Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 21 de setembro de 2017[1]

Processo C-297/16

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

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Curtea de Apel Bucureşti (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia)]

«Artigo 49.º TFUE — Diretiva 2001/82/CE — Medicamentos veterinários — Diretiva 2005/36/CE — Formação de veterinários — Diretiva 2006/123/CE — Serviços no mercado interno — Normas nacionais que reservam aos médicos-veterinários exclusividade na venda a retalho, na utilização e administração de medicamentos veterinários, antiparasitários e produtos biológicos — Requisito de que o capital dos estabelecimentos farmacêutico-veterinários seja detido total ou maioritariamente por veterinários — Proteção da saúde e da vida humana e dos animais»

1. Com o seu pedido de decisão prejudicial, a Curtea de Apel Bucureşti (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia) pergunta se é permitido, nos termos do direito da União, que a venda a retalho, a utilização e a administração de produtos veterinários biológicos, antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários na Roménia (a seguir «os produtos em causa») esteja reservada aos médicos-veterinários. Além disso, solicita orientação quanto à interpretação do direito da União no que se refere às normas nacionais que regulam a estrutura económica dos estabelecimentos farmacêutico-veterinários em que é efetuada a venda desses produtos.

2. Este pedido foi formulado no âmbito de um litígio entre, por um lado, a Colegiul Medicilor Veterinari din România (Ordem dos Médicos-Veterinários da Roménia; a seguir «Ordem dos Veterinários») e, por outro, a Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor (Autoridade Nacional de Saúde Animal e de Segurança Alimentar da Roménia, a seguir «Autoridade») — apoiada pela Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Associação Nacional de Distribuidores de Produtos Veterinários da Roménia, a seguir «distribuidores») —, relativo à legalidade de uma circular emitida pela Autoridade, que altera o seu Regulamento Sanitário Veterinário (a seguir «RSV»). A referida circular eliminou a obrigação de apresentar de uma cópia do certificado de inscrição no Registo único dos consultórios médico-veterinários da Roménia (a seguir «Registo») para a emissão de uma autorização sanitária veterinária para exploração de farmácias veterinárias e pontos de venda de produtos farmacêutico-veterinários.

1 Língua original: inglês.

3. As questões submetidas prendem-se com os limites da autonomia reguladora dos Estados-Membros em sede de definição das prerrogativas profissionais dos médicos-veterinários. Adiante explicarei por que motivo considero que as normas romenas em causa, tal como foram descritas ao Tribunal de Justiça, são incompatíveis com a Diretiva 2006/123/CE [2].

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

a) Diretiva 2001/82/CE [3]

4. Segundo o artigo 1.º, ponto 2, da Diretiva 2001/82, incluído no seu título I (intitulado «Definições»), por «medicamento veterinário» entende-se, para os efeitos da mesma diretiva, toda a substância ou composição a) apresentada como possuindo propriedades curativas ou preventivas relativas a doenças em animais ou b) que possa ser utilizada ou administrada no animal com vista a restaurar, corrigir ou modificar as funções fisiológicas, exercendo uma ação farmacológica, imunológica ou metabólica, ou a estabelecer um diagnóstico médico.

5. O artigo 66.º, n.º 1, da Diretiva 2001/82, que integra o título VI da mesma diretiva (intitulado «Posse, distribuição e dispensa de medicamentos veterinários»), exige que os Estados-Membros tomem todas as medidas adequadas para que a venda a retalho de medicamentos veterinários apenas seja confiada a pessoas expressamente autorizadas a exercer essa atividade pela legislação do Estado-Membro em causa.

6. O artigo 67.º da Diretiva 2001/82 determina que, sem prejuízo de regulamentações do direito da União ou nacionais mais rigorosas relativas à dispensa de medicamentos veterinários e para proteção da saúde humana e animal, é exigida uma receita médico-veterinária para a dispensa ao público dos medicamentos veterinários enumerados no referido artigo. Além disso, nos termos da mesma disposição, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para garantir que, no caso de medicamentos dispensados exclusivamente com receita médico-veterinária, a quantidade prescrita e entregue se limite ao mínimo necessário para o tratamento ou a terapia em questão.

7. O artigo 68.º, n.º 1, da Diretiva 2001/82 dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para assegurar que apenas as pessoas habilitadas pela respetiva legislação nacional em vigor possuam ou tenham sob controlo medicamentos veterinários ou substâncias suscetíveis de ser utilizadas como medicamentos veterinários e que possuam propriedades anabolizantes, anti-infeciosas, antiparasitárias, anti-inflamatórias, hormonais ou psicotrópicas.»

2 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36).

3 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de novembro de 2001, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos veterinários (JO 2001, L 311, p. 1), conforme alterada.

b) Diretiva 2005/36/CE[4]

8. Nos termos do artigo 38.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 (intitulado «Formação de veterinário»[5]), a formação de médico-veterinário garante que o profissional em questão adquiriu os conhecimentos e as aptidões enumeradas na referida disposição, incluindo, na respetiva alínea f), «os conhecimentos, aptidões e competências necessários para a utilização responsável e razoável dos medicamentos veterinários com vista a tratar os animais e garantir a segurança da cadeia alimentar e a proteção do ambiente».

c) Diretiva 2006/123

9. Em virtude do seu artigo 2.º, n.º 1 (intitulado «Âmbito de aplicação»), a Diretiva 2006/123 aplica-se «aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro»[6]. Contudo, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), os serviços de cuidados de saúde são excluídos do seu âmbito de aplicação.

10. O artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123 (intitulado «Relação com outras disposições do direito [da União]») estabelece que os Estados-Membros devem aplicar as disposições da diretiva no respeito das regras que regem o direito de estabelecimento e a livre circulação de serviços.

11. O artigo 15.º da Diretiva 2006/123 (intitulado «Requisitos sujeitos a avaliação») dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos [[7]] referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

[…]

c) Requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade;

d) Requisitos, excluindo os referentes a questões abrangidas pela [Diretiva 2005/36] ou os previstos noutros instrumentos [da União], que restringem a determinados prestadores o acesso à atividade de serviço em causa em razão da natureza específica da atividade;

[…]

4 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22), conforme alterada.

5 Na versão inglesa da Diretiva 2005/36, é utilizado o termo «veterinary surgeon» — que é tradicionalmente o termo de uso mais corrente no inglês britânico — em detrimento de outros, como «veterinarian» (o termo preferido no inglês dos EUA). Este último é, contudo, utilizado na Diretiva 2001/82. Por razões de estilo, empregarei o termo «médico-veterinário» nas presentes conclusões. A alteração não visa qualquer efeito prático.

6 Segundo o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2006/123 (intitulado «Definições»), entende-se por «serviço» qualquer atividade económica não assalariada, prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo 57.º TFUE, e por «prestador» qualquer pessoa singular nacional de um Estado-Membro ou qualquer pessoa coletiva na aceção do artigo 54.º TFUE estabelecida num Estado-Membro, que ofereça ou que preste um serviço.

7 Nos termos do artigo 4.º, n.º 7, da Diretiva 2006/123 (intitulado «Definições»), entende-se por «requisito» «qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica; as normas constantes de convenções coletivas negociadas pelos parceiros sociais não são consideradas requisitos na aceção da presente diretiva».

