CONCLUZIILE DOMNULUI AVOCAT GENERAL
SZPUNAR
prezentate la 28 februarie 2019[1]

Cauza C-377/17

Comisia Europeană
împotriva

Republicii Federale Germania

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123 – Articolul 15 – Tarife ale arhitecților și ale inginerilor – Tarife obligatorii”

1. Prezenta procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie împotriva Republicii Federale Germania cu privire la tarifele minime și maxime pentru serviciile furnizate de arhitecți și ingineri în Germania va oferi Curții posibilitatea de a clarifica în ce măsură articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE[2] armonizează anumite restricții privind libertatea de stabilire și de a se pronunța cu privire la criteriul de proporționalitate prevăzut la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

2. Articolul 2 din Directiva 2006/123 este intitulat „Domeniu de aplicare”. Conform primului paragraf, directiva „se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru”.

3. Capitolul III (articolele 9-15) din directivă este dedicat libertății de stabilire a prestatorilor de servicii. Secțiunea 2 a capitolului (articolele 14 și 15) se referă la cerințe care sunt interzise sau supuse evaluării.

4. Articolul 15 din directivă, intitulat „Cerințe care trebuie evaluate”, prevede printre altele următoarele:

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

1 Limba originală: engleza.

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

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

[…]

(g) tarife obligatorii minime și/sau maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul;

[…]

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

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

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

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

[…]”

B. Dreptul german

5. Onorariile arhitecților și ale inginerilor sunt reglementate în Germania printr-un decret al guvernului federal, intitulat „Honorarordnung für Architekten und Ingenieure” (Baremul oficial al onorariilor pentru serviciile oferite de arhitecți și de ingineri) din 10 iulie 2013 [3] (denumit în continuare „HOAI”).

6. Primul articol din acest decret definește domeniul său de aplicare și prevede că acesta reglementează calcularea onorariilor pentru serviciile de bază ale arhitecților și ale inginerilor stabiliți în Germania, în măsura în care serviciile de bază sunt reglementate prin decretul respectiv.

7. Articolul 3 din HOAI se referă la servicii și la performanță, după cum urmează:

„1. Onorariile pentru servicii de bază în domeniul planificării utilizării terenurilor, al planificării proiectelor și al planificării specializate sunt reglementate cu efect obligatoriu în părțile 2-4 din prezentul decret. Onorariile pentru serviciile de consultanță menționate în anexa 1 nu sunt reglementate cu caracter obligatoriu.

2. Serviciile de bază care sunt în general necesare pentru executarea corectă a unui mandat sunt incluse în profilurile de performanță. Profilurile de performanță sunt subdivizate în etape de servicii, în conformitate cu prevederile părților 2-4.

3. Lista serviciilor speciale care fac obiectul prezentului decret, profilurile serviciilor și anexele acestora nu sunt exhaustive. De asemenea, pot fi convenite servicii speciale pentru planurile de profil de servicii și pentru fazele de servicii în care acestea nu sunt incluse, cu condiția ca acestea să nu constituie servicii de bază. Onorariile pentru serviciile speciale pot fi convenite în mod liber.

4. Eficacitatea costurilor serviciului trebuie respectată întotdeauna.”

3 BGBl. I, p. 2276.

8. Potrivit articolului 7 din HOAI, intitulat „Acordul privind onorariile”:

„(1) onorariile se bazează pe acordul scris, adoptat de părțile contractante în momentul acordării mandatului și se încadrează în valorile maxime și minime stabilite de prezentul decret;

(2) în cazul în care costurile eligibile sau zonele determinate sunt în afara grilelor stabilite în tabelele privind onorariile din HOAI, onorariile pot fi convenite în mod liber;

(3) valorile minime stabilite în HOAI pot fi reduse în cazuri excepționale, sub rezerva unui acord scris;

(4) iar valorile maxime stabilite în HOAI pot fi depășite numai în cazul unor servicii extraordinare de bază sau al unor servicii cu o durată neobișnuit de lungă, cu condiția unui acord scris. În acest caz, nu sunt luate în considerare împrejurările care au fost deja decisive pentru clasificarea în cadrul categoriilor privind onorariile sau pentru clasificarea în limitele valorilor minime și maxime.”

9. Părțile 2-4 din HOAI, menționate la articolul 3 alineatul 1 din HOAI, conțin dispoziții detaliate privind valorile minime și maxime pentru planificarea utilizării terenurilor, planificarea proiectelor și planificarea specializată. Unele dintre aceste dispoziții permit reducerea prețurilor minime în cazuri excepționale, în conformitate cu articolul 7 alineatul 3 din HOAI.

10. Din articolul 44 alineatul 7 din HOAI rezultă că, în cazul în care costurile de planificare a lucrărilor de construcții civile cu o suprafață mare și care sunt construite pe baza unor condiții de construcție egale sunt disproporționate față de onorariile calculate, se aplică articolul 7 alineatul 3.

11. Articolul 52 alineatul 5 din HOAI prevede că, în cazul în care costurile de planificare a structurilor care suportă sarcina lucrărilor de construcții civile cu o suprafață mare și care sunt construite pe baza unor condiții de construcție egale sunt disproporționate față de onorariile calculate, se aplică articolul 7 alineatul 3.

12. Articolul 56 din HOAI prevede că, în cazul în care costurile de planificare a echipamentelor tehnice pentru lucrări de construcții civile cu o suprafață mare și care sunt construite pe baza unor condiții de construcție egale sunt disproporționate față de onorariile calculate, se aplică articolul 7 alineatul 3.

II. Istoricul cauzei

A. Procedura precontencioasă

13. După colectarea răspunsurilor din partea unor state membre la întrebări privind sistemele tarifare naționale obligatorii, Comisia a deschis o procedură-pilot a Uniunii, în cadrul căreia Republica Federală Germania și-a prezentat observațiile la 10 martie 2015 pentru a justifica dispozițiile privind onorariile arhitecților și ale inginerilor.

14. Prin scrisoarea oficială de punere în întârziere din 18 iunie 2015, Comisia a atras atenția autorităților germane asupra unei posibile încălcări, prin intermediul dispozițiilor HOAI privind tarifele, a articolului 15 alineatul (1), articolului 15 alineatul (2) litera (g) și a articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123, precum și a articolului 49 TFUE.

15. Prin răspunsul său din 22 septembrie 2015, Republica Federală Germania a contestat această afirmație. În opinia statului membru respectiv, reglementarea în cauză nu ar restrânge libertatea de stabilire și, în orice caz, orice astfel de restricție ar fi justificată de motive imperative de interes general. În orice caz, acesta a constatat că situațiile de natură pur internă sunt în afara domeniului de aplicare al Directivei 2006/123.

16. La 25 februarie 2016, Comisia a emis un aviz motivat prin care a reiterat argumentele sale conținute deja în scrisoarea oficială de punere în întârziere, iar Republica Federală Germania a răspuns la 13 mai 2016, referindu-se la argumentele prezentate deja în răspunsul său la scrisoarea oficială de punere în întârziere.

B. Procedura în fața Curții

17. Întrucât Comisia nu a considerat suficient răspunsul din 13 mai 2016 al Republicii Federale Germania, a decis să introducă prezenta acțiune. Aceasta a fost depusă la grefa Curții la 23 iunie 2017.

18. Prin cererea depusă la grefa Curții la 5 octombrie 2017, guvernul maghiar a solicitat să intervină în susținerea Republicii Federale Germania. Prin decizia din 7 noiembrie 2017, președintele Curții a admis această cerere.

19. Atât guvernul german, cât și Comisia și-au prezentat pledoariile în ședința din 7 noiembrie 2018, la fel ca guvernul maghiar.

III. Analiză

A. Observații preliminare

1. Cu privire la legătura dintre articolul 15 din Directiva 2006/123 și articolul 49 TFUE

20. În observațiile sale, Comisia se referă în mod constant la articolul 15 din Directiva 2006/123 și la articolul 49 TFUE. Acest lucru nu este necesar și vom delimita aceste dispoziții din motivele care urmează.

