



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
NILS WAHL  
της 21ης Σεπτεμβρίου 2017<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-297/16**

**Colegiul Medicilor Veterinari din România**  
κατά

**Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor**

Παρεμβαίνουσα:

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

[αίτηση του Curtea de Apel București (Εφετείου Βουκουρεστίου, Ρουμανία)  
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Άρθρο 49 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2001/82/ΕΚ – Κτηνιατρικά φάρμακα – Οδηγία 2005/36/ΕΚ – Κτηνιατρική εκπαίδευση – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά – Εθνικοί κανόνες βάσει των οποίων μόνον οι κτηνίατροι έχουν το δικαίωμα λιανικής πώλησης, χρήσεως και χορηγήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων, αντιπαρασιτικών και βιολογικών κτηνιατρικών προϊόντων – Απαίτηση το εταιρικό κεφάλαιο των εγκαταστάσεων πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων να ανήκει εξ ολοκλήρου ή κατά κύριο λόγο σε κτηνιάτρους – Προστασία της υγείας και της ζωής ανθρώπων και ζώων»

1. Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Curtea de Apel București (Εφετείο Βουκουρεστίου, Ρουμανία) ερωτά εάν το δίκαιο της Ένωσης επιτρέπει η λιανική πώληση, η χρήση και η χορήγηση βιολογικών προϊόντων κτηνιατρικής χρήσεως, κτηνιατρικών παρασιτοκτόνων ειδικής χρήσεως και κτηνιατρικών φαρμάκων στη Ρουμανία (στο εξής: επίμαχα προϊόντα) να διενεργείται αποκλειστικά από κτηνιάτρους. Καλεί επίσης το Δικαστήριο να του παράσχει διευκρινίσεις ως προς την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης σε σχέση με εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες ρυθμίζουν την οικονομική διάρθρωση των κτηνιατρικών φαρμακευτικών εγκαταστάσεων μέσω των οποίων διενεργείται η πώληση των εν λόγω προϊόντων.

2. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Colegiul Medicilor Veterinari din România (Κτηνιατρικού Συλλόγου της Ρουμανίας, στο εξής: Κτηνιατρικός Σύλλογος) και, αφετέρου, της Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Εθνικής Κτηνιατρικής Υγειονομικής Αρχής και Αρχής Ασφαλείας των Τροφίμων, Ρουμανία, στο εξής: Αρχή) – υπέρ της οποίας παρεμβαίνει η Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Εθνική Ένωση Διανομέων Κτηνιατρικών Προϊόντων της Ρουμανίας, στο εξής: Διανομείς) – σχετικά με τη νομιμότητα πράξεως που εξέδωσε η εν λόγω Αρχή για την τροποποίηση του Κτηνιατρικού Υγειονομικού Κανονισμού (στο εξής: ΚΥΚ). Με τη συγκεκριμένη πράξη καταργήθηκε η υποχρέωση προσκομίσεως αντιγράφου του πιστοποιητικού εγγραφής στο ενιαίο μητρώο κτηνιατρείων της Ρουμανίας (στο εξής: ενιαίο μητρώο) για την έκδοση κτηνιατρικής υγειονομικής άδειας λειτουργίας κτηνιατρικών φαρμακείων και καταστημάτων πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων.

<sup>1</sup> Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

3. Τα προδικαστικά ερωτήματα επικεντρώνονται στα όρια της κανονιστικής αυτονομίας της οποίας απολαμβάνουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τα προνόμια του επαγγέλματος του κτηνιάτρου. Στα σημεία που ακολουθούν, θα εξηγήσω για ποιους λόγους φρονώ ότι οι επίμαχες εν προκειμένω ρουμανικές διατάξεις, όπως αυτές εκτίθενται στο Δικαστήριο, αντιβαίνουν στην οδηγία 2006/123/ΕΚ<sup>2</sup>.

## **I. Το νομικό πλαίσιο**

### **A. Το δίκαιο της Ένωσης**

#### *α) Οδηγία 2001/82/ΕΚ<sup>3</sup>*

4. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/82, το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο I («Ορισμοί»), για τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας, ως «κτηνιατρικό φάρμακο» νοείται κάθε ουσία ή σύνθεση ουσιών η οποία α) χαρακτηρίζεται ως έχουσα θεραπευτικές ή προληπτικές ιδιότητες έναντι ασθενειών ζώων ή β) δύναται να χρησιμοποιηθεί σε ζώα, με σκοπό είτε να αποκατασταθούν, να βελτιωθούν ή να τροποποιηθούν φυσιολογικές λειτουργίες ασκώντας φαρμακολογική, ανοσολογική ή μεταβολική δράση, είτε να πραγματοποιηθεί ιατρική διάγνωση.

5. Το άρθρο 66, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/82, το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο VI της εν λόγω οδηγίας («Κατοχή, χονδρική πώληση και παράδοση κτηνιατρικών φαρμάκων»), επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν ότι η λιανική πώληση κτηνιατρικών φαρμάκων γίνεται αποκλειστικά από πρόσωπα που έχουν λάβει σχετική άδεια δυνάμει της νομοθεσίας του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

6. Το άρθρο 67 της οδηγίας 2001/82 ορίζει ότι, υπό την επιφύλαξη αυστηρότερων κανόνων του δικαίου της Ένωσης ή εθνικών κανόνων όσον αφορά τη χορήγηση κτηνιατρικών φαρμάκων και προς προστασία της υγείας των ανθρώπων και των ζώων, απαιτείται προσκόμιση συνταγής για τη χορήγηση στο κοινό των κτηνιατρικών φαρμάκων που απαριθμούνται στην οικεία διάταξη. Επιπλέον, κατά την ίδια ως άνω διάταξη, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν όλα τα απαιτούμενα μέτρα ώστε να εξασφαλίζουν ότι, όσον αφορά τα φάρμακα που χορηγούνται αποκλειστικά με συνταγή, η συνταγογραφούμενη και χορηγούμενη ποσότητα περιορίζεται στο απολύτως απαραίτητο για τη συγκεκριμένη θεραπευτική αγωγή.

7. Το άρθρο 68, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/82 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα ώστε κανείς να μην κατέχει, ή έχει υπό τον έλεγχό του κτηνιατρικό φάρμακο ή ουσία με αναβολικές, αντιμολυσματικές, αντιπαρασιτικές, αντιφλεγμον[ώ]δεις, ορμονικές ή ψυχοτρόπους ιδιότητες και η οποία να μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κτηνιατρικό φάρμακο, εκτός αν του το επιτρέπει ρητά η νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους.»

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

3 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Νοεμβρίου 2001, περί κοινοτικού κώδικος για τα κτηνιατρικά φάρμακα (ΕΕ 2001, L 311, σ. 1).

**β) Οδηγία 2005/36/ΕΚ<sup>4</sup>**

8. Κατά το άρθρο 38, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36 («Κτηνιατρική εκπαίδευση»<sup>5</sup>), η εκπαίδευση του κτηνιάτρου παρέχει την εγγύηση ότι ο εν λόγω επαγγελματίας έχει αποκτήσει τις γνώσεις και δεξιότητες που απαριθμούνται στην εν λόγω διάταξη, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, υπό το στοιχείο στ' της διατάξεως, «[γ]νώσεις, δεξιότητες και ικανότητες που απαιτούνται για την υπεύθυνη και ορθολογική χρήση των κτηνιατρικών [φαρμάκων], με σκοπό την περιθάλψη των ζώων και την κατοχύρωση της ασφάλειας της τροφικής αλυσίδας και της προστασίας του περιβάλλοντος».

**γ) Οδηγία 2006/123**

9. Σύμφωνα με το άρθρο της 2, παράγραφος 1 («Πεδίο εφαρμογής»), η οδηγία 2006/123 εφαρμόζεται «[...] στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος»<sup>6</sup>. Ωστόσο, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο στ', οι υπηρεσίες υγειονομικής περιθάλψεως, εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

10. Το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 («Σχέση με άλλες διατάξεις του δικαίου της [Ενωσης]») προβλέπει ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας τηρώντας τους κανόνες που διέπουν το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.

11. Το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 («Απαιτήσεις που πρέπει να αξιολογηθούν») ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα προβλέπουν απαιτήσεις [<sup>7</sup>] όπως εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και εξασφαλίζουν ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3. Τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις τους ώστε να είναι συμβατές με τις εν λόγω προϋποθέσεις.

2. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των ακόλουθων απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις:

[...]

γ) απαιτήσεις όσον αφορά την κατοχή του κεφαλαίου εταιρίας·

4 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ 2005, L 255, σ. 22), όπως τροποποιήθηκε.

5 Στην απόδοσή της στην αγγλική γλώσσα, η οδηγία 2005/36 χρησιμοποιεί τον όρο «veterinary surgeon» –έναν όρο ο οποίος, παραδοσιακά, απαντά στα αγγλικά του Ηνωμένου Βασιλείου– αντί άλλων όρων, όπως ο όρος «veterinarian» (ο οποίος απαντά στα αγγλικά των Ηνωμένων Πολιτειών). Πάντως, ο τελευταίος αυτός όρος χρησιμοποιείται στην οδηγία 2001/82. Για λόγους ύφους, στις παρούσες προτάσεις χρησιμοποιώ τον όρο «veterinary practitioner/κτηνίατρος». Πρόκειται ακριβώς για το ίδιο πράγμα.

6 Κατά το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123 («Ορισμοί»), ως «υπηρεσία» νοείται κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, που παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής, κατά το άρθρο 57 ΣΛΕΕ, ενώ ως «πάροχος υπηρεσιών» νοείται κάθε φυσικό πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ή κάθε νομικό πρόσωπο, κατά το άρθρο 54 ΣΛΕΕ, εγκατεστημένο σε κράτος μέλος, τα οποία προσφέρουν ή παρέχουν μια υπηρεσία.

7 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 7, της οδηγίας 2006/123 («Ορισμοί»), ως «απαίτηση» νοείται «[κ]άθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων που εγκρίνονται στο πλαίσιο της άσκησης της νομικής αυτονομίας τους· οι κανόνες που προβλέπονται σε συλλογικές συμβάσεις οι οποίες αποτελούν προϊόν διαπραγμάτευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων δεν θεωρούνται απαιτήσεις κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας».

δ) απαιτήσεις, εκτός εκείνων που αφορούν τα ζητήματα που διέπει η [οδηγία 2005/36] ή όσων προβλέπονται από άλλες νομοθετικές ρυθμίσεις [της Ένωσης], οι οποίες περιορίζουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ειδικής φύσης της δραστηριότητας·

[...]

3. Τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, το ίδιο δε αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

[...]»

## **B. Το ρουμανικό δίκαιο**

### *α) Νόμος 160/1998*

12. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (νόμου 160/1998, περί οργάνωσης και ασκήσεως του κτηνιατρικού επαγγέλματος, όπως αναδημοσιεύθηκε, στο εξής: νόμος 160/1998)<sup>8</sup>:

«1. Το κτηνιατρικό επάγγελμα ασκείται στη Ρουμανία από κάθε πρόσωπο, Ρουμάνο πολίτη, κάτοχο πτυχίου κτηνιατρικής ή αντίστοιχο πτυχίο βάσει των προϋποθέσεων της νομοθεσίας, καθώς και από πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και από Ελβετούς πολίτες, κατόχους πτυχίου κτηνιατρικής, πιστοποιητικού ή άλλου τίτλου που βεβαιώνει τα σχετικά τυπικά προσόντα τα οποία προβλέπονται από τον νόμο, εκδοθέντος από εκπαιδευτικό ίδρυμα των εν λόγω κρατών.

