Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 21. September 2017 [1]

Rechtssache C-297/16

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

(Vorabentscheidungsersuchen der Curtea de Apel București [Berufungsgericht Bukarest, Rumänien])

„Art. 49 AEUV – Richtlinie 2001/82/EG – Tierarzneimittel – Richtlinie 2005/36/EG – Ausbildung von Tierärzten – Richtlinie 2006/123/EG – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Innerstaatliche Vorschriften, die das Recht zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung von Tierarzneimitteln sowie von parasitenabwehrenden und biologischen Produkten auf Tierärzte beschränken – Anforderung, dass das Kapital einer tiermedizinischen Einrichtung ganz oder hauptsächlich von Tierärzten gehalten werden muss – Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren“

1. Mit ihrem Vorabentscheidungsersuchen möchte die Curtea de Apel București (Berufungsgericht Bukarest, Rumänien) Aufschluss erlangen über die unionsrechtliche Zulässigkeit einer Beschränkung des Einzelvertriebs, der Verwendung und der Verabreichung von tierärztlichen biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln in Rumänien (im Folgenden: streitige Produkte) auf Tierärzte. Es ersucht darüber hinaus um Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts hinsichtlich nationaler Regelungen zur wirtschaftlichen Struktur der tiermedizinischen Einrichtungen, durch die diese Produkte vertrieben werden.

2. Das Ersuchen ergeht im Rahmen eines Verfahrens zwischen dem Colegiul Medicilor Veterinari din România (Tierärztekammer Rumäniens, im Folgenden: Kammer) auf der einen und der Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor (Nationale Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit, im Folgenden: Behörde) auf der anderen Seite betreffend die Rechtmäßigkeit eines Erlasses der Behörde zur Änderung ihrer Tiergesundheitsverordnung (im Folgenden: TGVO), dem die Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Nationale Agentur der Vertreiber von Produkten zur tierärztlichen Verwendung in Rumänien, im Folgenden: Vertreiber) als Streithelferin auf Seiten der Behörde beigetreten ist. Mit diesem Erlass wurde die Pflicht abgeschafft, eine Kopie der Bescheinigung über die Eintragung in das Einheitliche rumänische Register der Tierarztpraxen (im Folgenden: Register) einzureichen, um eine veterinärgesundheitliche Erlaubnis zum Betrieb einer Veterinärapotheke oder eines Veterinärpharmaziegeschäfts zu erhalten.

1 Originalsprache: Englisch.

3. Die Vorlagefragen beziehen sich auf die Grenzen der Regelungsautonomie der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rechte des tierärztlichen Berufsstands. Im Folgenden werde ich ausführen, warum ich die in Frage stehenden rumänischen Vorschriften, so wie sie dem Gerichtshof vorgelegt wurden, als nicht mit der Richtlinie 2006/123/EG [2] vereinbar ansehe.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

a) Richtlinie 2001/82/EG [3]

4. Nach Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2001/82 in deren Titel I („Begriffsbestimmungen“) sind „Tierarzneimittel“ im Sinne dieser Richtlinie alle Stoffe oder Stoffzusammensetzungen, die a) entweder als Mittel zur Heilung oder zur Verhütung tierischer Krankheiten bezeichnet werden oder b) dazu bestimmt sind, im oder am tierischen Körper zur Erstellung einer ärztlichen Diagnose oder zur Wiederherstellung, Besserung oder Beeinflussung der tierischen Körperfunktionen angewandt zu werden.

5. Gemäß Art. 66 Abs. 1 der Richtlinie 2001/82 in deren Titel VI („Besitz von, Großhandel mit und Abgabe von Tierarzneimitteln“) haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Tierarzneimittel im Einzelhandel nur von Personen angeboten werden, die hierfür über eine Genehmigung nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats verfügen, in dem die Tierarzneimittel verkauft werden.

6. Nach Art. 67 der Richtlinie 2001/82 gilt, dass unbeschadet strengerer unionsrechtlicher oder einzelstaatlicher Vorschriften für die Abgabe von Tierarzneimitteln und zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier die in dieser Vorschrift genannten Tierarzneimittel nur gegen tierärztliche Verschreibung erhältlich sind. Außerdem haben die Mitgliedstaaten nach dieser Vorschrift die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass im Fall von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln die verschriebene und abgegebene Menge sich auf die für die betreffende Behandlung oder Therapie erforderliche Mindestmenge beschränkt.

7. Art. 68 Abs. 1 der Richtlinie 2001/82 lautet:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle zweckdienlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass nur die nach den geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dazu berechtigten Personen Tierarzneimittel oder Stoffe, die als Tierarzneimittel verwendet werden könnten und anabole, infektionshemmende, parasitenabwehrende, entzündungshemmende, hormonale oder psychotrope Eigenschaften aufweisen, besitzen oder über solche verfügen.“

2 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36).

3 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel (ABl. 2001, L 311, S. 1) in geänderter Fassung.

b) Richtlinie 2005/36/EG[4]

8. Nach Art. 38 („Ausbildung des Tierarztes“) Abs. 3 der Richtlinie 2005/36[5] gewährleistet die Ausbildung des Tierarztes, dass der betreffende Berufsangehörige die in dieser Vorschrift aufgeführten Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat; dazu zählen gemäß Art. 38 Abs. 3 Buchst. f dieser Richtlinie „die Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die im Hinblick auf die Behandlung von Tieren sowie die Sicherheit der Lebensmittelkette und den Schutz der Umwelt für einen verantwortungsvollen und sinnvollen Umgang mit Tierarzneimitteln benötigt werden“.

c) Richtlinie 2006/123

9. Die Richtlinie 2006/123 gilt nach ihrem Art. 2 („Anwendungsbereich“) Abs. 1 „für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden“[6]. Gesundheitsdienstleistungen sind jedoch von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 Buchst. f).

10. Nach Art. 3 („Verhältnis zu geltendem [Unions]recht“) Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 haben die Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie in Übereinstimmung mit den Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr umzusetzen.

11. Art. 15 („Zu prüfende Anforderungen“) der Richtlinie 2006/123 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnungen die in Absatz 2 aufgeführten Anforderungen[7] vorsehen, und stellen sicher, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Absatzes 3 erfüllen. Die Mitgliedstaaten ändern ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um sie diesen Bedingungen anzupassen.

(2) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von folgenden nicht diskriminierenden Anforderungen abhängig macht:

…

c) Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen;

d) Anforderungen, die die Aufnahme der betreffenden Dienstleistungstätigkeit aufgrund ihrer Besonderheiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehalten, mit Ausnahme von Anforderungen, die Bereiche betreffen, die von der Richtlinie 2005/36 … erfasst werden, oder solchen, die in anderen [Unions]rechtsakten vorgesehen sind;

…

4 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, S. 22) in geänderter Fassung.

5 (Betrifft nur die englischsprachige Fassung).

6 Gemäß Art. 4 („Begriffsbestimmungen“) Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123 ist eine „Dienstleistung“ jede von Art. 57 AEUV erfasste selbständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird, und ein „Dienstleistungserbringer“ jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, sowie jede in einem Mitgliedstaat niedergelassene juristische Person im Sinne von Art. 54 AEUV, die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt.

7 Nach Art. 4 („Begriffsbestimmungen“) Abs. 7 der Richtlinie 2006/123 sind „‚Anforderungen‘ alle Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind oder sich aus der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis, den Regeln von Berufsverbänden oder den kollektiven Regeln, die von Berufsvereinigungen oder sonstigen Berufsorganisationen in Ausübung ihrer Rechtsautonomie erlassen wurden, ergeben; Regeln, die in von den Sozialpartnern ausgehandelten Tarifverträgen festgelegt wurden, sind als solche keine Anforderungen im Sinne dieser Richtlinie“.

(3) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob die in Absatz 2 genannten Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

a) Nicht-Diskriminierung: [D]ie Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Orts des satzungsmäßigen Sitzes darstellen;

b) Erforderlichkeit: [D]ie Anforderungen müssen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;

c) Verhältnismäßigkeit: [D]ie Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein; sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; diese Anforderungen können nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden, die zum selben Ergebnis führen."