21. Directiva 2006/123 constituie o formă particulară de armonizare [4] în sensul că nu armonizează în mod pozitiv standardele, ci urmărește mai degrabă eliminarea barierelor [5] din calea libertății de stabilire a prestatorilor de servicii și a libertății de a presta servicii. În consecință, aceasta urmează aceeași logică a „integrării negative” precum libertățile din cadrul tratatului. Cu toate acestea, se aplică principiile generale privind armonizarea.

4 Am argumentat anterior că termenii „coordonare”, „apropiere” și „armonizare” sunt utilizați interșanjabil în tratat: a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:505, punctul 52).

5 A se vedea considerentul (5) și următoarele ale Directivei 2006/123.

22. Ergo, în cadrul domeniului de aplicare al Directivei 2006/123, astfel cum este prevăzut la articolul 2 din aceasta, dispozițiile directivei constituie *leges speciales* în raport cu cele ale tratatelor[6]. În consecință, de îndată ce un obiect se află în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123, nu este necesar să se examineze acest obiect prin prisma dispozițiilor tratatului[7].

23. În consecință, normele prevăzute în Directiva 2006/123 constituie cadrul juridic pentru a determina compatibilitatea HOAI cu libertatea de stabilire în temeiul acestei directive.

24. Structura articolului 15 din Directiva 2006/123 este similară cu cea a articolului 49 TFUE, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție pe parcursul deceniilor. Articolul 15 alineatele (1), (2) și alineatul (3) litera (a) conține o interdicție a restricțiilor privind libertatea de stabilire, chiar și a măsurilor aplicabile fără distincție, și anume măsuri care se aplică în drept și în fapt în același mod tuturor prestatorilor de servicii și care nu discriminează, în mod direct sau indirect, pe motiv de cetățenie[8]. Articolul 15 alineatul (3) literele (b) și (c) din Directiva 2006/123 permite justificări proporționale printr-un motiv imperativ de interes general. Astfel de motive imperative sunt, la rândul lor, definite la articolul 4 alineatul (8) din Directiva 2006/123. Lista lor nu este exhaustivă în sensul că, odată cu evoluțiile tehnologice, economice, sociale sau de altă natură, în timp pot să apară noi motive imperative[9].

25. Pentru a completa imaginea[10], deși articolul 15 din directivă se adresează statelor membre sub forma unei obligații de evaluare, acesta este direct aplicabil și poate fi invocat de persoane fizice împotriva statelor membre[11].

2. Cu privire la situațiile strict interne

26. O parte substanțială a observațiilor părților se referă la aplicabilitatea articolului 15 din Directiva 2006/123 la situații strict interne, și anume situații în care faptele se limitează la un singur stat membru al Uniunii.

27. Această întrebare a primit un răspuns din partea Curții în Hotărârea X și Visser, potrivit căreia „dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, referitor la libertatea de stabilire a prestatorilor, trebuie interpretate în sensul că se aplică și unei situații în care toate elementele relevante sunt limitate la interiorul unui singur stat membru”[12].

6 Trebuie subliniat că domeniul de aplicare al armonizării este prevăzut la articolul 2 din Directiva 2006/123. Directiva se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru [a se vedea alineatul (1) al acestei dispoziții], cu excepția cazului în care este în cauză una dintre activitățile prevăzute la alineatul (2) al acestei dispoziții. Domeniul de aplicare al armonizării nu este definit de cerințele interzise de la articolul 14 din directivă sau de „cerințele suspecte” (în terminologia lui Barnard, C., „Unraveling the directive on services”, 45 *Common Market Law Review*, 2008, p. 323-396, la p. 357) de la articolul 15 din directivă. Cu alte cuvinte, faptul că sunt în cauză tarife obligatorii minime și maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul [a se vedea articolul 15 alineatul (2) litera (g)] nu afirmă nimic despre domeniul de aplicare a armonizării directivei. Mai degrabă, după cum se va vedea mai jos, acest lucru va fi relevant pentru problema existenței unei restricții.

7 A se vedea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 23 și următoarele), Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 118), și Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 137).

8 În domeniul de aplicare al directivei, în mod evident.

9 Trebuie subliniat faptul că acest lucru se aplică numai măsurilor nediscriminatorii pe motiv de cetățenie. Cerințele discriminatorii, bazate direct sau indirect pe cetățenie, sunt interzise prin Directiva 2006/123 *ipso facto* prin articolul 14 alineatul (1) din aceasta. Nicio justificare nu poate fi acordată pentru acestea: a se vedea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 28).

10 În mod evident, problema efectului direct nu este decisivă în prezenta cauză, care constituie o acțiune directă între Comisie și Republica Federală Germania.

11 Într-adevăr, Curtea a început să aplice articolul 15 din Directiva 2006/123 în acest fel, fără măcar să abordeze problema efectului direct. A se vedea Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843). A se vedea de asemenea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punctul 28). Ulterior, în Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 130), Curtea a arătat în mod explicit că articolul 15 din Directiva 2006/123 are efect direct.

12 A se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 110 și punctul 3 din considerentele hotărârii). A se vedea de asemenea Concluziile pe care le-am prezentat în cauzele conexate X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2017:397, punctele 106-118).

28. Prin urmare, nu este necesară abordarea acestei întrebări în prezentele concluzii.

B. Restricția în temeiul articolului 15 alineatul (2) litera (g)

1. Argumentele părților

a) Comisia

29. Comisia consideră că sistemul de prețuri minime și maxime al HOAI îngreunează intrarea pe piață a noilor furnizori de servicii din alte state membre, în măsura în care îi împiedică pe aceștia, ca furnizori pentru care este mai dificil să atragă clienți, să ofere serviciile proprii la prețuri mai mici decât cele stabilite în tariful minim pentru furnizorii stabiliți în Germania sau să ofere servicii de valoare mai ridicată la prețuri care depășesc tariful maxim.

30. Comisia consideră că, chiar dacă densitatea pieței germane a serviciilor de arhitectură este foarte ridicată, un astfel de fapt nu ar avea niciun impact asupra existenței unor restricții privind libertatea de stabilire. În această privință, aceasta susține că articolul 15 din Directiva 2006/123 nu face nicio referire la situația pieței și că, în Hotărârea Cipolla și alții[13], Curtea a considerat că stabilirea unor onorarii minime pentru avocați ar constitui o restricție a libertății de a furniza servicii, chiar dacă piața a fost caracterizată de prezența unui număr extrem de mare de avocați înregistrați și activi.

31. Cu toate că HOAI nu reglementează accesul pe piață, Comisia constată că acest lucru nu modifică faptul că HOAI are un impact asupra stimulentelor de a oferi serviciile prevăzute în acesta. În această privință, Comisia reamintește că Directiva 2006/123 garantează nu numai stabilirea formală, ci și posibilitatea efectivă de acces pe piață.

b) Republica Federală Germania

32. Republica Federală Germania consideră că HOAI nu încalcă Directiva 2006/123 în măsura în care, pe de o parte, prevede onorarii minime și maxime numai pentru serviciile de planificare, ceea ce se explică prin faptul că, în ceea ce le privește, există un interes general deosebit pentru garantarea unui standard de înaltă calitate, în timp ce onorariile pentru serviciile de consultanță sunt negociate în mod liber între părți. Pe de altă parte, HOAI oferă numeroase situații excepționale și numeroase posibilități de abatere de la barem, pentru a se asigura că se poate conveni un onorariu corect în fiecare caz în parte. În consecință, potrivit acestui stat membru, există un grad ridicat de flexibilitate care permite operatorilor din alte state membre ale Uniunii să intre pe piața germană în condiții de concurență efectivă.

