



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

1. März 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 2006/123/EG – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Nationale Regelung, die den Einzelvertrieb und die Verwendung von biologischen und parasitenabwehrenden Produkten sowie von Tierarzneimitteln Tierärzten vorbehält – Niederlassungsfreiheit – Anforderung, dass das Kapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ganz von Tierärzten gehalten werden muss – Schutz der öffentlichen Gesundheit – Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-297/16

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Curtea de Apel București (Berufungsgericht Bukarest, Rumänien) mit Entscheidung vom 1. März 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 25. Mai 2016, in dem Verfahren

Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)

gegen

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor,

Beteiligte:

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen sowie der Richter J. Malenovský (Berichterstatte), M. Safjan, D. Šváby und M. Vilaras,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: I. Illéssy, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. Juni 2017,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– des Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO), vertreten durch R.-I. Ciocaniu, avocat,

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

- der Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România, vertreten durch L. Gabor und C. V. Toma, avocat,
- der rumänischen Regierung, vertreten durch R.-H. Radu, A. Wellman und L. Lițu als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Nicolae, H. Tserepa-Lacombe und L. Malferrari als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. September 2017

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 15 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) und von Art. 63 Abs. 1 AEUV.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) (Tierärztekammer Rumäniens) auf der einen und der Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Nationale Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit, Rumänien, im Folgenden: Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit), deren Anträge von der Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Nationale Agentur der Vertreiber von Produkten zur tierärztlichen Verwendung in Rumänien, im Folgenden: Agentur der Vertreiber von Produkten zur tierärztlichen Verwendung) unterstützt werden, auf der anderen Seite wegen Nichtigerklärung eines Erlasses der Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit, dessen Verabschiedung nach Ansicht des CMVRO zur Abschaffung der Anforderung führt, dass das Kapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ganz von Tierärzten gehalten werden muss.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2006/123

- 3 Der 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123 lautet:

„Der Ausschluss des Gesundheitswesens vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie sollte Gesundheits- und pharmazeutische Dienstleistungen umfassen, die von Angehörigen eines Berufs im Gesundheitswesen gegenüber Patienten erbracht werden, um deren Gesundheitszustand zu beurteilen, zu erhalten oder wiederherzustellen, wenn diese Tätigkeiten in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, einem reglementierten Gesundheitsberuf vorbehalten sind.“

- 4 Art. 2 („Anwendungsbereich“) Abs. 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung:

...

f) Gesundheitsdienstleistungen, unabhängig davon, ob sie durch Einrichtungen der Gesundheitsversorgung erbracht werden, und unabhängig davon, wie sie auf nationaler Ebene organisiert und finanziert sind ... und ob es sich um öffentliche oder private Dienstleistungen handelt;

...“

5 Art. 3 („Verhältnis zu geltendem Gemeinschaftsrecht“) dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Widersprechen Bestimmungen dieser Richtlinie einer Bestimmung eines anderen Gemeinschaftsrechtsaktes, der spezifische Aspekte der Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in bestimmten Bereichen oder bestimmten Berufen regelt, so hat die Bestimmung des anderen Gemeinschaftsrechtsaktes Vorrang und findet auf die betreffenden Bereiche oder Berufe Anwendung. ...

...

(3) Die Mitgliedstaaten setzen die Bestimmungen dieser Richtlinie in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Vertrags über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr um.“

6 Kapitel III der Richtlinie 2006/123 trägt die Überschrift „Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer“. Es enthält einen Abschnitt 2 („Unzulässige oder zu prüfende Anforderungen“), in dem die Art. 14 und 15 der Richtlinie stehen.

7 In Art. 15 („Zu prüfende Anforderungen“) der Richtlinie heißt es:

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

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

...

c) Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen;

d) Anforderungen, die die Aufnahme der betreffenden Dienstleistungstätigkeit aufgrund ihrer Besonderheiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehalten, mit Ausnahme von Anforderungen, die Bereiche betreffen, die von der Richtlinie 2005/36/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, S. 22)] erfasst werden, oder solchen, die in anderen Gemeinschaftsrechtsakten vorgesehen sind;

...

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

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

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

...“

Richtlinie 2001/82/EG

- 8 Art. 66 Abs. 1 der Richtlinie 2001/82/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel (ABl. 2001, L 311, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 596/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 (ABl. 2009, L 188, S. 14) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2001/82) bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Tierarzneimittel im Einzelhandel nur von Personen angeboten werden, die hierfür über eine Genehmigung nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats verfügen, in dem die Tierarzneimittel verkauft werden.“

- 9 Art. 67 dieser Richtlinie sieht vor:

„Unbeschadet strengerer gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Vorschriften für die Abgabe von Tierarzneimitteln und zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sind folgende Tierarzneimittel nur gegen tierärztliche Verschreibung erhältlich:

...“

- 10 Art. 68 Abs. 1 der Richtlinie lautet:

