MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. február 28.[1]

C-377/17. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Németországi Szövetségi Köztársaság

„Kötelezettségszegés – Belső piaci szolgáltatások – 2006/123 irányelv – 15. cikk – Építészek és mérnökök díjtételei – Kötelezően alkalmazandó díjtételek”

1. A Bíróságnak a jelen kötelezettségszegési eljárás révén – amely eljárást a Bizottság indította a Németországi Szövetségi Köztársasággal szemben, Németországban az építészek és mérnökök által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó legalacsonyabb és legmagasabb díjtételekkel kapcsolatban – lehetősége nyílik annak tisztázására, hogy a 2006/123/EK irányelv[2] 15. cikkének (2) bekezdése milyen mértékben hangolja össze letelepedés szabadságának egyes korlátozásait, és döntést hozhat a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében rögzített arányossági tesztet illetően is.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

2. A 2006/123 irányelv 2. cikke a „Hatály” címet viseli. E cikk (1) bekezdése szerint az irányelv „a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó”.

3. Az irányelv III. fejezete (9–15. cikke) a szolgáltatók letelepedésének szabadságára vonatkozik. E fejezet 2. szakasza (14. és 15. cikke) a tiltott vagy értékelendő követelményekkel foglalkozik.

4. Az irányelv „Értékelendő követelmények” címet viselő 15. cikke – többek között – a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a (2) bekezdésben felsorolt követelmények bármelyikét előírja-e, és biztosítják, hogy bármely ilyen követelmény összeegyeztethető legyen a (3) bekezdésben meghatározott feltételekkel. A tagállamok az említett feltételekkel való összeegyeztethetőség érdekében kiigazítják törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseiket.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

(2) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását az alábbi megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentes] követelmények bármelyikének való megfeleléshez köti-e:

[…]

g) rögzített legalacsonyabb és/vagy legmagasabb díjtételek, amelyeknek a szolgáltatónak meg kell felelnie;

[…]

(3) A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek megkülönböztetőek [helyesen: hátrányosan megkülönböztetőek] az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;

b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;

c) arányosság: a követelményeknek alkalmasaknak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

[…]”

B. A német jog

5. Németországban az építészek és mérnökök munkadíját a 2013. július 10-i „Honorarordnung für Architekten und Ingenieure” (az építészek és mérnökök hivatalos díjszabása) címet viselő szövetségi kormányrendelet [3] (a továbbiakban: HOAI) szabályozza.

6. E rendelet 1. §-a meghatározza a kormányrendelet hatályát és rögzíti, hogy a kormányrendelet szabályozza a Németországban letelepedett építészek és mérnökök alapszolgáltatásaiért járó díjak meghatározását, feltéve hogy a kormányrendelet hatálya az adott alapszolgáltatásra kiterjed.

7. A HOAI 3. §-a a szolgáltatásokkal és a teljesítéssel foglalkozik; e cikk a következőképpen szól:

„(1) A területrendezési, projekt- és szakági tervezés terén az alapszolgáltatásokért járó díjat e rendelet 2–4. része kötelező jelleggel szabályozza. Az 1. mellékletben említett tanácsadási szolgáltatások díját a rendelet nem kötelező jelleggel szabályozza.

(2) A megbízások megfelelő teljesítéséhez általában szükséges alapszolgáltatások a teljesítményprofilokban szerepelnek. A 2–4. részben foglalt rendelkezésekkel összhangban a teljesítményprofilok szolgáltatási szakaszokra oszlanak.

(3) Az e rendelet hatálya alá tartozó szakszolgáltatások felsorolása, a teljesítményprofilok és mellékleteik nem kimerítő jellegűek. Különleges szolgáltatások olyan teljesítményprofil-tervek és szolgáltatási szakaszok tekintetében is kiköthetők, amelyek keretébe egyébként nem tartoznának, feltéve hogy nem minősülnek alapszolgáltatásoknak. A különleges szolgáltatások díja szabadon állapítható meg.

3 BGBl. I, 2276. o.

(4) A szolgáltatás költséghatékonyságát minden esetben szem előtt kell tartani.”

8. A HOAI „Díjmegállapodás” címet viselő 7. §-a szerint:

„(1) a díjak alapját a szerződő felek által a megbízáskor elfogadott írásbeli megállapodás képezi, és azoknak az e rendeletben meghatározott legalacsonyabb és legmagasabb összeg közé kell esniük;

(2) amennyiben az elszámolható költség vagy az adott [szolgáltatási] terület a HOAI-ban szereplő díjtáblázatokban meghatározott tartományokon kívül esik, a díj szabadon megállapítható;

(3) a HOAI-ban rögzített legalacsonyabb összegek kivételesen, írásbeli megállapodás alapján csökkenthetők;

(4) a HOAI-ban rögzített legmagasabb összegek írásbeli megállapodás alapján, kizárólag rendkívüli alapszolgáltatás vagy szokatlanul hosszú ideig tartó szolgáltatás esetében léphetők túl. Ilyen esetben nem vehetők figyelembe azok a körülmények, amelyek a díjtartományokba történő besorolás szempontjából vagy a legalacsonyabb és a legmagasabb összegek közé történő besorolás szempontjából már döntő jellegűnek minősültek.”

9. A HOAI 3. §-ának (1) bekezdésében említett 2–4. része részletes előírásokat tartalmaz a területrendezési, a projekt- és a szakági tervezésre vonatkozó legalacsonyabb és legmagasabb összegeket illetően. Egyes ilyen rendelkezések – a HOAI 7. §-ának (3) bekezdésével összhangban – kivételes esetekben teszik lehetővé a legalacsonyabb árak csökkentését.

10. A HOAI 44. §-ának (7) bekezdéséből az következik, hogy amennyiben a nagy kiterjedésű, azonos építésügyi feltételekkel kivitelezett építési munkálatok tervezési költségei nem állnak arányban a kiszámított díjakkal, a 7. §. (3) bekezdését kell alkalmazni.

11. A HOAI 52. §-ának (5) bekezdése szerint, amennyiben a nagy kiterjedésű, azonos építésügyi feltételekkel kivitelezett építési munkálatok teherhordó szerkezetekre vonatkozó tervezési költségei nem állnak arányban a kiszámított díjakkal, a 7. §. (3) bekezdését kell alkalmazni.

12. A HOAI 56. §-a szerint, amennyiben a nagy kiterjedésű, azonos építésügyi feltételekkel kivitelezett építési munkálatokhoz szükséges műszaki felszerelések tervezési költségei nem állnak arányban a kiszámított díjakkal, a 7. §. (3) bekezdését kell alkalmazni.

II. A jogvita előzményei

A. A pert megelőző eljárás

13. A Bizottság – azt követően, hogy néhány tagállamtól válaszokat gyűjtött a nemzeti kötelező díjrendszerekre vonatkozóan – EU Pilot eljárást indított, amelynek keretében a Németországi Szövetségi Köztársaság 2015. március 10-én benyújtotta észrevételeit, hogy alátámassza az építészek és mérnökök díjaira vonatkozó rendelkezéseket.

14. A Bizottság 2015. június 18-án kelt felszólító levelével felhívta a német hatóságok figyelmét arra, hogy a HOAI díjtételekkel kapcsolatos rendelkezései sérthetik a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését, 15. cikke (2) bekezdésének g) pontját és 15. cikkének (3) bekezdését, valamint az EUMSZ 49. cikket.

15. A Németországi Szövetségi Köztársaság 2015. szeptember 22-i válaszában vitatta ezt az állítást. E tagállam álláspontja szerint a szóban forgó rendelet nem korlátozza a letelepedés szabadságát, mindazonáltal közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal igazolható az ilyen korlátozás. Egyébiránt megjegyezte, hogy a tisztán belső jellegű helyzetek a 2006/123 irányelv hatályán kívül esnek.

16. A Bizottság 2016. február 25-én indokolással ellátott véleményt küldött, amelyben megismételte azokat az érveit, amelyek a felszólító levélben már szerepeltek, a Németországi Szövetségi Köztársaság 2016. május 13-i válaszában pedig a felszólító levélre adott válaszában már előadott érvekre hivatkozott.

B. A Bíróság előtti eljárás

17. Mivel a Bizottság nem találta kielégítőnek a Németországi Szövetségi Köztársaság 2016. május 13-i válaszát, úgy döntött, hogy megindítja a jelen eljárást. A keresetlevél 2017. június 23-án érkezett meg a Bíróság Hivatalához.

18. A Bíróság Hivatalához 2017. október 5-én érkezett kérelmével a magyar kormány kérte az eljárásba való beavatkozásának engedélyezését, a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmeinek támogatása végett. A Bíróság elnöke, 2017. november 7-i határozatával, helyt adott e kérelemnek.

19. A 2018. november 7-én megtartott tárgyaláson mind a német kormány, mind a Bizottság, akárcsak a magyar kormány, szóbeli észrevételeket tett.

III. Értékelés

A. Előzetes megjegyzések

1. A 2006/123 irányelv 15. cikke és az EUMSZ 49. cikk összefüggéséről

20. A Bizottság beadványában a 2006/123 irányelv 15. cikkét és az EUMSZ 49. cikket következetesen együtt említi. E rendelkezéseket nem szükséges együtt említeni, és az alábbi okokból azokat egymástól elválasztva vizsgálom meg.