33. Republica Federală Germania reamintește că noțiunea de restricție se referă la măsurile luate de un stat membru care, deși aplicabile fără distincție, afectează accesul pe piață al întreprinderilor din alte state membre și împiedică astfel comerțul în interiorul Uniunii. Potrivit Republicii Federale Germania, din Hotărârea Comisia/Italia[14] rezultă că onorariile minime și maxime nu constituie o restricție, în cazul în care excepțiile existente garantează faptul că trebuie plătit întotdeauna un onorariu corespunzător. Acest stat membru adaugă că jurisprudența Curții arată că tarifele nu constituie un obstacol atât timp cât se asigură un grad suficient de flexibilitate în legislația în cauză.

13 Hotărârea din 5 decembrie 2006 (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758).

14 Hotărârea din 28 aprilie 2009 (C-518/06, EU:C:2009:270).

2. Analiză

a) Cerința privind tarifele minime și maxime fixe constituie o restricție

34. În temeiul articolului 15 alineatul (2) litera (g) din Directiva 2006/123[15], care este o dispoziție deosebit de importantă pentru profesiile liberale[16], statele membre analizează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de tarife obligatorii minime și/sau maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul.

35. O cerință este definită la articolul 4 alineatul (7) din Directiva 2006/123 ca fiind orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre[17].

36. Înțelegerea noastră cu privire la articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție[18], este aceea că, odată ce condițiile acestei dispoziții sunt îndeplinite, există o restricție în temeiul directivei și nu este necesară continuarea analizei sub acest aspect.

37. În speță, dispozițiile în litigiu ale HOAI care impun, în ceea ce privește serviciile de planificare[19], tarifele minime și maxime[20] constituie obligații[21] prevăzute de actele cu putere de lege ale unui stat membru[22] care condiționează accesul la activitatea de furnizare a serviciilor de arhitectură[23] de respectarea unei astfel de cerințe. Nu există niciun indiciu că acestea nu sunt nediscriminatorii prin natura lor[24].

38. În consecință, cerința privind tarifele minime și/sau maxime fixe pe care trebuie să le respecte furnizorul constituie o restricție privind libertatea de stabilire.

39. Însă, chiar și în cazul criteriului clasic, care rezultă din jurisprudența Curții privind libertatea de stabilire în temeiul articolului 49 TFUE, suntem în prezența unei restricții. Un nou-venit pe piață care dorește să se stabilească este împiedicat să facă acest lucru.

40. În această privință, Curtea susține în mod consecvent că normele naționale care interzic întreprinderilor să deroge de la tarifele minime prevăzute de dreptul național lipsesc întreprinderile stabilite într-un alt stat membru de posibilitatea, prin stabilirea unor onorarii inferioare celor fixate de legiuitorul național, de a concura mai eficace cu întreprinderile care au sediu permanent în statul membru în cauză și care dispun, în consecință, de facilități mai mari pentru a-și câștiga o clientelă decât întreprinderile care au sediul în alt stat membru[25].

15 Această dispoziție este inspirată de Hotărârea Curții din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758).

16 A se vedea Schlachter, M., Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, Artikel 15, punctul 23.

17 Sau care rezultă din jurisprudență, din practici administrative, din normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercițiul autonomiei lor juridice. Normele stabilite prin convenții colective negociate de către partenerii sociali nu sunt considerate cerințe în sensul Directivei 2006/123.

18 A se vedea Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44), și Hotărârea din 1 martie 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141).

19 Nu în ceea ce privește serviciile de consultanță, așa cum rezultă din articolul 3 alineatul 1 din HOAI.

20 Articolul 15 alineatul (2) litera (g) din Directiva 2006/123.

21 Articolul 4 alineatul (7) din Directiva 2006/123.

22 *Ibid.*

23 Articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

24 Articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

25 A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punctele 56 și 57 și jurisprudența citată).

41. În plus, Curtea a statuat că un sistem care impune aprobarea prealabilă (din partea statului) a tarifelor din sectorul asigurărilor „poate […] să descurajeze întreprinderile de asigurări al căror sediu social se află pe teritoriul unui alt stat membru decât cel care a instaurat un astfel de sistem să deschidă o sucursală în acest ultim stat” [26] și a constatat că în acest caz există o restricție privind libertatea de stabilire [27].

42. În plus, raporturile concurențiale sunt, prin esența lor, determinate de preț. Prin privarea lor de posibilitatea stabilirii prețului sub un anumit nivel, operatorii economici sunt lipsiți de un factor care le permite să fie competitivi [28].

43. În concluzie, măsurile în cauză constituie o ingerință în autonomia individuală și afectează capacitatea întreprinderilor de a concura în ceea ce privește prețurile și constituie o restricție privind libertatea de stabilire.

b) Excepțiile și derogările HOAI sunt irelevante

44. Din motive de exhaustivitate, trebuie clarificat faptul că sistemul instituit de HOAI, care include unele posibile excepții și derogări de la dispozițiile HOAI, nu modifică în niciun fel constatarea existenței unei restricții.

45. Este adevărat că, într-o cauză privind dispozițiile italiene care obligă avocații să respecte onorariile maxime, Curtea a constatat că Comisia nu a reușit să demonstreze că regimul respectiv a fost conceput într-un mod care aduce atingere accesului, în condiții de concurență normale și eficace, pe piața italiană a serviciilor în cauză [29].

46. Constatările din cauza respectivă nu pot fi însă transpuse în prezenta cauză.

47. În primul rând, regimul italian al onorariilor s-a caracterizat printr-o flexibilitate mult mai mare decât cea prevăzută de HOAI. Nu numai că avocaților le era permis, în numeroase situații, să încheie un acord special cu clienții pentru a stabili valoarea onorariilor, ci era posibilă de asemenea majorarea onorariilor până la de două ori nivelul tarifelor maxime aplicabile, în dosarele care prezentau importanță, complexitate sau dificultate speciale, și până la de patru ori nivelul tarifelor maxime pentru cele care prezentau importanță excepțională sau chiar peste acest nivel, în caz de disproporție vădită, în raport cu circumstanțele cauzei, între prestațiile avocatului și tarifele maxime prevăzute [30].

48. În schimb, dispozițiile din HOAI care prevăd excepții și derogări au un domeniu restrâns de aplicare, fapt evidențiat atât de opinia autorilor HOAI, cât și a instanțelor germane [31].

26 A se vedea Hotărârea din 7 martie 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punctul 34). În continuare, la punctul 35 din aceeași hotărâre, Curtea a arătat că „întreprinderile menționate vor trebui nu numai să își modifice condițiile și tarifele pentru a răspunde cerințelor impuse de acest sistem, ci și să își determine poziționarea tarifară și, prin urmare, strategia comercială, la momentul stabilirii inițiale a primelor, cu riscul ca majorările tarifare ulterioare să fie insuficiente pentru a acoperi cheltuielile pe care vor trebui să le suporte”.

27 A se vedea Hotărârea din 7 martie 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punctul 37).

28 A se vedea de asemenea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punctul 18), în care am susținut, în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, că prețurile fixe sunt un inconvenient pentru orice operator economic care nu este prezent pe piață, dat fiind că, prin esența lor, raporturile concurențiale sunt determinate de preț, și că prin privarea unui operator economic de posibilitatea stabilirii prețului sub un anumit nivel acesta este lipsit de un factor care îi permite să fie competitiv.

29 A se vedea Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punctul 53).

30 A se vedea Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punctul 53).

31 A se vedea, în ceea ce privește tarifele minime, Bundesgerichtshof, 22 mai 1997, VII ZR 290/95, punctul III.2., *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, p. 2330, Bundesgerichtshof, 15 aprilie 1999, VII ZR 309/98, punctul II.2.a), *Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport Zivilrecht*, 1999, p. 1109, Bundesgerichtshof, 27 octombrie 2011, VII ZR 163/10, punctul 8, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, p. 175. În ceea ce privește tarifele maxime, a se vedea Oberlandesgericht Stuttgart din 29 mai 2012, 10 U 142/11, punctul 46, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, p. 584.

