Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 28. února 2019 [1]

Věc C-377/17

Evropská komise
proti

Spolkové republice Německo

„Porušení – Služby na vnitřním trhu – Směrnice 2006/123 – Článek 15 – Sazby pro architekty a inženýry – Povinné sazby“

1. Projednávaná žaloba o nesplnění povinnosti podaná Komisí proti Spolkové republice Německo, která se týká minimálních a maximálních sazeb za služby poskytované architekty a inženýry v Německu, poskytne Soudnímu dvoru příležitost objasnit, do jaké míry harmonizuje čl. 15 odst. 2 směrnice č. 2006/123/ES [2] určitá omezení svobody usazování, a rozhodnout o kritériu přiměřenosti stanoveném v čl. 15 odst. 3 směrnice č. 2006/123.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

2. Článek 2 směrnice 2006/123 je nadepsán „Oblast působnosti“. Podle jeho prvního odstavce se směrnice „vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě“.

3. Kapitola III (články 9 až 15) směrnice je věnována svobodě usazování pro poskytovatele služeb. Oddíl 2 této kapitoly (články 14 a 15) se zabývá požadavky, které jsou zakázané nebo podléhají hodnocení.

4. Článek 15 uvedené směrnice, nadepsaný „Požadavky podléhající hodnocení“, uvádí mimo jiné následující:

„1. Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

2. Členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním kteréhokoliv z těchto nediskriminačních požadavků:

[…]

g) pevně stanovené minimální nebo maximální sazby, které poskytovatel musí dodržovat;

[…]

3. Členské státy prověří, zda požadavky uvedené v odstavci 2 splňují tyto podmínky:

a) nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;

b) nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

[…]“

B. Německé právo

5. Odměny pro architekty a inženýry jsou v Německu upraveny v nařízení spolkové vlády s názvem „Honorarordnung für Architekten und Ingenieure“ (Oficiální sazebník odměn za služby architektů a inženýrů) ze dne 10. července 2013 [3] (dále jen „HOAI“).

6. Ustanovení § 1 uvedeného nařízení definuje oblast působnosti a stanoví, že upravuje výpočet odměn za základní služby architektů a inženýrů se sídlem v Německu, pokud jde základní služby, na které se vztahuje uvedené nařízení.

7. Ustanovení § 3 HOAI uvádí ke službám a jejich poskytování následující:

„1. Odměny za základní služby v oblasti územního, projektového a technického plánování jsou závazně upraveny v části 2 až 4 tohoto nařízení. Úprava odměn za poradenské služby uvedené v příloze 1 není závazná.

2. Základní služby, které jsou obecně nezbytné pro řádné splnění zakázky, jsou uvedeny v profilech výkonů. Profily výkonů se člení na fáze poskytování služeb v souladu s ustanoveními částí 2 až 4.

3. Seznam zvláštních služeb, které jsou upraveny tímto nařízením, a profily služeb a jejich přílohy nejsou taxativní. Zvláštní služby mohou být také dohodnuty pro plány profilů služeb a fáze poskytování služeb, pod které nespadají, a to za předpokladu, že nepředstavují základní služby. Odměny za zvláštní služby lze dohodnout volně.

4. Vždy je třeba dbát na hospodárnost poskytované služby.“

3 – BGBl. I, s. 2276.

8. Podle § 7 HOAI nadepsaného „Dohoda o odměně“ platí, že:

„1) odměna se stanovuje na základě písemné dohody uzavřené smluvními stranami při přidělení zakázky, a to v rámci minimálních a maximálních částek stanovených tímto nařízením;

2) jestliže se stanovené uznatelné náklady nebo určená území nacházejí mimo stupnice stanovené v tabulkách odměn v HOAI, mohou být odměny dohodnuty volně;

3) minimální částky stanovené v HOAI mohou být ve výjimečných případech sníženy, a to na základě písemné dohody;

4) a maximální částky stanovené v HOAI mohou být překročeny pouze v případě mimořádných základních služeb nebo nezvykle dlouho trvajících služeb, a to na základě písemné dohody. V takovém případě nelze přihlížet k okolnostem, které již byly rozhodující pro zařazení do třídy odměn nebo zařazení v rámci minimálních a maximálních částek.“

9. Části 2 až 4 HOAI uvedené v § 3 odst. 1 HOAI obsahují podrobná ustanovení týkající se minimálních a maximálních částek za územní, projektové a technické plánování. Některá z uvedených ustanovení umožňují ve výjimečných případech snížení minimálních cen, a to v souladu s § 7 odst. 3 HOAI.

10. Z § 44 odst. 7 HOAI vyplývá, že pokud jsou náklady na plánovací práce na inženýrských stavbách, které mají velký rozsah na délku a staví se za stejných stavebních podmínek, nepřiměřené k vypočítaným odměnám, použije se § 7 odst. 3.

11. Ustanovení § 52 odst. 5 HOAI stanoví, že jestliže jsou náklady na plánovací práce na nosných konstrukcích inženýrských staveb, které mají velký rozsah na délku a staví se za stejných stavebních podmínek, nepřiměřené k vypočítaným odměnám, použije se § 7 odst. 3.

12. Ustanovení § 56 HOAI uvádí, že jestliže jsou náklady na plánovací práce na technické vybavení inženýrských staveb, které mají velký rozsah na délku a staví se za stejných stavebních podmínek, nepřiměřené k vypočítaným odměnám, použije se § 7 odst. 3.

II. Okolnosti sporu

A. Postup před zahájením soudního řízení

13. Po shromáždění odpovědí některých členských států na otázky týkající se vnitrostátních systémů povinných sazeb zahájila Komise řízení EU Pilot, v rámci kterého Spolková republika Německo předložila dne 10. března 2015 vyjádření, v němž zdůvodnila ustanovení o odměnách pro architekty a inženýry.

14. Ve výzvě ze dne 18. června 2015 Komise upozornila německé orgány, že ustanovení HOAI, která se týkají sazeb, mohou porušovat čl. 15 odst. 1, čl. 15 odst. 2 písm. g) a čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 a článek 49 SFEU.

15. Spolková republika Německo v odpovědi ze dne 22. září 2015 toto tvrzení odmítla. Podle uvedeného členského státu by předmětné nařízení neomezilo svobodu usazování a v každém případě by jakékoliv takové omezení bylo odůvodněné naléhavými důvody veřejného zájmu. V každém případě konstatovala, že případy výlučně vnitrostátní povahy spadají mimo oblast působnosti směrnice 2006/123.

16. Komise vydala dne 25. února 2016 odůvodněné stanovisko, v němž zopakovala své argumenty, které již uvedla ve výzvě, přičemž Spolková republika Německo v odpovědi ze dne 13. května 2016 odkázala na argumenty, které již uvedla v odpovědi na výzvu.

B. Řízení před Soudním dvorem

17. Protože Komise nepovažovala odpověď Spolkové republiky Německo ze dne 13. května 2016 za dostatečnou, rozhodla se podat projednávanou žalobu. Do kanceláře Soudního dvora byla podána dne 23. června 2017.

18. Návrhem podaným kanceláři Soudního dvora dne 5. října 2017 požádala maďarská vláda o vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu Spolkové republiky Německo. Rozhodnutím ze dne 7. listopadu 2017 předseda Soudního dvora uvedenému návrhu vyhověl.

19. Německá vláda, Komise, jakož i maďarská vláda přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 7. listopadu 2018.

III. Posouzení

A. Úvodní poznámky

1. Ke vztahu mezi článkem 15 směrnice 2006/123 a článkem 49 SFEU

20. Komise ve svých vyjádřeních důsledně uvádí článek 15 směrnice 2006/123 společně s článkem 49 SFEU. Není to potřebné a z níže uvedených důvodů tato ustanovení od sebe oddělím.