21. A 2006/123 irányelv a harmonizáció egy sajátos formája,[4] mivel nem az előírások pozitív összehangolását valósítja meg, hanem a szolgáltatók letelepedési szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát gátló akadályok felszámolására[5] irányul. Ennélfogva – a Szerződés szerinti szabadságokhoz hasonlóan – „negatív integrációs” logikát követ. A harmonizációra vonatkozó általános elvek azonban itt is alkalmazandók.

4 Korábban azzal érveltem, hogy az „összehangolás”, a „közelítés” és a „harmonizáció” kifejezéseket a Szerződésben szinonimaként használják, lásd: a Trijber és Harmsen egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:505, 52. pont).

5 Lásd a 2006/123 irányelv (5) és azt követő preambulumbekezdéseit.

22. A 2006/123 irányelv rendelkezései tehát – az irányelv 2. cikkében meghatározott alkalmazási körén belül – a Szerződések rendelkezéseihez képest *lex specialisnak* minősülnek.[6] Következésképpen, ha valamely kérdés a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik, azt nem szükséges a Szerződés rendelkezéseinek tükrében megvizsgálni.[7]

23. Ennélfogva a 2006/123 irányelvben rögzített szabályok szolgáltatják a jogi keretet annak meghatározásához, hogy a 2006/123 irányelv alapján a HOAI a letelepedés szabadságával összeegyeztethető-e.

24. A 2006/123 irányelv 15. cikkének szerkezete hasonló a Bíróság által az évtizedek során már többször is értelmezett EUMSZ 49. cikk szerkezetéhez. A 15. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a (3) bekezdésének a) pontja a letelepedés szabadságának korlátozására, akár megkülönböztetés nélkül alkalmazandó intézkedésekre – vagyis jogi és ténybeli szempontból az összes szolgáltatóra azonos módon alkalmazandó, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést sem közvetlenül, sem közvetetten meg nem valósító intézkedésekre – vonatkozó tilalmakat tartalmaz.[8] A 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) és c) pontja lehetőséget ad a korlátozások közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal való arányos alátámasztására. Ezeket a közérdeken alapuló kényszerítő indokokat viszont a 2006/123 irányelv 4. cikkének 8. pontja határozza meg. Az említett pontban szereplő felsorolás nem kimerítő jellegű, mivel a technológiai, gazdasági, társadalmi és egyéb fejlődés eredményeként idővel újabb kényszerítő indokok merülhetnek fel.[9]

25. Hogy teljes legyen a kép,[10] az irányelv 15. cikke közvetlenül alkalmazandó, és arra a magánszemélyek a tagállamokkal szemben is hivatkozhatnak, annak ellenére, hogy e cikk a tagállamokra csak mérlegelési kötelezettség formájában vonatkozik.[11]

2. A tisztán belső jellegű helyzetekről

26. A felek beadványainak jelentős része azzal kapcsolatos, hogy alkalmazható-e a 2006/123 irányelv 15. cikke pusztán belső jellegű, vagyis olyan helyzetekre, amelyekben a tényállás egyetlen uniós tagállamot érint.

27. Ezt a kérdést a Bíróság az X és Visser ítéletében akként válaszolta meg, hogy „a 2006/123 irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó III. fejezetének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok olyan helyzetre is alkalmazhatók, amelynek összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint”.[12]

6 Hangsúlyozni kell, hogy a harmonizáció körét a 2006/123 irányelv 2. cikke rögzíti. Az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó (lásd az említett rendelkezés (1) bekezdését), hacsak nem a szóban forgó rendelkezés (2) cikkében szereplő tevékenységek egyikéről van szó. A harmonizáció körét az irányelv 14. cikkében foglalt tiltott követelmények vagy az irányelv 15. cikkében foglalt (Barnard, C., „Unravelling the services directive”, 45 *Common Market Law Review*, 2008, 323–396. o., 357. pont szóhasználatában) „gyanús követelmények” nem határozzák meg. Másképpen megfogalmazva az, hogy a szolgáltatók által betartandó legalacsonyabb és legmagasabb díjtételekről (lásd a 15. cikk (2) bekezdésének g) pontját) van szó, semmit nem árul el az irányelv által célzott harmonizáció köréről. Az alábbiak szerint ez inkább a korlátozások fennállásának kérdése szempontjából bír majd relevanciával.

7 Lásd: 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet (C-593/13, EU:C:2015:399, 23. és azt követő pontok); 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 118. pont); 2018. január 30-i X és Visser ítélet (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 137. pont).

8 Nyilvánvaló módon az irányelv alkalmazásában.

9 Hangsúlyozni szükséges, hogy ez kizárólag az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentes intézkedésekre vonatkozik. A közvetlenül vagy közvetve az állampolgárságon alapuló, hátrányos megkülönböztetést eredményező követelményeket a 2006/123 irányelv 14. cikkének 1. pontja *ipso facto* tiltja. Ezek a követelmények nem támaszthatók alá, lásd: 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet (C-593/13, EU:C:2015:399, 28. pont).

10 A közvetlen hatály kérdése nyilvánvaló módon nem döntő a jelen ügy szempontjából, amely ügy a Bizottság által a Németországi Szövetségi Köztársaság ellen közvetlenül indított eljárás.

11 Valójában, a Bíróság a 2006/123 irányelv 15. cikkét eleinte úgy kezdte el alkalmazni, hogy nem foglalkozott a közvetlen hatály kérdésével. Lásd: 2015. december 23-i Hiebler ítélet (C-293/14, EU:C:2015:843). Lásd még: a Hiebler ügyre vonatkozó indítványom (C-293/14, EU:C:2015:472, 28. pont). Később a Bíróság a 2018. január 30-i X és Visser ítéletben (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 130. pont) kifejezetten megállapította, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik.

12 Lásd: 2018. január 30-i X és Visser ítélet (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 110. pont, valamint az ítélet rendelkező részének 3. pontja). Lásd még: az X és Visser egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-360/15 and C-31/16, EU:C:2017:397, 106–118. pont).

28. Ezzel a kérdéssel tehát a jelen indítványban nem szükséges foglalkozni.

B. A 15. cikk (2) bekezdésének g) pontja szerinti korlátozás

1. A felek érvei

a) Bizottság

29. A Bizottság álláspontja szerint a HOAI-ban meghatározott legalacsonyabb és legmagasabb árak rendszere akadályozza a más tagállamokból érkező új szolgáltatók piacra lépését, mivel e szolgáltatók – akik számára nehézkesebb az ügyfélszerzés – a Németországban letelepedett szolgáltatók számára a kötelező díjszabásban meghatározottnál alacsonyabb árakon nem kínálhatják szolgáltatásaikat, illetve nem kínálhatnak magasabb értékű szolgáltatásokat a maximális díjnál magasabb áron.

30. A Bizottság álláspontja szerint a letelepedés szabadsága korlátozásainak fennállását nem befolyásolja az, hogy az építészeti szolgáltatások németországi piaca nagyon zsúfolt. A Bizottság e tekintetben előadja, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikke nem utal a piaci helyzetre, és hogy a Bíróság a Cipolla és társai ítéletében [13] úgy ítélte meg, hogy az ügyvédi munkadíjak alsó határának rögzítése a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását képezi olyan esetben, amelyben a piacot a bejegyzett és tevékenységet végző ügyvédek nagyon magas száma jellemzi.

31. A Bizottság megjegyzi, hogy még ha a HOAI nem is szabályozza a piacra lépést, az abban szabályozott szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos ösztönzőerő mértékét akkor is befolyásolja. E tekintetben a Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2006/123 irányelv a formális letelepedésen felül a piacra lépés tényleges lehetőségét is biztosítani szándékozott.

b) Németországi Szövetségi Köztársaság

32. A Németországi Szövetségi Köztársaság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a HOAI nem sérti a 2006/123 irányelvet, mivel egyrészről kizárólag a tervezési szolgáltatások tekintetében ír elő legalacsonyabb és legmagasabb díjtételeket – aminek indoka, hogy a tervezési szolgáltatások magas minőségi színvonalának biztosításához konkrétan meghatározható általános érdek fűződik –, míg a tanácsadási szolgáltatások díjáról a felek szabadon állapodhatnak meg. Másrészről a HOAI, annak biztosítása érdekében, hogy minden egyes esetben megfelelő díj legyen kiköthető, a díjszabástól való eltérés céljából számos rendkívüli helyzetről rendelkezik és ilyen eltérésre számos lehetőséget ad. E tagállam szerint tehát ez a nagyfokú rugalmasság lehetővé teszi, hogy más uniós tagállamok gazdasági szereplői valódi versenyfeltételek mellett lépjenek a német piacra.

33. A Németországi Szövetségi Köztársaság emlékeztet arra, hogy a korlátozás fogalma a tagállamok által megtett olyan intézkedéseket foglalja magában, amelyek – annak ellenére, hogy azok megkülönböztetéstől mentesen alkalmazandók – a más tagállamok vállalkozásainak piacra lépését, így az Unión belüli kereskedelmet is hátrányosan érintik. A Németországi Szövetségi Köztársaság szerint a Bizottság kontra Olaszország ítéletből [14] az következik, hogy legalacsonyabb és legmagasabb díjmértékek nem képeznek korlátozást, ha a meglévő kivételek minden esetben megfelelő díjfizetést biztosítanak. E tagállam hozzáfűzi, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a díjtételek nem képeznek akadályt, amennyiben a szóban forgó szabályozás kellő mértékű rugalmasságot biztosít.

