



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. marts 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2006/123/EF – tjenesteydelser i det indre marked – national lovgivning, der forbeholder dyrlæger retten til detailsalg og brug af økologiske og antiparasitære produkter samt veterinærlægemidler – etableringsfrihed – krav om, at kapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, udelukkende ejes af dyrlæger – beskyttelse af den offentlige sundhed – proportionalitet«

I sag C-297/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) ved afgørelse af 1. marts 2016, indgået til Domstolen den 25. maj 2016, i sagen:

Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)

mod

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor,

procesdeltager:

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

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský (refererende dommer), M. Safjan, D. Šváby og M. Vilaras,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. juni 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) ved avocat, R.-I Ciocaniu,
- Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România, ved L. Gabor og avocat, C.V. Toma,

* Processprog: rumænsk..

- den rumænske regering ved R.-H. Radu, A. Wellman og L. Lițu, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved L. Nicolae, H. Tserepa-Lacombe og L. Malferrari, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. september 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) samt af artikel 63, stk. 1, TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i en tvist mellem Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) (den rumænske dyrlægeorden) og Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (national myndighed for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed, Rumænien, herefter »myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed«), støttet af Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (den nationale sammenslutning af distributører af veterinærprodukter i Rumænien, herefter »sammenslutningen af distributører af veterinærprodukter«) vedrørende lovligheden af en af myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed udstedt bekendtgørelse, som ifølge CMVRO har bevirket en ophævelse af forpligtelsen til, at kapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, udelukkende må ejes af dyrlæger.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2006/123

- 3 Følgende fremgår af 22. betragtning til direktiv 2006/123:
»Udelukkelsen af sundhedsydelse fra dette direktivs anvendelsesområde bør omfatte sundhedsydelse og farmaceutiske tjenesteydelser, der udføres af fagfolk i sundhedssektoren over for patienter med henblik på at vurdere, vedligeholde eller genetablere deres sundhedstilstand, når sådanne aktiviteter er forbeholdt et lovreguleret erhverv i den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne udføres.«
- 4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 2:
»Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:
[...]
f) sundhedsydelse, uanset om de udføres inden for rammerne af sundhedsvæsenets infrastruktur eller ej, og hvordan de tilrettelægges og finansieres på nationalt plan, og uanset om de er offentlige eller private
[...].«

5 Af direktivets artikel 3 med overskriften »Forbindelse med fællesskabsrettens øvrige bestemmelser« fremgår følgende:

»1. Hvis bestemmelserne i dette direktiv strider mod en bestemmelse i en anden fællesskabsretsakt om særlige aspekter af adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed inden for særlige områder eller særlige erhverv, har bestemmelsen i den anden fællesskabsretsakt forrang og finder anvendelse på disse særlige områder eller erhverv.

[...]

3. Medlemsstaterne anvender bestemmelserne i dette direktiv under overholdelse af traktatens regler om etableringsretten og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.«

6 Kapitel III i direktiv 2006/123 har overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere«. Dette kapitel indeholder en afdeling 2 med overskriften »Forbudte krav og krav, der skal evalueres«, som indeholder direktivets artikel 14 og 15.

7 Det nævnte direktivs artikel 15 med overskriften »Krav, der skal evalueres«, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

[...]

c) krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital

d) krav – bortset fra kravene vedrørende spørgsmål omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22)] eller kravene i andre fællesskabsinstrumenter – der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til den pågældende servicevirksomhed på grund af virksomhedens særlige karakter

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) forbud mod forskelsbehandling: Kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed

b) nødvendighed: Kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) proportionalitet: Kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

[...]«

Direktiv 2001/82/EF

- 8 Artikel 66, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/82/EF af 6. november 2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for veterinærlægemidler (EFT 2001, L 311, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 596/2009 af 18. juni 2009 (EUT 2009, L 188, s. 14) (herefter »direktiv 2001/82«), bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige forholdsregler til at sikre, at detailsalg af veterinærlægemidler kun foretages af personer, der ifølge lovgivningen i den pågældende medlemsstat har tilladelse til at foretage et sådant salg.«

- 9 Direktivets artikel 67 bestemmer:

»Uden at det berører strengere fællesskabsregler eller nationale regler for udlevering af veterinærlægemidler og for at beskytte menneskers og dyrs sundhed kræves der dyrlægerecept for, at følgende veterinærlægemidler kan udleveres til offentligheden:

[...]«

- 10 Det nævnte direktivs artikel 68, stk. 1, er affattet således:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at kun personer, der er bemyndiget dertil i henhold til deres nationale lovgivning, er i besiddelse af eller råder over veterinærlægemidler eller stoffer, der kan anvendes som veterinærlægemidler, og som frembyder stofskiftestimulerende, antiinfektøse, antiparasitære, antiinflammatoriske, hormonale eller psykotrope egenskaber.«