21. Směrnice 2006/123 představuje zvláštní formu harmonizace [4], protože normy neharmonizuje, ale spíše se snaží odstraňovat překážky bránící [5] ve svobodě usazování poskytovatelů služeb a svobodě poskytování služeb. Sleduje proto tutéž logiku „negativní integrace“ jako svobody zakotvené ve Smlouvě. Platí nicméně obecné zásady harmonizace.

22. V rámci působnosti směrnice 2006/123, jak je stanovena v článku 2, tudíž ustanovení směrnice představují *leges speciales* vůči ustanovením Smluv [6]. V důsledku toho platí, že jestliže předmět sporu spadá do působnosti směrnice 2006/123, pak není třeba zkoumat tento předmět z hlediska ustanovení Smlouvy [7].

23. Jsou to proto právě pravidla stanovená ve směrnici 2006/123, která představují právní rámec pro určení slučitelnosti HOAI se svobodou usazování podle uvedené směrnice.

4 – Již v minulosti jsem tvrdil, že pojmy „koordinace“, „sbližování“ a „harmonizace“ jsou používány ve Smlouvě zaměnitelně: viz mé stanovisko ve spojených věcech Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505, bod 52).

5 – Viz bod 5 odůvodnění směrnice 2006/123.

6 – Je třeba zdůraznit, že rozsah harmonizace je stanoven v článku 2 směrnice 2006/123. Směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě (viz odstavec 1 tohoto ustanovení), ledaže se jedná o činnosti uvedené v odstavci 2 uvedeného ustanovení. Rozsah harmonizace není vymezen zakázanými požadavky podle článku 14 uvedené směrnice nebo „podezřelými požadavky“ (podle terminologie Barnard, C., „Unravelling the services directive“, 45 *Common Market Law Review*, 2008, s. 323-396, na s. 357) podle článku 15 směrnice. Jinými slovy skutečnost, že se jedná o pevně stanovené minimální a maximální sazby, které musí poskytovatel dodržovat [viz čl. 15 odst. 2 písm. g)], nevypovídá nic o rozsahu harmonizace směrnice. Jak bude zřejmé z níže uvedeného, bude to spíše relevantní pro otázku existence omezení.

7 – Viz rozsudky ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 23 a následující); ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118); a ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 137).

24. Struktura článku 15 směrnice 2006/123 je podobná struktuře článku 49 SFEU, jak je vykládána Soudním dvorem v průběhu desetiletí. Článek 15 odst. 1, odst. 2 a odst. 3 písm. a) obsahují zákaz omezení svobody usazování, a to i v případě opatření použitelných bez rozlišení, tedy opatření, která se použijí z právního i skutkového hlediska stejným způsobem na všechny poskytovatele služeb a která nejsou diskriminační, ať již přímo či nepřímo, na základě státní příslušnosti [8]. Článek 15 odst. 3 písm. b) a písm. c) směrnice 2006/123 umožňuje přiměřené opodstatnění naléhavým důvodem obecného zájmu. Takové naléhavé důvody jsou vymezeny v čl. 4 bodě 8 směrnice 2006/123. Jejich výčet není taxativní, jelikož technologický, hospodářský, společenský nebo jiný vývoj může v průběhu času přinést nové naléhavé důvody [9].

25. Pro úplnost je třeba dodat [10], že přestože se článek 15 uvedené směrnice vztahuje na členské státy v podobě povinnosti provádět hodnocení, je přímo použitelný a jednotlivci se jej mohou dovolávat proti členským státům [11].

2. K čistě vnitrostátním situacím

26. Podstatná část vyjádření účastníků řízení se týká použitelnosti článku 15 směrnice 2006/123 na čistě vnitrostátní situace, to znamená situace, kdy jsou všechny skutkové okolnosti omezeny na jeden unijní členský stát.

27. Tato otázka byla zodpovězena Soudním dvorem v rozsudku ve věci X a Visser v tom smyslu, že „ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, která se týkají svobody usazování pro poskytovatele, musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí rovněž v situaci, v níž se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu [12]“.

28. Není tudíž třeba se danou otázkou v tomto stanovisku zabývat.

B. Omezení podle čl. 15 odst. 2 písm. g)

1. Argumentace účastníků řízení

a) Komise

29. Komise je toho názoru, že systém minimálních a maximálních cen podle HOAI brání novým poskytovatelům služeb z jiných členských států ve vstupu na trh, neboť jim jakožto poskytovatelům, pro které je těžší přilákat zákazníky, brání nabízet své služby za nižší ceny než ceny pevně stanovené v minimální sazbě pro poskytovatele se sídlem v Německu, nebo nabízet služby vyšší hodnoty za ceny vyšší, než jsou maximální sazby.

8 – Samozřejmě v rámci působnosti směrnice.

9 – Je třeba zdůraznit, že toto se vztahuje pouze na nediskriminační opatření na základě státní příslušnosti. Diskriminační požadavky založené přímo nebo nepřímo na státní příslušnosti jsou zakázány směrnicí 2006/123 *ipso facto* v čl. 14 odst. 1. Nelze je odůvodnit žádným způsobem: viz rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28).

10 – Je zřejmé, že otázka přímé použitelnosti není pro projednávanou věc rozhodující, jelikož se jedná o přímou žalobu Komise proti Spolkové republice Německo.

11 – Soudní dvůr skutečně začal používat článek 15 směrnice 2006/123 tímto způsobem, aniž se vůbec zabýval otázkou přímého účinku. Viz rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843). Viz také mé stanovisko ve věci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 28). Následně v rozsudku ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 130), Soudní dvůr výslovně uvedl, že článek 15 směrnice 2006/123 má přímý účinek.

12 – Viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110 a bod 3 výroku rozsudku). Viz také mé stanovisko ve spojených věcech X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, body 106 až118).

30. Komise se domnívá, že přestože je německý trh se službami architektů značně nasycený, taková skutečnost nemá žádný vliv na existenci omezení svobody usazování. V tomto ohledu tvrdí, že článek 15 směrnice 2006/123 neobsahuje žádný odkaz na situaci na trhu a že Soudní dvůr v rozsudku ve věci Cipolla a další [13] konstatoval, že stanovení minimálních odměn advokátů představuje omezení volného pohybu služeb, přestože se trh vyznačoval přítomností extrémně vysokého počtu zapsaných a aktivních advokátů.

31. Komise uvádí, že přestože HOAI nereguluje přístup na trh, nic to nemění na skutečnosti, že HOAI má vliv na motivaci nabízet služby na tomto trhu. V tomto ohledu Komise připomíná, že směrnice 2006/123 zaručuje nejen formální usazení, ale také skutečnou možnost přístupu na trh.

b) Spolková republika Německo

32. Spolková republika Německo je toho názoru, že HOAI neporušuje směrnici 2006/123, neboť na jedné straně stanovuje minimální a maximální odměny pouze za služby v oblasti plánování, což vysvětluje skutečností, že pokud jde o tyto služby, existuje konkrétní obecný zájem na zaručení jejich vysoké kvality, kdežto odměny za poradenské služby si mohou strany dohodnout volně. Na druhé straně HOAI upravuje řadu výjimečných situací a četné možnosti, jak se odchýlit od sazebníku, a to s cílem zajistit, aby bylo možné dohodnout přiměřenou odměnu v každém jednotlivém případě. Podle uvedeného členského státu proto v důsledku toho existuje vysoká míra flexibility, která umožňuje provozovatelům z jiných unijních členských států, aby vstoupili na německý trh za podmínek účinné hospodářské soutěže.

33. Spolková republika Německo připomíná, že pojem omezení zahrnuje opatření přijatá členským státem, která přestože jsou použitelná bez rozlišení, ovlivňují přístup podniků z jiných členských států na trh, a tudíž narušují obchod uvnitř Unie. Podle Spolkové republiky Německo z rozsudku ve věci Komise v. Itálie [14] vyplývá, že minimální a maximální odměny nepředstavují omezení, jestliže existující výjimky zabezpečují, že vždy musí být zaplacena přiměřená odměna. Uvedený členský stát dodává, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že tarify nepředstavují překážku, pokud je v dotčených právních předpisech zajištěna dostatečná úroveň flexibility.