13 2006. december 5-i ítélet (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758).

14 2009. április 28-i ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270).

2. Elemzés

a) A rögzített legalacsonyabb és legmagasabb díjtételek követelménye korlátozásnak minősül

34. A 2006/123 irányelv 15. cikkének (2) bekezdésének g) pontja [15] szerint – amely rendelkezés a szabadfoglalkozások szempontjából különös jelentőséggel bír [16] – a tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását a szolgáltató által követendő rögzített legalacsonyabb és/vagy legmagasabb díjtételek megkülönböztetésmentes követelményének való megfeleléshez köti-e.

35. A 2006/123 irányelv 4. cikkének 7. pontjában szereplő meghatározás szerint követelmény bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő. [17]

36. A 2006/123 irányelv Bíróság által értelmezett [18] 15. cikkének (2) bekezdését úgy értem, hogy az e rendelkezésben szereplő feltételek teljesülése esetén az irányelv alapján korlátozás valósul meg, és e kérdés további vizsgálatára nincs szükség.

37. A jelen ügyben a HOAI-nak a tervezési szolgáltatások [19] tekintetében legalacsonyabb és legmagasabb díjtételeket [20] (követelményként) előíró, vitatott rendelkezései az adott tagállam rendeletében [21] előírt olyan kötelezettségeknek [22] minősülnek, amelyek az építési szolgáltatások nyújtására irányuló tevékenység gyakorlását [23] az e követelménynek való megfeleléstől teszik függővé. Semmi nem utal arra, hogy e rendelkezések ne lennének hátrányosan megkülönböztető jellegűek. [24]

38. Következésképpen, a szolgáltató által betartandó rögzített legalacsonyabb és/vagy legmagasabb díjtételek követelménye a letelepedés szabadsága korlátozásának minősül.

39. A Bíróságnak az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából származó klasszikus teszt alapján is korlátozás áll fenn. A letelepedni kívánó, új piaci szereplők letelepedése akadályba ütközik.

40. A Bíróság e tekintetben következetesen megállapítja, hogy a vitatott nemzeti szabályok, amelyek megtiltják a vállalkozásoknak, hogy eltérjenek a nemzeti jog által előírt minimumdíjszabástól, megfosztják egy másik tagállamban letelepedett vállalkozásokat annak lehetőségétől, hogy a nemzeti jogalkotó által rögzített díjszabásnál alacsonyabb díj fejében hatékonyabb versenyt folytassanak az érintett tagállamban állandó tevékenységet folytató vállalkozásokkal, amelyek e tényből eredően a más tagállamban letelepedett vállalkozásokhoz viszonyítva nagyobb lehetőségekkel rendelkeznek ügyfelek megtartására. [25]

15 E rendelkezéshez a Bíróság 2006. december 5-i Cipolla és társai ítélete (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758) adott ötletet.

16 Lásd: Schlachter, M. / Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, 15. cikk, 23. pont.

17 Vagy amelyek az joggyakorlatból, a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által jogi autonómiájuk gyakorlása során elfogadott kollektív szabályokból erednek; a szociális partnerek közötti tárgyalások során létrejött kollektív megállapodásban meghatározott szabályok a 2006/123 irányelv értelmében önmagukban nem tekintendők követelménynek.

18 Lásd: 2015. december 23-i Hiebler ítélet (C-293/14, EU:C:2015:843); 2018. január 30-i X és Visser ítélet (C-360/15 and C-31/16, EU:C:2018:44); 2018. március 1-jei CMVRO-ítélet (C-297/16, EU:C:2018:141).

19 A tanácsadási szolgáltatások tekintetében nem, amint az a HOAI 3. §-ának (1) bekezdéséből kitűnik.

20 A 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének g) pontja.

21 Uo.

22 A 2006/123 irányelv 7. cikke.

23 A 2006/123 irányelv 15. cikkének (2) bekezdése.

24 A 2006/123 irányelv 15. cikkének (2) bekezdése.

25 Lásd: 2013. december 12-i SOA Nazionale Costruttori ítélet (C-327/12, EU:C:2013:827, 56. és 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41. A Bíróság ezenfelül megállapította, hogy az olyan rendszer, amely a biztosítási ágazatban a díjak előzetes (állami) jóváhagyását követeli meg, „alkalmas arra, hogy azo[kat] [a társaságokat], amelyek székhelye más tagállamban található, mint amely e rendszert bevezette, eltántorítsa attól, hogy ezen utóbbi tagállamban fióktelepet nyissanak, vagy ott termékei[ke]t a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján kínálják”,[26] és megállapította, hogy a letelepedés szabadságának korlátozása áll fenn.[27]

42. Ezenfelül a versenyt lényegénél fogva az ár határozza meg. Amennyiben a gazdasági szereplőt megfosztjuk egy adott ár csökkentésének lehetőségétől, ezzel a versenyképességét lehetővé tévő tényezőtől vágjuk el.[28]

43. Összefoglalva, a szóban forgó intézkedések az egyéni autonómiába való beavatkozást képeznek és hátrányosan érintik a vállalkozások árversenyben történő részvételre való képességét, valamint a letelepedés szabadsága korlátozásának minősülnek.

b) A HOAI szerinti kivételek és eltérések irrelevánsak

44. A teljesség kedvéért tisztázni szükséges, hogy a HOAI által létrehozott rendszer – amely tartalmaz a HOAI rendelkezései alóli néhány lehetséges kivételt és e rendelkezésektől való, néhány lehetséges eltérést – nem változtat azon a megállapításon, hogy korlátozásról van szó.

45. Igaz, hogy a Bíróság egy, az ügyvédekkel szemben maximált díjszabás alkalmazásának kötelezettségét előíró olasz rendelkezésekre vonatkozó ügyben megállapította, hogy a Bizottságnak nem sikerült bizonyítania, hogy a szóban forgó rendszert oly módon alakították ki, amely sérti a szóban forgó szolgáltatások rendes és hatékony versenyfeltételek közötti piacra jutását.[29]

46. Az említett ügyben tett megállapítások azonban nem ültethetők át a jelen ügyre.

47. Először is, a munkadíjak olasz rendszerét olyan rugalmasság jellemezte, amely jóval meghaladta a HOAI-ban biztosított rugalmasság mértékét. Nemcsak arra volt lehetőség, hogy több esetben az ügyvéd ügyfelével külön megállapodást kössön a munkadíj összegének meghatározásáról, hanem rendkívül jelentős, összetett vagy nehéz ügyekben arra is, hogy a munkadíjat az alapesetben alkalmazandó maximált díjszabás kétszeresére emeljék, kivételesen jelentős ügyben annak négyszeresére, az adott ügy körülményeire tekintettel az ügyvédi szolgáltatás és az előírt maximált díjszabás közötti nyilvánvaló aránytalanság esetén pedig akár a fölé.[30]

48. Ezzel szemben a HOAI kivételeket és eltéréseket előíró rendelkezéseinek hatálya szűk, amint azt a HOAI szerzőinek és a német bíróságoknak az álláspontja is alátámasztja.[31]

26 Lásd: 2013. március 7-i DKV Belgium ítélet (C-577/11, EU:C:2013:146, 34. pont). A Bíróság ezen ítélet 35. pontjában azzal folytatta, hogy „[e]zen társaságoknak ugyanis nemcsak módosítaniuk kell majd feltételeiket és díjtáblájukat, hogy megfeleljenek az e rendszer által előírt követelményeknek, de a biztosítási díj kezdeti megállapításának időpontjában meg kell határozniuk, hogy a díjak tekintetében miként pozicionálják magukat, ekként kereskedelmi stratégiájukat is, kockáztatva ezzel, hogy a jövőbeni díjemelések nem lesznek elégségesek a felmerülő költségek fedezésére.”

27 Lásd: 2013. március 7-i DKV Belgium ítélet (C-577/11, EU:C:2013:146, 37. pont).

28 Lásd még: a Deutsche Parkinson Vereinigung ügyre vonatkozó indítványom (C-148/15, EU:C:2016:394, 18. pont), amelyben az áruk szabad mozgására tekintettel azzal érveltem, hogy a rögzített árak a piacon jelen nem lévő valamennyi gazdasági szereplő számára húsba vágó kérdés, mivel a versenyt lényegénél fogva az ár határozza meg, és hogy amennyiben a gazdasági szereplőt megfosztjuk egy adott ár csökkentésének lehetőségétől, ezzel a versenyképességét lehetővé tévő tényezőtől fosztják meg.

29 Lásd: 2011. március 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-565/08, EU:C:2011:188, 53. pont).

30 Lásd: 2011. március 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-565/08, EU:C:2011:188, 53. pont).

31 A legalacsonyabb díjtételeket illetően lásd: 1997. május 22., VII ZR 290/95, III.2. pont, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, 2330. o.; Bundesgerichtshof, 1999. április 15., VII ZR 309/98, II.2.a). pont, *Neue Juristische Wochenschrift* – Rechtsprechungsreport Zivilrecht, 1999, 1109. o.; Bundesgerichtshof, 2011. október 27., VII ZR 163/10, 8. pont, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, 175. o. A legmagasabb díjtételeket illetően lásd: Oberlandesgericht Stuttgart (stuttgarti regionális felsőbíróság) 2012. május 29-i ítélete, 10 U 142/11, 46. pont, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, 584. o.

