Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
28 päivänä helmikuuta 2019[1]

Asia C-377/17

Euroopan komissio
vastaan

Saksan liittotasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Palvelut sisämarkkinoilla – Direktiivi 2006/123/EY – 15 artikla – Arkkitehtien ja insinöörien hinnat – Pakolliset hinnat

1. Unionin tuomioistuimella on puheena olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, jossa komissio on nostanut Saksan liittotasavaltaa vastaan arkkitehtien ja insinöörien Saksassa tarjoamien palvelujen vähimmäis- ja enimmäishintoihin liittyvän kanteen, mahdollisuus selventää, missä määrin direktiivin 2006/123/EY[2] 15 artiklan 2 kohdassa yhdenmukaistetaan tietyt sijoittautumisvapauden rajoitukset, ja lausua direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta oikeasuhteisuutta koskevasta perusteesta.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

2. Direktiivin 2006/123 2 artiklan otsikko on ”Soveltamisala”. Sen ensimmäisen kohdan mukaan direktiiviä ”sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon”.

3. Direktiivin III luku (9–15 artikla) sisältää palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta koskevia säännöksiä. Tämän luvun 2 jaksossa (14 ja 15 artikla) käsitellään vaatimuksia, jotka ovat kiellettyjä tai joita on arvioitava.

4. Direktiivin 15 artiklan otsikko on ”Arvioitavat vaatimukset”, ja siinä säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

– –

g) pakolliset vähimmäis- tai enimmäishinnat, joita palveluntarjoajan on noudatettava;

– –

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa mainitut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

– –”

B Saksan oikeus

5. Arkkitehtien ja insinöörien palkkioista säädetään Saksassa 10.7.2013 annetulla liittovaltion hallituksen asetuksella, joka on nimeltään ”Honorarordnung für Architekten und Ingenieure”[3] (asetus arkkitehtien ja insinöörien palkkioista, jäljempänä HOAI).

6. Kyseisen asetuksen 1 §:ssä määritellään asetuksen soveltamisala ja säädetään, että sitä sovelletaan Saksaan sijoittautuneiden arkkitehtien ja insinöörien peruspalveluista suoritettavien palkkioiden laskentaan siltä osin kuin peruspalvelut kuuluvat kyseisen asetuksen piiriin.

7. HOAI:n 3 §:ssä säädetään palveluista ja palvelukuvauksista seuraavasti:

”1. Kaavoituksen, kohdesuunnittelun ja erityissuunnittelun alan peruspalveluista suoritettavista palkkioista säädetään sitovasti tämän asetuksen 2–4 osassa. Liitteessä 1 tarkoitetuista konsultointipalveluista suoritettavista palkkioista ei säädetä sitovasti.

2. Peruspalvelut, jotka ovat yleensä tarpeen toimeksiannon asianmukaista toteutusta varten, sisällytetään palvelukuvaukseen. Palvelukuvaukset jaetaan palveluvaiheisiin 2–4 osan säännösten mukaisesti.

3. Erityisten palvelujen luettelo tässä asetuksessa ja sen liitteissä olevissa palvelukuvauksissa ei ole tyhjentävä. Erityisistä palveluista voidaan sopia myös sellaisten palvelukuvausten ja palveluvaiheiden osalta, joihin ne eivät kuulu, edellyttäen ettei niistä muodostu peruspalvelua. Erityisistä palveluista veloitettavista palkkioista voidaan sopia vapaasti.

4. Palvelun kustannustehokkuus on aina otettava huomioon.”

3 BGBl. I, s. 2276.

8. HOAI:n 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Palkkiota koskeva sopimus”, säädetään seuraavaa:

”1) Palkkiot perustuvat kirjalliseen sopimukseen, jonka sopimuspuolet tekevät toimeksiannosta sovittaessa tässä asetuksessa säädettyjen vähimmäis- ja enimmäishintojen puitteissa.

2) Jos määritetyt veloitettavat kustannukset tai alueet eivät kuulu tämän asetuksen palkkiotaulukoissa vahvistettujen palkkiomäärien piiriin, palkkioista voidaan sopia vapaasti.

3) Tässä asetuksessa säädettyjä vähimmäishintoja voidaan poikkeustapauksissa alentaa kirjallisella sopimuksella.

4) Tässä asetuksessa säädetyt enimmäishinnat voidaan ylittää ainoastaan luonteeltaan poikkeuksellisten tai poikkeuksellisen kauan kestävien peruspalvelujen osalta kirjallisella sopimuksella. Tässä tapauksessa jätetään huomiotta olosuhteet, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet palkkioluokan määrittämiseen tai luokitteluun vähimmäis- ja enimmäishintojen puitteissa.”

9. HOAI:n 2–4 osa, joihin viitataan HOAI:n 3 §:n 1 momentissa, sisältävät yksityiskohtaisia säännöksiä kaavoitukseen, kohdesuunnitteluun ja erityissuunnitteluun sovellettavista vähimmäis- ja enimmäishinnoista. Eräissä säännöksissä sallitaan, että poikkeustapauksissa vähimmäishinnoista poiketaan HOAI:n 7 §:n 3 momentin mukaisesti.

10. HOAI:n 44 §:n 7 momentista seuraa, että jos suunnittelutyön määrä maa- ja vesirakennustöissä, joissa pituussuuntainen laajeneminen on merkittävää ja jotka suoritetaan vastaavissa rakentamisolosuhteissa, on laskettuihin palkkioihin nähden suhteettoman suuri, sovelletaan 7 §:n 3 momenttia.

11. HOAI:n 52 §:n 5 momentissa säädetään, että jos kantavien rakenteiden suunnittelutyön määrä maa- ja vesirakennustöissä, joissa pituussuuntainen laajeneminen on merkittävää ja jotka suoritetaan vastaavissa rakentamisolosuhteissa, on laskettuihin palkkioihin nähden suhteettoman suuri, sovelletaan 7 §:n 3 momenttia.

12. HOAI:n 56 §:ssä säädetään, että jos teknisten laitteistojen suunnittelutyön määrä maa- ja vesirakennustöissä, joissa pituussuuntainen laajeneminen on merkittävää ja jotka suoritetttaan vastaavissa rakentamisolosuhteissa, on laskettuihin palkkioihin nähden suhteettoman suuri, sovelletaan 7 §:n 3 momenttia.

II Asian tausta

A Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

13. Kerättyään muutamilta jäsenvaltioilta vastauksia kansallista pakottavaa hintajärjestelmää koskeviin kysymyksiin komissio käynnisti EU Pilot -menettelyn, jota varten Saksan liittotasavalta toimitti 10.3.2015 arkkitehtien ja insinöörien palkkioita koskevien säännösten perusteluja koskevan lausumansa.

14. Komissio kiinnitti 18.6.2015 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan Saksan viranomaisten huomion siihen, että HOAI:n hintoja koskevilla säännöksillä mahdollisesti rikotaan direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohtaa, 15 artiklan 2 kohdan g alakohtaa, 15 artiklan 3 kohtaa sekä SEUT 49 artiklaa.

15. Saksan liittotasavalta riitautti nämä väitteet 22.9.2015 päivätyssä vastauksessaan. Mainitun jäsenvaltion mukaan kyseessä oleva sääntely ei rajoita sijoittautumisvapautta, ja joka tapauksessa tällainen rajoitus olisi oikeutettu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä. Joka tapauksessa Saksan liittotasavalta katsoi, että luonteeltaan täysin valtionsisäiset tilanteet jäävät direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle.

16. Komissio antoi 25.2.2016 perustellun lausunnon, jossa se toistaa virallisessa huomautuksessa esittämänsä perustelut, ja Saksan liittotasavallan hallitus vastasi 13.5.2016 viitaten perusteluihin, jotka se oli esittänyt viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa.

B Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

17. Komissio ei pitänyt Saksan liittotasavallan 13.5.2016 päivättyä vastausta riittävänä, ja päätti sen vuoksi nostaa nyt käsiteltävän kanteen. Se jätettiin unionin tuomioistuimen kirjaamoon 23.6.2017.

18. Unkarin hallitus pyysi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 5.10.2017 jättämässään hakemuksessa, että se hyväksyttäisiin väliintulijaksi tukemaan Saksan liittotasavaltaa. Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi hakemuksen 7.11.2017 tekemällään päätöksellä.

19. Saksan hallitus ja komissio sekä Unkarin hallitus esittivät lausumia 7.11.2018 pidetyssä istunnossa.

III Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

1. Direktiivin 2006/123 15 artiklan ja SEUT 49 artiklan välinen suhde

20. Komissio viittaa lausumissaan johdonmukaisesti direktiivin 2006/123 15 artiklaan ja SEUT 49 artiklaan yhdessä. Tämä ei ole tarpeen, ja käsittelen näitä oikeussääntöjä erikseen jäljempänä esitettävistä syistä.

