



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

1 martie 2018*

„Trimitere preliminară – Directiva 2006/123/CE – Servicii în cadrul pieței interne – Reglementare națională care rezervă doar medicilor veterinari dreptul de a vinde cu amănuntul și de a utiliza produsele biologice, antiparazitarele și medicamentele de uz veterinar – Libertatea de stabilire – Cerința deținerii în exclusivitate de către medici veterinari a capitalului unităților care vând cu amănuntul medicamente de uz veterinar – Protecția sănătății publice – Proportionalitate”

În cauza C-297/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Curtea de Apel București (România), prin decizia din 1 martie 2016, primită de Curte la 25 mai 2016, în procedura

Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)

împotriva

Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor,

cu participarea:

Asociației Naționale a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul L. Bay Larsen, președinte de cameră, și domnii J. Malenovský (raportor), M. Safjan, D. Šváby și M. Vilaras, judecători,

avocat general: domnul N. Wahl,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 iunie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO), de R.-I Ciocaniu, avocat;
- pentru Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România, de L. Gabor și de C. V. Toma, avocat;
- pentru guvernul român, de R.-H. Radu, de A. Wellman și de L. Lițu, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: româna.

– pentru Comisia Europeană, de L. Nicolae, de H. Tserepa-Lacombe și de L. Malferrari, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 21 septembrie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 15 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50), precum și a articolului 63 alineatul (1) TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO), pe de o parte, și Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (România) (denumită în continuare „Autoritatea Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor”), pe de altă parte, susținută de Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (denumită în continuare „Asociația Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar”), cu privire la o cerere de anulare a unui ordin, emis de Autoritatea Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, a cărui adoptare avea ca efect, în opinia CMVRO, să suprima obligația potrivit căreia capitalul social al unităților care vând cu amănuntul medicamente de uz veterinar trebuie să fie deținut exclusiv de medici veterinari.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2006/123

- 3 Considerentul (22) al Directivei 2006/123 prevede:

„Excluderea serviciilor de îngrijire a sănătății din domeniul de aplicare al prezentei directive ar trebui să includă serviciile de îngrijire a sănătății și serviciile farmaceutice prestate pacienților de către profesioniști în domeniul îngrijirii sănătății în vederea evaluării, menținerii sau restabilirii/redobândirii stării de sănătate a acestora în cazul în care aceste activități sunt rezervate unei profesii reglementate în domeniul sănătății în statul membru în care se prestează serviciile.”

- 4 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Domeniu de aplicare”, prevede, la alineatul (2), următoarele:

„Prezenta directivă nu se aplică pentru următoarele activități:

[...]

- (f) servicii de îngrijire a sănătății, fie că sunt sau nu asigurate în cadrul unor unități de îngrijire a sănătății și indiferent de modul în care sunt organizate și finanțate la nivel național sau dacă sunt de natură publică sau privată;

[...]”

- 5 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Relația cu alte dispoziții ale dreptului comunitar”, prevede:

„(1) În cazul în care dispozițiile prezentei directive sunt în conflict cu o dispoziție a unui alt act comunitar care reglementează aspecte specifice ale accesului la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia în sectoare specifice sau pentru profesii specifice, dispoziția celui alt act comunitar prevalează și se aplică acestor sectoare sau profesii specifice.

[...]

(3) Statele membre aplică dispozițiile prezentei directive în conformitate cu normele din tratat cu privire la dreptul de stabilire și la libera circulație a serviciilor.”

- 6 Capitolul III din Directiva 2006/123 este intitulat „Libertate de stabilire pentru prestatori”. Acesta cuprinde o secțiune 2, intitulată „Cerințe interzise sau supuse evaluării”, în care figurează articolele 14 și 15 din această directivă.

- 7 Articolul 15 din directiva menționată, intitulat „Cerințe care trebuie evaluate”, prevede:

„(1) Statele membre examinează dacă în cadrul sistemului lor juridic se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) și se asigură că oricare astfel de cerințe sunt compatibile cu condițiile stabilite la alineatul (3). Statele membre își adaptează actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât acestea să fie compatibile cu aceste condiții.

(2) Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

[...]

(c) cerințe referitoare la deținerea capitalului unei societăți;

(d) alte cerințe decât cele care privesc domeniul reglementat de Directiva 2005/36/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3)] sau prevăzute în alte instrumente comunitare, care rezervă accesul la activitatea de servicii în cauză pentru anumiți prestatori în temeiul specificului activității;

[...]

(3) Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii în funcție de cetățenie sau naționalitate sau, în ceea ce privește societățile, în funcție de situarea sediului social;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit; acestea nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

[...]”