49. Másodszor, ami döntő, hogy mivel az olasz ügy megelőzte a 2006/123 irányelv hatálybalépését, nehezemre esik azt feltételezni, hogy említett ügy megítélése ugyanez lenne, ha azt a jelen ügyhöz hasonlóan, 2017-ben terjesztették volna elő. Ha a 2006/123 irányelv már alkalmazandó lett volna, a Bíróságnak a korlátozások kérdését nem is kellett volna részletesebben vizsgálnia. A fentieknek megfelelően az irányelv 15. cikke (2) bekezdése g) pontjának pontosan az a célja, hogy a rögzített legalacsonyabb és legmagasabb díjtételeket megszüntesse [32] azáltal, hogy ezen intézkedéseket korlátozásokként határozza meg.

50. Ennélfogva a 2006/123 irányelv 15. cikke alapján irreleváns, hogy az említett intézkedésektől el lehet-e térni, és ha igen, milyen mértékben.

c) A szakmai egyesületek álláspontja a jogi elemzés szempontjából irreleváns

51. Ezt a megállapítást azt sem kérdőjelezi meg, hogy az Építészek Európai Tanácsához és a Mérnöki Kamarák Európai Tanácsához hasonló szakmai egyesületek álláspontja szerint a szóban forgó intézkedések a német piacra való belépést nem akadályozzák meg és nem korlátozzák a letelepedés szabadságát. Ezt a kérdést az irányelv 15. cikkének (2) bekezdése már rendezte. Ezt a jogi rendelkezést egyetlen szakmai egyesület sem kérdőjelezheti meg.

C. A 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdése alapján való igazolhatóság hiánya

52. Semmi nem utal arra, hogy a HOAI szóban forgó rendelkezései állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósítanának meg. [33] Következésképpen, a szóban forgó korlátozás adott esetben igazolható. [34]

1. A felek érvei

a) Németországi Szövetségi Köztársaság

53. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint a HOAI rendelkezéseit közérdeken alapuló kényszerítő indokok támasztják alá; ezek a kényszerítő indokok jelesül a tervezési szolgáltatások minőségének biztosítása, a fogyasztóvédelem, az építmények biztonságosságának biztosítása, a Baukultur [35] (az épített környezet integritása) és az ökológiai szempontokat tekintetbe vevő építés célkitűzésének megvalósítása. E tagállam álláspontja szerint a fő célkitűzést a magas minőségi színvonal biztosítása jelenti. E célkitűzés a többi kinyilvánított célkitűzés megvalósítását is elősegíti.

32 Szükségtelen említeni, hogy ez a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében foglalt alátámaszthatósági teszt, ezen belül az arányossági teszt függvénye.

33 Lásd a 2006/123 irányelv 15. cikkének (2) bekezdését. Az irányelv 15. cikkének (3) bekezdése az intézkedés hátrányos megkülönböztetéstől mentes jellegét még egyszer megismétli. Úgy értem, hogy ez a második hivatkozás pusztán deklaratív természetű.

34 Nem ez lenne a helyzet, ha a szóban forgó intézkedések hátrányosan megkülönböztető jellegűek lennének; lásd a 2006/123 irányelv 14. cikkének 1. pontját. Lásd még: 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet (C-593/13, EU:C:2015:399, 28. pont).

35 Vagyis az épített környezet integritása.

54. A Németországi Szövetségi Köztársaság tehát azzal érvel, hogy a minőségi tervezés két szempontból is szolgálja a fogyasztóvédelmet. Egyrészről, biztosítja az épületek biztonságosságát, így védi az ottlakók egészségét és életét. Másrészről, a magas színvonalú tervezéssel a kivitelezés során számos hiba elkerülhető, valamint biztosítja azt is, hogy az gyorsabb és kevésbé költséges legyen. E tagállam ebben az összefüggésben rámutat arra, hogy a legalacsonyabb díjtételek meghatározását attól függetlenül támogatják érdekcsoportok, hogy a folyamat mely oldalához kapcsolódnak. [36]

55. Ezenfelül a Németországi Szövetségi Köztársaság a Cipolla és társai ítélet [37] alapján úgy véli, hogy a díjtételek alkalmasak arra, hogy biztosítsák a magas minőségi színvonal célkitűzésének megvalósítását. Azt is előadja, hogy a HOAI elfogadására való felkészülés során a legalacsonyabb és legmagasabb díjtételek hatására és pontos meghatározására vonatkozóan részletes tanulmányokat használtak fel.

56. A Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint ebben az összefüggésben a helyzetre vonatkozó tanulmányok és annak gazdasági értékelése szilárd összefüggést mutattak ki a kötelező legalacsonyabb díjtételek és a tervezési munka minősége között, valamint – általánosabban – a dereguláció és a szabad foglalkozások keretében nyújtott minőség közötti kapcsolatra mutattak rá. E tekintetben az említett tagállam előadja, hogy az ár és a minőség között kapcsolat van, mivel a magasan képzett személyzet nagy munkaterhe magasabb árban tükröződik. Amennyiben az ár egy bizonyos szint alatt van, feltételezhető, hogy a szóban forgó ár csak alacsonyabb minőségi színvonallal biztosítható.

57. Ezenfelül a Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy a tervezési szolgáltatások piacán fennáll annak a kockázata, hogy felbukkan a „kontraszelekció” jelensége: amennyiben a fogyasztók nem kellően tájékozottak, mindig az olcsóbb ajánlatot választják majd, mivel nem képesek felismerni a minőségbeli különbségeket. Ez elkerülhetetlenül minőségcsökkenéshez vezet, mivel a magas színvonalú szolgáltatásokra megszűnik a kereslet. Noha az említett tagállam közgazdasági elméletre hivatkozik, azzal érvel, hogy szinte lehetetlen ellenőrizni a „bizalmon alapuló termékek”, például a szabadfoglalkozásban végzett munkák, valamint az építészek és mérnökök szolgáltatásainak minőségét. Ilyen feltételek esetén profit gyakorlatilag kizárólag a minőség csökkentésével érhető el, így felmerül az „erkölcsi kockázat”: a szolgáltatók azt észlelik, hogy a magasabb minőséget nem értékelik megfelelően, és azt feltételezhetik, hogy az aszimmetrikus tájékoztatás miatt ügyfeleik az alacsonyabb minőséget (legalábbis kellő időben) észre sem veszik.

58. A Németországi Szövetségi Köztársaság megjegyzi, hogy amennyiben a legalacsonyabb díjtételek meghatározása révén az ár mint versenytényező jelentősége csökken, ennek arra kell ösztönöznie a szolgáltatókat, hogy a versenytársaiktól való differenciálódásuk érdekében versenytényezőként a minőséget állítsák középpontba.

59. Ezenfelül e tagállam egy olyan statisztikai tanulmányra utal, amely rámutat arra, hogy a HOAI-ban rögzített kötelező legalacsonyabb díjtételeket el nem érő díjtételek kikötésének eseteiben a károsodás bekövetkeztének veszélye és a kár mértéke is jelentősen nagyobb volt. [38]

60. Ezenfelül megvalósítandó célkitűzésnek minősül a kis- és középvállalkozásokon alapuló struktúra megóvása, amennyiben azzal biztosítható a szolgáltatók nagy száma, így nő a versenynyomás és az egyes tervezési szolgáltatások tekintetében előírt legalacsonyabb díjtételek miatt a verseny a minőségen alapul.

36 A Bauherrenschutzbund e.V. (az ajánlatkérő szervek védelmét szolgáló egyesület), a Verbraucherzentrale Bundesverband (a fogyasztóvédelmi egyesületek országos szövetsége) és a Verband Privater Bauherren e.V. (magánjogi ajánlatkérő szervek csoportja).

37 2006. december 5-i ítélet (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758).

38 Ismételten csak úgy tűnik, hogy az Építészek Európai Tanácsa osztja ezt az álláspontot, és előnyösnek találja a HOAI rendszert.

61. A Németországi Szövetségi Köztársaság a vitatott rendelkezések szükségességét illetően azzal érvel, hogy a kinyilvánított célkitűzések kevésbé korlátozó intézkedésekkel nem valósíthatók meg. A HOAI rendelkezései szabályozási intenzitás szerinti fokozatokat tartalmaznak, így e rendelkezések kötelező díjtételeket csak azokra az esetekre írnak elő, amelyekben a német kormány álláspontja szerint a legalacsonyabb és legmagasabb kötelező díjtételek alapvető fontosságúak a HOAI által célzott védelem megvalósításához.

62. E tagállam az alternatív intézkedéseket illetően azzal érvel, hogy a hivatás gyakorlására vonatkozó szabályok nem helyettesíthetik a díjtételeket, mivel e szabályok azt biztosítják, hogy egy adott hivatás tagjai rendelkeznek az előírt képesítéssel, ezzel szemben a díjtételek az adott szolgáltatás minőségét biztosítják. Az érintett hivatások gyakorlására irányadó előírások bevezetése a jelenlegi HOAI-nál sokkal szigorúbban korlátozná a letelepedés szabadságát.

63. A Németországi Szövetségi Köztársaság a felelősséggel és a szakmai felelősségbiztosítással kapcsolatos szabályokat illetően úgy véli, hogy a HOAI-ban rögzített díjtételek, valamint az építészek és a mérnökök felelősségére irányadó rendelkezések különböző szinteken helyezkednek el: az előbbiek célja, hogy megelőző jelleggel biztosítsa a magas színvonalú szolgáltatásnyújtást, míg az utóbbiak kizárólag akkor alkalmazandók, ha már kár merült fel. Ennélfogva, a felelősséggel kapcsolatos rendelkezések jellegüknél fogva nem megfelelők arra, hogy olyan általános érdekeket óvjanak meg, mint például az építmények biztonságossága, az építészeti kultúra vagy az ökológia.