21. Direktiivi 2006/123 merkitsee erityisen muotoista yhdenmukaistamista,[4] koska siinä ei positiivisesti yhdenmukaisteta standardeja vaan siinä pikemminkin poistetaan palveluntarjoajien sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden esteitä.[5] Siinä siis noudatetaan samaa ”negatiivisen yhdentymisen” logiikkaa kuin perussopimukseen perustuvissa vapauksissa. Yhdenmukaistamista koskevat yleiset periaatteet soveltuvat tästä huolimatta.

4 Olen aiemmin esittänyt, että yhteensovittamisen, lähentämisen ja yhdenmukaistamisen käsitteitä käytetään perussopimuksessa keskenään vaihtoehtoisina; ks. ratkaisuehdotukseni Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, 52 kohta).

5 Ks. direktiivin 2006/123 johdanto-osan viides perustelukappale ja seur.

22. Näin ollen direktiivin 2006/123 soveltamisalan piirissä, kuten se määritetään sen 2 artiklassa, direktiivin säännökset ovat leges speciales perussopimuksen määräyksiin nähden.[6] Tämän johdosta asiaa ei ole tarpeen tutkia perussopimuksen määräysten näkökulmasta siltä osin kuin asia kuuluu direktiivin 2006/123 soveltamisalaan.[7]

23. Näin ollen on sovellettava direktiivissä 2006/123 täsmennettyjä sääntöjä, kun arvioidaan, onko HOAI yhteensopiva kyseisen direktiivin mukaisen sijoittautumisvapauden kanssa.

24. Direktiivin 2006/123 15 artiklan rakenne vastaa SEUT 49 artiklan rakennetta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä pitkän ajan kuluessa tulkinnut. Kyseisen 15 artiklan 1 ja 2 kohdassa sekä 3 kohdan a alakohdassa on sijoittautumisvapauden rajoittamisen kielto, joka koskee myös erotuksetta sovellettavia toimenpiteitä eli toimenpiteitä, joita sovelletaan oikeudellisesti ja tosiasiallisesti samalla tavalla kaikkiin palveluntarjoajiin ja jotka eivät ole suoraan tai välillisesti kansalaisuuden perusteella syrjiviä.[8] Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa sallitaan oikeasuhteisten rajoitusten perustelu yleisen edun mukaisin pakottavin syin. Tällaiset pakottavat syyt on puolestaan määritelty direktiivin 2006/123 4 artiklan 8 kohdassa. Syiden luettelo ei ole tyhjentävä siinä mielessä, että teknologisen, taloudellisen, sosiaalisen tai muulla alalla tapahtuvan kehityksen johdosta uusia pakottavia syitä voi ilmaantua ajan kuluessa.[9]

25. Kokonaiskuvan muodostamiseksi on todettava,[10] että direktiivin 15 artiklaa voidaan soveltaa suoraan ja yksityiset voivat vedota tähän säännökseen jäsenvaltiota vastaan, vaikka se onkin osoitettu jäsenvaltioille tutkintavelvoitteen muodossa.[11]

2. Täysin jäsenvaltion sisäiset tilanteet

26. Asianosaisten lausumista merkittävä osa koskee direktiivin 2006/123 15 artiklan soveltamista täysin jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin eli tilanteisiin, joissa tosiseikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle.

27. Unionin tuomioistuin on vastannut tähän kysymykseen tuomiossa X ja Visser siten, että ”palvelujentarjoajien sijoittautumisvapautta koskevia direktiivin 2006/123 III luvun säännöksiä on tulkittava siten, että niitä sovelletaan myös tilanteeseen, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle”.[12]

28. Tätä kysymystä ei siis ole tarpeen tarkastella tässä ratkaisuehdotuksessa.

6 On korostettava, että yhdenmukaistamisen soveltamisala määritellään direktiivin 2006/123 2 artiklassa. Direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon (ks. 2 artiklan 1 kohta), ellei kyse ole jostain 2 artiklan 2 kohdassa mainituista palveluista. Yhdenmukaistamisen soveltamisalaa ei määritellä direktiivin 14 artiklan kielletyissä vaatimuksissa tai 15 artiklan ”epäilyksenalaisissa vaatimuksissa” (termiä (”suspect requirements”) on käytetty teoksessa Barnard, C., ”Unravelling the services directive”, *Common Market Law Review*, 2008, 45 osa, s. 323–396, erityisesti s. 357). Toisin sanoen se seikka, että kyse on kiinteistä vähimmäis- ja enimmäishinnoista, joita palveluntarjoajan on noudatettava (ks. 15 artiklan 2 kohdan g alakohta), ei kerro mitään direktiivin yhdenmukaistamisen ulottuvuudesta. Kuten jäljempänä esitetään, tällä on pikemminkin merkitystä rajoituksen olemassaoloa koskevan kysymyksen kannalta.

7 Ks. tuomio 16.6.2015, Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:399, 23 kohta ja seur.); tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 118 kohta) ja tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 137 kohta).

8 Luonnollisesti direktiivin soveltamisalan puitteissa.

9 On korostettava, että tämä soveltuu vain toimenpiteisiin, jotka eivät ole kansalaisuuden perusteella syrjiviä. Kansalaisuuteen suoraan tai epäsuorasti perustuvat syrjivät vaatimukset ovat direktiivin 14 artiklan 1 kohdan perusteella ipso facto kiellettyjä. Niitä ei voi oikeuttaa millään perusteella; ks. tuomio 16.6.2015, Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:399, 28 kohta).

10 On ilmeistä, että kysymys direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta ei ole ratkaiseva nyt käsiteltävän asian kannalta, jossa on kyse komission ja Saksan liittotasavallan välisestä suorasta kanteesta.

11 Unionin tuomioistuin on itse asiassa aloittanut direktiivin 2006/123 15 artiklan soveltamisen tällä tavoin, edes mainitsematta kysymystä välittömästä oikeusvaikutuksesta. Ks. tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, 28 kohta). Tuomiossa 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 130) unionin tuomioistuin totesi sittemmin nimenomaisesti, että direktiivin 2006/123 15 artiklalla on välittömiä oikeusvaikutuksia.

12 Ks. tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 110 kohta ja tuomiolauselman 3 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2017:397, 106–118 kohta).

B Rajoitus direktiivin 15 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla

1. Asianosaisten lausumat

a) Komissio

29. Komissio katsoo, että HOAI:n vähimmäis- ja enimmäishintajärjestelmä haittaa muista jäsenvaltioista tulevien uusien palveluntarjoajien markkinoille pääsyä siltä osin kuin se estää tarjoajia tarjoajina, joiden on vaikeampi hankkia asiakkaita, tarjoamasta palvelujaan Saksaan sijoittautuneisiin toimittajiin sovellettavaa vähimmäishintaa alhaisempaan hintaan tai tarjoamasta arvokkaampia palveluja enimmäishinnan ylittävään hintaan.

30. Komissio katsoo, että sijoittautumisvapauden rajoituksen kannalta vaikutusta ei ole sillä seikalla, että Saksan arkkitehtipalvelujen markkinoilla on erittäin paljon toimijoita. Komissio huomauttaa tässä yhteydessä, että direktiivin 2006/123 15 artiklassa ei viitata markkinatilanteeseen ja että tuomiossa Cipolla ym.[13] katsottiin, että kiinteiden vähimmäispalkkioiden asettaminen asianajajille merkitsisi palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista, vaikka markkinoille luonteenomaista oli se, että asianajajaluetteloon merkittyjä ja toimintaa harjoittavia asianajajia oli erittäin huomattava määrä.

31. Komissio toteaa, että vaikka HOAI ei säätele markkinoille pääsyä, se siitä huolimatta vaikuttaa siinä säänneltyjen palvelujen tarjoamisen kannustimiin. Tältä osin komissio muistuttaa, että direktiivissä 2006/123 taataan muodollisen sijoittautumisen lisäksi myös todellinen mahdollisuus markkinoille pääsyyn.

b) Saksan liittotasavalta

32. Saksan liittotasavalta on sillä kannalla, että HOAI ei loukkaa direktiiviä 2006/123 siltä osin kuin kyseisessä laissa yhtäältä säädetään vain suunnittelupalveluja koskevista vähimmäis- ja enimmäispalkkioista, joita perustellaan sillä seikalla, että kyseisiä palveluja koskee erityinen korkean laadun takaamiseen liittyvä yleinen intressi, kun taas konsultointipalveluista voidaan vapaasti neuvotella osapuolten kesken. Toisaalta HOAI:ssa säädetään useista poikkeuksellisista tilanteista ja lukuisista mahdollisuuksista poiketa asteikoista sen varmistamiseksi, että tarkoituksenmukaisesta palkkiosta voidaan sopia kussakin yksittäistapauksessa. Kyseisen jäsenvaltion mukaan sääntelyssä on näin ollen paljon joustavuutta, joka mahdollistaa sen, että unionin muista jäsenvaltioista tulevat toimijat pääsevät Saksan markkinoille tehokkaan kilpailun turvaavin edellytyksin.

