



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

1 март 2018 година *

„Преюдициално запитване — Директива 2006/123/ЕО — Услуги на вътрешния пазар — Национална правна уредба, според която само ветеринарните лекари имат право да продават на дребно и да използват биологични и антипаразитни продукти, както и ветеринарни лекарствени продукти — Свобода на установяване — Изискване капиталът на структурите, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, да се притежава изключително от ветеринарни лекари — Закрила на общественото здраве — Пропорционалност“

По дело C-297/16,

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) с акт от 1 март 2016 г., постъпил в Съда на 25 май 2016 г., в рамките на производство по дело

Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)

срещу

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor,

в присъствието на:

Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, J. Malenovský (докладчик), M. Safjan, D. Šváby и M. Vilaras, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 юни 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO), от R.-I Ciocaniu, адвокат,
- за Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România, от L. Gabor и C. V. Toma, адвокат,

* Език на производството: румънски.

- за румънското правителство, от R.-H. Radu, A. Wellman и L. Lițu, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Nicolae, H. Tserepa-Lacombe и L. Malferrari, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 септември 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 15 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) и на член 63, параграф 1 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) (Съсловна организация на ветеринарните лекари в Румъния) и Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Национална служба за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните, Румъния, наричана по-нататък „Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните“), подкрепяна от Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Национално сдружение на дистрибуторите на ветеринарни продукти в Румъния, наричано по-нататък „Сдружението на дистрибуторите на ветеринарни продукти“), относно искане за отмяна на заповед, издадена от Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните, чието приемане според CMVRO води до премахване на задължението, съгласно което дружественият капитал на структурите, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, трябва да се притежава изключително от ветеринарни лекари.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2006/123

- 3 Съображение 22 от Директива 2006/123 гласи:

„Изключването на здравеопазването от обхвата на настоящата директива следва да включва здравните и фармацевтични услуги, оказвани от професионалисти в сферата на здравеопазването на пациенти при оценка, поддържане или възстановяване състоянието на тяхното здраве, когато тези дейности са включени в рамките на регулирана здравна професия в държавата членка, където се предоставят“.

- 4 Член 2 от тази директива е озаглавен „Обхват“ и гласи в параграф 2:

„Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

[...]

е) здравни услуги, независимо дали са предоставени чрез здравни заведения и независимо от начина, по който са организирани и финансирани на национално ниво, и дали са публични или частни;

[...]“.

5 Член 3 от посочената директива, озаглавен „Отношения с други разпоредби на правото на Общността“, гласи:

„1. Ако разпоредбите на настоящата директива влизат в противоречие с разпоредба на друг акт на Общността, регулираща специфични аспекти на достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в специфичен сектор или за специфични професии, предимство има разпоредбата на другия акт на Общността и тя се прилага към тези специфични сектори или професии.

[...]

3. Държавите членки прилагат разпоредбите на настоящата директива в съответствие с правилата на Договора за правото на установяване и свободното движение на услуги“.

6 Глава III от Директива 2006/123 е озаглавена „Свобода на установяване за доставчиците“. Раздел 2 от тази глава, озаглавен „Забранени изисквания и изисквания[,] обект на оценка“, включва членове 14 и 15 от Директивата.

7 Член 15 от посочената директива е озаглавен „Изисквания, които подлежат на оценка“ и гласи:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложиени в параграф 3. Държавите членки адаптират своите законови, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

[...]

в) изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в дадена компания;

г) изисквания, различни от онези свързани с въпросите обхванати от Директива 2005/36/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3 и поправки в ОВ L 271, 2007 г., стр. 18, ОВ L 33, 2009 г., стр. 49 и ОВ L 305, 2014 г., стр. 115)] или предвидени в други инструменти на Общността, които запазват достъпа до дейност по осъществяване на дадена услуга за определени доставчици, по силата на специфичния характер на дейността;

[...]

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

- а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;
- б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от [императивно съображение от общ] интерес;
- в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

[...]“.

Директива 2001/82/ЕО

- 8 Член 66, параграф 1 от Директива 2001/82/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година относно кодекса на Общността за ветеринарните лекарствени продукти (ОВ L 311, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 31, стр. 200), изменена с Регламент (ЕО) № 596/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. (ОВ L 188, 2009 г., стр. 14) (наричана по-нататък „Директива 2001/82“), предвижда:

„Държавите членки предприемат всички подходящи мерки, за да осигурят, че снабдяването на търговците на дребно с ветеринарни лекарствени продукти се извършва от лица, на които е разрешено да извършват такива операции, по законодателството на съответната държава членка“.

- 9 В член 67 от същата директива се предвижда:

„Без да се засягат по-строгите правила на Общността или националните правила, свързани с отпускането на ветеринарни лекарствени продукти, които имат за цел опазване здравето на хората и животните, се изисква ветеринарна рецепта за отпускането на обществото на следните ветеринарни лекарствени продукти:

[...]“.