Directiva 2001/82/CE

- 8 Articolul 66 alineatul (1) din Directiva 2001/82/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 noiembrie 2001 de instituire a unui cod comunitar cu privire la produsele medicamentoase veterinare (JO 2001, L 311, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 31, p. 200), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 596/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iunie 2009 (JO 2009, L 188, p. 14) (denumită în continuare „Directiva 2001/82”), prevede:

„Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că vânzarea cu amănuntul a produselor medicamentoase veterinare este efectuată numai de către persoane autorizate să desfășoare asemenea activități prin legislația statului membru în cauză.”

- 9 Articolul 67 din această directivă prevede:

„Fără să aducă atingere reglementărilor comunitare sau interne mai restrictive referitoare la eliberarea medicamentelor veterinare și având rolul de a proteja sănătatea umană și animală, o rețetă veterinară este necesară pentru eliberarea către public a următoarelor medicamente veterinare:

[...]”

- 10 Potrivit articolului 68 alineatul (1) din directiva menționată:

„Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a garanta că numai persoanele abilitate în temeiul legislației lor naționale în vigoare posedă sau au în controlul lor produse medicamentoase veterinare sau substanțe care pot fi utilizate ca produse medicamentoase veterinare, care au proprietăți anabolice, antiinfecțioase, antiparazitare, antiinflamatorii, hormonale sau psihotrope.”

- 11 Articolul 69 primul paragraf din aceeași directivă prevede:

„Statele membre se asigură că proprietarii sau crescătorii de animale folosite ca sursă de alimente pot oferi dovezi despre achiziționarea, posesia și administrarea de medicamente veterinare acestor animale timp de cinci ani de la administrare, inclusiv atunci când animalul este sacrificat în această perioadă de cinci ani.”

Directiva 2005/36

- 12 Articolul 38 alineatul (3) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 (JO 2013, L 354, p. 132) (denumită în continuare „Directiva 2005/36”), prevede:

„Formarea de medic veterinar garantează că profesionistul în cauză a dobândit următoarele cunoștințe și aptitudini:

- (a) cunoștințe corespunzătoare despre științele pe care se bazează activitățile de medic veterinar și despre dreptul Uniunii referitor la activitățile respective;

[...]”

Dreptul român

Legea nr. 160/1998

- 13 Articolul 2 alineatul (1) din Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar (*Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 289 din 6 august 1998, și republicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 433 din 23 mai 2005, denumită în continuare „Legea nr. 160/1998”), prevede:

„Profesiunea de medic veterinar se exercită în România de către orice persoană, cetățean român, care posedă diplomă de medic veterinar echivalată potrivit legii, precum și de cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene [...] care posedă diplome de medic veterinar, certificate sau alte documente care atestă această calificare prevăzută de lege, eliberate de o instituție de învățământ din aceste state.”

- 14 Articolul 4 din această lege prevede:

„Profesiunea de medic veterinar are exclusivitate în următoarele domenii de competență:

[...]

- i) comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar;

[...]”

- 15 Potrivit articolului 16 din legea menționată:

„(1) Calitatea de membru al [CMVRO] se dobândește de orice medic veterinar, cetățean român sau al statelor membre ale Uniunii Europene [...] care îndeplinește următoarele condiții:

- (a) exercită în mod legal profesiunea de medic veterinar în România, în conformitate cu dispozițiile articolului 2;
- (b) nu se află în cazurile de nedemnitate prevăzute de legislația în vigoare;
- (c) este apt din punct de vedere medical pentru exercitarea profesiei de medic veterinar.

(2) Calitatea de membru al [CMVRO] este obligatorie pentru exercitarea profesiei de medic veterinar.”

- 16 Articolul 39 din aceeași lege are următorul cuprins:

„Atribuțiile și competențele medicilor veterinari liber-profesioniști, precum și îndeplinirea unor îndatoriri publice se stabilesc printr-un regulament elaborat de [CMVRO] împreună cu [Autoritatea Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor].”

Statutul medicului veterinar

- 17 Articolul 1 din Statutul medicului veterinar, adoptat prin Hotărârea nr. 3/2013 a Colegiului Medicilor Veterinari (*Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 676 din 16 septembrie 2014) (denumit în continuare „Statutul medicului veterinar”), prevede:

„În sensul prezentului statut, următorii termeni se definesc astfel:

[...]

- m) Registrul unic al cabinetelor medicale veterinare cu sau fără personalitate juridică – document oficial și public gestionat de Biroul executiv [al CMVRO], în care sunt înregistrate:

[...]

- farmaciile veterinare și punctele farmaceutice veterinare, dacă acționariatul este format exclusiv din medici veterinari sau este constituit altfel, ca urmare a modificărilor legislative ulterioare;

[...]”

- 18 Articolul 37 alineatul (1) din Statutul medicului veterinar prevede:

„În cazul comercializării cu amănuntul a produselor medicinale veterinare, medicii veterinari de liberă practică se organizează exclusiv ca persoane juridice [...] și își desfășoară activitatea în următoarele unități medicale veterinare autorizate:

- a) puncte farmaceutice veterinare;
b) farmacii veterinare.