33. Saksan liittotasavalta muistuttaa, että rajoituksen käsite kattaa jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet, jotka – vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta – vaikuttavat muista jäsenvaltioista tulevien yritysten markkinoille pääsyyn ja jotka siten haittaavat unionin sisäistä kauppaa. Saksan liittotasavallan mukaan tuomiosta komissio v. Italia[14] seuraa, että vähimmäis- ja enimmäispalkkiot eivät merkitse rajoituksia, kun tarkoituksenmukaisen palkkion maksaminen voidaan aina varmistaa sovellettavien poikkeusten avulla. Kyseinen jäsenvaltio lisää, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että hintoja ei ole pidettävä esteinä, kunhan kyseessä olevalla lainsäädännöllä varmistetaan riittäväntasoinen joustavuus.

13 Tuomio 5.12.2006 (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758).

14 Tuomio 28.4.2009 (C-518/06, EU:C:2009:270).

2. Arviointi

a) Vähimmäis- ja enimmäishintoja koskeva vaatimus merkitsee rajoitusta

34. Direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan g alakohdan,[15] joka on vapaiden ammattien[16] kannalta erityisen tärkeä säännös, nojalla jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestyksessä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi se, että palveluntarjoaja noudattaa vähimmäis- ja/tai enimmäishintoja koskevaa syrjimätöntä vaatimusta.

35. Direktiivin 2006/123 4 artiklan 7 kohdan mukaan vaatimuksella tarkoitetaan velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin.[17]

36. Käsitykseni mukaan direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohta, siten kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut,[18] on ymmärrettävä siten, että säännöksen edellytysten täyttyessä kyse on direktiivin mukaan rajoituksesta, eikä kysymystä ole tarpeen analysoida enempää.

37. Käsiteltävässä tapauksessa HOAI:n riidanalaiset säännökset, joissa säädetään suunnittelupalveluja[19] koskevista vähimmäis- ja enimmäishinnoista (vaatimus),[20] merkitsevät velvoitteita,[21] joista säädetään jäsenvaltion antamassa asetuksessa,[22] ja niissä asetetaan arkkitehtipalvelujen[23] tarjoamisen ehdoksi tällaisen vaatimuksen noudattaminen. Ei ole viitteitä siitä, että ne eivät olisi luonteeltaan syrjimättömiä.[24]

38. Näin ollen kiinteitä vähimmäis- ja/tai enimmäishintoja koskevat vaatimukset, joita palveluntarjoajan on noudatettava, merkitsevät sijoittautumisvapauden rajoitusta.

39. Kyse on rajoituksesta myös sovellettaessa klassista perustetta, joka seuraa unionin tuomioistuimen SEUT 49 artiklaan perustuvasta, sijoittautumisvapautta koskevasta oikeuskäytännöstä. Markkinatulokasta, joka haluaa vakiinnuttaa asemansa, estetään tekemästä niin.

40. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että kansalliset säännöt, joissa kielletään yrityksiä poikkeamasta kansallisessa laissa säädetyistä vähimmäishinnoista, vievät toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta yrityksiltä mahdollisuuden kilpailla lainsäätäjän vahvistamia palkkioita pienempiä palkkioita pyytämällä tehokkaammin niiden yritysten kanssa, jotka ovat sijoittautuneet pysyvästi kyseessä olevaan jäsenvaltioon ja joilla on tästä syystä yrityksiä, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, paremmat mahdollisuudet hankkia asiakkaita.[25]

15 Tämän säännöksen syntyyn on vaikuttanut tuomio 5.12.2006, Cipolla ym. (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758).

16 Ks. Schlachter, M. ja Ohler, C., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, Artikel 15, 23 kohta.

17 Tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa. Työmarkkinaosapuolten neuvottelemissa työehtosopimuksissa vahvistettuja normeja ei katsota direktiivissä 2006/123 tarkoitetuiksi vaatimuksiksi.

18 Ks. tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843); tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44) ja tuomio 1.3.2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141).

19 Mutta ei konsultointipalveluja, kuten HOAI:n 3 §:n 1 momentista seuraa.

20 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan g alakohta.

21 Direktiivin 2006/123 4 artiklan 7 kohta.

22 Ibid.

23 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohta.

24 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohta.

25 Ks. tuomio 12.12.2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, 56 ja 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41. Tämän lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että järjestelmä, joka vakuutusalalla perittävien vakuutusmaksujen osalta edellyttää (valtion) etukäteen antamaa hyväksyntää, ”saattaa pidätellä vakuutusyrityksiä, joiden kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, joka on ottanut käyttöön tällaisen järjestelmän, avaamasta sivuliikettä viimeksi mainitussa valtiossa”[26] ja että kyse on sijoittautumisvapauden rajoittamisesta.[27]

42. Lisäksi kilpailua määrittää sen luonteen johdosta ennen kaikkea hinta. Jos taloudelliselta toimijalta kielletään mahdollisuus hintakilpailuun, siltä viedään keskeinen kilpailukykyyn vaikuttava tekijä.[28]

43. Yhteenvetona voidaan todeta, että kyseessä olevat toimenpiteet puuttuvat itsemääräämisoikeuteen ja vaikuttavat yritysten kykyyn kilpailla hinnalla ja siten rajoittavat sijoittautumisvapautta.

b) HOAI:n poikkeukset ja poikkeamat ovat epärelevantteja

44. Kokonaiskuvan saamiseksi on selvennettävä, että HOAI:lla perustettu järjestelmä, joka sisältää mahdollisia poikkeuksia ja poikkeamia HOAI:n säännöksistä, ei miltään osin muuta sitä seikkaa, että kyse on rajoituksesta.

45. On totta, että tapauksessa, jossa italialaisilla säännöksillä asetettiin asianajajille velvollisuus noudattaa enimmäishintoja, unionin tuomioistuin katsoi, ettei komissio kyennyt osoittamaan, että kyseinen järjestelmä olisi laadittu siten, että sillä rajoitetaan pääsyä kyseisten palvelujen Italian markkinoille normaaleissa ja tehokkaissa kilpailuolosuhteissa.[29]

46. Kyseisen asian päätelmiä ei kuitenkaan voida sellaisenaan siirtää nyt käsiteltävään asiaan.

47. Ensinnäkin Italian palkkiojärjestelmälle oli luonteenomaista joustavuus, joka oli HOAI:n joustavuutta paljon merkittävämpää. Asianajajilla oli mahdollisuus useissa tilanteissa tehdä palkkion määrää koskevia erityisiä sopimuksia asiakkaiden kanssa, mutta palkkiot oli myös mahdollista kaksinkertaistaa muutoin sovellettavien enimmäismaksujen määrään nähden tärkeissä, monimutkaisissa tai erityisen hankalissa asioissa, tai nelinkertaistaa kyseisten maksujen määrään nähden poikkeuksellisen tärkeissä asioissa, tai niitä voitiin korottaa jopa enemmän, jos asiaan liittyvien olosuhteiden kannalta asianajajan palvelujen ja vahvistettujen enimmäismaksujen välillä oli käsiteltävän tapauksen olosuhteisiin nähden olemassa ilmeinen epäsuhta.[30]

48. Sitä vastoin HOAI:n poikkeuksia ja poikkeamia koskevien säännösten soveltamisala on kapea, kuten sekä HOAI:n laatijat että Saksan tuomioistuimet ovat vahvistaneet.[31]

26 Ks. tuomio 7.3.2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, 34 kohta). Unionin tuomioistuin totesi lisäksi 35 kohdassa, että ”näiden yritysten on nimittäin paitsi muutettava ehtojaan ja hintojaan vastatakseen tämän järjestelmän asettamiin vaatimuksiin myös määriteltävä hintapolitiikkansa ja siis kaupallinen strategiansa ensimmäisiä vakuutusmaksuja vahvistaessaan, mihin liittyy riski siitä, etteivät tulevat hinnankorotukset riitä kattamaan niille syntyviä kuluja”.