- 10 Съгласно член 68, параграф 1 от посочената директива:

„Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че само лицата, [оправо]мошени съгласно тяхното действащо национално законодателство, притежават или имат под свой контрол ветеринарни лекарствени продукти или субстанции, които могат да бъдат използвани като ветеринарни лекарствени продукти, с анаболни, антиинфекциозни, антипаразитни, антивъзпалителни, хормонални или психотропни свойства“.

11 Член 69, първа алинея от същата директива гласи:

„Държавите членки [гарантират], че собствениците или управителите на обекти, в които се отглеждат продуктивни животни[,] могат да представят доказателство за закупуването, притежаването и прилагането на ветеринарни лекарствени продукти на тези животни в продължение на пет години след тяхното прилагане, включително в случаите, когато животното е заклано по време на петгодишния срок“.

Директива 2005/36

12 Член 38, параграф 3 от Директива 2005/36, изменена с Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. (ОВ L 354, 2013 г., стр. 132) (наричана по-нататък „Директива 2005/36“), гласи:

„Обучението за ветеринарен лекар гарантира, че съответният специалист е придобил следните знания и умения:

а) подходящи знания в областта на науките, на които се основава дейността на ветеринарните лекари, и на правото на Съюза, свързано с тези дейности;

[...]“.

Румънското право

Закон № 160/1998

13 Член 2, параграф 1 от Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Закон № 160/1998 за организацията и упражняването на професията ветеринарен лекар, *Monitorul Oficial al României*, част I, № 289 от 6 август 1998 г., обнародван повторно в *Monitorul Oficial al României*, част I, № 433 от 23 май 2005 г., наричан по-нататък „Закон № 160/1998“) гласи:

„В Румъния професията ветеринарен лекар може да се упражнява от всяко лице, което е румънски гражданин и притежава диплома по ветеринарна медицина или друга диплома, приравнена на нея съгласно закона, както и от гражданите на държавите — членки на Европейския съюз [...], които притежават диплома по ветеринарна медицина, удостоверение или друг документ, удостоверяващ придобиване на предвидената от закона квалификация и издаден от учебно заведение на някоя от посочените държави“.

14 В член 4 от същия закон се предвижда:

„Ветеринарните лекари имат изключителни права в следните области на компетентност:

[...]

i) продажбата на дребно и използването на биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти.

[...]“.

15 Съгласно член 16 от посочения закон:

„1) Член [на CMVRO] може да стане всеки ветеринарен лекар, гражданин на Румъния или на държава — членка на Европейския съюз [...], който:

- a. законно упражнява професията на ветеринарен лекар в Румъния съгласно посочените в член 2 разпоредби;
- b. не се намира в някое от предвидените в закона положения, в които няма право да упражнява професията ветеринарен лекар;
- c. от медицинска гледна точка е годен да упражнява професията ветеринарен лекар.

2) Качеството на член [на CMVRO] е задължително за упражняването на професията ветеринарен лекар“.

16 Член 39 от същия закон има следното съдържание:

„С правилник, изготвен от [CMVRO] в сътрудничество със [Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните], се установяват функциите и правомощията на свободно практикуващите ветеринарни лекари, както и изпълнението на определени задачи от обществен интерес“.

Уставът на ветеринарните лекари

17 Член 1 от Устава на ветеринарните лекари, приет с Решение № 3/2013 на Съсловната организация на ветеринарните лекари (*Monitorul Oficial al României*, част I, № 676 от 16 септември 2014 г., наричан по-нататък „Уставът на ветеринарните лекари“), гласи:

„За целите на настоящия устав се прилагат следните определения:

[...]

- m) единен регистър на ветеринарните практики, които имат или нямат юридическа правосубектност — официален публичен документ, воден от канцеларията на националния съвет [на CMVRO], в който се вписват:

[...]

- ветеринарните аптеки и ветеринарните фармацевтични пунктове, чийто капитал се притежава изключително от ветеринарни лекари или е формиран по друг начин в резултат от последващи законодателни промени;

[...]“.

18 Член 37, параграф 1 от Устава на ветеринарните лекари гласи:

„При продажбата на дребно на ветеринарни лекарствени продукти правоспособните ветеринарни лекари се организират единствено под формата на юридически лица [...] и извършват дейността си в следните оторизирани ветеринарномедицински структури:

- a) ветеринарни фармацевтични пунктове;

b) ветеринарни аптеки.

[...]“.

19 Съгласно член 38, параграфи 3 и 4 от този устав:

„(3) Ветеринарните лекарствени продукти, антипаразитните продукти и ветеринарните биологични продукти се използват и прилагат единствено от ветеринарни лекари, които са собственици или служители на ветеринарномедицински структури за ветеринарна помощ или консултация [...].

