Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 28 lutego 2019 r.[1]

Sprawa C-377/17

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Federalnej Niemiec

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123 – Artykuł 15 – Taryfy dla architektów i inżynierów – Taryfy obowiązkowe

1. Niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przez Komisję przeciwko Republice Federalnej Niemiec dotyczące minimalnych i maksymalnych stawek za usługi świadczone przez architektów i inżynierów w Niemczech będzie dla Trybunału okazją do wyjaśnienia, w jakim zakresie art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE[2] harmonizuje niektóre ograniczenia swobody przedsiębiorczości, oraz do wydania orzeczenia w przedmiocie określonego w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 kryterium proporcjonalności.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

2. Artykuł 2 dyrektywy 2006/123 jest zatytułowany „Zakres zastosowania". Zgodnie z jego ust. 1 dyrektywa „ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim".

3. Rozdział III (art. 9–15) dyrektywy jest poświęcony swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców. Sekcja 2 tego rozdziału (art. 14 i 15) dotyczy wymogów zakazanych lub podlegających ocenie.

4. Artykuł 15 dyrektywy, zatytułowany „Wymogi podlegające ocenie", stanowi, między innymi:

„1. Państwa członkowskie sprawdzają, czy ich systemy prawne przewidują którykolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 oraz zapewniają zgodność takich wymogów z warunkami określonymi w ust. 3. Państwa członkowskie dostosowują swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

[…]

g) określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować;

[…]

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

[…]”.

B. Prawo niemieckie

5. Opłaty dla architektów i inżynierów w Niemczech reguluje rozporządzenie zatytułowane „Honorarordnung für Architekten und Ingenieure” (oficjalna struktura opłat za usługi świadczone przez architektów i inżynierów) z dnia 10 lipca 2013 r.[3] (zwane dalej „HOAI”).

6. Paragraf 1 wspomnianego rozporządzenia określa zakres jego zastosowania i stanowi, że reguluje ono obliczanie opłat za podstawowe usługi architektów i inżynierów mających siedzibę w Niemczech w zakresie, w jakim podstawowe usługi są objęte tym rozporządzeniem.

7. Paragraf 3 HOAI odnosi się do usług i świadczeń w sposób następujący:

„1. Opłaty za podstawowe usługi w dziedzinie planowania przestrzennego, planowania projektowego i planowania specjalistycznego uregulowano ze skutkiem wiążącym w częściach 2–4 niniejszego rozporządzenia. Opłaty za usługi doradcze, o których mowa w załączniku 1, nie są regulowane ze skutkiem wiążącym.

2. Podstawowe usługi, które są zasadniczo niezbędne do właściwego wykonania zlecenia, ujęto w profilach świadczeń. Profile świadczeń są podzielone na etapy wykonania usług, zgodnie z przepisami części 2–4.

3. Wykaz szczególnych usług objętych niniejszym rozporządzeniem oraz profile usług i załączniki do nich nie mają charakteru wyczerpującego. Usługi specjalne mogą być również uzgadniane w odniesieniu do planów profilu usług i etapów wykonania usług, do których nie należą, pod warunkiem że nie stanowią usług podstawowych. Opłaty za usługi specjalne mogą podlegać swobodnym uzgodnieniom.

3 BGBl. I, s. 2276.

4. W każdym przypadku należy uwzględniać efektywność kosztową usługi”.

8. Zgodnie z § 7 HOAI, zatytułowanym „Umowa w sprawie opłat”:

„1. Opłaty ustala się w oparciu o pisemną umowę zawartą pomiędzy umawiającymi się stronami w momencie udzielenia zlecenia w granicach kwot minimalnych i maksymalnych określonych w niniejszym rozporządzeniu.

2. Jeżeli koszty kwalifikowalne lub określone obszary wykraczają poza skale określone w tabelach opłat w HOAI, opłaty mogą podlegać swobodnym uzgodnieniom.

3. Kwoty minimalne określone w HOAI mogą zostać obniżone w wyjątkowych przypadkach, pod warunkiem zawarcia pisemnej umowy.

4. Natomiast maksymalne kwoty określone w HOAI mogą zostać przekroczone jedynie w przypadku nadzwyczajnych usług podstawowych lub usług o wyjątkowo długim okresie, pod warunkiem zawarcia pisemnej umowy. W takim przypadku nie uwzględnia się okoliczności, które miały już decydujące znaczenie dla klasyfikacji w przedziałach opłat lub dla klasyfikacji w ramach kwot minimalnych i maksymalnych”.

9. Części 2–4 HOAI, o których mowa w § 3 ust. 1 HOAI, zawierają szczegółowe przepisy dotyczące minimalnych i maksymalnych kwot na planowanie przestrzenne, planowanie projektowe i planowanie specjalistyczne. Niektóre z tych przepisów pozwalają na obniżenie cen minimalnych w wyjątkowych przypadkach, zgodnie z § 7 ust. 3 HOAI.

10. Z § 44 ust. 7 HOAI wynika, że jeżeli koszty planowania obiektów inżynieryjnych o znacznej powierzchni, które są budowane w tych samych warunkach budowlanych, są nieproporcjonalne do obliczonych opłat, stosuje się § 7 ust. 3.

11. Paragraf 52 ust. 5 HOAI stanowi, że jeżeli koszty planowania konstrukcji nośnych obiektów inżynieryjnych o znacznej powierzchni, które są budowane w tych samych warunkach budowlanych, są nieproporcjonalne do obliczonych opłat, stosuje się § 7 ust. 3.

12. Paragraf 56 HOAI stanowi, że jeżeli koszty planowania wyposażenia technicznego dla obiektów inżynieryjnych o znacznej powierzchni, które są budowane w tych samych warunkach budowlanych, są nieproporcjonalne do obliczonych opłat, stosuje się § 7 ust. 3”.

II. Okoliczności powstania sporu

A. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

13. Po zebraniu odpowiedzi od niektórych państw członkowskich na pytania dotyczące krajowych obowiązkowych systemów taryf Komisja wszczęła procedurę EU Pilot, w ramach której Republika Federalna Niemiec przedstawiła uwagi w dniu 10 marca 2015 r. w celu uzasadnienia przepisów dotyczących opłat dla architektów i inżynierów.

14. W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 18 czerwca 2015 r. Komisja zwróciła uwagę władz niemieckich na możliwe naruszenie przez przepisy HOAI dotyczące taryf art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 lit. g) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 oraz art. 49 TFUE.

15. W odpowiedzi z dnia 22 września 2015 r. Republika Federalna Niemiec zakwestionowała ten zarzut. Zdaniem tego państwa członkowskiego przedmiotowe rozporządzenie nie ogranicza swobody przedsiębiorczości, a w każdym razie takie ograniczenie jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. W każdym razie w odpowiedzi stwierdzono również, że sytuacje o charakterze czysto wewnętrznym nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2006/123.

16. W dniu 25 lutego 2016 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której powtórzyła swoje argumenty zawarte już w wezwaniu do usunięcia uchybienia, a Republika Federalna Niemiec odpowiedziała w dniu 13 maja 2016 r., odnosząc się do argumentów przedstawionych już w jej odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia.

B. Postępowanie przed Trybunałem

17. Ze względu na to, że Komisja uznała, iż odpowiedź udzielona przez Republikę Federalną Niemiec w dniu 13 maja 2016 r. jest niewystarczająca, wniosła niniejszą skargę. W dniu 23 czerwca 2017 r. zarejestrowano ją w sekretariacie Trybunału.

18. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 5 października 2017 r. rząd węgierski wniósł o dopuszczenie go do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Federalnej Niemiec. Postanowieniem z dnia 7 listopada 2017 r. prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek.

19. Zarówno rząd niemiecki, jak i Komisja przedstawiły uwagi ustne na rozprawie w dniu 7 listopada 2018 r., podobnie jak rząd węgierski.

III. Ocena

A. Uwagi wstępne

1. Związek między art. 15 dyrektywy 2006/123 a art. 49 TFUE

20. W swoich uwagach Komisja konsekwentnie odwołuje się do art. 15 dyrektywy 2006/123 i art. 49 TFUE. Nie jest to konieczne i z przedstawionych poniżej powodów wyodrębnię te przepisy.

21. Dyrektywa 2006/123 stanowi szczególną formę harmonizacji [4], ponieważ nie harmonizuje ona pozytywnie norm, lecz raczej ma na celu usunięcie barier [5] dla swobody przedsiębiorczości usługodawców i swobodnego świadczenia usług. Jest to zatem zgodne z logiką „negatywnej integracji", tak jak w przypadku swobód traktatowych. Niemniej zastosowanie mają ogólne zasady dotyczące harmonizacji.