[...]

5. Κτηνίατροι οι οποίοι είναι Ρουμάνοι πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό καθώς και κτηνίατροι οι οποίοι είναι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και Ελβετοί υπήκοοι, οι οποίοι ασκούν το κτηνιατρικό επάγγελμα στη Ρουμανία, έχουν τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις όσον αφορά την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος τα οποία προβλέπονται για τους κτηνιάτρους που είναι μέλη του [Κτηνιατρικού Συλλόγου].»

13. Το άρθρο 4, στοιχείο i, του νόμου 160/1998 ορίζει ότι οι κτηνίατροι έχουν αποκλειστικό δικαίωμα όσον αφορά τη λιανική πώληση και τη χρήση βιολογικών προϊόντων κτηνιατρικής χρήσεως, κτηνιατρικών παρασιτοκτόνων ειδικής χρήσεως και κτηνιατρικών φαρμάκων.

<sup>8</sup> Monitorul Oficial al României, μέρος I, αριθ. 289, της 6ης Αυγούστου 1998.

14. Κατά το άρθρο 9, στοιχείο b, του νόμου 160/1998, ο Κτηνιατρικός Σύλλογος υποχρεούται, μεταξύ άλλων, να καταρτίσει τον κώδικα κτηνιάτρων (στο εξής: CVP), οι διατάξεις του οποίου έχουν δεσμευτική ισχύ κατά την άσκηση του κτηνιατρικού επαγγέλματος.

15. Το άρθρο 16 του νόμου 160/1998 ορίζει ότι στον Κτηνιατρικό Σύλλογο δύναται να εγγραφεί ως μέλος οποιοσδήποτε κτηνίατρος είναι Ρουμάνος υπήκοος ή υπήκοος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και i) ασκεί νομίμως το κτηνιατρικό επάγγελμα στη Ρουμανία δυνάμει του άρθρου 2 του εν λόγω νόμου, ii) δεν του έχει επιβληθεί στέρηση δικαιωμάτων βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, και iii) είναι ικανός από ιατρικής απόψεως να ασκεί το επάγγελμα του κτηνιάτρου. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 17 του νόμου 160/1998, οι απαιτήσεις του άρθρου 16 δεν τυγχάνουν εφαρμογής στην περίπτωση της ασκήσεως του επαγγέλματος από υπηκόους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και της Ελβετίας, όταν αυτή πραγματοποιείται υπό τη μορφή παροχής υπηρεσιών. Σε αυτή την περίπτωση, οι πολίτες αυτών των κρατών εγγράφονται μεν στο ενιαίο μητρώο του Συλλόγου, χωρίς ωστόσο να αποκτούν την ιδιότητα του μέλους.

16. Το άρθρο 28, παράγραφος 1, του νόμου 160/1998 ορίζει τα εξής:

«Κατά την άσκηση του επαγγέλματός του, ο κτηνίατρος με δικαίωμα ασκήσεως επαγγέλματος οργανώνεται και λειτουργεί στο πλαίσιο:

a) κτηνιατρείου, υπό μια από τις ακόλουθες μορφές:

1. κτηνιατρείο·
2. συνεργαζόμενα κτηνιατρεία·

b) εταιρίας, [...], η οποία έχει ως κύριο αντικείμενο την άσκηση κτηνιατρικών δραστηριοτήτων.»

17. Σύμφωνα με το άρθρο 32 του νόμου 160/1998:

«1. Συστατικό έγγραφο του κτηνιατρείου είναι το πιστοποιητικό εγγραφής στο [ενιαίο μητρώο] [...]. Προκειμένου να εκδοθεί άδεια λειτουργίας κτηνιατρείου είναι απαραίτητη η προσκόμιση του πιστοποιητικού εγγραφής στο ενιαίο μητρώο· αντίγραφο του εν λόγω πιστοποιητικού αποστέλλεται στον ενδιαφερόμενο.

2. Το [ενιαίο μητρώο] τηρείται από τον [Κτηνιατρικό Σύλλογο].»

18. Το άρθρο 37 του νόμου 160/1998 ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Τα κτηνιατρικά φάρμακα και παρασιτοκτόνα προϊόντα πωλούνται αποκλειστικά από αποθήκες, καταστήματα πωλήσεως φαρμακευτικών προϊόντων και κτηνιατρικά φαρμακεία που διαθέτουν νόμιμη άδεια.

2. Τα βιολογικά προϊόντα κτηνιατρικής χρήσεως πωλούνται μόνον από κτηνιατρικές αποθήκες που διαθέτουν νόμιμη άδεια και χρησιμοποιούνται αποκλειστικά από κτηνιάτρους ή νομιμοποιούμενα προς τούτο φυσικά ή νομικά πρόσωπα, στο πλαίσιο κτηνιατρικής θεραπείας.»

β) Ο CVP

19. Το άρθρο 1, στοιχείο m, του CVP, ο οποίος θεσπίστηκε από τον Κτηνιατρικό Σύλλογο με την απόφαση υπ' αριθ. 3/2013<sup>9</sup>, περιλαμβάνει τον ακόλουθο ορισμό:

«[Ενιαίο Μητρώο] – επίσημο και δημόσιο έγγραφο το οποίο τηρείται από τη Γραμματεία του [Κτηνιατρικού Συλλόγου] και περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- όλες τις εγκαταστάσεις παροχής κτηνιατρικής περιθάλψεως, είτε έχουν είτε όχι νομική προσωπικότητα, οι οποίες έχουν το δικαίωμα να ασκούν την εν λόγω δραστηριότητα στη Ρουμανία·
- τα κτηνιατρικά φαρμακεία και τα καταστήματα πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων, εφόσον το εταιρικό τους κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου σε κτηνιάτρους ή είναι κατανεμημένο κατ' άλλον τρόπο σύμφωνα με τις συναφείς νομοθετικές τροποποιήσεις [...]

20. Το άρθρο 37 του CVP ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Για τη λιανική πώληση κτηνιατρικών φαρμάκων οι κτηνίατροι με δικαίωμα ασκήσεως επαγγέλματος υποχρεούνται να είναι οργανωμένοι αποκλειστικά υπό τη μορφή νομικού προσώπου, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει ο [νόμος 160/1998], και να ασκούν τις δραστηριότητές τους εντός των ακόλουθων νομίμως αδειοδοτηθεισών κτηνιατρικών δομών: (a) καταστημάτων πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων· (b) κτηνιατρικών φαρμακείων.

[...]

3. Κτηνίατροι οι οποίοι είναι υπήκοοι κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή της Ελβετίας και διαθέτουν πτυχίο, πιστοποιητικό ή άλλο δίπλωμα εκδοθέν από κτηνιατρική σχολή του εν λόγω κράτους ή τρίτου κράτους, με το οποίο βεβαιώνεται ότι αυτοί είναι ειδικευμένοι κτηνίατροι ή έχουν την αντίστοιχη ιδιότητα βάσει του νόμου, μπορούν να είναι μέτοχοι κτηνιατρικών δομών χωρίς να υπέχουν υποχρέωση εγγραφής στον [Κτηνιατρικό Σύλλογο] ή υποχρέωση υποβολής αιτήσεως για την απόκτηση άδειας ασκήσεως του κτηνιατρικού επαγγέλματος.

[...]»

21. Κατά το άρθρο 38 του CVP:

«1. Κτηνιατρικά φάρμακα και παρασιτοκτόνα προϊόντα πωλούνται, υπό τις οριζόμενες από τον νόμο προϋποθέσεις, αποκλειστικά από αποθήκες, καταστήματα πώλησεως φαρμάκων και κτηνιατρικά φαρμακεία τα οποία διαθέτουν κτηνιατρική υγειονομική άδεια.

2. Βιολογικά προϊόντα κτηνιατρικής χρήσεως πωλούνται αποκλειστικά από κτηνιατρικές αποθήκες με νόμιμη άδεια.

3. Κτηνιατρικά φάρμακα, παρασιτοκτόνα προϊόντα και βιολογικά προϊόντα κτηνιατρικής χρήσεως χρησιμοποιούνται και χορηγούνται αποκλειστικά από κτηνιάτρους οι οποίοι είναι ιδιοκτήτες, ή εργάζονται, σε δομές κτηνιατρικής περιθάλψεως ή συμβουλευτικές δομές [...]

<sup>9</sup> Monitorul Oficial al României, μέρος I, αριθ. 676, της 16ης Σεπτεμβρίου 2014.

22. Το άρθρο 39 του CVP ορίζει τα ακόλουθα:

«Το πιστοποιητικό ασκήσεως κτηνιατρικού επαγγέλματος [...] είναι έγγραφο που εκδίδει η Γραμματεία του Περιφερειακού Συμβουλίου –ή του σχετικού Συμβουλίου για το Δήμο του Βουκουρεστίου– του [Κτηνιατρικού Συλλόγου], κατόπιν αιτήσεως που υποβάλλει ο κτηνίατρος προκειμένου να του χορηγηθεί άδεια ασκήσεως του κτηνιατρικού επαγγέλματος εντός του πλαισίου των δομών κτηνιατρικής περιθάλψεως και των κτηνιατρικών φαρμακευτικών δομών μέσω των οποίων πραγματοποιείται η πώληση κτηνιατρικών φαρμάκων.»

γ) Ο ΚΥΚ

23. Με την πράξη υπ' αριθ. 83/2014 της 22ας Ιουλίου 2014<sup>10</sup>, η Αρχή υιοθέτησε τον ΚΥΚ, ο οποίος διέπει τους όρους οργανώσεως και διαχειρίσεως των κτηνιατρικών φαρμακευτικών δομών καθώς και τη διαδικασία κτηνιατρικής υγειονομικής εγγραφής/κτηνιατρικής υγειονομικής αδειοδοτήσεως των δομών και των δραστηριοτήτων του κτηνιατρικού φαρμακευτικού τομέα.

24. Σύμφωνα με το άρθρο 3, στοιχείο α, του ΚΥΚ, ως «κτηνιατρικό φαρμακείο» νοείται η κτηνιατρική φαρμακευτική εγκατάσταση η οποία κατέχει και πωλεί στη λιανική κτηνιατρικά φάρμακα, ζωοτροφές, φαρμακευτικές ζωοτροφές και άλλα κτηνιατρικά προϊόντα, ιατρικά όργανα και συσκευές, ιατρικά μηχανήματα και είδη για ζώα, σύμφωνα με τον νόμο. Κατά το άρθρο 3, στοιχείο η, του εν λόγω κανονισμού, ως «κατάστημα πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων» νοείται η κτηνιατρική φαρμακευτική εγκατάσταση της οποίας η δραστηριότητα συνίσταται στη λιανική πώληση προϊόντων τα οποία περιλαμβάνουν μόνο κτηνιατρικά φάρμακα για τα οποία δεν απαιτείται συνταγή, άλλα κτηνιατρικά προϊόντα, ιατρικά όργανα και συσκευές, ιατρικά μηχανήματα, είδη για ζώα και ζωοτροφές.

