Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 21. rujna 2017.[1]

Predmet C-297/16

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Curtea de Apel Bucureşti (Žalbeni sud, Bukurešt, Rumunjska))

„Članak 49. UFEU-a - Direktiva 2001/82/EZ - Veterinarsko-medicinski proizvodi - Direktiva 2005/36/EZ - Osposobljavanje veterinara - Direktiva 2006/123/EZ - Usluge na unutarnjem tržištu - Nacionalna pravila koja pravo maloprodaje, uporabe i primjene veterinarsko-medicinskih, antiparazitskih i ekoloških proizvoda daju isključivo veterinarima - Zahtjev da kapital veterinarskih farmaceutskih organizacija bude u isključivom ili većinskom vlasništvu veterinara - Zaštita zdravlja i života ljudi i životinja”

1. Curtea de Apel Bucureşti (Žalbeni sud, Bukurešt, Rumunjska) svojim zahtjevom za prethodnu odluku pita je li, na temelju prava Unije, dopušteno da pravo maloprodaje, uporabe i primjene ekoloških veterinarskih proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda u Rumunjskoj (u daljnjem tekstu: predmetni proizvodi) imaju samo veterinari. Također traži smjernice u vezi s tumačenjem prava Unije u odnosu na nacionalna pravila o gospodarskoj strukturi veterinarskih farmaceutskih organizacija putem kojih se odvija prodaja takvih proizvoda.

2. Taj je zahtjev podnesen u okviru postupka između, s jedne strane, Colegiul Medicilor Veterinari din România (Zbor veterinara Rumunjske; u daljnjem tekstu: Zbor) i, s druge strane, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor (Državno tijelo za veterinarsko zdravstvo i sigurnost hrane, Rumunjska; u daljnjem tekstu: Tijelo) – koje podupire Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Nacionalno udruženje rumunjskih distributera veterinarskih proizvoda; u daljnjem tekstu: Distributeri) – u pogledu zakonitosti rješenja koje je Tijelo donijelo o izmjeni svojeg Pravilnika o veterinarskom zdravstvu (u daljnjem tekstu: PVZ). Tim je rješenjem ukinuta obveza predočenja preslike potvrde o upisu u jedinstveni registar veterinarskih praksi Rumunjske (u daljnjem tekstu: registar) za potrebe izdavanja veterinarske zdravstvene dozvole za vođenje veterinarskih ljekarni i veterinarskih drogerija.

1 Izvorni jezik: engleski

3. Prethodna pitanja usredotočena su na granice normativne autonomije država članica u pogledu prava koja proizlaze iz veterinarske profesije. U nastavku ću objasniti zašto smatram da sporna rumunjska pravila, kako su izložena Sudu, nisu u skladu s Direktivom 2006/123/EZ[2].

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

a) *Direktiva 2001/82/EZ*[3]

4. U skladu s člankom 1. točkom 2. Direktive 2001/82, koji se nalazi pod njezinom glavom I. („Definicije"), „veterinarsko-medicinski proizvod" označava svaku tvar ili kombinaciju tvari (a) za koju se tvrdi da ima svojstvo liječenja ili sprečavanja bolesti životinja, ili (b) koja se može rabiti ili primijeniti na životinjama u svrhu obnavljanja, ispravljanja ili prilagodbe fizioloških funkcija farmakološkim, imunološkim ili metaboličkim djelovanjem ili radi postavljanja medicinske dijagnoze.

5. U članku 66. stavku 1. Direktive 2001/82, koji je dio njezine glave VI. („Posjedovanje, distribucija i izdavanje veterinarsko medicinskih proizvoda"), od država članica se zahtijeva da poduzmu sve potrebne mjere kako bi osigurale da stavljanje u promet na malo veterinarsko-medicinskih proizvoda obavljaju samo osobe kojima zakonodavstvo odnosne države članice dopušta obavljanje tih poslova.

6. U članku 67. Direktive 2001/82 predviđa se da je, ne dovodeći u pitanje stroža pravila Unije ili nacionalna pravila koja se odnose na izdavanje veterinarsko-medicinskih proizvoda te koja imaju svrhu zaštite zdravlja ljudi i životinja, veterinarski recept potreban za izdavanje javnosti veterinarsko-medicinskih proizvoda navedenih u toj odredbi. Osim toga, u skladu s tom odredbom, države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da se, u slučaju veterinarsko-medicinskih proizvoda koji se izdaju na recept, propisana i izdana količina ograniči na najmanju količinu potrebnu za liječenje ili za terapiju koja je u pitanju.

7. U članku 68. stavku 1. Direktive 2001/82 je predviđeno:

„Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da [jedino osobe koje su za to ovlaštene u skladu s njihovim važećim nacionalnim zakonodavstvom] posjeduju ili imaju pod svojom kontrolom veterinarsko-medicinske proizvode ili tvari koje se mogu upotrebljavati kao veterinarsko-medicinski proizvodi koji imaju anabolična, antiinfektivna, antiparazitska, protuupalna, hormonalna ili psihotropna svojstva."

b) *Direktiva 2005/36/EZ*[4]

8. U skladu sa stavkom 3. članka 38. Direktive 2005/36 („Osposobljavanje veterinara"), osposobljavanjem veterinara osigurava se da je dotična stručna osoba stekla znanja i vještine navedene u toj odredbi uključujući, u točki (f) te odredbe, „znanje, vještine i kompetencije potrebne za odgovornu i razumnu upotrebu veterinarskih lijekova radi liječenja životinja te osiguravanja sigurnosti prehrambenog lanca i zaštite okoliša".

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).

3 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 6. studenoga 2001. o zakoniku Zajednice o veterinarsko-medicinskim proizvodima (SL 2001., L 311, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 76.), kako je izmijenjena.

4 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.), kako je izmijenjena.

c) *Direktiva 2006/123*

9. U skladu sa stavkom 1. članka 2. Direktive 2006/123 („Područje primjene”), ta se direktiva primjenjuje „na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici”[5]. Međutim, zdravstvene usluge isključene su iz njezina područja primjene na temelju članka 2. stavka 2. točke (f).

10. U stavku 3. članka 3. Direktive 2006/123 („Odnos s važećim pravom [Unije]”) predviđeno je da države članice moraju odredbe direktive primjenjivati u skladu s propisima o pravu poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga.

11. U članku 15. Direktive 2006/123 („Zahtjevi koji se trebaju ocijeniti”) predviđeno je:

„1. Države članice ispituju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva[6] iz stavka 2. i osiguravaju da su svi takvi zahtjevi usklađeni s uvjetima iz stavka 3. Države članice prilagođavaju svoje zakone i druge propise da bi se uskladili s tim uvjetima.

2. Države članice ispituju je li u njihovom pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem nekih od sljedećih nediskriminirajućih zahtjeva:

[…]

(c) zahtjeva koji se odnose na dioničarstvo poduzeća;

(d) zahtjeva, osim onih koji se odnose na pitanja obuhvaćena [Direktivom 2005/36] ili predviđenih u drugim aktima [Unije], koji [samo] određenim pružateljima osiguravaju pristup dotičnoj uslužnoj djelatnosti zbog njezine specifične prirode;

[…]

3. Države članice provjeravaju da zahtjevi iz stavka 2. ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) nediskriminacije: zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti mjesto registriranog sjedišta za poduzeća;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) proporcionalnosti: zahtjevi moraju biti prikladni za sigurno ispunjenje postavljenog cilja; ne smiju prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i nije ih moguće zamijeniti drugim, manje [ograničavajućim] mjerama kojima se postiže isti rezultat.

[…]”

5 U skladu s točkama 1. i 2. članka 4. Direktive 2006/123 („Definicije”), „usluga” je svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je navedeno u članku 57. UFEU-a, a „pružatelj” je svaka fizička osoba koja je državljanin države članice ili svaka pravna osoba, sukladno članku 54. UFEU-a, s poslovnim nastanom u državi članici, koja nudi ili pruža uslugu.