2. Analýza

a) Požadavek pevně stanovených minimálních a maximálních sazeb představuje omezení

34. Podle čl. 15 odst. 2 písm. g) směrnice 2006/123 [15], který má zvláštní význam pro svobodná povolání [16], členské státy posoudí, zda jejich právní systém podmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon splněním nediskriminačního požadavku pevně stanovených minimálních nebo maximálních sazeb, které poskytovatel musí dodržovat.

35. Požadavek je definován v čl. 4 odst. 7 směrnice 2006/123 jako jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států [17].

13 – Rozsudek ze dne 5. prosince 2006 (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758).

14 – Rozsudek ze dne 28. dubna 2009 (C-518/06, EU:C:2009:270).

15 – Toto ustanovení má původ v rozsudku Soudního dvora ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758).

16 – Viz Schlachter, M./Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, článek 15, bod 23.

17 – Nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie. Pravidla stanovená v kolektivních smlouvách sjednaných sociálními partnery nejsou považována za požadavky ve smyslu směrnice 2006/123.

36. Článku 15 odst. 2 směrnice 2006/123, jak je vykládán Soudním dvorem [18], rozumím tak, že jakmile jsou podmínky uvedeného ustanovení splněny, existuje podle směrnice omezení a není třeba v tomto ohledu provádět další analýzu.

37. V projednávané věci sporná ustanovení HOAI, která stanovují za služby v oblasti plánování [19] minimální a maximální sazby (požadavek) [20], představují povinnosti [21] stanovené v právních předpisech členského státu [22], které podmiňují přístup k činnosti poskytování architektonických služeb [23] dodržováním tohoto požadavku. Nic nenasvědčuje tomu, že by nebyly nediskriminační [24].

38. Proto požadavek pevně stanovených minimálních nebo maximálních sazeb, který musí poskytovatel dodržovat, představuje omezení svobody usazování.

39. Avšak i podle klasického kritéria, které vyplývá z judikatury Soudního dvora týkající se svobody usazování podle článku 49 SFEU, je výsledkem existence omezení. Novému subjektu na trhu, který má zájem se usadit, je bráněno tak učinit.

40. V této souvislosti Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že vnitrostátní pravidla, která zakazují podnikům odchýlit se od minimálních sazeb stanovených vnitrostátními právními předpisy, zbavují podniky usazené v jiném členském státě možnosti, že budou účtováním nižších odměn, než jaké stanoví vnitrostátní zákonodárce, účinněji konkurovat podnikům trvale usazeným v dotyčném členském státě, disponujícím proto většími možnostmi udržet si klientelu než podniky usazené v jiném členském státě [25].

41. Soudní dvůr dále konstatoval, že systém předběžného schvalování sazeb pojistného (ze strany státu) v oblasti pojišťovnictví „může odradit pojišťovny se sídlem v jiném členském státě, než je členský stát, který takový systém zavedl, od otevření pobočky v uvedeném státě“ [26] a rozhodl o existenci omezení svobody usazování [27].

42. Kromě toho se hospodářská soutěž ze své podstaty řídí cenou. Je-li hospodářský subjekt zbaven možnosti snížit ceny, je zbaven prvku, který by mu umožnil být konkurenceschopný [28].

43. Souhrnem lze říci, že předmětná opatření představují zásah do autonomie jednotlivce, ovlivňují schopnost podniků konkurovat cenou a představují omezení svobody usazování.

18 – Viz rozsudky ze dne 23. prosince 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843); ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44); a ze dne 1. března 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141).

19 – Nikoliv na poradenské služby, jak vyplývá z § 3 odst. 1 HOAI.

20 – Článek 15 odst. 2 písm. g) směrnice 2006/123.

21 – Článek 4 bod 7 směrnice 2006/123.

22 – Tamtéž.

23 – Článek 15 odst. 2 směrnice 2006/123.

24 – Článek 15 odst. 2 směrnice 2006/123.

25 – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, body 56 a 57 a citovaná judikatura).

26 – Viz rozsudek ze dne 7. března 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, bod 34). Soudní dvůr v bodě 35 uvedeného rozsudku uvedl, že „[t]yto podniky totiž budou nuceny nejen změnit pojistné podmínky a sazby, aby splnily požadavky tohoto systému, ale i rozhodnout, jak nastavit pojistné sazby a potažmo obchodní strategii v okamžiku určování výchozích pojistných sazeb s rizikem, že pozdější zvýšení sazeb pojistného nepokryje náklady, které jim v budoucnu vzniknou“.

27 – Viz rozsudek ze dne 7. března 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, bod 37).

28 – Viz také mé stanovisko ve věci Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, bod 18), v němž jsem v souvislosti s volným pohybem zboží tvrdil, že pevné ceny jsou trnem v oku jakémukoli hospodářskému subjektu, který na daném trhu není přítomný, vzhledem k tomu, že hospodářská soutěž se ze své vlastní podstaty řídí cenou, a že je-li hospodářský subjekt zbaven možnosti snížit ceny, je zbaven prvku, který by mu umožnil být konkurenceschopný.

b) Výjimky a odchylky stanovené HOAI nejsou relevantní

44. Pro úplnost je třeba objasnit, že systém zavedený HOAI, který obsahuje některé možné výjimky a odchylky od ustanovení HOAI, žádným způsobem nemění nic na závěru, že omezení zde existuje.

45. Je pravda, že v případě italských ustanovení, která ukládají advokátům povinnost dodržovat maximální sazby, Soudní dvůr uvedl, že Komisi se nepodařilo prokázat, že dotčený režim byl vytvořen způsobem, který za podmínek obvyklé a účinné hospodářské soutěže znesnadňuje přístup na italský trh dotčených služeb [29].

46. Závěry v uvedené věci však v projednávané věci nelze uplatnit.

47. Zaprvé italský systém odměn se vyznačoval mnohem větší flexibilitou než systém obsažený v HOAI. Nejen že v některých situacích mohli advokáti se svým klientem uzavřít ke stanovení výše odměny zvláštní dohodu, ale odměny bylo také možné zvýšit až na dvojnásobek maximálních sazeb, které se použijí jako základní, a to ve věcech, které jsou obzvláště významné, rozsáhlé nebo obtížné, nebo až na čtyřnásobek uvedených sazeb ve věcech, které mají mimořádný význam, nebo dokonce na ještě vyšší částku v případě zjevného nepoměru, vzhledem k okolnostem projednávané věci, mezi advokátními službami a stanovenými maximálními sazbami [30].

48. Naproti tomu ustanovení HOAI, která stanovují výjimky a odchylky, mají úzkou působnost, jak o tom svědčí názory jak autorů HOAI, tak německých soudů [31].

49. Zadruhé, a to je podstatné, je pro mě obtížné si představit, že by italská věc, protože byla projednávána před nabytím účinnosti směrnice 2006/123, mohla být rozhodnuta stejným způsobem, kdyby byla předložena v roce 2017, kdy byla předložena projednávaná věc. Pokud by směrnice 2006/123 byla již v té době použitelná, Soudní dvůr by nemusel podrobně zkoumat otázku omezení. Protože, jak bylo uvedeno výše, cílem čl. 15 odst. 2 písm. g) směrnice je právě odstranění pevných minimálních a maximálních sazeb [32], a to právním vymezením takových opatření jako omezení.

