

STOICA & Asociații

SOCIETATE CIVILĂ DE AVOCAȚI - ATTORNEYS AT LAW

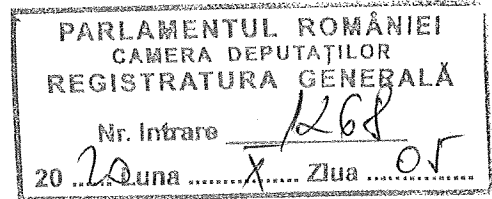
Opera Center II, Str. Dr. Staicovici nr. 2, etaj 2, Sector 5, 050558-București, România

Telefon: (+4021) 4020930 Fax: (+4021) 4020931 E-mail: sca@stoica-asociatii.ro

www.stoica-asociatii.ro

Către:

Camera Deputaților



Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice

Comisia pentru sănătate și familie

Comisia juridică de disciplină și imunități

De la: Asociația Farmaciilor Veterinare

Referitor la: Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar aflat pe ordinea de zi a ședinței Camerei Deputaților din 6 octombrie 2020 (în continuare, „Proiectul de lege”)

Stimat Domn/Stimată Doamnă,

Subscrisa, **ASOCIAȚIA FARMACIILOR VETERINARE**, persoană juridică română, cu sediul în București, Calea Giulești nr. 333, clădirea nr. 1, Sector 6, reprezentată legală de dl. Lucian Gabor, în calitate de președinte,

formulăm prezentul:

MEMORIU

prin care vă solicităm să dispuneți reluarea procesului legislativ în ceea ce privește aspectele care vor fi semnalate în cuprinsul prezentului document și care fac obiectul proiectului de lege, ținând cont de faptul că modificările preconizate încalcă mai multe dispoziții legale naționale și europene, fiind imperios necesar ca toți actorii din domeniu să fie implicați în adoptarea unei reglementări fundamentate și temeinice, în scopul protejării sănătății publice într-un mod adecvat, fără a se aduce atingere în mod nejustificat libertății economice, concurenței loiale, drepturilor și intereselor persoanelor și animalelor,

ținând cont de următoarele:

MOTIVE

I. Prezentarea modificărilor de impact

1. Fără a expune în mod exhaustiv prin intermediul prezentului memoriu toate elementele de neconstituționalitate și neconvenționalitate care caracterizează modificările propuse în Proiectul de lege, precizăm că cele mai grave neregularități rezultă din cuprinsul următoarelor articole ale Proiectului:

- **Art. I pct. 12 din proiect:** „12. *Articolul 28 se modifică și va avea următorul cuprins:*

«Art. 28 – (1) *În vederea exercitării profesiei de medic veterinar, profesie reglementată, medicul veterinar de liberă practică poate opta pentru una din următoarele forme de organizare:*

1. persoană fizică care exercită în mod independent o profesie liberală, pentru următoarele forme de exercitare:

- a) cabinet medical veterinar individual de consultanță;*
- b) cabinet medical veterinar individual de asistență;*
- c) cabinete medicale veterinare asociate.*

2. persoană juridică, respectiv societăți reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și care au obiect principal de activitate: Cod CAEN 7500-activități veterinare, în cazul următoarelor forme de exercitare:

- a) cabinet medical veterinar de consultanță;*
- b) cabinet medical veterinar de asistență;*
- c) clinică veterinară;*
- d) spital veterinar;*
- e) centru veterinar specializat;*
- f) unități farmaceutice veterinare pentru comercializarea cu amănuntul: farmacie veterinară și punct farmaceutic veterinar;*
- g) laborator medical veterinar privat.*

(2) Unitățile medicale veterinare prevăzute la alin. (1), care se înființează și funcționează în baza legislației în vigoare, trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a) trebuie să aibă, înscrise codurile CAEN ale tuturor activităților ce urmează a fi desfășurate: activități veterinare, comerț cu amănuntul al produselor farmaceutice, în magazine specializate, etc.;*
- b) medicul veterinar asociat/acționar trebuie să dețină atât calitatea de medic veterinar titular, cât și calitatea de reprezentant legal al societății în relația cu Colegiul Medicilor Veterinari; în cazul în care în structura acționariatului sunt mai mulți medici veterinari asociați/acționari, va fi desemnat și înregistrat la Oficiul Național al Registrului Comerțului cel care are calitatea de medic veterinar titular și de reprezentant legal al societății în relația cu Colegiul Medicilor Veterinari;*
- c) trebuie să dețină capital exclusiv privat;*
- d) medicul veterinar sau medicii veterinari asociați trebuie să dețină acționariatul majoritar, precum și majoritatea voturilor în cadrul adunării generale în cazul unităților medicale veterinare prevăzute la alin. (1) pct. 2 lit. a - f), excepție făcând unitățile medicale veterinare care aparțin universităților cu facultăți de medicină veterinară;***
- e) medicul veterinar sau după caz, medicul veterinar specialist național sau internațional trebuie să fie prezent pe toată durata programului de lucru cu publicul;***

f) sunt înregistrate în Registrul unic al cabinetelor medicale veterinare»”.

- „4. După articolul 4 se introduce un nou articol, art. 4¹, cu următorul cuprins:
«Art. 4 – (1) Administrarea produselor medicinale se face doar de către medicul veterinar cu drept de liberă practică sau de către personalul de specialitate cu studii medii angajat în cadrul unităților în care se desfășoară activități de asistență medicală-veterinară, respectiv asistent veterinar și/sau tehnician veterinar, după prescrierea și sub supravegherea sau responsabilitatea medicului veterinar cu drept de liberă practică, după caz. (...)»”

2. Din cuprinsul textelor legale citate în paragraful precedent rezultă că în cuprinsul prezentului memoriu vor fi expuse argumente care vizează **necesitatea eliminării:**

(i) cerinței ca medicul veterinar sau medicii veterinari asociați să dețină acționariatul majoritar, precum și majoritatea voturilor în cadrul adunării generale în cazul unităților medicale veterinare;

Din informațiile existente pe piață, un segment semnificativ din piața relevantă din România este reprezentat de lanțuri importante de farmacii ori farmacii având un acționariat majoritar care nu e compus din medici veterinari. Aceste unități asigură desfacerea unei cantități importante de medicamente și dispozitive veterinare către numeroase ferme și proprietari individuali de animale, astfel că inclusiv aceste categorii vor fi afectate ca urmare a implementării modificărilor preconizate prin Proiectul de lege, cu consecințe asupra sănătății animalelor, în special și a sănătății publicului, în general.

La nivel european se observă o tendință de dereglementare a domeniului și de liberalizare a pieței medicamentelor veterinare. Spre exemplu, în Marea Britanie, modificările legislative din 1999 au permis neveterinarilor să devină proprietarii unor farmacii veterinare, iar această mișcare a declanșat o creștere exponențială a proprietății corporative. Deși la început măsura a fost privită ca o amenințare la adresa sănătății publice, s-a dovedit că în realitate aceasta a reprezentat o oportunitate, generând o importantă creștere economică. Dereglementarea domeniului, cu consecința posibilității existenței unui acționariat care să nu aibă o majoritate alcătuită din medici veterinari permite creșterea businessului într-un mod eficient, creșterea competitivității pieței, în beneficiul sănătății publice, noi nișe pentru cercetare și dezvoltare. Spre exemplu, într-un articol prezentat în presa din Marea Britanie, cel mai mare jucător de pe piață prezintă beneficiile adoptării respectivei măsuri¹. Într-adevăr, făcând o paralelă cu situația liberalizării cabinetelor de optică medicală, președintele respectivului operator economic precizează că înainte de liberalizare, era dificil ca medicii veterinari să poată să își dezvolte business-ul. Printr-o asemenea metodă de reglementare, toate farmaciile sau clinicile veterinare își pot păstra specificul inițial, însă oamenii de afaceri le pot furniza asistență centralizată în back-office, pentru aspecte precum salarizarea, resursele umane, instruirea etc. De asemenea, în timp ce veterinarul se concentrează strict la aspecte specifice profesiei și oferă soluții medicale pentru beneficiari, componenta antreprenorială neveterinară poate genera economii de costuri asociate achiziționării de medicamente și ustensile, ceea ce ajută la creșterea exponențială a marjelor de profit.