6 U skladu s točkom 7. članka 4. Direktive 2006/123 („Definicije”), „zahtjev” je „svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija, usvojenih pri izvođenju [njihove] pravne nezavisnosti; propisi utvrđeni u kolektivnim ugovorima sklopljenim između socijalnih partnera se kao takvi ne smatraju zahtjevima u smislu ove Direktive”.

B. Rumunjsko pravo

a) Zakon br. 160/1998

12. U skladu s člankom 2. Legea nr. 160/1998 pentru organizarea şi exercitarea profesiunii de medic veterinar (Zakon br. 160/1998 o uređenju i obavljanju veterinarske profesije, kako glasi nakon ponovne objave; u daljnjem tekstu: Zakon br. 160/1998)[7]:

„1. Veterinarsku profesiju u Rumunjskoj mogu obavljati svi rumunjski državljani koji posjeduju diplomu u veterinarskoj medicini ili ispravu koja joj je ekvivalentna na temelju zakona i građani države članice Europske unije, Europskog gospodarskog prostora ili Švicarske koji posjeduju diplome u veterinarskoj medicini, svjedodžbe ili druge kvalifikacije predviđene zakonom i stečene u obrazovnoj ustanovi dotične države.

[…]

5. Veterinari koji su rumunjski državljani i žive u inozemstvu i veterinari koji su građani države članice Europske unije, Europskog gospodarskog prostora ili Švicarske i u Rumunjskoj obavljaju veterinarsku profesiju imaju ista prava i obveze, koje [Zbor] utvrđuje.”

13. Člankom 4. točkom (i) Zakona br. 160/1998 predviđeno je da veterinari imaju isključivo pravo maloprodaje i uporabe ekoloških proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene ili veterinarsko-medicinskih proizvoda.

14. U skladu s člankom 9. točkom (b) Zakona br. 160/1998, Zbor sastavlja, među ostalim, Povelju veterinara (u daljnjem tekstu: PV), čije su odredbe obvezujuće u obavljanju veterinarske profesije.

15. Člankom 16. Zakona br. 160/1998 predviđeno je da članom Zbora može postati svaki veterinar koji je državljanin Rumunjske ili države članice Europske unije koji (i) zakonito obavlja veterinarsku profesiju u Rumunjskoj u skladu s člankom 2. tog zakona; (ii) je za to dostojan u skladu sa zakonom; i koji je (iii) zdravstveno sposoban obavljati veterinarsku profesiju. Međutim, u skladu s člankom 17. Zakona br. 160/1998, zahtjevi iz članka 16. ne primjenjuju se na obavljanje profesije od strane građana država članica Europske unije, Europskog gospodarskog prostora i Švicarske u obliku pružanja usluga. U takvoj se situaciji građani tih država upisuju u registar a da pritom ne stječu status članova.

16. U skladu s člankom 28. stavkom 1. Zakona br. 160/1998:

„Kada je riječ o organizaciji i načinu djelovanja, registrirani veterinar svoju profesiju obavlja u okviru:

(a) veterinarske prakse, u jednom u sljedećih oblika:

   1. pojedinačne veterinarske prakse;

   2. skupine povezanih veterinarskih praksi;

(b) društva […] koje se prvenstveno bavi veterinarskim djelatnostima.”

7 *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 289, od 6. kolovoza 1998.

17. U skladu s člankom 32. Zakona br. 160/1998:

„1. Veterinarske prakse osnivaju se na temelju potvrde o upisu u [registar] […] Potvrda o upisu u registar potrebna je kako bi se dobila dozvola za vođenje prakse; preslika navedene potvrde dostavlja se nositelju.

2. [Zbor] vodi [registar].”

18. U članku 37. Zakona br. 160/1998 predviđeno je:

„1. Veterinarsko-medicinski proizvodi i antiparazitski proizvodi prodaju se samo u zakonito ovlaštenim skladištima, veterinarskim drogerijama i veterinarskim ljekarnama.

2. Ekološki veterinarski proizvodi prodaju se samo u ovlaštenim veterinarskim skladištima te ih koriste samo veterinari ili ovlaštene fizičke ili pravne osobe, u okviru veterinarskog liječenja.”

b) PV

19. Članak 1. točka (m) PV-a, koji je Zbor usvojio Odlukom br. 3/2013[8], sadržava sljedeće definicije:

„[Registar] – službeni i javni dokument koji vodi Ured [Zbora], a sadržava sljedeće:

– sve organizacije za veterinarsku skrb koje su ovlaštene obavljati veterinarske djelatnosti u Rumunjskoj, neovisno o tome imaju li svojstvo pravne osobe ili ne;

– veterinarske ljekarne i veterinarske drogerije, ako njihov kapital drže isključivo veterinari ili ako je on drugačije raspoređen na temelju kasnijih zakonodavnih izmjena […]”

20. U članku 37. PV-a predviđeno je:

„1. Registrirani veterinari se maloprodajom veterinarsko-medicinskih proizvoda bave isključivo kao pravne osobe, u skladu s uvjetima iz [Zakona br. 160/1998] te svoje djelatnosti obavljaju u okviru sljedećih ovlaštenih veterinarskih organizacija: (a) veterinarske drogerije; (b) veterinarske ljekarne.

[…]

3. Veterinari koji su građani države članice Europske unije, Europskog gospodarskog prostora ili Švicarske te koji su u veterinarskoj obrazovnoj ustanovi te države ili treće države stekli diplomu, svjedodžbu ili drugu kvalifikaciju koja potvrđuje da su kvalificirani veterinari, ili koji posjeduju ispravu koja je tim dokumentima ekvivalentna na temelju zakona, mogu biti dioničari veterinarskih organizacija a da pritom nisu obvezni biti članovi [Zbora] ili podnijeti zahtjev za dozvolu za obavljanje te profesije.

[…]”

21. U skladu s člankom 38. PV-a:

„1. Veterinarsko-medicinski proizvodi i antiparazitski proizvodi prodaju se, pod zakonom predviđenim uvjetima, samo u skladištima, veterinarskim drogerijama i veterinarskim ljekarnama koje posjeduju veterinarsku zdravstvenu dozvolu.

2. Ekološki veterinarski proizvodi prodaju se samo u ovlaštenim veterinarskim skladištima.

8 *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 676, od 16. rujna 2014.

3. Veterinarsko-medicinske proizvode, antiparazitske proizvode i ekološke veterinarske proizvode rabe i primjenjuju isključivo veterinari koji su vlasnici organizacija za veterinarsku skrb ili za savjetovanje, ili su zaposleni u njima […]”

22. U članku 39. PV-a predviđeno je:

„Potvrda za obavljanje veterinarske profesije […] je dokument koji se izdaje preko Ureda okružnog vijeća [Zbora], ili Ureda Zbora u gradu Bukureštu, na temelju zahtjeva veterinara za dozvolu za obavljanje veterinarske profesije u okviru organizacija veterinarske skrbi i veterinarskih farmaceutskih organizacija koje se bave maloprodajom veterinarsko-medicinskih proizvoda.”

c) PVZ

23. Tijelo je Rješenjem br. 83/2014 od 22. srpnja 2014.[9] usvojilo PVZ, kojim su uređeni uvjeti u pogledu ustrojstva veterinarskih farmaceutskih organizacija i njihova upravljanja te postupak registracije/izdavanja dozvole za organizacije i djelatnosti u sektoru veterinarske farmacije.