50. Zda a v jakém rozsahu se lze odchýlit od takových opatření je proto podle článku 15 směrnice 2006/123 bezpředmětné.

c) Názory profesních sdružení nejsou relevantní pro právní analýzu

51. Tento závěr nezpochybňuje ani skutečnost, že profesní sdružení, jako je Evropská rada architektury nebo Evropská rada inženýrských komor, považují dotčená opatření za opatření, která nebrání přístupu na německý trh a neomezují svobodu usazování. Tato otázka již byla rozhodnuta článkem 15 odst. 2 směrnice. Žádné profesní sdružení nemůže toto právní ustanovení zpochybnit.

29 – Viz rozsudek ze dne 29. března 2011, Komise v. Itálie (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 53).

30 – Viz rozsudek ze dne 29. března 2011, Komise v. Itálie (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 53).

31 – Pokud jde o minimální sazby, Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo), 22. května 1997, VII ZR 290/95, bod III.2., Neue Juristische Wochenschrift, 1997, s. 2330; Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr), 15. dubna 1999, VII ZR 309/98, bod II.2.a), Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport Zivilrecht, 1999, s. 1109; Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr), 27. října 2011, VII ZR 163/10, bod 8, Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, 2012, s. 175. Pokud jde o maximální sazby, viz rozsudek Oberlandesgericht Stuttgart (Vrchní zemský soud ve Stuttgartu, Německo), 29. května 2012, 10 U 142/11, bod 46, Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, 2012, s. 584.

32 – Samozřejmě při splnění kritéria odůvodnění, včetně přiměřenosti, obsaženého v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123.

C. Žádné odůvodnění na základě čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123

52. Nic nenasvědčuje tomu, že by předmětná ustanovení HOAI byla diskriminační na základě státní příslušnosti [33]. Proto může být předmětné omezení potenciálně odůvodněné [34].

1. Argumentace účastníků řízení

a) Spolková republika Německo

53. Spolková republika Německo považuje ustanovení HOAI za odůvodněná naléhavými důvody veřejného zájmu, konkrétně zaručením kvality služeb v oblasti plánování, ochranou spotřebitelů, zajištěním bezpečnosti budov, zachováním „Baukultur“ [35] (integrity zastavěného prostředí) a dosažením cíle ekologické výstavby. Podle tohoto členského státu je hlavním cílem zajistit vysokou úroveň kvality. Takový cíl také ulehčuje dosahování ostatních uvedených cílů.

54. Spolková republika Německo tedy tvrdí, že kvalitní plánování slouží ochraně spotřebitelů ve dvou ohledech. Na jedné straně zaručuje bezpečnost staveb, a tudíž chrání zdraví a život osob, které v nich žijí. Na druhé straně vysoce kvalitní plánování zabraňuje mnoha chybám během provádění prací a zajišťuje, že jsou rychlejší a méně nákladné. V této souvislosti členský stát uvádí, že stanovení minimálních sazeb podporují zájmové skupiny na všech stranách tohoto procesu [36].

55. Spolková republika Německo je nadto na základě rozsudku ve věci Cipolla a další [37] toho názoru, že sazby jsou vhodné pro zajištění cíle vysoké úrovně kvality. Navíc tvrdí, že v rámci příprav na přijetí HOAI byly provedeny podrobné studie účinku a přesného stanovení minimálních a maximálních povinných sazeb.

56. Podle Spolkové republiky Německo prokázaly v této souvislosti studie a hospodářské posouzení situace opodstatněný vztah mezi povinnými minimálními sazbami a kvalitou prací v oblasti plánování, jakož i obecně souvislost mezi deregulací a kvalitou svobodných povolání. V tomto ohledu tento členský stát tvrdí, že existuje souvislost mezi cenou a kvalitou v tom smyslu, že značná pracovní zátěž vysoce kvalifikovaných pracovníků se odráží ve vyšší ceně. Jestliže se cena pohybuje pod určitou úrovní, předpokládá se, že této ceny může být dosaženo pouze nižší úrovní kvality.

57. Spolková republika Německo je dále toho názoru, že na trhu služeb v oblasti plánování existuje riziko výskytu jevu „nepříznivého výběru“: jestliže spotřebitelé nejsou dostatečně informování, vždy si zvolí nejlevnější nabídku, protože nejsou schopni rozpoznat rozdíly v kvalitě. To by nevyhnutelně vedlo ke snížení kvality, protože po vysoce kvalitních službách by již nebyla poptávka. Uvedený členský stát se opírá o hospodářskou teorii a tvrdí, že je téměř nemožné ověřovat kvalitu „zboží založeného na důvěře“, jako je činnost svobodných povolání a služby architektů a inženýrů. Za takových okolností je prakticky možné dosahovat zisku pouze nabízením nižší kvality, takže se vyskytne jev „morálního hazardu“: dodavatelé si všimnou, že vyšší kvalita není oceněna odpovídajícím způsobem a mohou na základě informační nerovnováhy předpokládat, že jejich zákazníci si nižší kvality ani nevšimnou (alespoň ne včas).

33 – Viz článek 15 odst. 2 směrnice 2006/123, podle kterého musí být požadavek nediskriminační. Článek 15 odst. 3 směrnice znovu zdůrazňuje nediskriminační povahu opatření. Podle mého názoru má tento druhý odkaz čistě deklaratorní povahu.

34 – Nebylo by tomu tak v případě, kdyby předmětná opatření byla diskriminační, viz čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/123. Viz také rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 28).

35 – Tedy integrity zastavěného prostředí.

36 – Bauherrenschutzbund e.V. (sdružení na ochranu stavebníků), Verbraucherzentrale Bundesverband (Spolkové sdružení spotřebitelských organizací) a Verband Privater Bauherren e.V. (Svaz soukromých stavebníků).

37 – Rozsudek ze dne 5. prosince 2006 (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758).

58. Spolková republika Německo poznamenává, že pokud je v důsledku stanovení minimálních sazeb snížena důležitost ceny jako konkurenčního faktoru, mělo by to přimět dodavatele k tomu, aby se soustředili na kvalitu jako na faktor konkurenceschopnosti a odlišili se tak od dalších konkurentů.

59. Uvedený členský stát navíc poukazuje na statistickou studii, která prokazuje, že v případech sazeb dohodnutých pod povinnou minimální sazbou byla pravděpodobnost škody a její výše podstatně vyšší [38].

60. Kromě toho je zachování struktury založené na malých a středně velkých podnicích žádoucím cílem, neboť zaručuje vysoký počet poskytovatelů služeb, takže se zvyšuje konkurenční tlak, a z důvodu minimálních sazeb stanovených pro určité služby v oblasti plánování je konkurence založená na kvalitě.

61. Pokud jde o nezbytnost sporných ustanovení, Spolková republika Německo tvrdí, že neexistuje méně omezující opatření umožňující dosažení stanovených cílů. Ustanovení HOAI jsou odstupňována podle intenzity regulace, takže povinné sazby jsou stanoveny pouze v případech, kdy je německá vláda toho názoru, že minimální a maximální povinné sazby jsou zásadní pro zabezpečení ochrany, kterou HOAI sleduje.

62. Pokud jde o alternativní opatření, uvedený členský stát tvrdí, že pravidla o přístupu k povolání nemohou nahradit sazby, neboť tato pravidla zaručují, že příslušníci určitého svobodného povolání mají požadovanou kvalifikaci, zatímco sazby zaručují kvalitu konkrétní služby. Zavedení jakýchkoliv právních předpisů, které by upravovaly přístup k dotčeným svobodným povoláním, by představovalo mnohem větší omezení svobody usazování než stávající HOAI.

63. Pokud jde o pravidla týkající se odpovědnosti a povinného pojištění profesní odpovědnosti, Spolková republika Německo se domnívá, že sazby stanovené v HOAI a ustanovení upravující odpovědnost architektů a inženýrů se nacházejí na jiných úrovních: prvně uvedená pravidla mají preventivně zajišťovat poskytování vysoce kvalitních služeb, zatímco druhá uvedená pravidla se mohou uplatnit pouze tehdy, když škoda již nastala. Ustanovení o odpovědnosti proto nejsou ze své podstaty vhodná k tomu, aby hájila obecné zájmy, jako je bezpečnost budov, architektonická kultura nebo ekologie.