…"

B. Rumänisches Recht

a) Gesetz Nr. 160/1998

12. Art. 2 des Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiunii de medic veterinar (Gesetz Nr. 160/1998 über die Organisation und Ausübung des Berufs des Tierarztes, im Folgenden: Gesetz Nr. 160/1998) in neu bekannt gemachter Fassung lautet[8]:

„(1) Der Beruf des Tierarztes wird in Rumänien von Personen ausgeübt, die rumänische Staatsbürger sind und über ein gesetzlich anerkanntes Tierarztdiplom verfügen, sowie von Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz, die über ein Tierarztdiplom, ein Zeugnis oder ein anderes Dokument verfügen, das diese gesetzlich vorgesehene Qualifikation nachweist und das von einer Bildungseinrichtung eines dieser Staaten ausgestellt wurde.

…

(5) Tierärzte, die rumänische Staatsbürger sind und ihren Wohnsitz im Ausland haben, sowie Tierärzte, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz sind und die den Beruf des Tierarztes in Rumänien ausüben, haben dieselben Rechte und Pflichten bezüglich der Ausübung dieses Berufs wie Tierärzte, die Mitglieder der Tierärztekammer sind."

13. Nach Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998 haben Tierärzte die ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb und zur Verwendung biologischer Produkte, parasitenabwehrender Produkte zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln.

14. Nach Art. 9 Buchst. b des Gesetzes Nr. 160/1998 ist es Aufgabe der Tierärztekammer, u. a. die Tierärzte-Satzung zu erarbeiten, deren Bestimmungen für die Ausübung des Tierarztberufs verbindlich sind.

8 *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 289 vom 6. August 1998.

15. Nach Art. 16 des Gesetzes Nr. 160/1998 kann jeder Tierarzt Mitglied der Tierärztekammer werden, der Staatsangehöriger Rumäniens oder eines Mitgliedstaats der Europäischen Union ist und i) rechtmäßig in Rumänien den Beruf des Tierarztes nach Art. 2 dieses Gesetzes ausübt, ii) nicht nach geltendem Recht als der Mitgliedschaft für unwürdig angesehen wird und iii) medizinisch in der Lage ist, den Beruf des Tierarztes auszuüben. Gemäß Art. 17 des Gesetzes Nr. 160/1998 gelten die Anforderungen des Art. 16 jedoch nicht für die Berufsausübung durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz, die in Form der Erbringung von Dienstleistungen erfolgt. In solchen Fällen werden die Staatsangehörigen dieser Staaten in das Register aufgenommen, ohne Mitglieder zu werden.

16. Art. 28 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 160/1998 lautet:

„In Ausübung seines Berufs organisiert sich und arbeitet der zur freien Berufsausübung berechtigte Tierarzt im Rahmen

a) einer Tierarztpraxis in einer der folgenden Formen:

   1. Tierarztpraxis;

   2. tierärztliche Gemeinschaftspraxen;

b) von Gesellschaften …, mit tierärztlichen Tätigkeiten als Hauptgeschäftszweck.“

17. In Art. 32 des Gesetzes Nr. 160/1998 heißt es:

„(1) Das Gründungsdokument von Tierarztpraxen ist die Bescheinigung über die Eintragung im [Register] … Für die Zulassung der Praxis zum Betrieb bedarf es der Bescheinigung über die Eintragung im Register; eine Kopie dieser Bescheinigung wird dem Inhaber ausgehändigt.

(2) Das [Register] wird bei der Tierärztekammer geführt.“

18. Art. 37 des Gesetzes Nr. 160/1998 bestimmt:

„(1) Arzneimittel und parasitenabwehrende Produkte zur tierärztlichen Verwendung werden nur von gesetzlich zugelassenen Veterinärpharmazielagern, Veterinärpharmaziegeschäften und Veterinärapotheken vertrieben.

(2) Biologische Produkte zur tierärztlichen Verwendung werden nur von zugelassenen Veterinärpharmazielagern vertrieben und nur von Tierärzten – zugelassene natürliche oder juristische Personen – im Rahmen der tierärztlichen Tätigkeit verwendet.“

b) Tierärzte-Satzung

19. Art. 1 Buchst. m der von der Tierärztekammer mit ihrem Beschluss Nr. 3/2013 verabschiedeten Tierärzte-Satzung [9] enthält die folgende Begriffsbestimmung:

„[Register] – offizielles und öffentliches, vom Büro der [Tierärztekammer] verwaltetes Dokument mit dem folgenden Inhalt:

– alle in Rumänien zum Betrieb zugelassenen Einrichtungen zur tiermedizinischen Betreuung, gleich ob mit oder ohne Rechtspersönlichkeit;

9 *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 676 vom 16. September 2014.

– Veterinärapotheken und Veterinärpharmaziegeschäfte, wenn ihr Kapital ausschließlich von Tierärzten gehalten wird oder in sonstiger Weise gemäß späterer Gesetzesänderungen zusammengesetzt ist …“

20. Art. 37 der Tierärzte-Satzung lautet:

„(1) Im Fall des Einzelvertriebs von Tierarzneimitteln organisieren sich Tierärzte, die ihren Beruf frei ausüben, ausschließlich als juristische Personen unter Einhaltung der Voraussetzungen des Gesetzes Nr. 160/1998 … und üben ihre Tätigkeit in folgenden zugelassenen tierärztlichen Einrichtungen aus: a) Veterinärpharmaziegeschäfte; b) Veterinärapotheken.

…

(3) Tierärzte, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind und über ein Diplom, ein Zeugnis oder ein anderes Dokument verfügen, das von einer tierärztlichen Bildungseinrichtung dieser Staaten oder eines Drittstaats ausgestellt wurde, eine entsprechende Qualifikation nachweist und gesetzlich als gleichwertig anerkannt ist, können Teilhaber einer veterinärmedizinischen Einrichtung sein, ohne dass sie Mitglied der Tierärztekammer sein oder über eine Bescheinigung über die freie Berufsausübung verfügen müssen.

…“

21. Artikel 38 der Tierärzte-Satzung bestimmt:

„(1) Arzneimittel und parasitenabwehrende Produkte zur tierärztlichen Verwendung werden nach den gesetzlichen Voraussetzungen nur in Veterinärpharmazielagern, Veterinärpharmaziegeschäften und Veterinärapotheken mit veterinärgesundheitlicher Zulassung vertrieben.

(2) Biologische Produkte zur tierärztlichen Verwendung dürfen nur über autorisierte Veterinärpharmazielager auf den Markt gebracht werden.

(3) Arzneimittel, parasitenabwehrende Produkte zur tierärztlichen Verwendung und biologische Produkte zur tierärztlichen Verwendung werden ausschließlich von Tierärzten verwendet und verabreicht, die Inhaber oder Angestellte veterinärmedizinischer Behandlungs- oder Beratungseinrichtungen sind …“

22. Art. 39 der Tierärzte-Satzung lautet:

„Die Bescheinigung zur freien Ausübung des Tierarztberufs … ist ein vom Biroul executiv (Exekutivamt) des Consiliul județean (Kreisrats) bzw. des Munizipiums Bukarest durch die Tierärztekammer auf Antrag des Tierarztes ausgestelltes Dokument, mit dem die Berechtigung erlangt wird, den Beruf des Tierarztes im Rahmen von tierärztlichen Behandlungseinrichtungen und Tierarzneimitteleinrichtungen, die den Einzelvertrieb von Tierarzneimitteln vornehmen, frei auszuüben.“

c) Tiergesundheitsverordnung (TGVO)

23. Mit dem Erlass Nr. 83/2014 vom 22. Juli 2014[10] genehmigte die Behörde die TGVO, welche die Voraussetzungen der Organisation und Arbeitsweise von Tierarzneimitteleinrichtungen und das Verfahren zur veterinärgesundheitlichen Eintragung/Zulassung von Einrichtungen und Tätigkeiten im Bereich der Veterinärpharmazie regelt.

24. Nach Art. 3 Buchst. a der TGVO ist eine „Veterinärapotheke" eine tiermedizinische Einrichtung, die Tiermedizin, Tiernahrung, medizinische Futtermittel und andere Veterinärprodukte, medizinische Instrumente und Geräte, medizintechnische Ausrüstung und Zubehör für Tiere entsprechend den Gesetzen führt und vertreibt. Nach Art. 3 Buchst. h der TGVO, ist ein „Veterinärpharmaziegeschäft" eine tiermedizinische Einrichtung, deren Tätigkeit der Einzelhandel mit verschreibungsfreier Tiermedizin, anderen Veterinärprodukten, medizinischen Instrumenten und Geräten, medizintechnischer Ausrüstung und Zubehör sowie Tiernahrung ist.