49. În al doilea rând și în mod esențial, întrucât cauza italiană este anterioară intrării în vigoare a Directivei 2006/123, avem dificultăți în a presupune că aceasta ar putea fi soluționată în același mod dacă ar fi fost introdusă în anul 2017, atunci când a fost introdusă prezenta cauză. În cazul în care Directiva 2006/123 ar fi fost aplicabilă, Curtea nu ar fi trebuit să analizeze în detaliu problema unei restricții. Astfel, așa cum s-a arătat mai sus, directiva, la articolul 15 alineatul (2) litera (g), are obiectivul precis de a elimina tarifele obligatorii minime și maxime [32] prin definirea legală a unor astfel de măsuri drept restricții.

50. În consecință, este irelevant în temeiul articolului 15 din Directiva 2006/123 dacă și în ce măsură se poate deroga de la astfel de măsuri.

c) Opiniile asociațiilor profesionale sunt lipsite de relevanță pentru analiza juridică

51. Această constatare nu este pusă în discuție nici de faptul că asociațiile profesionale, cum ar fi Consiliul Arhitecților din Europa sau Consiliul European al Camerelor de Ingineri, consideră că măsurile în cauză nu împiedică accesul pe piața germană și nu împiedică libertatea de stabilire. Această problemă a fost deja decisă prin articolul 15 alineatul (2) din directivă. Nicio asociație profesională nu poate pune sub semnul întrebării această dispoziție legală.

C. Nicio justificare în temeiul articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123

52. Nu există niciun indiciu că dispozițiile din HOAI în cauză constituie o discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate [33]. În consecință, restricția în cauză ar putea fi justificată [34].

1. Argumentele părților

a) Republica Federală Germania

53. Republica Federală Germania consideră că dispozițiile HOAI sunt justificate de motive imperative de interes general, și anume garantarea calității serviciilor de planificare, protejarea consumatorilor, asigurarea siguranței clădirilor, păstrarea „Baukultur” [35] (integritatea mediului construit) și atingerea obiectivului de construcție ecologică. Potrivit acestui stat membru, obiectivul principal este asigurarea unui nivel ridicat de calitate. Un astfel de obiectiv facilitează și realizarea celorlalte obiective stabilite.

54. În consecință, Republica Federală Germania susține că planificarea calității servește protecției consumatorilor în două privințe. Pe de o parte, aceasta garantează siguranța clădirilor și protejează astfel sănătatea și viața celor care locuiesc în ele. Pe de altă parte, planificarea de înaltă calitate previne multe erori în timpul executării lucrărilor și asigură faptul că aceasta este mai rapidă și mai puțin costisitoare. În acest sens, statul membru respectiv subliniază că stabilirea tarifelor minime este susținută de grupuri de interese în legătură cu toate etapele procedurii [36].

32 Sub rezerva, fără îndoială, a criteriului justificării, inclusiv a proporționalității, prevăzut la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123.

33 A se vedea articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123, potrivit căruia o cerință trebuie să fie nediscriminatorie. Articolul 15 alineatul (3) din directivă reamintește încă o dată caracterul nediscriminatoriu al măsurii. Înțelegem că această a doua referință are un caracter pur declarativ.

34 Nu acesta ar fi cazul dacă măsurile în cauză ar fi discriminatorii; a se vedea articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2006/123. A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 28).

35 Și anume integritatea mediului construit.

36 De Bauherrenschutzbund e.V. (Asociația pentru Protecția Autorităților Contractante), de Verbraucherzentrale Bundesverband (Federația Națională a Asociațiilor de Consumatori) și de Verband Privater Bauherren e.V. (grup de autorități contractante private).

55. În plus, Republica Federală Germania, întemeindu-se pe Hotărârea Cipolla și alții [37], consideră că tarifele sunt adecvate pentru a asigura obiectivul unui nivel ridicat de calitate. Mai mult, se susține că au fost utilizate studii aprofundate atât cu privire la efectul, cât și cu privire la stabilirea precisă a tarifelor obligatorii minime și maxime în perioada premergătoare adoptării HOAI.

56. În acest sens, potrivit Republicii Federale Germania, studiile și evaluarea economică a situației au demonstrat o legătură justificată între tarifele minime obligatorii și calitatea lucrărilor de planificare, precum și, în general, o legătură între dereglementare și calitate în profesiile liberale. În această privință, statul membru în cauză susține că există o legătură între preț și calitate, în măsura în care volumul mare de muncă al personalului cu un nivel înalt de calificare se reflectă într-un preț mai ridicat. Dacă prețul este sub un anumit nivel, se presupune că acest preț poate fi atins doar printr-un nivel mai scăzut al calității.

57. În plus, Republica Federală Germania consideră că, pe piața serviciilor de planificare, există riscul să aibă loc fenomenul de „selecție adversă”: în cazul în care consumatorii nu sunt suficient de informați, aceștia vor alege întotdeauna cea mai ieftină ofertă, deoarece nu sunt capabili să recunoască diferențele de calitate. Acest lucru ar duce în mod inevitabil la o scădere a calității, din moment ce nu vor mai fi căutate serviciile de înaltă calitate. Bazându-se pe teoria economică, statul membru în cauză susține că este aproape imposibil să se verifice calitatea „bunurilor de încredere”, cum ar fi activitatea profesiilor liberale și serviciile arhitecților și inginerilor. În astfel de condiții, este posibil în mod practic să se obțină profituri numai prin oferirea unei calități mai scăzute, astfel încât apare un fenomen de „hazard moral”: furnizorii constată că nu este recompensată în mod corespunzător calitatea superioară și ar putea, ca urmare a informațiilor asimetrice, să presupună că clienții lor nici nu vor observa (cel puțin nu în timp util) o calitate mai scăzută.

58. Republica Federală Germania observă că, în cazul în care, prin stabilirea unor tarife minime, se reduce importanța prețului ca factor competitiv, acest lucru ar trebui să încurajeze furnizorii să se concentreze asupra calității ca factor competitiv pentru a se distinge de concurenții lor.

59. În plus, statul membru respectiv face trimitere la un studiu statistic care arată că, în cazul tarifelor convenite sub tarifele minime obligatorii ale HOAI, atât probabilitatea prejudiciului, cât și valoarea acestuia au fost semnificativ mai mari [38].

60. În plus, menținerea unei structuri bazate pe întreprinderile mici și mijlocii este un obiectiv de dorit în măsura în care are efectul de a garanta existența unui număr mare de furnizori de servicii, astfel încât presiunea concurențială să crească și, ca urmare a tarifelor minime impuse pentru anumite servicii de planificare, concurența să se bazeze pe calitate.

61. În ceea ce privește necesitatea dispozițiilor în litigiu, Republica Federală Germania susține că nu există o măsură mai puțin restrictivă care să poată atinge obiectivele declarate. Dispozițiile HOAI conțin o gradare în funcție de intensitatea reglementării, astfel încât tarifele obligatorii sunt stabilite numai în cazurile în care guvernul german consideră că tarifele minime și maxime obligatorii sunt esențiale pentru protecția prevăzută de HOAI.

62. În ceea ce privește măsurile alternative, acest stat membru susține că normele privind accesul la profesie nu pot înlocui tarifele în măsura în care garantează că membrii unei profesii au calificarea necesară, în timp ce tarifele garantează calitatea unui anumit serviciu. Introducerea oricăror reglementări care stabilesc accesul la profesiile în cauză ar constitui o restricție mult mai severă a libertății de stabilire decât actuala HOAI.

37 Hotărârea din 5 decembrie 2006 (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758).

38 Din nou, acest punct de vedere pare a fi împărtășit de Consiliul Arhitecților din Europa, care consideră că sistemul HOAI prezintă avantaje.

63. În ceea ce privește normele privind răspunderea și asigurarea obligatorie de răspundere profesională, Republica Federală Germania consideră că tarifele stabilite în HOAI și dispozițiile care reglementează răspunderea arhitecților și a inginerilor se situează la niveluri diferite: cele dintâi ar trebui să asigure, într-o manieră preventivă, faptul că sunt oferite servicii de calitate înaltă, în timp ce cele din urmă se pot aplica numai atunci când a avut loc deja un prejudiciu. În consecință, dispozițiile privind răspunderea nu sunt, prin natura lor, adecvate pentru a proteja interese generale precum siguranța clădirilor, cultura arhitecturală sau ecologia.