- 11 Direktivets artikel 69, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sørger for, at en person, der ejer eller er ansvarlig for fødevarerproducerende dyr, kan dokumentere at have købt og opbevaret veterinærlægemidler eller at have behandlet sådanne dyr hermed, i en periode på fem år efter behandlingen, herunder tilfælde, hvor dyret er blevet slagtet i løbet af femårsperioden.«

Direktiv 2005/36

- 12 Artikel 38, stk. 3, i direktiv 2005/36, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013 (EUT 2013, L 354, s. 132) (herefter »direktiv 2005/36«), bestemmer:

»Dyrlægeuddannelsen skal yde garanti for, at den pågældende erhvervsudøver har erhvervet følgende kundskaber og færdigheder:

- a) fyldestgørende kendskab til de videnskaber, som dyrlægers virksomhed bygger på, og til den EU-lovgivning, der vedrører denne virksomhed

[...]«

Rumænsk ret

Lov nr. 160/1998

- 13 Artikel 2, stk. 1, i legea n. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiunii de medic veterinar, republicată (lov nr. 160/1998 om organisering og udøvelse af erhvervet som dyrlæge, *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 289 af 6.8.1998, og offentliggjort på ny i *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 433 af 23.5.2005, herefter »lov nr. 160/1998«) bestemmer:

»Erhvervet som dyrlæge udøves i Rumænien af enhver rumænsk statsborger, som er i besiddelse af et i henhold til loven sidestillet eksamensbevis som dyrlæge, samt af statsborgere fra EU-medlemsstater [...], der er i besiddelse af eksamensbeviser, certifikater eller andre dokumenter, som attesterer denne lovbestemte kvalifikation og er udstedt af en uddannelsesinstitution i disse stater.«

- 14 Denne lovs artikel 4 bestemmer:

»Erhvervet som dyrlæge har eneret på følgende kompetenceområder:

[...]

- i) detailsalg og brug af økologiske produkter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler

[...]«

- 15 Den nævnte lovs artikel 16 fastsætter følgende:

»1) Medlemskab af [CMVRO] kan erhverves af alle dyrlæger, som er statsborgere i Rumænien eller i en af Den Europæiske Unions medlemsstater, [...] og som:

- a. lovligt udøver erhvervet som dyrlæge i Rumænien i overensstemmelse med artikel 2
- b. ikke er i miskredit i henhold til gældende lovgivning
- c. er sundhedsmæssigt egnet til at udøve erhvervet som dyrlæge.

2) Medlemskabet af [CMVRO] er en betingelse for at udøve erhvervet som dyrlæge.«

- 16 Lovens artikel 39 er affattet således:

»[CMVRO] udarbejder i samarbejde med [myndigheden for dyrevelfærd og fødevarerikkerhed] en bekendtgørelse, som fastsætter de uafhængige dyrlægers beføjelser og kompetencer samt opfyldelsen af visse offentlige opgaver.«

Vedtægten for dyrlæger

- 17 Artikel 1 i vedtægten for dyrlæger, som blev vedtaget ved beslutning nr. 3/2013 af sammenslutningen af dyrlæger (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 676 af 16.9.2014, herefter »vedtægten for dyrlæger«), bestemmer:

»I denne vedtægt forstås ved:

[...]

m) fællesregisteret over dyrlægeklinikker med eller uden status som juridisk person – officielt og offentligt dokument, som administreres af præsidiets for [CMVRO's] nationale råd, og som omfatter følgende:

[...]

- veterinærapoteker og håndkøbsudsalg med veterinærlægemidler, såfremt deres kapital udelukkende besiddes af dyrlæger, eller hvis den på anden vis er opbygget efter senere lovændringer

[...]«

18 Artikel 37, stk. 1, i vedtægten for dyrlæger bestemmer følgende:

»I forbindelse med detailsalg af veterinærprodukter er registrerede dyrlæger udelukkende organiseret som juridiske personer [...], og de udfører deres erhverv inden for følgende autoriserede veterinærmedicinske faciliteter:

- a) håndkøbsudsalg med veterinærlægemidler
- b) veterinærapoteker

[...]«

19 Vedtægtens artikel 38, stk. 3 og 4, er affattet således:

»(3) Lægemidler, veterinære antiparasitære midler og økologiske veterinærprodukter anvendes og gives kun af dyrlæger, som er ejere af eller ansatte i veterinærmedicinske pleje- eller rådgivningsfaciliteter [...]