25. Το άρθρο 11 του ΚΥΚ ορίζει τα εξής:

«Το εξειδικευμένο προσωπικό των κτηνιατρικών φαρμακείων απαρτίζεται από:

- a) προσωπικό εξειδικευμένης τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον τομέα της κτηνιατρικής·
- b) προσωπικό εξειδικευμένης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στον τομέα της κτηνιατρικής, της ιατρικής, της φαρμακολογίας, της χημείας ή της βιολογίας·
- c) διοικητικό προσωπικό.»

26. Το άρθρο 12 του ΚΥΚ προβλέπει τα εξής:

«1. Στα κτηνιατρικά φαρμακεία δεν είναι υποχρεωτική η απασχόληση προσωπικού εξειδικευμένης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

2. Για τη λειτουργία των κτηνιατρικών φαρμακείων απαιτείται η παρουσία κτηνιάτρου ο οποίος διαθέτει πιστοποιητικό για την άσκηση του κτηνιατρικού επαγγέλματος εκδοθέν από τον [Κτηνιατρικό Σύλλογο].

3. Η διάθεση στην αγορά κτηνιατρικών φαρμάκων από τα κτηνιατρικά φαρμακεία επιτρέπεται αποκλειστικά υπό τη μορφή λιανικών πωλήσεων, οι οποίες πραγματοποιούνται από το προσωπικό που αναφέρεται στο άρθρο 11, στοιχεία α και β.»

<sup>10</sup> Monitorul Oficial al României, μέρος I, αριθ. 541A, της 22ας Ιουλίου 2014.

27. Το άρθρο 14 του ΚΥΚ επιβάλλει στο προσωπικό που αναφέρεται στο άρθρο 11, στοιχείο b, την υποχρέωση, αφενός, να ασκεί τα καθήκοντά του αποκλειστικά και μόνο με τη φυσική παρουσία και υπό την επίβλεψη κτηνιάτρου και, αφετέρου, να γνωρίζει την εφαρμοστέα κτηνιατρική υγειονομική νομοθεσία.

28. Το άρθρο 23, παράγραφοι 1 και 2, του ΚΥΚ επαναλαμβάνει, όσον αφορά το προσωπικό των καταστημάτων πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων, τους κανόνες που θεσπίζει το άρθρο 11, στοιχεία a έως c, και το άρθρο 12, παράγραφος 1. Περαιτέρω, το άρθρο 23, παράγραφος 3, ορίζει ειδικώς ότι τα καταστήματα πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων δεν μπορούν να λειτουργούν χωρίς τη φυσική παρουσία του προσωπικού που αναφέρεται στο άρθρο 11, στοιχείο b.

29. Κατά το άρθρο 24 του ΚΥΚ, τα καταστήματα πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων επιτρέπεται να πωλούν μόνον κτηνιατρικά φάρμακα για τα οποία δεν απαιτείται συνταγή, λοιπά κτηνιατρικά προϊόντα καθώς και τροφές και είδη για ζώα. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 25 του εν λόγω κανονισμού, απαγορεύεται να πωλούνται από τα καταστήματα πωλήσεων κτηνιατρικών φαρμάκων, ανοσολογικά κτηνιατρικά φάρμακα, κτηνιατρικά φάρμακα τα οποία χορηγούνται με συνταγή και φαρμακευτικές ζωοτροφές.

30. Το άρθρο 43, στοιχείο j, του ΚΥΚ ορίζει τα εξής:

«Για την έκδοση κτηνιατρικής υγειονομικής άδειας για τη λειτουργία κτηνιατρικού φαρμακείου, ο νόμιμος εκπρόσωπος της οικείας δομής υποβάλλει στην αρμόδια κτηνιατρική υγειονομική αρχή και αρχή ασφάλειας των τροφίμων αίτηση, συνοδευόμενη από τα ακόλουθα έγγραφα:

[...]

j) αντίγραφο του πιστοποιητικού εγγραφής στο [ενιαίο μητρώο].»

31. Το άρθρο 51, στοιχείο g, του ΚΥΚ επιβάλλει και στα καταστήματα πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων υποχρέωση αντίστοιχη προς αυτή που προβλέπεται από το άρθρο 43, στοιχείο j.

32. Με την πράξη υπ' αριθ. 31/2015 της 26ης Μαρτίου 2015 (στο εξής: προσβαλλόμενη πράξη)<sup>11</sup>, η Αρχή ανακάλεσε το άρθρο 43, στοιχείο j, και το άρθρο 51, στοιχείο g, του ΚΥΚ.

## **II. Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και προδικαστικά ερωτήματα**

33. Μετά την έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως, ο Κτηνιατρικός Σύλλογος άσκησε προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου για την ακύρωση πράξεως αυτής, υποστηρίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι είναι αντίθετη προς το άρθρο 4, στοιχείο i, του νόμου 160/1998.

34. Στην προσφυγή του ο Κτηνιατρικός Σύλλογος υποστήριξε ότι, βάσει του άρθρου 4, στοιχείο i, του νόμου 160/1998, η πραγματική αποκλειστικότητα στη λιανική πώληση κτηνιατρικών φαρμάκων από κτηνιάτρους προϋποθέτει ότι αυτοί έχουν εξουσία λήψεως αποφάσεων και ότι τέτοιου είδους αποκλειστικότητα δεν συνάγεται εάν αυτοί είναι εταίροι μειοψηφίας. Συνεπώς, όπως υποστηρίζει ο Κτηνιατρικός Σύλλογος, οι μετοχές των εταιριών που υποβάλλουν αίτηση προκειμένου να καταχωριστούν ή να λάβουν άδεια ως κτηνιατρικά φαρμακεία και καταστήματα πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων, θα πρέπει να ανήκουν εξ ολοκλήρου ή, τουλάχιστον, κατά πλειοψηφία σε εγγεγραμμένους στον Σύλλογο κτηνιάτρους. Όσον αφορά το άρθρο 1, στοιχείο m, του CVP, ο Κτηνιατρικός Σύλλογος υποστηρίζει ότι, ως ο φορέας που τηρεί το ενιαίο μητρώο, είναι σε θέση να γνωρίζει την κατάσταση στην οποία ευρίσκονται οι Ρουμάνοι κτηνίατροι και για τον λόγο αυτό του

<sup>11</sup> *Monitorul Oficial al României*, μέρος I, αριθ. 235, της 7ης Απριλίου 2015.

παρασχέθηκαν τα μέσα προκειμένου να εγγυάται τη συμμόρφωση προς το άρθρο 4, στοιχείο i, του νόμου 160/1998. Ο Κτηνιατρικός Σύλλογος σημειώνει ότι, στην πράξη, η απαίτηση αποκλειστικότητας δεν τηρείται, καθώς οι αρμόδιες κτηνιατρικές αρχές χορηγούν πλέον άδειες σε εταιρίες στις οποίες οι κτηνίατροι όχι μόνον δεν είναι αποκλειστικοί μέτοχοι αλλά δεν είναι καν κύριοι μέτοχοι.

35. Η Αρχή αντιτείνει ότι το Ministerul Afacerilor Externe (Υπουργείο Εξωτερικών Υποθέσεων, Ρουμανία) διατύπωσε επιφυλάξεις όταν ερωτήθηκε σχετικά στο πλαίσιο της διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση του ΚΥΚ. Το εν λόγω υπουργείο αναφέρθηκε, ιδίως, στην ανταλλαγή απόψεων που είχε με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με το συμβατό των επίμαχων ρουμανικών κανόνων με την οδηγία 2006/123, ιδιαιτέρως σχετικά με την απαίτηση οι κτηνίατροι να κατέχουν το 100 % του μετοχικού κεφαλαίου εταιριών οι οποίες λειτουργούν κτηνιατρικά φαρμακεία στη Ρουμανία. Η Αρχή παραπέμπει επίσης στη γνωμοδότηση της Consiliul Concurenței (Επιτροπής Ανταγωνισμού, Ρουμανία), η οποία αναφέρθηκε στον ενδεχόμενο περιορισμό του ανταγωνισμού στην αγορά λιανικής πώλησεως κτηνιατρικών προϊόντων μέσω κτηνιατρικών φαρμακείων, ο οποίος απορρέει από το άρθρο 43, στοιχείο j, του ΚΥΚ. Υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων που της υποβλήθηκαν, η Αρχή εκτιμά ότι το αναφερόμενο στο άρθρο 4, στοιχείο i, του νόμου 160/1998 δικαίωμα αποκλειστικότητας αφορά τη δραστηριότητα του κτηνιάτρου και όχι τη δραστηριότητα της εγκαταστάσεως στην οποία εργάζεται ο κτηνίατρος. Ο νόμος 160/1998 δεν απαιτεί οι σχετικές εταιρίες να ανήκουν κατ' αποκλειστικότητα σε κτηνιάτρους, στο μέτρο που στις εταιρίες αυτές μπορούν να εργάζονται κτηνίατροι και, με τον τρόπο αυτό, να διασφαλίζεται η συμμόρφωση προς τους κανόνες περί αποκλειστικότητας στη λιανική πώληση, τη χρήση και τη χορήγηση των επίμαχων προϊόντων.

36. Παρεμβαίνοντας προς στήριξη της Αρχής, οι Διανομείς υποστηρίζουν, μεταξύ άλλων, ότι οι επίμαχοι ρουμανικοί κανόνες θεμελιώνουν δικαιώματα αποκλειστικότητας τα οποία περιορίζουν τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να συσταθούν και να λειτουργήσουν τα κτηνιατρεία καθώς και τους όρους της εμπορίας των κτηνιατρικών προϊόντων. Οι Διανομείς ισχυρίζονται ότι τούτο ισοδυναμεί με στρέβλωση του ανταγωνισμού, καθώς οι εν λόγω κανόνες προσβάλλουν τις ελευθερίες που εγγυώνται για τους εμπόρους οι Συνθήκες, τα άρθρα 67 και 69<sup>12</sup> της οδηγίας 2001/82, καθώς και πληθώρα λοιπών διατάξεων.

37. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Αντιβαίνει στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει την αποκλειστική λιανική πώληση και χρήση από κτηνιάτρους βιολογικών προϊόντων κτηνιατρικής χρήσεως, κτηνιατρικών παρασιτοκτόνων για ειδικές χρήσεις και κτηνιατρικών φαρμάκων;
- 2) Στην περίπτωση που η εν λόγω αποκλειστικότητα είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντιβαίνει στο δίκαιο αυτό το να αφορά η εν λόγω αποκλειστικότητα και τις δομές μέσω των οποίων πραγματοποιείται η οικεία πώληση, υπό την έννοια ότι οι εν λόγω δομές πρέπει να ανήκουν κυρίως ή αποκλειστικώς σε έναν ή περισσότερους κτηνιάτρους;»

38. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο Κτηνιατρικός Σύλλογος, οι Διανομείς, η Ρουμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Εκτός από τον Κτηνιατρικό Σύλλογο, άπαντες οι λοιποί μετέχοντες στη διαδικασία ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η οποία της 28ης Ιουνίου 2017.

<sup>12</sup> Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/82, «[τ]α κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι ιδιοκτήτες ή οι υπεύθυνοι ζώων παραγωγής τροφίμων να μπορούν να δικαιολογούν την αγορά, την κατοχή και τη χορήγηση κτηνιατρικών φαρμάκων για τα εν λόγω ζώα για περίοδο πέντε ετών από τη χορήγησή τους, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων κατά τις οποίες τα ζώα σφάζονται κατά τη διάρκεια της πενταετούς περιόδου».