64. Spolková republika Německo je navíc toho názoru, že nelze tvrdit, že poskytovatelé musí být schopni prokázat, že splňují všechny požadavky na kvalitu, neboť zde existuje informační nerovnováha. Podle uvedeného členského státu proto inženýři a architekti také nepřímo vykonávají úkoly orgánů odpovědných za stavební dohled a udělování stavebních povolení, a to tím, že souběžně s těmito orgány kontrolují, zda splňují normy vyplývající z právních předpisů o dohledu nad pracemi, právě proto, že některé z těchto služeb nemohou být uvedenými orgány kontrolovány.

65. Pokud jde o možnost zveřejnění informací o cenách, Spolková republika Německo tvrdí, že důvodem pro stanovení minimálních sazeb je informační nerovnováha týkající se kvality služeb v oblasti plánování, takže zveřejněním cen by se dokonce zesílila „sestupná spirála“. Takové informace by skutečně vedly k tomu, že příjemci služeb by se orientovali na ceny ještě více, než tomu již podle všeho je. Uvedený členský stát dodává, že i kdyby bylo možné vyrovnat informační nerovnováhu, nevedlo by to k dosažení všech cílů v oblasti ochrany, jako je bezpečnost, aspekty týkající se „Baukultur“ a udržitelnosti, jakož i ochrany životního prostředí.

66. Pokud jde o maximální sazby, uvedený členský stát tvrdí, že slouží na ochranu spotřebitelů, neboť zabraňují tomu, aby nesli nadměrně velkou zátěž vyplývající z přehnaných odměn.

38 – S tímto názorem opět podle všeho souhlasí Evropská rada architektury, která v systému HOAI spatřuje výhody.

b) Komise

67. Komise tvrdí, že dovolávání se řady cílů, z nichž nejdůležitější je cíl zajištění vysoké úrovně kvality, je vágní, takže neumožňuje přezkoumání vhodnosti ani nezbytnosti takových sazeb. Podle Komise je navíc posouzení možné pouze tehdy, jestliže lze porovnat dva scénáře ve vztahu k důsledku, který je zákonodárcem dostatečně vymezen a zamýšlen, konkrétně scénář s tržními cenami a scénář, ve kterém musí být dodrženy minimální ceny. V tomto smyslu Komise tvrdí, že Spolková republika Německo neprokázala s ohledem na cíle bezpečnosti budov, zachování architektonické kultury a ekologické výstavby, jak se uvedené dva scénáře mají v praxi lišit.

68. Podle názoru Komise uvedený členský stát neprokázal příčinnou souvislost, tj. že služba poskytovaná za tržní cenu, která je však nižší než minimální sazba, má odlišné, tj. horší vlastnosti než služba, jejíž cena respektuje minimální sazby. Komise proto konstatuje, že Spolková republika Německo nevysvětluje, jak tvrzený motivující účinek minimálních sazeb, jakož i možnost nepříznivého výběru a morálního hazardu, vede k nežádoucím důsledkům, které jsou naopak popsány v obecné rovině. Kromě toho uvedený orgán konstatuje, že za účelem dosažení požadované úrovně kvality by měla být zavedena pravidla pro odbornou kvalifikaci, jakož i pravidla týkající se odpovědnosti, a že tato pravidla nemohou být nahrazena minimálními sazbami.

69. Pokud jde o cíl ochrany spotřebitele, Komise tvrdí, že neexistuje žádný oprávněný předpoklad, že pokud cena klesne pod určitou úroveň, může na ní být udržena pouze snížením úrovně kvality.

70. Komise tvrdí, že minimální sazby se uplatní bez ohledu na konkrétní čas strávený určitou prací, takže kromě výjimečných případů nemůže být konečná částka nižší, než jsou minimální sazby, a že hodinové sazby se mohou u jednotlivých poskytovatelů lišit z různých důvodů, které však nezávisí na kvalitě jejich služeb. Podle názoru Komise změny HOAI v roce 2009, následkem kterých byly zrušeny hodinové sazby, prokazují, že dosažení nebo nedosažení obecně uplatňovaných hodinových sazeb nevypovídá o kvalitě služby. Komise dospěla k závěru, že z ceny nižší, než je minimální sazba, nevyplývá nižší úroveň kvality, a naopak z ceny překračující minimální sazby nevyplývá předpoklad vyšší kvality nebo dokonce záruky kvality.

71. Pokud jde o aspekt ochrany spotřebitele založený na cíli vyhnout se „nepříznivému výběru“ a „morálnímu hazardu“, Komise tvrdí, že na jedné straně Spolková republika Německo neprokázala, že zrušení minimálních sazeb vede ke snížení kvality, a na druhé straně, že část argumentů uvedeného členského státu je v rozporu s tímto závěrem. Komise tvrdí, že uměle vysoké ceny nevedou k odstranění informační nerovnováhy mezi odborníky a zákazníky. Souvislost mezi kvalitou služby a minimálními cenami byla analyzována při přípravě znění HOAI z roku 2009 (studie s názvem „Statusbericht 2000plus“) a i tato analýza, která vychází z předpokladu, že zákazníci nejsou schopni posoudit kvalitu služeb a rozhodují se na základě ceny, dospěla k závěru, že minimální ceny nemají nutně příčinnou souvislost s žádoucí úrovní kvality a že je potřeba dalších důkazů. Uvedená analýza tedy dospěla k závěru, že motivace poskytovatelů služeb jednat v zájmu svých klientů nemůže být zajištěna samotným sazebníkem odměn, ale pouze odpovídající kulturou jejich odborné praxe.

72. Komise poukazuje na skutečnost, že existuje řada mechanismů pro zajištění kvality služeb, jako je reklama, regulace profesních organizací, systémy řízení jakosti a možnost zákazníků získat informace cíleným způsobem prostřednictvím specializovaných internetových stránek.

73. Komise uvádí, že nemá výhrady proti systému, který by poskytoval vhodná cenová vodítka, která by umožnila zákazníkům rozpoznat nerealistické nabídky. Komise nadto uvádí, že z odkazu Spolkové republiky Německo na konkurenci založenou na kvalitě také vyplývá, že v současnosti existují kvalitativní rozdíly, navzdory minimálním sazbám, takže tyto nemohou být považovány za účinnou podmínku kvality.

74. Empirické důkazy, které uvedený členský stát předložil, Komisi nepřesvědčily. Má za to, že uvedené příklady, na rozdíl od analýzy provedené v roce 2009, se omezují na prokázání existence paralel mezi účtováním cen nižších než minimální sazby a četností nároků na náhradu škody. avšak neprokazují konkrétně příčinnou souvislost a že samotný znalec hovoří pouze o „náznacích“, a nikoliv o důkazech. Komise navíc uvádí, že analýza z roku 2009 dospěla ke zjištění, že není možné přezkoumat, zda existuje souvislost mezi cenami ve stavebnictví a nároky na náhradu škody způsobené mnoha faktory, které nelze přehlížet.

75. Komise nadto tvrdí, že ochrana struktury trhu nepředstavuje naléhavý důvod obecného zájmu, a že i když Spolková republika Německo založila svou argumentaci na existenci informační nerovnováhy, neuvedla, že se taková nerovnováha nemůže vyskytnout v případě poradenských služeb, které nepodléhají povinným sazbám. Tyto služby zahrnují také studie týkající se dopadu na životní prostředí, studie o „stavební fyzice“ a geotechnice, jakož i inženýrské průzkumné služby, kde také může docházet k informační nerovnováze. Pokud jde navíc o srovnání s oblastí zadávání veřejných zakázek, je Komise na jedné straně toho názoru, že ceny služeb, na které se vztahuje HOAI, mohou klesnout pod minimální sazby daného sazebníku, ale přesto mohou odpovídat tržním cenám, takže by nebyly ze své podstaty „mimořádně nízké“ a nevedly by ke zvláštnímu auditu. Na druhé straně, i když jsou ceny v řízení o zadávání veřejných zakázek „mimořádně nízké“, může existovat logické vysvětlení, takže veřejný zadavatel nemůže odmítnout nabídku pouze z důvodu cenové úrovně.