(4) Uanset stk. 3 kan dyreejere give de veterinærlægemidler, der er ordineret og anbefalet af en dyrlæge, som besidder et gyldigt certifikat, der bevidner vedkommendes ret til at praktisere, hvilket imidlertid ikke gælder for midler, der skal injiceres.«

Regulativet om dyrevelfærd

20 Myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed vedtog ordinul nr. 83/2014 pentru aprobarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar (bekendtgørelse nr. 83/2014 til vedtagelse af regulativet om dyrevelfærd vedrørende betingelserne for organisering og drift af veterinærapoteker samt proceduren for veterinærmedicinsk registrering eller autorisation til at drive faciliteter og aktiviteter i den veterinærmedicinske branche, *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 541 af 22.7.2014), med senere ændringer og tilføjelser (herefter »regulativet om dyrevelfærd«).

21 I artikel 1 i regulativet om dyrevelfærd anføres:

»Nærværende regler om dyrevelfærd fastsætter betingelserne for organisering og drift af veterinærapoteker samt proceduren for veterinærmedicinsk registrering og autorisation til at drive faciliteter og aktiviteter i den veterinærmedicinske branche.«

22 Regulativets artikel 3 bestemmer:

»I nærværende regulativ om dyrevelfærd forstås ved:

a) veterinærapotek – veterinærmedicinskfacilitet, der besidder og udfører detailsalg af veterinærlægemidler [...] og andre veterinære produkter [...]

[...]

h) håndkøbsudsalg med veterinærlægemidler – en veterinærmedicinsk facilitet, hvis virksomhed består i detailsalg af udelukkende ikke-receptpligtige veterinærlægemidler, andre veterinærprodukter [...]

[...]«

23 Regulativets artikel 11 bestemmer:

»Specialuddannet personale på veterinærapoteket består af:

a) personale med en specialuddannelse inden for veterinærmedicin fra højere uddannelsesinstitutioner

b) personale med mellemlange specialuddannelser inden for veterinærmedicin, humanmedicin, farmakologi, kemi eller biologi

c) administrativt personale.«

24 Regulativets artikel 12, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

»(2) Drift af et veterinærapotek forudsætter tilstedeværelse af en dyrlæge, som er i besiddelse af et bevis for udøvelse af erhvervet udstedt af [CMVRO].

(3) Markedsføring af veterinærlægemidler på veterinærapoteket varetages kun i detalj af det i artikel 11, litra a) og b), anførte personale.«

25 Artikel 23 i regulativet om dyrevelfærd fastsætter, at regler, der svarer til bestemmelserne i dette regulativs artikel 11, og artikel 12, stk. 2, finder anvendelse på håndkøbsudsalg med veterinærlægemidler.

Bekendtgørelse nr. 31/2015

26 Ved bekendtgørelse nr. 31/2015 af 26. marts 2015, der ændrer og bringer tilføjelser til reglerne om dyrevelfærd, godkendt ved bekendtgørelse nr. 83/2014 af myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed (*Monitorul Oficial al României*, nr. 235 af 7.4.2015, herefter »bekendtgørelse nr. 31/2015«), ophævede myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed det nævnte regulativs artikel 43, litra j), og artikel 51, litra g).