25. Art. 11 der TGVO lautet:

„Das Fachpersonal einer Veterinärapotheke setzt sich zusammen aus:

a) Personal mit einer höheren Fachbildung im Bereich Veterinärmedizin;

b) Personal mit einer mittleren Fachbildung im Bereich Veterinärmedizin, Humanmedizin, Pharmazie, Chemie, Biologie;

c) Verwaltungspersonal."

26. Art. 12 der TGVO lautet:

„(1) In einer Veterinärapotheke besteht keine Pflicht zur Beschäftigung von Angestellten mit höherer Fachbildung.

(2) Eine Veterinärapotheke darf nur in Anwesenheit eines Tierarztes betrieben werden, der eine von der Tierärztekammer ausgestellte Bescheinigung zur freien Berufsausübung besitzt.

(3) Die Abgabe von Tierarzneimitteln durch Apotheken erfolgt – ausschließlich in Einzelhandelsmengen – durch das in Art. 11 Buchst. a und b bezeichnete Personal."

27. Nach Art. 14 der TGVO darf das Personal nach Art. 11 Buchst. b seine Tätigkeit nur in Anwesenheit und unter der Anleitung eines Tierarztes durchführen und muss die geltenden Vorschriften zur Tiergesundheit kennen.

28. Art. 23 Abs. 1 und 2 der TGVO enthalten den Vorschriften von Art. 11 Buchst. a bis c sowie Art. 12 Abs. 1 entsprechende Regelungen für das Personal von Veterinärpharmaziegeschäften. Zusätzlich darf nach Art. 23 Abs. 3 ein Veterinärpharmaziegeschäft nur in Gegenwart des in Art. 11 Buchst. b genannten Personals betrieben werden.

29. Nach Art. 24 der TGVO dürfen in Veterinärpharmaziegeschäften nur rezeptfreie Tierarzneimittel, sonstige Produkte zur tierärztlichen Verwendung sowie Tierfutter und -zubehör vertrieben werden. Darüber hinaus ist es nach Art. 25 dieser Verordnung verboten, in Veterinärpharmaziegeschäften immunologische Tiermedizin, verschreibungspflichtige Tiermedizin und medizinische Futtermittel zu verkaufen.

10 *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 541 A vom 22. Juli 2014.

30. Art. 43 Buchst. j der TGVO der lautet:

„Zur Erteilung einer veterinärgesundheitlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Veterinärapotheke muss der gesetzliche Vertreter der Einrichtung bei der zuständigen Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit ein Dossier einreichen, das folgende Dokumente enthält:

…

j) Kopie der Bescheinigung über die Eintragung in das [Register]."

31. Die Anforderungen für Veterinärpharmaziegeschäfte nach Art. 51 Buchst. g der TGVO sind die gleichen wie die für Veterinärapotheken nach Art. 43 Buchst. j.

32. Mit dem Erlass Nr. 31/2015 vom 26. März 2015[11] (im Folgenden: angefochtener Erlass) hob die Behörde Art. 43 Buchst. j und Art. 51 Buchst. g der TGVO auf.

II. Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

33. Nach der Verabschiedung des angefochtenen Erlasses klagte die Tierärztekammer vor dem vorlegenden Gericht auf dessen Nichtigerklärung und begründete dies u. a. damit, dass er gegen Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998 verstoße.

34. Nach Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998 erfordere die tatsächliche ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb von Tierarzneimitteln ein Entscheidungsrecht der Tierärzte, das nicht gegeben sei, wenn sie nur Minderheitseigner wären. Daher hätten sich die Anteile an Gesellschaften, die als Veterinärapotheken oder Veterinärpharmaziegeschäfte eingetragen seien, ausschließlich oder zumindest mehrheitlich in den Händen von eingetragenen Tierärzten zu befinden. Hinsichtlich Art. 1 Buchst. m der Tierärzte-Satzung führt die Tierärztekammer an, sie selbst als die das Register führende Stelle kenne die Situation der Tierärzte in Rumänien am besten, weswegen ihr Möglichkeiten an die Hand gegeben worden seien, um die Einhaltung der Voraussetzungen von Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998 sicherzustellen. Das Erfordernis der ausschließlichen Befugnis sei konkret nie beachtet worden, da die zuständigen Veterinärgesundheitsbehörden inzwischen entsprechende Genehmigungen an Gesellschaften erteilten, in denen der Tierarzt nicht nur nicht Alleininhaber, sondern nicht einmal Mehrheitsteilhaber sei.

35. Dem entgegnet die Behörde, dass das Ministerul Afacerilor Externe (Außenministerium, Rumänien) bei seiner Konsultation im Verfahren zur Verabschiedung der TGVO Bedenken geäußert habe. Es habe vor allem auf einen Meinungsaustausch mit der Europäischen Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit der in Rede stehenden rumänischen Vorschriften, insbesondere des Erfordernisses, dass Tierärzte sämtliche Anteile an Gesellschaften zu halten hätten, die Veterinärapotheken in Rumänien betrieben, mit der Richtlinie 2006/123 Bezug genommen. Die Behörde erwähnte auch die Sicht des Consiliul Concurenței (Wettbewerbsrat, Rumänien), nach der Art. 43 Buchst. j der TGVO eine mögliche Beschränkung des Wettbewerbs auf dem Markt für den Einzelvertrieb von Veterinärprodukten durch Veterinärapotheken darstellen könnte. Angesichts der erhaltenen Stellungnahmen ist die Behörde der Ansicht, dass sich die ausschließliche Befugnis im Sinne von Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998 auf die Tätigkeit des Tierarztes beziehe und nicht auf die Tätigkeit der Einrichtung, in der der Tierarzt tätig sei. Das Gesetz Nr. 160/1998 erlege den Gesellschaften nicht auf, ausschließlich Tierärzte als Teilhaber zu haben, da ein Tierarzt für eine solche Gesellschaft arbeiten könne und somit die Erfüllung der Regelungen zur ausschließlichen Befugnis zur Ausübung der Tätigkeit des Einzelvertriebs und der Verwendung und Verabreichung der streitigen Produkte sicherstellen könne.

11 *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 235 vom 7. April 2015.

36. Als Streithelfer auf Seiten der Behörde sind die Vertreiber u. a. der Ansicht, dass die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften ausschließliche Rechte schafften, durch die die Bedingungen für die Gründung und den Betrieb von Tierarztpraxen, wie auch die Bedingungen für den Handel mit Veterinärprodukten, eingeschränkt würden. Dies verfälsche den Wettbewerb, indem diese Vorschriften die den Händlern nach den Verträgen garantierten Freiheiten verletzten sowie gegen die Art. 67 und 69 [12] der Richtlinie 2001/82 und mehrere weitere Vorschriften verstießen.

37. Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht das Unionsrecht einer nationalen Regelung entgegen, mit der Tierärzten die ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb und zur Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln übertragen wird?

2. Falls eine solche ausschließliche Befugnis mit dem Unionsrecht vereinbar ist: Steht das Unionsrecht dem entgegen, dass eine solche ausschließliche Befugnis auch Einrichtungen, durch die dieser Vertrieb erfolgt, in der Weise betrifft, dass diese Einrichtungen überwiegend oder ausschließlich im Eigentum eines Tierarztes oder mehrerer Tierärzte stehen müssen?

38. Schriftliche Erklärungen sind von der Tierärztekammer, den Vertreibern, der rumänischen Regierung und von der Kommission eingereicht worden. Mit Ausnahme der Tierärztekammer haben diese Parteien in der Sitzung vom 28. Juni 2017 mündlich verhandelt.

III. Würdigung

A. Formale Fragen

1. Behauptete Fehlerhaftigkeit der Vorlageentscheidung

39. Die Vertreiber machen in ihren schriftlichen Erklärungen geltend, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen unzulässig sei, da die vorgelegten Fragen bedeuteten, dass sich der Gerichtshof aussuchen müsse, welche unionsrechtlichen Regelungen hier auszulegen seien. Es sei den Parteien unmöglich, von dieser Auswahlentscheidung Kenntnis zu erlangen oder entsprechende Stellungnahmen abzugeben.

40. Darüber hinaus enthalte das Vorabentscheidungsersuchen nicht die erforderlichen tatsächlichen und rechtlichen Angaben, weshalb sie eine Umformulierung und Vervollständigung anregten.