76. Komise dále tvrdí, že z analýzy Eurostatu vyplývá, že německé architektonické kanceláře mají v průměru 2,1 zaměstnance, což je vysoko nad unijním průměrem, ale že hrubý provozní poměr, který činí 38,8 %, je druhý nejvyšší v EU, takže tvrzení Spolkové republiky Německo nemohou obstát. Komise je nadto toho názoru, že Spolková republika Německo neodpověděla na otázku, proč úroveň kvality neklesla za relativně dlouhou dobu od roku 1996 do roku 2009, během které byly povoleny dohody o cenách ve stavebnictví. Komise dodává, že minimální sazby byly zrušeny mezi 20. říjnem 1981 a 14. červnem 1985, aniž došlo ke snížení kvality ve výstavbě.

77. Komise má za to, že minimální sazby nejsou nezbytné pro dosažení požadovaného cíle. V tomto ohledu Komise nesouhlasí s argumentem Spolkové republiky Německo, který se týká pravidel o přístupu ke svobodným povoláním, neboť systém minimálních odměn není vůbec vhodný nebo nezbytný pro zaručení kvality, a to bez ohledu na to, zda dotčené činnosti ze své podstaty vyžadují určitou kvalifikaci. Kromě toho, pokud jde o pravidla týkající se odpovědnosti a pojištění odpovědnosti, Komise na jedné straně tvrdí, že režim odpovědnosti za vady může mít preventivní účinek, který žalovaná neprokázala ve vztahu k minimálním sazbám. Na druhé straně se dohoda o odměně jako taková týká vztahu mezi stranami, jakož i odpovědnosti za vadné služby.

78. Komise s odkazem na své argumenty týkající se pravidel o výkonu svobodného povolání tvrdí, že Spolková republika Německo nevyvrátila její argumenty o důkazech dodržování kvalitativních požadavků, informačních povinnostech nebo svobodné volbě spotřebitelů. Komise proto dodává, že přestože je pravda, že opatření uložená dodavatelům na ochranu zákazníků často zahrnují náklady, které jsou následně běžně přenášeny na zákazníky, v tomto případě zákazníkovi pouze vzniknou vyšší náklady bez identifikovatelného protiplnění.

79. Konečně s ohledem na maximální sazby Komise tvrdí, že Spolková republika Německo nevysvětlila, jak mají maximální sazby přispět k odstranění informační nerovnováhy týkající se kvality. S ohledem na ochranu zákazníků před přehnanými požadavky na odměnu dospěla Komise k závěru, že je dostatečné, pokud má zákazník k dispozici vhodné vodítko, na jehož základě může posoudit, jak si cena stojí v porovnání s obvyklými cenami.

2. Analýza

80. Předmětné omezení je odůvodněné, pokud jsou splněny kumulativní[39] podmínky uvedené v čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123[40].

81. Pokud jde o čl. 15 odst. 3 písm. a), bylo již výše konstatováno, že předmětná ustanovení HOAI jsou ze své povahy nediskriminační.

a) Uplatňované naléhavé důvody, čl. 15 odst. 3 písm. b) směrnice 2006/123

82. Pokud jde o čl. 15 odst. 3 písm. b) směrnice, uplatňované naléhavé důvody obecného zájmu, tj. odůvodnění, kterého se dovolává Spolková republika Německo, jsou následující: zaručení kvality služeb v oblasti plánování, ochrana spotřebitelů, bezpečnost budov, zachování „Baukultur" a zajištění ekologické výstavby. Podle uvedeného členského státu je hlavním cílem zajistit vysokou úroveň kvality a takový cíl také přispívá k dosahování ostatních uvedených cílů. Kromě toho, jak je uvedeno výše, v určitých pasážích Spolková republika Německo odkazuje také na zachování struktury založené na malých a středně velkých podnicích.

83. Jak Spolková republika Německo správně podotýká, z judikatury Soudního dvora lze vyvodit, že všech těchto pět důvodů může představovat naléhavé důvody veřejného zájmu, které mohou odůvodnit omezení svobody usazování[41]. Přesto mi však není jasné, a v tom jsem zajedno s Komisí, jak se vyjádření Spolkové republiky Německo konkrétně vztahují k bezpečnosti budov, zachování „Baukultur" a zajištění ekologické výstavby. Namísto toho se vyjádření plně soustředí na zaručení kvality služeb v oblasti plánování a ochranu spotřebitelů. Aby byly ostatní tři důvody v projednávané věci použitelné, Spolková republika Německo by musela konkrétně uvést, proč a jak sporná předmětná opatření slouží k dosažení těchto cílů.

84. Navíc, co se týče zachování tržní struktury založené na malých a středně velkých podnicích, postačí poukázat na skutečnost, že ochrana existujících podniků představuje hospodářský argument, který nemůže odůvodňovat omezení svobody usazování. A pokud má HOAI zachovávat právě *tržní strukturu*, není mi jasné, jak je tento aspekt dále podložen ve vyjádřeních německé vlády[42].

85. Jedinými naléhavými důvody veřejného zájmu, které lze proto akceptovat, jsou ochrana spotřebitelů a zajištění vysoké úrovně kvality. V tomto ohledu je to Spolková republika Německo, kdo má vysvětlit, do jaké míry slouží sporná ustanovení těmto cílům.

39 – Viz rozsudek ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 56).

40 – Jak jsem uvedl již dříve ve svém stanovisku ve spojených věcech X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, bod 144), znění článku 15 odst. 3 směrnice připomíná formulaci Soudního dvora v rozsudku ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37). Viz také Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration", *European Law Review*, svazek 32, 2007, s. 232-245, na s. 234.

41 – Viz rozsudky ze dne 3. října 2000, Corsten (C-58/98, EU:C:2000:527, bod 38), a ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758, bod 64) ohledně kvality služeb; ze dne 8. září 2010, Stoß a další (C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, EU:C:2010:504, bod 74) ohledně ochrany spotřebitelů; ze dne 15. října 2015, Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 74) ohledně aspektů bezpečnosti; ze dne 26. února 1991, Komise v. Francie (C-154/89, EU:C:1991:76, bod 17) ohledně kulturního dědictví; a ze dne 13. března 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, bod 76) ohledně životního prostředí.

42 – Rád bych také poukázal na stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 73), podle něhož je Soudní dvůr po právu obezřetný, pokud jde o zásahy členských států do svobody usazování prostřednictvím podrobné regulace struktury daného trhu nebo konkurenční situace, mimo jiné pod záminkou zajištění vysoké kvality služby pro zákazníky a spotřebitele.

b) Přiměřenost, čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123

86. Tím se dostávám ke kritériu přiměřenosti upravenému v čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123. Předmětná ustanovení musí být vhodná k zajištění dosažení sledovaného cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

87. Přestože je na členských státech, aby stanovily úroveň ochrany, kterou chtějí poskytovat, podle ustálené judikatury přísluší vnitrostátním orgánům, pokud přijímají opatření, které se odchyluje od zásady zakotvené v unijním právu, prokázat v každém jednotlivém případě, že uvedená podmínka je splněna. K důvodům, jichž se může dovolávat členský stát, musí být tudíž přiložena analýza vhodnosti a přiměřenosti opatření přijatého tímto členským státem, jakož i přesných prvků odůvodňujících jeho argumentaci [43]. Tato judikatura, která má původ v ustanoveních o základních svobodách ve Smlouvě FEU, je použitelná rovněž v rámci čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 [44].