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;

b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;

c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

[…]»

B. Direito romeno

a) Lei n.º 160/1998

12. Nos termos do artigo 2.º da Legea nr. 160/1998 pentru organizarea şi exercitarea profesiunii de medic veterinar (Lei n.º 160/1998 relativa à organização e exercício da profissão de médico-veterinário, na sua versão reformulada, a seguir «Lei n.º 160/1998») [8]:

«1) A profissão de médico-veterinário é exercida na Roménia por qualquer pessoa, com nacionalidade romena, titular de diploma de médico-veterinário válido nos termos da lei, bem como por nacionais de Estados-Membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu e por nacionais suíços titulares de diplomas de médico-veterinário, certificados ou outros títulos que atestem essa qualificação nos termos da lei, emitidos por uma instituição de ensino dos referidos Estados.

[…]

5) Os médicos-veterinários de nacionalidade romena que residam no estrangeiro, bem como os médicos-veterinários nacionais dos Estados-Membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu e os nacionais suíços, que exerçam a profissão de médico-veterinário na Roménia têm os mesmos direitos e estão sujeitos às mesmas obrigações no exercício dessa profissão que os médicos-veterinários membros da [Ordem].»

13. O artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998 estabelece que os médicos-veterinários dispõem de exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários.

14. Nos termos do artigo 9.º, alínea b), da Lei n.º 160/1998, compete à Ordem elaborar, *inter alia*, o Estatuto do Médico-Veterinário (a seguir «EMV»), cujas disposições são vinculativas no exercício da profissão de médico-veterinário.

15. O artigo 16.º da Lei n.º 160/1998 estabelece que se pode inscrever na Ordem qualquer médico-veterinário que, sendo cidadão romeno ou de um Estado-Membro da União Europeia, i) exerça legalmente a profissão de médico-veterinário na Roménia ao abrigo do artigo 2.º da referida lei; ii) ofereça garantias de idoneidade moral, nos termos da lei, e iii) esteja clinicamente apto a exercer a profissão de médico-veterinário. Contudo, segundo o artigo 17.º da referida lei, os requisitos

8 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 289, de 6 de agosto de 1998.

estabelecidos no artigo 16.º não se aplicam ao exercício da profissão por cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu e da Suíça que revista a forma de prestação de serviços. Neste último caso, os nacionais dos referidos Estados são inscritos no Registo, sem adquirirem o estatuto de membro.

16. O artigo 28.º, n.º 1, da Lei n.º 160/1998 dispõe:

«No exercício da sua profissão, os médicos-veterinários habilitados organizam-se e trabalham no âmbito de:

a) um consultório médico-veterinário, sob uma das seguintes formas:

   1. consultório médico-veterinário individual;

   2. consultórios médico-veterinários associados;

b) uma sociedade […] que tenha as atividades veterinárias como principal objeto de negócio.»

17. Nos termos do artigo 32.º da Lei n.º 160/1998:

«1) O instrumento de constituição de consultórios veterinários é o certificado de inscrição no [Registo] […] O certificado de inscrição no Registo é necessário para obter a autorização para o consultório funcionar; é entregue ao titular uma cópia do referido certificado.

2) O [Registo] é mantido pela [Ordem].»

18. O artigo 37.º da Lei n.º 160/1998 dispõe:

«1) Os medicamentos e produtos antiparasitários veterinários são comercializados apenas em depósitos, pontos de venda farmacêuticos e farmácias veterinárias legalmente autorizados.

2) Os produtos biológicos veterinários são comercializados apenas em depósitos veterinários autorizados e utilizados apenas por médicos-veterinários ou pessoas singulares ou coletivas autorizadas, no âmbito de tratamentos veterinários.»

b) EMV

19. O artigo 1.º, alínea m), do EMV, adotado pela Ordem mediante a Decisão n.º 3/2013 [9], contém a seguinte definição:

«[Registo] — documento público oficial gerido pela Mesa da [Ordem], de que constam:

– todos os estabelecimentos clínicos veterinários dotados ou não de personalidade jurídica autorizados a operar na Roménia;

– as farmácias e pontos farmacêuticos de venda veterinários cujo capital é integralmente detido por médicos-veterinários, ou tem outra composição ao abrigo de alterações legislativas posteriores

[…]»

9 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 676, de 16 de setembro de 2014.

20. O artigo 37.º do EMV estabelece:

«1) Para a venda a retalho de medicamentos veterinários, os médicos-veterinários habilitados organizam-se exclusivamente como pessoas coletivas, respeitando as condições previstas na [Lei n.º 160/1998] e exercem a sua atividade no âmbito das seguintes estruturas médicas veterinárias autorizadas: a) pontos de venda farmacêutico-veterinários; b) farmácias veterinárias.

[…]

3) Os médicos-veterinários nacionais de Estados-Membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça titulares de um diploma, certificado ou outro título emitido por uma instituição de ensino veterinário desses Estados ou de Estados terceiros, que atestem essa qualificação, equiparados nos termos da lei, podem ser acionistas das estruturas médicas veterinárias sem que estejam obrigados a ser membros da [Ordem] ou a estar habilitados para o exercício da profissão.

[…]»

21. Nos termos do artigo 38.º do EMV:

«1) Os medicamentos e os produtos antiparasitários veterinários são comercializados nas condições previstas pela lei apenas em depósitos, pontos de venda farmacêuticos e farmácias veterinárias que detenham uma autorização sanitária veterinária.

2) Os produtos biológicos veterinários são comercializados apenas em depósitos veterinários autorizados.

3) Os medicamentos, os produtos antiparasitários e os produtos biológicos veterinários são utilizados e administrados exclusivamente por médicos-veterinários, titulares ou trabalhadores das estruturas médicas veterinárias de assistência ou de consulta […]».

22. O artigo 39.º do EMV estabelece:

«O certificado para o exercício da profissão de médico-veterinário […] é um documento emitido pelo Gabinete da Presidência do Conselho distrital — ou do município de Bucareste — da [Ordem], a pedido dos médicos-veterinários, com vista a poderem exercer a profissão de médico-veterinário no âmbito de estruturas de assistência médica veterinária e de estruturas farmacêuticas veterinárias que vendem a retalho fármacos para uso veterinário.»

c) RSV

23. Pela Circular n.º 83/2014, de 22 de julho de 2014[10], a Autoridade adotou o RSV, que estabelece as condições de organização e gestão das estruturas farmacêuticas veterinárias, bem como o processo de registo sanitário veterinário ou de autorização sanitária veterinária das estruturas e das atividades do setor farmacêutico-veterinário.

24. Nos termos do artigo 3.º, alínea a), do RSV, por «farmácia veterinária» entende-se um estabelecimento que possui e vende a retalho medicamentos veterinários, rações animais, incluindo medicinais, e outros produtos veterinários, instrumentos e equipamentos médicos, dispositivos médicos e acessórios para animais, em conformidade com a lei. Nos termos do artigo 3.º, alínea h), do

10 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 541A, de 22 de julho de 2014.

referido regulamento, por «ponto de venda farmacêutico» entende-se um estabelecimento cuja atividade consiste exclusivamente na venda a retalho de medicamentos veterinários não sujeitos a receita e outros produtos veterinários, instrumentos e equipamentos médicos, dispositivos médicos, acessórios e alimentos para animais.