27 Disse artikler bestemte i det væsentlige, at facilitetens juridiske repræsentant for at opnå en veterinærmedicinsk autorisation til at drive henholdsvis veterinærapoteker og håndkøbsudsalg med veterinærlægemidler skulle indlevere en ansøgning med en kopi af certifikatet for registrering i fællesregisteret over dyrlægeklinikker med eller uden status som juridisk person til myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 28 CMVRO har anlagt sag for den forelæggende ret med påstand om annullation af bekendtgørelse nr. 31/2015.
- 29 Til støtte for sit søgsmål har CMVRO bl.a. gjort gældende, at den nævnte bekendtgørelse er i strid med artikel 4, litra i), i lov nr. 160/1998, som bestemmer, at dyrlæger har eneret til detailsalg og brug af økologiske produkter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler. En sådan eneret indebærer nemlig, at dyrlægerne har en beslutningsret, hvilken ret kun kan være effektiv, hvis kapitalen i veterinærapoteker og håndkøbsudsalg med veterinærlægemidler udelukkende eller i hvert fald med en egentlig majoritet ejes af autoriserede dyrlæger. Dette er i øvrigt årsagen til, at vedtægten for dyrlæger bestemmer, at alene apoteker og håndkøbsudsalg, hvis aktionærkreds udelukkende udgøres af dyrlæger, kan registreres i fællesregisteret over dyrlægeklinikker. For så vidt som myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed ved bekendtgørelse nr. 31/2015 ophævede forpligtelsen til at fremlægge et certifikat for registrering i dette register, er overholdelsen af dette krav om at eje kapitalen ikke længere sikret.
- 30 Myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed har for sit vedkommende gjort gældende, at ophævelsen af forpligtelsen til at fremlægge et certifikat for registrering i fællesregisteret over dyrlægeklinikker var nødvendig, for så vidt som disse bestemmelser ikke var i overensstemmelse med direktiv 2006/123, og de ifølge et notat fra Consiliul Concurenței (konkurrencemyndighed, Rumænien) kunne begrænse konkurrencen på markedet for detailsalg af veterinærprodukter.
- 31 Sammenslutningen af distributører af veterinærprodukter, der er indtrådt i sagen til støtte for myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed, har bestridt den af CMVRO foreslåede fortolkning af artikel 4, litra i), i lov nr. 160/1998, hvorefter den eneret, som dyrlægeerhvervet har hvad angår anvendelsen af visse produkter, ikke er i strid med den ret for forbrugerne til at erhverve og besidde veterinærlægemidler, som artikel 67 og 69 i direktiv 2001/82 indrømmer indehavere og ejere af dyr.
- 32 Den forelæggende ret har bemærket, at Europa-Kommissionen havde tilsendt Rumænien en anmodning om oplysninger vedrørende eventuelle tilsidesættelser af EU-retten som følge af den gældende nationale lovgivning for veterinærapoteker og navnlig kravene vedrørende besiddelsen af selskabskapitalen. Det er endvidere denne rets opfattelse, at selv om Domstolen tidligere har truffet afgørelse om erhverv eller virksomhed, som har ligheder med dyrlægeerhvervet, eller med den virksomhed, der består i at sælge og anvende veterinærlægemidler, udviser dyrlægernes situation visse særlige kendetegn, som kan begrunde en anden løsning.
- 33 På denne baggrund har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er EU-retten til hinder for nationale bestemmelser, som giver dyrlæger eneret til detailsalg og brug af økologiske produkter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler?
 - 2) Såfremt en sådan eneret er forenelig med EU-retten, er EU-retten da til hinder for, at en sådan eneret også vedrører de faciliteter, gennem hvilke salget heraf sker, således at disse faciliteter fortrinsvis eller udelukkende skal [ejes] af en eller flere dyrlæger?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 34 Sammenslutningen af distributører af veterinærprodukter har gjort gældende, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, da de præjudicielle spørgsmål ikke nævner den eller de EU-retlige bestemmelser, der skal fortolkes.

- 35 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at blandt de krav, der er fastsat i artikel 94 i Domstolens procesreglement, som en anmodning om præjudiciel afgørelse skal overholde, fremgår af litra c) kravet om, at den skal indeholde en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 36 I nærværende sag har den forelæggende ret anført, at selv om der i Domstolens praksis allerede er taget stilling til aktiviteter, som har visse ligheder med aktiviteten med salg og anvendelse af veterinærlægemidler, har den sag, som den er forelagt, visse særlige kendetegn, der ikke gør det muligt at foretage en uændret anvendelse af den praksis fra Domstolen, hvori betydningen af etableringsfriheden i forhold til sådanne aktiviteter er blevet præciseret. Hvad angår tvisten i hovedsagen finder denne retsinstans det følgelig nødvendigt at forelægge Domstolen sagen, da et af de annullationsanbringender, som er fremsat for den, kun kan tiltrædes, hvis den eneret til detailsalg og brug af økologiske produkter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler, som dyrlægerne har, ikke er i strid med etableringsfriheden.
- 37 Eftersom den forelæggende ret således har givet en tilstrækkelig fremstilling af grundene til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, og den har fremstillet sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, må det fastslås, at denne præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 38 Det skal indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret i tvisten i hovedsagen skal anvende en national lovgivning, som tilsigter en stabil udøvelse af aktiviteter med detailsalg og brug af økologiske produkter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler, som principielt kan være omfattet af kapitel 3 i direktiv 2006/123 om etableringsfriheden.
- 39 Det fremgår ganske vist af artikel 2, stk. 2, litra f), i direktiv 2006/123, at »sundhedsydelse« udtrykkeligt er udelukket fra anvendelsesområdet for dette direktiv. Det følger imidlertid af 22. betragtning til dette, at de af denne udelukkelse omfattede tjenesteydelser er dem, der »udføres af fagfolk i sundhedssektoren over for patienter med henblik på at vurdere, vedligeholde eller rehabilitere deres sundhedstilstand«, hvilket indebærer, at de leveres til mennesker.
- 40 Selv om aktiviteter med detailsalg og brug af økologiske produkter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler rent faktisk hører under sundhedsområdet, udgør de dog ikke sundhedsydelser, der leveres til mennesker.
- 41 På denne baggrund henhører disse aktiviteter ikke under den undtagelse, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 2, litra f).
- 42 Eftersom den forelæggende ret i sin anmodning i vid udstrækning har henvist til direktiv 2001/82, som fastsætter flere principper om distribution af veterinærlægemidler, skal det endvidere undersøges, om disse principper er til hinder for, at direktiv 2006/123 anvendes på en situation som den i hovedsagen omhandlede.