41. Diese Einwände greifen jedoch nicht durch.

12 Art. 69 Abs. 1 der Richtlinie 2001/82 lautet: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Eigentümer oder Halter von Tieren, die zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzt werden, Nachweise über den Erwerb, den Besitz und die Verabreichung von Tierarzneimitteln an solche Tiere über einen Zeitraum von fünf Jahren nach ihrer Verabreichung erbringen kann, auch wenn das Tier innerhalb dieser fünf Jahre geschlachtet wird."

42. Das vorlegende Gericht führt in seinem Vorabentscheidungsersuchen die unionsrechtlichen Regelungen auf, die es für relevant hält [13]. Das Ersuchen erfüllt insofern die Anforderungen des Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. Im Übrigen wird ein Vorabentscheidungsersuchen nicht dadurch unzulässig, dass der Gerichtshof wohl ermitteln muss, welche Regelungen des Unionsrechts genau im Ausgangsverfahren anzuwenden sind. Die Vertreiber hatten die Gelegenheit, die ihrer Ansicht nach anwendbaren Regelungen zu benennen [14].

43. Zur Notwendigkeit, die Vorlagefragen umzuformulieren oder zu ergänzen, werde ich mich nachstehend in Nr. 55 äußern.

2. Grenzüberschreitender Bezug

44. Die Kommission wirft in ihren Erklärungen die Frage auf, ob es sich im Ausgangsverfahren um eine rein innerstaatliche Angelegenheit handelt, was sie verneint. Auf alle Fälle sei die Richtlinie 2006/123 auch auf rein innerstaatliche Sachverhalte anwendbar.

45. Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof zu prüfen, ob er dafür zuständig ist, sich zur erbetenen Auslegung zu äußern, da er nicht zuständig ist, wenn die Vorschrift des Unionsrechts, um deren Auslegung ersucht wird, offensichtlich nicht anwendbar ist. Das wird regelmäßig der Fall sein, wenn sämtliche maßgeblichen Umstände des Ausgangsverfahrens nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen [15].

46. Ich gehe mit der Kommission davon aus, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen nicht eine rein innerstaatliche Angelegenheit betrifft. Im Ausgangsverfahren begehrt die Tierärztekammer die Nichtigerklärung des angefochtenen Erlasses, durch den bestimmte Formvorschriften im Rahmen der Gründung von Tierarztpraxen abgemildert werden. Im Vorabentscheidungsersuchen wird dargelegt, warum es sich hierbei nicht um eine rein innerstaatliche Angelegenheit handelt. Dabei wird der Meinungsaustausch zwischen Rumänien und der Kommission zu der Frage zusammengefasst, welche möglichen Auswirkungen die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften auf die Ausübung des Tierarztberufs – insbesondere im Wege des Eigentums an Anteilen von in Rumänien zu diesem Zweck gegründeten Gesellschaften – durch Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten haben.

47. Unter diesen Gegebenheiten bin ich der Ansicht, dass das Vorabentscheidungsersuchen genügend Angaben dazu enthält, warum eine Entscheidung des Gerichtshofs über die Auslegung der Freizügigkeitsregelungen des Vertrags für die Entscheidung des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits benötigt wird [16].

48. Vor diesem Hintergrund besteht schon gar keine Notwendigkeit, sich zu dem Hilfsvorbringen der Kommission zu äußern, die Richtlinie 2006/123 sei auch im Fall eines in allen Belangen innerstaatlichen Streits anwendbar [17].

13 Neben den Art. 49, 54 und 55 AEUV nennt das vorlegende Gericht die Art. 1, 66, 67 und 69 der Richtlinie 2001/82, Art. 38 der Richtlinie 2005/36 und die Art. 3, 14 und 15 der Richtlinie 2006/123.

14 Vgl. Urteil vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, Rn. 9).

15 Vgl. Urteil vom 10. September 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, Rn. 25 und 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 Urteil vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 50, 51 und 54 und die dort angeführte Rechtsprechung). In dieser Rechtssache bejahte der Gerichtshof seine Zuständigkeit und äußerte sich daraufhin zur Sache, anstatt das Ersuchen für unzulässig zu erklären.

17 In seinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Trijber und Harmsen (C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:505, Nrn. 51 bis 57) vertrat Generalanwalt Szpunar die Ansicht, dass die Richtlinie 2006/123 auch auf rein innerstaatliche Sachverhalte anwendbar sei. Der Gerichtshof äußerte sich hierzu nicht, da er nicht von einem rein innerstaatlichen Bezug des ihm vorliegenden Sachverhalts ausging, vgl. Urteil vom 1. Oktober 2015, Trijber und Harmsen (C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:641, Rn. 40 bis 42). Vgl. hierzu auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:351, Nr. 36).

B. Zur Beantwortung der Fragen

1. Anwendbare Vorschriften

49. Da im Wortlaut beider Vorlagefragen lediglich das „Unionsrecht“ genannt wird, ist zu klären, ob die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften im Rahmen der Freizügigkeitsregelungen des AEU-Vertrags oder aber nach den Vorschriften der Richtlinie 2006/123 zu bewerten sind [18].

50. In der Rechtssache Rina Services u. a. [19] hat sich der Gerichtshof nicht ausdrücklich zu der Frage geäußert, ob nationale Bestimmungen, die sowohl in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123 als auch in den der Art. 49 und 56 AEUV fallen, nur am Maßstab der Erstgenannten zu messen sind [20]. Jedoch scheint dieses Urteil, vielleicht überraschend, genau zu diesem Ergebnis zu führen. Nach diesem Urteil dürfen Mitgliedstaaten ungeachtet des Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 Art. 52 Abs. 1 AEUV nicht zur Begründung von Ausnahmen von der Richtlinie 2006/123 heranziehen [21].

51. Aus diesem Urteil kann demnach abgeleitet werden, dass die vorliegenden Fragen anhand der Richtlinie 2006/123 zu beantworten sind.

52. Des Weiteren sind zwar „Gesundheitsdienstleitungen“ nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der Richtlinie 2006/123 von deren Anwendungsbereich ausgenommen, doch sind – wie die Kommission angemerkt hat – „Gesundheitsdienstleistungen“ nach dem 22. Erwägungsgrund der Richtlinie Dienstleistungen, die von Angehörigen eines Berufs im Gesundheitswesen gegenüber Patienten erbracht werden, um deren Gesundheitszustand zu beurteilen, zu erhalten oder wiederherzustellen [22]. Da dies bei der Erbringung von Veterinärdienstleistungen nicht der Fall ist, bleibt die Richtlinie 2006/123 nach ihrem Art. 2 Abs. 1 im Ausgangsverfahren anwendbar.

53. Ich weise in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die genannten Gesichtspunkte einer gleichzeitigen Anwendung von Art. 63 AEUV nicht entgegenstehen. Diese Vorschrift betrifft Direktinvestitionen in Form von Beteiligungen an Unternehmen durch den Besitz von Aktien, die die Möglichkeit verschaffen, sich tatsächlich an der Verwaltung dieser Gesellschaft und deren Kontrolle zu beteiligen, sowie Portfolioinvestments [23]. Sollten jedoch die fraglichen rumänischen Vorschriften einschränkende Auswirkungen auf den freien Kapitalverkehr haben, so wären diese die unvermeidliche Konsequenz einer eventuellen Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und rechtfertigten keine eigenständige Prüfung im Hinblick auf Art. 63 AEUV [24]. Es leuchtet ein, dass dies angesichts des Urteils Rina Services u. a. [25] auch für Belastungen gelten muss, die nicht direkt im Rahmen des Art. 49 AEUV festgestellt werden, sondern im Rahmen der Richtlinie 2006/123.

54. Aus den genannten Gründen werde ich mich bei meiner folgenden Prüfung einzig auf die Regelungen der Richtlinie 2006/123 stützen.

18 Nach ihrem Art. 1 („Gegenstand“) Abs. 1 enthält die Richtlinie 2006/123 „allgemeine Bestimmungen, die bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen“. In den dann folgenden Kapiteln III und IV werden Regelungen zur Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer und zum freien Dienstleistungsverkehr getroffen.

19 Urteil vom 16. Juni 2015, Rina Services u. a. (C-593/13, EU:C:2015:399).

20 Vgl. jedoch die Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Rina Services u. a. (C-593/13, EU:C:2015:159, Nr. 23), der dies bejaht.