25. O artigo 11.º do RSV dispõe:

«O pessoal especializado da farmácia veterinária é composto por:

a) pessoal com estudos superiores especializados — médico-veterinário;

b) pessoal com estudos secundários especializados — no âmbito da medicina veterinária, da medicina humana, da farmácia, da química ou da biologia;

c) pessoal administrativo.»

26. Nos termos do artigo 12.º do RSV:

«1) Nas farmácias veterinárias não é obrigatória a contratação de técnicos com formação de nível secundário especializada.

2) A gestão de uma farmácia veterinária exige a presença de um médico-veterinário titular do certificado para o exercício da profissão emitido pela [Ordem].

3) A introdução no mercado dos medicamentos da farmácia veterinária só pode ser efetuada a retalho e pelo pessoal a que se refere o artigo 11.º, alíneas a) e b).»

27. O artigo 14.º do RSV exige que o pessoal mencionado no artigo 11.º, alínea b), exerça a sua função unicamente na presença e sob a supervisão de um médico-veterinário, e tenha conhecimento da legislação veterinária aplicável.

28. O artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, do RSV reproduz, relativamente ao pessoal dos pontos de venda farmacêuticos, as disposições do artigo 11.º, alíneas a) a c), e do artigo 12.º, n.º 1. Por outro lado o artigo 23.º, n.º 3, especifica que estes estabelecimentos não podem funcionar sem a presença do pessoal mencionado no artigo 11.º, alínea b).

29. Segundo o artigo 24.º do RSV, nos pontos de venda farmacêuticos só podem ser vendidos medicamentos veterinários não sujeitos a receita, outros produtos para uso veterinário, e alimentos e acessórios para animais. Acresce que, nos termos do artigo 25.º do RSV, nos pontos de venda farmacêuticos, é proibido vender medicamentos veterinários imunológicos, medicamentos veterinários sujeitos a receita e alimentos medicinais para animais.

30. O artigo 43.º, alínea j), do RSV estabelece:

«Para efeitos da obtenção da autorização sanitária veterinária para o exercício da atividade de farmácias veterinárias, o representante legal da mesma deve apresentar junto da competente autoridade nacional sanitária veterinária e de segurança alimentar um pedido que incluirá os seguintes documentos:

[…]

j) cópia do certificado de inscrição no [Registo].»

31. O artigo 51.º, alínea g), do RSV impõe a mesma obrigação prevista no artigo 43.º, alínea j), relativamente aos pontos de venda farmacêuticos.

32. Mediante a Circular n.º 31/2015, de 26 de março de 2015 (a seguir «circular controvertida») [11], a Autoridade revogou o artigo 43.º, alínea j), e o artigo 51.º, alínea g), do RSV.

II. Factos na origem do litígio, processo principal e questões submetidas

33. Após a adoção da circular controvertida, a Ordem interpôs um recurso de anulação no órgão jurisdicional de reenvio, alegando, nomeadamente, que a mesma violava o artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998.

34. No referido recurso, a Ordem defende que, em conformidade com o artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998, para que exista uma verdadeira exclusividade na venda a retalho de medicamentos veterinários, é necessário que os médicos-veterinários disponham de poderes de decisão o que não acontece quando têm apenas o estatuto de sócios minoritários. Assim, alega que o capital das sociedades que requerem o registo ou a autorização como farmácias veterinárias e como pontos de venda farmacêuticos deve ser detido exclusivamente, ou pelo menos maioritariamente, por médicos-veterinários registados. Relativamente ao artigo 1.º, alínea m), do EMV, a Ordem alega que, como autoridade responsável pelo Registo, é quem melhor conhece a situação dos médicos-veterinários romenos e que foi por essa razão que lhe foram dados instrumentos para assegurar a observância do artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998. A Ordem afirma que o requisito de exclusividade não é cumprido na prática, uma vez que atualmente as autoridades sanitárias veterinárias competentes concedem autorizações a sociedades em que o médico-veterinário não só não é o único acionista, como nem sequer é o maioritário.

35. A Autoridade replica que o Ministerul Afacerilor Externe (Ministério dos Negócios Estrangeiros, Roménia) manifestou reservas quando consultado no âmbito do processo que conduziu à adoção do RSV. Esse ministério referiu-se, em particular, a uma troca de impressões com a Comissão Europeia sobre a compatibilidade da regulamentação romena em causa com a Diretiva 2006/123, nomeadamente do requisito de que os médicos-veterinários detenham 100% das ações das sociedades gestoras de farmácias veterinárias na Roménia. A Autoridade mencionou também a opinião do Consiliul Concurenței (Conselho da Concorrência, Roménia), que salientou que o artigo 43.º, alínea j), do RSV podia provocar uma restrição da concorrência no mercado retalhista de venda de produtos veterinários por farmácias veterinárias. À luz das observações recebidas, a Autoridade considera que a exclusividade prevista no artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998 diz respeito à atividade de médico-veterinário, e não à atividade do estabelecimento em que o médico-veterinário exerce a sua profissão. A Lei n.º 160/1998 não exige que as sociedades sejam detidas em exclusividade por médicos-veterinários, na medida em que um médico-veterinário pode trabalhar para uma sociedade deste tipo e assegurar assim o cumprimento das regras relativas à exclusividade na venda a retalho, uso e administração dos produtos em causa.

36. Intervindo em apoio da Autoridade, os distribuidores alegam, nomeadamente, que a legislação romena em causa cria direitos exclusivos que restringem as condições em que se podem estabelecer e deter consultórios veterinários, bem como os termos da comercialização de produtos veterinários. Os distribuidores consideram que isto constitui uma distorção de concorrência, uma vez que estas regras violam as liberdades que os Tratados garantem aos operadores económicos, os artigos 67.º e 69.º [12] da Diretiva 2001/82, bem como muitas outras disposições.

11 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 235, de 7 de abril de 2015.

12 Nos termos do artigo 69.º, n.º 1, da Diretiva 2001/82, «[o]s Estados-Membros devem garantir que os proprietários ou os responsáveis por animais produtores de alimentos possam justificar a aquisição, a posse e a administração de medicamentos veterinários em animais deste tipo durante um período de cinco anos após a sua administração, inclusivamente quando o animal for abatido durante esse período de cinco anos».

37. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O direito da União […] opõe-se a uma legislação nacional que prevê, em benefício dos médicos-veterinários, a exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários?

2) Caso tal exclusividade seja compatível com o direito da União […], este opõe-se a que a mesma exclusividade abranja igualmente as estruturas em que essa venda é efetuada, no sentido de que tais estruturas devem ser detidas maioritária ou exclusivamente por um ou vários médicos-veterinários?»

38. Apresentaram observações escritas a Ordem, os distribuidores, o Governo romeno e a Comissão. Com exceção da Ordem, as referidas partes formularam alegações orais na audiência de 28 de junho de 2017.