24. „Veterinarska ljekarna” je u članku 3. točki (a) PVZ-a definirana kao veterinarska farmaceutska organizacija koja drži i na malo prodaje hranu za životinje, ljekovitu hranu za životinje i druge veterinarske proizvode, medicinske instrumente i naprave, medicinske uređaje i opremu za životinje, u skladu sa zakonom. U skladu s člankom 3. točkom (h) tog pravilnika, „veterinarska drogerija” je definirana kao veterinarska farmaceutska organizacija čija se djelatnost sastoji u maloprodaji ograničenoj na veterinarske lijekove za koje nije potreban recept, druge veterinarske proizvode, medicinske instrumente i naprave, medicinske uređaje, opremu i hranu za životinje.

25. U članku 11. PVZ-a predviđeno je:

„Specijalističko osoblje veterinarske ljekarne sastoji se od:

(a) osoblja s višim specijalističkim obrazovanjem u području veterinarske medicine;

(b) osoblja sa specijalističkim srednjoškolskim obrazovanjem u području veterinarske medicine, humane medicine, farmakologije, kemije, biologije;

(c) upravnog osoblja.”

26. U skladu s člankom 12. PVZ-a:

„1. U veterinarskoj ljekarni nije obvezno zapošljavati osoblje sa specijalističkim srednjoškolskim obrazovanjem.

2. Upravljanje veterinarskom ljekarnom zahtijeva prisutnost veterinara koji ima potvrdu za obavljanje te profesije koju mu je izdao [Zbor].

3. Veterinarsko-medicinske proizvode veterinarske ljekarne na tržište stavlja, isključivo putem maloprodaje, osoblje navedeno u članku 11. točkama (a) i (b).”

27. U skladu s člankom 14. PVZ-a, osoblje navedeno u članku 11. točki (b) može svoje poslove obavljati samo u prisutnosti i pod nadzorom veterinara i mora poznavati primjenjive veterinarske propise.

9 *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 541A, od 22. srpnja 2014.

28. Stavci 1. i 2. članka 23. PVZ-a odražavaju, kada je riječ o veterinarskim drogerijama, pravila iz članka 11. točaka (a) do (c) i članka 12. stavka 1. Osim toga, u članku 23. stavku 3. navodi se da veterinarska drogerija ne može poslovati bez prisutnosti osoblja navedenog u članku 11. točki (b).

29. U skladu s člankom 24. PVZ-a, u veterinarskim drogerijama mogu se prodavati samo veterinarsko-medicinski proizvodi za koje nije potreban recept, drugi veterinarski proizvodi te hrana i oprema za životinje. Osim toga, u skladu s člankom 25. tog pravilnika, u veterinarskim drogerijama zabranjeno je prodavati imunološke veterinarske lijekove, veterinarske lijekove koji se izdaju na recept i ljekovitu hranu za životinje.

30. U članku 43. točki (j) PVZ-a predviđeno je:

„Kako bi se ishodila veterinarska zdravstvena dozvola za vođenje veterinarskih ljekarni, pravni zastupnik odnosne organizacije mora nadležnom nacionalnom tijelu za veterinarstvo i sigurnost hrane podnijeti zahtjev sa sljedećim dokumentima:

[…]

(j) preslika potvrde o upisu u [registar].”

31. Člankom 51. točkom (g) PVZ-a veterinarskim se drogerijama nameće obveza identična onoj iz članka 43. točke (j).

32. Tijelo je Rješenjem br. 31/2015 od 26. ožujka 2015. (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje) [10] ukinulo članak 43. točku (j) i članak 51. točku (g) PVZ-a.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

33. Zbor je nakon usvajanja pobijanog rješenja podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev tražeći poništenje tog rješenja tvrdeći, među ostalim, da ono povređuje članak 4. točku (i) Zakona br. 160/1998.

34. Zbor u toj tužbi navodi da veterinari moraju imati ovlasti odlučivanja kako bi doista imali isključiva prava maloprodaje u veterinarskoj medicini u skladu s člankom 4. točkom (i) Zakona br. 160/1998, a to nije tako ako imaju samo status manjinskih partnera. U skladu s tim, ističe da dionice društava koja podnesu zahtjev za registraciju ili dozvolu vođenja veterinarskih ljekarni i veterinarskih drogerija moraju biti u isključivom ili barem većinskom vlasništvu veterinara. Pozivajući se na članak 1. točku (m) PVZ-a, Zbor tvrdi da, kao voditelj registra, najbolje poznaje situaciju rumunjskih veterinara, zbog čega su mu omogućeni instrumenti da osigura poštovanje članka 4. točke (i) Zakona br. 160/1998. Zbor navodi da se zahtjev u pogledu isključivosti ne poštuje u praksi jer nadležna veterinarska tijela sada dozvole izdaju i društvima u kojima veterinar ne samo da nije jedini dioničar, nego nije ni glavni dioničar.

35. Tijelo pak odgovara da je Ministerul Afacerilor Externe (Ministarstvo vanjskih poslova, Rumunjska) izrazio zadršku kada je bio konzultiran tijekom postupka koji je doveo do usvajanja PVZ-a. To je ministarstvo posebice istaknulo razmjenu stajališta s Europskom komisijom u pogledu sukladnosti spornih rumunjskih pravila s Direktivom 2006/123, osobito sa zahtjevom da veterinari drže 100 % dionica društava koja upravljaju veterinarskim ljekarnama u Rumunjskoj. Tijelo je također istaknulo stajalište Consiliul Concurenței (Vijeće za tržišno natjecanje, Rumunjska), koji je spomenuo mogućnost da članak 43. točka (j) PVZ-a predstavlja ograničenje tržišnog natjecanja u sektoru maloprodaje veterinarskih proizvoda putem veterinarskih ljekarni. S obzirom na zapažanja koja je

10 *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 235, od 7. travnja 2015.

zaprimilo, Tijelo smatra da se isključivost predviđena člankom 4. točkom (i) Zakona br. 160/1998 odnosi na djelatnost veterinara, a ne na djelatnost organizacije u kojoj veterinar radi. Zakon br. 160/1998 ne zahtijeva da društva budu u isključivom vlasništvu veterinara jer veterinar može raditi za takvo društvo i na taj način osiguravati poštovanje pravila o isključivosti u maloprodaji, uporabi i primjeni predmetnih proizvoda.

36. Kao intervenijenti koji podupiru Tijelo, Distributeri tvrde, među ostalim, da sporna rumunjska pravila stvaraju isključiva prava koja ograničavaju uvjete pod kojima je moguće osnivati i voditi veterinarske prakse, kao i uvjete trgovine veterinarskim proizvodima. Distributeri navode da se time narušava tržišno natjecanje jer ta pravila povređuju slobode koje su trgovcima zajamčene u Ugovorima; članke 67. i 69.[11] Direktive 2001/82; kao i nekoliko drugih odredbi.

37. S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Protivi li se pravu Europske unije nacionalni propis kojim je predviđeno da veterinar ima isključivo pravo maloprodaje i uporabe ekoloških proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda?

(2) Ako je to isključivo pravo u skladu s pravom Europske unije, protivi li se potonjem pravu okolnost da se to isključivo pravo odnosi i na poduzeća za tu prodaju, u smislu da ona moraju biti u većinskom ili isključivom vlasništvu jednog ili više veterinara?”

38. Pisana očitovanja podnijeli su Zbor, Distributeri, rumunjska vlada i Komisija. Te su stranke, osim Zbora, iznijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 28. lipnja 2017.

III. Analiza

A. Pitanja u vezi s formom

1. Navodni nedostaci odluke kojom je upućeno prethodno pitanje

39. Distributeri u svojim pisanim očitovanjima tvrde da ovaj zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten jer postavljena pitanja od Suda zahtijevaju da odabere pravilo prava Unije koje se mora protumačiti. Stranke ne znaju koje će on pravilo odabrati te stoga ne mogu podnijeti očitovanja u tom pogledu.