- 43 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at det følger af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2006/123, at hvis bestemmelserne i dette direktiv strider mod en bestemmelse i en anden EU-retsakt om særlige aspekter af adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed inden for særlige områder eller særlige erhverv, har bestemmelsen i den anden EU-retsakt forrang og finder anvendelse på disse særlige områder eller erhverv.
- 44 Selv om direktiv 2001/82 vedrører flere aspekter ved distributionen af veterinærlægemidler med henblik på at beskytte folkesundheden, kan direktivet imidlertid ikke anses for at fastsætte de betingelser, hvorunder medlemsstaterne skal tillade personer, som ikke er dyrlæger, at foretage detailsalg af de i hovedsagen omhandlede veterinære stoffer, at bruge dem og således at give disse stoffer.
- 45 I dette direktivs artikel 66, stk. 1, og artikel 68, stk. 1, fastsættes ganske vist regler for disse aktiviteter. Direktivets artikel 66, stk. 1, bestemmer imidlertid, at medlemsstaterne skal forbeholde personer, der ifølge den nationale lovgivning har tilladelse til at foretage et sådant salg, udøvelsen af aktiviteterne med detailsalg af veterinærlægemidler, mens disse medlemsstater frit kan fastsætte de betingelser, der gælder for en sådan tilladelse. Denne artikel tillægger følgelig medlemsstaterne opgaven med at fastsætte betingelserne for adgangen til de nævnte aktiviteter.
- 46 Hvad angår artikel 68, stk. 1, i direktiv 2001/82 bestemmer den, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at kun personer, der er bemyndiget dertil, er i besiddelse af eller råder over veterinærlægemidler eller stoffer, der kan anvendes som veterinærlægemidler, og som frembyder antiparasitære egenskaber, uden at det imidlertid præciseres, hvem disse »personer, der er bemyndiget dertil«, er.
- 47 I denne sammenhæng skal den fortolkning af direktiv 2001/82, som sammenslutningen af distributører af veterinærprodukter har påberåbt sig, hvorefter der af direktivets artikel 67 og 69 kan udledes en ret for ejerne af dyr til selv at give deres dyr de veterinærlægemidler, som de har fået ordineret, ligeledes forkastes.
- 48 Det skal i denne henseende nemlig for det første blot bemærkes, at selv om artikel 67 i direktiv 2001/82 tilsigter at regulere udleveringen af lægemidler til offentligheden, anføres i samme artikel, at den finder anvendelse, uden at det berører strengere nationale regler, der tilsigter at beskytte folkesundheden. For det andet præciserer direktivets artikel 69, selv om den pålægger ejere af dyr at kunne begrunde brugen af ethvert veterinærlægemiddel i en periode på fem år, imidlertid ikke, at ejere af dyr har ret til selv at give disse lægemidler.
- 49 Det følger heraf, at de to forelagte spørgsmål, som blot omtaler »EU-retten« uden at nævnte de konkrete bestemmelser i denne ret, skal undersøges i lyset af direktiv 2006/123 og nærmere bestemt dets artikel 15.

Det første spørgsmål

- 50 Det må forstås, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 15 i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter dyrlæger har eneret til detailsalg og brug af økologiske veterinærprodukter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler.
- 51 Det skal indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2006/123 først skal undersøge, om deres retssystem omfatter de i denne artikels stk. 2 omhandlede krav, og i bekræftende fald derefter skal påse, at disse krav er forenelige med betingelserne i artiklens stk. 3, og endelig i givet fald skal tilpasse deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