[...]”

- 19 Potrivit articolului 38 alineatele (3) și (4) din acest statut:

„(3) Medicamentele, produsele antiparazitare de uz veterinar, produsele biologice de uz veterinar se utilizează și se administrează numai de către medicii veterinari, titulari sau angajați ai unităților medicale veterinare de asistență sau de consultanță [...]

(4) Prin derogare de la prevederile alineatului (3), proprietarii de animale pot administra produse medicinale veterinare care sunt prescrise și recomandate de un medic veterinar care deține atestat de liberă practică valid, fiind însă excluse formele injectabile.”

Norma sanitară veterinară

- 20 Autoritatea Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor a adoptat 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 (*Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 541 din 22 iulie 2014), cu modificările și cu completările ulterioare (denumit în continuare „Norma sanitară veterinară”).

21 Articolul 1 din Norma sanitară veterinară menționează:

„Prezenta normă sanitară veterinară stabilește 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.”

22 Articolul 3 din această normă prevede:

„În sensul prezentei norme sanitare veterinare, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) farmacie veterinară – unitatea farmaceutică veterinară care deține și comercializează, cu amănuntul, produse medicinale veterinare [...] și alte produse de uz veterinar [...]

[...]

h) punct farmaceutic veterinar – unitate farmaceutică veterinară care are ca obiect de activitate comercializarea cu amănuntul numai a produselor medicinale veterinare ce se eliberează fără prescripție medicală (OTC), a altor produse de uz veterinar [...]

[...]”

23 Articolul 11 din norma menționată prevede:

„Personalul de specialitate al farmaciei veterinare se compune din:

a) personal cu studii superioare de specialitate – medic veterinar;

b) personal cu studii medii de specialitate – în domeniul medicinei veterinare, medicinei umane, farmaciei, chimiei, biologiei;

c) personal administrativ.”

24 Articolul 12 alineatele (2) și (3) din aceeași normă menționează:

„(2) Farmacia veterinară poate funcționa numai în prezența unui medic veterinar care deține atestat de liberă practică emis de [CMVRO].

(3) Eliberarea produselor medicinale veterinare din farmacia veterinară se face, numai cu amănuntul, de către personalul prevăzut la articolul 11 literele a) și b).”

25 Articolul 23 din Norma sanitară veterinară prevede aplicarea, în cazul punctelor farmaceutice veterinare, a unor norme analoage celor enunțate la articolul 11 și la articolul 12 alineatul (2) din aceasta.

Ordinul nr. 31/2015

26 Prin Ordinul nr. 31/2015 din 26 martie 2015 pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare aprobate prin Ordinul nr. 83/2014 al Autorității Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor (*Monitorul Oficial al României*, nr. 235 din 7 aprilie 2015, denumit în continuare „Ordinul nr. 31/2015”), Autoritatea Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor a abrogat articolul 43 litera (j) și articolul 51 litera (g) din norma menționată.