4 Podniosłem już wcześniej argument, że pojęcia „koordynacji", „zbliżenia" i „harmonizacji" są stosowane wymiennie w traktacie, zob. moja opina w sprawach połączonych Trijber i Harmsen (C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:505, pkt 52).

5 Zobacz motyw 5 i nast. dyrektywy 2006/123.

22. Wobec tego, w zakresie stosowania dyrektywy 2006/123, jak określono w jej art. 2, przepisy dyrektywy stanowią lex specialis w stosunku do postanowień traktatów [6]. W związku z tym, gdy przedmiot objęty jest zakresem stosowania dyrektywy 2006/123, nie ma potrzeby badania tego przedmiotu w świetle postanowień traktatu [7].

23. W związku z tym to przepisy ustanowione w dyrektywie 2006/123 stanowią ramy prawne dla oceny zgodności HOAI z zasadą swobody przedsiębiorczości w rozumieniu tej dyrektywy.

24. Struktura art. 15 dyrektywy 2006/123 przypomina strukturę art. 49 TFUE, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości na przestrzeni dziesięcioleci. Artykuł 15 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 3 lit. a) zawiera zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości, nawet jeśli chodzi o przepisy mające zastosowanie bez rozróżnienia, to znaczy środki, które mają zastosowanie prawnie i faktycznie w ten sam sposób do wszystkich usługodawców i które nie dyskryminują, bezpośrednio lub pośrednio, ze względu na przynależność państwową [8]. Artykuł 15 ust. 3 lit. b) i c) dyrektywy 2006/123 pozwala na proporcjonalne uzasadnienie nadrzędnym interesem publicznym. Taki nadrzędny interes określono z kolei w art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123. Ich wykaz nie jest wyczerpujący w tym sensie, że wraz z rozwojem technologicznym, gospodarczym, społecznym lub innym, z czasem mogą pojawić się nowe nadrzędne względy [9].

25. Obrazu tego dopełnia [10] obowiązek państw członkowskich dokonania oceny, sformułowany w art. 15 dyrektywy, który to przepis jest stosowany bezpośrednio i na który mogą się powoływać jednostki przeciwko państwom członkowskim [11].

2. Sytuacja o charakterze wyłącznie wewnętrznym

26. Znaczna część uwag przedstawionych przez strony dotyczy stosowania art. 15 dyrektywy 2006/123 do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, a więc sytuacji, w których okoliczności faktyczne ograniczają się do jednego państwa członkowskiego Unii.

27. Trybunał rozstrzygnął tę kwestię w wyroku X i Visser, orzekając, że „przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, dotyczącego swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, należy interpretować w ten sposób, że znajdują one zastosowanie w sytuacji, w której wszystkie istotne elementy występują w obrębie tylko jednego państwa [członkowskiego]” [12].

28. Nie ma zatem potrzeby zajmowania się tą kwestią w niniejszej opinii.

6 Należy podkreślić, że zakres harmonizacji określono w art. 2 dyrektywy 2006/123. Dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców mających siedzibę w państwie członkowskim (zob. ust. 1 tego przepisu), chyba że chodzi o jeden z rodzajów działalności wymienionych w ust. 2 tego przepisu. Zakres harmonizacji nie jest określony przez wymogi zakazane wskazane w art. 14 dyrektywy ani przez „podejrzane wymogi” [w terminologii C. Barnarda, Unravelling the services directive, 45 *Common Market Law Review*, 2008, s. 323–396, na s. 357) wskazane w art. 15 dyrektywy. Innymi słowy, fakt, że chodzi tu o określone taryfy minimalne i maksymalne, które usługodawca musi stosować [zob. art. 15 ust. 2 lit. g)], nie mówi nic o zakresie harmonizacji dyrektywy. Jak zostanie to przedstawione poniżej, będzie to raczej istotne dla kwestii istnienia ograniczenia.

7 Zobacz wyroki: z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in. (C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 23 i nast.); z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry (C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 118); z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 137).

8 Oczywiście w granicach zastosowania dyrektywy.

9 Należy podkreślić, że ma to zastosowanie wyłącznie do środków niedyskryminujących ze względu na przynależność państwową. Wymogi bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące ze względu na przynależność państwową są zakazane na gruncie dyrektywy 2006/123 ipso facto na mocy jej art. 14 ust. 1. Nie można ich w żaden sposób uzasadnić: zob. wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in. (C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 28).

10 Oczywiście kwestia skutku bezpośredniego nie jest decydująca w niniejszej sprawie, która dotyczy bezpośredniego postępowania między Komisją a Republiką Federalną Niemiec.

11 Faktycznie Trybunał zaczął stosować w taki sposób art. 15 dyrektywy 2006/123, nie zajmując się nawet kwestią skutku bezpośredniego. Zobacz wyroki: z dnia 23 grudnia 2015 r., Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843). Zobacz także moja opinia w sprawie Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, pkt 28). Następnie w wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 130), Trybunał wyraźnie stwierdził, że art. 15 dyrektywy 2006/123 jest stosowany bezpośrednio.

12 Zobacz wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 110, pkt 3 sentencji). Zobacz także moja opinia w sprawach połączonych X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, pkt 106–118).

B. Ograniczenie zgodnie z art. 15 ust. 2 lit. g)

1. Argumentacja stron

a) Komisja

29. Komisja uważa, że system cen minimalnych i maksymalnych HOAI utrudnia wejście na rynek nowym usługodawcom z innych państw członkowskich, ponieważ uniemożliwia tym usługodawcom, którym trudnej jest pozyskać klientów, oferowanie usług po cenach niższych od cen przewidzianych w taryfie określającej ceny minimalne stosowane przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w Niemczech lub oferowanie usług wyższej jakości po cenach przewyższających taryfę maksymalną.

30. Komisja uważa, że nawet jeśli niemiecki rynek usług architektonicznych jest bardzo nasycony, fakt ten nie ma żadnego wpływu na istnienie ograniczeń swobody przedsiębiorczości. W tym względzie Komisja podnosi, że w art. 15 dyrektywy 2006/123 brak jest jakichkolwiek odniesień do sytuacji na rynku i że Trybunał w wyroku Cipolla i in.[13] uznał, że ustalanie minimalnych honorariów dla adwokatów stanowiłoby ograniczenie swobody świadczenia usług, chociaż rynek charakteryzował się bardzo dużą liczbą zarejestrowanych i aktywnych adwokatów.

31. Komisja zauważa, że nawet jeśli HOAI nie reguluje dostępu do rynku, nie zmienia to faktu, iż rozporządzenie to wywiera wpływ na motywację do oferowania określonych w nim usług. W tym względzie Komisja przypomina, że dyrektywa 2006/123 gwarantuje nie tylko formalną swobodę przedsiębiorczości, lecz także faktyczną możliwość uzyskania dostępu do rynku.

b) Republika Federalna Niemiec

32. Republika Federalna Niemiec jest zdania, że HOAI nie narusza dyrektywy 2006/123, ponieważ, po pierwsze, przewiduje ono minimalne i maksymalne opłaty jedynie za usługi w zakresie planowania, co tłumaczy się tym, że – jeśli o nie chodzi – w interesie ogólnym leży zagwarantowanie wysokiego standardu jakości, podczas gdy opłaty za usługi doradcze podlegają swobodnym negocjacjom między stronami. Po drugie, w HOAI przewidziano szereg wyjątkowych sytuacji i liczne możliwości stosowania odstępstw od skali, aby zapewnić możliwość uzgodnienia właściwej opłaty w każdym konkretnym przypadku. W związku z tym, zdaniem tego państwa członkowskiego, istnieje wysoki stopień elastyczności, który umożliwia przedsiębiorcom z innych państw członkowskich Unii wejście na rynek niemiecki w warunkach skutecznej konkurencji.

33. Republika Federalna Niemiec przypomina, że pojęcie ograniczenia obejmuje środki przyjmowane przez państwo członkowskie, które, chociaż stosowane bez rozróżnienia, mają wpływ na dostęp do rynku dla przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, a tym samym utrudniają handel wewnątrz Unii. Według Republiki Federalnej Niemiec z wyroku Komisja/Włochy[14] wynika, że minimalne i maksymalne stawki opłat nie stanowią ograniczenia, w przypadku gdy istniejące wyjątki zapewniają, że zawsze będzie uiszczona właściwa opłata. To państwo członkowskie dodaje, że orzecznictwo Trybunału pozwala wysnuć wniosek, iż taryfy nie stanowią przeszkody, gdy dane prawodawstwo zapewnia wystarczający stopień elastyczności.