27 Ks. tuomio 7.3.2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, 37 kohta).

28 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, 18 kohta), jossa esitin tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta, että hintasääntely on piikki lihassa jokaiselle taloudelliselle toimijalle, joka ei vielä toimi markkinoilla, koska kilpailu määräytyy olennaisesti hintojen mukaan ja taloudelliselta toimijalta viedään keskeinen kilpailukykyyn vaikuttava tekijä, jos siltä kielletään mahdollisuus hintakilpailuun.

29 Ks. tuomio 29.3.2011, komissio v. Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, 53 kohta).

30 Ks. tuomio 29.3.2011, komissio v. Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, 53 kohta).

31 Ks. vähimmäishintojen osalta Bundesgerichtshof (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa), 22.5.1997, VII ZR 290/95, III.2. kohta, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, s. 2330; Bundesgerichtshof, 15.4.1999, VII ZR 309/98, II.2.a) kohta, *Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport Zivilrecht*, 1999, s. 1109 ja Bundesgerichtshof, 27.10.2011, VII ZR 163/10, 8 kohta, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, s. 175. Ks. enimmäishintojen osalta Oberlandesgericht Stuttgartin (Stuttgartissa sijaitseva osavaltion ylioikeus, Saksa) tuomio 29.5.2012, 10 U 142/11, 46 kohta, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, s. 584.

49. Toiseksi on mainittava se olennaisen tärkeä seikka, että Italian tapaus sijoittui aikaan ennen direktiivin 2006/123 voimaantuloa, minkä vuoksi on vaikea kuvitella, että se voitaisiin ratkaista samalla tavoin, jos se olisi nyt käsiteltävän tapauksen tavoin pantu vireille vuonna 2017. Jos direktiiviä olisi jo tuolloin sovellettu, unionin tuomioistuimen ei olisi tarvinnut tutkia rajoitusta koskevaa kysymystä yksityiskohtaisemmin. Kuten edellä on todettu, direktiivin 15 artiklan 2 kohdan g alakohdan nimenomaisena tavoitteena on kiinteiden vähimmäis- ja enimmäishintojen [32] poistaminen siten, että tällaiset toimenpiteet määritellään oikeudellisesti rajoituksiksi.

50. Kysymys siitä, voidaanko tällaisiin toimenpiteisiin soveltaa poikkeusta ja miltä osin, on näin ollen direktiivin 2006/123 15 artiklan mukaan epäolennainen.

c) Ammattijärjestöjen näkemykset ovat epäolennaisia oikeudellisen arvion kannalta

51. Tätä päätelmää ei voi kyseenalaistaa senkään seikan perusteella, että ammattijärjestöt, kuten Euroopan arkkitehtineuvosto (ACE) tai Euroopan insinööriliittojen neuvosto (ECEC), katsovat, etteivät kyseiset toimenpiteet estä pääsyä Saksan markkinoille eivätkä haittaa sijoittautumisvapautta. Tämä kysymys on ratkaistu jo direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa. Mikään ammattijärjestö ei voi kyseenalaistaa tätä säännöstä.

C Ei direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohtaan perustuvaa oikeutusta

52. Tapauksessa ei ole viitteitä siitä, että kyseiset HOAI:n säännökset merkitsisivät kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. [33] Sen vuoksi on mahdollista, että kyseinen rajoitus voi olla perusteltavissa. [34]

1. Asianosaisten lausumat

a) Saksan liittotasavalta

53. Saksan liittotasavalta katsoo, että HOAI:n säännökset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin, joita ovat suunnittelupalvelujen laadun takaaminen, kuluttajien suojelu, rakennusten turvallisuuden varmistaminen, rakennuskulttuurin (Baukultur) [35] säilyttäminen ja ekologisen rakentamisen tavoitteen saavuttaminen. Kyseisen jäsenvaltion mukaan pääasiallinen tavoite on korkean laadun varmistaminen. Tämä tavoite tukee myös muiden mainittujen tavoitteiden saavuttamista.

54. Saksan liittotasavalta esittää siten, että laadukas suunnittelu palvelee kuluttajien suojelua kahdella tavalla. Yhtäältä se takaa rakennusten turvallisuuden ja siten suojelee rakennuksissa asuvien henkilöiden elämää ja terveyttä. Toisaalta laadukas suunnittelu estää monien virheiden syntymistä työn toteutuksen aikana, ja sen avulla varmistetaan, että työ voidaan toteuttaa nopeammin ja edullisemmin. Tässä yhteydessä kyseinen jäsenvaltio huomauttaa, että vähimmäishintojen asettamista tukevat prosessin kaikkia puolia edustavat sidosryhmät. [36]

32 Edellyttäen luonnollisesti, että ne ovat direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan mukaan perusteltuja ja oikeasuhteisia.

33 Ks. direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohta, jonka mukaan vaatimuksen on oltava syrjimätön. Direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa toistetaan toimenpiteen syrjimätön luonne vielä kerran. Käsitykseni on, että tämä toinen viittaus on luonteeltaan puhtaasti selventävä.

34 Tilanne ei olisi tämä, jos kyseessä olevat toimenpiteet olisivat syrjiviä; ks. direktiivin 2006/123 14 artiklan 1 kohta. Ks. myös tuomio 16.6.2015, Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:399, 28 kohta).

35 Käsitteellä viitataan rakennetun ympäristön eheyteen.

36 Bauherrenschutzbund e.V. (rakennuttajien suojaksi perustettu yhdistys), Verbraucherzentrale Bundesverband (kuluttajansuojajärjestöjen kansallinen kattojärjestö) ja Verband Privater Bauherren e.V. (yksityisten rakennuttajien yhdistys).

55. Lisäksi Saksan liittotasavalta viittaa tuomioon Cipolla ym.[37] ja katsoo, että hinnat ovat omiaan varmistamaan korkeaa laatua koskevan tavoitteen toteutumisen. Lisäksi esitetään, että ennen HOAI:n hyväksymistä turvauduttiin yksityiskohtaisiin tutkimuksiin, jotka koskivat pakollisten vähimmäis- ja enimmäishintojen vaikutuksia ja niiden asettamisen yksityiskohtia.

56. Tässä yhteydessä tutkimukset ja tilanteen taloudellinen arviointi osoittivat Saksan liittotasavallan mukaan selkeää yhteyttä pakollisten vähimmäishintojen ja suunnittelutyön laadun välillä sekä yleisemmin sääntelyn purkamisen ja vapaissa ammateissa tuotetun laadun välillä. Tältä osin Saksan liittotasavalta pitäytyy näkemyksessään, jonka mukaan hinnan ja laadun välillä on yhteys siltä osin kuin korkeasti koulutettujen henkilöiden suuri työmäärä heijastuu korkeampana hintana. Jos hinta on tietyn tason alapuolella, oletuksena on, että tällainen hinta voidaan saavuttaa vain heikompaa laatua tarjoamalla.

57. Lisäksi Saksan liittotasavalta katsoo, että suunnittelupalvelujen markkinoilla on olemassa ”haitallisten valintojen” ilmiöön liittyvä riski: jos kuluttajilla ei ole riittävästi tietoa, he valitsevat aina halvimman tarjouksen, sillä he eivät pysty tunnistamaan laatueroja. Tämä johtaisi väistämättä laadun heikkenemiseen, sillä laadukkaille palveluille ei enää olisi kysyntää. Kyseinen jäsenvaltio väittää talousteoriaan tukeutuen, että on lähes mahdotonta varmistaa ”luotettujen tuotteiden” laatua, kuten vapaissa ammateissa toimivien henkilöiden työtä ja arkkitehtien ja insinöörien palveluja. Tällaisissa olosuhteissa on käytännössä mahdollista tehdä voittoa ainoastaan tarjoamalla heikompaa laatua, jolloin moraalikadon ilmiö tulee esiin: toimittajat huomaavat, että hyvää laatua ei palkita vastaavasti, ja he saattavat epäsymmetristen tietojen johdosta olettaa, etteivät heidän asiakkaansa edes huomaa heikompaa laatua (ainakaan riittävän ajoissa).

58. Saksan liittotasavalta toteaa, että jos hinnan tärkeyttä kilpailutekijänä vähennetään vähimmäishintoja asettamalla, tämän seikan pitäisi kannustaa toimittajia keskittymään laatuun kilpailutekijänä, jotta ne voivat erottua kilpailijoistaan.