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

- 11 Art. 69 Abs. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Eigentümer oder Halter von Tieren, die zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzt werden, Nachweise über den Erwerb, den Besitz und die Verabreichung von Tierarzneimitteln an solche Tiere über einen Zeitraum von fünf Jahren nach ihrer Verabreichung erbringen kann, auch wenn das Tier innerhalb dieser fünf Jahre geschlachtet wird.“

Richtlinie 2005/36

- 12 Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 in der durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 (ABl. 2013, L 354, S. 132) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2005/36) bestimmt:

„Die Ausbildung des Tierarztes stellt sicher, dass der betreffende Berufsangehörige folgende Kenntnisse und Fähigkeiten erwirbt:

- a) angemessene Kenntnis in den Wissenschaften, auf denen die Tätigkeiten eines Tierarztes beruhen, und der diese Tätigkeiten betreffenden Rechtsvorschriften der Union;

...“

Rumänisches Recht

Gesetz Nr. 160/1998

- 13 Art. 2 Abs. 1 der Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (Gesetz Nr. 160/1998 über die Organisation und Ausübung des Berufs des Tierarztes, *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 289 vom 6. August 1998, neu veröffentlicht im *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 433 vom 23. Mai 2005, im Folgenden: Gesetz Nr. 160/1998) bestimmt:

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

- 14 Art. 4 dieses Gesetzes sieht vor:

„Dem Beruf des Tierarztes sind folgende Zuständigkeitsbereiche ausschließlich vorbehalten:

...

- i) Einzelvertrieb und Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln;

...“

- 15 In Art. 16 des Gesetzes heißt es:

„(1) Mitglied [des CMVRO] kann jeder Tierarzt werden, der Staatsangehöriger Rumäniens oder eines Mitgliedstaats der Europäischen Union ... ist und

- a) in Rumänien rechtmäßig den Beruf des Tierarztes im Einklang mit Art. 2 dieses Gesetzes ausübt;
b) nicht nach geltendem Recht als der Mitgliedschaft für unwürdig angesehen wird;
c) medizinisch in der Lage ist, den Beruf des Tierarztes auszuüben.

(2) Die Mitgliedschaft [im CMVRO] ist Voraussetzung für die Ausübung des Berufs des Tierarztes.“

16 Art. 39 des Gesetzes lautet:

„Die Aufgaben und Befugnisse der freiberuflichen Tierärzte und die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben werden in einer Verordnung festgelegt, die [vom CMVRO] in Zusammenarbeit mit der [Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit] ausgearbeitet wird.“

Tierärzte-Satzung

17 Art. 1 der Tierärzte-Satzung, die von der Tierärztekammer mit dem Beschluss Nr. 3/2013 (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 676 vom 16. September 2014) verabschiedet wurde (im Folgenden: Tierärzte-Satzung), bestimmt:

„Im Sinne dieser Satzung bezeichnet der Ausdruck

...

m) Einheitliches rumänisches Register der Tierarztpraxen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit – offizielles und öffentliches, vom Büro des Exekutivamts des nationalen Rates [des CMVRO] verwaltetes Dokument mit folgendem Inhalt:

...

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

...“

18 Art. 37 Abs. 1 der Tierärzte-Satzung sieht vor:

„Im Fall des Einzelvertriebs von Tierarzneimitteln organisieren sich Tierärzte, die ihren Beruf frei ausüben, ausschließlich als juristische Personen ... und üben ihre Tätigkeit in folgenden zugelassenen tierärztlichen Einrichtungen aus:

a) Veterinärpharmaziegeschäfte;

b) Veterinärapotheken.

...“

19 In Art. 38 Abs. 3 und 4 dieser Satzung heißt es:

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

(4) Mit Ausnahme von Injektionen können Eigentümer von Tieren abweichend von Abs. 3 Tierarzneimittel verabreichen, die von einem Tierarzt verschrieben und empfohlen wurden, der über eine gültige Bescheinigung zur freien Berufsausübung verfügt.“