¹ <https://www.telegraph.co.uk/business/2016/11/13/cvs-the-countrys-biggest-veterinary-group-youve-never-heard-of-h/>

(ii) cerinței ca medicul veterinar sau după caz, medicul veterinar specialist național sau internațional să fie prezent pe toată durata programului de lucru cu publicul, inclusiv în unitățile farmaceutice veterinare pentru comercializarea cu amănuntul: farmacie veterinară și punct farmaceutic veterinar;

(iii) cerinței ca administrarea produselor medicinale să fie realizată doar de către medicul veterinar cu drept de liberă practică sau de către personalul de specialitate cu studii medii angajat în cadrul unităților în care se desfășoară activități de asistență medicală veterinară, respectiv asistent veterinar și/sau tehnician veterinar, după prescrierea și sub supravegherea sau responsabilitatea medicului veterinar cu drept de liberă practică, după caz.

3. Față de numărul medicilor veterinari existenți pe piața din România care îndeplinesc condițiile produse spre a fi instituite prin Proiectul de lege, acesta este insuficient pentru a asigura îndeplinirea atribuțiilor exclusive care le-ar reveni la nivelul întregii țări.

4. În esență, prin introducerea cerințelor menționate se creează exigențe mai severe și restrictive pentru farmaciile veterinare decât pentru cele umane, cu afectarea gravă nu doar a mediului de business (pe întreg lanțul de distribuție) ci, mai ales, a consumatorilor finali care ajung să resimtă toate consecințele negative generate de situația de blocaj care se produce ca efect al adoptării modificărilor legislative în forma avută în vedere prin Proiectul de lege. Adoptarea Proiectului de lege în forma sa actuală conduce la dispariția cu efect imediat a unui număr mare de farmacii veterinare care nu îndeplinesc cerințele menționate. În plus, în condițiile în care, în cele din urmă, Proiectul de lege în forma actuală ar fi totuși aprobat, farmaciile veterinare care ar reuși totuși să se mențină pe piață nu se vor putea conforma în timp util acestor cerințe, fiind în cele mai multe cazuri vorba despre unități ce deserveșc un număr mare de gospodării, inclusiv în zonele rurale îndepărtate.

5. În acest cadru, trebuie precizat că în farmaciile umane, care implică riscuri semnificativ mai mari pentru sănătatea populației, **nu există rigori similare celor propuse prin intermediul Proiectului.** Cu toate că profesia de farmacist veterinar nu este expres reglementată de lege, sănătatea publică poate fi protejată prin intermediul unor măsuri de altă natură, spre exemplu prin coordonarea regulată (iar nu prin prezența fizică permanentă) de către un medic veterinar a activității din cadrul farmaciilor veterinare.

6. De asemenea, pentru asigurarea unui just echilibru, legiuitorul poate să opteze inclusiv pentru reglementarea profesiei de medic farmacist veterinar, însă este necesar ca și în acest caz, un viitor act normativ să nu propună standarde mai înalte decât pentru farmacia umană, așa cum se întâmplă, de altfel, cu Proiectul de modificare analizat.

7. Înainte de a dezvolta argumentele care justifică necesitatea eliminării prevederilor pe care le contestăm, menționăm că la data de 18 noiembrie 2010 a existat o inițiativă legislativă de același tip și în domeniul farmaciilor umane, fiind prezentat un proiect de ordonanță de urgență privind modificarea Legii Farmaciei nr. 266/2008, care avea ca obiect de reglementare înființarea și funcționarea farmaciilor umane ca societăți comerciale în care farmacistul ar fi

trebuit fie să aibă calitatea de asociat unic, fie să se constituie în asociații de farmaciști **care dețin cel puțin 51% dintre acțiuni**².

8. Sesizând caracterul profund neconstituțional al unei asemenea propuneri, după consultarea actorilor din industrie, inițiatorul a renunțat la adoptarea acesteia. Într-adevăr, în cuprinsul Ordonanței de urgență nr. 130 din 30 decembrie 2010 pentru modificarea Legii farmaciei nr. 266/2008 nu s-a păstrat mențiunea referitoare la procentul de 51% dintre acțiuni.

9. Asemenea inițiative legislative propun, în primul rând, măsuri vădit anticoncurențiale, contrare art. 8 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996³, care interzic acțiunile organelor administrației publice centrale sau locale prin care se stabilesc condiții discriminatorii pentru activitatea agenților economici.

II. Aspecte prealabile privind lipsa de transparență a procesului decizional, neclaritatea și lipsa de previzibilitate a modificărilor preconizate (critici valabile în cazul tuturor celor trei cerințe a căror eliminare o solicităm).

10. Celeritatea procesului legislativ, împrejurarea adoptării tacite de către Senat a Proiectului de lege și lipsa promovării în spațiul public a modificărilor preconizate (deși acestea urmează să aibă un impact semnificativ, presupunând schimbări importante în activitatea operatorilor economici care intră sub incidența Legii nr. 160/1998) conduc la concluzia **lipsei unor dezbateri reale cu privire la amendamentele care vor fi aduse Legii nr. 160/1998.**

11. **În primul rând**, aceste dezbateri și consultări ar fi trebuit purtate cu toți jucătorii relevanți din piață, pentru a analiza atent aspectele de oportunitate și eventualele garanții suplimentare care ar trebui să fie instituite în vederea asigurării unui cadru legislativ previzibil, cu atât mai mult cu cât **Proiectul de lege reconfigurează în mod semnificativ atribuțiile ANSVSA și ale altor organizații veterinare neguvernamentale constituite conform prevederilor legale**, printre care:

- Asociația Generală a Medicilor Veterinari din România – ca efect al modificărilor preconizate, rolul acestui organism este redus în mod semnificativ, fără a exista o justificare riguroasă;
- Ministerul Învățământului și Cercetării – printre altele, Proiectul de lege nu reglementează procedura finanțării cursurilor pentru medicii veterinari specialiști, drepturile și obligațiile acestora, modalitate de a accede la aceste cursuri etc.;
- Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și Pentru Siguranța Alimentelor – Proiectul de lege urmărește stabilirea unor norme obligatorii privind „autorizarea și controlul” de

² <http://old.ms.ro/comunicate-presa-print.php?id=8681>; <https://www.mediafax.ro/social/farmacia-va-fi-infiintata-ca-o-societate-comerciala-cu-farmacistu-asociat-unic-sau-in-asociatii-7728002>.

³ Potrivit textului legal citat: „(1) Sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale ori locale și ale entităților către care acestea își deleagă atribuțiile, care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum: a) limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor, exercitate cu respectarea reglementărilor legale; b) stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor”.

către Colegiul Medicilor Veterinari din România pentru unele activități din domeniul sanitar-veterinar.

12. Corelativ, Proiectul de lege acordă prerogative importante Colegiului Medicilor Veterinari din România, golind de conținut unele dintre atribuțiile entităților anterior menționate, dar fără a reglementa o formă de control în ceea ce privește activitatea Colegiului Medicilor Veterinari.