III. Análise

A. Quanto às questões formais

1. Quanto às alegadas deficiências do despacho de reenvio

39. Nas suas observações escritas, os distribuidores alegam que o presente pedido de decisão prejudicial é inadmissível, porquanto as questões submetidas pressupõem que seja o Tribunal de Justiça a selecionar a norma do direito da União a interpretar. As partes não têm possibilidade de conhecer essa seleção ou de apresentar observações a esse propósito.

40. Os distribuidores consideram também que o despacho de reenvio não contém os elementos de facto ou de direito necessários, o que os leva a sugerir que o mesmo seja reformulado e completado.

41. Contudo, essas objeções devem ser rejeitadas.

42. O órgão jurisdicional de reenvio indica, no corpo do despacho de reenvio, as disposições do direito da União que considera relevantes [13]. Por conseguinte, o despacho de reenvio cumpre o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Além disso, o facto de o Tribunal de Justiça, provavelmente, ter de identificar as disposições exatas do direito da União aplicáveis ao processo principal não torna o despacho de reenvio inadmissível. Os distribuidores tiveram oportunidade de manifestar a sua opinião sobre as normas que entendem ser aplicáveis [14].

43. Quanto à necessidade de reformular ou completar as questões submetidas, voltarei a este assunto mais adiante no n.º 55 das presentes conclusões.

2. Quanto à presença de um elemento transfronteiriço

44. Nas suas observações, a Comissão suscita a questão de saber se a situação objeto do processo principal é puramente interna, concluindo que não. Em todo o caso, considera que a Diretiva 2006/123 também se aplica a situações puramente internas.

13 Além de referir, *inter alia*, os artigos 49.º, 54.º e 55.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio menciona os artigos 1.º, 66.º, 67.º e 69.º da Diretiva 2001/82, o artigo 38.º da Diretiva 2005/36, e os artigos 3.º, 14.º e 15.º da Diretiva 2006/123.

14 A título de comparação, v. acórdão de 19 de janeiro de 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92 P, EU:C:1994:7, n.º 9).

45. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça deve verificar se é competente para se pronunciar sobre a questão de interpretação pedida, na medida em que o Tribunal de Justiça não é competente quando seja manifesto que a disposição de direito da União cuja interpretação é pedida não seja aplicável. O que pode, em princípio, suceder quando todos os elementos pertinentes no processo principal se circunscrevem ao interior de um único Estado-Membro [15].

46. Subscrevo a opinião da Comissão de que o presente pedido de decisão prejudicial não versa sobre uma situação puramente interna. No processo principal, a Ordem pede a anulação da circular controvertida, que reduz as formalidades exigíveis para estabelecer consultórios veterinários. O despacho de reenvio explica por que motivo não se trata de uma situação puramente interna. Expõe sucintamente a troca de pontos de vista entre a Roménia e a Comissão sobre os efeitos que a legislação romena em apreço poderia ter nos operadores económicos de outros Estados-Membros no exercício da atividade de médico-veterinário, em particular no que toca à titularidade de participações sociais em sociedades estabelecidas na Roménia para esse efeito.

47. Neste contexto, considero que o despacho de reenvio contém indicações suficientes dos motivos pelos quais o órgão jurisdicional de reenvio necessita de uma decisão do Tribunal de Justiça sobre a interpretação das regras do Tratado em matéria de livre de circulação, para a solução do litígio nele pendente [16].

48. À luz do que antecede, não é necessário *a fortiori* que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a alegação da Comissão, invocada a título subsidiário, de que a Diretiva 2006/123 se pode aplicar mesmo quando todos os elementos do caso de litígio estão confinados a um único Estado-Membro [17].

B. Quanto ao mérito

1. Disposições aplicáveis

49. Dado que ambas as questões prejudiciais fazem apenas referência ao «direito da União», há que determinar se as normas romenas em causa devem ser apreciadas à luz das regras relativas à livre circulação consignadas no Tratado FUE ou à luz da Diretiva 2006/123 [18].

15 V. acórdão de 10 de setembro de 2015, Wojciechowski (C-408/14 P, EU:C:2015:591, n.os 25, 26 e jurisprudência referida).

16 Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15 P, EU:C:2016:874, n.os 50, 51, 54 e jurisprudência referida). No referido processo, o Tribunal de Justiça, considerando-se competente, proferiu uma decisão sobre a questão de fundo, em vez de declarar o processo inadmissível.

17 Nas suas conclusões nos processos apensos Trijber e Harmsen (C-340/14 P e C-341/14 P, EU:C:2015:505, n.os 51 a 57), o advogado-geral M. Szpunar considerou que a Diretiva 2006/123 é aplicável a situações circunscritas às fronteiras de um Estado-Membro. O Tribunal de Justiça não se debruçou sobre a questão, por não considerar os factos do processo puramente internos, v. acórdão de 1 de outubro de 2015, Trijber e Harmsen (C-340/14 P e C-341/14 P, EU:C:2015:641, n.os 40 e 42). Sobre esta matéria, v., também, minhas conclusões no processo Grupo Itevelesa e o. (C-168/14 P, EU:C:2015:351, n.º 36).

18 A Diretiva 2006/123 estabelece, segundo o seu artigo 1.º, n.º 1 (intitulado «Objeto»), «disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços». Seguidamente, nos seus capítulos III e IV, estabelece normas que regulam a liberdade de estabelecimento dos prestadores e a livre circulação de serviços.

50. No acórdão Rina Services e o.[19], o Tribunal de Justiça não declarou expressamente que as regras nacionais compreendidas no âmbito de aplicação tanto da Diretiva 2006/123 como dos artigos 49.º e 56.º TFUE devem ser apreciadas unicamente à luz destas últimas disposições[20]. Todavia, o alcance desse acórdão parece — porventura surpreendente — ser precisamente esse. Segundo esse acórdão, independentemente do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, os Estados-Membros não podem invocar os fundamentos enumerados no artigo 52.º, n.º 1, TFUE para derrogar a Diretiva 2006/123[21].

51. Assim, do referido acórdão pode inferir-se que as questões prejudiciais devem ser analisadas à luz da Diretiva 2006/123.

52. Seguidamente, embora os «serviços de cuidados de saúde» estejam excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 por força do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), segundo o seu considerando 22, conforme assinala a Comissão, os «serviços de cuidados de saúde» são serviços prestados por profissionais da saúde a doentes com o objetivo de avaliar, manter ou restabelecer o seu estado de saúde[22]. Não sendo esse o caso da prestação de serviços veterinários, a Diretiva 2006/123 permanece aplicável no processo principal, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1.

53. Devo salientar também que dos números precedentes não decorre que a aplicação concomitante do artigo 63.º TFUE esteja excluída. Este preceito refere-se aos investimentos diretos sob a forma de participação numa empresa mediante a detenção de ações ou quotas que conferem a possibilidade de participar de modo efetivo na respetiva gestão e controlo, bem como os investimentos de carteira[23]. Contudo, admitindo que a legislação romena em questão teve efeitos restritivos na livre circulação de capitais, esses efeitos seriam a consequência inevitável de um eventual obstáculo à liberdade de estabelecimento e não justificam uma análise autónoma à luz do artigo 63.º TFUE[24]. É óbvio que, atendendo ao acórdão Rina Services e o.[25], o mesmo é extensivo aos encargos identificados ao abrigo, não diretamente do artigo 49.º TFUE, mas da Diretiva 2006/123.