Tiergesundheitsverordnung

- 20 Die Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit erließ den 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 (Erlass Nr. 83/2014 zur Genehmigung der Tiergesundheitsverordnung über die Bedingungen für die Organisation und Arbeitsweise der Veterinärapotheken und das Verfahren zur veterinärgesundheitlichen Eintragung/Zulassung von Einrichtungen und Tätigkeiten im Bereich der Veterinärpharmazie, *Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 541 vom 22. Juli 2014, in später geänderter und ergänzter Fassung, im Folgenden: Tiergesundheitsverordnung).
- 21 Art. 1 der Tiergesundheitsverordnung lautet:
- „Diese Tiergesundheitsverordnung regelt die Bedingungen für die Organisation und Arbeitsweise der Veterinärapotheken und das Verfahren zur veterinärgesundheitlichen Eintragung/Zulassung von Einrichtungen und Tätigkeiten im Bereich der Veterinärpharmazie.“
- 22 Art. 3 der Tiergesundheitsverordnung bestimmt:
- „Im Sinne dieser Tiergesundheitsverordnung bezeichnet der Ausdruck
- a) Veterinärapotheke – eine tiermedizinische Einrichtung, die Tierarzneimittel, ... und andere Produkte zur tierärztlichen Verwendung ... führt und im Einzelhandel anbietet;
- ...
- h) Veterinärpharmaziegeschäft – eine veterinärpharmazeutische Einrichtung, deren Tätigkeit der Einzelvertrieb verschreibungsfreier Tierarzneimittel [und] anderer Veterinärprodukte ... ist;
- ...“
- 23 Art. 11 der Tiergesundheitsverordnung bestimmt:
- „Das Fachpersonal einer Veterinärapotheke setzt sich zusammen aus:
- a) Personal mit einer höheren Fachbildung im Bereich Veterinärmedizin;
- b) Personal mit einer mittleren Fachbildung im Bereich Veterinärmedizin, Humanmedizin, Pharmazie, Chemie, Biologie;
- c) Verwaltungspersonal.“
- 24 In Art. 12 Abs. 2 und 3 der Tiergesundheitsverordnung heißt es:
- „(2) Eine Veterinärapotheke darf nur in Anwesenheit eines Tierarztes betrieben werden, der eine [vom CMVRO] ausgestellte Bescheinigung zur freien Berufsausübung ... besitzt.
- (3) Die Abgabe von Tierarzneimitteln durch Veterinärapotheken erfolgt – ausschließlich in Einzelhandelsmengen – durch das in Art. 11 Buchst. a und b bezeichnete Personal.“
- 25 Art. 23 der Tiergesundheitsverordnung sieht Regelungen für Veterinärpharmaziegeschäfte vor, die mit den Art. 11 und 12 Abs. 2 der Tiergesundheitsverordnung vergleichbar sind.

Erlass Nr. 31/2015

- 26 Mit dem Erlass Nr. 31/2015 vom 26. März 2015 zur Änderung und Ergänzung der mit dem Erlass Nr. 83/2014 der Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit genehmigten Tiergesundheitsverordnung (*Monitorul Oficial al României* Nr. 235 vom 7. April 2015, im Folgenden: Erlass Nr. 31/2015) hat die Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit Art. 43 Buchst. j und Art. 51 Buchst. g der Tiergesundheitsverordnung aufgehoben.
- 27 Diese Bestimmungen sahen im Wesentlichen vor, dass der gesetzliche Vertreter einer Einrichtung, um eine veterinärgesundheitliche Erlaubnis zum Betrieb einer Veterinärapotheke oder eines Veterinärpharmaziegeschäfts zu erhalten, bei der zuständigen Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit ein Dossier einreichen musste, das eine Kopie der Bescheinigung über die Eintragung in das Einheitliche Register der Tierarztpraxen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit enthielt.

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

- 28 Der CMVRO erhob beim vorliegenden Gericht Klage auf Nichtigerklärung des Erlasses Nr. 31/2015.
- 29 Er macht zur Stützung seiner Klage u. a. geltend, dieser Erlass verstoße gegen Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998, wonach ausschließlich Tierärzte zum Einzelvertrieb und zur Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln befugt seien. Eine solche Ausschließlichkeit erfordere nämlich ein Entscheidungsrecht der Tierärzte, das nur wirksam sein könne, wenn das Gesellschaftskapital von Veterinärapotheken und Veterinärpharmaziegeschäften ganz oder zumindest tatsächlich überwiegend von zur freien Berufsausübung berechtigten Tierärzten gehalten werde. Dies sei im Übrigen der Grund dafür, dass nach der Tierärzte-Satzung nur Apotheken oder Pharmaziegeschäfte in das Einheitliche Register der Tierarztpraxen eingetragen werden könnten, deren Teilhaber ausschließlich Tierärzte seien. Da aber durch den Erlass Nr. 31/2015 der Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit die Pflicht zur Vorlage einer Bescheinigung über die Eintragung in dieses Register entfallen sei, werde nicht mehr sichergestellt, dass diese Anforderung hinsichtlich der Beteiligung am Gesellschaftskapital erfüllt werde.
- 30 Die Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit trägt vor, dass die Abschaffung der Pflicht zur Vorlage einer Bescheinigung über die Eintragung in das Einheitliche Register der Tierarztpraxen notwendig gewesen sei, da die betreffenden Bestimmungen nicht mit der Richtlinie 2006/123 vereinbar gewesen seien und einem Schreiben des Consiliul Concurenței (Wettbewerbsrat, Rumänien) zufolge möglicherweise den Wettbewerb auf dem Markt für den Einzelvertrieb von Veterinärprodukten beschränkten.
- 31 Die Agentur der Verteiler von Produkten zur tierärztlichen Verwendung, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge der Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit beigetreten ist, wendet sich gegen die Auslegung von Art. 4 Buchst. i des Gesetzes Nr. 160/1998 durch den CMVRO, wonach die ausschließliche Befugnis von Tierärzten, gewisse Produkte zu verwenden, das Recht der Verbraucher aus den Art. 67 und 69 der Richtlinie 2001/82, Tierarzneimittel zu erwerben und zu besitzen, nicht verletze.
- 32 Das vorliegende Gericht führt aus, dass die Europäische Kommission Rumänien um Angaben zu eventuellen Verstößen gegen das Unionsrecht durch die rumänische Regelung für Veterinärapotheken und insbesondere durch die Anforderungen hinsichtlich der Beteiligung am Gesellschaftskapital gebeten habe. Auch wenn sich der Gerichtshof bereits zu ähnlichen Berufen und Tätigkeiten wie dem