13. *În al doilea rând*, această lipsă de transparență nu le permite jucătorilor de pe piața relevantă să își regleze conduita în mod corespunzător, cu riscul unor situații de blocaj pe piața relevantă. Aplicabilitatea imediată a Proiectului de lege va conduce, inevitabil, la dificultăți practice majore generate de situații juridice neclare și necorelări legislative, luând în considerare și lipsa unei legislații secundare de implementare, generând inclusiv dispariția surselor de aprovizionare cu medicamente veterinare pentru un număr important de deținători de animale (de producție și de companie); falimentul unui număr important de companii pe lanțul de distribuție de medicamente și dispozitive medicale veterinare; șomaj.

14. *Pe de o parte*, dincolo de faptul că, în cazul farmaciilor veterinare deținute de nevetinari, dacă Proiectul va fi adoptat, foarte mulți jucători vor fi eliminați, în privința celor care vor reuși totuși să se conformeze va fi imposibilă înstrăinarea sau lichidarea acestor afaceri cu efect imediat de la intrarea în vigoare a modificărilor. După cum urmează să dezvoltăm, o asemenea cerință ce determină modificarea structurii acționariatului operatorilor economici care intră sub incidența Legii nr. 160/1998 este oricum vădit prejudiciabilă, conducând la încălcări grave ale drepturilor acționarilor cărora nu le mai rămâne decât să își cedeze acțiunile, fără instituirea unor garanții adecvate.

15. *Pe de altă parte*, măsurile preconizate sunt cu atât mai restrictive cu cât Proiectul reduce sfera medicilor veterinari care pot exercita profesia de medic veterinar numai la cei înscriși în Colegiul Medicilor Veterinari și care au obținut drept de liberă practică. Asemenea modificări sunt de natură să limiteze dreptul absolvenților de medicină veterinară, precum și al asistenților și tehnicienilor veterinari de a-și exercita profesia, sens în care modificările preconizate vor avea inclusiv consecințe discriminatorii. În același timp, în măsura în care înscrierea tuturor medicilor veterinari în Colegiul Medicilor Veterinari ar trebui să se facă cu efect imediat, o asemenea cerință ar conduce la blocaje majore în procedura de înscriere, cu consecințe asupra sănătății publice.

16. *Mai mult decât atât*, Proiectul de lege extinde atribuțiile profesiei de medic veterinar, conferind acestora pe lângă activitățile profesionale inerente profesiei și activități antreprenoriale, cu toate că este nerezonabil să se aștepte ca medicii veterinari existenți în prezent pe piața din România care au aspirații antreprenoriale să fie într-un număr într-atât de mare încât să acopere în mod eficient și cu o bună cunoaștere a aspectelor de business nevoile tuturor consumatorilor de produse și servicii veterinare.

17. *În al treilea rând*, raportat la cele de mai sus, se conturează o altă critică ce vizează existența unui potențial viciu de neconstituționalitate de natură să afecteze extrinsec Proiectul de lege. În concret, este vorba despre modul defectuos în care legiuitorul și-a exercitat

competența de legiferare, prin încălcarea cerințelor referitoare la *previzibilitatea*⁴, *claritatea*⁵ și *precizia* pe care trebuie să le aibă un act normativ, **contravenind în acest fel prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.**

18. Menționăm, cu titlu prealabil, că noțiunea de *previzibilitate a legii* cunoaște două valențe: într-o primă accepțiune, *previzibilitatea legii* vizează modalitatea de intervenție a legiuitorului, adică acea conduită pe care legiuitorul o adoptă atunci când creează o nouă lege, altfel spus „*previzibilitatea intervenției legiuitorului*”; edictarea de norme nu poate fi în mod absolut arbitrar realizată de către legiuitor, acesta din urmă trebuie să țină seama de anumite principii dezvoltate mai ales în jurisprudența curților europene de justiție, cum ar *principiul stabilității și securității raporturilor juridice*. **Într-o a doua accepțiune, *previzibilitatea legii* se referă la modul în care corpul social receptează o normă, la ușurința cu care acesta își poate conforma în mod corespunzător conduita; din această perspectivă, *previzibilitatea legii* impune legiuitorului ca normele pe care le edictează să fie clare, ușor de înțeles, fără un conținut echivoc, precise, în corelare cu întreg ansamblul normativ.**

19. Instanța de contencios constituțional a statuat că în măsura în care o reglementare legală nu respectă normele de tehnică legislativă **determinând apariția unor „situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”**⁶, acea lege este contrară prevederilor art. 1 alin.(5) din Constituție⁷.

20. Față de necorelările legislative care există în cuprinsul Proiectului de lege, care generează disfuncționalități majore și disproporționate în activitatea acestora, apreciem că o serie de dispoziții cuprinse în Proiectul de lege **încalcă cerințele privitoare la claritatea și previzibilitatea unui act normativ, astfel cum aceste cerințe au fost statuate în jurisprudența Curții Constituționale.**

21. Așadar, consecințele unei asemenea abordări netransparente și discreționare vor produce ecouri negative ulterior intrării în vigoare a legii în forma modificată.

III. Aspecte prelabile privind încălcarea libertății economice, afectarea industriei și nesocotirea trăsăturilor constituționale fundamentale ale economiei naționale (art. 45 și art. 135 din Constituție). Aspecte privind distorsionarea mediului concurențial.

22. În analiza încălcărilor Constituției pe care legiuitorul român le-a săvârșit prin elaborarea Proiectului de modificare a Legii nr. 77/2016 cu privire la principiul constituțional ce garantează accesul liber al persoanei la o activitate economică trebuie să plecăm de la considerentele reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa⁸: „*principiul libertății economice, garantat la nivel constituțional în anul 2003, odată cu revizuirea Constituției, constituie împreună cu libera inițiativă fundamentul economiei de piață, având un conținut normativ complex, care privește atât începerea unei activități economice, cât și desfășurarea acesteia într-un mediu concurențial nedistorsionat de bariere legale discriminatorii și*

⁴ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 494/2012.

⁵ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 363/2015; Decizia Curții Constituționale nr. 1/2012; Decizia Curții Constituționale nr. 492/2012.

⁶ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 26/2012.

⁷ „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

⁸ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 768/2014.

practici anticoncurențiale, abuzive și neloiale. În considerarea specificului economiei de piață, rolul statului este limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limite impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanțial drepturile”.

23. În cazul de față pot fi identificate argumente evidente în sensul că legiuitorul a adoptat norme prin care distorsionează în mod nejustificat piața.

24. Având în vedere faptul că modificările preconizate sunt susceptibile să distorsioneze mediul concurențial prin instituirea unui **monopol legal**, era oportună și necesară solicitarea unei opinii avizate din partea Consiliului Concurenței, spre a transmite inclusiv recomandări în sensul adoptării unor măsuri adecvate pentru remedierea disfuncționalităților constatate (e.g., consecința gravă a eliminării jucătorilor existenți care nu îndeplinesc condiția privind componența acționariatului și, respectiv, introducerea unor bariere la intrarea pe piață în ceea ce îi privește pe potențialii noi investitori în domeniul farmaciilor veterinare). Mai precis, Proiectul urmărește instituirea unui monopol legal în ceea ce privește comercializarea cu amănuntul a produselor medicinale veterinare.