64. În plus, Republica Federală Germania consideră că nu se poate susține că furnizorii trebuie să poată dovedi că îndeplinesc toate cerințele de calitate, întrucât există o asimetrie a informațiilor. Astfel, potrivit acestui stat membru, inginerii și arhitecții îndeplinesc de asemenea, în mod indirect, sarcinile autorităților responsabile de supravegherea procesului de construcție și de acordare a autorizațiilor de construcție, prin verificarea, în paralel cu aceste autorități, a respectării standardelor legislației privind supravegherea lucrărilor, tocmai pentru că unele dintre aceste servicii nu pot fi controlate de autoritățile respective.

65. În ceea ce privește posibilitatea publicării informațiilor referitoare la prețuri, Republica Federală Germania susține că motivul stabilirii ratelor minime este asimetria informațiilor referitoare la calitatea serviciilor de planificare, astfel încât publicațiile despre prețuri chiar ar consolida „spirala descendentă”. Într-adevăr, astfel de informații ar determina ca beneficiarii serviciilor să fie orientați către prețuri și mai mult decât se poate presupune că sunt deja. Statul membru în cauză adaugă faptul că, chiar dacă ar fi posibilă compensarea asimetriei informațiilor, acest lucru nu ar îndeplini toate obiectivele de protecție precum siguranța, aspectele legate de „Baukultur” și de durabilitate și protecția mediului.

66. În ceea ce privește tarifele maxime, statul membru în cauză susține că acestea servesc protecției consumatorilor în măsura în care împiedică consumatorii să suporte o sarcină excesiv de importantă ca urmare a onorariilor excesive.

b) Comisia

67. Comisia susține că invocarea unei serii de obiective, dintre care cel mai important este asigurarea unui nivel calitativ ridicat, este vagă, astfel încât nu permite analiza caracterului adecvat sau a necesității unor astfel de tarife. În plus, potrivit Comisiei, este posibilă o evaluare numai în cazul în care se pot compara două scenarii în raport cu un rezultat suficient de definit și dorit de către legiuitor, și anume scenariul cu prețurile de piață și scenariul în care trebuie respectate prețurile minime. În această privință, Comisia susține că Republica Federală Germania nu a demonstrat modul în care se presupune că cele două scenarii diferă în practică, în ceea ce privește obiectivele de siguranță a construcțiilor, de conservare a culturii arhitecturale și de construcție ecologică.

68. În opinia Comisiei, statul membru respectiv nu a demonstrat o legătură de cauzalitate, și anume că un serviciu remunerat la prețul pieței, dar sub nivelul tarifului minim prezintă caracteristici diferite, adică mai puțin bune, decât un serviciu al cărui preț este conform cu tarifele minime. Prin urmare, Comisia observă că Republica Federală Germania nu explică modul în care pretinsul efect stimulativ al tarifelor minime, precum și posibilitatea selecției adverse și a hazardului moral conduc la consecințele dezaprobate, care sunt, la rândul lor, descrise în termeni generali. În plus, această instituție observă că, pentru a atinge nivelul de calitate dorit, ar trebui puse în aplicare normele privind calificările profesionale, precum și cele privind răspunderea și că aceste norme nu pot fi înlocuite cu tarife minime.

69. În ceea ce privește obiectivul protecției consumatorilor, Comisia susține că nu există o prezumție legitimă că, în cazul în care prețul scade sub un anumit prag, acest preț poate fi menținut numai prin scăderea nivelului calitativ.

70. Comisia susține că tarifele minime se aplică indiferent de timpul specific alocat unei anumite activități, astfel încât, cu excepția cazurilor excepționale, suma finală nu poate să fie mai mică decât ratele minime și că tarifele orare pot varia de la un furnizor la altul, dintr-o mare varietate de motive, dar independent de calitatea serviciilor acestuia. Potrivit Comisiei, modificarea HOAI în anul 2009, prin eliminarea ratelor orare, arată că atingerea sau rămânerea la un nivel inferior ratelor orare aplicate în general nu oferă nicio informație cu privire la calitatea serviciului. Comisia concluzionează că un preț mai mic decât tariful minim nu implică un nivel mai scăzut al calității și, dimpotrivă, că un preț care depășește tarifele minime nu dă naștere unei prezumții privind calitatea superioară sau chiar unei garanții a calității.

71. În ceea ce privește aspectul protecției consumatorilor întemeiat pe obiectivul de evitare a „selecției adverse” și a „hazardului moral”, Comisia susține că, pe de o parte, Republica Federală Germania nu a demonstrat că abolirea tarifelor minime conduce la o reducere a calității și, pe de altă parte, partea respectivă din propriile argumente ale acestui stat membru contrazice această concluzie. Comisia susține că prețurile în mod artificial ridicate nu remediază asimetria informațiilor între profesioniști și clienți. Legătura dintre calitatea serviciilor și prețurile minime a fost analizată cu ocazia pregătirii versiunii din anul 2009 a HOAI (studiul denumit „Statusbericht 2000plus”) și chiar și această analiză, care presupune că clienții nu sunt în măsură să evalueze calitatea serviciilor și că aceștia fac alegerea lor în funcție de preț, concluzionează că prețurile minime nu au în mod necesar o legătură de cauzalitate cu nivelul de calitate dorit și că sunt necesare dovezi adiționale. Astfel, analiza menționată concluzionează că motivația furnizorilor de servicii de a acționa în interesul clienților acestora nu poate fi asigurată de scara taxelor ca atare, ci numai de o cultură adecvată a practicilor profesionale.

72. Comisia subliniază că există o serie de mecanisme care să asigure calitatea serviciilor, cum ar fi publicitatea, reglementarea organizațiilor profesionale, sistemele de management al calității și posibilitatea clienților de a obține informații în mod direcționat prin intermediul site-urilor specializate.

73. Comisia precizează faptul că nu se opune unui sistem care ar permite orientări adecvate în materie de prețuri pentru a le permite clienților să identifice oferte nerealiste. În plus, Comisia constată că trimiterea făcută de Republica Federală Germania la o concurență bazată pe calitate indică de asemenea că în prezent există diferențe de calitate, în pofida tarifelor minime, astfel încât acestea din urmă nu pot fi considerate o condiție efectivă a calității.

74. Comisia nu este convinsă de dovezile empirice prezentate de statul membru în cauză. Aceasta consideră că, spre deosebire de analiza efectuată în anul 2009, exemplele prezentate se limitează să arate existența unui paralelism între aplicarea unor prețuri sub nivelul tarifelor minime și frecvența cererilor de despăgubire, fără a demonstra totuși în mod concret cauzalitatea, și că însuși expertul vorbește doar despre „indicații”, și nu despre dovezi. În plus, Comisia observă că analiza din anul 2009 a constatat că nu este posibil să se examineze dacă există o legătură între prețurile de construcție și cererile de despăgubire cauzate de numeroși factori care nu pot fi ignorați.

75. În plus, Comisia susține că protecția structurii pieței nu constituie un motiv imperativ de interes general și că Republica Federală Germania, deși și-a bazat argumentul pe existența asimetriei informațiilor, nu a indicat că o astfel de asimetrie nu poate apărea în cazul serviciilor de consultanță care nu fac obiectul tarifelor obligatorii. Acestea includ de asemenea studii de impact asupra mediului, studii privind „fizica construcțiilor” și geotehnica, precum și servicii de cercetare în inginerie, în cazul cărora este probabilă existența asimetriei informațiilor. În plus, în ceea ce privește comparațiile cu domeniul achizițiilor publice, Comisia consideră, pe de o parte, că prețurile serviciilor acoperite de HOAI pot scădea sub nivelul tarifelor minime ale acestei scări, dar corespund totuși prețurilor de pe piață, astfel încât acestea nu ar fi „anormal de scăzute” prin definiție și nu ar da naștere nici măcar unui audit specific. Pe de altă parte, chiar dacă prețurile dintr-o procedură de achiziții publice sunt „anormal de scăzute”, ar putea exista o explicație plauzibilă, astfel încât autoritatea contractantă nu poate respinge oferta numai ca urmare a nivelului prețului.

