kannalta merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle.[15]

46. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei tämä ennakkoratkaisupyyntö koske täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta. Pääasian oikeudenkäynnissä eläinlääkäriliiton pyrkimyksenä on saada kumottua riidanalainen määräys, jolla helpotetaan tiettyjä eläinlääkärivastaanottojen perustamiseen liittyviä muodollisuuksia. Ennakkoratkaisupyynnössä selitetään, miksi kyseessä ei ole täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne. Siinä esitetään tiivistetysti Romanian ja komission välinen näkemystenvaihto siitä vaikutuksesta, joka kyseessä olevilla Romanian säännöksillä saattaa olla muiden jäsenvaltioiden talouden toimijoihin näiden harjoittaessa eläinlääkärin ammattia etenkin silloin, kun ne omistavat osuuksia Romaniassa tätä tarkoitusta varten perustetuista yrityksistä.

13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee SEUT 49, SEUT 54 ja SEUT 55 artiklan lisäksi direktiivin 2001/82 1, 66, 67 ja 69 artiklan, direktiivin 2005/36 38 artiklan ja direktiivin 2006/123 3, 14 ja 15 artiklan.

14 Vrt. tuomio 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, 9 kohta).

15 Ks. tuomio 10.9.2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, 25 ja 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47. Tätä taustaa vasten katson, että ennakkoratkaisupyyntöön sisältyy riittävästi viitteitä siitä, miksi unionin tuomioistuimen ratkaisu, jossa tulkitaan vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä, on tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista käsiteltävänään olevan asian. [16]

48. Tämä huomioon ottaen unionin tuomioistuimen ei ole sitäkään suuremmalla syyllä tarpeen lausua siitä komission toissijaisesti esittämästä väitteestä, että direktiiviä 2006/123 voidaan soveltaa, vaikka riita-asia rajoittuisikin kaikilta osin yhden jäsenvaltion alueelle. [17]

B. Sisältö

1. Sovellettavat oikeussäännöt

49. Koska molempien ennakkoratkaisukysymysten sanamuodossa mainitaan pelkästään ”Euroopan unionin oikeus”, on määritettävä, onko kyseisiä Romanian säännöksiä tarkasteltava EUT-sopimukseen sisältyvien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten vai direktiivin 2006/123 kannalta. [18]

50. Tuomiossa Rina Services ym. [19] unionin tuomioistuin ei nimenomaisesti todennut, että sekä direktiivin 2006/123 että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan soveltamisalaan kuuluvia kansallisia säännöksiä on arvioitava käyttäen arviointiperusteena ainoastaan ensiksi mainittuun sisältyviä vaatimuksia. [20] Mainitulla tuomiolla vaikuttaa kuitenkin olevan – kenties yllättäen – juuri tällainen vaikutus. Sen mukaan direktiivin 2006/123 3 artiklan 3 kohdasta riippumatta jäsenvaltiot eivät voi vedota SEUT 52 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin syihin poiketakseen direktiivistä 2006/123. [21]

51. Kyseisestä tuomiosta voidaan siten päätellä, että ennakkoratkaisukysymyksiä olisi tarkasteltava direktiivin 2006/123 perusteella.

52. Seuraavaksi, vaikka direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta terveydenhuoltopalveluihin, kuten komissio on huomauttanut, saman direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleen mukaan terveydenhuoltopalvelut ovat palveluja, joita terveydenhuollon ammattilaiset tarjoavat potilailleen näiden terveydentilan arvioimiseksi. [22] Koska tämä ei päde eläinlääkintäpalvelujen tarjoamiseen, direktiiviä 2006/123 voidaan edelleen soveltaa pääasiassa sen 2 artiklan 1 kohdan nojalla.

16 Tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 50, 51 ja 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi olevansa toimivaltainen ja lausui asiakysymyksestä, sen sijaan että olisi todennut, ettei asiaa voida ottaa tutkittavaksi.

17 Yhdistetyissä asioissa Trijber ja Harmsen esittämässään ratkaisuehdotuksessa (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, 51–57 kohta) julkisasiamies Szpunar katsoi, että direktiiviä 2006/123 sovelletaan yhteen jäsenvaltioon rajoittuviin tilanteisiin. Unionin tuomioistuin ei tarkastellut tätä kysymystä, koska sen mukaan asian tosiseikat eivät olleet täysin valtion sisäisiä, ks. tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 40–42 kohta). Ks. tästä kysymyksestä myös ratkaisuehdotukseni Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:351, 36 kohta).

18 Direktiivin 2006/123 1 artiklan (”Kohde”) 1 kohdan mukaan direktiivissä vahvistetaan ”yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu”. Direktiivin III ja IV luvussa vahvistetaan palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat säännökset.

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

20 Ks. kuitenkin julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Rina Services ja Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, 23 kohta), jossa katsottiin asian olevan näin.