25. Nu în ultimul rând, modificările preconizate, în măsura în care acestea vor produce efect imediat, vor genera efecte vădit prejudiciabile asupra întregii economii și industriei naționale. Într-adevăr, alinierea la exigențele dreptului european presupune anumite modificări la nivelul legislației naționale, însă nu trebuie aplicat un model abstract și utopic cu ignorarea particularităților economiei românești, având în vedere configurarea industriei naționale (e.g., ponderea foarte mare pe care o au gospodăriile mici) și contextul social actual. Așa cum menționez, adoptarea Proiectului de lege în forma sa actuală conduce la dispariția cu efect imediat a unui număr mare de farmacii veterinare care nu îndeplinesc cerințele menționate; în cazul celor care ar reuși să îndeplinească respectivele condiții, aceștia nu se vor putea conforma în timp util, ținând cont de faptul că este vorba despre unități ce deserveșc un număr mare de gospodării, inclusiv în zonele rurale îndepărtate sau izolate. Pe lângă efectele negative generate de scăderea numărului de unități farmaceutice necesare, se adaugă și impactul social generate de pierderea locurilor de muncă (nu doar în ceea ce îi privește pe medicii veterinari care își desfășoară în prezent activitatea în calitate de salariați, ci și în ceea ce privește celelalte categorii de personal care își desfășoară activitatea în unitățile care ar urma să se închidă). O asemenea împrejurare este cu atât mai prejudiciabilă cu cât climatul social actual este în prezentat afectat de șocul generat de pandemia de COVID-19.

IV. Modificările privind structura acționariatului în cadrul unităților medicale veterinare determină o încălcare gravă a unor reglementări naționale și europene

26. După cum am menționat, prin prezentul Memoriu semnalăm doar câteva dintre motivele care impun reluarea procesului legislativ în legătură cu modificările indicate.

27. *Cu titlu prealabil*, învederăm faptul că o asemenea măsură ce vizează modificarea structurii acționariatului este vădit disproporționată pentru atingerea obiectivelor enunțate în Expunerea de motive, cât timp activitatea este și în prezent reglementată strict, fiind supusă unor condiții clare de autorizare și reglementare, desfășurându-se deja sub supravegherea și responsabilitatea unui medic veterinar supus tuturor obligațiilor legale și deontologice aferente

profesiei sale, profesie a cărei independență este garantată. Exercițarea unui control efectiv (prin activități de coordonare și verificare) asupra unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar de către medicii veterinari este posibilă și în ipoteza în care aceștia nu ar deține majoritatea capitalului unităților menționate. Coordonarea eficientă, în concordanță cu normele aplicabile în domeniu este posibilă și fără deținerea majorității capitalului social.

A. Încălcarea dreptului european și jurisprudenței obligatorii a Curții de Justiție Uniunii Europene

28. Prin introducerea cerinței ca medicul veterinar sau medicii veterinari asociați să dețină acționariatul majoritar, precum și majoritatea voturilor în cadrul adunării generale în cazul unităților medicale veterinare, se ajunge la situația în care, practic, sunt înlăturați complet operatorii economici neveterinari din poziția de a exercita o influență, fie și minimă asupra unor unități care sunt organizate inclusiv sub forma persoanelor juridice, societăți reglementate de Legea societăților nr. 31/1990.

29. Or chiar în art. 1 alin. (1) din Legea societăților se arată care este scopul constituirii unor asemenea persoane juridice: „În vederea desfășurării de activități cu scop lucrativ, persoanele fizice și persoanele juridice se pot asocia și pot constitui societăți cu personalitate juridică, cu respectarea dispozițiilor prezentei legi”.

30. Astfel, legiuitorul trebuie să asigure un just echilibru între interesul operatorilor economici neveterinari de a obține profit și independența de care trebuie să beneficieze medicii veterinari. Este evident că reglementarea preconizată **nu asigură un asemenea echilibru**.

31. În jurisprudența obligatorie a Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a statuat că obiectivul urmărit de legiuitor **nu poate justifica înlăturarea completă** a operatorilor economici neveterinari de la deținerea capitalului unităților menționate, atât timp cât este asigurată posibilitatea ca **medicii veterinari să poată exercita un control efectiv** asupra acestor unități, chiar și în ipoteza în care **medicii veterinari nu ar deține totalitatea** capitalului unităților menționate⁹. Chiar dacă reglementarea preconizată propune soluția ca operatorii neveterinari să dețină un rol minoritar în adoptarea deciziilor, rezultatul este practic echivalent cu înlăturarea lor completă.

32. Or Curtea de la Luxembourg a statuat extrem de clar că deși, în principiu, considerațiile care prevalează în domeniul medicamentelor de uz uman ar putea fi transpuse și în domeniul medicamentelor de uz veterinar, **marja de apreciere care trebuie recunoscută statelor membre în vederea asigurării calității serviciilor veterinare și a independenței medicilor veterinari 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**¹⁰. Concluziile Curții sunt valabile, *mutatis mutandis*, și pentru situația în care rolul operatorilor economici neveterinari rămâne practic unul formal.

⁹ C.J.U.E., hotărârea pronunțată în Cauza C-297/16, *Colegiul Medicilor Veterinari din România împotriva Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor*, par. 86 (<http://curia.europa.eu>).

¹⁰ Idem, par. 84.

33. Chiar dacă legiuitorul ar intenționa să adopte o prevedere prin care să garanteze administrarea unităților medicale veterinare în mod eficient, de către medici veterinari, reglementările unionale impun, în primul rând, ca normele interne să fie adecvate și să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmăresc.

34. Pe lângă faptul că nesocotește jurisprudența obligatorie a C.J.U.E., Proiectul de lege încalcă și cadrul juridic adoptat la nivelul Uniunii Europene. Astfel, Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne conține Capitolul III din Directiva 2006/123, care este intitulat „*Libertate de stabilire pentru prestatori*”, cuprinde o secțiune 2, intitulată „*Cerințe interzise sau supuse evaluării*”, în care figurează articolele 14 și 15. Articolul 15 din directivă, intitulat „*Cerințe care trebuie evaluate*”, prevede că: „(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*”. De asemenea, potrivit alin. (3): „Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții: (...) (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*”.

35. Este evident că în ceea ce privește Proiectul de lege, statul român nu a respectat exigențele alin. (1) al art. 15 din Directivă¹¹, respectiv nu a examinat dacă în cadrul sistemului său de drept se impune cerința referitoare la deținerea capitalului unei societăți, și mai mult decât atât nu s-a asigurat că o asemenea cerință este compatibilă cu condiția proporționalității, expres stabilită la art. (3), întrucât expunerea de motive a actului normativ nu face referire nici la inițierea și nici la rezultatele unei asemenea analize.

B. Încălcarea principiilor previzibilității și neretroactivității

36. Pe lângă argumentele deja expuse anterior, învederăm faptul că încălcarea principiului neretroactivității și al previzibilității legii prin adoptarea legii în forma actuală este evidentă și în lumina unei decizii a Curții Constituționale¹² prin care Curtea a fost chemată să verifice constituționalitatea unor dispoziții legale prin care legiuitorul intervenea în cadrul unor contracte civile, atât prin limitarea duratei acestora, cât și prin obligarea la modificarea acestora conform cerințelor impuse de legea nouă. Curtea a reținut că „*prin aplicarea imediată a noului act normativ operatorii de publicitate care, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare, au obținut eliberarea unei autorizații referitoare la amplasarea unui mijloc de publicitate și au încheiat contracte cu beneficiarii mijloacelor de publicitate sunt puși în fața unei situații legislative noi, fiindu-le impuse condiții și efecte pe care nu le-au avut și nici nu le-ar fi putut avea în vedere la momentul încheierii contractelor. Regulile prevăzute de dispozițiile legii noi nu erau reglementate în trecut, iar noile reguli, pentru a fi în acord cu Legea*

¹¹ Potrivit textului european citat: „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”.