- 27 Aceste articole prevedeau în esență că, în vederea obținerii autorizației sanitare veterinare de funcționare pentru farmaciile veterinare și, respectiv, pentru punctele farmaceutice veterinare, reprezentantul legal al unității trebuia să depună la autoritatea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor competentă un dosar care să conțină copia certificatului de înregistrare în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare cu sau fără personalitate juridică.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 28 CMVRO a introdus la instanța de trimitere o acțiune având ca obiect anularea Ordinului nr. 31/2015.
- 29 În susținerea acțiunii formulate, colegiul menționat arată, printre altele, că ordinul respectiv încalcă articolul 4 litera i) din Legea nr. 160/1998 care ar stabili competența exclusivă a profesiei de medic veterinar în materia comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitarelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar. Astfel, o asemenea exclusivitate ar implica un drept de decizie din partea medicilor veterinari, drept care nu ar putea fi efectiv decât dacă capitalul social al farmaciilor și al punctelor farmaceutice veterinare este deținut exclusiv sau cel puțin într-o majoritate reală de medici veterinari cu drept de liberă practică. De altfel, din acest motiv, statutul medicului veterinar ar prevedea că doar farmaciile sau punctele farmaceutice al căror acționariat este constituit exclusiv din medici veterinari pot fi înscrise în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare. Or, în măsura în care obligația de prezentare a unui certificat de înregistrare în acest registru a fost suprimată prin Ordinul nr. 31/2015 al Autorității Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor, respectarea acestei cerințe referitoare la deținerea capitalului social nu ar mai fi garantată.
- 30 În ceea ce o privește, Autoritatea Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor susține că abrogarea obligației de prezentare a unui certificat de înscriere în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare era necesară în măsura în care aceste dispoziții nu erau conforme cu Directiva 2006/123 și în care, potrivit unei note a Consiliului Concurenței (România), ele erau susceptibile să restrângă concurența pe piața comerțului cu amănuntul al produselor veterinare.
- 31 Asociația Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar, care a intervenit în susținerea Autorității Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor, contestă, la rândul său, interpretarea articolului 4 litera i) din Legea nr. 160/1998 sugerată de CMVRO, potrivit căreia competența exclusivă de care beneficiază profesia de medic veterinar în ceea ce privește utilizarea anumitor produse nu încalcă dreptul consumatorilor de a achiziționa și de a deține medicamente de uz veterinar pe care articolele 67 și 69 din Directiva 2001/82 l-ar recunoaște proprietarilor și deținătorilor de animale.
- 32 Instanța de trimitere arată că Comisia Europeană a adresat României o solicitare de informații cu privire la eventuale încălcări ale dreptului Uniunii din cauza reglementării sale naționale aplicabile farmaciilor veterinare și în special a cerințelor referitoare la deținerea capitalului social. În plus, această instanță apreciază că, deși Curtea s-a pronunțat deja cu privire la profesii sau la activități care prezintă similitudini cu profesia de medic veterinar sau cu activitatea care constă în comercializarea și utilizarea unor medicamente de uz veterinar, situația medicilor veterinari prezintă anumite particularități care ar putea justifica o soluție diferită.
- 33 În aceste condiții, Curtea de Apel București (România) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Se opune dreptul Uniunii Europene unei reglementări naționale prin care se instituie în beneficiul medicului veterinar o exclusivitate de comercializare cu amănuntul și de utilizare a produselor biologice, antiparazitare de uz special și a medicamentelor de uz veterinar?

- 2) În măsura în care o asemenea exclusivitate este în concordanță cu dreptul Uniunii Europene, se opune acesta ca o asemenea exclusivitate să privească inclusiv unitățile prin care intervine respectiva comercializare, în sensul ca acestea să fie deținute în procent majoritar sau exclusiv de medicul veterinar/medicii veterinari?”

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

- 34 Asociația Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar susține că prezenta cerere de decizie preliminară este inadmisibilă, întrucât textul întrebărilor adresate nu menționează norma sau normele de drept al Uniunii a căror interpretare ar fi solicitată.
- 35 În această privință, trebuie amintit că, printre cerințele enunțate la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții pe care trebuie să le îndeplinească o cerere de decizie preliminară, figurează, la litera (c) a acestui articol, cea de a cuprinde o expunere a motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau la validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal.
- 36 În speță, instanța de trimitere arată că, deși jurisprudența Curții s-a pronunțat deja cu privire la activități care prezintă anumite similitudini cu activitatea de comercializare și de utilizare a unor medicamente de uz veterinar, cauza cu care este sesizată prezintă anumite particularități care nu permit aplicarea ca atare a jurisprudenței Curții care a precizat implicațiile libertății de stabilire în privința unor asemenea activități. În consecință, în ceea ce privește cauza principală, această instanță apreciază că este necesară sesizarea Curții, în măsura în care unul dintre motivele de anulare invocate în fața sa nu ar putea fi admis decât dacă exclusivitatea, în beneficiul medicilor veterinari, a comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitarelor de uz special, precum și a medicamentelor de uz veterinar nu este contrară principiului libertății de stabilire.
- 37 Având în vedere că instanța de trimitere a expus astfel suficient motivele care au determinat-o să aibă îndoieli cu privire la interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care o stabilește între aceste dispoziții și reglementarea națională aplicabilă litigiului principal, este necesar să se declare admisibilitatea prezentei cereri de decizie preliminară.

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive

- 38 De la bun început, trebuie arătat că, în cauza principală, instanța de trimitere trebuie să aplice o reglementare națională care are ca obiect exercitarea în mod stabil a activităților de comercializare cu amănuntul și de utilizare a produselor biologice veterinare, a antiparazitarelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar, care este, în principiu, susceptibilă să intre sub incidența capitolului 3 din Directiva 2006/123 referitor la libertatea de stabilire.
- 39 Desigur, reiese din articolul 2 alineatul (2) litera (f) din Directiva 2006/123 că „serviciile de îngrijire a sănătății” sunt excluse expres din domeniul de aplicare al directivei menționate. Cu toate acestea, potrivit considerentului (22) al acesteia din urmă, serviciile vizate de respectiva excludere sunt cele „prestate pacienților de către profesioniști în domeniul îngrijirii sănătății în vederea evaluării, menținerii sau restabilirii/redobândirii stării de sănătate a acestora”, ceea ce implică faptul că ele sunt prestate unor ființe umane.