59. Lisäksi Saksan liittotasavalta viittaa tilastolliseen tutkimukseen, joka osoittaa, että kun hinnoista on sovittu alle HOAI:n pakollisten vähimmäishintojen, sekä vahinkojen todennäköisyys että niiden suuruus on ollut merkittävästi korkeampi.[38]

60. Tämän lisäksi pieniin ja keskisuuriin yrityksiin perustuva rakenne on toivottava tavoite siltä osin kuin se takaa palveluntarjoajien suuren lukumäärän, jolloin kilpailusta johtuva paine kasvaa ja kilpailu perustuu – tietyille suunnittelupalveluille määritetyn vähimmäishinnan vuoksi – laatuun.

61. Riidanalaisten säännösten välttämättömyyden osalta Saksan liittotasavalta väittää, ettei mainittuja tavoitteita pystytä saavuttamaan muiden vähemmän rajoittavien toimenpiteiden avulla. HOAI:n säännöksiin sisältyy sääntelyn intensiteettiä vastaava porrastus, jonka mukaan pakolliset hinnat on määritetty vain niille tapauksille, joissa Saksan hallitus katsoo, että pakolliset vähimmäis- ja enimmäishinnat ovat välttämättömiä HOAI:ssa suojattujen tavoitteiden kannalta.

62. Kyseinen jäsenvaltio esittää vaihtoehtoisten toimenpiteiden osalta, että ammattiin pääsyä koskevilla säännöillä ei voida korvata pakollisia hintoja, sillä ensin mainituilla taataan, että ammatinharjoittajilla on vaadittu pätevyys, ja hinnoilla puolestaan taataan tietyn palvelun laatu. Kyseessä oleviin ammatteihin pääsyä koskevien säännösten voimaansaattaminen merkitsisi paljon vakavampaa sijoittautumisvapauden rajoitusta kuin nykyinen HOAI.

37 Tuomio 5.12.2006 (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758).

38 Euroopan arkkitehtineuvosto, joka näkee etuja HOAI:n järjestelmässä, näyttää jakavan tämän näkemyksen.

63. Vastuuta ja ammattiin liittyvää pakollista vastuuvakuutusta koskevista säännöistä Saksan liittotasavalta katsoo, että HOAI:ssa määritetyt hinnat sekä arkkitehtien ja insinöörien vastuuta koskevat säännökset ovat eri tasoilla: ensin mainituilla on tarkoituksena etukäteen varmistaa tarjottavien palvelujen korkea laatu, kun taas viimeksi mainittuja sovelletaan vain, kun vahinko on jo tapahtunut. Näin ollen vastuuta koskevat säännökset eivät luonteensa johdosta sovellu puolustamaan yleistä etua kuten rakennusten turvallisuutta, arkkitehtonista kulttuuria tai ekologisuutta.

64. Lisäksi Saksan liittotasavalta katsoo, ettei voida edellyttää, että palveluntarjoajien pitäisi pystyä osoittamaan kaikkien laatuvaatimusten täyttäminen tietojen epäsymmetrian vuoksi. Kyseisen jäsenvaltion mukaan insinöörit ja arkkitehdit toteuttavat epäsuorasti rakennusvalvonnasta ja rakennuslupien myöntämisestä vastuussa oleville viranomaisille kuuluvia tehtäviä, kun ne tarkastavat töiden valvontaa koskevien, lainsäädännön mukaisten vaatimusten noudattamista rinnakkain näiden viranomaisten kanssa, erityisesti sen johdosta, että osa näistä palveluista on sellaisia, etteivät viranomaiset pysty niitä valvomaan.

65. Hintatietojen julkistamismahdollisuudesta Saksan liittotasavalta esittää, että vähimmäishintojen määrittämisen syynä on suunnittelupalvelujen laatuun liittyvä tietojen epäsymmetria, ja siten hintojen julkistaminen vain lisäisi entisestään haitallista kierrettä. Tällaisten tietojen antaminen johtaisi siihen, että palvelujen vastaanottajat olisivat jopa odotettua enemmän hintaorientoituneita. Kyseinen jäsenvaltio lisää, että vaikka olisi mahdollista tasapainottaa tietojen epäsymmetriaa, sen johdosta ei saavutettaisi kaikkia suojelutavoitteita kuten turvallisuutta, ”Baukultur”-arvoihin ja kestävyyteen liittyviä näkökohtia ja ympäristön suojelua.

66. Enimmäishinnoista kyseinen jäsenvaltio esittää, että ne palvelevat kuluttajansuojaa, sillä niillä estetään ylisuurista palkkioista kuluttajille aiheutuva kohtuuton rasite.

b) Komissio

67. Komissio esittää, että turvautuminen useisiin tavoitteisiin, joista tärkein on korkean laadun varmistaminen, on epäselvällä pohjalla, eikä väitteiden perusteella ole mahdollista tutkia, ovatko määrätyt hinnat omiaan tai välttämättömiä tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan arviointi on lisäksi mahdollista vain, jos kahta skenaariota voidaan verrata suhteessa lainsäätäjän riittävästi määrittämään ja toivomaan lopputulokseen, eli jos skenaariota, jossa toimitaan markkinahinnoin, verrataan skenaarioon, jossa on noudatettava vähimmäishintoja. Tältä osin komissio esittää, että Saksan liittotasavalta ei ole rakennusten turvallisuutta, rakennuskulttuurin säilyttämistä ja ekologista rakentamista koskevien tavoitteiden osalta osoittanut, miten nämä kaksi skenaariota eroavat toisistaan käytännössä.

68. Komission näkemyksen mukaan kyseinen jäsenvaltio ei ole osoittanut syy-yhteyttä eli sitä, että palvelu, josta maksetaan vähimmäishintaa pienempi markkinahinta, on ominaisuuksiltaan erilainen, siis huonompi kuin palvelu, jonka hinta vastaa vähimmäishintaa. Komissio toteaa siis, että Saksan liittotasavalta ei selitä, miten väitetty vähimmäishintojen kannustinvaikutus sekä haitallisten valintojen ja moraalikadon mahdollisuus johtavat kielteisiin seurauksiin, joita puolestaan kuvataan yleisellä tasolla. Lisäksi komissio huomauttaa, että toivotun laatutason saavuttamiseksi olisi pantava täytäntöön ammattipätevyyttä ja vastuuta koskevia sääntöjä, ja ettei näitä sääntöjä ole mahdollista korvata vähimmäishintojen avulla.

69. Kuluttajansuojaa koskevasta tavoitteesta komissio katsoo, ettei ole perusteltua olettamaa, jonka mukaan hinnan jäädessä alle tietyn kynnysarvon tämä hinta voidaan säilyttää vain laatutasoa heikentämällä.

70. Komissio esittää, että vähimmäishintoja sovelletaan riippumatta kussakin tapauksessa tiettyä työtä varten käytetystä ajasta, niin että poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta lopullinen määrä ei voi olla vähimmäishintoja alhaisempi, ja että tuntiveloitus voi vaihdella useista syistä palveluntarjoajasta riippuen, mutta riippumatta palvelujen laadusta. Komission mukaan vuonna 2009 toteutettu HOAI:n muutos, jossa tuntihinnat poistettiin, osoittaa, että yleisesti sovellettavien tuntihintojen saavuttaminen tai niiden alapuolelle jääminen ei vielä kerro mitään palvelun laadusta. Komissio toteaa lopuksi, ettei vähimmäishintaa alempi hinta merkitse heikompaa laatua, ja toisin päin, ettei vähimmäishintojen ylittäminen luo olettamaa korkeammasta laadusta tai merkitse edes laatutakuuta.

71. Kuluttajansuojaa koskevista näkökohdista, jotka perustuvat tavoitteeseen torjua ”haitallisia valintoja” ja ”moraalikatoa”, komissio esittää, että yhtäältä Saksan liittotasavalta ei ole osoittanut, että vähimmäishinnoista luopuminen johtaisi laadun heikkenemiseen, ja että toisaalta kyseisen jäsenvaltion omat perustelut ovat osittain tämän päätelmän vastaisia. Komissio esittää, että keinotekoisen korkeat hinnat eivät korjaa ammattilaisten ja asiakkaiden välistä tietojen epäsymmetriaa. Palvelun laadun ja vähimmäishintojen välistä yhteyttä analysoitiin (tutkimusraportti ”Statusbericht 2000plus”) HOAI:n vuoden 2009 versiota laadittaessa, ja jopa tässä analyysissa, joka perustuu siihen olettamaan, ettei asiakkailla ole mahdollisuutta arvioida palvelujen laatua ja että he tekevät ratkaisunsa hinnan perusteella, todettiin, ettei vähimmäishinnoilla välttämättä ole syy-yhteyttä toivottuun laatutasoon nähden ja että asiasta tarvitaan lisänäyttöä. Analyysissa siis päädyttiin siihen tulokseen, ettei palveluntarjoajien motivaatiota toimia asiakkaidensa etujen mukaisesti voida varmistaa yksinomaan palkkioasteikolla, vaan pikemminkin asianmukaisella ammatillisella kulttuurilla.