40. Distributeri također navode da odluka kojom je upućeno prethodno pitanje ne sadržava potrebne činjenične i pravne elemente, zbog čega predlažu da se ona preoblikuje i dopuni.

41. Međutim, te prigovore treba odbiti.

11 U skladu s člankom 69. stavkom 1. Direktive 2001/82: „Države članice osiguravaju da vlasnici ili držatelji životinja koje se koriste za proizvodnju hrane, tijekom pet godina nakon njihove primjene mogu pružiti dokaz o kupovini, posjedovanju i primjeni veterinarsko-medicinskog proizvoda na tim životinjama, uključujući i životinje koje su zaklane tijekom tog petogodišnjeg razdoblja.”

42. Sud koji je uputio zahtjev navodi, u sadržaju odluke kojom je upućeno prethodno pitanje, odredbe prava Unije koje smatra relevantnima [12]. Stoga je odluka kojom je upućeno prethodno pitanje u skladu s člankom 9. stavkom 4. Poslovnika Suda. Nadalje, činjenica da će Sud vjerojatno morati odrediti točne odredbe prava Unije koje su primjenjive u glavnom postupku ne čini odluku kojom je upućeno prethodno pitanje nedopuštenom. Distributeri su imali priliku izraziti svoja stajališta o pravilima koja smatraju primjenjivima [13].

43. Što se tiče potrebe za preoblikovanjem i dopunom prethodnih pitanja, na to ću se osvrnuti u točki 55. u nastavku.

2. Postojanje prekograničnog elementa

44. Komisija u svojim očitovanjima ističe pitanje odnosi li se glavni postupak na potpuno unutarnju situaciju, za što smatra da nije tako. U svakom slučaju, smatra da se Direktiva primjenjuje i na potpuno unutarnje situacije.

45. U tim okolnostima Sud mora razmotriti je li nadležan pružiti traženo tumačenje, s obzirom na to da nije nadležan kada je očito da odredba prava Unije čije se tumačenje od njega traži nije primjenjiva. To načelno može biti slučaj kada su sve činjenice relevantne za predmet iz glavnog postupka ograničene na samo jednu državu članicu [14].

46. Slažem se s Komisijom da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku ne odnosi na potpuno unutarnju situaciju. Zbor u glavnom postupku zahtijeva poništenje pobijanog rješenja kojim se olakšavaju određene formalnosti u vezi s osnivanjem veterinarskih praksi. U odluci kojom je upućeno prethodno pitanje objašnjeno je zašto se ne radi o potpuno unutarnjoj situaciji. U njoj je ukratko opisana razmjena stajališta između Rumunjske i Komisije u pogledu učinka koji sporna rumunjska pravila mogu imati na gospodarske subjekte iz drugih država članica kada obavljaju veterinarsku djelatnost, osobito kao vlasnici dionica u društvima koja su u tu svrhu osnovana u Rumunjskoj.

47. U tim okolnostima smatram da je u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje dostatno objašnjeno zašto je odluka Suda kojom tumači pravila Ugovora o slobodi kretanja potrebna sudu koji je uputio zahtjev u predmetu koji se pred njim vodi [15].

48. S obzirom na to, Sud tim više ne mora zauzeti stajalište o argumentu koji je Komisija podredno iznijela, a u skladu s kojim je Direktiva 2006/123 primjenjiva čak i ako je spor u svim aspektima ograničen na samo jednu državu članicu [16].

12 Osim što navodi, među ostalim, članke 49., 54. i 55. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev spominje i članke 1., 66., 67. i 69. Direktive 2001/82; članak 38. Direktive 2005/36; i članke 3., 14. i 15. Direktive 2006/123.

13 Usporediti s presudom od 19. siječnja 1994., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, t. 9.

14 Vidjeti presudu od 10. rujna 2015., Wojciechowski, C-408/14, EU:C:2015:591, t. 25. i 26. i navedenu sudsku praksu.

15 Presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 50., 51. i 54. i navedena sudska praksa. Sud je u tom predmetu, zaključivši da je nadležan, dao odgovor u vezi s meritumom umjesto da je zahtjev za prethodnu odluku proglasio nedopuštenim.

16 U točkama 51. do 57. svojeg mišljenja u spojenim predmetima C-340/14 i C-341/14, Trijber i Harmsen, EU:C:2015:505, nezavisni odvjetnik M. Szpunar zauzeo je stajalište da se Direktiva 2006/123 primjenjuje na situacije ograničene na jednu državu članicu. Sud to pitanje nije razmatrao jer nije smatrao da je činjenično stanje tog predmeta potpuno unutarnje; vidjeti presudu od 1. listopada 2015., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 40. do 42. U vezi s tim pitanjem vidjeti također moje mišljenje u predmetu Grupo Itevelesa i dr., C-168/14, EU:C:2015:351, t. 36.

B. Meritum

1. Primjenjive odredbe

49. Budući da se u oba prethodna pitanja spominje samo „pravo Unije”, potrebno je utvrditi treba li sporna rumunjska pravila ocijeniti s obzirom na pravila UFEU-a o slobodi kretanja ili pak s obzirom na Direktivu 2006/123 [17].

50. Sud u presudi Rina Services i dr. [18] nije izričito naveo da nacionalna pravila koja spadaju i u područje primjene Direktive 2006/123 i u područje primjene članaka 49. i 56. UFEU-a treba ocijeniti samo s obzirom na zahtjeve iz navedene direktive [19]. Međutim, čini se da je – možda iznenađujuće – upravo to učinak navedene presude. U skladu s istom države članice, neovisno o članku 3. stavku 3. Direktive 2006/123, ne mogu se pozivati na razloge navedene u članku 52. stavku 1. UFEU-a kako bi odstupile od Direktive 2006/123 [20].

51. Stoga se iz te presude može zaključiti da prethodna pitanja treba razmotriti s obzirom na Direktivu 2006/123.

52. Dalje, iako su „zdravstvene usluge”, kako je Komisija istaknula, isključene iz područja primjene Direktive 2006/123, u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 2. točkom (f), u uvodnoj izjavi 22. navodi se da su „zdravstvene usluge” usluge koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima da bi ocijenili, zadržali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje [21]. Budući da to ne vrijedi za pružanje veterinarskih usluga, Direktiva 2006/123 je, u skladu sa svojim člankom 2. stavkom 1., primjenjiva na glavni postupak.

53. Također ističem da iz prethodne točke ne proizlazi da je isključena istovremena primjena članka 63. UFEU-a. Ta odredba pokriva izravna ulaganja u obliku sudjelovanja u poduzeću putem vlasništva nad dionicama koje pruža mogućnost učinkovitog sudjelovanja u upravljanju i nadzoru nad njime, kao i portfeljna ulaganja [22]. Međutim, ako sporna rumunjska pravila imaju ograničavajuće učinke na slobodno kretanje kapitala, ti bi učinci bili neizbježna posljedica svakog ograničenja slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a te ne bi zahtijevali neovisnu ocjenu s obzirom na članak 63. UFEU-a [23]. Logika nalaže da, s obzirom na presudu Rina Services i dr. [24], to mora vrijediti i za terete koji nisu identificirani na temelju članka 49. UFEU-a izravno, nego na temelju Direktive 2006/123.

54. Stoga ću svoju analizu temeljiti isključivo na Direktivi 2006/123.

17 U skladu sa stavkom 1. članka 1. Direktive 2006/123 („Predmet”), tom se direktivom određuju „opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga”. Potom se u njezinim poglavljima III. i IV. predviđaju pravila o slobodi poslovnog nastana za pružatelje usluga i slobodnom kretanju usluga.

18 Presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399.

19 Vidjeti, međutim, mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Rina Services i Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, t. 23., koji je smatrao da to jest slučaj.