(4) Чрез дерогация от параграф 3, собствениците на животни могат да прилагат ветеринарни лекарствени продукти, предписани и препоръчани от ветеринарен лекар, притежаващ валидно удостоверение за упражняване на тази професия, с изключение на инжекционните форми“.

Наредбата за ветеринарно-санитарната дейност

20 Националната служба за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните приема Ordinul nr. 83/2014 pentru aprobarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare farmaceutice e unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar (Заповед № 83/2014 за одобряване на Наредбата за ветеринарно-санитарната дейност относно изискванията за организацията и функционирането на ветеринарнофармацевтичните структури, както и процедурата за регистрация/издаване на разрешения за извършване на ветеринарно-санитарна дейност и на дейност в сферата на ветеринарната фармация, *Monitorul Oficial al României*, част I, № 541 от 22 юли 2014 г.) с последващи изменения и допълнения (наричана по-нататък „Наредбата за ветеринарно-санитарната дейност“).

21 Член 1 от Наредбата за ветеринарно-санитарната дейност посочва:

„Настоящата наредба за ветеринарно-санитарна дейност определя изискванията за организацията и функционирането на ветеринарнофармацевтичните структури, както и процедурата за регистрация/издаване на разрешения за извършване на ветеринарно-санитарна дейност и на дейност в сферата на ветеринарната фармация“.

22 Член 3 от тази наредба предвижда:

„За целите на настоящата наредба се прилагат следните определения:

a) ветеринарна аптека — ветеринарнофармацевтична структура, която притежава и продава на дребно ветеринарни лекарствени продукти, [...] и други ветеринарни продукти [...]

[...]

h) ветеринарен фармацевтичен пункт — ветеринарнофармацевтична структура, чиято дейност се ограничава до продажба на дребно на ветеринарни лекарствени продукти, отпускани без лекарско предписание, други ветеринарни продукти [...]

[...]“.

23 Член 11 от посочената наредба предвижда:

„Специализираният персонал на ветеринарната аптека се състои от:

- a) персонал със специализирано висше образование в областта на ветеринарната медицина;
- b) персонал със специализирано средно образование в областта на ветеринарната медицина, хуманната медицина, фармацията, химията, биологията;
- c) административен персонал“.

24 Член 12, параграфи 2 и 3 от същата наредба посочва:

„(2) Ветеринарната аптека може да работи само ако присъства ветеринарен лекар, който притежава удостоверение за упражняване на тази професия, издадено от [CMVRO].

(3) Продажбата на ветеринарни лекарствени продукти във ветеринарната аптека се извършва единствено на дребно от персонала, посочен в член 11, букви а) и б)“.

25 Член 23 от Наредбата за ветеринарно-санитарната дейност предвижда, че по отношение на ветеринарните фармацевтични пунктове се прилагат изисквания, подобни на предвидените в членове 11 и 12, параграф 2 от същата.

Заповед № 31/2015

26 Със Заповед № 31/2015 от 26 март 2015 г. за изменение и допълнение на Наредбата за ветеринарно-санитарната дейност, одобрена със Заповед № 83/2014 на Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните (*Monitorul Oficial al României*, n° 235 от 7 април 2015 г., наричана по-нататък „Заповед № 31/2015“), Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните отменя член 43, буква j) и член 51, буква g) от посочената наредба.

27 В тези членове по същество се предвижда, че с оглед получаването на разрешение за извършване на ветеринарно-санитарна дейност съответно от ветеринарните аптеки и от ветеринарните фармацевтични пунктове, законният представител на структурата трябва да подаде в компетентната Служба за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните комплект документи, включващи копие от удостоверението за вписване в единния регистър на ветеринарните практики, които имат или нямат юридическа правосубектност.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

28 CMVRO подава жалба за отмяна на Заповед № 31/2015 пред запитващата юрисдикция.

29 В подкрепа на жалбата си тази съсловна организация изтъква по-специално, че посочената заповед нарушава член 4, буква i) от Закон № 160/1998, който установява изключителната компетентност на лицата, упражняващи професията ветеринарен лекар, в областта на продажбата на дребно и използването на биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти. Всъщност според нея подобно изключително право предполага правомощие за вземане на решения от страна на ветеринарните лекари, правомощие, което може да е ефективно само ако дружественият капитал на ветеринарните аптеки и ветеринарните фармацевтични пунктове се притежава изключително или поне действително в по-голямата си част от правоспособни ветеринарни лекари. Впрочем

поради тази причина Уставът на ветеринарните лекари предвиждал, че само аптеки или фармацевтични пунктове, чиито акционери или съдружници са изключително ветеринарни лекари, могат да бъдат вписани в единния регистър на ветеринарните практики. Доколкото обаче задължението за представяне на удостоверение за вписване в този регистър е премахнато със Заповед № 31/2015 на Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните, спазването на това изискване за собствеността на дружествения капитал вече нямало да бъде гарантирано.