### III. Ανάλυση

#### A. Τυπικά ζητήματα

##### *1. Προβληθείσες πλημμέλειες της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως*

39. Με τις γραπτές παρατηρήσεις τους, οι Διανομείς υποστηρίζουν ότι η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτη διότι τα προδικαστικά ερωτήματα προϋποθέτουν ότι εναπόκειται στο Δικαστήριο να επιλέξει ποιος είναι ο κανόνας του δικαίου της Ένωσης που χρήζει ερμηνείας. Οι μετέχοντες στη διαδικασία στερούνται της δυνατότητας να λάβουν γνώση αυτής της επιλογής και να εκθέσουν τις σχετικές τους παρατηρήσεις.

40. Οι Διανομείς προβάλλουν επίσης ότι στη διάταξη περί παραπομπής δεν περιέχονται τα αναγκαία πραγματικά ή νομικά στοιχεία, ως εκ τούτου φρονούν ότι αυτή πρέπει να αναδιατυπωθεί και να συμπληρωθεί.

41. Όμως, αμφότερες αυτές οι αιτιάσεις είναι απορριπτέες.

42. Στο κείμενο της διατάξεως περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο εξειδικεύει ποιες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης θεωρεί κρίσιμες<sup>13</sup>. Συνεπώς, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Εξάλλου, το γεγονός ότι, πιθανότατα, το Δικαστήριο θα πρέπει να καθορίσει ποιες ακριβώς διατάξεις του δικαίου της Ένωσης τυγχάνουν εφαρμογής στη διαφορά της κύριας δίκης δεν καθιστά απαράδεκτη την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Οι Διανομείς είχαν ήδη τη δυνατότητα να επισημάνουν ποιες είναι κατ' αυτούς οι εφαρμοστέες διατάξεις<sup>14</sup>.

43. Όσον αφορά δε την ανάγκη αναδιατυπώσεως ή συμπληρώσεως των προδικαστικών ερωτημάτων, στο σημείο 55 των παρούσων προτάσεων θα επανέλθω στο συγκεκριμένο ζήτημα.

##### *2. Η παρουσία στοιχείου διασυννοριακού χαρακτήρα*

44. Με τις παρατηρήσεις της, η Επιτροπή θέτει το ζήτημα κατά πόσον η διαφορά της κύριας δίκης αφορά αμιγώς εσωτερική κατάσταση, κάτι που κατά την άποψή της, δεν ισχύει εν προκειμένω. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή εκτιμά ότι η οδηγία 2006/123 έχει επίσης εφαρμογή και σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις.

45. Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Δικαστήριο οφείλει να εξακριβώσει κατά πόσον είναι πράγματι αρμόδιο να παράσχει τη ζητηθείσα ερμηνεία, δεδομένου ότι δεν υφίσταται σχετική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, όταν είναι πρόδηλο ότι η διάταξη του δικαίου της Ένωσης της οποίας ζητήθηκε η ερμηνεία δεν δύναται να έχει εφαρμογή. Τούτο συμβαίνει, κατ' αρχήν, όταν όλα τα κρίσιμα για την υπόθεση της κύριας δίκης στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνο κράτους μέλους<sup>15</sup>.

46. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι εν προκειμένω η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν αφορά μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση. Στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ο Κτηνιατρικός Σύλλογος επιδιώκει την ακύρωση της προσβαλλομένης πράξεως, η οποία καθιστά απλούστερες ορισμένες διατυπώσεις για την ίδρυση κτηνιατρείων. Η ίδια η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως εξηγεί για ποιον λόγο δεν πρόκειται για μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση. Εκθέτει συνοπτικά την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ της

13 Πέραν της αναφοράς, μεταξύ άλλων, των άρθρων 49, 54 και 55 ΣΛΕΕ, το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει επίσης τα άρθρα 1, 66, 67 και 69 της οδηγίας 2001/82· το άρθρο 38 της οδηγίας 2005/36· και τα άρθρα 3, 14 και 15 της οδηγίας 2006/123.

14 Σύγκρινε με την απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, σκέψη 9).

15 Βλ. απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, σκέψεις 25 και 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Ρουμανίας και της Επιτροπής σχετικά με τις επιπτώσεις που ενδέχεται να έχουν οι επίδικες ρουμανικές ρυθμίσεις σε οικονομικούς φορείς άλλων κρατών μελών κατά την άσκηση της δραστηριότητας του κτηνιάτρου, ιδίως μέσω της κατοχής μετοχών σε εταιρίες εγκατεστημένες στη Ρουμανία για αυτόν τον σκοπό.

47. Υπ' αυτές τις περιστάσεις, φρονώ ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιέχει επαρκείς ενδείξεις σχετικά με τους λόγους για τους οποίους είναι αναγκαία η απόφαση του Δικαστηρίου για την ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία για την επίλυση της υποθέσεως που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου<sup>16</sup>.

48. Επομένως, κατά μείζονα λόγο, παρέλκει η απάντηση του Δικαστηρίου στο επικουρικό επιχείρημα της Επιτροπής ότι η οδηγία 2006/123 ενδέχεται να έχει εφαρμογή ακόμη και αν η επίδικη διαφορά περιορίζεται, σε κάθε περίπτωση, σε ένα και μόνο κράτος μέλος<sup>17</sup>.

## ***B. Επί της ουσίας***

### ***1. Εφαρμοστέες διατάξεις***

49. Δεδομένου ότι η διατύπωση αμφοτέρων των ερωτημάτων αναφέρεται απλώς στο «δίκαιο της Ένωσης», είναι επιβεβλημένο να εξακριβωθεί εάν οι επίμαχες ρουμανικές ρυθμίσεις θα πρέπει να κριθούν βάσει των κανόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία που αποτυπώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ ή βάσει της οδηγίας 2006/123<sup>18</sup>.

50. Με την απόφαση *Rina Services* κ.λπ.<sup>19</sup>, το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε ρητώς ότι εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τόσο της οδηγίας 2006/123 όσο και των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ θα πρέπει να αξιολογούνται αποκλειστικά βάσει των απαιτήσεων που επιβάλλει η πρώτη<sup>20</sup>. Το αποτέλεσμα, όμως, της εν λόγω αποφάσεως –κατά παράδοξο, ενδεχομένως, τρόπο– φαίνεται πως ήταν ακριβώς αυτό. Σύμφωνα με την ανωτέρω απόφαση, παρά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται τους λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προκειμένου να αποκλίνουν από την οδηγία 2006/123<sup>21</sup>.

51. Ως εκ τούτου, από την απόφαση αυτή μπορεί να συναχθεί ότι τα προδικαστικά ερωτήματα θα πρέπει να εξεταστούν βάσει της οδηγίας 2006/123.

16 Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψεις 50, 51 και 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι είχε αρμοδιότητα και, ως εκ τούτου, απάντησε επί της ουσίας και δεν απέρριψε την υπόθεση ως απαράδεκτη.

17 Με τις προτάσεις του στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Trijber* και *Harmsen* (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:505, σημεία 51 έως 57), ο γενικός εισαγγελέας M. Szpunar υποστήριξε την άποψη ότι η οδηγία 2006/123 εφαρμόζεται σε καταστάσεις οι οποίες περιορίζονται σε ένα και μόνο κράτος μέλος. Το Δικαστήριο δεν εξέτασε το συγκεκριμένο ζήτημα καθόσον έκρινε ότι τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως εκείνης δεν είχαν αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα: βλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2015, *Trijber* και *Harmsen* (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:641, σκέψεις 40 έως 42). Ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση *Grupo Itevelesa* κ.λπ. (C-168/14, EU:C:2015:351, σημείο 36).

18 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1 («Αντικείμενο»), της οδηγίας 2006/123, η εν λόγω οδηγία θεσπίζει «[...] τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών». Στη συνέχεια, στα κεφάλαια III και IV, θεσπίζει τους κανόνες που διέπουν την ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.

19 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, *Rina Services* κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399).

20 Βλ., όμως, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση *Rina Services* και *Rina* (C-593/13, EU:C:2015:159, σημείο 23), ο οποίος είχε την άποψη ότι τούτο πρέπει να συμβαίνει.

21 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, *Rina Services* κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 23, 24 και 36 έως 40).

52. Εξάλλου, μολονότι, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο στ', της οδηγίας 2006/123, οι «υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης» δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, εντούτοις, όπως επισήμανε η Επιτροπή, κατά την αιτιολογική σκέψη 22 της ίδιας οδηγίας, ως «υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης» νοούνται υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται από επαγγελματίες του τομέα της υγείας σε ασθενείς για την αξιολόγηση, διατήρηση ή αποκατάσταση της υγείας τους<sup>22</sup>. Δεδομένου ότι τούτο δεν ισχύει στην περίπτωση παροχής κτηνιατρικών υπηρεσιών, η οδηγία 2006/123 εξακολουθεί να έχει εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

53. Οφείλω επίσης να υπογραμμίσω ότι τα προηγούμενα σημεία των παρούσων προτάσεων δεν έχουν την έννοια ότι απαγορεύεται η παράλληλη εφαρμογή του άρθρου 63 ΣΛΕΕ. Η διάταξη αυτή αφορά, αφενός, τις άμεσες επενδύσεις υπό τη μορφή της συμμετοχής σε επιχείρηση με την απόκτηση μετοχών μέσω των οποίων αποκτάται η δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στη διαχείριση και τον έλεγχο της και, αφετέρου, τις επενδύσεις χαρτοφυλακίου<sup>23</sup>. Εάν, όμως, οι επίμαχοι ρουμανικοί κανόνες επιβάλλουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία του κεφαλαίου, οι περιορισμοί αυτού θα είναι η αναπόφευκτη συνέπεια οποιουδήποτε περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως που εγγυάται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ και δεν θα δικαιολογούνταν η αυτοτελής τους αξιολόγηση υπό το πρίσμα του άρθρου 63 ΣΛΕΕ<sup>24</sup>. Κατά λογική συνέπεια, λαμβανομένης υπόψη της αποφάσεως Rina Services κ.λπ.<sup>25</sup>, το ίδιο επίσης πρέπει να ισχύει και για τους περιορισμούς που δεν εντοπίζονται απευθείας βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, αλλά, αντιθέτως, βάσει της οδηγίας 2006/123.

54. Επομένως, θα συνεχίσω την ανάλυσή μου αποκλειστικά επί τη βάση της οδηγίας 2006/123.

## 2. Επί του πρώτου ερωτήματος

55. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ουσιαστικά ζητεί να μάθει εάν η οδηγία 2006/123 απαγορεύει κανόνες του εθνικού δικαίου, όπως οι επίμαχοι στην κύρια δίκη, οι οποίοι ορίζουν ότι οι κτηνίατροι απολαύουν αποκλειστικού δικαιώματος όσον αφορά τη λιανική πώληση, τη χρήση και τη χορήγηση βιολογικών προϊόντων κτηνιατρικής χρήσεως, κτηνιατρικών παρασιτοκτόνων για ειδικές χρήσεις και κτηνιατρικών φαρμάκων.