20 Presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 23., 24. i 36. do 40.

21 Vidjeti u tom pogledu presudu od 11. srpnja 2013., Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 34. do 39.

22 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 58. i navedenu sudsku praksu. Portfeljna ulaganja su nabava vrijednosnih papira na tržištu kapitala s isključivim ciljem provedbe financijskog ulaganja, bez ikakve namjere da se utječe na upravljanje poduzećem i njegov nadzor.

23 Presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 59. i navedena sudska praksa.

24 Presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399.

2. Prvo pitanje

55. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti želi saznati jesu li Direktivi 2006/123 protivna nacionalna pravila, poput onih koja se razmatraju u glavnom postupku, kojima je predviđeno da veterinari imaju isključivo pravo maloprodaje, uporabe i primjene ekoloških veterinarskih proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda.

a) Postojanje zahtjeva koji se treba ocijeniti: članak 15. stavak 2. Direktive 2006/123

56. Budući da pravo maloprodaje, uporabe i primjene ekoloških veterinarskih proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda daju isključivo veterinarima, sporna rumunjska pravila, a osobito članak 4. točka (i) Zakona br. 160/1998, jasno predstavljaju zahtjev koji se treba ocijeniti u smislu članka 15. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123[25]. Rumunjska vlada to ne osporava.

57. Sasvim jednostavno, ta pravila daju veterinarima zakonski monopol u maloprodaji, uporabi i primjeni predmetnih proizvoda.

58. Mijenja li tu ocjenu činjenica da se u članku 15. stavku 2. točki (d) Direktive 2006/123 upućuje, kao prvo, na Direktivu 2005/36 i, kao drugo, na druge akte Unije – kao što je Direktiva 2001/82? Čini se da Zbor smatra da mijenja.

59. Osobno mislim da to nije tako.

60. Kao prvo, nijedno od pravila iz Direktive 2005/36 navedenih u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje ne opravdava isključivost. Članak 38. stavak 3. Direktive 2005/36 samo usklađuje zahtjeve u pogledu osposobljavanja za veterinara i, osobito, znanja koje te stručne osobe moraju posjedovati. Međutim, pravo maloprodaje, uporabe i primjene predmetnih proizvoda ne ograničava samo na veterinare.

61. Kao drugo, iako se člankom 66. Direktive 2001/82 od država članica zahtijeva da poduzmu sve potrebne mjere kako bi osigurale da stavljanje u promet na malo veterinarsko-medicinskih proizvoda obavljaju samo osobe kojima zakonodavstvo te države članice dopušta obavljanje tih poslova, tom odredbom nije predviđeno da samo veterinari mogu biti te osobe.

62. Osim toga, nevažna je činjenica da se u članku 67. Direktive 2001/82 spominju stroža nacionalna pravila koja se odnose na izdavanje veterinarsko-medicinskih proizvoda. Naime, ta se odredba odnosi na nabavu takvih proizvoda od strane krajnjeg korisnika, a ne na ovlast ograničavanja dotične djelatnosti na veterinare.

63. Stoga zaključujem da sporna rumunjska pravila predstavljaju zahtjev koji se treba ocijeniti u smislu članka 15. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123. Ostaje za razmotriti zadovoljava li taj zahtjev uvjete iz članka 15. stavka 3. te direktive.

b) Opravdanost: članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123

64. U skladu s člankom 15. stavkom 3. Direktive 2006/123, države članice moraju provjeravati da su zahtjevi u smislu članka 15. stavka 2. te direktive koji postoje u njihovim pravnim sustavima (a) nediskriminirajući, (b) nužni i (c) proporcionalni.

25 U pogledu sličnih pravila o ljekarnama u kontekstu članka 49. UFEU-a, vidjeti presude od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr., C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 24., i Komisija/Italija, C-531/06, EU:C:2009:315, t. 45. i 47.

65. Iako se tom odredbom naizgled pokušava kodificirati doktrina proizašla iz presude Gebhard [26], čini se da iz teksta članka 15. stavka 3. točke (a) Direktive 2006/123 proizlazi da nije moguće opravdati zahtjeve koji su neizravno diskriminirajući. To možebitno nadilazi zahtjeve iz te doktrine [27]. Neovisno o tome, građani drugih država članica mogu u Rumunjskoj raditi kao veterinari, čime stječu pravo maloprodaje, uporabe i primjene predmetnih proizvoda. Osim toga, u glavnom postupku ne navodi se da sporna rumunjska pravila pogoduju rumunjskim državljanima iako se primjenjuju bez razlike.

66. Što se tiče pitanja jesu li sporna rumunjska pravila opravdana prevladavajućim razlogom od društvenog interesa, rumunjska vlada tvrdi da su ta pravila nužna za zaštitu javnog zdravlja, koje predstavlja takav razlog [28]. Osim toga, ta vlada upućuje na uvodnu izjavu 2. Direktive 2001/82 u kojoj se navodi da „[o]snovna svrha svih propisa za proizvodnju i distribuciju veterinarsko-medicinskih proizvoda mora biti zaštita javnog zdravlja”.

67. Međutim, može li se rumunjska vlada doista pozivati na zaštitu javnog zdravlja s obzirom na to da predmetni proizvodi nisu namijenjeni tomu da ih ljudi izravno konzumiraju? To je središnje pitanje ako uzmemo u obzir da pružanje veterinarskih usluga nije „zdravstvena usluga” u smislu članka 2. stavka 2. točke (f) Direktive 2006/123.

68. Ipak, smatram da se može pozivati na zaštitu javnog zdravlja.

69. Naime, pitanje koje usluge spadaju u područje primjene Direktive 2006/123 različito je od pitanja na koje se prevladavajuće razloge država članica može pozvati kako bi opravdala zahtjev u skladu s člankom 15. stavkom 3. te direktive. Također, člankom 15. stavkom 3. točkom (b) nisu ograničeni prevladavajući razlozi na koje se država članica može pozvati. Stoga ne postoji nikakav sukob sa zaključcima iz presude Suda u predmetu Rina Services i dr. [29].

70. Osim toga, kako je rumunjska vlada pokazala, mnogi instrumenti zakonodavstva Unije svjedoče, zbog očitih razloga, o vezi između zdravlja i/ili dobrobiti životinja i javnog zdravlja. To je osobito slučaj u području sigurnosti hrane, u kojem je veza između zdravlja životinja i javnog zdravlja možda i najsnažnija [30]. Smatram da osiguravanje sigurne i kvalitetne opskrbe lijekovima u čitavoj državi članici predstavlja zakonit cilj [31].

71. Ostaje za razmotriti (i) jesu li ta pravila prikladna kako bi se osigurao cilj u pogledu zaštite javnog zdravlja; (ii) prekoračuju li ona ono što je nužno za njegovo ostvarenje, i (iii) može li ih se zamijeniti drugim, manje strogim, mjerama kojima se postiže isti rezultat.

26 Presuda od 30. studenoga 1995., Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, t. 37.

27 Na temelju uvodne izjave 65. Direktive 2006/123 nije moguće donijeti definitivne zaključke u vezi s tim pitanjem.

28 Vidjeti presudu od 16. prosinca 2010., Komisija/Francuska, C-89/09, EU:C:2010:772, t. 52. i navedenu sudsku praksu. Rumunjska vlada, u jednom drugom dijelu svojih očitovanja, uspostavlja implicitnu vezu između zaštite javnog zdravlja i zaštite zdravlja životinja.