13 Wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758).

14 Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. (C-518/06, EU:C:2009:270).

2. Analiza

a) Wymóg stałych minimalnych i maksymalnych taryf stanowi ograniczenie

34. Zgodnie z art. 15 ust. 2 lit. g) dyrektywy 2006/123 [15], który jest przepisem o szczególnym znaczeniu dla wolnych zawodów [16], państwa członkowskie badają, czy ich system prawny uzależnia dostęp do działalności usługowej lub jej prowadzenie od spełnienia niedyskryminującego wymogu dotyczącego stałych minimalnych lub maksymalnych taryf, które usługodawca musi stosować.

35. Wymóg zdefiniowano w art. 4 pkt 7 dyrektywy 2006/123 jako wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich [17].

36. W moim rozumieniu art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123 w świetle wykładni Trybunału Sprawiedliwości [18] oznacza, że z chwilą, gdy określone w tym przepisie przesłanki zostaną spełnione, na mocy dyrektywy istnieje ograniczenie i nie jest konieczne dalsze prowadzenie analizy w tym zakresie.

37. W rozpatrywanej sprawie sporne przepisy HOAI, nakładające w odniesieniu do usług planowania [19] taryfy minimalne i maksymalne (wymóg) [20], stanowią zobowiązania [21] przewidziane w przepisach państwa członkowskiego [22], które uzależniają dostęp do działalności w zakresie świadczenia usług architektonicznych [23] od spełnienia takiego wymogu. Nic nie wskazuje na to, że nie mają one charakteru niedyskryminacyjnego [24].

38. W konsekwencji wymóg dotyczący stałych taryf minimalnych lub maksymalnych, jakie usługodawca powinien stosować, stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

39. Jednak nawet w przypadku klasycznego kryterium, wynikającego z orzecznictwa Trybunału dotyczącego swobody przedsiębiorczości na mocy art. 49 TFUE, mamy do czynienia z ograniczeniem. Nowy podmiot na rynku, pragnący rozpocząć działalność gospodarczą, napotyka na przeszkody w tym zakresie.

40. W tym względzie Trybunał konsekwentnie orzeka, że przepisy krajowe zakazujące przedsiębiorstwom odstępowania od taryf minimalnych przewidzianych w prawie krajowym pozbawiają przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim możliwości skuteczniejszego konkurowania – poprzez żądanie opłat niższych od opłat ustalonych przez ustawodawcę krajowego – z przedsiębiorstwami mającymi stałą siedzibę w danym państwie członkowskim i mającymi w związku z tym większe możliwości pozyskiwania klientów niż przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim [25].

15 Inspiracją dla przyjęcia tego przepisu był wyrok Trybunału z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758).

16 Zobacz M. Schlachter, Ch. Ohler, *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2008, art. 15, pkt 23.

17 Lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej. Zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu dyrektywy 2006/123.

18 Zobacz wyroki: z dnia 23 grudnia 2015 r., Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843); z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44); z dnia 1 marca 2018 r., CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141).

19 Natomiast nie na usługi doradcze, jak wynika z art. 3 ust. 1 HOAI.

20 Artykuł 15 ust. 2 lit. g) dyrektywy 2006/123.

21 Artykuł 4 pkt 7 dyrektywy 2006/123.

22 Ibidem.

23 Artykuł 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123.

24 Artykuł 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123.

25 Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

41. Ponadto Trybunał orzekł, że system wymagający (państwowego) uprzedniego zatwierdzenia stawek składek w sektorze ubezpieczeniowym może „zniechęcić zakłady ubezpieczeń, których siedziba znajduje się w państwie członkowskim innym niż państwo, które ustanowiło taki system, do otwarcia oddziału w tym ostatnim państwie” [26] i stwierdził istnienie ograniczenia swobody przedsiębiorczości [27].

42. Ponadto w samej swojej istocie konkurencja zależy w znacznej mierze od ceny. Pozbawienie podmiotu gospodarczego możliwości obniżenia określonej ceny skutkuje pozbawieniem go czynnika, dzięki któremu może stać się bardziej konkurencyjny [28].

43. Podsumowując, rozpatrywane środki stanowią ingerencję w indywidualną autonomię i wpływają na zdolność przedsiębiorstw do konkurowania cenowo oraz stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

b) Nieistotne wyjątki i odstępstwa od HOAI

44. Dla gruntowności wywodu należy wyjaśnić, że system wprowadzony przez HOAI, który przewiduje określone możliwe wyjątki i odstępstwa od przepisów rozporządzenia, w żaden sposób nie zmienia stwierdzenia dotyczącego istnienia ograniczenia.

45. Jest prawdą, że w sprawie dotyczącej włoskich przepisów zobowiązujących prawników do przestrzegania taryf maksymalnych Trybunał stwierdził, że Komisji nie udało się wykazać, że rozpatrywany system został skonstruowany w taki sposób, iż w warunkach zwykłej i skutecznej konkurencji wywiera negatywny wpływ na dostęp do włoskiego rynku rozpatrywanych usług [29].

46. Ustalenia z owej sprawy nie mogą jednak zostać transponowane do niniejszej sprawy.

47. Po pierwsze, włoski system opłat charakteryzował się elastycznością, która była znacznie większa niż ta przewidziana w HOAI. W wielu sytuacjach prawnicy mogli nie tylko zawierać z klientami specjalne umowy w sprawie ustalenia wysokości opłat, ale także w sprawach o szczególnej wadze, złożoności lub trudności opłaty mogły zostać podwyższone nawet dwukrotnie w stosunku do taryf maksymalnych stosowanych domyślnie, a w sprawach wyjątkowo ważnych – nawet czterokrotnie lub więcej w przypadkach, w których, biorąc pod uwagę okoliczności danej sprawy, istniał wyraźny brak proporcjonalności między usługami prawnika a taryfami maksymalnymi [30].

48. Natomiast postanowienia HOAI przewidujące wyjątki i odstępstwa mają wąski zakres zastosowania, o czym świadczą opinie zarówno autorów HOAI, jak i niemieckich sądów [31].

26 Zobacz wyrok z dnia 7 marca 2013 r., DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, pkt 34). Trybunał stwierdził w pkt 35 tego wyroku, że „[p]rzedsiębiorstwa te bowiem nie tylko będą musiały zmienić swoje warunki i taryfy w celu spełnienia wymogów ustanowionych przez ów system, lecz również ustalić swoje pozycjonowanie taryf, a zatem strategię handlową, w chwili pierwotnego ustalania składek, ryzykując, że te przyszłe podwyżki taryf będą niewystarczające do pokrycia kosztów, jakie będą one musiały ponieść”.

27 Zobacz wyrok z dnia 7 marca 2013 r., DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, pkt 37).

28 Zobacz także moja opinia w sprawie Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, pkt 18), w której podniosłem, w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, że stałe ceny są solą w oku każdego podmiotu gospodarczego nieobecnego na rynku, gdyż konkurencja jest ze swej natury determinowana przez cenę, a odebranie podmiotowi gospodarczemu możliwości zejścia poniżej pewnej ceny pozbawia go określonego elementu jego konkurencyjności.

29 Zobacz wyrok z dnia 29 marca 2011 r., Komisja/Włochy (C-565/08, EU:C:2011:188, pkt 53).

30 Zobacz wyrok z dnia 29 marca 2011 r., Komisja/Włochy (C-565/08, EU:C:2011:188, pkt 53).

31 Zobacz w odniesieniu do taryf minimalnych Bundesgerichtshof, 22 maja 1997 r., VII ZR 290/95, pkt III.2., *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, s. 2330; Bundesgerichtshof, 15 kwietnia 1999 r., VII ZR 309/98, pkt II.2.a), *Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport Zivilrecht*, 1999, s. 1109; Bundesgerichtshof, 27 października 2011 r., VII ZR 163/10, pkt 8, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, s. 175. W przedmiocie taryf maksymalnych, zob. wyrok Oberlandesgericht Stuttgart, 29 maja 2012 r., 10 U 142/11, pkt 46, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, s. 584.