*α) Η ύπαρξη απαιτήσεως που πρέπει να αξιολογηθεί: άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123*

56. Στον βαθμό που οι επίμαχοι εν προκειμένω ρουμανικοί κανόνες, ιδίως το άρθρο 4, στοιχείο ι, του νόμου 160/1998, επιτρέπουν τη λιανική πώληση και χρήση βιολογικών προϊόντων κτηνιατρικής χρήσεως, κτηνιατρικών παρασιτοκτόνων για ειδικές χρήσεις και κτηνιατρικών φαρμάκων μόνον από κτηνιάτρους, είναι ξεκάθαρο ότι συνιστούν απαίτηση που πρέπει να αξιολογηθεί σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123<sup>26</sup>. Η Ρουμανική Κυβέρνηση δεν αντιλέγει ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα.

57. Με απλά λόγια, οι κανόνες αυτοί παρέχουν στους κτηνιάτρους νόμιμο μονοπώλιο όσον αφορά τη λιανική πώληση, τη χρήση και τη χορήγηση των επίμαχων προϊόντων.

<sup>22</sup> Βλ., συναφώς, απόφαση της 11ης Ιουλίου 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, σκέψεις 34 έως 39).

<sup>23</sup> Βλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, ΑΓΕΤ Ηρακλής (C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψη 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Οι επενδύσεις χαρτοφυλακίου συνίστανται στην απόκτηση κινητών αξιών στην κεφαλαιαγορά με αποκλειστικό σκοπό την πραγματοποίηση χρηματοοικονομικής επενδύσεως και χωρίς καμία πρόθεση επηρεασμού της διαχειρίσεως ή ελέγχου της επιχείρησης.

<sup>24</sup> Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, ΑΓΕΤ Ηρακλής (C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψη 59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

<sup>25</sup> Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399).

<sup>26</sup> Βλ., όσον αφορά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ σε σχέση με παρεμφερείς διατάξεις οι οποίες αφορούσαν τα φαρμακεία, αποφάσεις της 19ης Μαΐου 2009, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (C-171/07 και C-172/07, EU:C:2009:316, σκέψη 24), και Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-531/06, EU:C:2009:315, σκέψεις 45 και 47).

58. Μήπως όμως το γεγονός ότι το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123 παραπέμπει, πρώτον, στην οδηγία 2005/36 και, δεύτερον, σε άλλες πράξεις της Ένωσης –όπως η οδηγία 2001/82– διαφοροποιεί αυτή την εκτίμηση; Ο Κτηνιατρικός Σύλλογος φαίνεται να έχει αυτή την άποψη.

59. Εγώ, εντούτοις, θεωρώ ότι κάτι τέτοιο δεν ισχύει.

60. Καταρχάς, καμία από τις διατάξεις της οδηγίας 2005/36 που μνημονεύονται στην απόφαση περί παραπομπής δεν δικαιολογεί αποκλειστική εφαρμογή. Το άρθρο 38, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36 απλώς εναρμονίζει τις απαιτήσεις που αφορούν την εκπαίδευση των κτηνιάτρων και, ιδίως, τις γνώσεις που απαιτείται να διαθέτουν οι εν λόγω επαγγελματίες. Δεν επιβάλλει όμως η λιανική πώληση, η χρήση και η χορήγηση των επίμαχων προϊόντων να διενεργείται αποκλειστικά και μόνον από κτηνιάτρους.

61. Αφετέρου, μολονότι το άρθρο 66 της οδηγίας 2001/82 απαιτεί από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλίζουν ότι η λιανική προμήθεια κτηνιατρικών φαρμάκων διενεργείται αποκλειστικά από πρόσωπα τα οποία έχουν σχετική άδεια βάσει της νομοθεσίας του οικείου κράτους μέλους, εντούτοις, η διάταξη αυτή δεν ορίζει ότι τα πρόσωπα αυτά μπορούν να είναι αποκλειστικά και μόνον κτηνίατροι.

62. Εξάλλου, το γεγονός ότι το άρθρο 67 της οδηγίας 2001/82 κάνει λόγο για αυστηρότερους εθνικούς κανόνες όσον αφορά τη διάθεση των κτηνιατρικών φαρμάκων δεν ασκεί καμία επιρροή. Η εν λόγω διάταξη αφορά την απόκτηση των σχετικών προϊόντων από τους τελικούς καταναλωτές και όχι τη δυνατότητα να προβλεφθεί ότι η επίμαχη δραστηριότητα ασκείται αποκλειστικά από κτηνιάτρους.

63. Ως εκ τούτου, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι οι επίμαχοι εν προκειμένω ρουμανικοί κανόνες συνιστούν απαίτηση που πρέπει να αξιολογηθεί δυνάμει του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123. Απομένει να εξεταστεί κατά πόσον η εν λόγω απαίτηση πληροί τους όρους που παρατίθενται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας.

*β) Αιτιολόγηση: άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123*

64. Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις των νομικών τους συστημάτων, οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 15, παράγραφος 2, α) εισάγουν διακρίσεις, β) είναι αναγκαίες και γ) είναι αναλογικές.

65. Καίτοι, φαινομενικά, η συγκεκριμένη διάταξη επιχειρεί να κωδικοποιηθεί τη νομολογία Gebhard<sup>27</sup>, εντούτοις, το γράμμα του άρθρου 15, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123 υποδηλώνει ότι απαιτήσεις οι οποίες εισάγουν έμμεσες διακρίσεις δεν μπορούν να δικαιολογηθούν. Τούτο, θα μπορούσε, ασφαλώς, να υποστηριχθεί ότι υπερβαίνει τα όρια της νομολογίας αυτής<sup>28</sup>. Εν πάση περιπτώσει, υπήκοοι άλλων κρατών μελών έχουν το δικαίωμα να εγκατασταθούν ως κτηνίατροι στη Ρουμανία, αποκτώντας έτσι το δικαίωμα λιανικής πώλησεως, χρήσεως και χορηγήσεως των επίμαχων προϊόντων. Εξάλλου, στην κύρια δίκη ουδόλως υποστηρίχθηκε ότι οι επίμαχοι ρουμανικοί κανόνες ενδεχομένως ευνοούν τους Ρουμάνους υπηκόους, παρά το γεγονός ότι εφαρμόζονται αδιακρίτως.

<sup>27</sup> Απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 37).

<sup>28</sup> Επ' αυτού του ζητήματος, η αιτιολογική σκέψη 65 της οδηγίας 2006/123 δεν είναι σαφής.

66. Όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον οι επίμαχοι ρουμανικοί κανόνες δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι εν λόγω κανόνες είναι αναγκαίοι για την προστασία της δημόσιας υγείας, η οποία συνιστά τέτοιου είδους λόγο<sup>29</sup>. Επιπλέον, η Ρουμανική Κυβέρνηση εφιστά την προσοχή στην αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2001/82, η οποία αναφέρει ειδικώς ότι «[κ]άθε ρύθμιση στον τομέα της παραγωγής και της διαθέσεως των κτηνιατρικών φαρμάκων πρέπει να έχει ως κύριο στόχο τη διαφύλαξη της δημόσιας υγείας».

67. Όμως, δύναται πράγματι η Ρουμανική Κυβέρνηση να επικαλείται την προστασία της δημόσιας υγείας παρότι τα επίμαχα προϊόντα ενδέχεται να μην προορίζονται για άμεση κατανάλωση από ανθρώπους; Αυτό αποτελεί καίριο ερώτημα, δεδομένου ότι, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο στ', της οδηγίας 2006/123, οι κτηνιατρικές υπηρεσίες δεν συνιστούν «υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης».

68. Παρά ταύτα, πάντως, κλίνω υπέρ της απόψεως ότι θα μπορούσε να το πράξει.

69. Όντως, το ποιες υπηρεσίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 είναι ζήτημα διαφορετικό από το ποιοι είναι οι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος τους οποίους δύναται να επικαλεστεί ένα κράτος μέλος προκειμένου να δικαιολογήσει απαίτηση επιβαλλόμενη από το άρθρο 15, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας. Επίσης, το άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο β', δεν επιβάλλει περιορισμούς όσον αφορά τους επιτακτικούς λόγους που μπορούν να επικαλούνται τα κράτη μέλη. Επομένως, δεν τίθεται καν ζήτημα συγκρούσεως με την κρίση του Δικαστηρίου στην απόφαση *Rina Services* κ.λπ.<sup>30</sup>.

70. Εξάλλου, όπως επισήμανε η Ρουμανική Κυβέρνηση, αρκετές νομοθετικές πράξεις της Ένωσης καταδεικνύουν ότι, για αυτονόητους λόγους, η υγεία και/ή η καλή διαβίωση των ζώων και η δημόσια υγεία συνδέονται. Τούτο ισχύει ιδίως στον τομέα της ασφάλειας των τροφίμων όπου ο συνδετικός κρίκος μεταξύ της υγείας των ζώων και της δημόσιας υγείας απαντά στην πλέον εμφανή του μορφή<sup>31</sup>. Η διασφάλιση της παροχής ασφαλών και υψηλής ποιότητας κτηνιατρικών φαρμάκων σε ένα κράτος μέλος συνιστά, κατά τη γνώμη μου, θεμιτό σκοπό<sup>32</sup>.

71. Αυτό που μένει να εξεταστεί είναι εάν οι επίμαχοι κανόνες i) είναι κατάλληλοι για να διασφαλιστεί η υλοποίηση του σκοπού που συνίσταται στην προστασία της δημόσιας υγείας, ii) δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη αυτού του σκοπού και iii) δεν μπορούν να αντικατασταθούν με άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα μέσω των οποίων θα μπορούσε να επιτευχθεί το αυτό αποτέλεσμα.

29 Βλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-89/09, EU:C:2010:772, σκέψη 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Σε άλλο τμήμα των παρατηρήσεών της, η Ρουμανική Κυβέρνηση συνδέει σιωπηρώς την προστασία της δημόσιας υγείας και την προστασία της υγείας των ζώων.

30 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, *Rina Services* κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 40).

31 Βλ., για παράδειγμα, αιτιολογική σκέψη 5 του κανονισμού (ΕΚ) 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τη διενέργεια επισήμων ελέγχων της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών και τροφίμων και προς τους κανόνες για την υγεία και την καλή διαβίωση των ζώων (ΕΕ 2004, L 191, σ. 1), η οποία αναφέρει ότι «[η] υγεία και η καλή διαβίωση των ζώων είναι σημαντικοί παράγοντες που συμβάλλουν στην ποιότητα και την ασφάλεια των τροφίμων, στην πρόληψη της διάδοσης ζωικών νόσων και στη μη βάνουση μεταχείριση των ζώων». Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 67, στοιχείο αα', της οδηγίας 2001/82, απαιτείται συνταγή προκειμένου να χορηγούνται στο κοινό κτηνιατρικά φάρμακα για ζώα που χρησιμεύουν στην παραγωγή τροφίμων. Πράγματι, κατά την αιτιολογική σκέψη 17 της οδηγίας 2004/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, για την τροποποίηση της οδηγίας 2001/82/ΕΚ περί του κοινοτικού κώδικος για τα κτηνιατρικά φάρμακα (ΕΕ 2004, L 136, σ. 58), τα κτηνοτροφικά «φάρμακα θα πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνον υπό όρους διασφαλίζοντας ότι τα παραγόμενα τρόφιμα θα είναι αβλαβή για τον καταναλωτή από πλευράς καταλοίπων φαρμάκων».