64. Ezenfelül a Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontja szerint nem vitatható, hogy a szolgáltatóknak képeseknek kell lenniük annak bizonyítására, hogy megfelelnek az összes minőségi követelménynek, mivel információs aszimmetria áll fenn. Álláspontja szerint tehát a mérnökök és építészek közvetetten az építkezések felügyeletéért és az építési engedélyek megadásáért felelős hatóságok feladatait is ellátják azáltal, hogy az említett hatóságokkal párhuzamosan ellenőrzik, hogy betartásra kerülnek-e az építési beruházások felügyeletére vonatkozó szabályozásban szereplő előírások; ez pontosan azért van így, mert egyes szóban forgó szolgáltatásokat a hatóságok nem tudnak ellenőrizni.

65. A Németországi Szövetségi Köztársaság az árakra vonatkozó információ közzétételének lehetőségét illetően azzal érvel, hogy a legalacsonyabb díjtételek meghatározását a tervezési szolgáltatások minőségével kapcsolatos információs aszimmetria indokolja, így az árak közzététele a „csökkenő spirált” csak tovább erősítené. Az ilyen tájékoztatás ugyanis azt eredményezné, hogy a szolgáltatás címzettjei még inkább árorientálttá válnának, ami már egyébként is feltételezhető. E tagállam hozzáfűzi, hogy még ha ki is lehetne egyenlíteni az információs aszimmetriát, akkor sem valósulna meg az összes védelmi célkitűzés, köztük a biztonságosság, a „Baukulturhoz” és fenntarthatósághoz kapcsolódó szempontok és a környezetvédelem.

66. E tagállam a legmagasabb díjtételeket illetően azzal érvel, hogy azok a fogyasztók védelmét szolgálják, mivel megakadályozzák, hogy a fogyasztók a túlzottan magas díjakból adódóan túlzott terhet viseljenek.

b) Bizottság

67. A Bizottság azzal érvel, hogy a célkitűzések sorozatára való hagyatkozás – amely célkitűzések közül a legfontosabb a magas minőségi színvonal biztosítása – homályos, így sem az említett díjtételek alkalmasságának, sem pedig azok szükségességének vizsgálatát nem teszi lehetővé. A Bizottság szerint azonban e vizsgálat kizárólag akkor végezhető el, ha – a jogalkotás által kellően meghatározott és kívánt eredménnyel összefüggésben – van két összehasonlítható forgatókönyv, jelesül a piaci árak forgatókönyve, és az a forgatókönyv, amelyben legalacsonyabb árakat kell betartani. A Bizottság e

tekintetben előadja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság az építmények biztonságosságának, az építészeti kultúra megőrzésének és az ökológiai szempontokat tekintetbe vevő építésnek a célkitűzéseit illetően nem bizonyította, hogy a két forgatókönyv a gyakorlatban vélhetően hogyan térne el egymástól.

68. A Bizottság álláspontja szerint e tagállam nem bizonyított okozati összefüggést, vagyis azt, hogy a piaci, azonban a legalacsonyabb díjtétel alatti áron értékesített szolgáltatás a legalacsonyabb díjtételeknek megfelelő áron értékesített szolgáltatáshoz képest eltérő, vagyis kevésbé kedvező jellemzőkkel rendelkezik. A Bizottság ezért megjegyzi, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem fejti ki, a legalacsonyabb díjtételek állítólagos ösztönző hatása, valamint a kontraszelekció és az erkölcsi kockázat lehetősége hogyan vezet a kifogásolt következményekhez, amelyeket viszont általánosan fogalmaz meg. Ezenfelül a Bizottság megjegyzi, hogy a kívánt minőségi színvonal elérése érdekében a szakmai képesítésekre, valamint a felelősségre vonatkozó szabályokat kell végrehajtani, és hogy e szabályokat nem helyettesíthetik a legalacsonyabb díjtételek.

69. A Bizottság a fogyasztóvédelmi célkitűzést illetően előadja, hogy jogszerűen nem vélelmezhető, hogy amennyiben az ár egy bizonyos küszöbérték alá esik, a szóban forgó ár kizárólag a minőségi színvonal csökkentésével tartható fenn.

70. A Bizottság azzal érvel, hogy a legalacsonyabb díjtételek az adott munkával eltöltött idő konkrét mennyiségétől függetlenül alkalmazandók, így rendkívüli eseteket kivéve a végösszeg nem lehet kevesebb a legalacsonyabb díjmértékeknél, és hogy az óradíjak szolgáltatónként eltérőek lehetnek, számos okból, függetlenül a szolgáltató által nyújtott szolgáltatások minőségétől. A Bizottság álláspontja szerint a HOAI 2009-es módosítása – amely eltörölte az óradíjakat – azt mutatja, hogy a szolgáltatás minőségéről semmit nem árul el az, ha az óradíj az általánosan alkalmazott óradíjakkal egyező vagy azoknál alacsonyabb. A Bizottság arra a következtetésre jut, hogy nem jelent alacsonyabb minőségi színvonalat az, ha valamely ár a legalacsonyabb díjtételt nem éri el, és hogy ezzel szemben a magasabb minőség nem vélelmezhető, ha az adott ár meghaladja a legalacsonyabb díjtételt, és ez a minőségre vonatkozó garanciának sem tekinthető.

71. A Bizottság a „kontraszelekció” és az „erkölcsi kockázat” elkerülésének célkitűzésén alapuló fogyasztóvédelmi vonatkozást illetően azzal érvel, hogy egyrészről a Németországi Szövetségi Köztársaság nem bizonyította, hogy a legalacsonyabb díjtételek eltörlése a minőség csökkenéséhez vezet, másrészről pedig azzal, hogy a szóban forgó tagállam érveinek egy része ellentétes e következtetéssel. A Bizottság azzal érvel, hogy a mesterségesen magas árak nem orvosolják a szakemberek és ügyfeleik közötti információs aszimmetriát. A HOAI 2009-es változatának elkészítésekor elemezték a szolgáltatás minősége és a legalacsonyabb árak közötti kapcsolatot (a „Statusbericht 2000plus” címet viselő tanulmány), és ez az elemzés – amely azon a feltételezésen alapul, hogy az ügyfelek nincsenek abban a helyzetben, hogy felmérjék a szolgáltatások minőségét, és hogy ár alapján döntenek – is azzal a következtetéssel zárul, hogy a legalacsonyabb árak nem feltétlenül vannak ok-okozati összefüggésben a kívánt minőségi színvonallal, és hogy további bizonyítékokra van szükség. Az említett elemzés tehát azzal a következtetéssel zárul, hogy a szolgáltatók egymagában a díjszabással nem ösztönözhetők arra, hogy az ügyfeleik érdekében járjanak el, ez kizárólag a hivatásgyakorlás megfelelő kultúrájával érhető el.

72. A Bizottság rámutat arra, hogy a szolgáltatások minőségének biztosítására számos mechanizmus létezik; ilyen mechanizmus például a reklám, a szakmai szervezetek szabályzata, a minőségirányítási rendszerek, és annak lehetővé tétele, hogy az ügyfelek szakosodott honlapokon keresztül célzott tájékoztatásban részesülhessenek.

73. A Bizottság megjegyzi, hogy nincs kifogása olyan rendszer ellen, amely az árakat illetően megfelelő iránymutatás nyújtását teszi lehetővé annak érdekében, hogy az ügyfelek észlelhessék, ha az adott ajánlat irreális. Ezenfelül a Bizottság megjegyzi, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság minőségalapú versenyre történő utalása azt is mutatja, hogy a kötelezően alkalmazandó legalacsonyabb díjtételek ellenére is minőségbeli eltérések tapasztalhatók, így a legalacsonyabb díjtételek nem tekinthetők hatékony minőségi feltételnek.

74. A Bizottságot az e tagállam által bemutatott empirikus bizonyítékok nem győzték meg. A Bizottság álláspontja szerint, a 2009-ben készült elemzéstől eltérően, a felhozott példák kizárólag azt mutatják, hogy a legalacsonyabb díjtétel alatti árak alkalmazására vonatkozó gyakorlat és a veszteség gyakorisága között párhuzamosság van, azonban konkrét ok-okozati összefüggést nem mutatnak, és hogy a szakértő is pusztán „iránymutatásokat” említ bizonyítékok helyett. A Bizottság ugyanakkor megjegyzi, hogy a 2009-es elemzésben megállapították, hogy nem vizsgálható, van-e összefüggés az építőipari árak és a figyelmen kívül nem hagyható számos tényező által okozott veszteségek között.

75. Ezenfelül a Bizottság azzal érvel, hogy a piacszerkezet védelme nem minősül közérdeken alapuló kényszerítő oknak, és hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság – noha érvelését az információs aszimmetria fennállására alapozta – nem mutatott rá arra, hogy ilyen aszimmetria a kötelező díjtételek hatálya alá nem tartozó tanácsadási szolgáltatások esetében nem merülhet fel. Ezek közé „építésfizikai” és geotechnikai környezetvédelmi hatástanulmányok, valamint olyan mérnöki felmérési szolgáltatások is tartozhatnak, amelyek esetében szintén fennállhat információs aszimmetria. Ezenfelül a Bizottság a közbeszerzés területével való összehasonlításokat illetően egyrészről úgy véli, hogy a HOAI hatálya alá tartozó szolgáltatások ára a piaci árnak felel meg akkor is, ha adott esetben a legalacsonyabb díjtételek alatt van, így fogalmilag nem „kirívóan alacsony”, és konkrét vizsgálatot sem eredményez. Másrészről, még ha a közbeszerzési eljárás keretében megadott ár „kirívóan alacsony” is, annak lehet logikus magyarázata, így az ajánlatkérő szerv nem utasíthatja el az ajánlatot pusztán az árszint miatt.