Beruf des Tierarzts und der Tätigkeit des Vertriebs und der Verwendung von Tierarzneimitteln geäußert habe, weise die Situation der Tierärzte einige Besonderheiten auf, die eine andere Lösung rechtfertigen könnten.

- 33 Unter diesen Umständen hat die Curtea de Apel București (Berufungsgericht Bukarest, Rumänien) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Steht das Unionsrecht einer nationalen Regelung entgegen, mit der Tierärzten die ausschließliche Befugnis zum Einzelvertrieb und zur Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln übertragen wird?
 2. Falls eine solche ausschließliche Befugnis mit dem Unionsrecht vereinbar ist: Steht das Unionsrecht dem entgegen, dass eine solche ausschließliche Befugnis auch Einrichtungen, durch die dieser Vertrieb erfolgt, in der Weise betrifft, dass diese Einrichtungen überwiegend oder ausschließlich im Eigentum eines Tierarzts oder mehrerer Tierärzte stehen müssen?

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

- 34 Die Agentur der Vertrieber von Produkten zur tierärztlichen Verwendung hält das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen für unzulässig, weil in den Vorlagefragen kein Hinweis auf die Vorschrift oder die Vorschriften des Unionsrechts vorhanden sei, um deren Auslegung ersucht werde.
- 35 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs als eine der Anforderungen, die ein Vorabentscheidungsersuchen erfüllen muss, in Buchst. c angeführt ist, dass eine Darstellung der Gründe enthalten sein muss, aus denen das vorliegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, sowie der Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt.
- 36 Im vorliegenden Fall führt das vorliegende Gericht aus, dass sich zwar in der Rechtsprechung des Gerichtshofs Rechtssachen zu Tätigkeiten fänden, die gewisse Ähnlichkeiten mit der Tätigkeit der Vermarktung und Verwendung von Tierarzneimitteln hätten, jedoch die Rechtssache, mit der es befasst sei, einige Besonderheiten aufweise, die vorliegend die Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Auswirkungen der Niederlassungsfreiheit auf solche Tätigkeiten nicht zuließen. Es sei daher im Ausgangsverfahren erforderlich, den Gerichtshof anzurufen, da einer der vor ihm geltend gemachten Nichtigkeitsgründe nur durchgreifen könne, wenn die ausschließliche Befugnis von Tierärzten zum Einzelvertrieb und zur Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln mit dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit vereinbar sei.
- 37 Da das vorliegende Gericht die Gründe, aus denen es Zweifel bezüglich der Auslegung bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt, hinreichend dargestellt hat, ist das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