21 Urteil vom 16. Juni 2015, Rina Services u. a. (C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 23, 24 und 36 bis 40).

22 Vgl. hierzu Urteil vom 11. Juli 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, Rn. 34 bis 39).

23 Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung). Portfolioinvestments zeichnen sich dadurch aus, dass auf dem Kapitalmarkt Wertpapiere allein in der Absicht einer Geldanlage erworben werden, ohne auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss nehmen zu wollen.

24 Urteil vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972 Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Urteil vom 16. Juni 2015, Rina Services u. a. (C-593/13, EU:C:2015:399).

2. Zur ersten Frage

55. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht Aufschluss über die Frage erlangen, ob die Richtlinie 2006/123 nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, nach denen Tierärzte die ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung von biologischen Produkten zur tierärztlichen Verwendung, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und Tierarzneimitteln haben.

a) Vorliegen einer zu prüfenden Anforderung: Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123

56. Indem sie den Vertrieb und die Nutzung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und Tierarzneimitteln auf Tierärzte beschränken, gehören die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften, insbesondere Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998, eindeutig zu den Arten von Anforderungen, die nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123 zu prüfen sind [26]. Dies wird von der rumänischen Regierung nicht bestritten.

57. Diese Vorschriften verleihen Tierärzten schlicht ein Monopol zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung der streitigen Produkte.

58. Ändert der Verweis in Art. 15 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123 erstens auf die Richtlinie 2005/36 und zweitens auf andere Unionsrechtsakte – wie die Richtlinie 2001/82 – etwas an dieser Einschätzung? Die Tierärztekammer scheint dieser Auffassung zu sein.

59. Ich hingegen halte dies nicht für gegeben.

60. Zunächst rechtfertigt keine der in der Vorlageentscheidung genannten Vorschriften der Richtlinie 2005/36 eine exklusive Behandlung. Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 harmonisiert lediglich Anforderungen an die tierärztliche Ausbildung und im Besonderen die Kenntnisse, die diese Berufsangehörigen haben müssen. Den Einzelvertrieb, die Verwendung und die Verabreichung der streitigen Produkte auf Tierärzte beschränkt er jedoch nicht.

61. Ferner verpflichtet Art. 66 der Richtlinie 2001/82 zwar die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Tierarzneimittel im Einzelhandel nur von Personen angeboten werden, die hierfür über eine Genehmigung nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats verfügen, in dem die Tierarzneimittel verkauft werden, verlangt aber nicht, dass es sich bei diesen Personen nur um Tierärzte handeln dürfe.

62. Darüber hinaus ist der Hinweis auf strengere einzelstaatliche Vorschriften für die Abgabe von Tierarzneimitteln in Art. 67 der Richtlinie 2001/82 hier ohne Folgen. Bei dieser Vorschrift geht es nämlich um den Erwerb durch Endverbraucher solcher Erzeugnisse und nicht um die Befugnis, die fragliche Tätigkeit auf Tierärzte zu beschränken.

63. Ich schließe daraus, dass die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften eine Anforderung darstellen, die nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123 zu prüfen ist. Es bleibt zu prüfen, ob diese Anforderung die in Art. 15 Abs. 3 dieser Richtlinie aufgeführten Bedingungen erfüllt.

26 Vgl. betreffend Art. 49 AEUV in Bezug auf gleichartige Vorschriften zu Apotheken Urteile vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a. (C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 24) und Kommission/Italien (C-531/06, EU:C:2009:315, Rn. 45 und 47).

b) Vereinbarkeit mit Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123

64. Nach Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 haben die Mitgliedstaaten zu prüfen, ob die Anforderungen in ihren Rechtsordnungen, auf die Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie verweist, a) nicht diskriminierend, b) erforderlich und c) verhältnismäßig sind.

65. Auch wenn diese Bestimmung erkennbar den Versuch einer Kodifizierung der Gebhard-Rechtsprechung [27] darstellt, scheint doch aus dem Wortlaut des Art. 15 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2006/123 zu folgen, dass auch indirekt diskriminierende Anforderungen nicht gerechtfertigt sind. Das geht wohl weiter als die Anforderungen nach dieser Rechtsprechung [28]. Unabhängig davon sind Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten berechtigt, sich in Rumänien als Tierärzte niederzulassen, wodurch sie das Recht zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung der streitigen Produkte erwerben. Es wird im Ausgangsverfahren auch nicht behauptet, dass die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften trotz ihrer unterschiedslosen Anwendbarkeit rumänische Staatsangehörige begünstigten.

66. Zu der Frage, ob die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, führt die rumänische Regierung an, sie seien zum Schutz der Volksgesundheit erforderlich [29]. Im Übrigen verweist sie auf den zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/82, wonach „[a]lle Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Herstellung und des Vertriebes von Tierarzneimitteln … in erster Linie dem Schutz der Volksgesundheit dienen [müssen]“.

67. Aber steht es der rumänischen Regierung wirklich frei, sich selbst dann auf den Schutz der Volksgesundheit zu berufen, wenn die streitigen Produkte nicht für den direkten menschlichen Gebrauch bestimmt sind? Vor dem Hintergrund, dass die Erbringung von Veterinärdienstleistungen keine „Gesundheitsdienstleistungen“ nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der Richtlinie 2006/123 darstellen, ist dies eine zentrale Frage.

68. Ich neige allerdings dazu, diese Frage zu bejahen.

69. Tatsächlich ist die Frage, welche Dienstleistungen von Richtlinie 2006/123 umfasst sind, von der Frage zu unterscheiden, auf welche zwingenden Gründe sich ein Mitgliedstaat berufen darf, um eine Anforderung nach Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass Art. 15 Abs. 3 Buchst. b dieser Richtlinie keine Beschränkung der zwingenden Gründe enthält, auf die sich die Mitgliedstaaten berufen können. Daher besteht kein Widerspruch zu der vom Gerichtshof im Urteil Rechtssache Rina Services u. a. vertretenen Auffassung [30].

27 Urteil vom 30. November 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, Rn. 37).

28 Diesbezüglich ist der 65. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123 nicht eindeutig.

29 Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2010, Kommission/Frankreich (C-89/09, EU:C:2010:772, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die rumänische Regierung stellt an anderer Stelle ihrer Erklärungen einen impliziten Zusammenhang zwischen dem Schutz der Volksgesundheit und dem der Tiergesundheit her.

30 Urteil vom 16. Juni 2015, Rina Services u. a. (C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 40).

70. Im Übrigen belegen – wie die rumänische Regierung dargetan hat – zahlreiche Unionsrechtsakte aus auf der Hand liegenden Gründen einen Zusammenhang zwischen Tiergesundheit und/oder Tierschutz und Volksgesundheit. Dies ist insbesondere der Fall auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit, wo der Zusammenhang zwischen Tier- und Volksgesundheit möglicherweise am engsten ist [31]. Die Gewährleistung einer sicheren und qualitativ hochwertigen Versorgung mit Tierarzneimitteln durch einen Mitgliedstaat scheint mir ein rechtmäßiges Ziel zu sein [32].

71. Zu prüfen bleibt demnach, ob diese Vorschriften i) geeignet sind, das Erreichen des Ziels des Schutzes der Volksgesundheit zu gewährleisten, ii) nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, und iii) nicht durch weniger einschränkende Maßnahmen mit gleicher Wirksamkeit ersetzt werden können.

72. Dabei ist es einerseits Sache der Mitgliedstaaten, zu entscheiden, auf welchem Niveau sie den Gesundheitsschutz sicherstellen wollen und wie dieses Niveau erreicht werden soll. Da dieses Niveau sich von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden kann, ist den Mitgliedstaaten ein Wertungsspielraum zuzuerkennen [33].

73. Andererseits haben die betreffenden Mitgliedstaaten die erforderlichen Beweise mit Hilfe statistischer Daten, auf einzelne Punkte beschränkter Daten oder anderer Mittel beizubringen, die bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind und dass es nicht möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die die Freizügigkeit, und ebenso die Richtlinie 2006/123, weniger einschränken [34].