1) Minimální sazby

i) Vhodnost

88. Vyvstává otázka, zda je pevné stanovení minimálních sazeb vhodné [45] pro dosažení cíle zajištění kvality služeb.

89. Soudní dvůr obecně přiznává členským státům v této fázi určitý „prostor pro uvážení“ [46], zvláště proto, že příslušné cíle veřejného zájmu se v jednotlivých členských státech liší. To však nezbavuje členský stát povinnosti jasně vymezit stanovené cíle a srozumitelně a důsledně prokázat, že předmětné opatření je vhodné k dosažení těchto cílů.

90. Domnívám se, že Spolková republika Německo neprokázala vhodnost sporných ustanovení, a to z důvodů, které nyní vyložím.

91. Z rozsudku ve věci Cipolla a další [47] nelze vyvodit, jak tvrdí Spolková republika Německo, že minimální sazby jsou ze své podstaty vhodné k zajištění požadované kvality služeb. Soudní dvůr naopak zdůraznil, že „je […] třeba obzvláště ověřit, zda existuje vztah mezi úrovní odměn a kvalitou služeb poskytovaných advokáty a zejména zda stanovení takových minimálních odměn představuje vhodné opatření umožňující dosažení sledovaných cílů, a sice ochrany spotřebitelů a řádného výkonu spravedlnosti [48]“.

43 – Viz rozsudky ze dne 7. července 2005, Komise v. Rakousko (C-147/03, EU:C:2005:427, bod 63); ze dne 14. června 2012, Komise v. Nizozemsko (C-542/09, EU:C:2012:346, bod 81); a ze dne 23. ledna 2014, Komise v. Belgie (C-296/12, EU:C:2014:24, bod 33).

44 – Viz rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 69), a ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, bod 86).

45 – V judikatuře se Soudní dvůr někdy namísto toho uchyluje k výrazu „způsobilý“ nebo „přiměřený“. Viz například rozsudek ze dne 23. ledna 2014, Komise v. Belgie (C-296/12, EU:C:2014:24, bod 33). Budu používat pojem „vhodný“, neboť právě tento pojem je používán ve směrnici.

46 – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie (C-518/06, EU:C:2009:270, bod 84).

47 – Rozsudek ze dne 5. prosince 2006 (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758).

48 – Viz rozsudek ze dne 5. prosince 2006, Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758, bod 66). Soudní dvůr v následujících dvou bodech uvedl, že „i když je pravda, že tarif ukládající minimální odměny nemůže zabránit členům profese, aby poskytovali služby podprůměrné kvality, nemůže být *a priori* vyloučeno, že takový tarif umožňuje zabránit tomu, aby advokáti byli v *kontextu, jako je kontext italského trhu*, který se jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, *vyznačuje* přítomností obzvláště vysokého množství zapsaných a praktikujících advokátů, podněcováni ke vzájemné konkurenci, která by se mohla projevit nabídkou příliš levných úkonů, s rizikem zhoršení kvality poskytovaných služeb. Je třeba rovněž zohlednit *specifické zvláštnosti jak relevantního trhu*, jak byly připomenuty v předcházejícím bodě, *tak dotčených služeb*, zejména z důvodu, že v oblasti advokátních služeb běžně existuje asymetrie informací mezi ‚klienty-spotřebiteli‘ a advokáty. Advokáti totiž disponují vysokou úrovní odborných znalostí, kterou spotřebitelé nezbytně nemají, takže je pro ně obtížné posoudit kvalitu služeb, které jsou jim poskytovány“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

92. Vhodnost minimálních sazeb pro podporu kvality dotčených služeb musí být proto prokázána v každém jednotlivém případě, a to při zohlednění všech okolností, jak správně tvrdí Komise.

93. A právě v tomto bodě Spolková republika Německo nepřesvědčila. Namísto prokázání toho, že daná ustanovení HOAI jsou vhodná k dosažení vysoké kvality architektonických a inženýrských služeb, uvedený členský stát se spokojil s obecnými úvahami a domněnkami.

94. Spolková republika Německo namísto prokázání tvrzení, že zrušení minimálních sazeb by vedlo ke snížení úrovně kvality, tuto skutečnost předpokládá a staví na ní svou argumentaci.

95. Na podporu tohoto argumentu uvedený členský stát obsáhle poukazuje na stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve spojených věcech Pavlov a další[49]. V těchto spojených věcech, které se týkaly slučitelnosti vnitrostátního systému povinné účasti na systému profesního důchodového zabezpečení s pravidly hospodářské soutěže Smlouvy o ES, generální advokát F. G. Jacobs učinil obecná prohlášení ve formě „úvodních poznámek“[50] o „typických vlastnostech trhů v oblasti odborných služeb“[51] „z hlediska práva hospodářské soutěže“[52]. V této souvislosti mimo jiné uvádí, že „některá svobodná povolání jsou zapojena do stanovování povinných sazeb a odměn za své služby“[53]. Dále pokračuje popisem „tří opakujících se obtíží“[54], z nichž jedna je skutečnost, že „z hospodářského hlediska se trhy odborných služeb odlišují od běžných trhů zboží a služeb ve dvou důležitých aspektech“[55], což je zčásti důsledkem „závažného problému tak zvané informační nerovnováhy“[56].

96. S odvoláním na literaturu z oblasti ekonomie[57] generální advokát F. G. Jacobs dále uvádí následující: „Taková nerovnováha mezi prodávajícím a kupujícím vzniká, když kupující nemůže plně posoudit kvalitu produktu, který získá. U svobodných povolání je tento problém obzvláště palčivý, a to kvůli vysoce odborné povaze poskytovaných služeb. Spotřebitel nemůže posoudit kvalitu těchto služeb v rámci kontroly před jejich zakoupením (jak by mohl učinit například při koupi sýra), ale až po jejich spotřebě. Co je ještě horší, nemusí nikdy úplně pochopit, zda mu odborník (např. doktor, architekt, právník) poskytl vysoce kvalitní službu či nikoliv. To znamená, že motivace odborníků, kteří sami určují, kolik pozornosti věnují klientovi, úmyslně snížit kvalitu za účelem úspory času či peněz nebo přimět klienty k tomu, aby nadále využívali jejich služby, aniž by to bylo nezbytné, je vysoká. U svobodných povolání lze nalézt všechny obvyklé metody překonávání nebo zmírňování negativních účinků informační nerovnováhy nebo jinými slovy předcházení ‚závodu ke dnu‘. Vstupní zkoušky mají zajistit vysokou počáteční úroveň dovedností. Pravidla týkající se odpovědnosti, důsledky dobré či špatné pověsti a systémy certifikace jsou motivací k využívání těchto dovedností v plném rozsahu. Reklamu považují někteří za prostředek k překonání nebo zmírnění nerovnováhy, zatímco jiní tvrdí, že reklama problémy stupňuje. Jeden ze závěrů, ke kterému lze dospět, je, že za účelem potlačení účinků nerovnováhy je určitá úroveň regulace těchto trhů nezbytná.“

97. Je pro mne obtížné nesdílet tyto podnětné poznámky o informační nerovnováze a plně se s nimi neztotožnit. Jsou výstižným popisem situace. Avšak jak generální advokát sám upozornil a jak bylo uvedeno výše, představují předběžné poznámky. Popisují problém, ale neposkytují jeho řešení. Nejsou tudíž – a nemohou sloužit jako – analýza korelací nebo příčinných souvislostí mezi kvalitou a cenou.

49 – C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:151.

50 – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve spojených věcech Pavlov a další (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:151, bod 71).

51 – To znamená služby svobodných povolání.

52 – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve spojených věcech Pavlov a další (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:151, bod 73).