- 40 Or, deși activitățile de comercializare cu amănuntul și de utilizare a produselor biologice veterinare, a antiparazitarelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar intră într-adevăr în domeniul sănătății, ele nu constituie totuși servicii de îngrijire prestate unor ființe umane.
- 41 În aceste condiții, astfel de activități nu intră sub incidența excepției prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (f) din directiva menționată.
- 42 În plus, întrucât instanța de trimitere s-a referit pe larg, în cererea sa, la Directiva 2001/82 care instituie mai multe principii referitoare la distribuția medicamentelor de uz veterinar, este necesar să se examineze dacă aceste principii se opun aplicării Directivei 2006/123 într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.
- 43 În această privință, este necesar să se sublinieze că, potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2006/123, în cazul în care dispozițiile acesteia sunt în conflict cu o dispoziție a unui alt act al Uniunii care reglementează aspecte specifice ale accesului la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia în sectoare specifice sau pentru profesii specifice, dispoziția celui alt act al Uniunii prevalează și se aplică acestor sectoare sau profesii specifice.
- 44 Însă, deși Directiva 2001/82 încadrează anumite aspecte ale distribuției medicamentelor de uz veterinar în vederea protejării sănătății publice, nu se poate totuși considera că ea reglementează condițiile în care statele membre trebuie să autorizeze persoane care nu dispun de calitatea de medic veterinar să practice comercializarea cu amănuntul a diferitor substanțe veterinare în discuție în litigiul principal, să utilizeze aceste substanțe și deci să le administreze.
- 45 Desigur, anumite norme care reglementează aceste activități sunt enunțate la articolul 66 alineatul (1) și la articolul 68 alineatul (1) din respectiva directivă. Cu toate acestea, articolul 66 alineatul (1) din aceasta prevede că statele membre trebuie să rezerve exercitarea activității de vânzare cu amănuntul a produselor medicamentoase veterinare doar persoanelor care sunt autorizate de reglementarea națională să desfășoare asemenea activități, lăsând totodată libere aceleași state să stabilească condițiile care guvernează o astfel de autorizare. În consecință, articolul menționat conferă statelor membre sarcina de a defini condițiile de acces la activitățile menționate.
- 46 În ceea ce privește articolul 68 alineatul (1) din Directiva 2001/82, acesta prevede că statele membre iau toate măsurile necesare pentru a garanta că numai persoanele abilitate posedă sau au în controlul lor produse medicamentoase veterinare sau substanțe care pot fi utilizate ca produse medicamentoase veterinare, care au proprietăți antiparazitare, fără a se preciza nici aici care sunt aceste „persoane abilitate”.
- 47 În acest context, trebuie de asemenea înlăturată interpretarea Directivei 2001/82 susținută de Asociația Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar, potrivit căreia s-ar putea deduce din cuprinsul articolelor 67 și 69 din această directivă un drept al proprietarilor de animale de a administra ei înșiși animalelor lor medicamentele de uz veterinar care le-au fost prescrise.
- 48 Astfel, este suficient să se arate în această privință că, pe de o parte, deși articolul 67 din Directiva 2001/82 urmărește să reglementeze eliberarea medicamentelor către public, același articol precizează că se aplică fără a aduce atingere normelor naționale mai restrictive care au rolul de a proteja sănătatea umană. Pe de altă parte, deși articolul 69 din această directivă impune proprietarilor de animale să fie în măsură să justifice utilizarea oricărui produs medicamentos veterinar timp de cinci ani, această dispoziție nu precizează totuși că proprietarii de animale dispun de dreptul de a administra ei înșiși aceste produse medicamentoase.
- 49 În consecință, cele două întrebări adresate, care se limitează la a menționa „dreptul Uniunii” fără a viza dispoziții precise ale acestui drept, trebuie să fie examinate doar în raport cu Directiva 2006/123 și, mai precis, cu articolul 15 din aceasta.