74. Es scheint klar, dass die zur Umsetzung von Art. 66 der Richtlinie 2001/82 erlassenen in Rede stehenden rumänischen Vorschriften geeignet sind, das Erreichen des Ziels des Schutzes der Volksgesundheit zu gewährleisten. Eine Beschränkung des Rechts zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung der streitigen Produkte auf Tierärzte ist eine Möglichkeit, um sicherzustellen, dass die verschriebene und abgegebene Menge an Tiermedizin sich gemäß Art. 67 der Richtlinie 2001/82 auf die für die betreffende Behandlung oder Therapie erforderliche Mindestmenge beschränkt. In diesem Zusammenhang ist, wie die Tierärztekammer im Wesentlichen vorbringt, darauf hinzuweisen, dass die übermäßige Verschreibung von verschreibungspflichtiger Tiermedizin, wie etwa Antibiotika, ernsthafte Probleme für die Volksgesundheit mit sich bringt [35]. Diese Besorgnis wird auf Unionsebene geteilt [36].

31 Vgl. beispielsweise den fünften Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. 2004, L 191, S. 1), wonach „Tiergesundheit und Tierschutz … wichtige Faktoren für die Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln, für die Verhütung der Ausbreitung von Tierkrankheiten und für eine humane Behandlung von Tieren“ sind. Außerdem sind nach Art. 67 Buchst. a der Richtlinie 2001/82 Arzneimittel für Tiere, die zur Lebensmittelerzeugung genutzt werden, nur gegen Verschreibung erhältlich. Tatsächlich sollten nach dem 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Änderung der Richtlinie 2001/82/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel (ABl. 2004, L 136, S. 58) „[Tiera]rzneimittel nur unter Bedingungen eingesetzt werden, die Gewähr dafür bieten, dass die erzeugten Lebensmittel hinsichtlich möglicher Rückstände solcher Arzneimittel für die Verbraucher unbedenklich sind“..

32 Vgl. in Bezug auf Humanarzneimittel Urteil vom 19. Oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, Rn. 34).

33 Vgl. Urteil vom 19 Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a. (C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, Rn. 35 und 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 Vgl. u. a. „World Economic Forum, Global Risks 2013, Eighth Edition“, S. 28 ff. (S. 31), wonach „Antibiotika weltweit in der Viehzucht und in Aquakulturen übermäßig verwendet werden (z. B. zur Wachstumsförderung). Durch Kontakt mit den Tieren, die Nahrungskette und durch Abwasser können resistente Bakterien von diesen Einrichtungen auf Menschen übertragen werden, wie auch über Abwasser aus Krankenhäusern und pharmazeutischen Produktionsanlagen“.

36 Vgl. u. a. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Dezember 2012 zu dem Thema „Das Problem der Mikroben – die steigende Gefahr der Resistenz gegen antimikrobielle Wirkstoffe“ (2012/2041 [INI]), in der nach der Feststellung in Buchst. K, dass „zwischen dem Einsatz antimikrobieller Wirkstoffe bei Tieren und der Resistenzausbreitung beim Menschen ein eindeutiger Zusammenhang besteht“, die Kommission in Nr. 19 aufgefordert wird, „die Voraussetzungen für die Verschreibung und den Vertrieb antimikrobieller Mittel zu prüfen, um zu untersuchen, ob Vorgehensweisen bei der human- und veterinärmedizinischen Gesundheitspflege unter Umständen zu einer übermäßigen Verschreibung, einer übermäßigen Nutzung oder einem Missbrauch antimikrobieller Mittel führen“.

75. Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, ob die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften über das hinausgehen, was zum Schutz der Volksgesundheit erforderlich ist, und ob sie nicht durch weniger einschränkende Maßnahmen mit gleicher Wirksamkeit ersetzt werden können.

76. Diese Frage kann eindeutig das vorlegende Gericht selbst am besten beantworten [37].

77. Dies vorausgeschickt werde ich nun ausführen, warum meiner Ansicht nach das im Ausgangsverfahren in Rede stehende gesetzliche Monopol unverhältnismäßig ist.

78. In der mündlichen Verhandlung hat die rumänische Regierung angegeben, dass der Erwerb der streitigen Produkte eine tierärztliche Verschreibung voraussetze. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, diese Aussage vor dem Hintergrund zu prüfen, dass die im Rahmen des Ausgangsverfahrens vorgebrachten Argumente kein gesetzliches Monopol für nicht verschreibungspflichtige Produkte rechtfertigen [38].

79. Davon unabhängig ist nicht einsichtig, warum es unabdingbar sein soll, dass Tierärzte, sowohl über die *alleinige* Befugnis, die streitigen Produkte zu verschreiben, als auch über die ausschließliche Befugnis zu deren Einzelvertrieb verfügen. Insbesondere ist es, worauf die Kommission in der mündlichen Verhandlung hingewiesen hat, denkbar, es anderen angemessen qualifizierten Personen zu erlauben, die streitigen Produkte zu verkaufen, wie etwa Apothekern oder anderen Personen mit einer fortgeschrittenen beruflichen Ausbildung in Pharmazie. Hierauf hat die rumänische Regierung in der mündlichen Verhandlung erwidert, dass der Beruf des Veterinärapothekers in Rumänien nicht geregelt sei. Außerdem erhielten Tierärzte gemäß dem Ausbildungsprogramm, dem sie sich nach Art. 38 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 in Verbindung mit Nr. 5.4.1 ihres Anhangs V zu unterziehen hätten, eine pharmazeutische Ausbildung und besäßen demnach die erforderlichen Fertigkeiten für den Verkauf der streitigen Produkte. Auch wenn dem zuzustimmen ist, hat die rumänische Regierung doch nicht erklären können, warum diese Ausbildung Tierärzte von „normalen“ Apothekern unterscheidet, die ebenfalls in Pharmazie ausgebildet wurden. In diesem Zusammenhang würde es, obwohl auch Apotheker ein privates Interesse daran haben, im Zusammenhang mit dem Verkauf von Tierarzneimitteln Gewinne zu erwirtschaften, helfen, dieses Interesse zu zügeln, wenn auch unabhängigen Dritten der Einzelvertrieb dieser Produkte nach Vorlage einer tierärztlichen Verschreibung erlaubt würde [39].

80. Auch besteht kein unmittelbar erkennbares Risiko, dass eine übermäßige Einnahme oder falsche Verwendung von Tierarzneimitteln zu einer Verschwendung finanzieller Mittel der betreffenden Krankenversicherungsträger führen könnte [40]. Vielmehr sollten die Endverbraucher, da normalerweise sie den Kauf solcher Produkte finanzieren müssen (entweder durch den Abschluss einer privaten Tierkrankenversicherung oder aus eigener Tasche), frei zwischen dem Kauf dieser Produkte bei einem Tierarzt oder über einen anderen geeigneten Einzelhandelsvertriebsweg wählen können.

81. Vor diesem Hintergrund hat die rumänische Regierung meines Erachtens der ihr nach der oben in Nr. 73 angeführten Rechtsprechung obliegenden Beweislast nicht genügt.

37 Vgl. z. B. Urteil vom 21. Juni 2012, Susisalo u. a. (C-84/11, EU:C:2012:374, Rn. 42).

38 Vgl. entsprechend Urteil vom 11. Dezember 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, Rn. 112).

39 Vgl. Urteil vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a. (C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 37).

40 Im Gegensatz zur Lage bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln für den unmittelbaren menschlichen Gebrauch, vgl. Urteile vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a. (C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 33) und Kommission/Italien (C-531/06, EU:C:2009:315, Rn. 57).

82. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass bei zutreffender Auslegung von Art. 15 der Richtlinie 2006/123 nationale Vorschriften, nach denen Tierärzten eine ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung von biologischen Produkten zur tierärztlichen Verwendung, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und Tierarzneimitteln zuerkannt wird, nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 15 Abs. 3 Buchst. c dieser Richtlinie entsprechen, sofern diese Vorschriften:

– sich auch auf Produkte beziehen, für die es keiner veterinärmedizinischen Verschreibung bedarf, oder

– Personen mit einer pharmazeutischen Berufsausbildung, die keine Tierärzte sind, nicht die Befugnis zum Einzelvertrieb solcher Produkte – wenn nötig entsprechend den Anweisungen einer von einem Tierarzt ausgestellten veterinärmedizinischen Verschreibung, falls der Erwerb von einer solchen Verschreibung abhängt – einräumen.

Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies im Ausgangsverfahren der Fall ist.

3. Zur zweiten Frage

83. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie 2006/123 nationalen Regelungen wie den in Rede stehenden rumänischen Vorschriften im Ausgangsverfahren entgegensteht, die nicht nur vorsehen, dass Tierärzte die ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung der streitigen Produkte haben, sondern auch, dass die Einrichtungen, durch die diese Produkte vertrieben werden, überwiegend oder ausschließlich im Eigentum eines Tierarztes oder mehrerer Tierärzte stehen müssen.