- 52 Blandt de »krav, der skal evalueres«, og som er nævnt i direktivets artikel 15, stk. 2, fremgår i denne artikels litra d) krav, der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til en servicevirksomhed på grund af den pågældende virksomheds særlige karakter.
- 53 Det skal i den foreliggende sag slås fast, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede forbeholder dyrlægerne alene retten til detailsalg og brug af visse veterinærprodukter og således indebærer et krav af den i artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 omhandlede art.
- 54 Et sådan krav skal følgelig overholde de tre betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 15, stk. 3, nemlig at det ikke må være diskriminerende, samt at det skal være nødvendigt og proportionalt i forhold til at opfylde et tvingende alment hensyn.
- 55 Hvad indledningsvis angår den første af disse betingelser er der intet i de sagsakter, der er forelagt Domstolen, som antyder, at det i nærværende doms præmis 53 nævnte krav er direkte eller indirekte diskriminerende som omhandlet i artikel 15, stk. 3, litra a), i direktiv 2006/123.
- 56 Hvad derefter angår den anden af de nævnte betingelser skal det præciseres, at den rumænske regering har anført, at det nævnte krav tilsigter at sikre beskyttelsen af folkesundheden.
- 57 I henhold til Domstolens faste praksis er beskyttelsen af folkesundheden et af de tvingende almene hensyn, som er anerkendt i EU-retten, og et sådant hensyn kan begrunde, at en medlemsstat vedtager foranstaltninger, der skal sikre befolkningen en pålidelig lægemiddelforsyning af god kvalitet (jf. i denne retning bl.a. dom af 5.12.2013, Venturini m.fl., C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, præmis 41 og 42).
- 58 Hvad endelig angår den tredje betingelse fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123 forudsætter denne opfyldelsen af tre elementer, nemlig at kravet er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og at dette mål ikke kan nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.
- 59 Hvad angår det første element skal der generelt henvises til lægemidlers meget specielle karakter, idet disses terapeutiske virkninger i væsentligt omfang adskiller dem fra andre varer (dom af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316, præmis 31).
- 60 Domstolen har dermed navnlig anerkendt, at et krav, som tilsigter at forbeholde bestemte fagfolk detailsalget af lægemidler, kan være begrundet i de garantier, som disse udviser, og de oplysninger, som de skal være i stand til at give forbrugeren (jf. i denne retning bl.a. dom af 19.5.2009, Kommissionen mod Italien, C-531/06, EU:C:2009:315, præmis 58).
- 61 Selv om Domstolen har truffet afgørelse i denne retning på området for humanmedicinske lægemidler, skal det bl.a. fremhæves, at visse dyresygdomme kan overføres til mennesker, og at fødevarer af animalsk oprindelse kan bringe menneskers sundhed i fare, hvis de stammer fra syge dyr eller dyr, der bærer behandlingsresistente bakterier, og hvis de indeholder restprodukter af lægemidler, der bruges til behandlingen af dyrene. Såfremt veterinære stoffer gives på ukorrekt vis eller i ukorrekt mængde, kan deres terapeutiske effektive virkning enten forsvinde eller deres overdrevne brug navnlig medføre tilstedeværelsen af sådanne restprodukter i fødevarer af animalsk oprindelse samt eventuelt på lang sigt resistens over for behandlingen af visse bakterier, som findes i fødekæden.
- 62 Det følger heraf, at de betragtninger, der gælder for salg af humanmedicinske lægemidler, som fremgår af ovenstående præmis i nærværende dom, principielt kan overføres til området for salg af lægemidler til veterinær brug og lignende produkter. For så vidt som sådanne lægemidler kun har indirekte virkninger på menneskers sundhed, må omfanget af den skønsmargen, som medlemsstaterne har inden for dette andet område, ikke desto mindre nødvendigvis være det samme som det, der gælder for salg af humanmedicinske lægemidler.