- 30 Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните твърди от своя страна, че отмяната на задължението за представяне на удостоверение за вписване в единния регистър на ветеринарните практики е необходимо, тъй като тези разпоредби не съответстват на Директива 2006/123, и тъй като, според обяснителна бележка на Consiliul Concurenței (Съвет по конкуренцията, Румъния), те могат да ограничат конкуренцията на пазара на търговията на дребно с ветеринарни продукти.
- 31 Сдружението на дистрибуторите на ветеринарни продукти, което встъпва в подкрепа на Службата за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните, от своя страна оспорва предложеното от CMVRO тълкуване на член 4, буква i) от Закон №160/1998, съгласно което изключителната компетентност, от която се ползва професията ветеринарен лекар по отношение на използването на определени продукти, не нарушава правото на потребителите да придобиват и да притежават ветеринарни лекарствени продукти, признато на собствениците на животни и на животновъдите от членове 67 и 69 от Директива 2001/82.
- 32 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Европейската комисия е изпратила до Румъния искане за предоставяне на информация във връзка с възможни нарушения на правото на Съюза поради националната ѝ правна уредба, приложима за ветеринарните аптеки, и по-конкретно поради изискванията относно собствеността на дружествения капитал. Освен това тази юрисдикция счита, че макар Съдът вече да се е произнасял по повод професии или дейности, сходни с професията ветеринарен лекар или с дейността, която се състои в търговия и използване на ветеринарни лекарствени продукти, положението на ветеринарните лекари има определени особености, които биха могли да обосноват различно разрешение.
- 33 При тези условия Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) решава да спре делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Допуска ли правото на Европейския съюз национална правна уредба, която предоставя на ветеринарните лекари изключително право за продажба на дребно и използване на биологични продукти, антипаразитни продукти за специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти?
- 2) Ако такова изключително право е съвместимо с правото на Европейския съюз, допуска ли последното това изключително право да се отнася и до структурите, чрез които се извършва тази продажба, в смисъл че те трябва да бъдат притежавани преимуществено или изключително от един или повече ветеринарни лекари?“.

По допустимостта на преюдициалното запитване

- 34 Сдружението на дистрибуторите на ветеринарни продукти поддържа, че настоящото преюдициално запитване е недопустимо, тъй като в текста на преюдициалните въпроси не се посочва разпоредбата или разпоредбите от правото на Съюза, чието тълкуване се иска.

- 35 В това отношение следва да се припомни, че сред изискванията, посочени в от член 94 от Процедурния правилник на Съда, на които трябва да отговаря преюдициалното запитване, в буква в) от този член е включено изискването то да съдържа изложение на причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство.
- 36 В настоящия случай запитващата юрисдикция посочва, че макар в практиката си Съдът вече да се е произнасял по повод на дейности, които имат някои сходства с дейността по търговия и използване на ветеринарни лекарствени продукти, делото, с което е сезирана, има определени особености, които не допускат прилагането в настоящия ѝ вид на съдебната практика на Съда, която уточнява последиците на свободата на установяване, по отношение на такива дейности. Следователно, що се отнася до главното производство, запитващата юрисдикция счита за необходимо да сезира Съда, тъй като едно от изтъкнатите пред нея основания за отмяна може да бъде уважено само ако изключителното право на ветеринарните лекари за продажба на дребно и използване на биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти не противоречи на принципа на свободата на установяване.
- 37 Тъй като в този смисъл запитващата юрисдикция е изложила в достатъчна степен причините, поради които има въпроси относно тълкуването на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националната правна уредба, приложима в главното производство, настоящото преюдициално запитване следва да се обяви за допустимо.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

- 38 В самото начало следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция трябва да приложи в главното производство национална правна уредба, която има за предмет постоянното упражняване на дейности по продажба на дребно и използване на ветеринарни биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти, което по принцип попада в обхвата на глава 3 от Директива 2006/123 относно свободата на установяване.
- 39 Несъмнено от член 2, параграф 2, буква е) от Директива 2006/123 следва, че „здравните услуги“ са изрично изключени от приложното поле на тази директива. Съгласно съображение 22 от последната обаче услугите, обхванати от това изключение, са услугите, „оказвани от професионалисти в сферата на здравеопазването на пациенти при оценка, поддържане или възстановяване състоянието на тяхното здраве“, което означава, че те се предоставят на хората.
- 40 Макар обаче дейностите по продажба на дребно и използване на ветеринарни биологични продукти, антипаразитни продукти със специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти действително да попадат в сферата на здравеопазването, те все пак не представляват здравни услуги, предоставяни на хора.
- 41 При тези условия такива дейности не попадат в обхвата на изключението, предвидено в член 2, параграф 2, буква е) от посочената директива.