76. Comisia susține în continuare că analiza Eurostat arată că birourile de arhitectură germane constau în medie în 2,1 salariați, mult peste media Uniunii, dar că procentul brut de exploatare, care este de 38,8 %, este, cu toate acestea, al doilea cel mai mare din Uniune, astfel încât afirmațiile Republicii Federale Germania nu pot fi admise. În plus, Comisia consideră că Republica Federală Germania nu a răspuns la întrebarea privind motivul pentru care nivelul calității nu a scăzut într-o perioadă relativ lungă din anul 1996 până în anul 2009, în care au fost permise acorduri privind prețurile pentru construcții. Comisia adaugă că ratele minime au fost eliminate între 20 octombrie 1981 și 14 iunie 1985 fără nicio reduce a calității construcțiilor.

77. Potrivit Comisiei, tariful minim nu este necesar pentru atingerea obiectivului dorit. În această privință, Comisia nu este de acord cu argumentul Republicii Federale Germania privind normele de acces în profesie, în măsura în care sistemul de onorarii minime nu este în niciun fel adecvat sau necesar pentru garantarea calității, fără a ține seama de aspectul dacă activitățile în cauză, prin natura lor, necesită o calificare specială. În plus, în ceea ce privește normele privind răspunderea civilă și asigurarea de răspundere civilă, Comisia susține că, pe de o parte, regimul răspunderii pentru defecte poate avea un efect preventiv, pe care pârâta nu l-a demonstrat cu privire la ratele minime. Pe de altă parte, faptul de a conveni asupra onorariilor se referă ca atare la relațiile dintre părți, precum și la răspunderea pentru serviciile defectuoase.

78. Referindu-se la argumentele sale privind normele de exercitare a profesiei, Comisia susține că Republica Federală Germania nu a respins argumentele acesteia privind dovada respectării cerințelor de calitate, a obligațiilor de informare sau a libertății de alegere a consumatorilor. În consecință, Comisia adaugă că, deși este adevărat că măsurile impuse furnizorilor pentru a proteja clienții implică adesea costuri care sunt apoi transferate în mod normal clienților, în acest caz clientul suportă numai costuri mai ridicate, fără o apreciere identificabilă.

79. În sfârșit, în ceea ce privește tarifele maxime, Comisia susține că Republica Federală Germania nu a explicat modul în care se presupune că tarifele maxime contribuie la eliminarea asimetriilor în informațiile privind calitatea. În ceea ce privește protejarea clienților de cerințele excesive în materie de onorarii, Comisia concluzionează că este suficient să se pună la dispoziția clientului orientări adecvate prin care acesta să poată evalua modul în care prețul se compară cu prețurile obișnuite.

2. Analiză

80. Restricția în cauză este justificată în cazul în care sunt îndeplinite condițiile cumulative [39] enumerate la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123 [40].

81. În ceea ce privește articolul 15 alineatul (3) litera (a), s-a stabilit deja mai sus că dispozițiile HOAI în cauză nu au un caracter discriminatoriu.

a) Motive imperative invocate, articolul 15 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2006/123

82. În ceea ce privește articolul 15 alineatul (3) litera (b) din directivă, motivele imperative de interes general invocate, cu alte cuvinte motivele de justificare invocate de Republica Federală Germania sunt următoarele: garantarea calității serviciilor de planificare, protecția consumatorilor, siguranța clădirilor, conservarea „Baukultur” și obiectivul construcției ecologice. Potrivit acestui stat membru, obiectivul

39 A se vedea Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 56).

40 Astfel cum am arătat anterior în Concluziile prezentate în cauzele X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2017:397, punctul 144), textul articolului 15 alineatul (3) din directivă amintește de formularea Curții în Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctul 37). A se vedea de asemenea Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration”, *European Law Review*, vol. 32, 2007, p. 232-245, la p. 234.

principal este asigurarea unui nivel ridicat de calitate și un astfel de obiectiv facilitează de asemenea realizarea celorlalte obiective stabilite. În plus, după cum s-a menționat mai sus, în anumite puncte, Republica Federală Germania se referă și la păstrarea unei structuri bazate pe întreprinderile mici și mijlocii.

83. După cum subliniază în mod întemeiat Republica Federală Germania, din jurisprudența Curții rezultă că toate aceste cinci motive pot constitui motive imperative de interes general care pot justifica o restricție privind libertatea de stabilire. Cu toate acestea, și aici suntem de acord cu Comisia, nu înțelegem în ce măsură afirmațiile Republicii Federale Germania privesc în mod specific siguranța clădirilor, conservarea „Baukultur" și obiectivul construcției ecologice [41]. În schimb, observațiile sunt în întregime orientate spre garantarea calității serviciilor de planificare și a protecției consumatorilor. Pentru ca celelalte trei motive de justificare să fie eficiente în speță, Republica Federală Germania ar fi trebuit să argumenteze în mod specific motivul pentru care și modul în care măsurile în litigiu în cauză contribuie la atingerea acestor obiective.

84. În plus, în ceea ce privește menținerea unei structuri de piață bazate pe întreprinderile mici și mijlocii, este suficient să subliniem că protejarea întreprinderilor existente constituie un argument economic care nu poate justifica o restricție privind libertatea de stabilire. Și în măsura în care *structura pieței* este cea pe care HOAI intenționează să o păstreze, nu înțelegem în ce măsură acest aspect este argumentat în continuare în observațiile guvernului german [42].

85. Singurele motive imperative legate de interesul public care pot fi, în consecință, acceptate sunt protecția consumatorilor și asigurarea unui nivel ridicat de calitate. Cu privire la acest aspect, revine Republicii Federale Germania sarcina să stabilească în ce măsură dispozițiile în litigiu în cauză servesc acestor obiective.

b) Proporționalitate, articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123

86. Acest lucru ne conduce la testul de proporționalitate prevăzut la articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123. Dispozițiile în cauză trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

87. Deși revine statelor membre obligația de a stabili nivelul de protecție pe care doresc să îl acorde, potrivit unei jurisprudențe constante, este obligația autorităților naționale, atunci când adoptă o măsură derogatorie de la un principiu consacrat de dreptul Uniunii, să dovedească în fiecare caz că respectiva condiție este îndeplinită. Justificările susceptibile să fie invocate de un stat membru trebuie

41 A se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2000, Corsten (C-58/98, EU:C:2000:527, punctul 38), și Hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758, punctul 64), în ceea ce privește calitatea serviciului, Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504, în ceea ce privește protecția consumatorilor, Hotărârea din 15 octombrie 2015, Grupo Itevelesa și alții (C-168/14, EU:C:2015:685, punctul 74), în ceea ce privește aspectele legate de siguranță, Hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia/Franța (C-154/89, EU:C:1991:76, punctul 17), în ceea ce privește patrimoniul cultural, și Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punctul 76), în ceea ce privește mediul înconjurător.

42 Am dori de asemenea să indicăm Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Grupo Itevelesa și alții (C-168/14, EU:C:2015:351, punctul 73), potrivit căruia Curtea este, pe bună dreptate, precaută în ceea ce privește restricționarea de către statele membre a libertății de stabilire prin reglementarea detaliată a unei anumite structuri a pieței sau a unei situații concurențiale, printre altele sub pretextul asigurării unui nivel ridicat de calitate a serviciilor pentru clienți și consumatori.

să fie însoțite de o analiză a caracterului adecvat și a proporționalității măsurii adoptate de acest stat, precum și de elemente precise care să permită susținerea argumentării sale [43]. Această jurisprudență, care are originea în dispozițiile privind libertățile fundamentale ale Tratatului FUE, este aplicabilă în egală măsură în contextul articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123 [44].