32 Βλ., όσον αφορά τα φαρμακευτικά προϊόντα που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση, απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung* (C-148/15, EU:C:2016:776, σκέψη 34).

72. Ως προς το ζήτημα αυτό, επισημαίνεται ότι, αφενός, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν το επιθυμητό επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας και τον τρόπο με τον οποίον θα επιτευχθεί το επίπεδο αυτό. Δεδομένου ότι το επίπεδο αυτό ενδέχεται να ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς περιθώρια εκτιμήσεως<sup>33</sup>.

73. Αφετέρου, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος οφείλει να προσκομίσει τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία, είτε μέσω στατιστικών ή *ad hoc* δεδομένων είτε με άλλα μέσα, από τα οποία θα μπορεί να συναχθεί ευλόγως το συμπέρασμα ότι τα επιλεγέντα μέτρα είναι πρόσφορα για την υλοποίηση των επιδιωκόμενων σκοπών και ότι οι σκοποί αυτοί δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν με τη χρήση άλλων μέτρων, λιγότερο περιοριστικών προς την ελεύθερη κυκλοφορία και, κατ' επέκταση, την οδηγία 2006/123<sup>34</sup>.

74. Καθίσταται σαφές ότι οι επίμαχοι εν προκειμένω ρουμανικοί κανόνες, με τους οποίους μεταφέρθηκε στην εθνική έννομη τάξη το άρθρο 66 της οδηγίας 2001/82, είναι κατάλληλοι να διασφαλίσουν την επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στην προστασία της δημόσιας υγείας. Το να αναγνωρίζεται μόνο στους κτηνιάτρους του δικαίωμα λιανικής πωλήσεως, χρήσεως και χορηγήσεως των επίδικων προϊόντων στους κτηνιάτρους αποτελεί έναν τρόπο να εξασφαλιστεί ότι οι συνταγογραφούμενες και χορηγούμενες ποσότητες κτηνιατρικών φαρμάκων θα περιορίζονται στο ελάχιστο μέτρο που απαιτείται για την αντιμετώπιση ή τη θεραπεία της εκάστοτε ασθένειας, κατ' εφαρμογή του άρθρου 67 της οδηγίας 2001/82. Συναφώς, όπως υποστηρίζει κατ' ουσίαν ο Κτηνιατρικός Σύλλογος, η υπερβολική συνταγογράφηση κτηνιατρικών φαρμάκων για τα οποία απαιτείται συνταγή, όπως είναι τα αντιβιοτικά, εγείρει σοβαρές ανησυχίες για τη δημόσια υγεία<sup>35</sup>. Οι ανησυχίες αυτές έχουν καταγραφεί και σε επίπεδο Ένωσης<sup>36</sup>.

75. Τούτο δεν δίνει, όμως, απάντηση στο ερώτημα κατά πόσον οι επίμαχοι ρουμανικοί κανόνες υπερβαίνουν το αναγκαίο όριο για την προστασία της δημόσιας υγείας και θα μπορούσαν να αντικατασταθούν από άλλα, λιγότερο περιοριστικά μέτρα τα οποία επιτυγχάνουν το ίδιο αποτέλεσμα.

76. Το ερώτημα αυτό μπορεί να απαντηθεί κατά τον πλέον κατάλληλο τρόπο από το ίδιο το αιτούν δικαστήριο<sup>37</sup>.

77. Τούτου λεχθέντος, θα εξηγήσω στη συνέχεια για ποιους λόγους φρονώ ότι το νόμιμο μονοπώλιο που εξετάζεται στην κύρια δίκη βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου.

78. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ρουμανική Κυβέρνηση ανέφερε ότι για την αγορά των επίμαχων προϊόντων απαιτείται κτηνιατρική συνταγή. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει το αληθές της συγκεκριμένης δηλώσεως, λαμβανομένου ωστόσο υπόψη ότι τα επιχειρήματα που προτάθηκαν στο πλαίσιο της κύριας δίκης δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την ύπαρξη νομίμου μονοπωλίου επί προϊόντων για τα οποία δεν απαιτείται συνταγή<sup>38</sup>.

33 Βλ. απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (C-171/07 και C-172/07, EU:C:2009:316, σκέψη 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 Βλ., συναφώς, απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, σκέψεις 35 και 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

35 Βλ., μεταξύ άλλων, World Economic Forum, *Global Risks 2013*, όγδοη έκδοση, σ. 28 επ., όπου σημειώνεται (σ. 31) ότι «[...] σε όλον τον πλανήτη παρατηρείται υπερβολική χρήση των αντιβιοτικών ουσιών τόσο στην κτηνοτροφία όσο και στις ιχθυοκαλλιέργειες (για παράδειγμα, ως αυξητικοί παράγοντες). Τα ανθεκτικά βακτήρια μπορούν να μεταφερθούν στους ανθρώπους μέσω της επαφής με τα ζώα, μέσω της τροφικής αλυσίδας και μέσω των λυμάτων αυτών των επιχειρήσεων καθώς και μέσω των υγρών αποβλήτων των νοσοκομείων ή των εργοστασίων παρασκευής φαρμάκων».

36 Βλ., μεταξύ άλλων, ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με τη μικροβιακή πρόκληση – ο κίνδυνος από τη μικροβιακή αντοχή αυξάνεται [2012/2041 (INI)], όπου αφού στο στοιχείο ΙΑ του εν λόγω ψηφίσματος σημειώνεται ότι «[...] υπάρχει σχέση μεταξύ χρήσης αντιμικροβιακών σε ζώα και εξάπλωσης της αντοχής στον άνθρωπο», το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλεί την Επιτροπή με το σημείο 19 να «[...]εξετάσει τις συνθήκες συνταγογράφησης και πώλησης αντιμικροβιακών ουσιών προκειμένου να εξακριβώσει εάν οι πρακτικές στον τομέα της υγιονομικής περίθαλψης ανθρώπων και ζώων ενδέχεται να οδηγήσουν σε υπερβολική συνταγογράφηση, κατάχρηση ή κακή χρήση αντιμικροβιακών ουσιών».

37 Βλ. για παράδειγμα, απόφαση της 21ης Ιουνίου 2012, Susisalo κ.λπ. (C-84/11, EU:C:2012:374, σκέψη 42).

38 Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, σκέψη 112).

79. Ανεξαρτήτως αυτού, δεν καθίσταται προφανές για ποιον λόγο είναι απολύτως απαραίτητο οι κτηνίατροι να έχουν τόσο το *αποκλειστικό* δικαίωμα λιανικής πώλησεως των επίμαχων προϊόντων όσο και την αποκλειστική εξουσία συνταγογραφήσεως των προϊόντων αυτών. Ειδικότερα, όπως παρατήρησε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η πώληση των επίμαχων προϊόντων θα μπορούσε να διενεργείται και από άλλα πρόσωπα με τα κατάλληλα προσόντα, όπως οι φαρμακοποιοί, ή άλλα άτομα με ανώτερη επαγγελματική εκπαίδευση στη φαρμακευτική. Απαντώντας ως προς αυτό, η Ρουμανική Κυβέρνηση ανέφερε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το επάγγελμα του φαρμακοποιού κτηνιατρικών φαρμάκων δεν είναι νομοθετικά κατοχυρωμένο στη Ρουμανία. Επιπλέον, παρατήρησε ότι, βάσει του προγράμματος σπουδών που οφείλουν να ολοκληρώσουν οι κτηνίατροι δυνάμει του άρθρου 38, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36, όπως αυτό εξειδικεύεται στο σημείο 5.4.1 του παραρτήματος V, της ίδιας οδηγίας, οι κτηνίατροι εκπαιδεύονται στη φαρμακευτική και, ως εκ τούτου, διαθέτουν τα απαιτούμενα προσόντα για την πώληση των επίμαχων προϊόντων. Τούτο όντως ισχύει, όμως η Ρουμανική Κυβέρνηση δεν διευκρίνισε με ποιον τρόπο αυτή η εκπαίδευση διαφοροποιεί τους κτηνιάτρους από τους «κοινούς» φαρμακοποιούς, οι οποίοι έχουν επίσης σπουδάσει φαρμακευτική. Συναφώς, μολονότι οι φαρμακοποιοί θα είχαν επίσης προσωπικό όφελος εμπορικού κέρδους από τη λιανική πώληση κτηνιατρικών φαρμάκων, εντούτοις, το να επιτραπεί και σε ένα ανεξάρτητο μέρος η πώληση των εν λόγω προϊόντων με την επίδειξη κτηνιατρικής συνταγής θα συνέδραμε στον μετριασμό του οφέλους αυτού<sup>39</sup>.

80. Επιπλέον, δεν υφίσταται πρόδηλος κίνδυνος η υπερκατανάλωση ή η εσφαλμένη χρήση κτηνιατρικών φαρμάκων να έχει ως συνέπεια την κατασπατάληση πόρων των εμπλεκόμενων ασφαλιστικών οργανισμών<sup>40</sup>. Αντιθέτως, δεδομένου ότι για την αγορά των εν λόγω προϊόντων επιβαρύνεται οικονομικά, κατά κανόνα, ο τελικός καταναλωτής (είτε συνάπτοντας ιδιωτική ασφάλιση των ζώων είτε εξ ιδίων πόρων), ο τελικός αυτός καταναλωτής θα πρέπει και να μπορεί να επιλέξει ελεύθερα εάν θα αγοράσει τα προϊόντα από έναν κτηνίατρο ή μέσω άλλου κατάλληλου διαύλου λιανικής πώλησεως.

81. Στο πλαίσιο αυτό, η Ρουμανική Κυβέρνηση, κατά την άποψή μου, δεν ανταποκρίθηκε στο βάρος αποδείξεως, ως όφειλε, σύμφωνα με την προαναφερθείσα στο σημείο 73 των παρουσών προτάσεων νομολογία.

82. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα που του υποβλήθηκε ότι το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία αναγνωρίζει στους κτηνιάτρους το αποκλειστικό δικαίωμα λιανικής πώλησεως, χρήσεως και χορηγήσεως βιολογικών προϊόντων κτηνιατρικής χρήσεως, παρασιτοκτόνων προϊόντων ειδικής χρήσεως και κτηνιατρικών φαρμάκων δεν πληροί την απαίτηση αναλογικότητας που επιβάλλει το άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της εν λόγω οδηγίας, εάν η εν λόγω ρύθμιση:

- καταλαμβάνει και τα προϊόντα για τα οποία δεν απαιτείται κτηνιατρική συνταγή· ή
- δεν αναγνωρίζει σε πρόσωπα τα οποία διαθέτουν επαγγελματική εκπαίδευση στη φαρμακευτική, πέραν των κτηνιάτρων, το δικαίωμα λιανικής πώλησεως των εν λόγω προϊόντων, ενδεχομένως σύμφωνα με τις οδηγίες κτηνιατρικής συνταγής εκδοθείσας από κτηνίατρο στην περίπτωση που η απόκτηση των εν λόγω φαρμάκων εξαρτάται από την προσκόμιση σχετικής συνταγής.

Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον κάτι τέτοιο ισχύει στην υπόθεση της κύριας δίκης.

<sup>39</sup> Σύγκρινε με την απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (C-171/07 και C-172/07, EU:C:2009:316, σκέψη 37).