49. Po drugie, i zasadniczo, ze względu na to, że okoliczności sprawy włoskiej miały miejsce przed wejściem w życie dyrektywy 2006/123, trudno mi zakładać, że mogłaby być rozpatrywana w taki sam sposób, gdyby została wniesiona w 2017 r., gdy wszczęto niniejszą sprawę. Gdyby dyrektywa 2006/123 miała już zastosowanie, Trybunał nie musiałby badać w szerszym zakresie kwestii istnienia ograniczenia. Jak już bowiem wspomniano powyżej, dyrektywa, w art. 15 ust. 2 lit. g), zmierza właśnie do zniesienia stałych minimalnych i maksymalnych taryf[32] poprzez prawne zdefiniowanie takich środków jako ograniczeń.

50. Kwestia, czy i w jakim zakresie można odstąpić od takich środków, jest zatem, zgodnie z art. 15 dyrektywy 2006/123, nieistotna.

c) Nieistotne dla analizy prawnej poglądy stowarzyszeń zawodowych

51. Ustalenia tego nie podważa również okoliczność, że stowarzyszenia zawodowe, takie jak Rada Architektów Europy czy Europejska Rada Izb Inżynierskich, uważają, że omawiane środki nie mają na celu uniemożliwienia dostępu do rynku niemieckiego i nie utrudniają swobody przedsiębiorczości. Kwestia ta została już rozstrzygnięta w art. 15 ust. 2 dyrektywy. Żadne stowarzyszenie zawodowe nie może zakwestionować tego przepisu.

C. Brak uzasadnienia na gruncie art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123

52. Nic nie wskazuje na to, że rozpatrywane przepisy HOAI stanowią dyskryminację ze względu na przynależność państwową[33]. W konsekwencji rozpatrywane ograniczenie może być potencjalnie uzasadnione[34].

1. Argumentacja stron

a) Republika Federalna Niemiec

53. Republika Federalna Niemiec uważa, że przepisy HOAI są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a mianowicie zagwarantowaniem jakości usług w zakresie planowania, ochroną konsumentów, zapewnieniem bezpieczeństwa budynków, zachowaniem „Baukultur”[35] (integralności kultury architektonicznej) oraz realizacją budownictwa ekologicznego. Zdaniem tego państwa członkowskiego głównym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu jakości. Taki cel sprzyja także osiągnięciu innych wyznaczonych celów.

54. Republika Federalna Niemiec twierdzi zatem, że jakość planowania służy ochronie konsumentów z dwojakich względów. Z jednej strony gwarantuje ona bezpieczeństwo budynków, a tym samym chroni zdrowie i życie mieszkańców. Z drugiej strony wysokiej jakości planowanie zapobiega wielu błędom popełnianym podczas wykonywania prac oraz zapewnia, że to wykonanie jest szybsze i tańsze. W związku z tym to państwo członkowskie wskazuje, że ustalanie minimalnych taryf jest popierane przez grupy interesów związane ze wszystkimi aspektami procesu[36].

32 Niemniej z zastrzeżeniem kryterium uzasadnienia, w tym proporcjonalności, zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123.

33 Zobacz art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123, zgodnie z którym wymóg powinien być niedyskryminacyjny. W art. 15 ust. 3 dyrektywy raz jeszcze powtórzono aspekt niedyskryminacyjnego charakteru środka. W moim rozumieniu to drugie odniesienie ma charakter czysto deklaratywny.

34 Sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby rozpatrywane środki były dyskryminujące, zob. art. 14 pkt 1 dyrektywy 2006/123. Zobacz także wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in. (C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 28).

35 Czyli integralności kultury architektonicznej.

36 Bauherrenschutzbund e.V. (stowarzyszenie na rzecz ochrony instytucji zamawiających), Verbraucherzentrale Bundesverband (krajową federację stowarzyszeń konsumentów) oraz Verband Privater Bauherren e.V. (grupę prywatnych instytucji zamawiających).

55. Ponadto Republika Federalna Niemiec, opierając się na wyroku Cipolla i in.[37], uważa, że taryfy są odpowiednie dla zapewnienia wysokiego poziomu jakości. Uzupełniająco podnosi, że w okresie poprzedzającym przyjęcie HOAI przeprowadzono szczegółowe badania dotyczące zarówno skutków, jak i dokładnego określenia minimalnych i maksymalnych taryf obowiązkowych.

56. W związku z tym według Republiki Federalnej Niemiec badania i ocena ekonomiczna sytuacji wykazały uzasadniony związek między obowiązkowymi taryfami minimalnymi a jakością prac planistycznych, jak również, w ujęciu bardziej ogólnym, związek między deregulacją a jakością w obszarze wolnych zawodów. W tym względzie to państwo członkowskie utrzymuje, że istnieje związek między ceną a jakością, ponieważ duże obciążenie wysoko wykwalifikowanego personelu znajduje odzwierciedlenie w wyższej cenie. Jeżeli cena jest niższa od określonego poziomu, zakłada się, że cena ta może zostać osiągnięta jedynie przy niższym poziomie jakości.

57. Ponadto Republika Federalna Niemiec uważa, że na rynku usług w zakresie planowania istnieje ryzyko wystąpienia zjawiska „negatywnej selekcji": jeżeli konsumenci nie zostaną dostatecznie poinformowani, zawsze będą wybierać najtańszą ofertę, ponieważ nie są w stanie rozpoznać różnic w jakości. Doprowadziłoby to nieuchronnie do spadku jakości, ponieważ nie będzie już popytu na usługi wysokiej jakości. Opierając się na teorii ekonomicznej, to państwo członkowskie twierdzi, że prawie niemożliwe jest zweryfikowanie jakości „dóbr opartych na zaufaniu", takich jak praca wolnych zawodów oraz usługi architektów i inżynierów. W takich warunkach z praktycznego punktu widzenia osiąganie zysków jest możliwe jedynie poprzez oferowanie niższej jakości, w związku z czym pojawia się zjawisko „pokusy nadużycia": dostawcy zauważają, że nie wynagradza się odpowiednio wyższej jakości, i mogą, z uwagi na asymetrię informacji, zakładać, że ich klienci nie zauważą nawet (przynajmniej nie w odpowiednim czasie) niższej jakości.

58. Republika Federalna Niemiec zauważa, że jeżeli poprzez ustalenie taryf minimalnych znaczenie ceny jako czynnika konkurencyjnego zostanie zmniejszone, powinno to zachęcić dostawców do skoncentrowania się na jakości jako czynniku konkurencyjnym w celu odróżnienia się od swoich konkurentów.

59. Co więcej, to państwo członkowskie wskazuje na badania statystyczne, których wyniki wykazały, że w przypadkach taryf uzgodnionych poniżej obowiązkowych taryf minimalnych określonych w HOAI, zarówno prawdopodobieństwo szkody, jak i jej wysokość były znacznie wyższe[38].

60. Ponadto utrzymanie struktury opartej na małych i średnich przedsiębiorstwach jest pożądanym celem, ponieważ gwarantuje ona istnienie wysokiej liczby usługodawców, tak aby wzrosła presja konkurencyjna, a ze względu na minimalne taryfy nakładane na niektóre usługi w zakresie planowania, konkurencja opiera się na jakości.

61. W odniesieniu do konieczności istnienia spornych przepisów Republika Federalna Niemiec argumentuje, że nie istnieje żaden mniej restrykcyjny środek mogący zapewnić osiągnięcie wyznaczonych celów. Przepisy HOAI zawierają gradację zgodnie z intensywnością regulacyjną, tak że obowiązkowe taryfy są ustalane tylko w przypadkach, gdy rząd niemiecki uważa, że minimalne i maksymalne obowiązkowe taryfy są niezbędne dla zapewnienia ochrony przewidzianej w HOAI.

62. Co się tyczy środków alternatywnych, to państwo członkowskie podnosi, że przepisy dotyczące dostępu do zawodu nie mogą zastąpić taryf w zakresie, w jakim gwarantują one, że członkowie danej grupy zawodowej posiadają wymagane kwalifikacje, podczas gdy taryfy gwarantują jakość konkretnej usługi. Wprowadzenie jakichkolwiek przepisów regulujących dostęp do rozpatrywanych zawodów stanowiłoby znacznie poważniejsze ograniczenie swobody przedsiębiorczości niż obecne HOAI.

37 Wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758).

38 Również w tym przypadku ten punkt widzenia wydaje się podzielać Rada Architektów Europy, która dostrzega zalety systemu HOAI.

63. W odniesieniu do przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej i obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej Republika Federalna Niemiec uważa, że taryfy określone w HOAI oraz przepisy regulujące odpowiedzialność architektów i inżynierów wywołują skutki na różnych poziomach: te pierwsze mają zapewnić, zapobiegawczo, wysoką jakość świadczonych usług, podczas gdy te drugie mogą być stosowane tylko wtedy, gdy szkoda już wystąpiła. Z tego względu przepisy dotyczące odpowiedzialności nie są, ze swej natury, odpowiednie dla ochrony ogólnych interesów, takich jak bezpieczeństwo obiektu, kultura architektoniczna czy ekologia.