72. Komissio huomauttaa, että on olemassa lukuisia mekanismeja palvelujen laadun varmistamiseksi, kuten mainonta, ammatillisten järjestöjen toteuttama sääntely, laadunhallintajärjestelmät ja asiakkaiden mahdollisuus saada tietoa kohdennetusti aiheeseen erikoistuneiden verkkosivujen kautta.

73. Komissio toteaa, ettei se vastusta järjestelmää, joka sallisi asianmukaista hintaa koskevat suuntaviivat, jonka avulla asiakkaat voisivat havaita epärealistiset tarjoukset. Lisäksi komissio toteaa, että Saksan liittotasavallan viittaus laatuun perustuvaan kilpailuun on myös osoitus siitä, että tälläkin hetkellä vähimmäishinnoista huolimatta esiintyy laatueroja, mistä johtuen vähimmäishintoja ei voida pitää tehokkaina laadun takeina.

74. Komissio ei ole vakuuttunut tämän jäsenvaltion esittämästä empiirisestä näytöstä. Se katsoo, että esitetyt esimerkit, toisin kuin vuonna 2009 laadittu raportti, näyttävät ainoastaan vähimmäishinnan alittavien hintojen ja vahingonkorvauskanteiden esiintymistiheyden välisen rinnakkaisuuden, mutta eivät osoita syy-yhteyttä konkreettisella tavalla, ja että asiantuntija itse puhuu ”siihen viittaavista seikoista” eikä näytöstä. Lisäksi komissio huomauttaa, että vuoden 2009 analyysin mukaan ei ole mahdollista selvittää, onko rakentamisen hintojen ja vahinkoja, jotka johtuvat useista syistä, joita ei voi jättää huomiotta, koskevien korvauskanteiden välillä yhteyttä.

75. Lisäksi komissio esittää, ettei markkinarakenteen suojaaminen ole yleisen edun mukainen pakottava syy ja ettei Saksan liittotasavalta ole, samalla kun se perustaa väitteensä tietojen epäsymmetriaan, viitannut siihen, ettei tällaista epäsymmetriaa voisi esiintyä sellaisten konsultointipalvelujen osalta, joihin pakollista hintaa ei sovelleta. Näihin palveluihin kuuluu myös ympäristövaikutusten arviointeja, rakennefysiikan ja maarakentamisen tutkimuksia sekä maanmittauspalveluja, joiden alalla voi hyvinkin esiintyä tietojen epäsymmetriaa. Lisäksi julkisten hankintojen alaa koskevien vertailujen osalta komissio katsoo yhtäältä, että HOAI:n piiriin kuuluvien palvelujen hinnat voivat olla alle asteikon vähimmäishintojen, mutta silti vastata markkinahintaa, jolloin ne eivät luonnollisestikaan olisi ”epätavallisen alhaisia” eivätkä antaisi aihetta erityisen tarkastuksen suorittamiseen. Toisaalta vaikka hinnat julkisessa hankintamenettelyssä olisivatkin ”epätavallisen alhaisia”, sille voi olla järkevä selitys, niin ettei hankintaviranomainen voi hylätä tarjousta yksinomaan hintatason vuoksi.

76. Komissio viittaa edelleen Eurostatin analyysiin, joka osoittaa, että Saksan arkkitehtitoimistoissa on keskimäärin 2,1 palkan- tai palkkionsaajaa, mikä on selvästi yli EU:n keskiarvon, mutta että niiden 38,8 prosentin bruttomääräinen käyttöaste on kuitenkin EU:n toiseksi korkein, minkä vuoksi Saksan liittotasavallan väitteet eivät voi tältä osin menestyä. Lisäksi komissio katsoo, että Saksan liittotasavalta ei ole vastannut kysymykseen siitä, miksi laatutaso ei laskenut vuosien 1996 ja 2009 välisellä verrattain pitkällä ajanjaksolla, jonka aikana rakentamiseen liittyvien töihin hinnoista oli sallittua sopia. Komissio lisää, että vähimmäishinnoista luovuttiin 20.10.1981 ja 14.6.1985 välisenä aikana, eikä rakentamisen laadussa tuolloin tapahtunut heikennyksiä.

77. Komission mukaan vähimmäishinta ei ole välttämätön toivotun tavoitteen saavuttamiseksi. Tältä osin komissio ei ole samaa mieltä Saksan liittotasavallan esittämästä, ammattiin pääsyä koskeviin sääntöihin liittyvästä perustelusta, koska vähimmäispalkkiojärjestelmä ei ole millään tavoin omiaan tai välttämätön laadun takaamiseksi, riippumatta siitä, edellyttääkö kyseinen toiminta luonteensa puolesta erityistä pätevyyttä. Lisäksi vastuusääntöjen ja vastuuvakuutuksen osalta komissio on sillä kannalla, että yhtäältä virhevastuujärjestelmällä voi olla ennaltaehkäisevä vaikutus, mitä vastaaja ei ole osoittanut vähimmäishintojen osalta. Toisaalta palkkioista sopiminen sellaisenaan koskee osapuolten välistä suhdetta sekä vastuuta virheellisistä palveluista.

78. Komissio katsoo edelleen, viitaten väitteisiinsä ammatinharjoittamista koskevista säännöistä, että Saksan liittotasavalta ei ole kiistänyt sen väitteitä laatuvaatimusten noudattamista koskevasta näytöstä, tiedonantovelvoitteista tai kuluttajien valinnanvapaudesta. Vaikka on siis totta, että toimittajille osoitetut kuluttajansuojaan liittyvät toimenpiteet sisältävät usein kustannuksia, jotka tavallisesti siirretään asiakkaiden kannettaviksi, komissio lisää, että tässä tapauksessa kuluttajille aiheutuu ainoastaan korkeampia kustannuksia, mutta ei tunnistettavaa hyötyä.

79. Lopuksi komissio katsoo edelleen enimmäishintojen osalta, että Saksan liittotasavalta ei ole selittänyt, kuinka enimmäishintojen on tarkoitus auttaa laatua koskevien tietojen epäsymmetrian poistamisessa. Siltä osin kuin kyse on asiakkaiden suojelemisesta ylisuurilta palkkiovaatimuksilta, komissio katsoo riittäväksi, että asiakkaiden saataville annetaan tarkoituksenmukaisia suuntaviivoja, jonka perusteella he voivat arvioida, miten hinta suhtautuu tavanomaiseen hintatasoon.

2. Asian tarkastelu

80. Kyseessä oleva rajoitus on oikeutettu, jos direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa luetellut kumulatiiviset [39] ehdot täyttyvät. [40]

81. Jo edellä on todettu 15 artiklan 3 kohdan a alakohdan osalta, että HOAI:n käsiteltävänä olevat säännökset ovat luonteeltaan syrjimättömiä.

39 Ks. tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 56 kohta).

40 Kuten olen huomauttanut antamassani ratkaisuehdotuksessa X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2017:397, 144 kohta), direktiivin 15 artiklan 3 kohdan sanamuoto muistuttaa tuomiossa 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, 37 kohta) käytettyä muotoilua. Ks. myös Davies, G., "The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration", *European Law Review*, osa 32, 2007, s. 232–245, erit. s. 234.

a) Vetoaminen pakottaviin syihin, direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan b alakohta

82. Direktiivin 15 artiklan 3 kohdan b alakohdan kannalta yleisen edun mukaiset pakottavat syyt, joihin Saksan liittotasavalta vetoaa oikeuttamisperusteena, ovat seuraavat: suunnittelupalvelujen laadun takaaminen, kuluttajien suojelu, rakennusten turvallisuus, ”Baukultur”-arvojen säilyttäminen ja pyrkimys ekologiseen rakentamiseen. Kyseisen jäsenvaltion mukaan pääasiallisena tavoitteena on varmistaa korkea laatu, ja tämä tavoite tukee myös muiden mainittujen tavoitteiden saavuttamista. Kuten edellä on mainittu, Saksan liittotasavalta viittaa paikoin myös pieniin ja keskisuuriin yrityksiin perustuvan rakenteen säilyttämiseen.