¹² A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 26/2012.

fundamentală, ar trebui aplicate numai pentru viitor, pentru a răspunde exigențelor constituționale referitoare la neretroactivitatea legii și inclusiv exigențelor statului de drept”.

37. Din această perspectivă, o importanță deosebită o are înțelegerea sensului noțiunii de „efecte viitoare ale unor situații juridice trecute”. După cum am menționat și anterior, Curtea Constituțională a utilizat noțiunea de *situație juridică* într-o accepțiune foarte largă, considerând că pot fi catalogate ca situații juridice inclusiv actele juridice, nu doar faptele juridice *stricto sensu*. Noțiunea de *efect viitor* are la rândul său un înțeles foarte larg.

38. Astfel, o altă critică privind amendamentele în discuție apare sub aspectul aplicării legii în timp, întrucât prin modificarea condițiilor referitoare la acționariat raportat la cele avute în vedere la momentul înființării operatorilor economici, se ajunge inclusiv la încălcarea principiului neretroactivității legii civile.

C. Încălcarea dreptului de proprietate

39. Conform dispozițiilor art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție, dreptul de proprietate este garantat, proprietatea privată fiind ocrotită în mod egal de lege indiferent de titular.

40. Subliniem în acest sens faptul că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a interpretat noțiunea de „*bun*” într-o manieră extensivă¹³, pentru a asigura o protecție eficace a dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Având o semnificație autonomă, noțiunea de „*bun*” este independentă de calificările formale din dreptul intern, esențial fiind să se determine dacă circumstanțele unei cauze, private global, pot să-l facă pe reclamant titularul unui interes substanțial protejat de art. 1. Astfel, noțiunea de bun nu se rezumă doar la bunurile corporale, ci includ orice valoare economică, chiar și valorile economice incorporale, **incluzând acțiunile societăților.**

41. În ceea ce privește acțiunile societăților comerciale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reluat raționamentul Comisiei din deciziile date pe durata cât a funcționat¹⁴ și a statuat în mod clar că acțiunile reprezintă, indiscutabil, bunuri în sensul Protocolului adițional¹⁵.

42. Mai mult decât atât, **conform jurisprudenței Curții EDO, acțiunile sunt „lucruri complexe”. Caracterul complex se traduce prin (i) valoarea acțiunilor și (ii) drepturile societare conferite acționarilor, deopotrivă patrimoniale și nepatrimoniale.**

43. În ceea ce privește valoarea economică a acțiunilor, Curtea a explicat că acțiunile certifică faptul că deținătorul lor posedă o parte din capitalul social.

¹³ A se vedea Curtea EDO, hotărârea din 23 februarie 1995, *Gasus Dossier-und Fördertechnik GmbH c/Pays-Bas*, cererea nr. 15375/89; Curtea EDO, hotărârea din 30 noiembrie 2004, *Oneryildiz c/Turcia*, cererea nr. 26129/95, § 121.

¹⁴ Comisia europeană a drepturilor omului a alcătuit, alături de Curtea EDO, sistemul jurisdicțional instituit de Convenția EDO. Aceasta a funcționat în perioada iulie 1954 – octombrie 1999. A se vedea deciziile Comis. EDO, 26 mai 1967, *X c/Regatul-Unit*, cererea nr. 3039/67; Comis. EDO, 11 decembrie 1986, *S. și T. c/Suedia*, cererea nr. 11189/84.

¹⁵ Curtea EDO, 25 iulie 2002, *Sovtransavto Holding c/Ucraina*, cererea nr. 48553/99; Curtea EDO, *Olczak c/Polonia*, cererea nr. 30417/96, § 60.

44. Trebuie făcută distincția dintre dreptul de proprietate ce poartă asupra titlului mobilier în sine – titlul care materializează creanța (ceea ce nu face obiectul prezentării) și dreptul de creanță indirect asupra activelor.

45. În ceea ce privește drepturile societare conferite acționarilor, acestea sunt justificate de aporturile acestora la momentul constituirii societății. Este astfel vorba despre un **drept de creanță complex** care înglobează mai multe drepturi, printre care: dreptul de a încasa dividendele viitoare, drepturi preferențiale de subscriere (la emisiunea de noi acțiuni prin aport în numerar) sau de atribuire (la încorporarea rezervelor), dreptul la un dividend prioritar (uneori în schimbul dreptului de vot) etc.

46. La aceste drepturi patrimoniale se adaugă **prerogative nepatrimoniale**, Curtea EDO insistând asupra dreptului acționarilor de a participa la funcționarea societății (dreptul de a participa la adunări, dreptul de primi informații privind activitatea societății etc.) și de a **influența și controla activitatea acesteia, precum și asupra dreptului de vot. Suprimarea dreptului de vot ca urmare a unor împrejurări precum cele preconizate prin modificările propuse prin Proiectul de lege reprezintă o ingerință adusă dreptului de proprietate (ex. foștii acționari majoritar sunt nevoiți să-și cedeze acțiunile, devenind minoritari și nemaifiind împlinite condițiile pentru a-și exercita dreptul de vot).**

47. În acest sens, **persoanele având calitatea de acționar în cadrul unei societăți care intră sub incidența modificării preconizate dispun de un bun actual în sensul autonom al art. 1 din Protocol nr. 1.**

48. Sfera materială de aplicare a art. 44 din Constituție trebuie interpretată, la rândul său, în **mod extensiv**, în acord cu art. 1 din Protocolul adițional¹⁶ și jurisprudența Curții EDO. Prin transpunerea jurisprudenței Curții EDO în dreptul privat român, **se bucură de protecția oferită de art. 44 din Constituție „toate drepturile reale principale și accesorii”**¹⁷, prin urmare și drepturile acționarilor care sunt practic forțați, prin efectul Proiectului de lege, să renunțe la beneficiile care decurg din calitatea lor actuală.

49. Limitarea exercitării dreptului de proprietate trebuie să fie realizată în **anumite limite și numai cu respectarea unor cerințe expres stabilite de lege**, prin raportare și la jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Esențial este ca **limitele aduse dreptului de proprietate să nu afecteze însăși substanța dreptului**¹⁸.

50. Se produce astfel, o ingerință în dreptul de proprietate tradusă printr-o formă de expropriere *de facto*¹⁹, *ce creează dezechilibre între particulari*, fără însă a institui garanții

¹⁶ A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu (Coordonatori), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 431.

¹⁷ A se vedea C. Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului*, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 972;

¹⁸ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 469/2011.

¹⁹ fără a fi definită în mod expres de Curte, noțiunea de „privare de proprietate” implică atât exproprierea formală, cât și „exproprierea de fapt”. Curtea EDO, 24 iunie 1993, *Papamichalopoulos et alții c/ Grecia*, cererea nr. 14556/89. Ceea ce distinge în mod normal o expropriere formală de altă ingerință este existența, în lege, a unui scop declarat de expropriere, a unui organism însărcinat cu exproprierea și un sistem de indemnizare pentru cei lezați (a se vedea Comis. EDO, 1 dec. 1985, *Svenska Managementgruppen AB c/Suedia*, cererea nr. 11036/84).

procedurale și substanțiale adecvate, astfel încât ingerința să fie una conformă art. 1 din Protocolul nr. 1 și art. 44 din Constituția României.