Zu den Vorlagefragen

Vorbemerkungen

- 38 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das vorliegende Gericht im Ausgangsverfahren eine nationale Regelung anzuwenden hat, die die dauerhafte Ausübung von Tätigkeiten des Einzelvertriebs und der Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und von Tierarzneimitteln zum Gegenstand hat, die grundsätzlich unter Kapitel 3 der Richtlinie 2006/123 zur Niederlassungsfreiheit fallen kann.
- 39 Nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der Richtlinie 2006/123 sind zwar „Gesundheitsdienstleistungen“ ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Doch handelt es sich nach dem 22. Erwägungsgrund der Richtlinie bei den von dieser Ausnahme erfassten Dienstleistungen um solche, „die von Angehörigen eines Berufs im Gesundheitswesen gegenüber Patienten erbracht werden, um deren Gesundheitszustand zu beurteilen, zu erhalten oder wiederherzustellen“, was bedeutet, dass sie gegenüber Menschen erbracht werden.
- 40 Auch wenn die Tätigkeiten des Einzelvertriebs und der Verwendung von biologischen Veterinärprodukten, parasitenabwehrenden Produkten zur speziellen Verwendung und von Tierarzneimitteln tatsächlich zum Gesundheitsbereich gehören, sind sie keine Gesundheitsdienstleistungen, die Menschen erbracht werden.
- 41 Solche Tätigkeiten fallen folglich nicht unter die Ausnahme nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der Richtlinie 2006/123.
- 42 Da sich das vorliegende Gericht in seinem Ersuchen zudem weitgehend auf die Richtlinie 2001/82 bezogen hat, in der mehrere Grundsätze zum Vertrieb von Tierarzneimitteln aufgestellt werden, ist zu prüfen, ob diese Grundsätze einer Anwendung der Richtlinie 2006/123 in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren entgegenstehen.
- 43 Insoweit ist festzustellen, dass nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123, wenn die Bestimmungen dieser Richtlinie einer Bestimmung eines anderen Unionsrechtsakts widersprechen, der spezifische Aspekte der Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in bestimmten Bereichen oder bestimmten Berufen regelt, die Bestimmung des anderen Unionsrechtsakts Vorrang hat und auf diese Bereiche oder Berufe Anwendung findet.
- 44 Die Richtlinie 2001/82 regelt zwar einige Aspekte des Vertriebs von Tierarzneimitteln zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, nicht aber die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten Personen, die keine Tierärzte sind, den Einzelvertrieb, die Verwendung und somit die Verabreichung der verschiedenen im Ausgangsverfahren fraglichen Stoffe erlauben müssen.
- 45 In Art. 66 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 1 dieser Richtlinie finden sich durchaus einige Vorschriften für solche Tätigkeiten. Art. 66 Abs. 1 der Richtlinie sieht jedoch vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass Tierarzneimittel im Einzelhandel nur von Personen angeboten werden, die hierfür über eine Genehmigung nach den nationalen Rechtsvorschriften verfügen, wobei es den Mitgliedstaaten freisteht, die Voraussetzungen für eine solche Genehmigung festzusetzen. Damit überlässt er den Mitgliedstaaten die Bestimmung der Zugangsvoraussetzungen für diese Tätigkeiten.
- 46 Art. 68 Abs. 1 der Richtlinie 2001/82 sieht seinerseits vor, dass die Mitgliedstaaten alle zweckdienlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass nur die dazu berechtigten Personen Tierarzneimittel oder Stoffe, die als Tierarzneimittel verwendet werden könnten und parasitenabwehrende Eigenschaften aufweisen, besitzen oder über solche verfügen, ebenfalls ohne Aussage dazu, welches diese „berechtigten Personen“ sind.

- 47 In diesem Zusammenhang ist auch die von der Agentur der Vertreter von Produkten zur tierärztlichen Verwendung vertretene Auslegung der Richtlinie 2001/82 zurückzuweisen, wonach sich aus den Art. 67 und 69 dieser Richtlinie ein Recht der Tiereigentümer ergebe, ihren Tieren die verschriebenen Tierarzneimittel selbst zu verabreichen.
- 48 Insoweit genügt nämlich zum einen der Hinweis, dass mit Art. 67 der Richtlinie 2001/82 zwar die Abgabe von Tierarzneimitteln an die Öffentlichkeit geregelt werden soll, er jedoch nach eigener Aussage unbeschadet strengerer einzelstaatlicher Vorschriften zum Schutz der menschlichen Gesundheit gilt. Zum anderen müssen Tiereigentümer nach Art. 69 dieser Richtlinie zwar über einen Zeitraum von fünf Jahren Nachweise über die Verwendung von Tierarzneimitteln erbringen können, doch ergibt sich aus dieser Bestimmung nicht, dass Tiereigentümer über das Recht verfügen, diese Arzneimittel selbst zu verabreichen.
- 49 Daher sind die beiden Vorlagefragen, in denen nur auf das „Unionsrecht“ verwiesen wird, ohne genaue Unionsbestimmungen anzugeben, nur im Hinblick auf die Richtlinie 2006/123, insbesondere deren Art. 15, zu prüfen.

Zur ersten Frage

- 50 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 15 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, nach der ausschließlich Tierärzte zum Einzelvertrieb und zur Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und von Tierarzneimitteln befugt sind.
- 51 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 erstens prüfen müssen, ob ihre Rechtsordnungen die in Abs. 2 dieses Artikels aufgeführten Anforderungen vorsehen; ist das der Fall, müssen sie zweitens sicherstellen, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Abs. 3 des Artikels erfüllen; gegebenenfalls müssen sie drittens ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften ändern, um sie diesen Bedingungen anzupassen.
- 52 Zu den in Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie genannten „zu prüfenden Anforderungen“ gehören nach Buchst. d solche, die die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit aufgrund ihrer Besonderheiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehalten.
- 53 Im vorliegenden Fall behält eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche die Ausübung von Tätigkeiten des Einzelvertriebs und der Verwendung bestimmter Veterinärprodukte allein Tierärzten vor und enthält damit eine Anforderung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123.
- 54 Eine solche Anforderung muss deshalb die drei in Art. 15 Abs. 3 dieser Richtlinie genannten Bedingungen erfüllen, d. h., sie darf keine Diskriminierung darstellen und muss zur Verwirklichung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses erforderlich und verhältnismäßig sein.
- 55 Zur ersten dieser Bedingungen ist festzustellen, dass die dem Gerichtshof vorgelegten Akten keinen Anhaltspunkt dafür liefern, dass die in Rn. 53 des vorliegenden Urteils angeführte Anforderung eine direkte oder indirekte Diskriminierung im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2006/123 darstellt.
- 56 Was die zweite Bedingung anbelangt, dient diese Anforderung nach den Ausführungen der rumänischen Regierung der Sicherstellung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit.