21 Tuomio 16.6.2015, Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:399, 23, 24 ja 36–40 kohta).

22 Ks. tältä osin tuomio 11.7.2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, 34–39 kohta).

53. On myös syytä huomauttaa, ettei edellä olevista kohdista seuraa, että SEUT 63 artiklan rinnakkainen soveltaminen olisi poissuljettua. Kyseinen määräys kattaa suorat sijoitukset, joissa hankitaan osakkuuksia yrityksistä ostamalla osakkeita, joiden perusteella on tosiasiallisesti mahdollista osallistua yhtiön hallintoon ja käyttää siinä määräysvaltaa, ja myös portfoliosijoitukset.[23] Vaikka nyt kyseessä olevilla Romanian säännöksillä olisi rajoittavia vaikutuksia pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, tällaiset vaikutukset olisivat väistämätön seuraus mahdollisesta SEUT 49 artiklassa tarkoitetusta sijoittautumisvapautta koskevasta rajoituksesta, eivätkä ne näin ollen anna aihetta asian tutkimiseen erikseen SEUT 63 artiklan kannalta.[24] On täysin selvää, että tuomio Rina Services ym.[25] huomioon ottaen näin on oltava myös sellaisten rasitteiden tapauksessa, joita ei ole todettu suoraan SEUT 49 artiklan vaan direktiivin 2006/123 perusteella.

54. Arvioin näin ollen käsiteltävää asiaa yksinomaan direktiivin 2006/123 perusteella.

2. Ensimmäinen kysymys

55. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivi 2006/123 esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisille kansallisille säännöksille, joiden mukaan eläinlääkäreillä on yksinoikeus biologisten valmisteiden, erikoiskäyttöön tarkoitettujen antiparasiittisten valmisteiden ja eläinlääkkeiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen.

a) Arvioitavan vaatimuksen olemassaolo: direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohta

56. Koska kyseessä olevilla Romanian säännöksillä ja etenkin lain nro 160/1998 4 §:n i kohdalla rajoitetaan biologisten valmisteiden, erikoiskäyttöön tarkoitettujen antiparasiittisten valmisteiden ja eläinlääkkeiden vähittäismyyntiä ja käyttöä, ne kuuluvat selvästi sellaisiin vaatimuksiin, joita on arvioitava direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla.[26] Romanian hallitus ei kiistä tätä.

57. Näissä säännöksissä annetaan yksinkertaisesti eläinlääkäreille lakisääteinen monopoli kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen.

58. Muuttaako tätä arviointia direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaan sisältyvä viittaus ensinnäkin direktiiviin 2005/36 ja toiseksi muihin unionin oikeuden säädöksiin – kuten direktiiviin 2001/82? Eläinlääkäriliitto näyttää olevan sitä mieltä.

59. Minä puolestani katson, ettei näin ole.

60. Yksikään ennakkoratkaisupyynnössä mainituista direktiivin 2005/36 säännöksistä ei ensinnäkään oikeuta erityiskohtelua. Direktiivin 2005/36 38 artiklan 3 kohdassa pelkästään yhdenmukaistetaan vaatimukset, jotka koskevat eläinlääkärin koulutusta ja etenkin niitä tietoja ja taitoja, jotka kyseisen ammatin harjoittajilla on oltava. Siinä ei kuitenkaan säädetä, että vain eläinlääkärit voisivat harjoittaa kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiä sekä käyttää ja antaa niitä.

23 Ks. tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Portfoliosijoituksilla tarkoitetaan arvopapereiden hankkimista pääomamarkkinoilta siten, että ainoana tarkoituksena on taloudellisen sijoituksen tekeminen ilman aikomusta vaikuttaa yhtiön hallintoon tai käyttää siinä määräysvaltaa.

24 Ks. tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

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

26 Ks. SEUT 49 artiklasta vastaavien apteekkeja koskevien säännösten osalta tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 24 kohta) ja tuomio 19.5.2009, komissio v. Italia (C-531/06, EU:C:2009:315, 45 ja 47 kohta).

61. Toiseksi, vaikka direktiivin 2001/82 66 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että eläinlääkkeiden vähittäiskauppaa harjoittavat vain henkilöt, joilla on asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan siihen oikeus, kyseisessä säännöksessä ei säädetä, että nämä henkilöt voivat olla ainoastaan eläinlääkäreitä.

62. Asiaan ei vaikuta myöskään se, että direktiivin 2001/82 67 artiklassa viitataan tiukempiin kansallisiin säännöksiin eläinlääkkeiden toimittamisen osalta. Kyseinen säännös koskee nimittäin sitä, miten loppukäyttäjä hankkii tällaisia tuotteita, eikä oikeutta varata kyseinen toiminta eläinlääkäreille.

63. Katson näin ollen, että kyseessä olevat Romanian säännökset muodostavat vaatimuksen, jota on arvioitava direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti. Seuraavaksi on selvitettävä, täyttääkö tämä vaatimus saman 15 artiklan 3 kohdassa luetellut ehdot.

b) Perusteltavuus: direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohta

64. Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarkistettava, että niiden oikeusjärjestelmään sisältyvät 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset ovat a) syrjimättömiä, b) välttämättömiä ja c) oikeasuhteisia.