53 – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve spojených věcech Pavlov a další (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:151, bod 77). V tomtéž bodě dále uvádí: „Možná opatření v oblasti regulace sahají od stanovení minimálních odměn ze strany samotného povolání až po stanovení maximálních odměn ze strany státu, a to po poradě s dotčeným povoláním.“

54 – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve spojených věcech Pavlov a další (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:151, bod 82).

55 – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve spojených věcech Pavlov a další (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:151, bod 84).

56 – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve spojených věcech Pavlov a další (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:151, bod 86).

57 – Citováno jako D. W. Carlton, J. M. Perloff, *Modern Industrial Organisation*, 2. vydání, New York, 1994, s. 115.

98. Nebudu tedy dále tyto závěry zkoumat, ale jedna věc ještě stojí za zmínku: přestože generální advokát F. G. Jacobs spatřuje určitou potřebu státních zásahů z důvodu informační nerovnováhy a uvádí několik příkladů takových zásahů, regulace cen mezi nimi není.

99. Jsem si vědom skutečnosti, že Spolková republika Německo se spíše než na snižování informační nerovnováhy [58] zaměřuje na zmírňování jejích následků.

100. Nelze popřít, že mezi poskytovatelem služby a příjemcem služby existuje informační nerovnováha. Uvedený členský stát z tohoto *abstraktního* a nesporného závěru vyvodil, že minimální sazby odstraňují takovou nerovnováhu v *konkrétních* případech.

101. Spolková republika Německo poskytla Soudnímu dvoru odborné technické stanovisko ke stanovení sazeb v HOAI. Tento důkaz však její argumenty nepodporuje [59]. Nikde není prokázáno, že by systém *bez* minimálních sazeb vedl k selhání trhu [60], při kterém by služby dobré kvality opustily trh a byly by nahrazeny službami horší kvality. Nikde není prokázáno, že dobrá kvalita nemůže být zajištěna v běžném systému nabídky a poptávky.

102. Celkově vzato, jádro argumentace Spolkové republiky Německo, že zvýšená cenová konkurence vede ke snížení úrovně, nebylo prokázáno. Konkurence u poskytování služeb, zvláště cenová konkurence, je obecně považována za nezbytný, žádoucí a účinný mechanismus v tržním hospodářství. Velmi často je však v odvětvích, ve kterých jsou poskytovatelé služeb obzvláště vysoce kvalifikovaní a podléhají přísným podmínkám, jež se týkají jejich kvalifikace, cenová konkurence vnímána jako hrozba. Jak by cenová konkurence měla přeměnit tyto obzvláště vysoce kvalifikované osoby ze „světců na hříšníky“ [61] zůstává záhadou.

ii) Nezbytnost

103. I za předpokladu, že by předmětná ustanovení HOAI byla vhodná k dosažení cíle týkajícího se kvality služeb, nebyla by nezbytná ve smyslu čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123 [62], to znamená, že nepřekračují rámec toho, co je pro dosažení předvídaného cíle nezbytné, a není možné předmětné požadavky nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

104. V této fázi nepřísluší Soudnímu dvoru, aby hledal pro členský stát alternativní opatření. Členskému státu však přísluší, aby objasnil, proč nemohou být použita ostatní, méně omezující opatření.

105. Argument, že pravidla o přístupu k povolání zajišťují pouze to, že členové určité profesní skupiny disponují odpovídající abstraktní kvalifikací, zatímco pravidla o sazbách zajišťují, že konkrétně poskytované služby mají dostatečnou kvalitu, předpokládá to, co musí být prokázáno. Není to nic víc než jen domněnka.

58 – Což by v každém případě bylo téměř nemožné, neboť lidé mají tendence využívat služby nabízené architekty a inženýry právě z důvodu informační nerovnováhy.

59 – Jak je vyžadováno Soudním dvorem v jeho ustálené judikatuře. Viz rozsudky ze dne 7. července 2005, Komise v. Rakousko (C-147/03, EU:C:2005:427, bod 63); ze dne 14. června 2012, Komise v. Nizozemsko (C-542/09, EU:C:2012:346, bod 81); a ze dne 23. ledna 2014, Komise v. Belgie (C-296/12, EU:C:2014:24, bod 33).

60 – Označený Spolkovou republikou Německo jako „nepříznivý výběr“.

61 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Poiares Madura ve spojených věcech Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2009:587, bod 26), kde je uveden srovnatelný argument ve vztahu k lékárníkům.

62 – Je poněkud nešťastné, že čl. 15 odst. 3 směrnice 2006/123 odkazuje na nezbytnost ve dvou různých souvislostech: zaprvé v písm. b) jednoduše uvádí, že musí existovat opodstatněnost naléhavým důvodem obecného zájmu, a zadruhé v písm. c) v tradičním smyslu druhého kroku přiměřenosti. Zde používám tento pojem samozřejmě v tomto druhém smyslu.

106. Existuje řada opatření, která by podle všeho zajistila kvalitu služeb a ochranu spotřebitelů: pravidla týkající se profesní etiky, pravidla týkající se odpovědnosti a pojištění, povinnosti poskytovat informace, povinnosti zveřejnit sazby nebo povinnost státu stanovit orientační sazby. Spolková republika Německo neprokázala, že účinek předmětných ustanovení stanovících minimální sazby lépe zajistí kvalitu služeb a ochranu spotřebitelů. Konkrétně tvrzení, že zavedení jakýchkoliv právních předpisů upravujících přístup k dotčeným svobodným povoláním by představovalo mnohem závažnější omezení svobody usazování než současná HOAI, je pouhé tvrzení nepodložené důkazy.

107. Pouze pokud by bylo prokázáno, že taková ostatní opatření, jaká jsou uvedena v předchozím bodě, nedosahují cílů kvality služeb a ochrany spotřebitele, lze začít uvažovat o tom, jako *ultima ratio*, zda minimální sazby těchto cílů dosáhnou lépe [63].

2) Maximální sazby

108. Argument německé vlády spočívá v obhajobě *systému* zavedeného HOAI s jeho *kombinací* minimálních a maximálních sazeb. Německá vláda zdůrazňuje, že minimální a maximální sazby by neměly být posuzovány izolovaně, ale v rámci profilů výkonů podrobně popsaných v HOAI. Kdyby tudíž Soudní dvůr shledal minimální sazby nepřiměřenými, bylo by pro mě obtížné si představit, že by Spolková republika Německo zachovala maximální sazby, takže se může zdát přehnané zabývat se tímto bodem zvlášť.

109. Pro úplnost se však budu stručně zabývat i maximálními sazbami.

i) Vhodnost

110. Vhodnost maximálních sazeb podle mého názoru nepředstavuje žádný problém. Jak německá vláda správně tvrdí, maximální sazby jsou skutečně vhodné k zajištění ochrany spotřebitele, neboť umožňují transparentnost a ochraňují před přehnanými nároky na odměnu.

ii) Nezbytnost

111. Německá vláda však neprokázala, že není možné nahradit maximální sazby jinými, méně omezujícími opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku. Především nebylo prokázáno, proč by například cenová vodítka umožňující spotřebitelům získat konkrétní představu o tom, kolik se za službu obvykle platí, nechránila účinně jejich zájmy.

D. Článek 49 SFEU

112. Protože výtce Komise, která se týká článku 15 směrnice 2006/123, bylo vyhověno, není analýza týkající se článku 49 SFEU nutná [64].

63 – Samozřejmě za předpokladu, že splní kritérium vhodnosti, což podle mého názoru není tento případ.

64 – Viz rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118), a ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, bod 87).

IV. Závěry

113. Na základě výše uvedených úvah jsem proto toho názoru, že by Soudní dvůr měl:

– určit, že Spolková republika Německo tím, že v Honorarordnung für Architekten und Ingenieure stanovila povinné minimální a maximální sazby za služby v oblasti plánování poskytované architekty a inženýry, porušila čl. 15 odst. 1, odst. 2 písm. g) a odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu;

– uložit Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.