76. A Bizottság ezenfelül azzal érvel, hogy az Eurostat elemzése szerint a német építészirodák átlagosan 2,1 munkavállalóval rendelkeznek, ami jóval meghaladja az uniós átlagot, azonban a bruttó működési ráta – amely 38,8%-nak felel meg – az Unión belül a második legmagasabb, így a Németországi Szövetségi Köztársaság állításai nem fogadhatók el. Ezenfelül a Bizottság úgy véli, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem válaszolta meg azt a kérdést, hogy a minőségi színvonal miért nem esett vissza 1996 és 2009 között, vagyis egy olyan, viszonylag hosszú időszakban, amely alatt az építőipari árakról szabadon lehetett megállapodni. A Bizottság hozzáfűzi, hogy 1981. október 20. és 1985. június 14. között eltörölték a legalacsonyabb díjmértékeket, azonban az építkezési színvonal nem csökkent.

77. A Bizottság álláspontja szerint a kötelezően alkalmazandó legalacsonyabb díjtétel nem szükséges a kívánt célkitűzés eléréséhez. A Bizottság e tekintetben nem ért egyet a Németországi Szövetségi Köztársaságnak a hivatás gyakorlására vonatkozó szabályokkal kapcsolatos érvével, mivel a legalacsonyabb díjtételek rendszere – tekintet nélkül arra, hogy az érintett tevékenységek jellegüknél fogva meghatározott képzettséget igényelnek-e – semmi esetre sem alkalmas, illetve szükséges a minőség biztosításához. Ezenfelül a Bizottság a felelősségi szabályokat és a felelősségbiztosítást illetően előadja, hogy egyrészről a hibás teljesítésért való felelősség rendszerének megelőző hatása lehet, az alperes azonban a legalacsonyabb díjtételeket illetően nem bizonyította ezt. Másrészről, a díjakban való megállapodás – mint olyan – a felek jogviszonyát, valamint a hibás szolgáltatásért való felelősséget is érinti.

78. A Bizottság – amellett, hogy hivatkozik a hivatásgyakorlásra vonatkozó szabályokkal kapcsolatos érveire – előadja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem cáfolta a minőségi követelményeknek való megfelelés bizonyítékára, a tájékoztatási kötelezettségekre vagy a fogyasztók választási lehetőségére vonatkozó érveit. A Bizottság ezért hozzáfűzi, hogy noha igaz, hogy az ügyfelek védelme érdekében a szolgáltatók számára kötelezően előírt intézkedések gyakran olyan költségekkel járnak, amelyeket aztán rendszerint az ügyfelekre hárítanak át, a jelen ügyben az ügyfelet anélkül terhelik magasabb költségek, hogy azokért meghatározható ellentételezésben részesülne.

79. Végezetül, a Bizottság a legmagasabb díjtételeket illetően előadja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem fejtette ki, a legmagasabb díjtételek hogyan járulnának hozzá a minőséggel kapcsolatos információs aszimmetria megszüntetéséhez. A Bizottság az ügyfelek túlzott díjigényekkel szembeni védelmét illetően arra a következtetésre jut, hogy elegendő, ha az ügyfél olyan iránymutatást kap, amellyel megfelelően értékelni tudja, hogy az ár hogyan viszonyul a szokásos árakhoz.

2. Elemzés

80. A szóban forgó korlátozás akkor igazolható, ha teljesülnek a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében felsorolt együttes [39] feltételek. [40]

81. A 15. cikk (3) bekezdésének a) pontját illetően fent már megállapítást nyert, hogy a HOAI szóban forgó rendelkezései nem hátrányosan megkülönböztető jellegűek.

a) A hivatkozott kényszerítő indokok, a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontja

82. Ami az irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontját illeti, a hivatkozott, közérdeken alapuló kényszerítő indokok, vagyis a Németországi Szövetségi Köztársaság által hivatkozott igazoló okok a következők: a tervezési szolgáltatások minőségének biztosítása, a fogyasztóvédelem, az építmények biztonságossága, a „Baukultur” megőrzése és az ökológiai szempontokat tekintetbe vevő építés célkitűzése. E tagállam álláspontja szerint a fő célkitűzést a magas minőségi színvonal biztosítása jelenti, és e célkitűzés a többi kinyilvánított célkitűzés megvalósítását is elősegíti. Ezenfelül – a fentieknek megfelelően – a Németországi Szövetségi Köztársaság egy adott ponton a kis- és középvállalkozásokon alapuló struktúra megóvására is utal.

83. Amint arra a Németországi Szövetségi Köztársaság helyesen rámutatott, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából arra a következtetésre lehet jutni, hogy mind az öt ok alkalmas lehet a letelepedés szabadsága korlátozásának igazolására, és közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősülhet. [41] Számomra azonban nem világos – és ebben a kérdésben egyetértek a Bizottsággal –, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság érvei hogyan kapcsolódhatnak konkrétan az építmények biztonságosságához, a „Baukultur” megőrzéséhez és az ökológiai szempontokat tekintetbe vevő építés célkitűzéséhez. Ezzel szemben az említett érvek teljes mértékben a tervezési szolgáltatások minőségének biztosítására és a fogyasztóvédelemre vonatkoznak. A Németországi Szövetségi Köztársaságnak annak érdekében, hogy a másik három igazoló ok is alkalmazható legyen a jelen ügyben, kifejezetten azzal kellett volna érvelnie, hogy a szóban forgó vitatott intézkedések miért és hogyan szolgálják ezeket a célokat.

39 Lásd: 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 56. pont).

40 Amint arra az X és Visser egyesített ügyekre vonatkozó indítványomban (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2017:397, 144. pont) korábban rámutattam, az irányelv 15. cikke (3) bekezdésének szövege emlékeztet a Bíróság 1995. november 30-i Gebhard ítéletben (C-55/94, EU:C:1995:411, 37. pont) tett megállapítására. Lásd még: Davies, G., „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration”, *European Law Review*, 32. kötet, 2007, 232–245. o., 234. pont.

41 Lásd: 2000. október 3-i Corsten ítélet (C-58/98, EU:C:2000:527, 38. pont); 2006. december 5-i Cipolla és társai ítélet (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758, 64. pont) a szolgáltatás minőségét illetően; 2010. szeptember 8-i Stoß és társai ítélet (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 és C-410/07, EU:C:2010:504, 74. pont) a fogyasztóvédelmet illetően; október 15-i Grupo Itevelesa és társai ítélet (C-168/14, EU:C:2015:685, 74. pont) a biztonsági szempontokat illetően; 1991. február 26-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-154/89, EU:C:1991:76, 17. pont) a kulturális örökséget illetően; 2001. március 13-i PreussenElektra ítélet (C-379/98, EU:C:2001:160, 76. pont) a környezetet illetően.

84. Ezenfelül, a kis- és középvállalkozásokon alapuló piaci struktúra megóvását illetően elegendő rámutatni arra, hogy a meglévő vállalkozások védelme olyan gazdasági érv, amely a letelepedés szabadságának korlátozását nem támaszthatja alá. Nem látom be, hogy amennyiben a HOAI a *piacszerkezetet* kívánja megóvni, a német kormány észrevételeiben ezt az aspektust a továbbiakban hogyan támasztja alá.[42]

85. Ennélfogva, a fogyasztóvédelem és a magas minőségi színvonal az egyedüli olyan, közérdeken alapuló kényszerítő indokok, amelyek elfogadhatók. Ezen a ponton a Németországi Szövetségi Köztársaság feladata vázolni, hogy a szóban forgó vitatott rendelkezések milyen mértékben szolgálják ezeket a célokat.

b) Arányosság, a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdése

86. Ezzel eljutunk a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének c) pontjában rögzített arányossági teszthez. A szóban forgó rendelkezéseknek alkalmasaknak kell lenniük a cél teljesítésének biztosítására és nem haladhatják meg az e cél teljesítéséhez szükséges mértéket, valamint nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

87. Noha a tagállamok feladata meghatározni az általuk biztosítani kívánt védelem szintjét, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti hatóságoknak, ha az uniós jog által elismert elvtől eltérést engedő intézkedést fogadnak el, minden konkrét esetben bizonyítaniuk kell, hogy az említett feltétel teljesül. A tagállamnak tehát az általa felhozható igazoló okokhoz csatolnia kell az e tagállam által elfogadott intézkedés megfelelőségére és arányosságára vonatkozó elemzést, valamint az érvelését alátámasztó konkrét adatokat.[43] Ez az ítélkezési gyakorlat, amely az EUM-Szerződés alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseiből ered, a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben egyaránt alkalmazható.[44]

1) A legalacsonyabb díjtételek

i) Alkalmasság

88. Kérdésként merül fel, hogy a legalacsonyabb díjtételek rögzítése alkalmas-e[45] a szolgáltatások minőségének biztosítására irányuló cél elérésére.