29 Presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 40.

30 Vidjeti, primjerice, uvodnu izjavu 5. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL 2004., L 191, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.), u kojoj je navedeno da su „[z]dravlje i dobrobit životinja važni […] čimbenici koji pridonose kakvoći i sigurnosti hrane, sprečavanju bolesti životinja i humanom postupanju sa životinjama”. Osim toga, u skladu s člankom 67. točkom (aa) Direktive 2001/82, recept je potreban za izdavanje javnosti veterinarsko-medicinskih proizvoda za životinje koje proizvode hranu. Naime, prema uvodnoj izjavi 17. Direktive 2004/28/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 31. ožujka 2004. o izmjeni Direktive 2001/82/EZ o zakoniku Zajednice o veterinarsko-medicinskim proizvodima (SL 2004., L 136, str. 58.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 61., str. 125.), „veterinarsko-medicinski proizvodi se smiju primjenjivati samo pod uvjetima koji jamče da će proizvedena hrana, što se tiče svih rezidua veterinarsko-medicinskih proizvoda, biti neškodljiva za potrošače”.

31 U pogledu lijekova za humanu primjenu, vidjeti presudu od 19. listopada 2016., Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, t. 34.

72. U vezi s tim pitanjima države članice, s jedne strane, same određuju koju razinu zaštite javnog zdravlja žele osigurati i način na koji će postići tu razinu. Budući da ta razina može varirati od jedne države članice do druge, državama članicama mora se omogućiti diskrecija [32].

73. S druge strane, dotična država članica mora pružiti potrebne dokaze, u obliku statističkih ili *ad hoc* podataka ili na druge načine, iz kojih se razumno može zaključiti da su izabrana sredstva prikladna za ostvarenje predviđenih ciljeva i da te ciljeve nije moguće ostvariti mjerama koje u manjoj mjeri ograničavaju temeljnu slobodu kretanja i, u tom istom smislu, Direktivu 2006/123 [33].

74. Čini se jasnim da su sporna rumunjska pravila, kojima se provodi članak 66. Direktive 2001/82, prikladna kako bi se osiguralo ostvarenje cilja u pogledu zaštite javnog zdravlja. Ograničavanje prava maloprodaje, uporabe i primjene predmetnih proizvoda isključivo na veterinare jedan je od načina osiguravanja da se, u skladu s člankom 67. Direktive 2001/82, količina propisanih i izdanih veterinarskih lijekova ograniči na najmanju količinu potrebnu za liječenje ili za terapiju koja je u pitanju. U vezi s time, kako Zbor u biti navodi, pretjerano izdavanje recepata za veterinarske lijekove za koje je potreban recept, kao što su antibiotici, stvara ozbiljnu zabrinutost za javno zdravlje [34]. Ta je zabrinutost izražena na razini Unije [35].

75. Međutim, to ne odgovara na pitanje prekoračuju li sporna rumunjska pravila ono što je nužno za zaštitu javnog zdravlja i može li ih se zamijeniti drugim, manje strogim, mjerama kojima se postiže isti rezultat.

76. Na to pitanje očito najbolje može odgovoriti sam sud koji je uputio zahtjev [36].

77. Međutim, ipak ću objasniti zašto smatram da je zakonske monopol koji se razmatra u glavnom postupku neproporcionalan.

78. Rumunjska vlada je na raspravi istaknula da je za nabavu predmetnih proizvoda potreban veterinarski recept. Sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti tu tvrdnju, imajući na umu da argumenti izneseni u okviru glavnog postupka ne opravdavaju postojanje zakonskog monopola u pogledu proizvoda za koje takav recept nije obvezan [37].

79. Neovisno o tome, nije jasno zašto je apsolutno nužno da veterinar ima *isključivo* pravo maloprodaje predmetnih proizvoda i isključivu ovlast izdavanja recepata za iste. Konkretno, kako je Komisija istaknula na raspravi, zamislivo je da se i drugim osobama s odgovarajućim kvalifikacijama, kao što su farmaceuti ili druge osobe s visokim obrazovanjem u farmaciji, odobri prodaja predmetnih proizvoda. Rumunjska vlada je na raspravi navela, kao odgovor na to, da profesija veterinarskog farmaceuta nije regulirana u Rumunjskoj. Osim toga, istaknula je da su veterinari, u skladu s programom studija koji je u skladu s člankom 38. stavkom 1. Direktive 2005/36 obvezan za stjecanje veterinarske kvalifikacije, kako je opisan u točki 5.4.1. njezinog Priloga V., osposobljeni u farmaciji pa stoga imaju potrebne

32 Vidjeti presudu od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr., C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 19. i navedenu sudsku praksu.

33 Vidjeti u tom pogledu presudu od 19. listopada 2016., Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, t. 35. i 36. i navedenu sudsku praksu.

34 Vidjeti, među ostalim, World Economic Forum, *Global Risks 2013*, osmo izdanje, str. 28. i slj., gdje se ističe (str. 31.) da se „antibiotici prekomjerno koriste diljem svijeta u uzgoju domaćih životinja i riba (primjerice kao pospješivači rasta). Otporne bakterije mogu se prenijeti na ljude preko kontakta s domaćim životinjama, prehrambenog lanca i otpadnih voda nastalih pri uzgoju, kao i otpadnih voda iz bolnica i farmaceutskih postrojenja”.

35 Vidjeti, među ostalim, Rezoluciju Europskog parlamenta od 11. prosinca 2012. o mikrobnom izazovu – rastućoj prijetnji od antimikrobne otpornosti [neslužbeni prijevod] (2012/2041 (INI)), u kojoj se, nakon što se u uvodnoj izjavi K. ističe da „postoji veza između uporabe antimikrobnih sredstava i širenja otpornosti mikroba u ljudima”, poziva Komisiju, u točki 19., da ispita uvjet u pogledu izdavanja recepata i prodaje antimikrobnih sredstava kako bi se utvrdilo mogu li prakse u zdravstvenoj skrbi ljudi i životinja dovesti do prekomjernog izdavanja recepata, prekomjerne uporabe ili pogrešne uporabe antimikrobnih sredstava”.

36 Vidjeti, primjerice, presudu od 21. lipnja 2012., Susisalo i dr., C-84/11, EU:C:2012:374, t. 42.

37 Vidjeti, po analogiji, presudu od 11. prosinca 2003., Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, t. 112.

vještine za prodaju predmetnih proizvoda. To je točno, ali rumunjska vlada nije objasnila na koji način to osposobljavanje odvaja veterinare od „običnih" farmaceuta koji su također studirali farmaciju. U tom pogledu, iako bi i farmaceuti imali privatni interes za zaradom od maloprodaje veterinarsko-medicinskih proizvoda, mogućnost da i neovisni subjekti prodaju te proizvode na temelju veterinarskog recepta pomogla bi u smanjenju tog interesa [38].

80. Osim toga, ne postoji očit rizik od toga da bi prekomjerna ili pogrešna uporaba veterinarsko-medicinskih proizvoda mogla uzrokovati rasipanje sredstava odnosnih tijela za zdravstveno osiguranje [39]. Umjesto toga, budući da su krajnji korisnici obično ti koji plaćaju te proizvode (bilo putem privatnog zdravstvenog osiguranja za životinje koje su ugovorili ili vlastitim sredstvima), ti bi krajnji korisnici morali imati mogućnost da slobodno izaberu hoće li te proizvode kupiti od veterinara ili putem drugog prikladnog kanala maloprodaje.

81. S obzirom na navedeno, smatram da rumunjska vlada nije zadovoljila teret dokazivanja u skladu sa sudskom praksom navedenom u gornjoj točki 73.

82. Na temelju toga, predlažem Sudu da na prvo pitanje odgovori da članak 15. Direktive 2006/123 treba protumačiti na način da nacionalna pravila koja veterinarima daju isključivo pravo maloprodaje, uporabe i primjene ekoloških veterinarskih proizvoda, antiparazitskih proizvoda i veterinarsko-medicinskih proizvoda ne zadovoljavaju zahtjev proporcionalnosti predviđen člankom 15. stavkom 3. točkom (c) te direktive ako:

– se odnose na proizvode za koje veterinarski recept nije potreban; ili

– ne daju osobama koje su stručno osposobljene u farmaciji, osim veterinarima, pravo maloprodaje tih proizvoda, po potrebi na temelju recepta koji je izdao veterinar ako je za njihovu nabavu potreban takav recept.