64. Ponadto Republika Federalna Niemiec uważa, że nie można wymagać od usługodawców udowodnienia spełnienia wszystkich wymogów jakościowych z uwagi na asymetrię informacji. I tak zdaniem tego państwa członkowskiego inżynierowie i architekci pośrednio wykonują zatem również zadania organów odpowiedzialnych za nadzór budowlany i wydawanie pozwoleń na budowę, sprawdzając, równolegle z tymi organami, czy spełniają one normy określone w przepisach dotyczących nadzoru nad robotami budowlanymi, właśnie ze względu na to, że niektóre z tych usług nie mogą być kontrolowane przez wspomniane organy.

65. W odniesieniu do możliwości publikowania informacji o cenach Republika Federalna Niemiec argumentuje, że powodem ustalenia stawek minimalnych jest asymetria informacji dotyczących jakości usług w zakresie planowania, w związku z czym publikacje o cenach wzmocniłyby wręcz „spiralę spadkową". Faktycznie takie informacje prowadziłyby do tego, że usługobiorcy byliby jeszcze bardziej zorientowani na ceny, niż można by obecnie zakładać. To państwo członkowskie dodało, że nawet gdyby możliwe było zrekompensowanie asymetrii informacji, nie doprowadziłoby to do osiągnięcia wszystkich celów związanych z ochroną takich jak bezpieczeństwo, aspekty odnoszące się do „Baukultur" i zrównoważony rozwój, a także ochrona środowiska.

66. Jeśli chodzi o taryfy maksymalne, to państwo członkowskie twierdzi, że służą one ochronie konsumentów, ponieważ zabezpieczają one konsumentów przed poniesieniem nadmiernego obciążenia wynikającego z nadmiernych opłat.

b) Komisja

67. Komisja twierdzi, że powoływanie się na szereg celów, z których najważniejszym jest zapewnienie wysokiego poziomu jakości, jest niejasne, do tego stopnia, że nie pozwala na zbadanie, czy takie taryfy są odpowiednie lub konieczne. Co więcej, zdaniem Komisji ocena jest możliwa jedynie w przypadku, gdy możliwe jest porównanie dwóch scenariuszy w odniesieniu do wyniku wystarczająco określonego i pożądanego przez prawodawcę, a mianowicie scenariusza z cenami rynkowymi oraz scenariusza, w którym należy przestrzegać cen minimalnych. W tym względzie Komisja twierdzi, że Republika Federalna Niemiec nie wykazała w odniesieniu do celów związanych z bezpieczeństwem budynków, zachowaniem kultury architektonicznej i budownictwem ekologicznym, w jaki sposób oba te scenariusze miałyby się w praktyce różnić.

68. Zdaniem Komisji to państwo członkowskie nie wykazało związku przyczynowego, czyli że usługa, za którą uiszcza się cenę rynkową, jednak poniżej taryfy minimalnej, ma inne, to jest gorsze cechy niż usługa, której cena jest zgodna z taryfami minimalnymi. Komisja zauważa zatem, że Republika Federalna Niemiec nie wyjaśnia, w jaki sposób podnoszony efekt pobudzający taryf minimalnych, jak również możliwość negatywnej selekcji i pokusa nadużycia prowadzą do fatalnych konsekwencji, które z kolei opisano w sposób ogólny. Ponadto instytucja ta zauważa, że w celu osiągnięcia pożądanego poziomu jakości należy wdrożyć zasady dotyczące kwalifikacji zawodowych oraz przepisy dotyczące odpowiedzialności, a także że przepisów tych nie można zastąpić taryfami minimalnymi.

69. W odniesieniu do celu związanego z ochroną konsumentów Komisja utrzymuje, że nie istnieje uzasadnione domniemanie, że gdy cena spadnie poniżej określonego progu, będzie mogła zostać utrzymana jedynie poprzez obniżenie poziomu jakości.

70. Komisja argumentuje, że taryfy minimalne mają zastosowanie bez względu na czas poświęcony na konkretną pracę, tak więc – z wyjątkiem wyjątkowych przypadków – ostateczna kwota nie może być niższa od stawek minimalnych, a stawki godzinowe mogą się różnić w zależności od usługodawcy z wielu powodów, jednak niezależnie od jakości świadczonych przez niego usług. Według Komisji nowelizacja HOAI w 2009 r. polegająca na zniesieniu stawek godzinowych pokazuje, że osiągnięcie lub utrzymanie się poniżej ogólnie stosowanych stawek godzinowych nie dostarcza żadnych informacji na temat jakości usługi. Komisja stwierdza, że cena poniżej taryfy minimalnej nie oznacza niższego poziomu jakości i odwrotnie, że cena przekraczająca taryfy minimalne nie skutkuje domniemaniem wyższej jakości, ani nawet gwarancją jakości.

71. W odniesieniu do aspektu ochrony konsumentów opartego na celu, jakim jest uniknięcie „negatywnej selekcji" i „pokusy nadużycia", Komisja twierdzi, że z jednej strony Republika Federalna Niemiec nie wykazała, że zniesienie minimalnych taryf prowadzi do obniżenia jakości, a z drugiej strony, że część argumentów tego państwa członkowskiego przeczy temu wnioskowi. Komisja twierdzi, że sztucznie zawyżone ceny nie rozwiązują problemu asymetrii informacji między przedsiębiorcami a klientami. Związek między jakością usług a cenami minimalnymi został poddany analizie podczas przygotowywania wersji HOAI z 2009 r. (badanie zwane „Statusbericht 2000plus"), lecz nawet w tej analizie, w której założono, że klienci nie są w stanie ocenić jakości usług i że dokonują wyboru w zależności od ceny, stwierdzono, że ceny minimalne niekoniecznie mają związek przyczynowy z pożądanym poziomem jakości oraz że potrzebne są dalsze dowody. Z analizy tej wynika zatem, że motywacja usługodawców do działania w interesie swoich klientów nie może być zapewniona poprzez samą skalę opłat, lecz jedynie przez odpowiednią kulturę praktyki zawodowej.

72. Komisja zwraca uwagę, że istnieje szereg mechanizmów zapewniających jakość usług, takich jak reklama, regulacja organizacji zawodowych, systemy zarządzania jakością oraz możliwość uzyskiwania przez klientów informacji w sposób ukierunkowany za pośrednictwem specjalistycznych witryn internetowych.

73. Komisja zauważa, że nie sprzeciwia się systemowi, który pozwalałby na odpowiednie wytyczne cenowe umożliwiające klientom wykrywanie nierealistycznych ofert. Ponadto Komisja zauważa, że odniesienie Republiki Federalnej Niemiec do konkurencji opartej na jakości również wskazuje, że pomimo taryf minimalnych można obecnie odnotować występowanie różnic w jakości, w związku z czym taryf minimalnych nie można uznać za istotny warunek jakości.

74. Komisji nie przekonują empiryczne dowody przedstawione przez to państwo członkowskie. Komisja uważa, że przedstawione przykłady, w przeciwieństwie do analizy przeprowadzonej w 2009 r., ograniczają się do wykazania istnienia paralelizmu między ustalaniem cen poniżej taryf minimalnych a częstotliwością żądań odszkodowawczych, nie wykazując jednak przyczynowości w konkretny sposób, a sam ekspert mówi jedynie o „wskazówkach", a nie o dowodach. Co więcej, Komisja zauważa jednak, że w analizie z 2009 r. stwierdzono, że nie jest możliwe zbadanie, czy istnieje związek między cenami na rynku budowlanym a żądaniami odszkodowawczymi spowodowanymi przez wiele czynników, których nie można pominąć.

75. Ponadto Komisja argumentuje, że ochrona struktury rynku nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego oraz że Republika Federalna Niemiec – opierając swój argument na istnieniu asymetrii informacji – nie wskazała, iż asymetria taka nie może wystąpić w przypadku usług doradczych, które nie podlegają obowiązkowym taryfom. Obejmują one również badania wpływu na środowisko, badania z zakresu „fizyki budowlanej" i geotechniki, a także inżynieryjne usługi geodezyjne, w przypadku których może istnieć asymetria informacji. Dodatkowo, co się tyczy porównań z obszarem zamówień publicznych, Komisja uważa, po pierwsze, że ceny usług objętych zakresem HOAI mogą spaść poniżej taryf minimalnych tej skali, lecz mimo to odpowiadać cenom rynkowym, tak że nie będą one z definicji

„rażąco niskie” i nie wywołają konieczności przeprowadzenia określonego audytu. Po drugie, nawet jeśli ceny w procedurze udzielania zamówień publicznych są „rażąco niskie”, może istnieć wiarygodne wyjaśnienie, wobec czego instytucja zamawiająca nie może odrzucić oferty wyłącznie ze względu na poziom cen.