83. Kuten Saksan liittotasavalta aivan oikein huomauttaa, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että kaikki nämä viisi perustetta voivat muodostaa yleisen edun mukaisen pakottavan syyn, jolla sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan perustella.[41] En kuitenkaan ymmärrä – tältä osin olen yhtä mieltä komission kanssa – miten Saksan liittotasavallan lausumat nimenomaisesti liittyvät rakennusten turvallisuuteen, ”Baukultur”-arvojen säilyttämiseen ja ekologisen rakentamisen tavoitteeseen. Lausumat suuntautuvat pikemminkin vain suunnittelupalvelujen laadun takaamiseen ja kuluttajansuojaan. Jotta muut kolme oikeuttamisperustetta voisivat toteutua käsiteltävänä olevassa tapauksessa, Saksan liittotasavallan olisi nimenomaisesti pitänyt perustella miksi ja miten riidanalaiset toimenpiteet palvelevat näiden tavoitteiden toteutumista.

84. Pieniin ja keskisuuriin yrityksiin perustuvan markkinarakenteen säilyttämisen osalta on lisäksi riittävää todeta, että olemassa olevien yritysten suojaaminen on taloudellinen perustelu, eikä sillä voida oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoittamista. Siltä osin kuin HOAI:n tavoitteena on *markkinarakenteen* säilyttäminen, minulle ei ole selvää, miten Saksan liittotasavallan lausumat tukevat tätä näkökohtaa.[42]

85. Ainoa yleisen edun mukainen pakottava syy, joka näin ollen voidaan hyväksyä, on kuluttajansuoja ja korkean laadun varmistaminen. Tältä osin on Saksan liittotasavallan asiana selittää, miltä osin riidanalaiset säännökset palvelevat näitä tavoitteita.

b) Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu oikeasuhteisuus

86. Seuraavaksi on tarkasteltava direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädettyä oikeasuhteisuuden perustetta. Kyseessä olevien säännösten on oltava omiaan varmistamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, eikä pidä olla mahdollista korvata näitä vaatimuksia muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, joilla saavutetaan sama tulos.

87. Vaikka on jäsenvaltioiden asiana määrittää sen suojan taso, jota ne haluavat tarjota, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun kansalliset viranomaiset toteuttavat toimenpiteen, joka poikkeaa unionin oikeudessa vahvistetuista periaatteista, niiden on näytettävä kussakin yksittäistapauksessa toteen, että kyseinen edellytys täyttyy. Niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin

41 Ks. palvelun laadun osalta tuomio 3.10.2000, Corsten (C-58/98, EU:C:2000:527, 38 kohta), ja tuomio 5.12.2006, Cipolla ym. (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758, 64 kohta); kuluttajansuojan osalta tuomio 8.9.2010, Stoß ym. (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 74 kohta); turvallisuusnäkökohtien osalta tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 74 kohta); kulttuuriperinnön osalta tuomio 26.2.1991, komissio v. Ranska (C-154/89, EU:C:1991:76, 17 kohta) ja ympäristön osalta tuomio 13.3.2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, 76 kohta).

42 On myös viitattava julkisasiamies Nils Wahlin ratkaisuehdotukseen Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:351, 73 kohta), jonka mukaan unionin tuomioistuin on oikeutetusti epäluuloinen sellaisia jäsenvaltioita kohtaan, jotka puuttuvat sijoittautumisvapauteen sääntelemällä yksityiskohtaisesti jotakin markkinarakennetta tai kilpailutilannetta esimerkiksi sillä verukkeella, että varmistetaan palvelun korkea taso asiakkaiden ja kuluttajien kannalta.

jäsenvaltio voi vedota, on esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen soveltuvuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea.[43] Tätä oikeuskäytäntöä, joka alkuperä on EUT-sopimuksen perusvapauksissa, voidaan samalla tavoin soveltaa direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan yhteydessä.[44]

1) Vähimmäishinnat

i) Vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen

88. On kysyttävä, onko vähimmäishintojen asettaminen omiaan[45] palvelujen laadun varmistamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

89. Yleensä unionin tuomioistuin sallii jäsenvaltioille tältä osin ”harkintavaltaa”,[46] erityisesti koska merkityksellinen yleinen etu vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Tämä ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta määritellä selkeästi asetetut tavoitteet ja osoittaa ymmärrettävällä ja johdonmukaisella tavalla, että kyseessä oleva toimenpide on omiaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

90. Seuraavaksi esitetyistä syistä katson, ettei Saksan liittotasavalta ole osoittanut, että riitautetut säännökset ovat omiaan tavoitteiden saavuttamiseksi.

91. Tuomiosta Cipolla ym.[47] ei voida, kuten Saksan liittotasavalta esittää, tehdä sitä johtopäätöstä, että vähimmäishinnat ovat luonteensa johdosta omiaan toivotun tavoitteen eli palvelun laadun saavuttamiseksi. Tuomiossa pikemmin korostettiin, että ”on tutkittava erityisesti, korreloiko palkkioiden taso asianajajien tarjoamien palvelujen laadun kanssa ja onko tällaisten vähimmäispalkkioiden vahvistaminen asianmukainen toimenpide asetettujen tavoitteiden eli kuluttajansuojan ja hyvän oikeudenkäytön suojaamisen saavuttamiseksi.”[48]

92. On siten osoitettava tapauskohtaisesti, ovatko vähimmäishinnat omiaan parantamaan kyseessä olevien palvelujen laatua, ottaen huomioon kaikki olosuhteet, kuten komissio aivan oikein esittää.

93. Juuri tätä seikkaa Saksan liittotasavalta ei ole pystynyt osoittamaan. Sen sijaan, että Saksan liittotasavalta osoittaisi HOAI:n säännösten, sellaisina kuin ne ovat voimassa, olevan omiaan arkkitehti- ja insinööripalvelujen korkeaa laatua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, se tyytyy esittämään yleisiä pohdintoja ja oletuksia.

94. Saksan liittotasavalta ei osoita, että vähimmäishintojen poistaminen johtaisi laatutason heikkenemiseen, vaan tekee tätä koskevan oletuksen ja perustaa väitteensä siihen.

43 Ks. tuomio 7.7.2005, komissio v. Itävalta (C-147/03, EU:C:2005:427, 63 kohta); tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 81 kohta) ja tuomio 23.1.2014, komissio v. Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, 33 kohta).

44 Ks. tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 69 kohta) ja tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari (C-171/17, EU:C:2018:881, 86 kohta).

45 Unionin tuomioistuin käyttää tämän sijasta silloin tällöin termiä ”soveltuva” tai ”tarkoituksenmukainen”. Ks. esim. tuomio 23.1.2014, komissio v. Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, 33 kohta). Käytän tekstissä kauttaaltaan direktiivin mukaista ilmausta ”olla omiaan”.

46 Ks. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, 84 kohta).

47 Tuomio 5.12.2006 (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758).

48 Ks. tuomio 5.12.2006, Cipolla ym. (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758, 66 kohta). Kahdessa seuraavassa kohdassa todettiin, että ”vaikka on totta, että maksuluettelolla, jossa määrätään vähimmäispalkkioista, ei voida estää kyseisen ammatin harjoittajia tarjoamasta laadultaan keskinkertaisia palveluja, ei voida pitää ensi arviolta poissuljettuna, että tällaisen maksuluettelon avulla on mahdollista välttyä siltä, että *sellaisilla markkinoilla kuin Italian markkinoilla, joille on* ennakkoratkaisupyynnön mukaan *luonteenomaista* se, että asianajajaluetteloon merkittyjä ja tätä toimintaa harjoittavia asianajajia on erittäin huomattava määrä, toimivia asianajajia kannustettaisiin kilpailuun, joka voi johtaa siihen, että palveluja tarjotaan alennushintaan ja mahdollisesti tarjottujen palvelujen laadun kustannuksella. Huomioon on otettava myös *sekä kyseessä olevien markkinoiden* edellisessä kohdassa todetun kaltaiset *erityispiirteet että kyseessä olevien palvelujen erityispiirteet* ja erityisesti se, että asianajajan palvelujen alalla vallitsee yleensä tietojen epäsymmetria ”asiakas-kuluttajien” ja asianajajien välillä. Asianajajilla on nimittäin korkeatasoista teknistä tietämystä, jota kuluttajilla ei välttämättä ole, joten kuluttajien on vaikeaa arvioida heille suoritettujen palvelujen laatua.” Kursivointi tässä.