Sud koji je uputio zahtjev mora utvrditi je li to slučaj s pravilima koja se razmatraju u glavnom postupku.

3. Drugo pitanje

83. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti želi saznati jesu li Direktivi 2006/123 protivna nacionalna pravila, poput rumunjskih pravila koja se razmatraju u glavnom postupku, kojima nije samo predviđeno da veterinari imaju isključivo pravo maloprodaje, uporabe i primjene predmetnih proizvoda, nego i da organizacije putem kojih se ta prodaja odvija moraju biti u većinskom ili isključivom vlasništvu jednog ili više veterinara.

84. Iz teksta tog pitanja, koje se postavlja podredno, proizlazi da će Sud morati odgovoriti na nj samo ako na prvo prethodno pitanje ne odgovori potvrdno. Po mojemu mišljenju, sporna rumunjska pravila, kako su izložena Sudu, nisu u skladu s Direktivom 2006/123. Međutim, radi cjelovitosti ću iznijeti svoje stajalište o drugom pitanju, imajući na umu da su zapažanja iznesena u gornjim točkama 55. do 82. relevantna u ocjeni tog pitanja.

85. Komisija u svojim očitovanjima određuje dva zahtjeva koja proizlaze iz spornih rumunjskih pravila. Kao prvo, zahtjev da veterinarske ljekarne i veterinarske drogerije mogu biti samo pravne osobe. Kao drugo, zahtjev da njihov dionički kapital bude u isključivom (ne većinskom) vlasništvu veterinara.

38 Usporediti s presudom od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr., C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 37.

39 Što nije slučaj s lijekovima koji se izdaju na recept namijenjenima za izravnu uporabu u humanoj medicini, vidjeti presude od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr., C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 33., i Komisija/Italija, C-531/06, EU:C:2009:315, t. 57.

86. Međutim, drugo prethodno pitanje nije usredotočeno na narav osobnosti – bila ona pravna ili fizička – organizacija preko kojih se vrši prodaja odnosnih proizvoda. Stoga tu problematiku neću razmatrati jer ne spada u opseg tog pitanja [40].

87. U sadržajnom smislu, zahtjev u skladu s kojim se maloprodaja predmetnih proizvoda mora vršiti preko veterinarskih ljekarni ili veterinarskih drogerija koje su u većinskom ili isključivom vlasništvu veterinara [41] odnosi se na dioničarstvo „društava" ili, u ovom predmetu, maloprodajnih organizacija. To je upitan zahtjev u skladu s člankom 15. stavkom 2. točkom (c) Direktive 2006/123.

88. Što se tiče pitanja zadovoljava li taj zahtjev uvjete iz članka 15. stavka 3. Direktive 2006/123, moja zapažanja glede prvog pitanja donekle pomažu u odgovoru na to pitanje – uglavnom kada je riječ o postojanju prevladavajućeg razloga od društvenog interesa.

89. Međutim, kako sam drugdje zaključio, sudska praksa pokazuje da je Sud s pravom skeptičan kada države članice zadiru u slobodu poslovnog nastana tako što detaljno uređuju određenu tržišnu strukturu ili natjecateljsku situaciju, među ostalim uz izgovor osiguravanja visoke kvalitete usluga za klijente ili potrošače [42]. Čini mi se da ograničenja u pogledu vlasništva i/ili gospodarske strukture bilo koje organizacije spadaju u tu istu kategoriju te ih treba promatrati sa zdravom mjerom sumnjičavosti.

90. Komisija u svojim očitovanjima zauzima načelno stajalište da zaštita života i zdravlja životinja ne može sporni zahtjev u pogledu vlasništva opravdati u istoj mjeri kao zaštita zdravlja i života ljudi.

91. Taj je navod relevantniji u filozofskom nego u praktičnom smislu. Sud je naime živote i zdravlje ljudi dosljedno stavljao na čelo interesa zaštićenih Ugovorima [43]. Unatoč tomu, smatram da Sud ne mora odrediti mjeru u kojoj su zdravlje i životi ljudi „važniji" od zdravlja i života životinja. Takva se tvrdnja također čini pomalo neobičnom s obzirom na Komisijinu nedavnu izjavu o smjernicama politike [44].

92. Naime, kao prvo, postoji veza između zaštite života i zdravlja ljudi i zaštite života i zdravlja životinja, kako je navedeno u gornjim točkama 70. i 74.

93. Kao drugo, navodom da su terapeutski učinci veterinarsko-medicinskih proizvoda „prvenstveno" usmjereni na životinje i da njihova pogrešna ili nepotrebna uporaba „ne šteti izravno" ljudima, Komisija priznaje da postoje sporedni i neizravni učinci na ljude. Drugim riječima, nesporno je da je zaštita javnog zdravlja (ljudi) ipak relevantna.

94. Kao treće, kada postoji nesigurnost u pogledu postojanja ili razmjera opasnosti za zdravlje ljudi, načelo opreznosti može omogućiti državama članicama da poduzmu zaštitne mjere u pogledu veterinarsko-medicinskih praksi ne čekajući da opasnosti za ljude postanu sasvim izvjesne.

40 Vidjeti, primjerice, presudu od 18. srpnja 2013., Consiglio Nazionale dei Geologi i Autorità garante della concorrenza e del mercato, C-136/12, EU:C:2013:489, t. 31.

41 Kakav se čini da proizlazi iz zajedničkog tumačenja članka 32. i članka 37. stavka 1. Zakona br. 160/1998; članka 1. točke (m) i članka 37. stavka 1. PV-a; i članka 43. točke (j) i članka 51. točke (g) PVZ-a prije nego što su stavljeni izvan snage pobijanim rješenjem.

42 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Grupo Itevelesa i dr., C-168/14, EU:C:2015:351, t. 73. i 74. i navedenu sudsku praksu.

43 Vidjeti presudu od 19. listopada 2016., Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, t. 30. i navedenu sudsku praksu.

44 Vidjeti Komunikaciju Komisije Vijeću i Europskom parlamentu od 29. lipnja 2017., Europski akcijski plan „Jedno zdravlje" za borbu protiv antimikrobne otpornosti (AMR) (COM (2017) 339 *final*), u kojoj Komisija navodi (str. 3.) da pristup „Jedno zdravlje" predstavlja „pojam kojim se opisuje načelo kojim se prepoznaje da su zdravlje ljudi i životinja međusobno povezani, da se bolesti prenose s ljudi na životinje i obrnuto te da se stoga moraju rješavati paralelno. Pristupom „Jedno zdravlje" obuhvaćen je i okoliš, još jedna poveznica između ljudi i životinja koja isto tako predstavlja mogući izvor novih otpornih mikroorganizama. Pojam je priznat u cijelom svijetu nakon što se uvriježio u EU-u i u Političkoj deklaraciji Ujedinjenih naroda o AMR-u iz 2016.".

95. U skladu s time, umjesto da se bavi tim prilično teorijskim pitanjem, Sud se mora usredotočiti samo na pitanje opravdava li proklamirani cilj sredstva, odnosno opravdava li zaštita javnog zdravlja ograničenje u pogledu vlasništva nad organizacijama koje se bave maloprodajom predmetnih proizvoda.

96. U odluci kojom je upućeno prethodno pitanje ističe se, bez jasnog navođenja primjenjivog praga, da su Komisija i rumunjska vlada raspravljale o mogućnosti smanjenja udjela u kapitalu veterinarske ljekarne ili veterinarske drogerije čiji vlasnici, u skladu sa spornim rumunjskim pravilima, mogu biti isključivo veterinari [45]. Međutim, moram priznati da je i nakon rasprave još uvijek osobito nejasno o kojem se pragu doista radi jer se stranke nisu slagale oko načina na koji treba tumačiti nacionalno pravo. Na to pitanje, naravno, mora odgovoriti nacionalni sud. Stoga se sljedeća zapažanja moraju promatrati imajući to na umu.