- 57 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Schutz der öffentlichen Gesundheit einer der im Unionsrecht anerkannten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses und kann ein solcher Grund die Ergreifung von Maßnahmen rechtfertigen, mit denen eine sichere und qualitativ hochwertige Arzneimittelversorgung der Bevölkerung sichergestellt werden soll (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 5. Dezember 2013, *Venturini u. a.*, C-159/12 bis C-161/12, EU:C:2013:791, Rn. 41 und 42).
- 58 Die dritte in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 genannte Bedingung setzt voraus, dass drei Untervoraussetzungen vorliegen, und zwar muss die Anforderung zur Verwirklichung des verfolgten Ziels geeignet sein, darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, und darf nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden können, die zum selben Ergebnis führen.
- 59 Was die erste Untervoraussetzung anbelangt, ist allgemein der ganz besondere Charakter von Arzneimitteln hervorzuheben, deren therapeutische Wirkungen sie substanziell von anderen Waren unterscheiden (Urteil vom 19. Mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes u. a.*, C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 31).
- 60 Der Gerichtshof hat daher insbesondere anerkannt, dass eine Anforderung, die darauf abzielt, den Vertrieb von Arzneimitteln bestimmten Fachleuten vorzubehalten, durch die Garantien gerechtfertigt werden kann, die diese bieten, und durch die Informationen, die sie den Verbrauchern geben können müssen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 19. Mai 2009, *Kommission/Italien*, C-531/06, EU:C:2009:315, Rn. 58).
- 61 Diese Erwägungen des Gerichtshofs beziehen sich zwar auf Humanarzneimittel, doch sind z. B. einige Tierkrankheiten auf den Menschen übertragbar und können Lebensmittel tierischen Ursprungs die Gesundheit von Menschen gefährden, wenn sie von kranken Tieren oder Trägern gegenüber der Behandlung resistenter Bakterien stammen, und die Gesundheit von Tieren und Menschen, wenn sie Rückstände von Arzneimitteln enthalten, die zur Behandlung von Tieren eingesetzt werden. Werden aber Tierarzneimittel falsch oder in der falschen Dosierung verabreicht, kann entweder ihr therapeutischer Nutzen verloren gehen oder führt ihre übermäßige Verwendung insbesondere zu solchen Rückständen in Lebensmitteln tierischen Ursprungs und gegebenenfalls – auf lange Sicht – zu Resistenzen gegenüber der Behandlung bei bestimmten in der Nahrungskette vorhandenen Bakterien.
- 62 Die in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils angestellten Erwägungen zum Vertrieb von Humanarzneimitteln sind daher grundsätzlich auf den Vertrieb von Tierarzneimitteln und ähnlichen Produkten übertragbar. Da sich jedoch Tierarzneimittel nur indirekt auf die öffentliche Gesundheit auswirken, kann der Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten im Bereich der Tierarzneimittel nicht zwangsläufig den gleichen Umfang haben wie derjenige im Bereich der Humanarzneimittel.
- 63 Mithin stellt die ausschließliche Befugnis von Tierärzten zum Einzelvertrieb und zur Verwendung bestimmter Tierarzneimittel eine Maßnahme dar, die geeignet ist, die Verwirklichung des in Rn. 57 des vorliegenden Urteils bestimmten Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit sicherzustellen, da Tierärzte über Kenntnisse und berufliche Fertigkeiten verfügen, um diese Mittel selbst richtig und in richtiger Dosierung zu verabreichen oder andere beteiligte Personen dazu korrekt anzuleiten.
- 64 Zur zweiten Untervoraussetzung der dritten Bedingung, nämlich, dass die Anforderung nicht über das hinausgehen darf, was zur Erreichung des genannten Ziels erforderlich ist, ist darauf hinzuweisen, dass unter den vom EU-Vertrag geschützten Gütern und Interessen der Schutz der öffentlichen Gesundheit den ersten Rang einnimmt und dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie diesen Schutz gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden soll. Da sich das

Niveau von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden kann, ist den Mitgliedstaaten ein entsprechender Wertungsspielraum zuzuerkennen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2008, Kommission/Deutschland, C-141/07, EU:C:2008:492, Rn. 51).