- 63 Følgelig udgør den eneret, som dyrlægerne er indrømmet til salg og brug af visse veterinære stoffer, eftersom de har den professionelle viden og de professionelle evner, som kræves for at give disse på korrekt vis og i korrekt mængde eller til at instruere andre berørte personer herom, en foranstaltning, som er egnet til at sikre opfyldelsen af det formål om beskyttelse af folkesundheden, der er identificeret i nærværende doms præmis 57.
- 64 Hvad angår det andet element i den tredje betingelse, nemlig at det pågældende krav ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, skal det bemærkes, at beskyttelsen af folkesundheden står øverst blandt de goder og interesser, som er beskyttet ved EU-traktaten, og at det tilkommer medlemsstaterne at træffe bestemmelse om det niveau for denne beskyttelse, som de ønsker at sikre, og hvorledes dette niveau skal nås. Da dette niveau kan veksle fra den ene medlemsstat til den anden, må der anerkendes en skønsbeføjelse for medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 11.9.2008, Kommissionen mod Tyskland, C-141/07, EU:C:2008:492, præmis 51).
- 65 Eksistensen af en sådan skønsbeføjelse medfører så meget desto mere, at medlemsstaten, når der er tvivl om, hvorvidt der foreligger en risiko for menneskers sundhed, eller om omfanget heraf, skal have mulighed for at træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at skulle afvente, at det fuldt ud er godtgjort, at risikoen er en realitet. Særligt skal medlemsstaten kunne træffe enhver foranstaltning, der så vidt muligt kan nedsætte sundhedsrisikoen, herunder for en pålidelig lægemiddelforsyning af befolkningen af god kvalitet (jf. i denne retning dom af 5.12.2013, Venturini m.fl., C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, præmis 60).
- 66 Det fremgår af de af den forelæggende ret anførte bestemmelser, at denne medlemsstat netop har sondret mellem veterinærprodukter på baggrund af alvoren af den hermed forbundne sundhedsrisiko. Selv om den nævnte lovgivning ikke giver ejere af dyr ret til at give ordinerede lægemidler, der skal injiceres, som klart indebærer yderligere risici, giver den dem til gengæld mulighed for selv at give sådanne lægemidler, som ikke skal injiceres.
- 67 Desuden antyder intet i de sagsakter, der er forelagt Domstolen, at den pågældende medlemsstat ved vedtagelsen af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har overskredet den skønsmargen, som den er indrømmet på dette område.
- 68 Hvad endelig angår det tredje element i den tredje betingelse, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, om, at dette mål ikke kan nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger, har Kommissionen gjort gældende, at formålet om beskyttelse af folkesundheden kunne være nået lige så effektivt med en foranstaltning, der gav mulighed for, at andre behørigt kvalificerede fagfolk, såsom apotekere eller andre personer med en videregående faglig uddannelse inden for farmaci, solgte de pågældende produkter.
- 69 Selv om disse andre fagfolk rent faktisk kan have et meget grundigt kendskab til egenskaberne ved veterinærlægemidlernes forskellige indholdsstoffer, er der imidlertid intet, der antyder, at de har en særlig uddannelse, der er tilpasset dyresundheden.
- 70 Det fremstår således ikke klart, at den af Kommissionen foreslåede foranstaltning kan sikre det samme resultat som den ved den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fastsatte foranstaltning.
- 71 Hvad angår den omstændighed, som Kommissionen ligeledes har gjort gældende, at salget af visse veterinærlægemidler kræver lægelig recept, idet det forudsættes, at en recept allerede angiver, hvordan og i hvilke doser disse lægemidler skal gives, kan medlemsstaterne, henset til den skønsmargen, som de er tillagt, vurdere, at en lægelig recept ikke i sig selv er tilstrækkelig til at fjerne risikoen for, at de således ordinerede lægemidler gives ukorrekt eller i ukorrekte mængder (jf. analogt dom af 16.12.2010, Kommissionen mod Frankrig, C-89/09, EU:C:2010:772, præmis 60).

- 72 På denne baggrund skal det fastslås, at det i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fastsatte krav er i overensstemmelse med den tredje betingelse fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123.
- 73 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 15 i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter dyrlæger har eneret til detailsalg og brug af økologiske veterinærprodukter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler.

Det andet spørgsmål

- 74 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15 i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter selskabskapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, udelukkende eller i hvert fald fortrinsvis skal ejes af en eller flere dyrlæger.
- 75 I denne henseende fastsætter de bestemmelser i national ret, som den forelæggende ret har nævnt, alene, som Kommissionen med føje har fremhævet, at hele kapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, skal ejes af dyrlæger, idet intet tilfælde af majoritetsbesiddelse nævnes heri.
- 76 På denne baggrund skal dette spørgsmål alene besvares, for så vidt som det vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning, hvorefter kapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, udelukkende må ejes af en eller flere dyrlæger, er forenelig med EU-retten.
- 77 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det bemærkes, at artikel 15, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123 blandt de krav, der skal evalueres, omtaler krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital. Følgelig kan en national lovgivning, som foreskriver et sådant krav vedrørende egenskaberne ved ejerne af kapitalandele i den pågældende facilitet, kun anses for forenelig med denne artikel 15, hvis den opfylder de tre betingelser, der er fastsat i artikel 15, stk. 3.
- 78 I det foreliggende tilfælde står det først og fremmest fast, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning opfylder den første betingelse om, at der ikke må foreligge forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 79 Hvad herefter angår den anden betingelse om nødvendigheden af det pågældende krav fremgår det, at den rumænske lovgiver ved vedtagelsen af en sådan lovgivning bl.a. tilsigtede at sikre, at driften af detailsalg af veterinærlægemidler kontrolleres effektivt af dyrlæger.
- 80 Som det fremgår af svaret på det første spørgsmål, må et sådant formål anses for at høre under det videre formål om beskyttelse af folkesundheden, som er et tvingende alment hensyn.
- 81 Hvad endelig angår den tredje betingelse om det nævnte kravs proportionalitet kræver dette for det første, at den pågældende lovgivning er egnet til at sikre gennemførelsen af det mål, som den forfølger.
- 82 I denne forbindelse kan medlemsstaten, henset til det vide skøn, som den er tillagt, som anført i nærværende doms præmis 64 vurdere, at der foreligger en risiko for, at personer, som ikke er dyrlæger, såfremt de kan udøve indflydelse på faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, kan anvende økonomiske strategier, der kan skade formålet om en pålidelig lægemiddelforsyning af god kvalitet til ejere af dyr samt uafhængigheden af de dyrlæger, der virker