76. Komisja twierdzi ponadto, że analiza Eurostatu pokazuje, ie niemieckie biura architektoniczne zatrudniają średnio 2,1 pracownika, czyli znacznie powyżej średniej Unii, jednak wskaźnik operacyjny brutto, który wynosi 38,8%, jest mimo to drugim co do wielkości w Unii, w związku z czym zarzuty Republiki Federalnej Niemiec nie są zasadne. Ponadto Komisja uważa, że Republika Federalna Niemiec nie odpowiedziała na pytanie, dlaczego poziom jakości nie obniżył się w stosunkowo długim okresie od 1996 r. do 2009 r., w którym dopuszczono zawieranie umów dotyczących cen budowlanych. Komisja dodaje, że minimalne stawki zostały zniesione w okresie od 20 października 1981 r. do 14 czerwca 1985 r. bez żadnego spadku jakości budownictwa.

77. Według Komisji taryfa minimalna nie jest konieczna do osiągnięcia pożądanego celu. W tym względzie Komisja nie zgadza się z argumentacją Republiki Federalnej Niemiec dotyczącą zasad dostępu do zawodu, ponieważ system minimalnych opłat nie jest w żaden sposób odpowiedni ani konieczny do zagwarantowania jakości, bez względu na to, czy dana działalność sama w sobie wymaga szczególnych kwalifikacji. Ponadto w odniesieniu do zasad odpowiedzialności i ubezpieczenia od odpowiedzialności Komisja utrzymuje, po pierwsze, że system odpowiedzialności za wady może mieć skutek zapobiegawczy, czego strona pozwana nie wykazała w odniesieniu do stawek minimalnych. Po drugie, okoliczność, że uzgodniono opłaty, dotyczy jako taka relacji między stronami, a także odpowiedzialności za wadliwe usługi.

78. Odnosząc się do argumentów dotyczących zasad wykonywania zawodu, Komisja utrzymuje, że Republika Federalna Niemiec nie obaliła argumentów Komisji dotyczących dowodów na zgodność z wymogami jakościowymi, obowiązków informacyjnych lub swobody wyboru dla konsumentów. W związku z powyższym Komisja dodaje, że o ile prawdą jest, iż środki nałożone na dostawców w celu ochrony klientów często pociągają za sobą koszty, które są zazwyczaj przerzucane na konsumentów, o tyle w tym przypadku klient ponosi jedynie wyższe koszty – bez dającego się zidentyfikować świadczenia wzajemnego.

79. Wreszcie, jeśli chodzi o taryfy maksymalne, Komisja twierdzi, że Republika Federalna Niemiec nie wyjaśniła, w jaki sposób taryfy maksymalne mają przyczynić się do wyeliminowania asymetrii informacji w zakresie jakości. W odniesieniu do ochrony klientów związanej z wymogami dotyczącymi nadmiernych opłat, Komisja stwierdza, że wystarczające jest udostępnienie klientowi odpowiednich wytycznych, umożliwiających mu dokonanie oceny, w jaki sposób cena kształtuje się w porównaniu ze zwykłymi cenami.

2. Analiza

80. Rozpatrywane ograniczenie jest uzasadnione, jeżeli są spełnione kumulatywne przesłanki [39] określone w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 [40].

81. W odniesieniu do art. 15 ust. 3 lit. a) ustalono już powyżej, że przepisy rozpatrywanego HOAI mają charakter niedyskryminacyjny.

39 Zobacz wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry (C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 56).

40 Jak już wspomniałem w swojej opinii w sprawach połączonych X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, pkt 144), brzmienie art. 15 ust. 3 dyrektywy przypomina sformułowanie Trybunału zawarte w wyroku z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 37). Zobacz także G. Davies, The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration, *European Law Review*, vol. 32, 2007, s. 232–245, na s. 234.

a) Powołane nadrzędne względy – art. 15 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2006/123

82. Co się tyczy art. 15 ust. 3 lit. b) dyrektywy, nadrzędny interes publiczny, czyli uzasadnienie, na jakie powołuje się Republika Federalna Niemiec, obejmuje: zagwarantowanie jakości usług w zakresie planowania, ochronę konsumentów, bezpieczeństwo budynków, zachowanie „Baukultur" oraz dążenie do ekologicznego budownictwa. Zdaniem tego państwa członkowskiego głównym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu jakości, przy czym taki cel ułatwia również osiągnięcie pozostałych wyznaczonych celów. Ponadto, jak wspomniano powyżej, w określonych momentach Republika Federalna Niemiec odnosi się również do zachowania struktury opartej na małych i średnich przedsiębiorstwach.

83. Jak słusznie wskazuje Republika Federalna Niemiec, orzecznictwo Trybunału prowadzi do wniosku, że wszystkie te pięć względów może stanowić nadrzędny interes publiczny uzasadniający ograniczenie swobody przedsiębiorczości [41]. Jednakże, i tu przychylam się do stanowiska Komisji, nie rozumiem, w jaki sposób uwagi Republiki Federalnej Niemiec miałyby odnosić się konkretnie do bezpieczeństwa budynków, zachowania „Baukultur" i dążenia do ekologicznego budownictwa. Uwagi te są całkowicie ukierunkowane na zagwarantowanie jakości usług w zakresie planowania i ochronę konsumentów. W celu zapewnienia skuteczności pozostałych trzech względów powołanych w niniejszej sprawie tytułem uzasadnienia Republika Federalna Niemiec powinna konkretnie wyjaśnić, dlaczego i w jaki sposób sporne środki służą osiągnięciu tych celów.

84. Ponadto, co się tyczy zachowania struktury opartej na małych i średnich przedsiębiorstwach, wystarczy wskazać, że ochrona istniejących przedsiębiorstw stanowi argument ekonomiczny, który nie jest w stanie uzasadnić ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Przy czym w zakresie, w jakim to *struktura rynku* ma podlegać ochronie na gruncie HOAI, nie widzę dalszego uzasadnienia tej kwestii w uwagach rządu niemieckiego [42].

85. Jedynymi zatem nadrzędnymi względami związanymi z interesem publicznym, jakie można uznać, są ochrona konsumentów i zapewnienie wysokiego poziomu jakości. W tym przypadku to do Republiki Federalnej Niemiec należy wyjaśnienie, w jakim stopniu kwestionowane przepisy służą realizacji tych celów.

b) Proporcjonalność – art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123

86. Powyższe rozważania prowadzą do analizy kryterium proporcjonalności określonego w art. 15 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2006/123. Rozpatrywane przepisy muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia, przy czym nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

87. O ile do państw członkowskich należy ustalenie poziomu ochrony, jaki chcą przyznać, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem to na organach krajowych, które powołują się na odstępstwo od podstawowej zasady przewidzianej w prawie Unii, spoczywa obowiązek wykazania w każdym konkretnym przypadku, iż warunek został spełniony. Względom uzasadniającym, które mogą zostać

41 Zobacz wyroki: z dnia 3 października 2000 r., Corsten (C-58/98, EU:C:2000:527, pkt 38); z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 64) – odnośnie do jakości usług; z dnia 8 września 2010 r., Stoß i in. (C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 74) – odnośnie do ochrony konsumentów; z dnia 15 października 2015 r., Grupo Itevelesa i in. (C-168/14, EU:C:2015:685, pkt 74) – odnośnie do kwestii bezpieczeństwa; z dnia 26 lutego 1991 r., Komisja/Francja (C-154/89, EU:C:1991:76, pkt 17) – odnośnie do dziedzictwa kulturowego; z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 76) – odnośnie do środowiska naturalnego.

42 Chciałbym również zwrócić uwagę na opinię rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Grupo Itevelesa i in. (C-168/14, EU:C:2015:351, pkt 73), zgodnie z którą Trybunał słusznie przyjmuje ostrożną postawę wobec ingerencji państw członkowskich w swobodę przedsiębiorczości poprzez szczegółowe uregulowanie danej struktury rynku lub sytuacji konkurencyjnej, między innymi pod pretekstem zapewnienia wysokiej jakości usług dla klientów i konsumentów.

powołane przez państwo członkowskie, powinna towarzyszyć analiza odpowiedniości i proporcjonalności przyjętego przez to państwo środka restrykcyjnego oraz dowody potwierdzające argumentację tego państwa [43]. Orzecznictwo to, które wywodzi się z postanowień TFUE dotyczących podstawowych wolności, ma również zastosowanie w kontekście art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 [44].