- 65 Ein solcher Wertungsspielraum ist umso mehr geboten, als die Mitgliedstaaten, wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, die Möglichkeit haben müssen, Schutzmaßnahmen zu treffen, ohne abwarten zu müssen, bis das Vorliegen dieser Gefahren umfassend belegt ist. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen treffen können, die eine Gefahr für die Gesundheit – wozu auch Gefahren für die sichere und qualitativ hochwertige Arzneimittelversorgung der Bevölkerung gehören – weitestmöglich verringern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Dezember 2013, Venturini u. a., C-159/12 bis C-161/12, EU:C:2013:791, Rn. 60).
- 66 Den vom vorlegenden Gericht angeführten Bestimmungen lässt sich entnehmen, dass Rumänien die Veterinärprodukte nach der Schwere der Gefahr für die Gesundheit unterschieden hat. So erlaubt die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung den Tiereigentümern zwar nicht die Verabreichung von Arzneimitteln als Injektionen, die sicherlich größere Gefahren birgt, doch dürfen sie solche Arzneimittel in anderen Formen als Injektionen selbst verabreichen.
- 67 In den dem Gerichtshof vorgelegten Akten findet sich ferner kein Hinweis darauf, dass Rumänien den ihm auf diesem Gebiet einzuräumenden Wertungsspielraum durch den Erlass dieser Regelung überschritten hätte.
- 68 Was schließlich die dritte Untervoraussetzung der dritten in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 vorgesehenen Bedingungen betrifft, wonach keine anderen weniger einschneidenden Maßnahmen ersichtlich sein dürfen, die zum selben Ergebnis führen können, trägt die Kommission vor, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit hätte in gleich effizienter Weise durch eine Maßnahme erreicht werden können, die den Vertrieb der fraglichen Produkte anderen entsprechend qualifizierten Fachleuten wie z. B. Apothekern oder anderen Personen mit gehobener pharmazeutischer Ausbildung erlaubt.
- 69 Diese anderen Fachleute können zwar tatsächlich über vertieftes Wissen zu den Eigenschaften der verschiedenen Bestandteile von Tierarzneimitteln verfügen, doch deutet nichts darauf hin, dass sie eine besondere auf die Tiergesundheit bezogene Ausbildung hätten.
- 70 Somit ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass die von der Kommission vorgeschlagene Maßnahme geeignet ist, das gleiche Ergebnis zu gewährleisten wie eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche.
- 71 Hinsichtlich des ebenfalls von der Kommission angeführten Umstands, dass der Verkauf bestimmter Tierarzneimittel auf der Grundlage einer ärztlichen Verschreibung erfolgt und diese bereits die Art und Weise der Verabreichung und die Dosierung der Arzneimittel angibt, ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten in Anbetracht ihres Wertungsspielraums der Ansicht sein können, dass eine ärztliche Verschreibung für sich allein nicht ausreicht, um die Gefahr auszuschließen, dass die verschriebenen Arzneimittel falsch oder in falscher Dosierung verabreicht werden (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Dezember 2010, Kommission/Frankreich, C-89/09, EU:C:2010:772, Rn. 60).
- 72 Folglich erfüllt die von einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen aufgestellte Anforderung die dritte der in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 vorgesehenen Bedingungen.
- 73 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 15 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, nach der ausschließlich Tierärzte zum Einzelvertrieb und zur Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und von Tierarzneimitteln befugt sind.

Zur zweiten Frage

- 74 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 15 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, nach der das Kapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ganz oder zumindest überwiegend von einem oder mehreren Tierärzten gehalten werden muss.
- 75 Die vom vorlegenden Gericht angeführten Bestimmungen des nationalen Rechts sehen allerdings, wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, nur vor, dass das gesamte Kapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ausschließlich von Tierärzten gehalten werden muss. Der Fall einer nur überwiegenden Beteiligung wird darin nicht genannt.
- 76 Folglich ist auf die zweite Frage nur zu antworten, soweit sie die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht betrifft, die vorschreibt, dass das Kapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ganz von einem oder mehreren Tierärzten gehalten werden muss.
- 77 Zur Beantwortung dieser Frage ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 zu den zu prüfenden Anforderungen diejenigen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen gehören. Daher kann eine nationale Regelung, die eine solche Anforderung bezüglich der Eigenschaften der Anteilseigner der betreffenden Einrichtung vorsieht, nur dann als mit Art. 15 vereinbar angesehen werden, wenn sie die in Abs. 3 dieses Artikels genannten drei Bedingungen erfüllt.
- 78 Im vorliegenden Fall ist unstrittig, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung die erste dieser Bedingungen, die fehlende Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, erfüllt.
- 79 Hinsichtlich der zweiten Bedingung, die Erforderlichkeit der fraglichen Anforderung, zeigt sich, dass der rumänische Gesetzgeber mit dem Erlass einer solchen Regelung u. a. sicherstellen wollte, dass die Durchführung des Einzelvertriebs von Tierarzneimitteln wirksam von Tierärzten kontrolliert wird.
- 80 Wie sich aus der Beantwortung der ersten Frage ergibt, gehört ein solches Ziel zu dem umfassenderen Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, das einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt.
- 81 Die dritte Bedingung, die Verhältnismäßigkeit der Anforderung, verlangt erstens, dass die fragliche Regelung zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet ist.
- 82 In Anbetracht des Wertungsspielraums, über den ein Mitgliedstaat – wie in Rn. 64 des vorliegenden Urteils ausgeführt – verfügt, darf dieser der Ansicht sein, dass die Gefahr besteht, dass, wenn Personen, die keine Tierärzte sind, in die Lage versetzt werden, Einfluss auf die Geschäftsführung von Einrichtungen zu nehmen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, sie Geschäftsstrategien verfolgen, die das Ziel der Sicherheit und der Qualität der Arzneimittelversorgung der Tierhalter und die Unabhängigkeit der in diesen Einrichtungen tätigen Tierärzte beeinträchtigen können, z. B., weil sie dazu angehalten wären, Arzneimittel zu verkaufen, deren Bevorratung nicht mehr einträglich ist, oder Betriebskostenkürzungen vorzunehmen (vgl. entsprechend Urteil vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 40).
- 83 Indem eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche dafür sorgt, dass die Geschäftsführung der betreffenden Einrichtungen unter Bedingungen erfolgt, die Tierärzten die ausschließliche Beteiligung am Kapital dieser Einrichtungen garantiert, ist sie geeignet, eine solche Gefahr zu verringern und so die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels sicherzustellen.