- 42 Освен това, тъй като запитващата юрисдикция се позовава подробно в запитването си на Директива 2001/82, която урежда редица принципи, свързани с разпространението на ветеринарни лекарствени продукти, необходимо е да се разгледа дали тези принципи изключват прилагането на Директива 2006/123 в положение като разглежданото в главното производство.
- 43 В това отношение следва да се подчертае, че съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2006/123, ако разпоредбите на последната влизат в противоречие с разпоредба на друг акт на Съюза, регулиращ специфични аспекти на достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в специфичен сектор или за специфични професии, предимство има разпоредбата на другия акт на Съюза и тя се прилага към тези специфични сектори или професии.
- 44 Все пак, макар Директива 2001/82 да определя някои аспекти на разпространението на ветеринарни лекарствени продукти с оглед опазването на общественото здраве, не може обаче да се приеме, че тя урежда условията, при които държавите членки трябва да дават разрешение на лица, които нямат качеството ветеринарен лекар, да извършват продажба на дребно на различните ветеринарни субстанции, разглеждани в главното производство, да използват тези субстанции и следователно да ги прилагат.
- 45 Без съмнение, някои норми, уреждащи тези дейности, са предвидени в член 66, параграф 1 и в член 68, параграф 1 от тази директива. Член 66, параграф 1 от последната обаче предвижда, че държавите членки трябва да запазят упражняването на дейността по търговия на дребно с ветеринарни лекарствени продукти само за лицата, на които е разрешено извършването на такава дейност от националната правна уредба, като същевременно оставя свобода на същите държави да определят условията за предоставяне на такова разрешение. Следователно посоченият член възлага на държавите членки грижата да определят условията за достъп до посочените дейности.
- 46 Що се отнася до член 68, параграф 1 от Директива 2001/82, той предвижда, че държавите членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че само оправомощените лица притежават или имат под свой контрол ветеринарни лекарствени продукти или субстанции, които могат да бъдат използвани като ветеринарни лекарствени продукти, с антипаразитни свойства, като и в него не се уточнява кои са тези „оправомощени лица“.
- 47 В този контекст следва също да се отхвърли тълкуването на Директива 2001/82, подкрепено от Сдружението на дистрибуторите на ветеринарни продукти, съгласно което от членове 67 и 69 от тази директива може да се изведе право на собствениците на животни сами да прилагат на животните си ветеринарните лекарствени продукти, които са им били предписани.
- 48 Всъщност в това отношение е достатъчно да се отбележи, че от една страна, макар член 67 от Директива 2001/82 да цели да регламентира отпускането на лекарствени продукти на потребителите, същият член посочва, че се прилага, без да се засягат по-строгите национални разпоредби, които имат за цел опазване здравето на хората. От друга страна, макар член 69 от тази директива да задължава собствениците на животни да са в състояние да представят доказателства за използването на всички ветеринарни лекарствени продукти в продължение на пет години, все пак тази разпоредба не посочва, че собствениците на животни имат право да прилагат сами тези лекарствени продукти.
- 49 От това следва, че двата поставени въпроса, които само споменават „правото на Съюза“, без да посочват конкретни негови разпоредби, трябва да се разгледат единствено във връзка с Директива 2006/123, и по-специално с член 15 от нея.