65. Vaikka ensi näkemältä vaikuttaakin siltä, että kyseisessä säännöksessä pyritään kodifioimaan Gebhard-oppi,[27] direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuodosta nähdäkseni seuraa, ettei välillisesti syrjiviä vaatimuksia voida perustella. Tätä kyseisessä opissa ei otaksuttavasti edellytetä.[28] Oli miten oli, muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus sijoittautua Romaniaan eläinlääkäreinä ja saada näin oikeus kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen. Pääasian oikeudenkäynnissä ei myöskään väitetä, että kyseessä olevilla Romanian säännöksillä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta, suosittaisiin Romanian kansalaisia.

66. Siitä, ovatko kyseessä olevat Romanian säännökset perusteltuja yleistä etua koskevan pakottavan syyn vuoksi, Romanian hallitus väittää, että kyseiset säännökset ovat välttämättömiä kansanterveyden suojelemiseksi, mikä on tällainen syy.[29] Romanian hallitus viittaa lisäksi direktiivin 2001/82 johdanto-osan toiseen perustelukappaleeseen, jossa täsmennetään, että ”kaikkien eläinlääkkeiden tuotantoa ja jakelua koskevien säännösten ensisijaisena tarkoituksena on oltava kansanterveyden turvaaminen”.

67. Voiko Romanian hallitus kuitenkin todella vedota kansanterveyden suojeluun, vaikka kyseessä olevia tuotteita ei ole tarkoitettu suoraan ihmisten käyttöön? Tämä on keskeinen kysymys, kun otetaan huomioon, ettei eläinlääkintäpalvelujen tarjoaminen ole direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettu terveydenhuoltopalvelu.

68. Katson silti, että asia on näin.

69. Kysymys siitä, mitkä palvelut kuuluvat direktiivin 2006/123 soveltamisalaan, on nimittäin eri kuin kysymys siitä, mihin pakottaviin syihin jäsenvaltio voi vedota perustellakseen vaatimuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Saman 15 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ei myöskään rajoiteta sitä, mihin pakottaviin syihin jäsenvaltio voi vedota. Näin ollen ristiriitaa unionin tuomioistuimen tuomiossa Rina Services ym. esittämien toteamusten kanssa ei synny.[30]

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

28 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 65 perustelukappaleesta ei saada vastausta tähän.

29 Ks. tuomio 16.12.2010, komissio v. Ranska (C-89/09, EU:C:2010:772, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Romanian hallitus yhdistää toisaalla huomautuksissaan epäsuorasti kansanterveyden suojelun ja eläinten terveyden suojelun.

30 Tuomio 16.6.2015, Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:399, 40 kohta).

70. Kuten Romanian hallitus on osoittanut, monet unionin lainsäädäntövälineet näyttävät – päivänselvistä syistä – toteen eläinten terveyden ja/tai hyvinvoinnin ja kansanterveyden välisen yhteyden. Tämä pätee etenkin elintarviketurvallisuuteen, jossa yhteys eläinten terveyden ja kansanterveyden välillä on ehkä kaikkein vahvin. [31] Varman ja laadukkaan eläinlääkkeiden lääkehuollon takaaminen koko maan alueella on nähdäkseni oikeutettu tavoite. [32]

71. Näin ollen on vielä tarkasteltava sitä, i) ovatko nämä säännökset omiaan takaamaan kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamisen, ii) ylitetäänkö niillä se, mikä on välttämätöntä tämän tavoitteen saavuttamiseksi, ja iii) eikö muilla, vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

72. Näiden seikkojen osalta on yhtäältä jäsenvaltion asia päättää siitä tasosta, jolla se aikoo suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa. [33]

73. Toisaalta kyseisen jäsenvaltion on esitettävä tilastotietojen ja muiden täsmällisten tietojen avulla tai muilla keinoin tarpeellinen näyttö, jonka perusteella voidaan perustellusti katsoa, että valitut keinot soveltuvat tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen ja että näitä tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa toimenpiteillä, joilla rajoitetaan vähemmän vapaata liikkuvuutta koskevaa perusvapautta ja samasta syystä direktiiviä 2006/123. [34]

74. Vaikuttaa selvältä, että kyseessä olevat Romanian säännökset, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2001/82 66 artikla, soveltuvat kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamisen varmistamiseen. Kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiä, käyttöä ja antamista koskevan oikeuden antaminen pelkästään eläinlääkäreille on yksi tapa varmistaa direktiivin 2001/82 67 artiklan mukaisesti, että ainoastaan lääkemääräyksestä luovutettavia lääkkeitä määrätään ja luovutetaan pienin mahdollinen kyseiseen hoitoon tarvittava määrä. Kuten eläinlääkäriliitto pohjimmiltaan väittää, tässä yhteydessä lääkemääräystä edellyttävien eläinlääkkeiden, kuten antibioottien, liiallinen määrääminen aiheuttaa vakavia kansanterveyteen liittyviä huolenaiheita. [35] Tämä herättää huolta myös unionin tasolla. [36]

75. Tällä ei kuitenkaan vastata kysymykseen siitä, ylitetäänkö kyseessä olevilla Romanian säännöksillä se, mikä on tarpeen kansanterveyden suojelemiseksi, ja voidaanko ne korvata muilla, vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, joilla saavutetaan sama tulos.

76. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vastaa selvästikin itse parhaiten tuohon kysymykseen. [37]

31 Ks. esim. rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 (EUVL 2004, L 191, s. 1) johdanto-osan viides perustelukappale, jonka mukaan ”eläinten terveys ja hyvinvointi ovat merkittäviä elintarvikkeiden laatuun ja turvallisuuteen, eläintautien leviämisen estämiseen ja eläinten inhimilliseen kohteluun vaikuttavia tekijöitä”. Lisäksi direktiivin 2001/82 67 artiklan aa alakohdan mukaan lääkemääräys tulee vaatia toimitettaessa asiakkaille tuotantoeläimille tarkoitettuja eläinlääkkeitä. Eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä annetun direktiivin 2001/82/EY muuttamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/28/EY (EUVL 2004, L 136, s. 58) johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan näet ”[eläin]lääkkeitä pitäisi käyttää vain sellaisin edellytyksin, jotka takaavat, että tuotetut elintarvikkeet ovat turvallisia kuluttajille mahdollisten lääkejäämien suhteen”.

32 Ks. ihmisille tarkoitetuista lääkkeistä tuomio 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, 34 kohta).

33 Ks. tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Ks. vastaavasti tuomio 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Ks. mm. World Economic Forum, *Global Risks 2013*, Eighth Edition, s. 28–, jossa huomautetaan (s. 31), että ”antibiootteja käytetään liikaa kaikkialla maailmassa karjantuotannossa ja kalanviljelyssä (esim. edistämään kasvua). Antibiooteille resistenttejä bakteereja voi siirtyä ihmisiin, jos he ovat kosketuksissa karjaan, sekä elintarvikeketjun ja jäteveden välityksellä, samoin kuin sairaaloiden ja lääketehtaiden jätevesien välityksellä.”

36 Ks. mm. Euroopan parlamentin päätöslauselma 11.12.2012 mikrobihaasteesta – mikrobilääkeresistenssin aiheuttamat kasvavat uhat (2012/2041(INI)), jonka K kohdassa todetaan, että ”mikrobilääkkeiden käytön eläinten hoidossa ja ihmisten resistenssin lisääntymisen välillä on yhteys”, ja jossa kehotetaan sen jälkeen 19 kohdassa komissiota ”selvittämään mikrobilääkkeiden määräämisen ja myymisen edellytykset, jotta voidaan varmistaa, voivatko ihmis- ja eläinlääketieteen käytännöt johtaa mikrobilääkkeiden liialliseen määräämiseen tai käyttöön tai väärinkäyttöön”.

37 Ks. esim. tuomio 21.6.2012, Susisalo ym. (C-84/11, EU:C:2012:374, 42 kohta).

77. Selitän kuitenkin seuraavaksi, miksi pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva lakisääteinen monopoli on mielestäni suhteeton.

78. Romanian hallitus on todennut istunnossa, että kyseessä olevien tuotteiden hankkiminen edellyttää eläinlääkärin antamaa lääkemääräystä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia on tarkistaa tämän väitteen paikkansapitävyys ottaen huomioon, etteivät pääasian oikeudenkäynnin yhteydessä esitetyt väitteet oikeuta lakisääteisen monopolin ulottamista tuotteisiin, joiden osalta tällaista lääkemääräystä ei edellytetä. [38]

79. Tästä riippumatta ei ole ilmeistä, miksi on ehdottoman välttämätöntä, että *ainoastaan* eläinlääkärillä on oikeus kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiin samoin kuin *yksinoikeus* määrätä niitä. Kuten komissio on istunnossa huomauttanut, on etenkin mahdollista, että myös muiden henkilöiden, joilla on soveltuva pätevyys, sallittaisiin myydä kyseessä olevia tuotteita, ja tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi farmaseutit tai muut henkilöt, joilla on ylemmäntasoinen ammatillinen koulutus farmasiassa. Romanian hallitus on todennut vastauksena tähän istunnossa, ettei eläinlääkinnällisen farmaseutin ammattia säännellä Romaniassa. Se on huomauttanut lisäksi, että direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.4.1 kohdassa vahvistetun opinto-ohjelman, joka eläinlääkäreiden on suoritettava saman direktiivin 38 artiklan 1 kohdan nojalla, mukaisesti eläinlääkärit saavat koulutusta farmasian alalta ja heillä on siten vaadittavat taidot kyseessä olevien tuotteiden myymiseen. Tämä pitää paikkansa, mutta Romanian hallitus ei ole selittänyt, miten tämä koulutus erottaa eläinlääkärit ”tavallisista” farmaseuteista, jotka ovat myös opiskelleet farmasiaa. Vaikka farmaseuteilla olisi myös yksityinen intressi voiton saamiseen eläinlääkinnällisten tuotteiden vähittäismyynnistä, se, että riippumattoman osapuolen sallitaan myös harjoittaa näiden tuotteiden vähittäismyyntiä eläinlääkemääräyksen esittämistä vastaan, auttaisi hillitsemään tätä intressiä. [39]