- 84 Die Tierärzte, die Anteilseigner am Kapital einer Einrichtung sind, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, unterliegen nämlich – anders als Wirtschaftsteilnehmer, die keine Tierärzte sind – berufsrechtlichen Regeln, die der Mäßigung der Gewinnerzielungsabsicht dienen, so dass ihr Interesse an Gewinnerzielung durch die ihnen obliegende Verantwortung gezügelt werden kann, da ein etwaiger Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder berufsrechtliche Regeln nicht nur den Wert ihrer Investition, sondern auch ihre eigene berufliche Existenz schwächt (vgl. entsprechend Urteil vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 37).
- 85 Zweitens und drittens kann eine Anforderung, dass das Kapital einer Einrichtung, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbietet, ganz von Tierärzten gehalten werden muss, nur dann als verhältnismäßig angesehen werden, wenn sie außerdem nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist, und nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden kann, die zum selben Ergebnis führen.
- 86 Wie der in Rn. 82 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entnehmen ist, kann ein Mitgliedstaat zwar berechtigterweise verhindern, dass Wirtschaftsteilnehmer, die keine Tierärzte sind, in die Lage versetzt werden, bestimmenden Einfluss auf die Geschäftsführung von Einrichtungen zu nehmen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, doch kann das ebenfalls in dieser Randnummer genannte Ziel nicht rechtfertigen, dass ihnen die Beteiligung am Kapital dieser Einrichtungen völlig unmöglich gemacht wird, da nicht ausgeschlossen ist, dass Tierärzte über diese Einrichtungen auch dann eine wirksame Kontrolle ausüben können, wenn sie nicht das gesamte Kapital der Einrichtung halten würden, denn die Beteiligung von Personen, die keine Tierärzte sind, an einem begrenzten Teil dieses Kapitals würde eine solche Kontrolle nicht zwangsläufig behindern. Eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche geht somit über das hinaus, was zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels erforderlich ist.
- 87 Dem stehen die Erwägungen im Urteil vom 19. Mai 2009, Kommission/Italien (C-531/06, EU:C:2009:315), nicht entgegen, in dem der Gerichtshof nationale Rechtsvorschriften für mit der Niederlassungsfreiheit und dem freien Kapitalverkehr vereinbar angesehen hat, nach denen Nichtapotheker keine bedeutenden, ihnen einen sicheren Einfluss auf die Geschäftsführung verleihenden Beteiligungen an Gesellschaften zum Betrieb von Apotheken halten dürfen und Anleger anderer Mitgliedstaaten, die keine Apotheker sind, keine weniger bedeutenden, einen derartigen Einfluss nicht vermittelnden Beteiligungen an diesen Gesellschaften erwerben dürfen.
- 88 Wie nämlich aus Rn. 62 des vorliegenden Urteils folgt, können zwar die Erwägungen zu Humanarzneimitteln grundsätzlich auf den Handel mit Tierarzneimitteln übertragen werden, doch ist der Wertungsspielraum, der den Mitgliedstaaten einzuräumen ist, um die Qualität der Versorgung mit Tierarzneimitteln und die Unabhängigkeit der Tierärzte, die in Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, tätig sind, zu gewährleisten, enger als der Wertungsspielraum, über den sie in einigen anderen Bereichen verfügen, die enger mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit verknüpft sind, und kann daher nicht so weit gehen, dass jegliche Beteiligung von Personen, die keine Tierärzte sind, am Kapital solcher Einrichtungen ausgeschlossen ist.
- 89 Daher ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 15 der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, nach der das Gesellschaftskapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ganz von einem oder mehreren Tierärzten gehalten werden muss.

Kosten

⁹⁰ Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 15 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, nach der ausschließlich Tierärzte zum Einzelvertrieb und zur Verwendung von biologischen Produkten, parasitenabwehrenden Produkten zur besonderen Verwendung und von Tierarzneimitteln befugt sind.**
- 2. Art. 15 der Richtlinie 2006/123 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, nach der das Gesellschaftskapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ganz von einem oder mehreren Tierärzten gehalten werden muss.**

Unterschriften