По първия въпрос

- 50 Следва да се счита, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 15 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предоставя на ветеринарните лекари изключително право за продажба на дребно и използване на биологични продукти, антипаразитни продукти за специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти.
- 51 В самото начало следва да се припомни, че съгласно член 15, параграф 1 от Директива 2006/123 държавите членки трябва, на първо място, да проверят дали в техните правни системи съществува някое от изискванията, посочени в параграф 2 от този член, на следващо място, при утвърдителен отговор, да гарантират, че то е съвместимо с условията, заложиени в параграф 3 от посочения член, и на последно място, при необходимост, да адаптират своите законови, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.
- 52 Сред „изискванията, които подлежат на оценка“, посочени в член 15, параграф 2 от тази директива, е съдържащото се в буква г) от тази разпоредба изискване за запазване на достъпа до дадена дейност за определени доставчици поради специфичния характер на съответната дейност.
- 53 В случая следва да се констатира, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство, запазва само за ветеринарните лекари правото да упражняват дейности по продажба на дребно и използване на определени ветеринарни продукти и поради това съдържа изискване от вида на посочените в член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123.
- 54 Следователно подобно изискване трябва да отговаря на трите условия, предвидени в член 15, параграф 3 от тази директива, а именно да бъде недискриминационно, необходимо и пропорционално за постигането на императивно съображение от общ интерес.
- 55 Що се отнася най-напред до първото от тези условия, нищо в представената на Съда преписка не сочи, че изискването, посочено в точка 53 от настоящото съдебно решение, е пряко или непряко дискриминационно по смисъла на член 15, параграф 3 буква а) от Директива 2006/123.
- 56 На следващо място, що се отнася до второто от тези условия, следва да се уточни, че румънското правителство заявява, че посоченото изискване цели да гарантира закрилата на общественото здраве.
- 57 Впрочем от постоянната практика на Съда следва, че закрилата на общественото здраве е сред признатите от правото на Съюза императивни съображения от общ интерес и че такова съображение може да обоснове приемането от държава членка на мерки, които имат за цел да гарантират сигурното и качествено снабдяване на населението с лекарствени продукти (вж. в този смисъл по-специално решение от 5 декември 2013 г., *Venturini и др.*, C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:791, т. 41 и 42).
- 58 Накрая, що се отнася до третото условие, посочено в член 15, параграф 3 от Директива 2006/123, то предполага наличието на три елемента, а именно че изискването трябва да е подходящо за постигането на преследваната цел, не трябва да надхвърля необходимото за нейното постигане и не може да бъде заменено с по-малко ограничителна мярка за постигане на същия резултат.
- 59 Що се отнася до първия елемент, следва в общ план да се припомни твърде особеният характер на лекарствените продукти, чието терапевтично действие ги разграничава съществено от останалите стоки (решение от 19 май 2009 г., *Apothekerkammer des Saarlandes и др.*, C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 31).

- 60 Поради това Съдът приема по-специално, че изискване, което цели да запази правото на продажба на лекарствени продукти за определени специалисти, може да бъде обосновано с изискванията, на които последните отговарят, и с информацията, която трябва да могат да дадат на потребителите (вж. в този смисъл по-специално решение от 19 май 2009 г., Комисия/Италия, C-531/06, EU:C:2009:315, т. 58).
- 61 Макар Съдът да се е произнесъл в този смисъл в областта на лекарствените продукти за хуманна употреба, следва да се подчертае по-специално, че някои болести по животните могат да се предават на хората и че хранителните продукти от животински произход могат да представляват заплаха за здравето на хората, когато произхождат от болни животни или от животни — носители на бактерии, резистентни на лечение, както и когато съдържат остатъци от лекарствени продукти, използвани за лечението на животни. Впрочем, ако ветеринарните субстанции се прилагат по неправилен начин или в неправилно количество, терапевтичната им ефективност може да изчезне или прекомерната им употреба може по-специално да доведе до наличието на такива остатъци в хранителните продукти от животински произход, както и евентуално, в дългосрочен план, до резистентност към лечението на някои бактерии в хранителната верига.
- 62 Следователно съображенията във връзка с продажбата на лекарствените продукти за хуманна употреба, изложени в предходната точка от настоящото съдебно решение, по принцип са приложими в областта на продажбата на ветеринарни лекарствени продукти и на сходни продукти. Все пак, доколкото такива лекарствени продукти пораждаат само непреки последици за здравето на човека, свободата на преценка, с която разполагат държавите членки във втората област, няма непременно същия обхват като този в областта на търговията с лекарствени продукти за хуманна употреба.
- 63 Поради това изключителното право за продажба и използване на определени ветеринарни субстанции, предоставено на ветеринарните лекари, щом те разполагат със знанията и професионалните качества сами да прилагат по правилен начин и в правилното количество тези субстанции, или правилно да уведомяват за това други заинтересовани лица, представлява мярка, която е подходяща за постигането на целта за закрила на общественото здраве, посочена в точка 57 от настоящото съдебно решение.
- 64 Що се отнася до втория елемент на това трето условие, а именно че съответното изискване не трябва да надхвърля необходимото за постигането на посочената цел, следва да се припомни, че закрилата на общественото здраве се нарежда на първо място сред ценностите и интересите, защитавани от Договора за ЕС, и че държавите членки следва да преценят в каква степен възнамеряват да осигурят тази закрила и по какъв начин трябва да бъде постигната посочената степен. Тъй като тя може да бъде различна в различните държави членки, на последните следва да се признае свобода на преценка (вж. в този смисъл решение от 11 септември 2008 г., Комисия/Германия, C-141/07, EU:C:2008:492, т. 51).
- 65 Наличието на такава свобода е още по-наложително предвид факта, че когато има несигурност относно съществуването на рискове за здравето на хората или относно тяхната значимост, държавите членки трябва да имат възможност да вземат мерки за защита, без да се налага да изчакат пълното доказване на наличието на тези рискове. По-специално държавите членки трябва да могат да вземат мерки, които могат да намалят, доколкото е възможно, даден риск за общественото здраве, включително за сигурното и качествено снабдяване на населението с лекарствени продукти (вж. в този смисъл решение от 5 декември 2013 г., Venturini и др., C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:791, т. 60).
- 66 Впрочем, видно от изтъкнатите разпоредби от запитващата юрисдикция, посочената държава членка прави разграничение между ветеринарните продукти именно в зависимост от сериозността на съществуващия риск за здравето. Всъщност, макар посочената правна уредба да

не позволява на собствениците на животни да прилагат предписаните лекарствени продукти в инжекционна форма, която очевидно включва допълнителни рискове, тя обаче им признава възможността сами да прилагат такива лекарствени продукти в неинжекционни форми.