80. Ei myöskään ole nähtävissä sellaista riskiä, että eläinlääkinnällisten tuotteiden liiallinen tai virheellinen käyttö aiheuttaisi asianomaisten sairausvakuutuslaitosten taloudellisten varojen tuhlausta. [40] Koska loppukäyttäjien on tavallisesti rahoitettava näiden tuotteiden hankinta (joko ottamalla yksityinen eläinten sairausvakuutus tai omista varoistaan), heidän pitäisi voida valita vapaasti, ostavatko he kyseiset tuotteet eläinlääkäriltä vai jonkin toisen asianmukaisen vähittäismyyntikanavan kautta.

81. Tätä taustaa vasten Romanian hallitus ei ole mielestäni täyttänyt todistustaakkaa, kuten sen täytyy edellä 73 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti tehdä.

82. Tämän perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että direktiivin 2006/123 15 artiklaa on tulkittava siten, että kansalliset säännökset, joiden mukaan eläinlääkäreillä on yksinoikeus biologisten tuotteiden, erikoiskäyttöön tarkoitettujen antiparasiittisten valmisteiden ja eläinlääkkeiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen, eivät täytä kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdan c alakohdassa asetettua oikeasuhteisuuden vaatimusta siltä osin kuin

– nämä säännökset koskevat myös tuotteita, jotka eivät edellytä eläinlääkelääkemääräystä, tai

– niissä ei anneta farmasian alan ammatillisen koulutuksen saaneille henkilöille, jotka eivät ole eläinlääkäreitä, oikeutta näiden tuotteiden vähittäismyyntiin, tarvittaessa eläinlääkärin antaman eläinlääkemääräyksen ohjeiden mukaisesti, jos niiden hankkiminen edellyttää tällaista lääkemääräystä.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tilanne tämä pääasiassa.

38 Ks. analogisesti tuomio 11.12.2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, 112 kohta).

39 Vrt. tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 37 kohta).

40 Toisin kuin lääkemääräystä edellyttävien, suoraan ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden tapauksessa, ks. tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 33 kohta) ja tuomio 19.5.2009, komissio v. Italia (C-531/06, EU:C:2009:315, 57 kohta).

3. Toinen kysymys

83. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivi 2006/123 esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisille Romanian säännöksille, joissa säädetään paitsi siitä, että eläinlääkäreillä on yksinoikeus kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen, myös siitä, että rakenteiden, joiden kautta näitä tuotteita myydään, on oltava pääasiassa tai yksinomaan yhden tai useamman eläinlääkärin omistuksessa.

84. Tämän toissijaisesti esitetyn kysymyksen sanamuodosta seuraa, että unionin tuomioistuimen on vastattava siihen vain, jos se ei vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen myöntävästi. Kyseessä olevat Romanian säännökset, sellaisina kuin ne on esitetty unionin tuomioistuimelle, ovat nähdäkseni direktiivin 2006/123 vastaisia. Kattavuuden vuoksi esitän kuitenkin näkemykseni toisesta kysymyksestä pitäen mielessä, että edellä 55–82 kohdassa esitetyt huomautukset ovat edelleen merkityksellisiä tätä kysymystä tarkasteltaessa.

85. Komissio yksilöi huomautuksissaan kaksi kyseessä olevista Romanian säännöksistä johtuvaa vaatimusta. Ensinnäkin vaatimuksen, jonka mukaan eläinlääkinnälliset apteekit ja apteekkipisteet voivat olla vain oikeushenkilöitä. Toiseksi vaatimuksen, jonka mukaan niiden osakepääoman on oltava yksinomaan (ei pääasiassa) eläinlääkäreiden omistuksessa.

86. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä ei kuitenkaan keskitytä niiden rakenteiden, joiden kautta kyseessä olevia tuotteita myydään, henkilöllisyyden luonteeseen – eli siihen, onko kyseessä oikeushenkilö vai luonnollinen henkilö. En siksi käsittele tätä kysymystä, koska se ei kuulu kysymyksen alaan. [41]

87. Sisällöllisesti vaatimus, jonka mukaan kyseessä olevia tuotteita on myytävä eläinlääkinnällisissä apteekeissa tai apteekkipisteissä, jotka ovat yksinomaan tai pääasiassa eläinlääkäreiden omistuksessa, [42] on ”yritysten” tai, tässä tapauksessa, vähittäismyyntiliikkeiden osakepääoman omistamista koskeva vaatimus. Tämä on direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla kyseenalainen vaatimus.