89. A Bíróság általában ezen a ponton enged a tagállamoknak „némi mérlegelési mozgásteret”;[46] ezt különösen amiatt teszi, mert tagállamonként változó, hogy melyek a releváns közérdekű célok. Ezzel azonban a tagállamok nem mentesülnek az alól, hogy egyértelműen meghatározzák a rögzített célkitűzéseket, valamint érthetően és átfogóan bizonyítsák, hogy a szóban forgó intézkedés alkalmas e célkitűzések megvalósítására.

90. Álláspontom szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság nem bizonyította a vitatott rendelkezések alkalmasságát. Alább ismertetem ennek okait.

42 Utalni szeretnék Wahl főtanácsnok Grupo Itevelesa és társai ügyre vonatkozó indítványára (C-168/14, EU:C:2015:351, 73. pont) is, amelyben álláspontja szerint a Bíróság – helyesen – nem kívánja, hogy a tagállamok beavatkozzanak a letelepedés szabadságába valamely piaci szerkezet vagy versenyhelyzet szabályozásával, többek között a vásárlók és fogyasztók számára nyújtott magas szintű szolgáltatás ürügyére hivatkozva.

43 Lásd: 2005. július 7-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-147/03, EU:C:2005:427, 63. pont); 2012. június 14-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-542/09, EU:C:2012:346, 81. pont); 2014. január 23-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-296/12, EU:C:2014:24, 33. pont).

44 Lásd: 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 69. pont); 2018. november 7-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-171/17, EU:C:2018:881, 86. pont).

45 A Bíróság ítélkezési gyakorlatában néha inkább az „appropriate” vagy „adequate” kifejezéseket használja. Lásd például: 2014. január 23-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-296/12, EU:C:2014:24, 33. pont). Indítványomban végig a „suitable” (alkalmas) kifejezésre utalok, mivel az irányelv is ezt a kifejezést használja.

46 Lásd: 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-518/06, EU:C:2009:270, 84. pont).

91. A Németországi Szövetségi Köztársaság előadásával ellentétben a Cipolla és társai ítéletből[47] nem vonható le az a következtetés, hogy a legalacsonyabb díjtételek jellegüknél fogva alkalmasak a szolgáltatás kívánt minőségének elérésére. A Bíróság inkább azt hangsúlyozta, hogy „különösen meg kell vizsgálnia, hogy létezik-e összefüggés a díjak mértéke és az ügyvédek által nyújtott szolgáltatások színvonala között, és hogy különösen a díjak alsó határának rögzítése olyan arányos intézkedés-e, amely alkalmas az általa elérni kívánt cél – vagyis a fogyasztók védelme és a gondos igazságszolgáltatás – megvalósítására.”[48]

92. Amint azt a Bizottság helyesen előadja, a legalacsonyabb díjtételeknek az érintett szolgáltatások minőségének fokozására való alkalmasságát ezért eseti alapon, az összes körülményt figyelembe véve kell bizonyítani.

93. A Németországi Szövetségi Köztársaság éppen e kérdést illetően nem felel meg az elvárásoknak. A tagállam beéri általános megfontolásokkal és feltételezésekkel ahelyett, hogy bizonyítaná, a HOAI rendelkezései – úgy, ahogy vannak – alkalmasak az építészeti és mérnöki szolgáltatások magas minőségének biztosítására.

94. A Németországi Szövetségi Köztársaság – annak bizonyítása helyett, hogy a legalacsonyabb díjtételek eltörlése a minőségi színvonal csökkenéséhez vezetne – a minőségi színvonal csökkenését előre feltételezi és érvelését arra építi.

95. E tagállam az érvének alátámasztása céljából hosszasan utal Jacobs főtanácsnok Pavlov és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványára.[49] Jacobs főtanácsnok ezekben az egyesített ügyekben – amelyek tárgyát szakmai nyugdíjrendszerekhez való kötelező csatlakozás nemzeti rendszerének az EK-Szerződés versenyszabályainak való megfelelősége képezte – a „szakmai szolgáltatások piacainak jellemzőire vonatkozóan”[50] „versenyjogi szempontból”[51]„előzetes megjegyzések”[52] formájában általános megállapításokat tett. Ebben az összefüggésben többek között megjegyzi, hogy „egyes hivatások a szolgáltatásaik nyújtására vonatkozóan kötelező díjakat és árakat rögzítenek”.[53] Ezt követően „három visszatérő nehézséget”[54] vázol fel, amelyek közül az egyik az, hogy „gazdasági szempontból a szakmai szolgáltatások piaca az áruk és szolgáltatások általános piacától két fontos szempontból különbözik”,[55] amit részben „az úgynevezett információs aszimmetria jelentős problémája”[56] indokol.

47 2006. december 5-i ítélet (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758).

48 Lásd: 2006. december 5-i Cipolla és társai ítélet (C-94/04 és C-202/04, EU:C:2006:758, 66. pont). A Bíróság a következő két pontban annak megállapításával folytatta, hogy „még ha igaz is, hogy a díjak alsó határát előíró díjszabás nem gátolja meg, hogy az ügyvédi hivatást gyakorlók közepes színvonalú szolgáltatást nyújtsanak, nem lehet eleve kizárni, hogy a díjszabás lehetővé teszi annak elkerülését, hogy az ügyvédek *az olasz piachoz hasonló környezetben* – amelyet, mint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, az ügyvédi kamarába felvett és tevékenységet végző ügyvédek nagyon magas száma jellemzi – arra legyenek ösztönözve, hogy a szolgáltatások alacsonyabb áron való nyújtásában megnyilvánuló versenyt folytassanak, amely a nyújtott szolgáltatás színvonala romlásának kockázatával járhat. Ugyancsak figyelembe kell venni *mind a kérdéses piac* fenti pontban kifejtett *sajátos jellemzőit*, *mind e szolgáltatások sajátos jellemzőit*, és különösen azt a tényt, hogy az ügyvédi szolgáltatásnyújtások területén általában információs aszimmetria áll fenn az »ügyfél fogyasztók« és az ügyvédek között. Az ügyvédek ugyanis olyan magas szintű szakmai jártassággal rendelkeznek, amellyel a fogyasztók nem feltétlenül rendelkeznek, és ezért az utóbbiak nehezen tudják mérlegelni a nekik nyújtott szolgáltatások minőségét.” Kiemelés tőlem.

49 C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151.

50 A szabadfoglalkozások gyakorlásából eredő szolgáltatásokról van szó.

51 Lásd: Jacobs főtanácsnok Pavlov és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 73. pont).

52 Lásd: Jacobs főtanácsnok Pavlov és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 71. pont).

53 Lásd: Jacobs főtanácsnok Pavlov és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 77. pont). A főtanácsnok ugyanebben a pontban megállapítja: „A lehetséges szabályozások a legalacsonyabb díjtételeknek a hivatásrend általi rögzítésétől a legmagasabb díjtételeknek az állam által, az érintett hivatásrenddel való egyeztetést követően történő rögzítéséig terjednek.”

54 Lásd: Jacobs főtanácsnok Pavlov és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 82. pont).

55 Lásd: Jacobs főtanácsnok Pavlov és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 84. pont).

56 Lásd: Jacobs főtanácsnok Pavlov és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 86. pont).

96. Jacobs főtanácsnok – a közgazdaságtan területéről származó szakirodalomra [57] hivatkozva – a következők kifejtésével folytatja: „Az eladó és a vevő között ilyen aszimmetria akkor alakul ki, ha az eladó az átvett termék minőségét teljes körűen nem tudja értékelni. A szabadfoglalkozások területén ez a probléma a szolgáltatások erősen szakmai jellege miatt különösen komoly. A fogyasztó e szolgáltatások minőségét nem tudja felmérni a vásárlás előtt megtekintéssel (mintha csak például sajtot vásárolna), azt kizárólag fogyasztást követően tudja értékelni. Ami még rosszabb, előfordulhat, hogy soha nem érti meg, a szakember (például orvos, építész, ügyvéd) magas színvonalú szolgáltatást nyújtott-e. Következésképpen azok a szakemberek, akik maguk határozzák meg, mekkora figyelmet szentelnek ügyfeleiknek, erősen ösztönözve vannak arra, hogy szándékosan csökkentsék a minőséget idő vagy pénz megtakarítása céljából, illetve azért, hogy ügyfeleiket a szolgáltatásaik további igénybevételére késztessék, akkor is, ha ez nem lenne szükséges. Az információs aszimmetria hátrányos hatásai leküzdésének, illetve mérséklésének – vagy másképpen megfogalmazva a »csökkentési verseny« megelőzésének – szokásos módszerei minden hivatásnál megtalálhatók. A felvételi vizsgák célja, hogy biztosítani lehessen a képességek magas kezdeti színvonalát. A felelősségi szabályok, a jó- vagy rossz hírnév következményei és a tanúsítási rendszerek e képességek teljes körű kihasználására ösztönöznek. A reklámot egyesek az aszimmetria leküzdése vagy mérséklése módszerének tekintik, míg mások arra hivatkoznak, hogy a reklám csak súlyosbítja a problémákat. Egyetlen következtetésre lehet jutni: az aszimmetria hatásainak ellensúlyozása érdekében a szóban forgó piac bizonyos mértékű szabályozására van szükség.”