inden for disse faciliteter, ved bl.a. at tilskynde dem til at afsætte lægemidler, som det ikke længere er rentabelt at have på lager, eller ved at foretage nedskæringer i driftsomkostningerne (jf. analogt dom af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316, præmis 40).

- 83 En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er egnet til at nedsætte en sådan risiko og til således at sikre gennemførelsen af det mål, som den forfølger, idet den indebærer, at driften af de pågældende faciliteter foretages på vilkår, der sikrer, at udelukkende dyrlæger ejer kapitalen i disse faciliteter.
- 84 De dyrlæger, der ejer kapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, er nemlig i modsætning til økonomiske aktører, der ikke er dyrlæger, således underlagt fagetiske regler, som tilsigter at mindske denne profitsøgning, hvorfor deres interesse i at opnå fortjeneste kan modereres af det ansvar, der påhviler dem, da en eventuel overtrædelse af retsregler eller fagetiske regler ikke blot bringer værdien af deres investering, men også hele deres faglige eksistens i fare (jf. analogt dom af 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., C-171/07 og C-172/07, EU:C:2009:316, præmis 37).
- 85 For at kravet om, at kapitalen i en facilitet, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, udelukkende ejes af dyrlæger, kan anses for proportionelt, må det for det andet og for det tredje ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede formål, og dette mål må ikke kunne nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.
- 86 Selv om en medlemsstat, som det fremgår af den praksis fra Domstolen, der er nævnt i nærværende doms præmis 82, således lovligt kan hindre, at økonomiske aktører, der ikke er dyrlæger, kan udøve en afgørende indflydelse på driften af faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, kan det formål, der er nævnt i samme præmis i nærværende dom, ikke begrunde, at disse aktører fuldstændigt afskæres fra at eje kapital i de nævnte faciliteter, eftersom det ikke kan udelukkes, at dyrlæger kan udøve en effektiv kontrol over disse faciliteter, selv om de ikke ejer hele kapitalen i de nævnte faciliteter, da en sådan kontrol ikke nødvendigvis hindres ved, at personer, der ikke er dyrlæger, ejer en begrænset andel af denne kapital. En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede nationale går således ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, som den forfølger.
- 87 En sådan betragtning kan ikke drages i tvivl ved den lære, der fremgår af dom af 19. maj 2009, Kommissionen mod Italien (C-531/06, EU:2009:315), hvori Domstolen fastslog, at en national lovgivning, som ikke alene var til hinder for, at personer, der ikke var farmaceuter, kunne eje betydelige andele i selskaber, der drev apoteker, som gav disse personer en vis indflydelse på driften af disse, men som ligeledes var til hinder for, at investorer, som ikke var farmaceuter og var fra andre medlemsstater, i disse selskaber erhvervede mindre betydelige andele, som ikke gav en sådan indflydelse, var forenelig med etableringsfriheden og med de frie kapitalbevægelser.
- 88 Selv om de betragtninger, der gælder på området for humanmedicinske lægemidler, som det fremgår af nærværende doms præmis 62, principielt kan overføres til området for salg af veterinærlægemidler, er de skønsbeføjelser, som medlemsstaterne skal indrømmes med henblik på at sikre veterinærlægemiddelforsyningskvalitet og uafhængigheden af de dyrlæger, som virker inden for rammerne af de faciliteter, der sælger sådanne lægemidler, mere indskrænkede end de skønsbeføjelser, som medlemsstaterne kan have inden for andre sektorer, der er tættere knyttet til beskyttelsen af menneskers sundhed, og kan følgelig ikke udvides til en udelukkelse af personer, der ikke er dyrlæger, fra enhver form for andel i sådanne faciliteters kapital.
- 89 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 15 i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter selskabskapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, udelukkende skal ejes af en eller flere dyrlæger.

Sagsomkostninger

- 90 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter dyrlæger har eneret til detailsalg og brug af økologiske veterinærprodukter, antiparasitære midler til specialbrug og veterinærlægemidler.**
- 2) **Artikel 15 i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter selskabskapitalen i faciliteter, der foretager detailsalg af veterinærlægemidler, udelukkende skal ejes af en eller flere dyrlæger.**

Underskrifter