1) Taryfy minimalne

i) Odpowiedniość

88. Powstaje pytanie, czy ustalenie taryf minimalnych jest odpowiednie [45] do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie jakości usług.

89. Ogólnie rzecz biorąc, na tym etapie Trybunał przyznaje państwom członkowskim „pewien zakres swobodnego uznania" [46], w szczególności dlatego, że odpowiednie cele interesu publicznego różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Nie zwalnia to jednak państwa członkowskiego z obowiązku jasnego zdefiniowania wyznaczonych celów i wykazania w zrozumiały i spójny sposób, że przedmiotowy środek jest odpowiedni do osiągnięcia tych celów.

90. Uważam, że Republika Federalna Niemiec nie wykazała odpowiedniości kwestionowanych przepisów z powodów, które omówię poniżej.

91. Z wyroku w sprawie Cipolla i in. [47] nie można wywnioskować, jak sugeruje Republika Federalna Niemiec, że taryfy minimalne są z natury rzeczy odpowiednie do osiągnięcia pożądanej jakości usług. Trybunał podkreślił raczej, że „należy sprawdzić w szczególności, czy istnieje zależność między wysokością honorariów a jakością czynności wykonywanych przez adwokatów oraz, w szczególności, czy ustalenie takich minimalnych honorariów jest środkiem właściwym dla realizacji celu, któremu służy, a mianowicie ochrony konsumentów oraz prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości" [48].

92. Dlatego też, jak słusznie twierdzi Komisja, należy wykazać w każdym indywidualnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, odpowiedniość taryf minimalnych do promowania jakości danych usług.

93. I to właśnie w tej kwestii Republika Federalna Niemiec nie przedstawia wystarczających argumentów. Zamiast wykazywać, że istniejące przepisy HOAI są odpowiednie do osiągnięcia wysokiej jakości usług architektonicznych i inżynieryjnych, państwo członkowskie ogranicza się do ogólnych rozważań i założeń.

43 Zobacz wyroki: z dnia 7 lipca 2005 r., Komisja/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, pkt 63); z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy (C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 81); z dnia 23 stycznia 2014 r., Komisja/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, pkt 33).

44 Zobacz wyroki: z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry (C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 69); z dnia 7 listopada 2018 r., Komisja/Węgry (C-171/17, EU:C:2018:881, pkt 86).

45 Zamiast tego terminu w orzecznictwie Trybunał czasami posiłkuje się terminami, takimi jak „zdatny" (ang. *appropriate*) lub „adekwatny" (ang. *adequate*). Zobacz, dla przykładu, wyrok z dnia 23 stycznia 2014 r., Komisja/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, pkt 33). Ja konsekwentnie stosuję termin „odpowiedni" (ang. *suitable*), zaczerpnięty bezpośrednio z dyrektywy.

46 Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 84).

47 Wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758).

48 Zobacz wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 66). W kolejnych dwóch punktach Trybunał stwierdził, że „[n]awet jeżeli stawka ustanawiająca minimalne honoraria nie stoi na przeszkodzie temu, aby członkowie adwokatury oferowali usługi złej jakości, nie można a priori wykluczyć, że taka stawka pozwala uniknąć sytuacji, w której adwokaci byliby zachęceni, *w takich okolicznościach jak na rynku włoskim*, który jak wynika z postanowienia odsyłającego, *charakteryzuje się* występowaniem wielu wpisanych na listę i czynnych zawodowo adwokatów, do konkurencji poprzez oferowanie usług za niższą cenę, co groziłoby pogorszeniem jakości świadczonych usług. Uwzględnić również należy *szczególne cechy rynku właściwego*, określone w poprzednim punkcie, jak *i omawianych usług* oraz w szczególności to, że w dziedzinie usług adwokackich istnieje asymetria informacji między »klientami-konsumentami« a adwokatami. Adwokaci dysponują bowiem wysokim poziomem wiedzy fachowej, który konsumenci niekoniecznie posiadają, w związku z czym mają oni trudności w ocenie jakości usług świadczonych na ich rzecz". Wyróżnienie moje.

94. Zamiast udowodnić, że zniesienie taryf minimalnych prowadziłoby do obniżenia poziomu jakości, Republika Federalna Niemiec czyni takie założenie i opiera na nim swoją argumentację.

95. Na poparcie swojej argumentacji to państwo członkowskie odsyła w szerokim zakresie do opinii rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawach połączonych Pavlov i in.[49]. W tych sprawach połączonych, które dotyczyły zgodności krajowego systemu obowiązkowego przystępowania do systemów emerytalno-rentowych z regułami konkurencji określonymi w traktacie, rzecznik generalny M. Jacobs wygłosił ogólne stwierdzenia w formie „uwag wstępnych"[50] na temat „typowych cech rynków usług świadczonych w ramach wolnych zawodów"[51] „z perspektywy prawa konkurencji"[52]. W tym kontekście zauważył między innymi, że „niektóre zawody uczestniczą w ustalaniu obowiązkowych opłat i honorariów za swoje usługi"[53]. Następnie przedstawił „trzy powtarzające się trudności"[54], z których jedna polega na tym, że „z ekonomicznego punktu widzenia rynki usług świadczonych w ramach wolnych zawodów różnią się pod dwoma ważnymi względami od normalnych rynków towarów i usług"[55], co częściowo wynika z „istotnego problemu tzw. asymetrii informacji"[56].

96. Odnosząc się do literatury z dziedziny ekonomii[57], rzecznik generalny M. Jacobs wyjaśnia dalej, co następuje: „Taka asymetria między sprzedawcą a kupującym powstaje, gdy kupujący nie może w pełni ocenić jakości otrzymywanego produktu. W wolnych zawodach problem ten jest szczególnie dotkliwy ze względu na charakter ich wysoce technicznych usług. Konsument nie może ocenić jakości tych usług przed zakupem w drodze kontroli (jak ma to miejsce na przykład w przypadku zakupu sera), lecz dopiero po konsumpcji. Co gorsza, może nigdy nie zrozumieć w pełni, czy specjalista (np. lekarz, architekt, prawnik) świadczył usługi wysokiej jakości. Oznacza to, że zachęty dla specjalistów, którzy sami decydują o tym, ile uwagi poświęcają klientowi, albo celowo zaniżając jakość, aby zaoszczędzić czas lub pieniądze, albo aby skłonić klienta do dalszego korzystania z ich usług w przypadku braku konieczności, są wysokie. Wszystkie zwyczajowe metody przezwyciężania lub łagodzenia negatywnych skutków asymetrii informacji lub innymi słowy zapobiegania »wyścigowi na dno« są stosowane przez przedstawicieli wolnych zawodów. Egzaminy zawodowe mają na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu umiejętności w momencie rozpoczęcia pracy w zawodzie. Zasady odpowiedzialności, konsekwencje dobrej lub złej reputacji oraz systemy certyfikacji są zachętą do pełnego wykorzystania tych umiejętności. Reklama jest postrzegana przez niektórych jako sposób na przezwyciężenie lub złagodzenie asymetrii, podczas gdy inni twierdzą, że reklama zaostrza problemy. Należy wyciągnąć jeden wniosek, zgodnie z którym w celu przeciwdziałania skutkom asymetrii konieczny jest pewien poziom regulacji tych rynków".

97. Trudno mi nie przychylić się do tych pouczających uwag na temat asymetrii informacji i nie zgodzić się z nimi. Jest to jasno sformułowany opis stanu rzeczy. Jednak, jak podkreśla sam rzecznik generalny i jak wspomniano powyżej, mają one charakter uwag wstępnych. Są one opisem problemu, ale nie stanowią jego rozwiązania. A zatem nie są analizą korelacji lub związków przyczynowych między jakością a ceną i nie należy ich w ten sposób postrzegać.

49 Od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:151.

50 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawach połączonych Pavlov i in. (od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:151, pkt 71).

51 Czyli usługi związane z wolnymi zawodami.

52 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawach połączonych Pavlov i in. (od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:151, pkt 73).

53 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawach połączonych Pavlov i in. (od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:151, pkt 77). W tym samym punkcie stwierdził: „Ewentualne rozwiązania regulacyjne obejmują zarówno ustalanie minimalnych opłat przez samych przedstawicieli wolnego zawodu, jak i ustalanie maksymalnych opłat przez państwo po konsultacji z daną grupą zawodową".