97. Nehezemre esik nem osztani ezeket az információs aszimmetriára vonatkozó, tanulságos megjegyzéseket és azokkal nem egyetérteni. E megjegyzések találóan ismertetik a fennálló helyzetet. Amint azonban arra a főtanácsnok – a fentiek szerint – maga is rámutat, előzetes megjegyzésekről van szó. Azok leírják a problémát, azonban nem szolgáltatnak rá megoldást. Következésképpen, azok nem minősülnek a minőség és az ár közötti viszony vagy ok-okozati összefüggések elemzésének, és e célt nem is szolgálhatják.

98. Ennélfogva e megállapításokat a továbbiakban nem vizsgálom, azonban egy dolgot érdemes megjegyezni: habár Jacob főtanácsnok szerint az információs aszimmetria miatt bizonyos mértékben szükség van állami beavatkozásra, és néhány példával is szolgál e beavatkozásokra, az árszabályozás ezen intézkedések között nem szerepel.

99. Tudatában vagyok annak, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság az információs aszimmetria csökkentése [58] helyett inkább az információs aszimmetria következményeinek mérséklésére törekszik.

100. Tagadhatatlan, hogy a szolgáltató és a szolgáltatás igénybe vevője között információs aszimmetria áll fenn. A szóban forgó tagállam ebből az *elvont* és nem vitatott megállapításból arra a következtetésre jut, hogy a legalacsonyabb díjtételek *konkrét* esetekben megszüntetik az említett aszimmetriát.

101. A Németországi Szövetségi Köztársaság a díjtételek HOAI-ban szereplő rögzítésével kapcsolatban műszaki szakértői véleményekből álló bizonyítékokat is szolgáltatott a Bíróság számára. Ezzel azonban a saját érveit nem támasztja alá. [59] Nem bizonyított, hogy a legalacsonyabb díjtételeket *nem tartalmazó* rendszerek a piac nem megfelelő működéséhez [60] vezetnek, amely esetben a jó minőségű szolgáltatások kiszorulnak a piacról és azok helyébe gyengébb minőségű szolgáltatások lépnek. Nem bizonyított, hogy a jó minőséget a kínálat és kereslet szokásos rendszerei ne biztosíthatnák.

57 Lásd: Carlton, D. A., Perloff, J. M., *„Modern Industrial Organisation”*, 2. kiadás, New York, 1994, 115. o.

58 Ami mindenesetre szinte lehetetlen lenne, mivel az emberek pont az információs aszimmetria miatt hajlanak arra, hogy igénybe vegyék az építészek és mérnökök által kínált szolgáltatásokat.

59 Amit azt a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlatában előírta. Lásd: 2005. július 7-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-147/03, EU:C:2005:427, 63. pont); 2012. június 14-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-542/09, EU:C:2012:346, 81. pont); 2014. január 23-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-296/12, EU:C:2014:24, 33. pont).

60 Amelyet a Németországi Szövetségi Köztársaság „kontraszelekcióként” jelölt meg.

102. Összefoglalva, a Németországi Szövetségi Köztársaság nem támasztotta alá érvének lényegét, vagyis azt, hogy a fokozott árverseny a szolgáltatások minőségének csökkenéséhez vezet. A szolgáltatási tevékenységek versenye – különösen az árverseny – a piacgazdaságokban általában véve szükséges, kívánatos és hatékony mechanizmusnak minősül. Az árversenyt azonban igen gyakran fenyegetésnek tekintik az olyan ágazatokban, amelyekben a szolgáltatók különösen jól képzettek és képzettségüket illetően szigorú feltételek hatálya alá tartoznak. Továbbra is rejtély azonban, hogy az árverseny e különösen jól képzett személyeket hogyan teszi „szentekből bűnösökké”.[61]

ii) Szükségesség

103. Még ha feltételezzük is, hogy a HOAI szóban forgó rendelkezései alkalmasak a szolgáltatás minőségével kapcsolatos célkitűzés megvalósítására, e rendelkezések a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdése c) pontjának értelmében nem szükségesek,[62] vagyis azok nem haladják meg a kitűzött cél megvalósításához szükséges mértéket, és a szóban forgó követelmények nem helyettesíthetők más, azonos eredmény elérésére irányuló, kevésbé korlátozó intézkedésekkel.

104. Ezen a ponton nem a Bíróság feladata, hogy a tagállam számára alternatív intézkedéseket állapítson meg. Ehelyett a tagállam feladata, hogy kifejtse, kevésbé korlátozó intézkedések miért nem vehetők igénybe.

105. Az az érv, amely szerint a hivatás gyakorlására vonatkozó szabályok pusztán azt biztosítják, hogy az adott szakmai csoport tagjai kellő elméleti képzettséggel rendelkezzenek, míg a díjtételekre vonatkozó szabályok azt biztosítják, hogy a ténylegesen nyújtott szolgáltatások kellő minőségűek legyenek, előfeltételezi, hogy mit kell bizonyítani. Mindez nem több, mint puszta feltevés.

106. Úgy tűnik, számos intézkedés biztosítja a szolgáltatás minőségét és a fogyasztók védelmét: a szakmák deontológiai szabályai, a felelősségre és biztosításra vonatkozó szabályok, a tájékoztatási kötelezettségek, a díjtételek közzétételének kötelezettségei vagy az állam indikatív jellegű díjtételek rendelkezésre bocsátására vonatkozó kötelezettsége. A Németországi Szövetségi Köztársaság nem bizonyította, hogy a legalacsonyabb díjtételekre vonatkozó, szóban forgó rendelkezések jobban szolgálnák a szolgáltatás minőségének biztosítását és a fogyasztók védelmét. Közelebbről, bizonyítékkal alá nem támasztott, puszta állítás az, hogy az érintett hivatások gyakorlására vonatkozó rendelkezések bevezetése a jelenlegi HOAI-nál sokkal jobban korlátozná a letelepedés szabadságát.

107. Kizárólag akkor lehetne megvizsgálni – végső megoldásként –, hogy a legalacsonyabb díjtételek hatékonyabban valósítják-e meg a szolgáltatás minőségével kapcsolatos és a fogyasztóvédelmi célkitűzést, ha bebizonyosodna, hogy az előző pontban említett más intézkedésekkel e célkitűzések nem valósíthatók meg.[63]

61 Lásd: Poiares Maduro főtanácsnok Blanco Pérez és Chao Gómez egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2009:587, 26. pont), amelyben a gyógyszerészekkel kapcsolatban hasonló érv szerepel.

62 A 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdése valamelyest szerencsétlen módon két eltérő kontextusban hivatkozik a szükségességre: először is a b) pontban egyszerűen rögzíti, hogy közérdeken alapuló kényszerítő indok formájában lennie kell igazolható oknak, másodszor pedig a c) pontban az arányosság második lépéseként említi. A szóban forgó kifejezés a jelen indítványban nyilvánvalóan e második értelemben szerepel.

63 Természetesen akkor, ha azok megfelelnek az alkalmasság tesztjének, álláspontom szerint azonban nem ez a helyzet.

2) A legmagasabb díjtételek

108. A német kormány érve a HOAI-val létrehozott *rendszer*, azon belül legalacsonyabb és legmagasabb díjtételek abban foglalt *kombinációjának* védelmére irányul. A német kormány hangsúlyozza, hogy a legalacsonyabb és legmagasabb díjtételeket nem önmagukban kell vizsgálni, azok a HOAI-ban részletesen ismertetett teljesítményprofilokra utalnak. Amennyiben tehát a Bíróság azt állapítja meg, hogy a legalacsonyabb díjtételek nem arányosak, nehezemre esik elképzelni, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság fenntartaná a legmagasabb díjtételeket, ezért e kérdés elkülönült kezelése szofisztikusnak tűnhet.

109. A teljesség kedvéért azonban röviden foglalkozom a legmagasabb díjtételekkel.

i) Alkalmasság

110. Számomra úgy tűnik, hogy a legmagasabb díjtételek alkalmassága nem vet fel kérdést. Amint ugyanis azt a német kormány helyesen előadja, a legmagasabb díjtételek ténylegesen alkalmasak arra, hogy a fogyasztóvédelem célját szolgálják, mivel átláthatóságot biztosítanak és védelmet nyújtanak a túlzott díjigényekkel szemben.

ii) Szükségesség

111. A német kormány azonban nem bizonyította, hogy a legmagasabb díjtételek nem helyettesíthetők olyan más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel, amelyek azonos eredményre vezetnek. Közelebbről, nem bizonyította, miért ne védenék hatékonyan a fogyasztók érdekeit például az árra vonatkozó olyan iránymutatások, amelyek lehetővé teszik, hogy a fogyasztók konkrét elképzeléssel rendelkezzenek arról, hogy valamely szolgáltatásnak rendszerint mi az ára.

D. Az EUMSZ 49. cikkről

112. Mivel a Bizottság 2006/123 irányelv 15. cikkére vonatkozó kifogásának helyt adtak, az EUMSZ 49. cikkét illetően nincs szükség elemzésre.[64]

IV. Végkövetkeztetés

113. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megsértette a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (1) bekezdését, (2) bekezdésének g) pontját és (3) bekezdését azzal, hogy az építészek és mérnökök által nyújtott tervezési szolgáltatásokat a Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (az építészek és mérnökök hivatalos díjszabása) alapján kötelezően alkalmazandó legalacsonyabb és legmagasabb díjtételek hatálya alá vonta;

– a Németországi Szövetségi Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

64 Lásd: 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 118. pont); 2018. november 7-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-171/17, EU:C:2018:881, 87. pont).