Cu privire la prima întrebare

- 50 Se impune să se înțeleagă că, prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să determine dacă articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede, în favoarea medicilor veterinari, o exclusivitate a comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitarelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar.
- 51 De la bun început, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2006/123, statele membre trebuie, mai întâi, să examineze dacă, în cadrul sistemului lor juridic, se impune una dintre cerințele menționate la alineatul (2) al acestui articol, în continuare, în caz afirmativ, să se asigure că această cerință este compatibilă cu condițiile stabilite la alineatul (3) al articolului menționat și, în sfârșit, dacă este cazul, să își adapteze actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât să fie compatibile cu respectivele condiții.
- 52 Printre „cerințele de evaluat” menționate la articolul 15 alineatul (2) din această directivă figurează, la litera (d) a acestei dispoziții, cea care vizează rezervarea accesului la o activitate pentru anumiți prestatori în temeiul specificului activității în cauză.
- 53 În speță, trebuie să se constate că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal rezervă exercitarea activităților de comercializare cu amănuntul și de utilizare a anumitor produse veterinare doar medicilor veterinari și conține astfel o cerință de tipul celor prevăzute la articolul 15 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123.
- 54 În consecință, o astfel de cerință trebuie să îndeplinească cele trei condiții enunțate la articolul 15 alineatul (3) din această directivă, și anume să fie nediscriminatorie, necesară și proporțională pentru realizarea unui motiv imperativ de interes general.
- 55 În ceea ce privește, mai întâi, prima dintre aceste condiții, nimic din dosarul prezentat Curții nu indică faptul că cerința prevăzută la punctul 53 din prezenta hotărâre ar fi discriminatorie în mod direct sau indirect, în sensul articolului 15 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2006/123.
- 56 În continuare, în ceea ce privește cea de a doua dintre condițiile menționate, trebuie precizat că guvernul român a indicat că cerința respectivă urmărește să garanteze protecția sănătății publice.
- 57 Or, reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că protecția sănătății publice figurează printre motivele imperative de interes general recunoscute de dreptul Uniunii și că un astfel de motiv poate justifica adoptarea de către un stat membru a unor măsuri care vizează asigurarea unei aprovizionări sigure și de calitate a populației cu medicamente (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 5 decembrie 2013, Venturini și alții, C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctele 41 și 42).
- 58 În sfârșit, în ceea ce privește a treia condiție menționată la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123, aceasta implică întrunirea a trei elemente, și anume faptul că cerința trebuie să fie adecvată pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit, să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia și să nu fie posibilă înlocuirea acestei cerințe cu o măsură mai puțin restrictivă care permite atingerea aceluiași rezultat.
- 59 În ceea ce privește primul element, trebuie amintit, pe plan general, caracterul cu totul special al medicamentelor, efectele terapeutice ale acestora distingându-le în mod substanțial de celelalte mărfuri (Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 31).

- 60 În consecință, Curtea a admis, în particular, că o cerință care vizează rezervarea vânzării medicamentelor anumitor profesioniști poate fi justificată de garanțiile pe care aceștia le prezintă și de informațiile pe care trebuie să fie în măsură să le ofere consumatorului (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia, C-531/06, EU:C:2009:315, punctul 58).
- 61 Deși Curtea s-a pronunțat în acest sens în domeniul medicamentelor de uz uman, trebuie să se sublinieze, printre altele, că anumite boli animale sunt transmisibile la om și că produsele alimentare de origine animală sunt susceptibile să pună în pericol sănătatea oamenilor atunci când provin de la animale bolnave sau purtătoare ale unor bacterii rezistente la tratamente, precum și atunci când conțin reziduuri de medicamente utilizate pentru tratarea animalelor. Or, dacă substanțele veterinare sunt administrate în mod incorect sau în cantitate incorectă, fie eficacitatea lor terapeutică poate dispărea, fie utilizarea lor excesivă poate în particular să conducă la prezența unor astfel de reziduuri în produsele alimentare de origine animală, precum și, eventual, pe termen lung, la o rezistență la tratamente a anumitor bacterii prezente în lanțul alimentar.
- 62 În consecință, considerațiile care prevalează cu privire la comercializarea medicamentelor de uz uman expuse la punctul precedent al prezentei hotărâri pot fi în principiu transpuse în domeniul comercializării medicamentelor de uz veterinar și a produselor similare. Cu toate acestea, în măsura în care astfel de medicamente nu produc decât efecte indirecte asupra sănătății umane, amploarea marjei de apreciere de care dispun statele membre în acest al doilea domeniu nu poate să fie în mod necesar aceeași ca cea care prevalează în materia comercializării medicamentelor de uz uman.
- 63 În consecință, exclusivitatea comercializării și a utilizării anumitor substanțe veterinare acordată medicilor veterinari, din moment ce aceștia dispun de cunoștințele și de calitățile profesionale pentru a administra ei înșiși aceste substanțe în mod corect și în cantitatea corectă sau pentru a instrui corect în legătură cu aceste aspecte alte persoane vizate, constituie o măsură adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice identificat la punctul 57 din prezenta hotărâre.
- 64 În ceea ce privește cel de al doilea element al celei de a treia condiții, și anume faptul că cerința în cauză nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat, trebuie amintit că protecția sănătății publice ocupă primul loc printre bunurile și interesele protejate de Tratatul UE și că revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care intenționează să asigure această protecție, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât acesta poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2008, Comisia/Germania, C-141/07, EU:C:2008:492, punctul 51).
- 65 Existența unei astfel de marje se impune cu atât mai mult cu cât, în cazul în care subzistă incertitudini cu privire la existența sau la importanța unor riscuri pentru sănătatea persoanelor, statele membre trebuie să aibă posibilitatea de a adopta măsuri de protecție fără să trebuiască să aștepte ca realitatea acestor riscuri să fie pe deplin demonstrată. În particular, statele membre trebuie să poată lua orice măsură susceptibilă să reducă cât mai mult posibil un risc pentru sănătate, inclusiv pentru aprovizionarea sigură și de calitate a populației cu medicamente (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 decembrie 2013, Venturini și alții, C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctul 60).
- 66 Or, reiese din dispozițiile citate de instanța de trimitere că statul membru menționat a efectuat tocmai o distincție între produsele veterinare în funcție de gravitatea riscului pentru sănătate. Astfel, deși reglementarea menționată nu permite proprietarilor de animale administrarea medicamentelor prescrise sub o formă injectabilă care, în mod evident, prezintă riscuri suplimentare, ea le recunoaște în schimb facultatea de a administra ei înșiși astfel de medicamente sub forme neinjectabile.