- 67 Освен това нищо в представената на Съда преписка не сочи, че приемайки разглежданата в главното производство национална правна уредба, съответната държава членка е превишила свободата на преценка, която трябва да ѝ бъде призната в тази област.
- 68 Накрая, що се отнася до третия елемент на третото условие по член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 относно липсата на по-малко ограничителни мерки, позволяващи постигането на същата цел, Комисията поддържа, че целта за закрила на общественото здраве е можела да бъде постигната също толкова ефикасно посредством мярка, позволяваща продажбата на въпросните продукти от други подходящо квалифицирани специалисти, като например фармацевти или други лица, преминали висока степен на професионално обучение по фармация.
- 69 Все пак, макар тези специалисти действително да могат да имат много задълбочени познания относно свойствата на различните съставки на ветеринарните лекарствени продукти, нищо не сочи, че имат специално обучение, съобразено със здравето на животните.
- 70 Поради това не изглежда очевидно, че мярката, предложена от Комисията, може да гарантира същия резултат като мярката, предвидена в национална правна уредба като разглежданата в главното производство.
- 71 Що се отнася до обстоятелството, също посочено от Комисията, че продажбата на определени ветеринарни лекарствени продукти подлежи на лекарско предписание, с уточнението че това предписание вече посочва начина на приложение и дозировката на лекарствените продукти, предвид свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, последните могат да преценят, че лекарското предписание само по себе си не е достатъчно, за да се отстрани рискът така предписаните лекарствени продукти да се приложат по неправилен начин или в неправилно количество (вж. по аналогия решение от 16 декември 2010 г., Комисия/Франция, C-89/09, EU:C:2010:772, т. 60).
- 72 При тези условия следва да се приеме, че изискването, установено в национална правна уредба като разглежданата в главното производство, е в съответствие с третото условие, предвидено в член 15, параграф 3 от Директива 2006/123.
- 73 От всичко гореизложено следва, че на първия въпрос трябва да се отговори, че член 15 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предоставя на ветеринарните лекари изключително право за продажба на дребно и използване на биологични продукти, антипаразитни продукти за специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти.

По втория въпрос

- 74 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 15 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която изисква дружественият капитал на структурите, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, да се притежава изключително или поне преимуществено от един или повече ветеринарни лекари.

- 75 С оглед на изложеното, както Комисията правилно подчертава, посочените от запитващата юрисдикция разпоредби на националното право предвиждат единствено, че целият капитал на структурите, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, се притежава изключително от ветеринарни лекари, като в разпоредбите не се посочва никаква възможност за притежаване само на мажоритарен дял.
- 76 При тези условия на този въпрос следва да се отговори само доколкото се отнася до съвместимостта с правото на Съюза на национална правна уредба, която изисква капиталът на структурите, извършващи продажба на дребно на ветеринарни лекарствени продукти, да се притежава изключително от един или повече ветеринарни лекари.
- 77 За да се отговори на този въпрос, следва да се отбележи, че член 15, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123 споменава сред подлежащите на оценяване изисквания тези за притежаването на дружествения капитал. Следователно национална правна уредба, която предвижда такова изискване, отнасящо се до качеството на притежателите на дружествените дялове или акции в съответната структура, може да се счита за съвместима с посочения член 15 само ако отговаря на трите условия, посочени в параграф 3 от същия.
- 78 В настоящия случай, най-напред, не се спори, че разглежданата в главното производство правна уредба отговаря на първото от тези условия, свързано с недопускането на дискриминация, основана на гражданство.
- 79 На следващо място, що се отнася до второто условие за необходимостта на разглежданото изискване, видно е, че с приемането на такава правна уредба румънският законодател е искал по-специално да гарантира, че управлението на обектите за търговия на дребно с ветеринарни лекарствени продукти се контролира ефикасно от ветеринарни лекари.
- 80 Впрочем, както следва от отговора на първия въпрос, такава цел трябва да се разглежда като част от по-широката цел за закрилата на общественото здраве, която представлява императивно съображение от общ интерес.
- 81 Накрая, що се отнася до третото условие за пропорционалността на посоченото изискване, то налага, на първо място, разглежданата правна уредба да е подходяща за постигането на целта, която преследва.
- 82 В това отношение, предвид свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, както е припомнено в точка 64 от настоящото съдебно решение, дадена държава членка може да прецени, че е налице риск, ако лица, които не са ветеринарни лекари, могат да упражняват влияние върху управлението на структурите, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, тези структури да приемат бизнес стратегии, които могат да засегнат постигането на целта за сигурността и качеството на снабдяването с лекарствени продукти на животновъдите, както и независимостта на ветеринарните лекари, които извършват дейност в рамките на тези структури, по-специално като ги насърчават да пласират лекарствените продукти, чието поддържане в наличност не е рентабилно, или като предприемат намаляване на разходите за дейността (вж. по аналогия решение от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др., C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 40).
- 83 Впрочем с изискването управлението на въпросните структури да се извършва при условия, които гарантират на ветеринарните лекари изключителната собственост на капитала на тези структури, правна уредба като разглежданата в главното производство може да намали този риск и така да гарантира постигането на целта, която преследва.