51. În absența unei exproprieri formale (care implică un transfer propriu-zis de proprietate), Curtea consideră că trebuie să privească dincolo de aparențe și să analizeze circumstanțele concrete din situația litigioasă, întrucât Convenția vizează protejarea unor drepturi efective²⁰. Mai precis, Curtea va analiza care sunt efectele concrete, dacă nu cumva aceste efecte se concretizează într-o diminuare a disponibilității bunurilor în discuție, o imposibilitate sau o restrângere a exercițiului prerogativelor titularului bunului. Or prin modificările preconizate, se aduce o atingere substanței dreptului de proprietate al acționarilor care, în lumina Proiectului de lege, nu ar mai îndeplini condițiile legale pentru a fi acționari majoritari, dreptul de proprietate al acestora devenind unul precar.

52. Astfel, prin raportare la dispozițiile art. 1 din Protocolul adițional la Convenție, pentru a nu reprezenta o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1, se impune respectarea unor condiții cumulative, după cum urmează:

- ingerința trebuie să fie prevăzută de lege (**lege care, la rândul ei, trebuie să îndeplinească o serie de condiții de calitate, precum accesibilitatea, previzibilitatea și existența unor garanții împotriva arbitrariului**);
- ingerința trebuie să urmărească un **scop legitim**;
- ingerința trebuie să fie **proporțională cu scopul urmărit**.

53. În jurisprudența Curții EDO s-a statuat în mod constant și ferm faptul că orice atingere adusă dreptului de proprietate, indiferent de forma ingerinței (privare de proprietate în sens tradițional ori **o atingere adusă substanței dreptului**²¹, prin privarea proprietarului de prerogativele conferite de dreptul său) **trebuie să fie supusă unui test al proporționalității**. În alți termeni, Curtea impune existența unui „*just echilibru*”²² între drepturile și interesele legitime în discuție, care trebuie analizate în concret, ținându-se seama de toate circumstanțele relevante ale speței.

54. Deși art. 1 nu prevede în mod expres, Curtea a supus atingerile aduse substanței dreptului de proprietate unei exigențe generale de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit²³; condiția existenței unui just echilibru nu este respectată prin modificările preconizate. Pentru a fi validă din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 1, orice naționalizare sau expropriere trebuie să se facă cu acordarea unei despăgubiri juste și echitabile.

55. Totodată, Curtea a statuat în mod expres faptul că o persoană juridică este susceptibilă de a suferi și prejudicii morale pentru care are dreptul la reparație. Prejudiciul moral poate consta în incertitudinea în luarea deciziilor și planificarea activității societății, tulburări cauzate gestiunii, afectarea notorietății mărcii, tulburarea relațiilor cu potențialii investitori etc.)²⁴. Asemenea prejudicii morale sunt susceptibile să

²⁰ Curtea EDO, 21 februarie 1986, *James și alții c/Royaume Uni*, cererea nr. 8793/79, §54.

²¹ Curtea EDO, 23 septembrie 1982, *Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei*, cererile nr. 7151/75 și 7152/75; Curtea EDO, 29 septembrie 1987, *Poiss împotriva Austriei*, cererea nr. 9816/82.

²² Curtea EDO, 23 sept. 1982, *Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei*, cererile reunite nr. 7151/75, 7152/75, §§69-73.

²³ Curtea EDO, 21 februarie 1986, *James și alții c/Royaume Uni*, cererea nr. 8793/79, §50.

²⁴ Curtea EDO, 2 octombrie 2003, *Sovtransavto Holding c/Ukraine*, cererea nr. 48553/99, §§80 – 81.

se producă și ca urmare a adoptării Proiectului de lege în forma actuală, cât timp transpunerea imediată a propunerilor din Proiectul de lege ar duce la blocaje severe în activitatea operatorilor economici, conformarea la noile rigori într-un termen atât de scurt, dată fiind și lipsa de transparență a procesului legislativ ce a stat la baza Proiectului de lege, generând o sarcină excesivă și disproporționată pentru mulți operatori economici.

56. Nu în ultimul rând, încălcarea dreptului de proprietate al unor acționari de naționalitate străină poate determina inițierea unor arbitraje internaționale pentru protejarea investițiilor părților afectate (de exemplu sub auspiciile UNCITRAL, ICSID) în urma cărora statul român ar putea fi obligat la acoperirea prejudiciilor generate de adoptarea actului normativ, în cazul în care acționarul provine dintr-un stat cu care România a încheiat un tratat bilateral de protejare a investițiilor străine. Tendința curentă în arbitrajul investițional este aceea de a găsi un echilibru între dreptul de a reglementa al statului gazdă și protejarea drepturilor investitorilor.

57. După cum a statuat tribunalul arbitral în cauza LG & E, „*măsurile adoptate în interes public trebuie acceptate fără a atrage în vreun fel răspunderea statului, cu excepția cazului în care acțiunea statului este în mod manifest disproporționată în raport cu nevoia căreia i se adresează*”²⁵.

58. De asemenea, în cauza *Philips Petroleum c. Republicii Islamice a Iranului*, Tribunalul a reținut că exproprierea de către stat a proprietății unui străin **atrage răspunderea statului sub imperiul dreptului internațional public și obligația de a oferi compensație**, indiferent dacă exproprierea este formală sau de fapt, sau dacă obiectul proprietății este tangibil, cum ar fi un teren sau o fabrică, ori intangibil, ca de exemplu drepturile contractuale sau drepturile de proprietate intelectuală²⁶.

59. Pentru toate aceste argumente, vă învederăm faptul că modificările de la art. I pct. 12 din Proiectul de lege, **prin modul în care operează și efectele pe care aceste modificări le produc, aduc o ingerință nepermisă dreptului de proprietate.**

D. Încălcarea principiului de drept european al protecției încrederii legitime, din perspectiva libertății de stabilire și a liberei circulații a capitalurilor

60. Pe lângă încălcarea dreptului de proprietate al asociațiilor sau acționarilor, în cazul investițiilor deja realizate de operatorii economici neveterinari (în contextul în care intervine cu caracter retroactiv o interdicție), modificările propuse conduc și la o încălcare a drepturilor fundamentale prevăzute de Tratatul pentru Funcționarea U.E. (dreptul de stabilire și libera circulație a capitalurilor), inclusiv din perspectiva principiului protecției încrederii legitime.

61. Astfel, sunt relevante următoarele prevederi ale Tratatului pentru Funcționarea Uniunii Europene:

- art. 49 alin. (2): „*Libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și, în special, a societăților în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf, în condițiile definite*

²⁵ Hotărârea pronunțată în cauza LG & E, para. 195.

²⁶ Parag. 76.

pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile”.

- art. 63 alin. (1): „În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, **sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe**”.

62. Libertatea de stabilire are ca scop să permită unui resortisant al Uniunii să participe, în mod stabil și continuu, la viața economică a unui alt stat membru decât statul său membru de origine și să beneficieze de aceasta exercitând în mod efectiv în statul membru gazdă o activitate economică printr-o instalare stabilă și pe o perioadă nedeterminată²⁷.

63. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a pronunțat mai multe decizii relevante în această materie, a căror aplicare obligatorie se impune și de către legiuitor:

- „Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că noțiunea de «restricție» în sensul articolului 49 TFUE privește în special măsurile care, **chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, sunt susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire**”²⁸.

- „Trebuie reamintit că aplicarea libertăților fundamentale în domeniul impozitării prezintă anumite caracteristici specifice. Astfel, **în alte domenii decât cel fiscal, jurisprudența Curții demonstrează că, pentru a stabili existența unei restricții, este suficient ca o măsură să fie susceptibilă să interzică, să îngreuneze ori să facă mai puțin atractivă exercitarea unei libertăți fundamentale. Prin urmare, o restricție poate lua forma unei măsuri cu caracter general**”²⁹.