- 67 Pe de altă parte, nimic în dosarul prezentat Curții nu indică faptul că, prin adoptarea reglementării naționale în discuție în litigiul principal, statul membru în cauză a depășit marja de apreciere care trebuie să îi fie recunoscută în acest domeniu.
- 68 În ceea ce privește, în sfârșit, al treilea element al celei de a treia condiții prevăzute la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123 referitoare la lipsa unor măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat, Comisia susține că obiectivul protecției sănătății publice ar fi putut fi atins într-un mod la fel de eficace printr-o măsură care permite comercializarea produselor în discuție de alți profesioniști calificați în mod corespunzător precum farmaciștii sau alte persoane care au o formare profesională avansată în domeniul farmaceutic.
- 69 Cu toate acestea, deși acești alți profesioniști pot într-adevăr dispune de cunoștințe foarte aprofundate în ceea ce privește proprietățile diferitor componente ale medicamentelor de uz veterinar, nimic nu indică faptul că ei au o formare specială adaptată la sănătatea animalelor.
- 70 Astfel, nu rezultă în mod evident că măsura propusă de Comisie este susceptibilă să asigure același rezultat ca măsura prevăzută de o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal.
- 71 În ceea ce privește împrejurarea, evocată de asemenea de Comisie, ca vânzarea anumitor medicamente de uz veterinar să fie supusă unei prescripții medicale, subînțelegându-se că aceasta indică deja modul de administrare și doza acestor medicamente, ținând seama de marja de apreciere de care dispun statele membre, acestea din urmă pot aprecia că o prescripție medicală, ca atare, nu este suficientă pentru a înlătura riscul ca medicamentele astfel prescrise să fie administrate în mod incorect sau în cantitate incorectă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 decembrie 2010, Comisia/Franța, C-89/09, EU:C:2010:772, punctul 60).
- 72 În aceste condiții, trebuie să se constate că cerința prevăzută de o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal este conformă cu cea de a treia condiție prevăzută la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123.
- 73 Din tot ceea ce precedă rezultă că trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede, în favoarea medicilor veterinari, o exclusivitate a comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitarelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar.

Cu privire la a doua întrebare

- 74 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune ca unul sau mai mulți medici veterinari să dețină în exclusivitate sau cel puțin în proporție majoritară capitalul social al unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.
- 75 În acest context, astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, dispozițiile dreptului național citate de instanța de trimitere prevăd doar ca totalitatea capitalului unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar să fie deținută exclusiv de medici veterinari, nefiind menționată nicio ipoteză de deținere doar în proporție majoritară.
- 76 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la această întrebare numai în măsura în care vizează compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei reglementări naționale care impune o deținere exclusivă, de către unul sau mai mulți medici veterinari, a capitalului unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.