<sup>40</sup> Σε αντίθεση με όσα ισχύουν για τα συνταγογραφούμενα φαρμακευτικά προϊόντα που προορίζονται για άμεση κατανάλωση από τον άνθρωπο, βλ. αποφάσεις της 19ης Μαΐου 2009, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (C-171/07 και C-172/07, EU:C:2009:316, σκέψη 33), και Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-531/06, EU:C:2009:315, σκέψη 57).

### 3. Επί του δευτέρου ερωτήματος

83. Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί, ουσιαστικά, να μάθει εάν η οδηγία 2006/123 απαγορεύει κανόνες του εθνικού δικαίου, όπως οι επίμαχοι στην κύρια δίκη ρουμανικοί κανόνες, οι οποίοι δεν ορίζουν απλώς ότι οι κτηνίατροι απολαμβάνουν αποκλειστικού δικαιώματος λιανικής πώλησεως, χρήσεως και χορηγήσεως των επίμαχων προϊόντων, αλλά προβλέπουν επίσης ότι οι δομές μέσω των οποίων διενεργείται η πώληση των εν λόγω προϊόντων πρέπει να ανήκουν κατά κύριο λόγο ή εξ ολοκλήρου σε έναν ή περισσότερους κτηνιάτρους.

84. Από τη διατύπωση του συγκεκριμένου ερωτήματος, το οποίο τίθεται επικουρικός, συνάγεται ότι το Δικαστήριο καλείται να απαντήσει σε αυτό μόνον εφόσον η απάντησή του στο πρώτο ερώτημα είναι αρνητική. Κατ' εμέ, οι επίμαχοι ρουμανικοί κανόνες, όπως αυτοί εκτίθενται στο Δικαστήριο, αντιβαίνουν στην οδηγία 2006/123. Ωστόσο, χάριν πληρότητας, θα διατυπώσω την άποψή μου επί του δευτέρου ερωτήματος, έχοντας κατά νου ότι οι παρατηρήσεις που εκτέθηκαν ανωτέρω στα σημεία 55 έως 82 των παρούσων προτάσεων έχουν επίσης σημασία κατά την εξέταση του εν λόγω ερωτήματος.

85. Με τις παρατηρήσεις της, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι από τους επίμαχους ρουμανικούς κανόνες απορρέουν δύο απαιτήσεις. Πρώτον, η απαίτηση τα κτηνιατρικά φαρμακεία και τα καταστήματα πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων να έχουν, αποκλειστικά και μόνον, τη μορφή νομικών προσώπων. Δεύτερον, η απαίτηση το μετοχικό τους κεφάλαιο να ανήκει αποκλειστικά (και όχι κατά κύριο λόγο) σε κτηνιάτρους.

86. Πάντως, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα δεν εστιάζει στη μορφή των δομών μέσω των οποίων πραγματοποιείται η πώληση των επίμαχων προϊόντων –δηλαδή, εάν πρόκειται για νομικά ή φυσικά πρόσωπα. Ως εκ τούτου, δεν θα εξετάσω καθόλου το συγκεκριμένο ζήτημα, καθόσον τούτο δεν εμπίπτει στο πεδίο του εν λόγω ερωτήματος<sup>41</sup>.

87. Επί της ουσίας, η απαίτηση σύμφωνα με την οποία η λιανική πώληση των επίμαχων προϊόντων πρέπει να διενεργείται μέσω κτηνιατρικών φαρμακείων ή καταστημάτων πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων που ανήκουν κατά κύριο λόγο ή αποκλειστικά σε κτηνιάτρους<sup>42</sup> συνδέεται με τη μετοχική σύνθεση των «εταιριών» ή, εν προκειμένω, των καταστημάτων λιανικής πώλησεως. Αυτή είναι μια απαίτηση που εγείρει ζητήματα συμβατότητας με το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123.

88. Όσον αφορά το εάν η εν λόγω απαίτηση πληροί τους όρους του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, οι παρατηρήσεις μου επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος απαντούν εν μέρει και σε αυτό το ερώτημα –κυρίως όσον αφορά τη συνδρομή επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος.

89. Παρά ταύτα, όπως έχω αναλύσει σε άλλες προτάσεις μου, η νομολογία καταδεικνύει ότι το Δικαστήριο είναι, ορθώς, επιφυλακτικό όταν τα κράτη μέλη παρεμβαίνουν στην ελευθερία εγκαταστάσεως ρυθμίζοντας λεπτομερώς μια συγκεκριμένη δομή της αγοράς ή μια ανταγωνιστική κατάσταση, μεταξύ άλλων, με το πρόσχημα της εξασφάλισης υψηλής ποιότητας υπηρεσιών για πελάτες και καταναλωτές<sup>43</sup>. Είμαι της γνώμης ότι η επιβολή περιορισμών στο ιδιοκτησιακό καθεστώς και/ή στην οικονομική διάρθρωση οποιασδήποτε εγκαταστάσεως υπάγονται στην ίδια ακριβώς κατηγορία και θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με κάποια καχυποψία.

41 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi και Autorità garante della concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, σκέψη 31).

42 Όπως φαίνεται να συνάγεται από τον συνδυασμό του άρθρου 32 και του άρθρου 37, παράγραφος 1, του νόμου 160/1998· του άρθρου 1, στοιχείο m, και του άρθρου 37, παράγραφος 1, του CVP· και του άρθρου 43, στοιχείο j, και του άρθρου 51, στοιχείο g, του ΚΥΚ, πριν αυτά καταργηθούν από την προσβαλλόμενη διάταξη.

43 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Grupo Itevelesa κ.λπ. (C-168/14, EU:C:2015:351, σημεία 73 και 74 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

90. Στις παρατηρήσεις της η Επιτροπή εκφράζει, ως θέση αρχής, την άποψη ότι η προστασία της υγείας και της ζωής των ζώων δεν μπορεί να δικαιολογήσει την επίμαχη απαίτηση περί του ιδιοκτησιακού καθεστώτος στον ίδιο βαθμό που θα μπορούσε να το κάνει η προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων.

91. Η θέση αυτή φαίνεται να έχει περισσότερο φιλοσοφική παρά πρακτική αξία. Το Δικαστήριο έχει κρίνει, βεβαίως, επανειλημμένως ότι η υγεία και η ζωή των ανθρώπων κατέχουν πρωταρχική θέση μεταξύ των αγαθών και των συμφερόντων που προστατεύει η Συνθήκη<sup>44</sup>. Εντούτοις, δεν μπορώ να διακρίνω για ποιον ακριβώς λόγο το Δικαστήριο θα πρέπει να εξειδικεύσει σε ποιο βαθμό η υγεία και η ζωή των ανθρώπων «υπερέχουν» της υγείας και της ζωής των ζώων. Η άποψη αυτή φαίνεται επίσης κάπως ασαφής υπό το πρίσμα της πρόσφατης δηλώσεως πολιτικής της ίδιας της Επιτροπής<sup>45</sup>.

92. Καταρχάς, όπως εκτέθηκε ανωτέρω στα σημεία 70 και 74 των παρούσων προτάσεων, υπάρχει μια σχέση μεταξύ της προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων.

93. Δεύτερον, δηλώνοντας ότι τα θεραπευτικά αποτελέσματα των κτηνιατρικών φαρμάκων αφορούν «κυρίως» τα ζώα και ότι η εσφαλμένη ή περιττή χρήση τους δεν βλάπτει «άμεσα» τους ανθρώπους, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι για τους ανθρώπους υπάρχουν δευτερεύουσες και έμμεσες επιπτώσεις. Με άλλα λόγια, δεν αμφισβητείται ότι η προστασία της δημόσιας (ανθρώπινης) υγείας παραμένει εν προκειμένω κρίσιμο ζήτημα.

94. Τρίτον, οσάκις υφίσταται αβεβαιότητα σχετικά με την ύπαρξη ή την έκταση των κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία, βάσει της αρχής της προφυλάξεως μπορεί να επιτραπεί στα κράτη μέλη να λάβουν προστατευτικά μέτρα σε σχέση με κτηνιατρικές πρακτικές χωρίς να πρέπει να αναμένουν η πραγμάτωση των εν λόγω κινδύνων να καταστεί πλήρως εμφανής στον άνθρωπο.

95. Το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να ασχοληθεί με αυτό το μάλλον θεωρητικό ζήτημα, αλλά πρέπει να εστιάσει το ενδιαφέρον του απλώς στο κατά πόσον ο σκοπός του οποίου έγινε επίκληση δικαιολογεί τα μέσα, εάν, δηλαδή, η προστασία της δημόσιας υγείας δικαιολογεί την επιβολή περιορισμού στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων που πωλούν στη λιανική τα επίμαχα προϊόντα.

96. Επ' αυτού, χωρίς να αναφέρει σαφώς το εφαρμοστέο όριο, η διάταξη περί παραπομπής επισημαίνει ότι η Επιτροπή και η Ρουμανική Κυβέρνηση συζήτησαν την πιθανότητα μείωσης της αναλογίας του κεφαλαίου ενός κτηνιατρικού φαρμακείου ή ενός καταστήματος πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων, το οποίο θα πρέπει να ανήκει σε κτηνίατρο σύμφωνα με τους επίμαχους ρουμανικούς κανόνες<sup>46</sup>. Οφείλω, όμως, να ομολογήσω ότι από την επ' ακροατηρίου συζήτηση δεν κατέστη καθόλου σαφές ποιο είναι στην πραγματικότητα αυτό το όριο, δεδομένου ότι οι μετέχοντες στη διαδικασία διαφωνούσαν ως προς την ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας. Πρόκειται προφανώς για ζήτημα το οποίο πρέπει να κριθεί από το εθνικό δικαστήριο. Κατά συνέπεια, οι παρατηρήσεις που έπονται θα πρέπει να αναγνωστούν με αυτό το δεδομένο κατά νου.

44 Βλ., απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

45 Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 29ης Ιουνίου 2017 σχετικά με το ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης κατά της μικροβιακής αντοχής (ΜΑ) στο πλαίσιο της προσέγγισης «Μία υγεία» [COM(2017) 339 τελικό] όπου η Επιτροπή αναφέρει (σ. 3) ότι η προσέγγιση «Μία υγεία» είναι ένας «όρος που χρησιμοποιείται για την περιγραφή μιας αρχής η οποία αναγνωρίζει ότι η ανθρώπινη υγεία και η υγεία των ζώων είναι αλληλένδετες, ότι οι νόσοι μεταδίδονται από τους ανθρώπους στα ζώα και αντιστρόφως και ότι, ως εκ τούτου, απαιτείται συνδυασμένη αντιμετώπισή τους. Η προσέγγιση “Μία υγεία” εμπερικλείει επίσης το περιβάλλον, έναν ακόμη συνδετικό κρίκο μεταξύ ανθρώπων και ζώων και, κατά τον ίδιο τρόπο, πιθανή πηγή νέων ανθεκτικών μικροοργανισμών. Πρόκειται για έναν παγκοσμίως αναγνωρισμένο όρο, καθώς χρησιμοποιείται ευρέως στην ΕΕ και στην πολιτική δήλωση των ΗΕ του 2016 σχετικά με τη μικροβιακή αντοχή».