- „În plus, astfel cum reiese dintr-o **jurisprudență constantă**, măsurile interzise prin articolul 63 alineatul (1) TFUE, ca restricții privind circulația capitalurilor, **le includ, printre altele, pe cele de natură să îi descurajeze pe nerezidenți să facă investiții într-un stat membru**”³⁰.

64. Conform T.F.U.E., o restricție este orice măsură aplicabilă fără distincție care este de natură să interzică, să împiedice sau să submineze atractivitatea exercitării uneia dintre libertățile fundamentale, chiar dacă face acest lucru în mod indirect și potențial. Restricțiile sunt interzise, cu excepția cazului în care sunt justificate în mod corespunzător și sunt în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii și cu drepturile fundamentale³¹, chiar dacă sunt cu aplicabilitate redusă sau de importanță minoră³². **Comisia**

²⁷ A se vedea în acest sens în special hotărârea pronunțată în cauza *Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, parag. 53 și 54, precum și jurisprudența citată; hotărârea din 23 februarie 2016, pronunțată în cauza *Comisia/Ungaria*, C-179/14, EU:C:2016:108, parag. 148 și jurisprudența citată.

²⁸ AGET Iraklis, parag. 48. A se vedea în special hotărârea din 21 aprilie 2005, pronunțată în cauza *Comisia/Grecia*, C-140/03, EU:C:2005:242, parag. 27 și hotărârea din 21 octombrie 2010, pronunțată în cauza *Idryma Typou*, C-81/09, EU:C:2010:622, parag. 54.

²⁹ Concluziile A.G. Gerard Hogan prezentate la 28 noiembrie 2019, în cauza C-565/18, *Societe Generale S.A.*, parag. 34.

³⁰ SEGRO, parag. 65. A se vedea și jurisprudența citată aici: hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în cauza *Festersen*, C 370/05, EU:C:2007:59, parag. 24 și jurisprudența citată, precum și hotărârea din 1 octombrie 2009, pronunțată în cauza *Woningstichting Sint Servatius*, C 567/07, EU:C:2009:593, parag. 21.

³¹ Hotărârea pronunțată în cauza C-492/14 *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2016:732, parag. 96-97.

Europeană a scos în evidență faptul că toate restricțiile trebuie să fie conforme cu principiile generale ale dreptului Uniunii.

65. Orice măsuri naționale adoptate de un stat membru care intră sub incidența dreptului Uniunii și care afectează drepturile investitorilor din Uniunea Europeană trebuie să respecte principiile generale aplicabile ale dreptului Uniunii, care pot fi specificate în continuare în legislația unională³³. **Obstacolele** ce stau în calea exercitării libertăților fundamentale din cadrul Uniunii Europene pot să provină atât **dintr-o dispoziție cu caracter legislativ**, un act administrativ, o hotărâre judecătorească și, mai mult decât atât, inclusiv ca urmare a acțiunii unor persoane de drept privat. Așadar, **o restricție poate fi orice măsură luată de statul membru, de natură să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății, indiferent dacă această măsură are caracter discriminatoriu sau nu.**

66. În cauza *Global Starnet*³⁴, Consiliul de Stat din Italia a solicitat C.J.U.E. să stabilească dacă **art. 26, 49, 53 și 63 din TFUE**, art. 16 din Carta drepturilor fundamentale, precum și **principiul protecției încrederii legitime** trebuie interpretate în sensul că **se opun unei reglementări naționale care impune unor persoane care erau deja concesionare în sectorul gestionării online a jocurilor autorizare de lege condiții noi de exercitare a activității lor prin intermediul unui act adițional la contractul existent.** În speță, printr-o modificare legislativă, erau impuse șase noi condiții pentru exercitarea activității. Curtea a statuat că în speță există o restricție deoarece noile condiții referitoare la exercitarea activității concesionarilor existenți deja în Italia, „*pot face mai puțin atractivă sau chiar imposibilă exercitarea libertăților garantate de articolele 49 și 56 TFUE, în măsura în care aceste condiții pot împiedica rentabilizarea investiției lor*”³⁵ (investiția respectivilor agenți economici). Așadar, **constituie o restricție în înțelesul jurisprudenței C.J.U.E. inclusiv o modificare legislativă care transformă o investiție într-una nerentabilă.**

67. După ce a stabilit existența unei restricții, Curtea stabilit cu titlu de principiu următoarele: „*Pe de altă parte, trebuie amintit că, atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare de natură să constituie un obstacol în calea exercitării libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor, această justificare trebuie interpretată și în lumina principiilor generale ale dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate de acum de Carta drepturilor fundamentale. Astfel, reglementarea națională în cauză nu va putea beneficia de o justificare prevăzută decât dacă este conformă atât cu principiile menționate, cât și cu drepturile menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington Hungary și alții*, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 74 precum și jurisprudența citată)*”³⁶.

68. În ceea ce privește standardul impus de C.J.U.E. pentru verificarea respectării principiului protecției încrederii legitime, în hotărârea pronunțată în cauza *Global Starnet*, C.J.U.E. a stabilit și modalitatea în care instanțele naționale trebuie să analizeze principiul protecției încrederii legitime:

³² Hotărârea pronunțată în cauza C-315/13 *De Clercq*, ECLI:EU:C:2014:2408, parag. 61.

³³ În acest sens, a se vedea hotărârea pronunțată în cauza C-17/03 *VEMW*, ECLI:EU:C:2005:362, parag. 57 și urm. Prezintă, de asemenea, relevanță în acest context, hotărârea pronunțată în cauza C-195/12 *Industrie du bois*, ECLI:EU:C:2013:598.

³⁴ Hotărârea din 20 decembrie 2017, pronunțată în cauza C-322/16, *Global Starnet*.

³⁵ *Global Starnet*, parag. 36.

³⁶ *Global Starnet*, parag. 44.

- „Trebuie să se sublinieze că principiul securității juridice, care îl are drept corolar pe cel al protecției încrederii legitime, impune în special ca normele de drept să fie clare și precise, iar efectele lor să fie previzibile, mai ales atunci când pot produce consecințe defavorabile pentru persoanele fizice și pentru întreprinderi (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 77, precum și jurisprudența citată)”³⁷.

69. Curtea a statuat că un operator economic nu se poate baza pe lipsa totală a oricărei modificări legislative, dar operatorul poate „pune în discuție **numai modalitățile de aplicare a unei astfel de modificări**”. (...) În această privință, **trebuie să se observe că îi incumbă legiuitorului național obligația de a prevedea o perioadă tranzitorie suficient de lungă pentru a le permite operatorilor economici să se adapteze sau un sistem de compensare rezonabil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 85, precum și jurisprudența citată)**³⁸.

70. Ținând seama de principiile menționate anterior, este evident că suprimarea unor drepturi ale operatorilor economici neveterinari intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii Europene, iar forma actuală a proiectului nesocotește dispozițiile din TFUE indicate în paragrafele anterioare.

V. Cerința prezenței medicului veterinar pe toată durata programului de lucru cu publicul, inclusiv în unitățile farmaceutice veterinare pentru comercializarea cu amănuntul și cerința ca administrarea produselor medicinale să fie realizată doar de către medicul veterinar încalcă mai multe reglementări europene și sunt imposibil de transpus în practică într-un termen scurt

71. Prin reglementarea obligației ca medicul veterinar să fie prezent pe toată durata programului de lucru cu publicul, inclusiv în unitățile farmaceutice veterinare pentru comercializarea cu amănuntul, devin aplicabile dispozițiile art. 15 alin. (2) lit. d) din Directiva 2006/123, întrucât o asemenea reglementare conferă medicilor veterinari un monopol legal asupra comercializării produselor în cauză.