88. Kun tarkastellaan sitä, täyttääkö tämä vaatimus direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa asetetut ehdot, ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä esittämäni huomautukset vastaavat osittain tähänkin kysymykseen – lähinnä sen osalta, onko kyseessä yleistä etua koskeva pakottava syy.

89. Kuten olen toisaalla todennut, oikeuskäytäntö osoittaa kuitenkin, että unionin tuomioistuin on oikeutetusti epäluuloinen sellaisia jäsenvaltioita kohtaan, jotka puuttuvat sijoittautumisvapauteen sääntelemällä yksityiskohtaisesti jotakin markkinarakennetta tai kilpailutilannetta esimerkiksi sillä verukkeella, että tarkoituksena on varmistaa palvelun korkea taso asiakkaiden ja kuluttajien kannalta. [43] Minkä tahansa yrityksen omistajuutta ja/tai taloudellista rakennetta koskevat rajoitukset kuuluvat nähdäkseni samaan luokkaan, ja niihin olisi suhtauduttava terveellä epäluulolla.

90. Komissio katsoo huomautuksissaan lähtökohtaisesti, ettei eläinten terveyden ja hengen suojelu voi oikeuttaa riitautettua omistusvaatimusta samassa määrin kuin ihmisten terveyden ja hengen suojelu.

41 Ks. esim. tuomio 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi and Autorità garante della concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, 31 kohta).

42 Se on ilmeisesti seurausta lain nro 160/1998 32 §:stä ja 37 §:n 1 momentista, luettuna yhdessä eläinlääkärin perussäännön 1 §:n m momentin ja 37 §:n 1 momentin sekä säännöstön 43 §:n j kohdan ja 51 §:n g kohdan kanssa.

43 Ks. ratkaisuehdotukseni Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:351, 73 ja 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

91. Tällä väitteellä on enemmänkin filosofista kuin käytännön merkitystä. On selvää, että unionin tuomioistuin on todennut useaan otteeseen, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on perussopimuksissa suojelluista intresseistä tärkein.[44] Unionin tuomioistuimen ei silti ole mielestäni tarpeen täsmentää, missä määrin ihmisten terveys ja henki ovat ”tärkeämpiä” kuin eläinten terveys ja henki. Tämä komission ehdotus vaikuttaa myös jokseenkin hämmentävältä sen oman viimeaikaisen poliittisen kannanoton valossa.[45]

92. Ensinnäkin, kuten edellä 70 ja 74 kohdassa on todettu, ihmisten ja eläinten terveyden ja hengen suojelun välillä on nimittäin yhteys.

93. Toiseksi todetessaan, että eläinlääkinnällisten tuotteiden terapeuttiset vaikutukset kohdistuvat ”ensisijaisesti” eläimiin ja että näiden tuotteiden virheellinen tai tarpeeton käyttö ”ei suoraan” vahingoita ihmisiä, komissio myöntää, että niillä on toissijaisia ja välillisiä vaikutuksia ihmisiin. Toisin sanoen on kiistatonta, että kansanterveyden (ihmisten terveyden) suojelu on edelleen merkityksellinen.

94. Kolmanneksi, jos on epävarmuutta ihmisten terveyteen kohdistuvien riskien olemassaolosta tai laajuudesta, jäsenvaltiot voivat ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti toteuttaa eläinlääkintäkäytäntöjä koskevia suojatoimenpiteitä, eikä niiden tarvitse odottaa näiden ihmisiin kohdistuvien riskien realisoitumista.

95. Tarkastelematta tuota melko teoreettista kysymystä unionin tuomioistuimen olisi siis keskityttävä yksinkertaisesti siihen, oikeuttaako tavoiteltu päämäärä käytetyt keinot, toisin sanoen oikeuttaako kansanterveyden suojelu kyseessä olevia tuotteita myyvien laitosten omistusta koskevan rajoituksen.

96. Ennakkoratkaisupyynnössä ei todeta selvästi sovellettavaa raja-arvoa, vaan siitä ilmenee, että komissio ja Romanian hallitus ovat keskustelleet mahdollisuudesta alentaa sitä pääoman osuutta, joka eläinlääkäreiden on omistettava eläinlääkinnällisestä apteekista tai apteekkipisteestä kyseessä olevien Romanian säännösten mukaisesti.[46] Minun on kuitenkin tunnustettava, että istunnon jälkeen on erityisen epäselvää, mikä tämä raja-arvo tosiasiallisesti on, koska osapuolet esittivät erilaisia näkemyksiä siitä, miten kansallista lainsäädäntöä olisi tulkittava. Tämän toteaminen on tietysti kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Seuraavaksi esittämiäni huomautuksia on näin ollen luettava tässä valossa.