46 Το ενδεχόμενο αυτό υπονοείται επίσης στο άρθρο 1, στοιχείο m, του CVP, το οποίο επιτάσσει τα κτηνιατρικά φαρμακεία και τα κτηνιατρικά φαρμακευτικά καταστήματα να διευκρινίζουν εάν «το κεφάλαιό τους ανήκει αποκλειστικά σε κτηνιάτρους ή εάν έχει συγκεντρωθεί κατ' άλλον τρόπο ενόψει των επικείμενων νομοθετικών τροποποιήσεων» (η υπογράμμιση δική μου).

97. Οι μετέχοντες στη διαδικασία κλήθηκαν να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά με την απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, με την οποία το Δικαστήριο απέρριψε εν μέρει προσφυγή με την οποία είχε ζητηθεί να κριθεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ εθνικές ρυθμίσεις οι οποίες περιορίζαν στο 25 % του εταιρικού κεφαλαίου, και ως εκ τούτου, των δικαιωμάτων ψήφου, τη συμμετοχή εταίρων που δεν ασκούν το επάγγελμα του βιολόγου σε εταιρίες περιορισμένης ευθύνης ελεύθερων επαγγελματιών οι οποίες λειτουργούν εργαστήρια αναλύσεων ιατρικής βιολογίας, παρέβη το (νυν) άρθρο 49 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο περιοριστικός χαρακτήρας των εν λόγω ρυθμίσεων ήταν δικαιολογημένος για λόγους δημόσιας υγείας και πληρούσε τις απαιτήσεις της αναλογικότητας<sup>47</sup>. Κρίσιμο για την εκτίμηση του Δικαστηρίου ήταν το γεγονός ότι το ανώτατο όριο της κατοχής ποσοστού 25 % του εταιρικού κεφαλαίου από άτομα που δεν έχουν την ιδιότητα του βιολόγου επέτρεπε στους βιολόγους να ασκούν καθοριστική επιρροή στις πλέον σημαντικές αποφάσεις που ελάμβανε η εταιρία –με άλλα λόγια, τους επέτρεπε να διατηρούν τον έλεγχο της εταιρίας<sup>48</sup>.

98. Πάντως, θεωρώ ότι σε εκείνη την απόφαση το Δικαστήριο υπήρξε ιδιαίτερα συγκρατημένο κρίνοντας ότι δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Τούτο εξηγείται ενδεχομένως από τον προφανώς ιδιάζοντα και κεντρικό ρόλο που διαδραματίζουν οι βιολόγοι στο γαλλικό σύστημα υγείας<sup>49</sup>. Δεν έχω πεισθεί ότι θα μπορούσε να ληφθεί το ίδιο και για τους κτηνιάτρους. Πράγματι, ούτε καν η ίδια η Ρουμανική Κυβέρνηση τάσσεται υπέρ μιας τόσο αυστηρής ερμηνείας της νομοθεσίας της<sup>50</sup>.

99. Στο πλαίσιο αυτό, είμαι της γνώμης ότι οι επίμαχοι εν προκειμένω ρουμανικοί κανόνες υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο ακόμη και αν η απαίτηση περί του ιδιοκτησιακού καθεστώτος ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαιτεί απλώς την κατά πλειοψηφία κατοχή του εταιρικού κεφαλαίου των κτηνιατρικών φαρμακείων ή των καταστημάτων πώλησεως κτηνιατρικών φαρμάκων από κτηνιάτρους.

100. Πρώτον, η ανάγκη διασφάλισης της επαγγελματικής ανεξαρτησίας των κτηνιάτρων δεν δύναται να δικαιολογήσει κάτι τέτοιο<sup>51</sup>. Το Δικαστήριο έχει, βεβαίως, αναγνωρίσει ότι υπάρχει πράγματι κίνδυνος όταν πρόσωπα τα οποία δεν ασκούν κάποιο επάγγελμα του ιατρικού τομέα αποκτούν τον εταιρικό έλεγχο, δεδομένου ότι τα πρόσωπα αυτά ενδέχεται να αντιμετωπίσουν τον πειρασμό να αρνηθούν να προβούν σε λιγότερο αποδοτικές οικονομικά ή πιο περίπλοκες δραστηριότητες και/ή να μειώσουν την παροχή των συμβουλών τους<sup>52</sup>. Πάντως, πέραν των όσων ανέφερε στο σημείο 79 των παρουσών προτάσεων, στην υπό κρίση υπόθεση οι κτηνίατροι ουδόλως παρεμποδίζονται να ενεργήσουν κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο, δεδομένου ότι αυτοί έχουν την αποκλειστική εξουσία συνταγογράφησης κτηνιατρικών φαρμάκων. Απλώς και μόνον η προοπτική κινήσεως πειθαρχικής διαδικασίας εναντίον τους, καίτοι αναμφίβολα αποτελεί κάποιας μορφής εγγύηση, δεν εξαλείφει τον συγκεκριμένο κίνδυνο.

47 Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-89/09, EU:C:2010:772). Επίσης, από τη σκέψη 78 της εν λόγω αποφάσεως προκύπτει ότι μη βιολόγοι μπορούσαν να κατέχουν περισσότερο από το 25 % του εταιρικού κεφαλαίου σε ετερόρρυθμες εταιρίες οι οποίες λειτουργούσαν εργαστήρια αναλύσεων ιατρικής βιολογίας.

48 Όπ.π., σκέψεις 68 και 78.

49 Όπ.π., σκέψεις 29 και 56. Οι οπτικοί δεν απολαύουν του ίδιου καθεστώτος, βλ. απόφαση της 21ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-140/03, EU:C:2005:242, σκέψεις 35 και 36).

50 Οφείλω να προσθέσω ότι, όταν πιάστηκε επί του συγκεκριμένου ζητήματος, η Ρουμανική Κυβέρνηση ανέφερε ότι οι απόψεις της επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος θεωρούσαν ως δεδομένη την καταφατική απάντηση επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος. Παρά ταύτα, απέτυχε να εξηγήσει με ποιον τρόπο συνδέεται το ενδεχόμενο απορρίψεως της απαιτήσεως σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς με το αποκλειστικό δικαίωμα των κτηνιάτρων να πωλούν, να χρησιμοποιούν και να χορηγούν τα επίμαχα προϊόντα.

51 Ο Κτηνιατρικός Σύλλογος ανέφερε απλώς ότι το 2014 η Αρχή προέβη στον έλεγχο 543 κτηνιατρικών φαρμακείων και επέβαλε κυρώσεις σε 112 εξ αυτών για παράβαση των κανόνων, χωρίς να εξηγήσει ποιους ακριβώς κινδύνους ενέχουν για την ανεξαρτησία των κτηνιάτρων οι κανόνες που προβλέπουν τη συμμετοχή και άλλων ειδικοτήτων στο μετοχικό κεφάλαιο. Το αβάσιμο της εν λόγω περιστάσεως φαίνεται να ενισχύεται από το γεγονός ότι, ακολούθως, ο Κτηνιατρικός Σύλλογος δήλωσε ότι για καμία από αυτές τις 112 υποθέσεις δεν κινήθηκε η πειθαρχική διαδικασία.

52 Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-89/09, EU:C:2010:772, σκέψη 82).

101. Δεύτερον, η υποχρέωση να κατέχουν κτηνίατροι το σύνολο ή την πλειοψηφία των εταιρικών μεριδίων κτηνιατρικών φαρμακείων ή καταστημάτων πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων δεν επιτρέπει να συναχθεί, μεταξύ άλλων, το συμπέρασμα ότι θα συνταγογραφούνται λιγότερα και πιο αποτελεσματικά κτηνιατρικά φάρμακα ή ότι οι πελάτες και οι ασθενείς θα λαμβάνουν καλύτερες συμβουλές. Συναφώς, από τον συνδυασμό του άρθρου 12, παράγραφος 2, του άρθρου 24 και του άρθρου 25 του ΚΥΚ προκύπτει ήδη ότι τα κτηνιατρικά φαρμακευτικά προϊόντα για τα οποία απαιτείται συνταγή μπορούν να πωλούνται μόνον από κτηνιατρικά φαρμακεία, με τη φυσική παρουσία και υπό την επίβλεψη κτηνιάτρου. Όσον δε αφορά τα κτηνιατρικά προϊόντα για τα οποία δεν απαιτείται τέτοια συνταγή –τα οποία μπορούν να πωλούνται και από καταστήματα πωλήσεως κτηνιατρικών φαρμάκων– το άρθρο 23, παράγραφος 3, του ΚΥΚ απαιτεί, κατ' ελάχιστον, την παρουσία προσωπικού με εξειδικευμένη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Κατά συνέπεια, κανένα στοιχείο δεν συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι η επίμαχη απαίτηση σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς θα είχε κάποια προστιθέμενη αξία σε σχέση με τους εφαρμοζόμενους σε διαφορετική περίπτωση κανόνες.

102. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 αντιτίθεται σε κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει όχι μόνο ότι οι κτηνίατροι έχουν το δικαίωμα να συνταγογραφούν προϊόντα για τα οποία απαιτείται συνταγή και το αποκλειστικό δικαίωμα λιανικής πωλήσεως, χρήσεως και χορηγήσεως των προϊόντων αυτών, αλλά και ότι οι δομές μέσω των οποίων πραγματοποιείται η πώληση των εν λόγω προϊόντων πρέπει να ανήκουν εξ ολοκλήρου ή κατά πλειοψηφία σε έναν ή περισσότερους κτηνιάτρους. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει εάν ισχύει κάτι τέτοιο στη διαφορά της κύριας δίκης.

#### IV. Πρόταση

103. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε στην υπόθεση C-297/16 το Curtea de Apel București (Εφετείο Βουκουρεστίου, Ρουμανία) ως εξής:

- 1) Το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία αναγνωρίζει στους κτηνιάτρους το αποκλειστικό δικαίωμα λιανικής πωλήσεως, χρήσεως και χορηγήσεως βιολογικών προϊόντων κτηνιατρικής χρήσεως, παρασιτοκτόνων προϊόντων ειδικής χρήσεως και κτηνιατρικών φαρμάκων, στο μέτρο που η εν λόγω ρύθμιση:

- καταλαμβάνει και τα προϊόντα για τα οποία δεν απαιτείται κτηνιατρική συνταγή· ή
- δεν αναγνωρίζει σε πρόσωπα τα οποία διαθέτουν επαγγελματική εκπαίδευση στη φαρμακευτική, πέραν των κτηνιάτρων, το δικαίωμα λιανικής πωλήσεως των εν λόγω προϊόντων, ενδεχομένως σύμφωνα με τις οδηγίες κτηνιατρικής συνταγής εκδοθείσας από κτηνίατρο στην περίπτωση που η απόκτηση των εν λόγω φαρμάκων εξαρτάται από την προσκόμιση σχετικής συνταγής.

Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει εάν τούτο συμβαίνει στη διαφορά της κύριας δίκης.

- 2) Το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 αντιτίθεται σε κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει όχι μόνο ότι οι κτηνίατροι έχουν το δικαίωμα να συνταγογραφούν προϊόντα για τα οποία απαιτείται συνταγή και το αποκλειστικό δικαίωμα λιανικής πωλήσεως, χρήσεως και χορηγήσεως των προϊόντων αυτών, αλλά και ότι οι δομές μέσω των οποίων πραγματοποιείται η πώληση των εν λόγω προϊόντων πρέπει να ανήκουν εξ ολοκλήρου ή κατά πλειοψηφία σε έναν ή περισσότερους κτηνιάτρους.