- 84 Всъщност спрямо ветеринарните лекари, които притежават капитала на структура, продаваща на дребно ветеринарни лекарствени продукти, се прилагат, за разлика от икономическите оператори, които не са ветеринарни лекари, правила на професионална етика, които имат за цел да балансират това извличане на печалба, поради което интересът им, свързан с реализирането на печалба, може да се балансира от отговорността, която носят, като се има предвид, че евентуално нарушение на законовите правила или на правилата на професионалната етика би засегнало не само стойността на тяхната инвестиция, но и собственото им професионално съществуване (вж. по аналогия решение от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др., C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 37).
- 85 На второ и на трето място, за да може да се счита за пропорционално изискването капиталът на структура, която продава на дребно ветеринарни лекарствени продукти, да се притежава изключително от ветеринарни лекари, то освен това не трябва да надхвърля необходимото за постигане на поставената цел и не трябва да е възможно да бъде заменено с други, по-малко ограничителни мерки, които постигат същия резултат.
- 86 Макар, както следва от практиката на Съда, цитирана в точка 82 от настоящото съдебно решение, държавата членка да може законосъобразно да възпрепятства икономически оператори, които не са ветеринарни лекари, да могат да упражняват решаващо влияние върху управлението на структури, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, целта, посочена в същата точка от настоящото решение, обаче не може да обоснове пълното отстраняване на тези оператори от притежаването на капитала на посочените структури, щом не е изключено ветеринарните лекари да могат да упражняват ефективен контрол върху тези структури дори когато не притежават изцяло техния капитал, доколкото притежаването на ограничена част от този капитал от лица, които не са ветеринарни лекари, не пречи непременно на осъществяването на такъв контрол. Поради това национална правна уредба като разглежданата в главното производство надхвърля необходимото за постигането на целта, която преследва.
- 87 Такова съображение не се поставя под въпрос от извода, който се откроява от решение от 19 май 2009 г., Комисия/Италия (C-531/06, EU:2009:315), в което Съдът приема за съвместимо със свободата на установяване и свободата на движение на капитали национално законодателство, недопускащо не само лицата, които не са фармацевти, да притежават значими дялове в стопанисващи аптека дружества, които им предоставят действително влияние върху управлението на посочените дружества, но също и инвеститорите, които не са фармацевти, от други държави членки да придобиват в тези дружества по-малки дялове, които не предоставят такова влияние.
- 88 Всъщност, както следва от точка 62 от настоящото съдебно решение, макар по принцип съображенията в областта на продажбата на лекарствените продукти за хуманна употреба да могат да бъдат приложени в областта на продажбата на ветеринарните лекарствени продукти, свободата на преценка, която трябва да бъде призната на държавите членки с оглед осигуряването на качествено снабдяване с ветеринарни лекарствени продукти и на независимост на ветеринарните лекари, които извършват дейност в рамките на структури, търгуващи с такива лекарствени продукти, е по-ограничена от свободата, от която те могат да се ползват в някои други, по-тясно свързани със здравето на хората сектори, и следователно не може да се разпростре до изключването на всякакво участие на лица, които не са ветеринарни лекари, в капитала на такива структури.
- 89 Следователно на втория въпрос трябва да се отговори, че член 15 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която изисква дружественият капитал на структурите, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, да се притежава изключително от един или повече ветеринарни лекари.

По съдебните разноси

⁹⁰ С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) Член 15 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предоставя на ветеринарните лекари изключително право за продажба на дребно и използване на биологични продукти, антипаразитни продукти за специална употреба и ветеринарни лекарствени продукти.
- 2) Член 15 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която изисква дружественият капитал на структурите, които продават на дребно ветеринарни лекарствени продукти, да се притежава изключително от един или повече ветеринарни лекари.

Подписи