72. Astfel, statul român ar fi trebuit să analizeze dacă o asemenea reglementare condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de altele cerințe decât cele care privesc domeniul reglementat de Directiva 2005/36/CE sau prevăzute în alte instrumente unionale, care rezervă accesul la activitatea de servicii în cauză pentru anumiți prestatori în temeiul specificului activității.

73. În primul rând, niciuna dintre normele din Directiva 2005/36 nu justifică instituirea unui tratament exclusiv. Art. 38 alin. (3) din Directiva 2005/36 **doar armonizează cerințele privind formarea ca medic veterinar și, în particular, cunoștințele pe care acești profesioniști trebuie să le posede**³⁹. Însă aceasta nu limitează în beneficiul medicului

³⁷ Global Starnet, parag. 46.

³⁸ Global Starnet, parag. 48.

³⁹ Textul citat prevede că: „Formarea de medic veterinar garantează că persoana în cauză a dobândit următoarele cunoștințe și competențe: (a) cunoștințe corespunzătoare despre științele pe care se bazează activitățile de medic veterinar; (b) cunoștințe corespunzătoare despre structura și funcțiile animalelor sănătoase,

veterinar activitatea de vânzare a produselor veterinare, astfel încât prezența permanentă a acestuia în sediul unității de comercializare este în mod evident excesivă.

74. În al doilea rând, deși articolul 66 din Directiva 2001/82 impune statelor membre să ia toate măsurile corespunzătoare pentru a se asigura că vânzarea cu amănuntul a produselor medicamentoase veterinare este efectuată numai de către persoane autorizate de legislația statului membru în cauză să desfășoare asemenea activități, **această dispoziție nu precizează că aceste persoane pot fi numai medici veterinari.**

75. În plus, faptul că articolul 67 din Directiva 2001/82 se referă la norme naționale mai severe cu privire la eliberarea de produse medicamentoase veterinare este lipsit de importanță. Astfel, această dispoziție se referă la achiziționarea de către utilizatorul final a acestor produse, **iar nu la competența de a limita în favoarea medicului veterinar activitatea în cauză.**

76. Prin urmare, concluzionăm că propunerea de modificare în discuție reprezintă o cerință care ar fi trebuit evaluată de legiuitor în temeiul art. 15 alin. (2) lit. (d) din Directiva 2006/123, pentru a analiza dacă cerința respectivă îndeplinește condițiile enumerate la art. 15 alin. (3) din această directivă, respectiv condiția nediscriminării, a **necesității**, respectiv a **proporționalității**, ceea ce în cazul Proiectului de lege nu s-a întâmplat.

77. În orice caz, nu rezultă nici din expunerea de motive și nici din avizele emise în procesul de adoptare a Proiectului, dacă reglementarea preconizată depășește ceea ce este necesar în vederea protejării sănătății publice și dacă aceasta poate fi înlocuită cu alte măsuri, mai puțin restrictive, care pot determina același rezultat. Este cert că cerința analizată este disproporționată.

78. Independent de aceasta, nu este absolut necesar ca un medic veterinar să aibă dreptul exclusiv de a comercializa produsele în cauză, precum și competența exclusivă de a le prescrie. În special, nu este exclus ca alte persoane calificate corespunzător să poată, de asemenea, să fie autorizate să comercializeze produsele în cauză, cum ar fi farmaciștii sau alte persoane cu un nivel ridicat de formare profesională în domeniul farmaceutic. Chiar dacă este adevărat că profesia de farmacist veterinar nu este reglementată în România și în conformitate cu programul de studii pe care medicii veterinari sunt obligați să îl urmeze în temeiul articolului 38 alin. (1) din Directiva 2005/36, astfel cum se precizează la punctul 5.4.1 din anexa V la aceasta, medicii veterinari urmează o formare profesională în domeniul farmaciei și, prin urmare, au competențele necesare pentru comercializarea produselor în cauză, inițiatorul nu explicat în niciun moment modul în care respectiva formare diferențiază medicii veterinari de farmaciștii „obișnuiți” care au, de asemenea, studii în domeniul farmaciei.

creșterea lor, reproducerea lor, igiena lor în general, precum și alimentația lor, inclusiv tehnologia utilizată la fabricarea și conservarea alimentelor corespunzătoare nevoilor lor; (c) cunoștințe corespunzătoare în domeniul comportamentului și protecției animalelor; (d) cunoștințe corespunzătoare despre cauzele, natura, desfășurarea, efectele, diagnosticarea și tratamentul bolilor animale, indiferent dacă sunt tratate individual sau în grup; printre acestea, o cunoaștere specială a bolilor transmisibile la om; (e) cunoștințe corespunzătoare despre medicina preventivă; (f) cunoștințe corespunzătoare despre igiena și tehnologia utilizată pentru obținerea, fabricarea și punerea în circulație a hranei pentru animale sau a alimentelor de origine animală destinate consumului uman; (g) cunoștințe corespunzătoare despre actele cu putere de lege și actele administrative privind domeniile menționate anterior; (h) experiență clinică și practică corespunzătoare, sub o supraveghere corespunzătoare”.

79. Pentru asigurarea justului echilibru la care am făcut referire, legiuitorul poate să opteze pentru reglementarea profesiei de medic farmacist veterinar, însă este necesar ca o asemenea reglementare să nu propună standarde mai înalte decât pentru farmacia umană, așa cum se întâmplă de altfel cu Proiectul de modificare analizat.

80. În ceea ce privește cerința ca administrarea produselor medicinale să fie realizată doar de către medicul veterinar, numărul medicilor veterinari care îndeplinesc condițiile propuse prin Proiect este insuficient pentru a asigura îndeplinirea atribuțiilor exclusive care le-ar reveni la nivelul întregii țări.

81. După cum am precizat anterior, adoptarea Proiectului în actuala formă ar conduce la închiderea imediată a numeroase farmacii veterinare care nu sunt deținute de medici veterinari, dar în care desfășoară în prezent activitate salarizată medici veterinari alături de alte categorii de personal care deservește un număr foarte mare de gospodării, **inclusiv în zone rurale izolate sau foarte îndepărtate**. Pe lângă efectele negative ale lipsei unităților farmaceutice indispensabile, măsurile propuse ar conduce și la pierderea a nenumărate locuri de muncă.

82. Nu în ultimul rând, sănătatea animalelor ar fi pusă în pericol din cauza interzicerii administrării produselor medicinale veterinare de către proprietarii acestora sau de către personalul auxiliar, **cu toate că acestea îndeplinesc condiția de a fi fost prescrise de către un medic veterinar**.

Având în vedere toate argumentele prezentate în paragrafele anterioare, vă solicităm să dispuneți reluarea procesului legislativ în ceea ce privește aspectele care vor fi semnalate în cuprinsul prezentului document și care fac obiectul proiectului de lege, ținând cont de faptul că modificările preconizate încalcă mai multe dispoziții legale naționale și europene, fiind imperios necesar ca toți actorii din domeniu să fie implicați în adoptarea unei reglementări fundamentate și temeinice, în scopul protejării sănătății publice într-un mod adecvat, fără a se aduce atingere în mod nejustificat libertății economice, concurenței loiale, drepturilor și intereselor persoanelor și animalelor.

Cu deosebită considerație,

ASOCIAȚIA FARMACIILOR VETERINARE

Prin

Valeriu STOICA
PARTENER FONDATOR

STOICA & ASOCIAȚIA
SOCIETATE CIVILĂ DE AVOCAȚI

STOICA & Asociația
Societate civilă de avocați