84. Aus der Formulierung dieser – hilfsweise gestellten – Frage ergibt sich, dass der Gerichtshof sie nur zu beantworten braucht, falls er die erste Vorlagefrage bejaht. Meiner Ansicht nach sind die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften, so wie sie dem Gerichtshof vorgelegt wurden, nicht mit der Richtlinie 2006/123 vereinbar. Aus Gründen der Vollständigkeit werde ich jedoch meine Ansicht zur zweiten Frage darlegen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Ausführungen in den Nrn. 55 bis 82 auch für die Beurteilung dieser Frage von Belang sind.

85. In ihren Erklärungen nennt die Kommission zwei Anforderungen, die sich aus den in Rede stehenden rumänischen Vorschriften ergeben. Erstens die Anforderung, dass Veterinärapotheken und Veterinärpharmaziegeschäfte nur juristische Personen sein dürfen. Zweitens eine Anforderung, dass deren Gesellschaftskapital ausschließlich (nicht überwiegend) im Eigentum von Tierärzten stehen muss.

86. Die zweite Vorlagefrage bezieht sich jedoch nicht auf die Art der Rechtspersönlichkeit – juristisch oder natürlich – der Einrichtungen, durch die diese Produkte vertrieben werden. Ich werde dieses Thema daher nicht behandeln, weil es von der Vorlagefrage nicht erfasst wird [41].

41 Vgl. z. B. Urteil vom 18. Juli 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi und Autorità garante della concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, Rn. 31).

87. Im Kern betrifft eine Anforderung, nach der die streitigen Produkte durch Veterinärapotheken oder Veterinärpharmaziegeschäfte verkauft werden müssen, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum eines Tierarztes oder mehrerer Tierärzte stehen [42], die Beteiligung an den „Gesellschaften“ oder, in diesem Fall, an den Einzelhandelseinrichtungen. Eine solche Anforderung ist im Rahmen des Art. 15 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 fragwürdig.

88. Für die Beantwortung der Frage, ob diese Anforderung den Bedingungen von Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 entspricht, geben meine Ausführungen zur ersten Vorlagefrage schon die Richtung vor – vor allem im Hinblick darauf, ob ein zwingender Grund des Allgemeininteresses vorliegt.

89. Dies vorausgeschickt zeigt die Rechtsprechung, wie ich an anderer Stelle dargelegt habe, dass der Gerichtshof, zu Recht, misstrauisch ist, wenn Mitgliedstaaten in Form einer ins Einzelne gehenden Regelung bestimmter Marktstrukturen oder Wettbewerbsverhältnisse in die Niederlassungsfreiheit u. a. unter dem Vorwand eingreifen, dass eine hohe Dienstleistungsqualität für Kunden und Verbraucher sichergestellt werden solle [43]. Mir scheint, dass Beschränkungen hinsichtlich des Eigentums und/oder der Wirtschaftsstruktur von Unternehmen in die gleiche Kategorie fallen und mit einer gesunden Portion Skepsis betrachtet werden sollten.

90. In ihren Erklärungen nimmt die Kommission den grundsätzlichen Standpunkt ein, dass der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren die angefochtene Eigentumsanforderung nicht in gleichem Maße rechtfertigen könne wie der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen.

91. Diese Aussage ist wohl eher von philosophischer denn von praktischer Relevanz. Natürlich hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass unter den von den Verträgen geschützten Interessen die Gesundheit und das Leben von Menschen den höchsten Rang einnehmen [44]. Ich sehe jedoch keinen Anlass für den Gerichtshof, festzulegen, in welchem Maße die Gesundheit und das Leben von Menschen wichtiger sind als die Gesundheit und das Leben von Tieren. Angesichts der jüngsten Grundsatzerklärung der Kommission selbst erscheint dieser Standpunkt darüber hinaus auch leicht verwirrend [45].

92. Tatsächlich besteht, wie oben in den Nrn. 70 und 74 ausgeführt, zwischen dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und dem von Tieren ein Zusammenhang.

93. Zweitens erkennt die Kommission mit ihrer Aussage, die therapeutischen Wirkungen von Tierarzneimitteln seien „in erster Linie“ auf Tiere ausgerichtet und ihre fehlerhafte oder unnötige Verwendung schädige Menschen „nicht direkt“, sekundäre, indirekte Auswirkungen auf Menschen an. Anders gesagt ist es allgemein anerkannt, dass der Schutz der (menschlichen) öffentlichen Gesundheit auch hier von Bedeutung ist.

42 Dies scheint sich aus Art. 32 des Gesetzes Nr. 160/1998 in Verbindung mit dessen Art. 37 Abs. 1, aus Art. 1 Buchst. m sowie Art. 37 Abs. 1 der Tierärzte-Satzung sowie aus Art. 43 Buchst. j und Art. 51 Buchst. g TGVO zu ergeben, bevor sie durch den angefochtenen Erlass aufgehoben wurden.

43 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:351, Nrn. 73 und 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Vgl. Urteil vom 19. Oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 29. Juni 2017 über einen Europäischen Aktionsplan zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen im Rahmen des Konzepts „Eine Gesundheit“ (COM[2017] 339 final), in dem die Kommission feststellt (S. 3), dass mit dem Begriff „Eine Gesundheit“ ein „Konzept beschrieben [wird], mit dem anerkannt wird, dass menschliche und tierische Gesundheit miteinander zusammenhängen, dass Krankheiten vom Menschen auf Tiere und umgekehrt übertragen werden und deshalb bei beiden bekämpft werden müssen. Das ‚Eine-Gesundheit‘-Konzept umfasst auch die Umwelt, die einen weiteren Verbindungspunkt zwischen Mensch und Tier und ebenfalls eine potenzielle Quelle neuer resistenter Mikroorganismen darstellt. Dieser Begriff ist weltweit anerkannt, da er in der EU und in der Politischen Erklärung der Vereinten Nationen zu antimikrobiellen Resistenzen von 2016 weitgehend verwendet wird.“

94. Drittens kann es, wenn eine Ungewissheit hinsichtlich des Vorliegens oder der Bedeutung der Gefahren für die menschliche Gesundheit bleibt, Mitgliedstaaten aus Gründen des Vorsorgeprinzips erlaubt sein, Schutzmaßnahmen in Bezug auf Tierarztpraxen zu treffen, ohne warten zu müssen, bis der Beweis für das tatsächliche Bestehen dieser Gefahren für Menschen vollständig erbracht ist.

95. Dementsprechend sollte der Gerichtshof – anstatt sich dieser eher theoretischen Frage zuzuwenden – sein Augenmerk schlicht darauf richten, ob die angeführten Zwecke die Mittel rechtfertigen, d. h., ob der Schutz der Volksgesundheit eine Beschränkung des Eigentums an den Einrichtungen rechtfertigt, die die streitigen Produkte im Einzelhandel vertreiben.

96. Ohne den Schwellenwert klar zu benennen, wird in der Vorlageentscheidung darauf hingewiesen, dass sich die Kommission und die rumänische Regierung über die Möglichkeit einer Herabsetzung des Kapitalanteils an einer Veterinärapotheke oder eines Veterinärpharmaziegeschäfts ausgetauscht haben, der nach den in Rede stehenden rumänischen Vorschriften von Tierärzten gehalten werden muss [46]. Ich muss jedoch zugeben, dass es nach der mündlichen Verhandlung äußerst unklar ist, wo dieser Schwellenwert liegt, da die Ansichten der Parteien hinsichtlich der Auslegung des nationalen Rechts auseinandergingen. Die Beurteilung dieser Frage ist eindeutig Sache des nationalen Gerichts. Bei den folgenden Ausführungen ist dies daher zu berücksichtigen.