54. Por conseguinte, prosseguirei a minha análise exclusivamente com base na Diretiva 2006/123.

2. Quanto à primeira questão

55. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se a Diretiva 2006/123 se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que dispõe que os médicos-veterinários gozam de exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários.

19 Acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o. (C-593/13 P, EU:C:2015:399).

20 V., todavia, conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Rina Services e o. (C-593/13, EU:C:2015:159, n.º 23), que defende ser esse o caso.

21 Acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o. (C-593/13, EU:C:2015:399, n.ºs 23, 24 e 36 a 40).

22 V., a este propósito, acórdão de 11 de julho de 2013, Femarbel (C-57/12 P, EU:C:2013:517, n.ºs 34 a 39).

23 V. acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis (C-201/15 P, EU:C:2016:972, n.º 58 e jurisprudência referida). O investimento de carteira consiste na aquisição de instrumentos do mercado de capitais exclusivamente a título de aplicação financeira e sem intenção de influenciar a gestão e o controlo das empresas.

24 Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis (C-201/15 P, EU:C:2016:972, n.º 59 e jurisprudência referida).

25 Acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o. (C-593/13, EU:C:2015:399).

a) Quanto à existência de um requisito sujeito a avaliação: artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123

56. Ao reservar a venda a retalho e utilização de produtos biológicos, de antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários aos médicos-veterinários, as normas romenas em causa, em especial o artigo 4.º, alínea i), da Lei n.º 160/1998, enquadra-se claramente no tipo de requisitos que devem ser objeto de avaliação nos termos do artigo 15.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2006/123[26]. O Governo romeno não contesta este ponto.

57. Basicamente, tais normas conferem aos médicos-veterinários um monopólio legal da venda a retalho e utilização dos produtos em causa.

58. Será a referência, no artigo 15.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2006/123, em primeiro lugar, à Diretiva 2005/36 e, em segundo lugar, a outros instrumentos legislativos da União — como a Diretiva 2001/82 — suscetível de alterar esta avaliação? A Ordem parece ser dessa opinião.

59. Não comungo de tal entendimento.

60. Em primeiro lugar, nenhuma das normas da Diretiva 2005/36 mencionadas no despacho de reenvio justificam um regime de exclusividade. O artigo 38.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 limita-se a harmonizar as exigências relativas à formação de médicos-veterinários e, em particular, os conhecimentos que esses profissionais devem possuir. No entanto, não reserva a venda a retalho e a utilização dos produtos aos médicos-veterinários.

61. Em segundo lugar, embora o artigo 66.º da Diretiva 2001/82 imponha aos Estados-Membros o dever de tomarem todas as medidas adequadas para que a venda a retalho de medicamentos veterinários seja confiada apenas a pessoas expressamente autorizadas a exercer essa atividade pela legislação do Estado-Membro em causa, não estabelece que essas pessoas só podem ser os médicos-veterinários.

62. Além disso, o facto de o artigo 67.º da Diretiva 2001/82 mencionar regras nacionais mais rigorosas relativas à dispensa de medicamentos veterinários é irrelevante. Com efeito, essa disposição versa sobre a aquisição desses produtos pelo utilizador final desses produtos, e não sobre o poder de reservar a atividade em questão aos médicos-veterinários.

63. Por conseguinte, considero que as normas romenas em apreço constituem um requisito sujeito a avaliação nos termos do artigo 15.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2006/123. Resta determinar se esse requisito satisfaz as condições previstas no artigo 15.º, n.º 3, da mesma diretiva.

b) Justificação: artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123

64. Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 do mesmo artigo, previstos no seu sistema jurídico, são a) não discriminatórios, b) necessários e c) proporcionados.

65. Embora, à primeira vista, esta disposição vise consagrar na lei a doutrina Gebhard[27], da redação do artigo 15.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2006/123 parece resultar que os requisitos que sejam indiretamente discriminatórios não são passíveis de justificação. Isto vai, provavelmente, além do postulado por essa doutrina[28]. Em todo o caso, os cidadãos de outros Estados-Membros são livres de

26 V., no que se refere ao artigo 49.º TFUE, sobre um regime semelhante para farmácias, acórdãos de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 P e C-172/07 P, EU:C:2009:316, n.º 24), e Comissão/Itália (C-531/06 P, EU:C:2009:315, n.ºs 45 e 47).

27 Acórdão de 30 de novembro de 1995, Gebhard (C-55/94 P, EU:C:1995:411, n.º 37).

28 Neste ponto, o considerando 65 da Diretiva 2006/123 é inconclusivo.

se estabelecer na Roménia como veterinários, obtendo por essa via o direito de vender a retalho e utilizar os produtos em causa. Por outro lado, no processo principal não foi alegado que a legislação romena em apreço, apesar de aplicável sem distinção a todos os interessados, tende a favorecer os cidadãos romenos.

66. Quanto à questão de saber se as normas romenas em causa são justificadas por uma razão imperiosa de interesse público, o Governo romeno alega que são necessárias para proteger a saúde pública, o que constitui uma razão dessa natureza [29]. O referido governo cita ainda o considerando 2 da Diretiva 2001/82, que precisa que «[q]ualquer regulamentação em matéria de produção e de distribuição dos medicamentos veterinários deve ter como objetivo principal a proteção da saúde pública».

67. Mas poderá, realmente, o Governo romeno invocar a proteção da saúde pública, apesar de os produtos em causa não se destinarem a consumo humano direto? Esta é uma questão importante, uma vez que a prestação de serviços veterinários não constitui um «serviço de cuidados de saúde» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2006/123.

68. Não obstante, inclino-me a considerar que sim.

69. Com efeito, a questão de saber que serviços se inserem no âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 difere da questão de saber que razões imperiosas pode um Estado-Membro invocar para justificar um requisito em conformidade com o seu artigo 15.º, n.º 3. Além disso, o artigo 15.º, n.º 3, alínea b), da mesma diretiva não limita à partida as razões imperiosas que um Estado-Membro pode invocar. Assim, não existe conflito algum com o *dictum* do Tribunal de Justiça no acórdão Rina Services e o. [30].

70. Aliás, como demonstrou o Governo romeno, muitos instrumentos legislativos da União confirmam que, por razões que são evidentes, existe uma relação entre a saúde animal e/ou a saúde e o bem-estar públicos. Assim sucede, em especial no domínio da segurança alimentar, que é talvez aquele em que a relação entre saúde animal e saúde pública é mais estreita [31]. Na minha opinião, garantir a segurança e a elevada qualidade do abastecimento de medicamentos veterinários em todo o território de um Estado-Membro é um objetivo legítimo [32].

71. Resta verificar se estas normas i) são adequadas para garantir a consecução do objetivo de proteger a saúde pública, ii) não vão além do necessário para atingir esse objetivo e iii) que o mesmo resultado não pode ser obtido através de outras medidas menos restritivas.

29 V. acórdão de 16 de dezembro de 2010, Comissão/França (C-89/09 P, EU:C:2010:772, n.º 52 e jurisprudência referida). O Governo romeno estabelece uma relação implícita, noutra passagem das suas observações, entre a proteção da saúde pública e a proteção da saúde dos animais.