54 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawach połączonych Pavlov i in. (od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:151, pkt 82).

55 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawach połączonych Pavlov i in. (od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:151, pkt 84).

56 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawach połączonych Pavlov i in. (od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:151, pkt 86).

57 Powołując się na: D.W. Carlton, J.M. Perloff, *Modern Industrial Organisation*, 2nd ed. New York, 1994, s. 115.

98. Dlatego też nie będę dalej analizował tych ustaleń, jednak warto zwrócić uwagę na jedną rzecz: chociaż rzecznik generalny M. Jacobs dostrzega pewną potrzebę interwencji państwa ze względu na asymetrię informacji i podaje kilka przykładów takich interwencji, nie wymienia wśród nich regulacji cen.

99. Mam świadomość tego, że Republika Federalna Niemiec, zamiast dążyć do zmniejszenia asymetrii informacji [58], zmierza do złagodzenia konsekwencji tej asymetrii.

100. Nie ulega wątpliwości, że pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą istnieje asymetria informacji. W oparciu o to *abstrakcyjne* i bezsprzeczne ustalenie to państwo członkowskie stwierdza, że taryfy minimalne eliminują taką asymetrię w *konkretnych* przypadkach.

101. Republika Federalna Niemiec dostarczyła Trybunałowi ekspertyzę techniczną biegłego w zakresie ustalania taryf w HOAI. Dowody te nie stanowią jednak uzasadnienia argumentacji tego państwa [59]. Nigdzie nie udowodniono, że system *pozbawiony* taryf minimalnych prowadziłby do nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku [60], w którym usługi dobrej jakości znalazłyby się poza rynkiem i zostałyby zastąpione usługami o gorszej jakości. Nigdzie nie wykazano, że dobra jakość nie może zostać zapewniona poprzez regularny system podaży i popytu.

102. Podsumowując, istota argumentacji Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którą wzmożona konkurencja cenowa prowadzi do obniżenia poziomu usług, nie została uzasadniona. Konkurencja w działalności usługowej, w szczególności w zakresie cen, jest generalnie postrzegana jako niezbędny, pożądany i skuteczny mechanizm w gospodarce rynkowej. Jednak bardzo często w sektorach, w których usługodawcy są szczególnie dobrze wykwalifikowani i podlegają surowym warunkom dotyczącym ich kwalifikacji, konkurencja cenowa jest postrzegana jako zagrożenie. Tajemnicą pozostaje, w jaki sposób konkurencja cenowa miałaby przekształcać tych szczególnie dobrze wykwalifikowanych ludzi ze „świętych w grzeszników” [61].

ii) Konieczność

103. Nawet przy założeniu, że omawiane przepisy HOAI są odpowiednie do osiągnięcia celu w postaci jakości usług, nie są one konieczne w rozumieniu art. 15 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2006/123 [62], co oznacza, że nie wykraczają one poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, a także nie powinna istnieć możliwość zastąpienia omawianych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

104. Na tym etapie rolą Trybunału nie jest znalezienie alternatywnych środków dla państwa członkowskiego. Do państwa członkowskiego należy jednak przedstawienie argumentacji, dlaczego nie można zastosować innych, mniej restrykcyjnych środków.

58 W każdym razie byłoby to prawie niemożliwe, ponieważ ludzie mają tendencję do korzystania z usług oferowanych przez architektów i inżynierów właśnie z powodu asymetrii informacji.

59 Zgodnie z wymogami wynikającymi z utrwalonego orzecznictwa Trybunału. Zobacz wyroki: z dnia 7 lipca 2005 r., Komisja/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, pkt 63); z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy (C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 81); z dnia 23 stycznia 2014 r., Komisja/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, pkt 33).

60 Określonych przez Republikę Federalną Niemiec jako „negatywna selekcja”.

61 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, EU:C:2009:587, pkt 26), w której podobny argument przedstawiono w odniesieniu do farmaceutów.

62 Niestety art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 odnosi się do konieczności w dwóch różnych kontekstach: po pierwsze, w lit. b), stwierdzając jedynie, że musi istnieć uzasadnienie w postaci nadrzędnego interesu publicznego, a po drugie, w lit. c), w tradycyjnym znaczeniu drugiego etapu proporcjonalności. Oczywiście w niniejszej opinii chodzi o zastosowanie tego terminu w tym drugim znaczeniu.

105. Argument, że zasady dostępu do wolnego zawodu gwarantują jedynie, iż członkowie danej grupy zawodowej dysponują odpowiednimi abstrakcyjnymi kwalifikacjami, podczas gdy zasady dotyczące taryf zapewniają, że konkretnie świadczone usługi są wystarczającej jakości, stanowi przypuszczenie wymagające udowodnienia. Jest to nic innego jak tylko założenie.

106. Istnieje szereg środków, które wydają się zapewniać jakość usług i ochronę konsumentów: zasady etyki zawodowej, zasady odpowiedzialności i ubezpieczeń, obowiązki informacyjne, obowiązek publikowania taryf lub obowiązek podawania przez państwo taryf orientacyjnych. Republika Federalna Niemiec nie udowodniła, że rozpatrywane przepisy dotyczące taryf minimalnych lepiej służą zapewnieniu jakości usług i ochrony konsumentów. W szczególności stwierdzenie, że wprowadzenie jakichkolwiek przepisów regulujących dostęp do danych zawodów stanowiłoby znacznie poważniejsze ograniczenie swobody przedsiębiorczości niż obecne HOAI, jest jedynie niepopartym dowodami przypuszczeniem.

107. Jedynie w przypadku udowodnienia, że inne środki, o których mowa w poprzednim punkcie, nie prowadzą do osiągnięcia celów w zakresie jakości usług i ochrony konsumentów, można by zacząć rozważania, jako *ultima ratio*, czy minimalne taryfy lepiej służą realizacji tych celów[63].

2) Taryfy maksymalne

108. Argument rządu niemieckiego polega na obronie *systemu* ustanowionego przez HOAI, polegającego na *połączeniu* taryf minimalnych i maksymalnych. Rząd niemiecki podkreśla, że taryf minimalnych i maksymalnych nie należy rozpatrywać w oderwaniu, lecz należy odnieść się do specyfikacji wydajności opisanych szczegółowo w HOAI. A zatem gdyby Trybunał uznał taryfy minimalne za nieproporcjonalne, trudno mi wyobrazić sobie, że Republika Federalna Niemiec utrzymałaby taryfy maksymalne, dlatego też osobne zajęcie się tą kwestią może wydawać się niestosowne.

109. Niemniej w trosce o gruntowność wywodu zwięźle odniosę się do taryf maksymalnych.

i) Odpowiedniość

110. Odpowiedniość taryf maksymalnych nie wydaje mi się stanowić żadnego problemu. W istocie, jak słusznie twierdzi rząd niemiecki, taryfy maksymalne są rzeczywiście odpowiednie do realizacji celu w postaci ochrony konsumentów, ponieważ zapewniają przejrzystość i chronią przed żądaniem nadmiernych opłat.

ii) Konieczność

111. Rząd niemiecki nie wykazał jednak, że nie jest możliwe zastąpienie maksymalnych taryf innymi, mniej restrykcyjnymi, środkami, które przyniosą taki sam skutek. W szczególności nie udowodniono, dlaczego na przykład wytyczne dotyczące cen, umożliwiające konsumentom uzyskanie konkretnych informacji na temat tego, co obejmuje wynagrodzenie za usługi, nie chroniłyby skutecznie ich interesów.

63 Oczywiście przy założeniu spełnienia kryterium odpowiedniości, co moim zdaniem nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

D. Artykuł 49 TFUE

112. Ponieważ skarga Komisji, która dotyczy art. 15 dyrektywy 2006/123, została uwzględniona, analiza w odniesieniu do art. 49 TFUE nie jest konieczna [64].

IV. Wnioski

113. W świetle powyższych rozważań jestem zdania, że Trybunał powinien:

– stwierdzić uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Republikę Federalną Niemiec ze względu na naruszenie art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 lit. g) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym poprzez uzależnienie świadczenia usług w zakresie planowania przez architektów i inżynierów od stosowania obowiązkowych taryf minimalnych i maksymalnych na podstawie Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

– obciążyć Republikę Federalną Niemiec kosztami postępowania.

64 Zobacz wyroki: z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry (C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 118); z dnia 7 listopada 2018 r., Komisja/Węgry (C-171/17, EU:C:2018:881, pkt 87).