97. Die Parteien wurden aufgefordert, ihre Ansicht zum Urteil Kommission/Frankreich zu äußern, in dem der Gerichtshof eine Klage teilweise abgewiesen hat, in der die Feststellung begehrt wurde, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus (dem jetzigen) Art. 49 AEUV verstoßen hat, dass sie Rechtsvorschriften beibehalten hat, nach denen der Anteil am Kapital einer Gesellschaft zur Ausübung eines freien Berufs mit beschränkter Haftung, die Labore für biomedizinische Analysen betreibt, der von Nichtbiologen gehalten werden darf, und damit die Stimmrechte solcher Personen in einer solchen Gesellschaft auf höchstens ein Viertel begrenzt war. Im Einzelnen hat der Gerichtshof befunden, dass die in diesen Vorschriften liegenden Beschränkungen verhältnismäßig und aus Gründen der Gesundheit der Bevölkerung gerechtfertigt seien [47]. Der Gerichtshof hat bei seiner Beurteilung entscheidend darauf abgestellt, dass die Grenze von 25 % für das Halten von Geschäftsanteilen durch Nichtbiologen Biologen erlaubte, einen sicheren Einfluss auf die wichtigsten Entscheidungen zu haben – d. h., die Kontrolle zu behalten [48].

98. Hier keinen Verstoß gegen Art. 49 AEUV zu sehen, ist meines Erachtens Ausdruck übermäßiger Zurückhaltung des Gerichtshofs. Dies könnte mit der anscheinend einzigartigen und zentralen Rolle von Biologen in der französischen Gesundheitsversorgung zusammenhängen [49]. Ich bin nicht sicher, ob sich dies auch von Tierärzten sagen lässt. Tatsächlich vertritt nicht einmal die rumänische Regierung eine solch enge Auslegung ihres eigenen Rechts [50].

99. Daher bin ich der Ansicht, dass die in Rede stehenden rumänischen Vorschriften selbst dann über das Notwendige hinausgehen, wenn die Eigentumsanforderung dahin ausgelegt wird, dass sie lediglich eine Mehrheitsbeteiligung von Tierärzten an Veterinärapotheken und Veterinärpharmaziegeschäften verlangt.

46 Diese Möglichkeit deutet sich auch in Art. 1 Buchst. m der Tierärzte-Satzung an, wonach Veterinärapotheken und Veterinärpharmaziegeschäfte anzugeben haben, „wenn ihr Kapital ausschließlich von Tierärzten gehalten wird *oder in sonstiger Weise gemäß späterer Gesetzesänderungen zusammengesetzt ist*“ (Hervorhebung nur hier).

47 Urteil vom 16. Dezember 2010, Kommission/Frankreich (C-89/09, EU:C:2010:772). Aus Rn. 78 dieses Urteils ergibt sich außerdem, dass Nichtbiologen mehr als 25 % des Kapitals von Kommanditgesellschaften auf Aktien halten durften, die biomedizinische Analysen betreiben.

48 Ebd. (Rn. 68 und 78).

49 Ebd. (Rn. 29 und 56). Optikern wird nicht derselbe Status zuerkannt, vgl. Urteil vom 21. April 2005, Kommission/Griechenland (C-140/03, EU:C:2005:242, Rn. 35 und 36).

50 Hinzufügen möchte ich, dass die rumänische Regierung auf Nachfrage zu diesem Thema ausgeführt hat, ihre Ansicht zur zweiten Vorlagefrage hänge von einer Bejahung der ersten Vorlagefrage ab. Sie hat jedoch nicht erläutert, warum die Möglichkeit des Verzichts auf die Eigentumsanforderung mit der Aufrechterhaltung der ausschließlichen Befugnis von Tierärzten zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung der streitigen Produkte in Zusammenhang stehe.

100. Erstens kann dieses Erfordernis nämlich nicht mit der Notwendigkeit des Schutzes der beruflichen Unabhängigkeit der Tierärzte gerechtfertigt werden [51]. Zuzugeben ist, dass der Gerichtshof das Bestehen einer tatsächlichen Gefahr anerkannt hat, dass Personen, die nicht Angehörige eines bestimmten Gesundheitsberufs sind, entsprechende Unternehmen kontrollieren, da sie versucht sein könnten, auf wirtschaftlich weniger einträgliche Aufgaben zu verzichten und/oder die von ihnen geleistete Beratung zu reduzieren [52]. In der vorliegenden Rechtssache jedoch, und zusätzlich zu meinen Ausführungen oben in Nr. 79, hindert auch Tierärzte nichts daran, genauso zu handeln, da sie die alleinige Befugnis haben, Tierarzneimittel zu verschreiben. Die bloße Aussicht von berufsständischen Disziplinarverfahren ist zwar unbestreitbar eine Art Schutz, beseitigt aber nicht das Risiko.

101. Zweitens lässt eine Verpflichtung, nach der Tierärzte alle oder die Mehrzahl der Anteile an Veterinärapotheken oder Veterinärpharmaziegeschäften halten müssen, nicht den Schluss darauf zu, dass u. a. weniger und wirksamere Tiermedizin verschrieben würde oder dass Kunden und Patienten besser beraten würden. Insoweit folgt schon aus Art. 12 Abs. 2 der TGVO in Verbindung mit deren Art. 24 und 25, dass verschreibungspflichtige Tierarzneimittel nur in Veterinärapotheken in Anwesenheit und unter Aufsicht eines Tierarztes verkauft werden dürfen. Was nicht verschreibungspflichtige Veterinärprodukte angeht – die auch in Veterinärpharmaziegeschäften verkauft werden dürfen – ist nach Art. 23 Abs. 3 der TGVO die Anwesenheit zumindest von Angestellten mir höherer Fachbildung erforderlich. Es gibt demnach für mich keine Anhaltspunkte dafür, dass die angefochtene Eigentumsanforderung gegenüber den ohnehin anzuwendenden Vorschriften irgendeinen Mehrwert hätte.

102. Demnach schlage ich vor, die zweite Vorlagefrage dahin zu beantworten, dass Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 bei zutreffender Auslegung den Vorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, die nicht nur vorsehen, dass Tierärzte die Befugnis haben, Produkte zu verschreiben, für die eine veterinärmedizinische Verschreibung erforderlich ist, sowie über die ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung solcher Produkte verfügen, sondern die auch vorschreiben, dass die Einrichtungen, durch die diese Produkte vertrieben werden, überwiegend oder ausschließlich im Eigentum eines Tierarztes oder mehrerer Tierärzte stehen müssen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies im Ausgangsverfahren der Fall ist.

IV. Ergebnis

103. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die in der Rechtssache C-297/16 von der Curtea de Apel Bucureşti (Berufungsgericht Bukarest, Rumänien) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Bei zutreffender Auslegung steht Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt nationalen Vorschriften entgegen, durch die Tierärzten eine ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung von biologischen Produkten zur tierärztlichen Verwendung, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und Tierarzneimitteln zuerkannt wird, sofern diese Vorschriften:

   – sich auch auf Produkte beziehen, für die es keiner veterinärmedizinischen Verschreibung bedarf, oder

51 Die Tierärztekammer gibt lediglich an, dass 2014 von der Behörde 543 Veterinärapotheken überprüft und gegenüber 112 von ihnen eine Strafe für Regelverletzungen verhängt worden seien, ohne zu erklären, welches Risiko auch Angehörige anderer Berufe umfassende Eigentumsregelungen für die Unabhängigkeit der Tierärzte darstellen würden. Die fehlende Relevanz dieses Umstands wird auch dadurch unterstrichen, dass die Tierärztekammer im Weiteren darlegt, dass keiner der 112 Fälle zu einem Disziplinarverfahren geführt hat.

52 Urteil vom 16. Dezember 2010, Kommission/Frankreich (C-89/09, EU:C:2010:772, Rn. 82).

– Personen mit einer pharmazeutischen Berufsausbildung, die keine Tierärzte sind, nicht die Befugnis zum Einzelvertrieb solcher Produkte – wenn nötig entsprechend den Anweisungen einer von einem Tierarzt ausgestellten veterinärmedizinischen Verschreibung, falls der Erwerb von einer solchen Verschreibung abhängt – einräumen.

Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies im Ausgangsverfahren der Fall ist.

2. Bei zutreffender Auslegung steht Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 Vorschriften eines Mitgliedstaats entgegen, die nicht nur vorsehen, dass Tierärzte die Befugnis haben, Produkte zu verschreiben, für die eine veterinärmedizinische Verschreibung erforderlich ist, und über die ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb, zur Verwendung und zur Verabreichung solcher Produkte verfügen, sondern die auch vorschreiben, dass die Einrichtungen, durch die diese Produkte vertrieben werden, überwiegend oder ausschließlich im Eigentum eines Tierarztes oder mehrerer Tierärzte stehen müssen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies im Ausgangsverfahren der Fall ist.