97. Osapuolia pyydettiin esittämään näkemyksensä tuomiosta komissio v. Ranska, jossa unionin tuomioistuin hylkäsi osittain kanteen, jossa sitä vaadittiin toteamaan, että Ranskan tasavalta oli rikkonut (nykyistä) SEUT 49 artiklaa pitämällä voimassa lainsäädäntöä, jossa rajoitetaan muiden kuin biologin pätevyyden omaavien henkilöiden omistamien yhtiöosuuksien ja näin äänioikeuksien määrä korkeintaan neljäsosaan kliinisen kemian laboratoriotoimintaa harjoittavassa itsenäisten ammatinharjoittajien rajavastuuyhtiössä. Unionin tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa erityisesti, että kyseisen lainsäädännön rajoittava luonne oli perusteltu kansanterveyteen liittyvistä syistä ja täytti

44 Ks. tuomio 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Ks. 29.6.2017 annettu komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Eurooppalainen yhteinen terveys -toimintasuunnitelma mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi (COM(2017) 339 final), jossa komissio toteaa (s. 3), että ”[y]hteinen terveys on termi, jolla kuvataan periaatetta, jonka mukaan ihmisten ja eläinten terveys muodostavat yhteen kytkeytyneen kokonaisuuden ja taudit tarttuvat ihmisistä eläimiin ja päinvastoin, minkä vuoksi niitä on torjuttava sekä ihmisissä että eläimissä. Yhteinen terveys -lähestymistapa kattaa myös ympäristön, joka muodostaa toisen ihmisten ja eläinten välisen yhteyden ja myös mahdollisen uusien vastustuskykyisten mikro-organismien lähteen. Tämä termi tunnustetaan maailmanlaajuisesti, ja sitä on käytetty laajalti EU:ssa sekä vuonna 2016 annetussa Yhdistyneiden kansakuntien mikrobilääkeresistenssiä koskevassa julistuksessa.”

46 Tähän mahdollisuuteen viitataan myös eläinlääkärin perussäännön 1 §:n m kohdassa, jonka mukaan eläinlääkinnällisten apteekkien ja apteekkipisteiden on yksilöitävä, ”jos niiden pääoma on yksinomaan eläinlääkäreiden omistuksessa *tai jos pääoma kerätään muulla tavoin myöhempien lainsäädäntömuutosten seurauksena*” (kursivointi tässä).

oikeasuhteisuuden vaatimukset.[47] Ratkaisevaa unionin tuomioistuimen arvioinnin kannalta oli se, että muiden kuin biologin pätevyyden omaavien henkilöiden omistukselle asetettu 25 prosentin raja antoi biologeille mahdollisuuden vaikuttaa ratkaisevasti yrityksessä tehtyihin kaikkein tärkeimpiin päätöksiin – toisin sanoen säilyttää päätösvaltansa.[48]

98. Näin ollen vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuin osoitti kyseisessä tuomiossa liiallista pidättyvyyttä, kun se ei todennut SEUT 49 artiklaa rikotun. Tämä voi ehkä selittyä sillä ilmeisen ainutlaatuisella ja keskeisellä roolilla, joka biologeilla on Ranskan terveydenhuoltosektorilla.[49] En ole vakuuttunut, että samaa voidaan sanoa eläinlääkäreistä. Edes Romanian hallitus ei nimittäin tue lainsäädäntönsä näin suppeaa tulkintaa.[50]

99. Katson näin ollen, että kyseessä olevilla Romanian säännöksillä ylitetään se, mikä on tarpeen, vaikka omistusvaatimusta tulkittaisiinkin siten, että siinä edellytetään ainoastaan eläinlääkäreiden enemmistöomistusta eläinlääkinnällisissä apteekeissa tai apteekkipisteissä.

100. Näin on ensinnäkin siksi, ettei tällaista vaatimusta voida oikeuttaa tarpeella varmistaa eläinlääkäreiden ammatillinen riippumattomuus.[51] Unionin tuomioistuin on myöntänyt, että on olemassa todellinen vaara siitä, että henkilöt, jotka eivät ole tietyn terveydenhuoltoalan ammatin edustajia, voivat alkaa käyttämään määräysvaltaa yrityksessä, koska he saattavat tuntea houkutusta luopua taloudellisesti kannattamattomammista tai toteutettavuudeltaan monimutkaisemmista tehtävistä ja/tai leikata antamiaan neuvontapalveluja.[52] Sen lisäksi, mitä olen todennut edellä 79 kohdassa, nyt tarkasteltavassa tapauksessa mikään ei kuitenkaan estä eläinlääkäreitä toimimasta samoin, edellyttäen että pelkästään heillä on oikeus määrätä eläinlääkinnällisiä tuotteita. Pelkkä ammatillisen kurinpitomenettelyn mahdollisuus, vaikka se onkin kiistatta jonkinlainen tae, ei poista tätä riskiä.