30 Acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o. (C-593/13, EU:C:2015:399, n.º 40).

31 V., por exemplo, considerando 5 do Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais (JO 2004, L 191, p. 1), segundo o qual «[a] saúde e o bem-estar dos animais são fatores importantes que contribuem para a qualidade e segurança dos géneros alimentícios, para a prevenção da propagação das doenças animais e para um tratamento humano dos animais». Acresce que, nos termos do artigo 67.º, alínea aa), da Diretiva 2001/82, é exigida receita para entrega ao público dos medicamentos veterinários para animais produtores de géneros alimentícios. Com efeito, segundo o considerando 17 da Diretiva 2004/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos veterinários (JO 2004, L 136, p. 58), os medicamentos veterinários «apenas poderão ser utilizados em condições que garantam a inocuidade, para o consumidor, dos géneros alimentícios produzidos».

32 V., relativamente aos medicamentos para uso humano, acórdão de 19 de outubro de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15 P, EU:C:2016:776, n.º 34).

72. No que se refere a estes pontos, compete, por um lado, aos Estados-Membros determinar o nível de proteção da saúde pública que pretendem garantir e o modo de o assegurar. Dado que esse nível pode variar de um Estado-Membro para outro, os Estados-Membros devem beneficiar de uma certa margem de apreciação [33].

73. Por outro lado, o Estado-Membro em causa deve fazer prova, mediante dados estatísticos, elementos específicos e outros meios idóneos, de que as medidas escolhidas são adequadas para a consecução dos objetivos prosseguidos e que não é possível atingir esses objetivos através de outras medidas menos restritivas da liberdade fundamental de circulação e, igualmente, da Diretiva 2006/123 [34].

74. Parece evidente que as normas romenas em causa, que dão cumprimento ao preceituado no artigo 66.º da Diretiva 2001/82, são adequadas para a consecução do objetivo de proteger a saúde pública. Reservar o direito a vender a retalho, utilizar e administrar os produtos em causa aos médicos-veterinários é uma forma de assegurar que a quantidade de medicamentos veterinários prescrita e fornecida é limitada ao mínimo necessário para o tratamento ou terapia estabelecido, nos termos do artigo 67.º da Diretiva 2001/82. Neste contexto, conforme alega, no essencial, a Ordem, a prescrição excessiva de medicamentos veterinários sujeitos a receita, como os antibióticos, suscita sérias preocupações de saúde pública [35]. Essas preocupações têm repercussão no plano da União [36].

75. Contudo, isso não responde à questão de saber se as normas romenas em causa vão além do necessário para proteger a saúde pública e se este resultado não pode ser obtido através de outras medidas menos restritivas.

76. Essas questões devem ser claramente respondidas pelo próprio órgão jurisdicional de reenvio [37].

77. Assim, passo a explicar por que motivo considero desproporcionado o monopólio legal em causa no processo principal.

78. Na audiência, o Governo romeno declarou que os produtos em causa só podem ser adquiridos com receita médico-veterinária. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar esta alegação, tendo presente que os argumentos apresentados no processo principal não justificam a manutenção de um monopólio legal no que respeita aos produtos não sujeitos a receita [38].

79. Independentemente disso, não se vislumbram razões que levem a que seja absolutamente necessário que os médicos-veterinários tenham *exclusividade* na venda a retalho dos produtos em causa, a par do poder de os receitar. Em especial, como observou a Comissão na audiência, é concebível que outras pessoas devidamente qualificadas para o efeito, como os farmacêuticos ou outros com formação superior no mesmo campo, também possam ser autorizadas a vender os referidos produtos. O Governo romeno declarou na audiência que a profissão de

33 V. acórdão de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 19 e jurisprudência referida).

34 V., neste sentido, acórdão de 19 de outubro de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/13, EU:C:2016:776, n.ºs 35, 36 e jurisprudência referida).

35 V., *inter alia*, World Economic Forum, *Global Risks 2013*, Eighth Edition, pp. 28 e segs., que observa (p. 31) que os antibióticos são administrados em excesso em todo o mundo no setor da criação de animais e na piscicultura (por exemplo, como promotores de crescimento). As bactérias resistentes podem ser transmitidas ao ser humano através do contacto com animais de criação, da cadeia alimentar, e dos efluentes desses setores, bem como das águas residuais de hospitais e fábricas de produtos farmacêuticos.

36 V., *inter alia*, Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de dezembro de 2012, sobre o desafio microbiano — a ameaça crescente da resistência antimicrobiana [2012/2041(INI)] que, depois de salientar, no considerando K, que existe uma «ligação entre o recurso a antimicrobianos nos animais e a disseminação da resistência nos seres humanos», pede à Comissão, no n.º 19, «que examine as condições de prescrição e de venda de agentes antimicrobianos a fim de determinar se as práticas em matéria de cuidados de saúde humana e veterinária podem conduzir a uma prescrição excessiva, a um uso excessivo ou a um uso indevido de agentes antimicrobianos».

37 V., por exemplo, acórdão de 21 de junho de 2012 Susisalo e o. (C-84/11 P, EU:C:2012:374, n.º 42).

38 V., por analogia, acórdão de 11 de dezembro de 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, n.º 112).

farmacêutico-veterinário não se encontra regulada no país. Além disso, observou que, segundo o programa curricular que os médicos-veterinários devem seguir nos termos do artigo 38.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, conforme especificado no ponto 5.4.1 do anexo V da mesma, têm formação em farmácia e têm, portanto, as competências necessárias para vender os produtos em causa. Isso é verdade, contudo o Governo romeno não explicou a que título é que essa formação diferencia os médicos-veterinários dos farmacêuticos «normais», que também estudaram farmácia. Neste contexto, embora os farmacêuticos sejam igualmente movidos por um interesse privado na obtenção de lucro, autorizar o acesso de agentes independentes à venda a retalho de medicamentos veterinários contra a apresentação de uma receita médico-veterinária contribuiria para moderar aquele interesse [39].

80. Além disso, parece que o risco de consumo excessivo ou indevido de medicamentos veterinários possa conduzir ao desperdício de recursos financeiros dos organismos de seguros de saúde envolvidos [40]. Dado que por norma quem suporta os custos de aquisição destes produtos (seja mediante subscrição de um seguro privado de saúde animal seja pelos próprios meios) são os utilizadores finais, estes devem poder escolher livremente entre comprar esses produtos a médicos-veterinários ou através de outro canal de venda a retalho adequado.

81. Em face do exposto, na minha opinião, o Governo romeno não satisfez o ónus da prova que lhe incumbia, segundo a jurisprudência referida no n.º 73 das presentes conclusões.

82. Assim, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão prejudicial que o artigo 15.º da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que uma legislação nacional que confere aos médicos-veterinários exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários não cumpre o requisito de proporcionalidade estabelecido no artigo 15.º, n.º 3, alínea c), dessa diretiva, na medida em que essa legislação:

– abranja produtos não sujeitos a receita médico-veterinária; ou

– não reconheça a pessoas com formação farmacêutica, que não sejam os médicos-veterinários, o direito a vender a retalho esses produtos, se necessário em conformidade com as prescrições de uma receita médico-veterinária emitida por um médico-veterinário, se a sua aquisição estiver sujeita a receita.

Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se é esse o caso na situação em apreço no processo principal.

3. Quanto à segunda questão

83. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2006/123 se opõe a uma legislação nacional, como a em causa no processo principal, que, além de conceder aos médicos-veterinários exclusividade na venda a retalho e na utilização dos produtos em causa, ainda determina que as estruturas em esses produtos são vendidos devem ser maioritária ou exclusivamente detidas por um ou vários médicos-veterinários.

39 V., por analogia, acórdão de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 37).

40 Contrariamente ao que sucede com os medicamentos sujeitos a receita médica para consumo humano direto, v. acórdãos de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 33), e Comissão/Itália (C-531/06 EU:C:2009:315, n.º 57).

84. Resulta da redação desta questão, submetida a título subsidiário, que o Tribunal de Justiça deverá dar-lhe resposta apenas na eventualidade de a resposta à primeira questão não ser afirmativa. Em minha opinião, as normas romenas, tal como apresentadas ao Tribunal de Justiça, não são conformes com a Diretiva 2006/123. Contudo, para ser exaustivo, pronunciar-me-ei também sobre a segunda questão, tendo em conta que as observações formuladas nos n.os 55 a 82 das presentes conclusões são igualmente relevantes no âmbito da presente questão.

85. Nas suas observações, a Comissão identifica dois requisitos decorrentes das normas romenas em causa. Primeiro, as farmácias veterinárias e pontos de venda farmacêutico-veterinários têm de revestir a forma de pessoas coletivas. Segundo, o respetivo capital social tem de ser detido exclusivamente (e não maioritariamente) por médicos-veterinários.

86. Contudo, a segunda questão prejudicial não se centra na natureza jurídica — de pessoas coletivas ou singulares — das estruturas através das quais os produtos são vendidos. Assim, não abordarei esse ponto, porquanto excede o âmbito da questão [41].

87. Em substância, um requisito determina que os produtos em causa sejam vendidos em farmácias veterinárias ou em pontos de venda farmacêutico-veterinários maioritária ou exclusivamente detidos por médicos-veterinários [42] prende-se com a titularidade do capital das «sociedades» ou, no presente caso, dos estabelecimentos de venda a retalho. Trata-se de um requisito questionável em relação ao artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123.

88. Quanto à questão de saber se o referido requisito cumpre as condições prescritas no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, as observações sobre a primeira questão prejudicial permitem, em certa medida, responder a essa questão — principalmente no que respeita à existência de uma razão imperiosa de interesse geral.

89. Todavia, como já concluí noutra situação, a jurisprudência revela as reservas justificadamente manifestadas pelo Tribunal de Justiça em relação à possibilidade de os Estados-Membros interferirem na liberdade de estabelecimento através da regulamentação minuciosa de uma certa estrutura de mercado ou situação de concorrência, nomeadamente sob o pretexto de garantir aos clientes e consumidores um serviço de elevada qualidade [43]. Afigura-se-me que as restrições em matéria de propriedade e/ou estrutura económica de qualquer estabelecimento estão compreendidas na mesma categoria e devem ser olhadas com uma certa dose de desconfiança.

90. Nas suas observações, a Comissão parte do princípio de que a proteção da saúde e da vida dos animais não pode justificar o contestado requisito de titularidade na mesma medida que a proteção da saúde e da vida dos seres humanos.

41 V., por exemplo, acórdão de 18 de julho de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12 P, EU:C:2013:489, n.º 31).

42 Tal como aparentemente resulta da conjugação das seguintes disposições: artigos 32.º e 37.º, n.º 1, da Lei n.º 160/1998; artigo 1.º, alínea m), e artigo 37.º, n.º 1 do EMV; e artigo 43.º, alínea j), e artigo 51.º, alínea g), do RSV, antes de serem revogados pela circular controvertida.

43 V. minhas conclusões no processo Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:351, n.os 73, 74 e jurisprudência referida).

91. O alcance de tal alegação parece ser mais filosófico que prático. Não há dúvida de que o Tribunal de Justiça tem reconhecido de forma constante que a vida e a saúde dos seres humanos ocupam o primeiro lugar entre os bens e interesses protegidos pelo Tratado [44]. Porém, não vejo necessidade de o Tribunal de Justiça especificar em que medida a saúde e a vida dos seres humanos deva «suplantar» a saúde e a vida dos animais. Essa sugestão suscita uma certa perplexidade, à luz da recente declaração política da Comissão [45].

92. Com efeito, em primeiro lugar, como exposto nos n.os 70 e 74 das presentes conclusões, existe uma ligação entre a proteção da vida e da saúde dos seres humanos e a proteção da vida e da saúde dos animais.

93. Em segundo lugar, ao declarar que os efeitos terapêuticos dos medicamentos veterinários são «principalmente» dirigidos aos animais, e que a sua utilização incorreta ou desnecessária não afeta «diretamente» os seres humanos, a Comissão reconhece que existem efeitos secundários e indiretos nos seres humanos. Ou seja é pacífico que a proteção da saúde pública (humana) continua a ser relevante.

94. Em terceiro lugar, quando subsistam dúvidas quanto à existência de riscos para a saúde humana ou ao seu alcance, o princípio da precaução pode habilitar os Estados-Membros a tomar medidas de proteção em relação a práticas de medicina veterinária sem ter de aguardar que se demonstre plenamente a realidade desse risco em seres humanos.

95. Assim, em vez de abordar essa questão, mais teórica, o Tribunal de Justiça deveria centrar-se, simplesmente, em saber se o fim invocado justifica os meios, isto é, se a necessidade de proteção da saúde pública justifica uma restrição à titularidade dos estabelecimentos que vendem a retalho os produtos em causa.

96. Ora, sem indicar claramente o limiar aplicável, o despacho de reenvio indica que a Comissão e o Governo romeno discutiram a possibilidade de reduzir a proporção do capital de uma farmácia veterinária ou ponto de venda farmacêutico-veterinário que deve obrigatoriamente ser detida por médicos-veterinários nos termos das normas romenas em apreço [46]. Contudo, devo confessar que a audiência deu azo a uma particular incerteza quanto ao limiar que deveria vigorar, na medida em que as partes não estavam de acordo sobre como se deve interpretar a legislação nacional. Essa é, obviamente, uma matéria da alçada do tribunal nacional. Este dado deve ser tido em conta ao ler-se as observações que se seguem.

97. As partes foram instadas a manifestar a sua opinião sobre o acórdão Comissão/França (C-89/09, EU:C:2010:772), em que o Tribunal de Justiça declarou parcialmente improcedente uma ação em que era pedido que declarasse que, ao manter em vigor normas que limitavam, até ao máximo de um quarto, as partes sociais, e portanto os direitos de voto, que podem ser detidas por não biólogos em sociedades civis por quotas constituídas por profissionais liberais que exploram laboratórios de análises de biologia médica, a República Francesa infringira o (atual) artigo 49.º TFUE. O Tribunal de Justiça considerou, designadamente, que o caráter restritivo dessas normas se justificava por razões de

44 V. acórdão de 19 de outubro de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, n.º 30 e jurisprudência referida).