1) Tarife minime

i) Caracterul adecvat

88. Se pune întrebarea dacă stabilirea tarifelor minime este adecvată [45] pentru atingerea obiectivului de asigurare a calității serviciilor.

89. În general, Curtea acordă statelor membre „o marjă de apreciere” [46] în acest stadiu, în special deoarece obiectivele de interes public relevante variază între statele membre. Totuși, acest lucru nu scutește un stat membru de definirea clară a obiectivelor stabilite și de demonstrarea într-o manieră inteligibilă și consecventă a faptului că măsura în cauză este adecvată pentru atingerea acestor obiective.

90. Considerăm că Republica Federală Germania nu a dovedit caracterul adecvat al dispozițiilor în litigiu, din motivele pe care le vom prezenta în continuare.

91. Nu se poate deduce din Hotărârea Cipolla și alții [47], astfel cum sugerează Republica Federală Germania, că tarifele minime sunt prin natura lor potrivite pentru a atinge calitatea dorită a serviciului. Mai degrabă, Curtea a subliniat că „trebuie să se stabilească, în special, dacă există o corelație între nivelul onorariilor și calitatea serviciilor furnizate de avocați și dacă, în special, stabilirea unor astfel de onorarii minime constituie o măsură adecvată pentru atingerea obiectivelor urmărite, și anume protecția consumatorilor și buna administrare a justiției” [48].

92. În consecință, adecvarea tarifelor minime pentru a promova calitatea serviciilor în cauză trebuie să fie demonstrată de la caz la caz, ținând seama de toate împrejurările, astfel cum susține în mod întemeiat Comisia.

93. Nici în această privință Republica Federală Germania nu reușește să își îndeplinească obiectivul. În loc să demonstreze că prevederile HOAI, astfel cum se înfățișează, sunt adecvate pentru atingerea unei calități ridicate în serviciile de arhitectură și inginerie, acest stat membru se mulțumește cu considerente generale și cu supoziții.

43 A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, punctul 63), Hotărârea din 14 iunie 2012, Comisia/Țările de Jos (C-542/09, EU:C:2012:346, punctul 81), și Hotărârea din 23 ianuarie 2014, Comisia/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, punctul 33).

44 A se vedea Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 69), și Hotărârea din 7 noiembrie 2018, Comisia/Ungaria (C-171/17, EU:C:2018:881, punctul 86).

45 În jurisprudența sa, Curtea folosește în schimb termenii „caracter adecvat” sau „potrivit”. A se vedea, ca exemplu, Hotărârea din 23 ianuarie 2014, Comisia/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, punctul 33). Vom face referire la „adecvat” pretutindeni, deoarece acesta este termenul folosit de directivă.

46 A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2009, Comisia/Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, punctul 84).

47 Hotărârea din 5 decembrie 2006 (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758).

48 A se vedea Hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758, punctul 66). Curtea a continuat prin a preciza în următoarele două paragrafe că, „chiar dacă este adevărat că o scară care impune taxe minime nu poate împiedica membrii profesiei să ofere servicii de calitate mediocră, este posibil ca o asemenea scară să aibă rolul de a împiedica avocații, *într-un context precum cel al pieței italiene*, care, după cum se indică în decizia de trimitere, *se caracterizează* printr-un număr extrem de mare de avocați înscriși și practicanți, să fie încurajați să concureze unii împotriva celorlalți oferind eventual servicii la reducere, cu riscul deteriorării calității serviciilor furnizate. Trebuie să se țină seama de asemenea *de trăsăturile specifice atât ale pieței în cauză*, astfel cum se menționează la punctul precedent, *și ale serviciilor în cauză* și în special de faptul că, în domeniul serviciilor prestate de avocați, există, de obicei, asimetrie a informațiilor între „consumatorii-clienți” și avocați. Avocații afișează un nivel înalt de cunoștințe tehnice pe care consumatorii nu îl pot avea și, din acest motiv, le este dificil să judece calitatea serviciilor care le sunt oferite”. Sublinierea noastră.

94. În loc să demonstreze că o abolire a tarifelor minime ar conduce la o reducere a nivelului calității, Republica Federală Germania presupune acest lucru și își construiește argumentația pe acest temei.

95. În susținerea argumentației sale, statul membru în cauză evocă în detaliu Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Pavlov și alții[49]. În cauzele conexate respective, care se refereau la compatibilitatea unui sistem național de participare obligatorie la regimuri de pensii profesionale cu normele de concurență din Tratatul CE, avocatul general Jacobs a făcut declarații generale sub forma unor „observații preliminare”[50] cu privire la „caracteristicile tipice ale piețelor pentru servicii profesionale”[51] „din perspectiva dreptului concurenței”[52]. În contextul respectiv, acesta constată printre altele că „anumite profesii sunt implicate în stabilirea tarifelor și a onorariilor obligatorii pentru serviciile lor”[53]. Acesta continuă prin prezentarea a „trei dificultăți recurente”[54], dintre care una este aceea că, „din punct de vedere economic, piețele pentru serviciile profesionale diferă în două aspecte importante de piețele normale pentru bunuri și servicii”[55], fapt care se datorează în parte „problemei importante a așa-numitor informații asimetrice”[56].

96. Bazându-se pe literatură din domeniul economiei[57], avocatul general Jacobs explică în continuare următoarele: „O astfel de asimetrie între vânzător și cumpărător apare atunci când cumpărătorul nu poate evalua pe deplin calitatea produsului pe care îl primește. În cadrul profesiilor, problema este deosebit de acută, din cauza naturii serviciilor extrem de tehnice ale acestora. Consumatorul nu poate evalua calitatea acestor servicii înainte de cumpărare, prin inspecție (cum ar putea, de exemplu, atunci când cumpără brânză), ci numai după consum. Chiar mai rău, acesta ar putea să nu înțeleagă niciodată pe deplin dacă profesionistul (de exemplu medic, arhitect, avocat) a oferit un serviciu de înaltă calitate. Aceasta înseamnă că stimulentele pentru profesioniști, care determină ei înșiși cât de multă atenție acordă unui client, fie în mod deliberat pentru a scădea calitatea pentru a economisi timp sau bani, fie pentru a determina clienții să recurgă în continuare la serviciile lor în absența necesității, sunt mari. Metodele obișnuite de depășire sau de atenuare a efectelor negative ale informațiilor asimetrice sau, altfel spus, de prevenire a unei „tendințe descendente” pot fi toate găsite în cadrul profesiilor. Examinările de acces sunt menite să garanteze un standard inițial ridicat de competențe. Normele privind răspunderea, consecințele unei reputații bune sau negative și sistemele de certificare sunt stimulente pentru a exploata la maximum aceste abilități. Publicitatea este văzută de unii ca mijloc de depășire sau de atenuare a asimetriei, în timp ce alții susțin că publicitatea exacerbează problemele. Se poate trage concluzia că, pentru a contracara efectele asimetriei, este necesar un anumit nivel de reglementare a acestor piețe”.

97. Ne este dificil să nu fim de acord cu aceste remarci instructive cu privire la asimetria informațiilor și să nu subscriem la acestea. Ele sunt descrieri elocvente ale unei stări de fapt. Însă, astfel cum subliniază avocatul general și după cum s-a menționat mai sus, acestea constituie observații preliminare. Ele reprezintă o descriere a problemei, dar nu oferă o soluție la problemă. *Ergo*, acestea nu sunt – și nu pot servi ca – o analiză a corelațiilor sau a relațiilor de cauzalitate dintre calitate și preț.

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

50 A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Pavlov și alții (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:151, punctul 71).

51 Și anume servicii care provin din profesiile liberale.

52 A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Pavlov și alții (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:151, punctul 73).

53 A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Pavlov și alții (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:151, punctul 77). În același punct, el continuă prin a afirma: „Modalitățile de reglementare posibile variază de la stabilirea unor onorarii minime de către profesia propriu-zisă până la stabilirea onorariilor maxime de către stat după consultarea profesiei în cauză.”