97. Stranke su pozvane da iznesu svoja stajališta o presudi Komisija/Francuska, u kojoj je Sud djelomično odbio tužbu kojom se tražilo da se utvrdi da je Francuska Republika povrijedila (sadašnji) članak 49. UFEU-a zadržavši na snazi pravila koja su na najviše 25 % ograničavala dionice, a time i glasačka prava, koje osobe koje nisu biolozi mogu imati u društvu ili poduzeću koje su osnovale osobe koje svoju profesiju obavljaju vodeći laboratorije za biomedicinske analize. Sud je osobito zaključio da su ograničavajuću narav tih pravila opravdavali razlozi javnog zdravlja te da su ista zadovoljavala zahtjev proporcionalnosti [46]. Od ključne važnosti za zaključke Suda bila je činjenica da je gornja granica od 25 % dionica za osobe koje nisu biolozi omogućavala biolozima da imaju odlučujuć utjecaj na najvažnije odluke društva – drugim riječima da imaju kontrolu [47].

98. S obzirom na to, čini mi se da se Sud u toj presudi izrazito suzdržao ne utvrdivši da se radilo o povredi članka 49. UFEU-a. To se možda može objasniti naizgled jedinstvenom i središnjom ulogom koju biolozi imaju u francuskom sektoru zdravstvene skrbi [48]. Nisam uvjeren da se isto može reći i za veterinare. Naime, čak ni rumunjska vlada ne podupire tako strogo tumačenje vlastitog zakonodavstva [49].

99. Na temelju navedenog smatram da sporna rumunjska pravila prekoračuju ono što je nužno čak i ako se zahtjev u pogledu vlasništva tumači na način da se njime zahtijeva samo da veterinari budu većinski vlasnici veterinarskih ljekarni i drogerija.

100. Razlog tomu je, kao prvo, taj što potreba za zaštitom profesionalne neovisnosti veterinara ne može opravdati taj zahtjev [50]. Sud je naime priznao da postoji stvaran rizik da osobe koje ne pripadaju određenoj zdravstvenoj profesiji preuzmu upravljanje gospodarskim subjektima jer bi mogle doći u iskušenje da ne obavljaju manje isplative ili složenije poslove i/ili da pružaju manje savjeta [51]. Međutim, pored onoga što sam naveo u gornjoj točki 79., u predmetnom slučaju ništa ne sprečava veterinare da takvo što čine s obzirom na to da su isključivo ovlašteni izdavati recepte za veterinarsko-medicinske proizvode. Puka mogućnost pokretanja strukovnih disciplinskih postupaka, iako nedvojbeno pruža određenu zaštitu, ne uklanja taj rizik.

45 Na tu se mogućnost upućuje i u točki (m) članka 1. PV-a, koja veterinarske ljekarne i veterinarske drogerije obvezuje da navedu „drže li njihov kapital isključivo veterinari *ili je on drugačije raspoređen na temelju kasnijih zakonodavnih izmjena*" (moje isticanje).

46 Presuda od 16. prosinca 2010., Komisija/Francuska, C-89/09, EU:C:2010:772. Iz točke 78. te presude također proizlazi da su osobe koje nisu biolozi mogle držati više od 25 % kapitala u komanditnim društvima koja vode laboratorije za biomedicinske analize.

47 *Ibid*., t. 68. i 78.

48 *Ibid*., t. 29. i 56. Optičari nemaju takav status, vidjeti presudu od 21. travnja 2005., Komisija/Grčka, C-140/03, EU:C:2005:242, t. 35. i 36.

49 Dodajem da je rumunjska vlada, kada je bila pritisnuta u vezi s tim pitanjem, navela da su se njezina stajališta o drugom prethodnom pitanju temeljila na pretpostavci da će odgovor na prvo prethodno pitanje biti potvrdan. Međutim, nije objasnila zašto je mogućnost odbacivanja zahtjeva u pogledu vlasništva bila povezana s time da veterinari zadrže isključivo pravo maloprodaje, uporabe i primjene predmetnih proizvoda.

50 Zbor samo spominje da je Tijelo u 2014. provelo inspekcije u 543 veterinarske ljekarne i da je njih 112 sankcioniralo zbog povrede pravila, pri čemu nije objasnio kakav bi rizik multidisciplinarna pravila o vlasništvu predstavljala za neovisnost veterinara. Čini se da o nevažnosti te okolnosti govori činjenica da Zbor potom navodi da protiv nijedne od tih 112 ljekarni nije bio pokrenut disciplinski postupak.

51 Presuda od 16. prosinca 2010., Komisija/Francuska, C-89/09, EU:C:2010:772, t. 82.

101. Kao drugo, na temelju obveze da veterinari budu isključivi ili većinski vlasnici dionica veterinarskih ljekarni i drogerija ne može se zaključiti da se, među ostalim, zbog toga propisuje manje lijekova, ali učinkovitijih, ili da klijenti i pacijenti dobivaju bolje savjete. U tom pogledu, iz zajedničkog tumačenja članka 12. stavka 2., članka 24. i članka 25. PVZ-a već proizlazi da se veterinarski lijekovi za koje je potreban recept mogu prodavati samo u veterinarskim ljekarnama, u prisutnosti i pod nadzorom veterinara. Što se tiče veterinarskih proizvoda za koje nije potreban takav recept – koji se mogu prodavati i u veterinarskim drogerijama – članak 23. stavak 3. PVZ-a zahtijeva, kao minimum, prisutnost osoblja sa specijalističkim srednjoškolskim obrazovanjem. Stoga me ništa ne navodi na zaključak da sporni zahtjev u pogledu vlasništva dodaje ikakvu vrijednost drugim pravilima koja se primjenjuju.

102. U skladu s tim, predlažem da se na drugo pitanje odgovori da članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123 treba protumačiti na način da su mu protivna pravila države članice kojima nije samo predviđeno da veterinari imaju pravo izdavati veterinarske recepte za proizvode za koje je takav recept potreban i isključivo pravo maloprodaje, uporabe i primjene predmetnih proizvoda, nego i da organizacije putem kojih se ta prodaja odvija moraju biti u većinskom ili isključivom vlasništvu jednog ili više veterinara. Sud koji je uputio zahtjev mora utvrditi je li to tako s pravilima koja se razmatraju u glavnom postupku.

IV. Zaključak

103. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja mu je u predmetu C-297/16 uputio Curtea de Apel Bucureşti (Žalbeni sud, Bukurešt, Rumunjska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da su mu protivna nacionalna pravila koja veterinarima daju isključivo pravo maloprodaje, uporabe i primjene ekoloških veterinarskih proizvoda, antiparazitskih proizvoda i veterinarsko-medicinskih proizvoda ako:

   – se odnose na proizvode za koje recept nije potreban; ili

   – ne daju osobama koje su stručno osposobljene u farmaciji, osim veterinarima, pravo maloprodaje tih proizvoda, po potrebi na temelju recepta koji je izdao veterinar, ako je za njihovu nabavu potreban takav recept.

   Nacionalni sud mora utvrditi je li to tako s pravilima koja se razmatraju u glavnom postupku.

2. Članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da su mu protivna pravila države članice kojima nije samo predviđeno da veterinari imaju pravo izdavati recepte za veterinarsko-medicinske proizvode za koje je potreban recept i isključivo pravo maloprodaje, uporabe i primjene predmetnih proizvoda, nego i da organizacije putem kojih se ta prodaja odvija moraju biti u većinskom ili isključivom vlasništvu jednog ili više veterinara. Nacionalni sud mora utvrditi je li to tako s pravilima koja se razmatraju u glavnom postupku.