- 77 Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se arate că articolul 15 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 menționează, printre cerințele care trebuie să fie evaluate, pe cele referitoare la deținerea capitalului social. Prin urmare, o reglementare națională care prevede o astfel de cerință referitoare la calitatea deținătorilor părților sociale ale unității în cauză nu poate fi considerată compatibilă cu respectivul articol 15 decât dacă îndeplinește cele trei condiții enunțate la alineatul (3) al acestuia.
- 78 În speță, mai întâi, este cert că reglementarea în discuție în litigiul principal îndeplinește prima dintre aceste condiții care se referă la lipsa unei discriminări pe motive de cetățenie sau naționalitate.
- 79 În continuare, în ceea ce privește cea de a doua condiție, care se referă la necesitatea cerinței în cauză, rezultă că, prin adoptarea unei astfel de reglementări, legiuitorul român a intenționat în special să garanteze ca administrarea unităților care comercializează cu amănuntul medicamentele de uz veterinar să fie controlată eficient de medici veterinari.
- 80 Or, după cum rezultă din răspunsul dat la prima întrebare, un astfel de obiectiv trebuie să fie privit ca făcând parte din cel, mai larg, al protecției sănătății publice, care constituie un motiv imperativ de interes general.
- 81 În ceea ce privește, în sfârșit, a treia condiție referitoare la proporționalitatea cerinței menționate, aceasta impune, în primul rând, ca reglementarea în discuție să fie adecvată să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește.
- 82 În această privință, ținând seama de marja de apreciere de care dispune un stat membru, astfel cum a fost amintită la punctul 64 din prezenta hotărâre, acesta poate aprecia că, în cazul în care neveterinarii sunt în poziția de a exercita o influență asupra administrării unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, există un risc ca aceștia să adopte strategii economice susceptibile să aducă atingere obiectivului aprovizionării sigure și de calitate a deținătorilor de animale cu medicamente, precum și independenței medicilor veterinari care intervin în cadrul acestor unități, în special prin faptul că îi incită să comercializeze medicamente a căror stocare nu mai este rentabilă sau prin recurgerea la reduceri ale cheltuielilor de funcționare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 40).
- 83 Or, prin faptul că presupune ca administrarea unităților în discuție să se efectueze în condiții care le asigură medicilor veterinari deținerea exclusivă a capitalului acestor unități, o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal este aptă să reducă un asemenea risc și să garanteze astfel realizarea obiectivului pe care îl urmărește.
- 84 Prin urmare, medicii veterinari care sunt deținători ai capitalului unei unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar sunt supuși, spre deosebire de operatorii economici neveterinari, unor norme deontologice care vizează moderarea urmăririi profitului, astfel încât interesul lor legat de realizarea unui profit poate fi temperat de răspunderea care le revine, dat fiind că o eventuală încălcare a normelor legale sau deontologice pune în pericol nu numai valoarea investiției lor, ci și propria existență profesională (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 37).
- 85 În al doilea și în al treilea rând, pentru ca cerința potrivit căreia capitalul unei unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar trebuie să fie deținut exclusiv de medici veterinari să fie considerată proporțională, aceasta trebuie de asemenea să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului vizat și să nu poată fi înlocuită cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

- 86 Or, deși, astfel cum reiese din jurisprudența Curții citată la punctul 82 din prezenta hotărâre, un stat membru poate împiedica în mod legitim ca operatori economici neveterinari să fie în poziția de a exercita o influență determinantă asupra administrării unor unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, obiectivul evocat la același punct din prezenta hotărâre nu poate justifica înlăturarea completă a acestor operatori de la deținerea capitalului unităților menționate, atât timp cât nu este exclus ca medicii veterinari să poată exercita un control efectiv asupra acestor unități chiar și în ipoteza în care aceștia nu ar deține totalitatea capitalului unităților menționate, în măsura în care deținerea de către neveterinari a unei părți limitate a acestui capital nu ar împiedica în mod necesar un astfel de control. Prin urmare, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește.
- 87 O astfel de considerație nu poate fi repusă în discuție de învățămintele care decurg din Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia (C-531/06, EU:2009:315), în care Curtea a apreciat ca fiind compatibilă cu libertatea de stabilire și cu libertatea de circulație a capitalurilor o legislație națională care se opunea nu numai deținerii de către nefarmaciiști, în societățile de exploatare a farmaciilor, a unor participații importante care le confereau o influență certă asupra administrării acestora, ci și dobândirii, în aceste societăți, de către investitori nefarmaciiști provenind din alte state membre a unor participații mai puțin importante care nu conferă o astfel de influență.
- 88 Astfel, deși, după cum reiese din cuprinsul punctului 62 din prezenta hotărâre, în principiu, considerațiile care prevalează în domeniul medicamentelor de uz uman pot fi transpuse în domeniul comercializării medicamentelor de uz veterinar, marja de apreciere care trebuie să fie recunoscută statelor membre în vederea asigurării calității aprovizionării cu medicamente de uz veterinar și a independenței medicilor veterinari care intervin în cadrul unor unități care comercializează asemenea medicamente este mai restrânsă decât cea de care pot beneficia în alte sectoare mai strâns legate de protecția sănătății umane și nu poate, așadar, să se extindă până la excluderea oricărei participări a neveterinarilor la capitalul unor astfel de unități.
- 89 În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune deținerea în exclusivitate de către unul sau mai mulți medici veterinari a capitalului social al unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 90 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

- 1) Articolul 15 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede, în favoarea medicilor veterinari, o exclusivitate a comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar.**

2) Articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune deținerea în exclusivitate de către unul sau mai mulți medici veterinari a capitalului social al unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.

Bay Larsen

Malenovský

Safjan

Šváby

Vilaras

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 1 martie 2018.

Grefier

A. Calot Escobar

Președintele Camerei a treia

L. Bay Larsen