54 A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Pavlov și alții (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:151, punctul 82).

55 A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Pavlov și alții (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:151, punctul 84).

56 A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate Pavlov și alții (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:151, punctul 86).

57 Citată ca D. W. Carlton, J. M. Perloff, *Modern Industrial Organization*, ediția a doua, New York, 1994, p. 115.

98. În consecință, nu vom analiza în continuare aceste constatări, însă este interesant de remarcat un lucru: deși avocatul general Jacobs consideră că într-o anumită măsură este necesară o intervenție a statului ca urmare a asimetriilor informațiilor și oferă câteva exemple de astfel de intervenții, reglementarea prețurilor nu este una dintre acestea.

99. Cunoaștem faptul că Republica Federală Germania, mai degrabă decât să urmărească reducerea asimetriei informațiilor [58], urmărește să atenueze consecințele asimetriei informațiilor.

100. Este incontestabil faptul că există o asimetrie a informațiilor între furnizorul de servicii și destinatarul serviciului. Respectivul stat membru concluzionează din această constatare *abstractă* și incontestabilă că tarifele minime elimină această asimetrie în cazuri *concrete*.

101. Republica Federală Germania a furnizat Curții dovezi tehnice de specialitate privind stabilirea tarifelor în cadrul HOAI. Dar aceste dovezi nu susțin argumentele sale [59]. Nicăieri nu se dovedește că un sistem fără tarife minime ar conduce la un eșec al pieței [60] în care serviciile de bună calitate ar părăsi piața și ar fi înlocuite cu cele de natură inferioară. Nicăieri nu se dovedește că o bună calitate nu poate fi asigurată de un sistem obișnuit de cerere și ofertă.

102. Pentru a rezuma, miezul argumentului Republicii Federale Germania potrivit căruia concurența sporită a prețurilor conduce la o scădere a standardelor nu a fost fundamentat. Concurența în activitățile de servicii, în special în ceea ce privește prețul, este văzută în general ca un mecanism necesar, dorit și eficient într-o economie de piață. Cu toate acestea, se întâmplă foarte frecvent ca în sectoarele în care furnizorii de servicii sunt deosebit de calificați și sunt supuși unor condiții stricte în ceea ce privește calificările lor competiția în materie de prețuri să fie văzută ca o amenințare. Modul în care competiția în materie de prețuri ar trebui să îi transforme pe acești oameni deosebit de calificați din „sfinți în păcătoși” [61] rămâne un mister.

ii) Necesitatea

103. Chiar dacă s-ar presupune că dispozițiile HOAI în cauză au fost adecvate pentru a atinge obiectivul calității serviciului, acestea nu ar fi necesare în sensul articolului 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123 [62], și anume acestea nu depășesc ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul avut în vedere și nu este posibilă înlocuirea cerințelor în cauză cu alte măsuri mai puțin restrictive care au același rezultat.

104. În acest stadiu, nu este de competența Curții să găsească măsuri alternative pentru statul membru. Revine însă statului membru sarcina de a explica motivul pentru care nu se poate recurge la alte măsuri care sunt mai puțin restrictive.

58 Ceea ce ar fi, în orice caz, aproape imposibil, deoarece oamenii tind să recurgă la serviciile oferite de arhitecți și ingineri tocmai ca urmare a asimetriei informațiilor.

59 Astfel cum a solicitat Curtea în jurisprudența constantă. A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, punctul 63), Hotărârea din 14 iunie 2012, Comisia/Țările de Jos (C-542/09, EU:C:2012:346, punctul 81), și Hotărârea din 23 ianuarie 2014, Comisia/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, punctul 33).

60 Etichetat de Republica Federală Germania drept „selecție adversă”.

61 A se vedea Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauzele conexate Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2009:587, punctul 26), în care se prezintă un argument comparabil în ceea ce privește farmaciștii.

62 Este oarecum regretabil faptul că articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123 se referă la necesitate în două contexte diferite: în primul rând, la litera (b), afirmând pur și simplu că trebuie să existe un motiv de justificare sub forma unui motiv imperativ de interes general și, în al doilea rând, la litera (c), în sensul tradițional al celei de a doua etape a proporționalității. În mod evident, termenul este folosit aici în acest al doilea sens.

105. Argumentul potrivit căruia normele privind accesul în profesie se limitează la a garanta că membrii grupului profesional în cauză dispun de calificări abstracte adecvate, în timp ce normele privind tarifele asigură faptul că serviciile furnizate în mod concret sunt de o calitate suficientă, presupune ceea ce trebuie dovedit. Acesta nu este altceva decât o presupunere.

106. Există o serie de măsuri care ar părea să asigure calitatea unui serviciu și protecția consumatorilor: normele privind etica profesională, normele privind răspunderea și asigurarea, obligațiile de furnizare a informațiilor, obligațiile de publicare a tarifelor sau obligațiile statului de a furniza tarife orientative. Republica Federală Germania nu a demonstrat că efectul dispozițiilor în cauză asupra tarifelor minime garantează o mai bună calitate a unui serviciu și protecția consumatorilor. În special, declarația potrivit căreia introducerea oricăror reglementări care să guverneze accesul la profesiile în cauză ar constitui o restricție mult mai severă a libertății de stabilire decât actuala HOAI este o simplă afirmație care nu este susținută de dovezi.

107. Numai în cazul în care s-ar fi dovedit că astfel de măsuri diferite, la care se face referire la punctul precedent, nu ating obiectivele privind calitatea serviciului și protecția consumatorului ar putea începe să se ia în considerare, ca o *ultima ratio*, faptul dacă tarifele minime îndeplinesc mai bine aceste obiective [63].

2) Tarife maxime

108. Argumentul guvernului german constă în apărarea *sistemului* stabilit de HOAI, care include *combinarea* tarifelor minime și maxime. Guvernul german subliniază că tarifele minime și maxime nu ar trebui privite în mod izolat, ci se referă la profilurile de performanță descrise în detaliu în HOAI. Astfel, în cazul în care Curtea consideră că tarifele minime nu sunt proporționale, este dificil să ne imaginăm că Republica Federală Germania ar menține tarifele maxime, motiv pentru care ar putea părea sofistic să abordăm acest aspect în mod separat.

109. Cu toate acestea, din motive de exhaustivitate, vom aborda pe scurt tarifele maxime.

i) Caracterul adecvat

110. În opinia noastră, caracterul adecvat al tarifelor maxime nu constituie o problemă. Într-adevăr, astfel cum susține în mod corect guvernul german, tarifele maxime sunt într-adevăr potrivite pentru a servi obiectivului protecției consumatorilor, deoarece acestea asigură transparență și protejează împotriva solicitărilor unor onorarii excesive.

ii) Necesitatea

111. Cu toate acestea, guvernul german nu a demonstrat că nu este posibilă înlocuirea tarifelor maxime cu alte măsuri mai puțin restrictive care au același rezultat. În special, nu s-a dovedit motivul pentru care, cu titlu de exemplu, orientări privind prețurile care să permită consumatorilor să aibă o idee concretă cu privire la remunerația obișnuită a unui serviciu nu ar proteja interesele acestora într-un mod eficient.

63 Desigur, presupunând că acestea îndeplinesc criteriul caracterului adecvat, ceea ce, în opinia noastră, nu este cazul.

D. Articolul 49 TFUE

112. Întrucât motivul Comisiei care privește articolul 15 din Directiva 2006/123 a fost admis, nu este necesară o analiză cu privire la articolul 49 TFUE [64].

IV. Concluzie

113. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții:

– să constate că Republica Federală Germania a încălcat articolul 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne prin supunerea serviciilor de planificare oferite de arhitecți și ingineri unor tarife minime și maxime obligatorii în temeiul Honorarordnung für Architekten und Ingenieure;

– să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.

64 A se vedea Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 118), și Hotărârea din 7 noiembrie 2018, Comisia/Ungaria (C-171/17, EU:C:2018:881, punctul 87).