45 V. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 29 de junho de 2017, intitulada Plano de Ação Europeu «Uma Só Saúde» contra a Resistência aos Agentes Antimicrobianos [COM(2017) 339 final], em que a Comissão declara (p. 3) que «Uma Só Saúde» «é um termo utilizado para descrever o princípio que reconhece que a saúde do ser humano e dos animais está interligada, que as doenças são transmitidas dos seres humanos aos animais e vice-versa e devem, por conseguinte, ser abordadas em ambos. A abordagem «Uma Só Saúde» também tem em conta o ambiente, que constitui outro elo entre os seres humanos e os animais e é igualmente uma fonte potencial de microrganismos resistentes. Este termo é reconhecido a nível mundial, tendo sido amplamente utilizado na União e na Declaração Política das Nações Unidas de 2016 sobre resistência aos antimicrobianos».

46 Tal hipótese é igualmente sugerida no artigo 1.º, alínea m), do EMV, que exige que farmácias veterinárias e pontos de venda farmacêutico-veterinários especifiquem «se o seu capital é exclusivamente detido por médicos-veterinários *ou tem outra composição ao abrigo de alterações legislativas posteriores*» (o sublinhado é meu).

saúde pública e satisfazia os requisitos de proporcionalidade [47]. Elemento fulcral na apreciação do Tribunal de Justiça foi o facto de o limite de 25% na participação no capital por não biólogos permitir aos biólogos uma influência determinante nas decisões mais importantes adotadas pela sociedade, por outras palavras, manter o controlo [48].

98. Assim, considero que no referido acórdão o Tribunal de Justiça mostrou-se excessivamente cauteloso ao declarar a inexistência de infração ao artigo 49.º TFUE. Talvez isso se possa explicar pelo papel, aparentemente único e fundamental, que os biólogos desempenham no sistema de saúde francês. [49] Não creio que o mesmo se possa aplicar aos médicos-veterinários. Com efeito, nem o Governo romeno defende uma interpretação tão estrita da sua própria legislação [50].

99. Assim, considero que as normas romenas em causa vão além do que é necessário, mesmo que se interprete o requisito de titularidade no sentido de exigir apenas que a maioria do capital das farmácias veterinárias e pontos de venda farmacêutico-veterinários seja detida por veterinários.

100. Isto, em primeiro lugar, porque a necessidade de salvaguardar a independência profissional dos médicos-veterinários não constitui justificação [51]. É verdade que o Tribunal de Justiça reconheceu que existe um risco sério de que pessoas que não fazem parte de uma determinada profissão do setor da saúde possam assumir o controlo empresarial, pois podem ser tentadas a recusar-se a desempenhar tarefas menos rentáveis ou mais difíceis e/ou a reduzir o aconselhamento disponibilizado [52]. Contudo, para além do que afirmei no n.º 79 das presentes conclusões, no caso em apreço nada impede os médicos-veterinários de fazer o mesmo, dado que têm a faculdade exclusiva de prescrever medicamentos veterinários. A mera possibilidade de lhes serem instaurados processos disciplinares, apesar de constituir inegavelmente uma salvaguarda, não elimina esse risco.

101. Em segundo lugar, a exigência da detenção da totalidade ou da maioria do capital das farmácias veterinárias e pontos de venda farmacêutico-veterinários por médicos-veterinários não permite concluir, entre outras coisas, que sejam prescritos menos medicamentos veterinários e mais eficazes, ou que os clientes e pacientes recebam um aconselhamento melhor. A este propósito, resulta desde logo da conjugação dos artigos 12.º, n.º 2, 24.º e 25.º do RSV que os medicamentos veterinários sujeitos a receita só podem ser vendidos em farmácias veterinárias, na presença e sob a supervisão de um médico-veterinário. Quanto aos produtos veterinários não sujeitos a receita — que também podem ser vendidos em pontos de venda farmacêutico-veterinários — o artigo 23.º, n.º 3, do RSV exige, requisito mínimo, a presença de um técnico com formação de nível secundário especializada. Nada leva a crer, portanto, que o contestado requisito de titularidade acrescente algum valor às normas já de si aplicáveis.

47 Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Comissão/França (C-89/09, EU:C:2010:772). Resulta também do n.º 78 do mesmo acórdão que aos não biólogos era permitido deter uma participação no capital superior a 25% em sociedades em comandita por ações que exploravam laboratórios de análises de biologia médica.

48 *Ibidem*, n.os 68 e 78.

49 *Ibidem*, n.os 29 e 56. Os óticos não gozam de igual estatuto, v. acórdão de 21 de abril de 2005, Comissão/Grécia (C-140/03 P, EU:C:2005:242, n.os 35 e 36).

50 Devo acrescentar que, quando foi pressionado nessa matéria, o Governo romeno declarou que a sua opinião acerca da segunda questão prejudicial partia da premissa de uma resposta afirmativa à primeira questão. Não explicou, contudo, por que motivo condicionava a possibilidade de abdicar do requisito de titularização à manutenção da exclusividade dos médicos-veterinários na venda a retalho e na utilização dos produtos em causa.

51 A Ordem menciona simplesmente que em 2014 a Autoridade controlou 543 farmácias veterinárias e impôs sanções a 112 delas por violação das normas, sem especificar os riscos que um regime de propriedade multidisciplinar acarretaria para a independência dos médicos-veterinários. A irrelevância dessa circunstância é aparentemente corroborada pelo facto de a Ordem acrescentar depois que nenhum desses 112 casos deu origem à instauração de um processo disciplinar.

52 Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Comissão/França (C-89/09, EU:C:2010:772, n.º 82).

102. Consequentemente, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão no sentido de que o artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123 se opõe à legislação de um Estado-Membro que não só confere aos médicos-veterinários o direito de receitarem produtos sujeitos a prescrição médico-veterinária e exclusividade na venda a retalho e na utilização desses produtos como exige ainda que as estruturas em que esses produtos são vendidos sejam detidas maioritária ou exclusivamente por um ou vários médicos-veterinários. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se é esse o caso na situação em apreço no processo principal.

IV. Conclusão

103. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas no processo C-297/16 pela Curtea de Apel Bucureşti (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia) da seguinte forma:

1) O artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, deve ser interpretado no sentido de que uma legislação nacional que confere aos médicos-veterinários exclusividade na venda a retalho e na utilização de produtos biológicos, de antiparasitários para usos especiais e de medicamentos veterinários não cumpre o requisito de proporcionalidade estabelecido no artigo 15.º, n.º 3, alínea c), dessa diretiva, na medida em que essa legislação:

   – abranja produtos não sujeitos a receita médico-veterinária; ou

   – não reconheça a pessoas com formação farmacêutica, que não sejam os médicos-veterinários, o direito a vender a retalho esses produtos, se necessário em conformidade com as prescrições de uma receita médico-veterinária emitida por um médico-veterinário, se a sua aquisição estiver sujeita a receita.

   Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se é esse o caso na situação em apreço no processo principal.

2) O artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro que não só confere aos médicos-veterinários o direito de receitarem produtos sujeitos a prescrição médico-veterinária e exclusividade na venda a retalho e na utilização desses produtos como exige ainda que as estruturas em que esses produtos são vendidos sejam detidas maioritária ou exclusivamente por um ou vários médicos-veterinários. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se é esse o caso na situação em apreço no processo principal.