101. Toiseksi eläinlääkäreitä koskevasta velvoitteesta omistaa kaikki eläinlääkinnällisten apteekkien tai apteekkipisteiden osakkeet tai niistä suurin osa ei voida päätellä, että tämän seurauksena muun muassa saatettaisiin määrätä vähemmän ja tehokkaampia eläinlääkkeitä tai että asiakkaat ja potilaat saisivat parempaa neuvontaa. Tältä osin jo säännöstön 12 §:n 2 momentista, luettuna yhdessä sen 24 ja 25 §:n kanssa, seuraa, että eläinlääkinnällisiä tuotteita, jotka edellyttävät lääkemääräystä, voidaan myydä ainoastaan eläinlääkinnällisissä apteekeissa eläinlääkärin läsnä ollessa ja valvonnassa. Kun tarkastellaan eläinlääkinnällisiä tuotteita, jotka eivät edellytä tällaista lääkemääräystä – ja joita voidaan myydä myös eläinlääkinnällisissä apteekkipisteissä –, säännöstön 23 §:n 3 momentissa edellytetään vähintäänkin sellaisen henkilöstön paikallaoloa, joka on suorittanut keskiasteen erikoistumisopinnot. Näin ollen ei mielestäni ole perusteita katsoa, että riidanalainen omistusvaatimus tuo mitään lisäarvoa muutoin sovellettaviin säännöksiin.

47 Tuomio 16.12.2010, komissio v. Ranska (C-89/09, EU:C:2010:772). Kyseisen tuomion 78 kohdasta ilmenee myös, että muiden kuin biologin pätevyyden omaavien henkilöiden sallittiin omistaa yli 25 prosenttia pääomasta osakeyhtiöissä, jotka harjoittavat kliinisen kemian laboratoriotoimintaa.

48 Ibid., 68 ja 78 kohta.

49 Ibid., 29 ja 56 kohta. Optikoilla ei ole samanlaista asemaa, ks. tuomio 21.4.2005, komissio v. Kreikka (C-140/03, EU:C:2005:242, 35 ja 36 kohta).

50 Lisään, että asiaa tiedusteltaessa Romanian hallitus totesi, että sen näkemykset toisesta kysymyksestä perustuvat siihen olettamaan, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi. Se ei kuitenkaan selittänyt, miksi mahdollisuus luopua omistusvaatimuksesta liittyy kyseessä olevien tuotteiden vähittäismyyntiä, käyttöä ja antamista koskevan eläinlääkäreiden yksinoikeuden säilyttämiseen.

51 Eläinlääkäriliitto mainitsee pelkästään, että vuonna 2014 viranomainen tarkisti 543 eläinlääkinnällistä apteekkia ja määräsi seuraamuksen 112:lle niistä säännösten rikkomisen vuoksi, muttei selitä, millaisen riskin monitieteellistä omistusta koskevat säännökset muodostaisivat eläinlääkäreiden riippumattomuudelle. Tämän seikan merkityksettömyyttä vaikuttaa tukevan se, että eläinlääkäriliitto toteaa myös, ettei yksikään näistä 112 tapauksesta johtanut kurinpitomenettelyyn.

52 Tuomio 16.12.2010, komissio v. Ranska (C-89/09, EU:C:2010:772, 82 kohta).

102. Ehdotan näin ollen, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöksille, joissa säädetään paitsi siitä, että eläinlääkäreillä on oikeus määrätä tuotteita, jotka edellyttävät eläinlääkemääräystä, ja yksinoikeus näiden tuotteiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen, myös siitä, että rakenteiden, joiden kautta näitä tuotteita myydään, on oltava yksinomaan tai pääasiassa yhden tai useamman eläinlääkärin omistuksessa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tilanne tämä pääasiassa.

IV. Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Curtea de Apel Bucureştin asiassa C-297/16 esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan eläinlääkäreillä on yksinoikeus biologisten tuotteiden, erikoiskäyttöön tarkoitettujen antiparasiittisten valmisteiden ja eläinlääkkeiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen, siltä osin kuin nämä säännökset

   – koskevat tuotteita, jotka eivät edellytä eläinlääkemääräystä, tai

   – niissä ei anneta farmasian alan ammatillisen koulutuksen saaneille henkilöille, jotka eivät ole eläinlääkäreitä, oikeutta näiden tuotteiden vähittäismyyntiin, tarvittaessa eläinlääkärin antaman eläinlääkemääräyksen ohjeiden mukaisesti, jos niiden hankkiminen edellyttää tällaista lääkemääräystä.

   Kansallisen tuomioistuimen asia on selvittää, onko tilanne tämä pääasiassa.

2) Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöksille, joissa säädetään paitsi siitä, että eläinlääkäreillä on oikeus määrätä tuotteita, jotka edellyttävät eläinlääkemääräystä, ja yksinoikeus näiden tuotteiden vähittäismyyntiin, käyttöön ja antamiseen, myös siitä, että rakenteiden, joiden kautta näitä tuotteita myydään, on oltava yksinomaan tai pääasiassa yhden tai useamman eläinlääkärin omistuksessa. Kansallisen tuomioistuimen asia on selvittää, onko tilanne tämä pääasiassa.