95. Tämän väitteen tueksi kyseinen jäsenvaltio viittaa yksityiskohtaisesti julkisasiamies Jacobsin antamaan ratkaisuehdotukseen Pavlov ym.[49] Näissä yhdistetyissä asioissa, joissa oli kyse kansallisen järjestelmän, jossa kuuluminen ammatilliseen eläkekassaan oli pakollista, yhteensopivuudesta EY-sopimuksen kilpailusääntöjen kanssa, julkisasiamies Jacobs esitti yleisiä lausumia ”alustavina huomautuksina”,[50] jotka koskivat ”vapaiden ammattien harjoittajien tarjoamien palveluiden markkinoille tyypillisiä piirteitä”[51] ”kilpailuoikeuden näkökulmasta tarkasteltuna”.[52] Tässä yhteydessä julkisasiamies toteaa muun muassa, että ”jotkut ammattikunnat osallistuvat palveluista perittävien pakollisten maksujen vahvistamiseen”.[53] Sitten hän jatkaa kuvaten ”kolmea toistuvasti esiintyvää ongelmaa”,[54] joista yksi liittyy siihen, että ”taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna vapaiden ammattien harjoittajien tarjoamien palveluiden markkinat poikkeavat kahdessa tärkeässä suhteessa tavallisesta tavaroiden ja palveluiden markkinoista”,[55] mikä johtuu osittain ”epäsymmetristä tietoa koskevasta keskeisestä ongelmasta”.[56]

96. Talouden alan kirjallisuuteen tukeutuen[57] julkisasiamies Jacobs selventää asiaa seuraavasti: ”Tällainen epäsymmetria vallitsee myyjän ja ostajan välillä silloin, kun ostaja ei voi kunnolla arvioida vastaanottamansa hyödykkeen laatua. Vapaiden ammattien harjoittajien tarjoamien hyödykkeiden osalta tällainen ongelma on erityisen akuutti, koska heidän tarjoamansa palvelut ovat luonteeltaan hyvin teknisiä. Kuluttaja ei pysty arvioimaan tällaisten palveluiden laatua ennen niiden ostamista suorittamassaan tarkastuksessa (kuten hän pystyisi tekemään esimerkiksi ostaessaan juustoa), vaan vasta palvelun saatuaan. Tilanne on vielä pahempi silloin, kun kuluttaja ei kykene missään vaiheessa kunnolla arvioimaan, onko hänen vapaan ammatin harjoittajalta (esimerkiksi lääkäriltä, arkkitehdilta tai lakimieheltä) hankkimansa palvelu laadultaan korkeatasoista. Tämä tarkoittaa, että vapaiden ammattien harjoittajilla, jotka päättävät itse siitä, kuinka paljon vaivaa he kunkin asiakkaansa suhteen näkevät, on suuri houkutus joko tietoisesti laskea tarjoamiensa palveluiden tasoa ajan tai rahan säästämiseksi taikka houkutella asiakkaita käyttämään lisää heidän palveluitaan, vaikka siihen ei olisikaan välttämätöntä tarvetta. Kaikki tavallisimmat keinot, joilla epäsymmetrisen tiedon haitallisia vaikutuksia voidaan torjua tai lieventää – tai toisin sanoen, joilla voidaan estää ”ala-arvoinen kilpailu” – ovat löydettävissä vapaiden ammattien piirissä. Testeillä, jotka ammattikuntaan pääsemiseksi on läpäistävä, on tarkoitus taata ammattikunnan edustajien korkea ammattitaito. Vastuusäännöksillä, hyvästä tai huonosta maineesta aiheutuvilla seurauksilla sekä sertifiointijärjestelmillä on tarkoitus saada ammattikunnan edustajat hyödyntämään ammattitaitoaan sen koko laajuudessa. Joidenkin mielestä epäsymmetriaa voidaan torjua tai lieventää mainonnalla, kun taas jotkut ovat sitä mieltä, että mainonta vain pahentaa tilannetta. Edellä sanotusta voidaan tehdä ainakin sellainen päätelmä, että epäsymmetriasta aiheutuvien haitallisten seurausten torjumiseksi vapaiden ammattien harjoittajien tarjoamien palveluiden markkinoita on tarpeen säännellä ainakin tietyssä laajuudessa.”

97. Minun on vaikea olla kannattamatta ja allekirjoittamatta näitä valaisevia huomioita tietojen epäsymmetriasta. Ne ovat paljonpuhuvia kuvauksia asioiden tilasta. Kuten julkisasiamies kuitenkin itsekin huomauttaa ja kuten edellä on todettu, ne ovat alustavia huomioita. Ne kuvaavat ongelmaa, mutta eivät ratkaise sitä. Ne eivät siten analysoi vastaavuutta tai syy-yhteyttä laadun ja hinnan välillä, eikä niitä voi käyttää tällaisena analyysina.

49 C-180/98–184/98, EU:C:2000:151.

50 Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Pavlov ym. (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 71 kohta).

51 Näillä tarkoitetaan vapaiden ammattien harjoittajien tarjoamia palveluja.

52 Ks. myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Pavlov ym. (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 73 kohta).

53 Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Pavlov ym. (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 77 kohta). Samassa kohdassa hän toteaa vielä seuraavaa: ”Tätä koskevat käytössä olevat järjestelmät vaihtelevat ammattikunnan itsensä toteuttamasta vähimmäistaksojen vahvistamisesta siihen, että valtio vahvistaa kyseisiä palveluita koskevat enimmäistaksat asianomaista ammattikuntaa kuultuaan.”

54 Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Pavlov ym. (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 82 kohta).

55 Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Pavlov ym. (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 84 kohta).

56 Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Pavlov ym. (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:151, 86 kohta).

57 Ratkaisuehdotuksessa viitataan teokseen Carlton, D. W. ja Perloff, J. M., *Modern Industrial Organisation*, 2. painos, New York, 1994, s. 115.

98. Sen vuoksi en tarkastele näitä päätelmiä enempää, vaikkakin eräs seikka on kiinnostavaa huomata: vaikka julkisasiamies Jacobs katsoo, että valtion puuttumiselle on tietty tarve tietojen epäsymmetrian vuoksi, ja esittää muutamia esimerkkejä tällaisesta puuttumisesta, hintasääntely ei kuulu näihin esimerkkeihin.

99. Olen tietoinen siitä, että Saksan liittotasavalta pyrkii tietojen epäsymmetrian vähentämisen [58] sijasta lieventämään tietojen epäsymmetrian seurauksia.

100. On kiistämätön tosiseikka, että palveluntarjoajan ja palvelun vastaanottajan välillä vallitsee tietojen epäsymmetria. Saksan liittotasavalta päättelee tästä *abstraktista* ja riidattomasta päätelmästä, että vähimmäishinnat poistavat epäsymmetrian *konkreettisissa* tapauksissa.

101. Saksan liittotasavalta on toimittanut unionin tuomioistuimelle HOAI:ssa tehtyä hintojen määrittämistä koskevia teknisiä asiantuntijalausumia. Tämä näyttö ei kuitenkaan vahvista sen väitteitä. [59] Missään ei ole osoitettu, että järjestelmä, jossa *ei* sovelleta vähimmäishintoja, johtaisi markkinahäiriöön, [60] jossa hyvälaatuiset palvelut ja tavarat katoaisivat markkinoilta ja korvautuisivat heikompilaatuisilla. Missään ei ole osoitettu, ettei hyvää laatua voida varmistaa normaalin kysyntään ja tarjontaan perustuvan järjestelmän keinoin.

102. Yhteenvetona voidaan todeta, että Saksan liittotasavallan väitteet siitä, että lisääntynyt hintakilpailu johtaa standardien putoamiseen, eivät ole perusteltuja. Palvelutoiminnassa esiintyvää kilpailua, erityisesti hinnan osalta, pidetään yleisesti välttämättömänä, toivottavana ja tehokkaana mekanismina markkinataloudessa. Näillä liiketoiminta-aloilla, joilla palveluntarjoajat ovat erityisen päteviä ja heihin sovelletaan tiukkoja pätevyysehtoja, on kuitenkin hyvin usein niin, että hintakilpailu nähdään uhkana. Kysymys siitä, miten hintakilpailu muuttaisi nämä erityisen pätevät henkilöt ”pyhimyksistä synnintekijöiksi”, [61] jää kuitenkin mysteeriksi.

ii) Välttämättömyys

103. Vaikka oletettaisiin, että kyseessä olevat HOAI:n säännökset olisivat omiaan palvelujen laatua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, ne eivät olisi välttämättömiä direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, [62] mikä edellyttäisi, etteivät ne ylitä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, ja ettei muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

104. Tässä vaiheessa ei ole unionin tuomioistuimen asiana löytää jäsenvaltiolle vaihtoehtoisia toimenpiteitä. On sen sijaan jäsenvaltion asiana selittää, miksi muita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä ei voida käyttää.

58 Epäsymmetrian vähentäminen olisi joka tapauksessa lähes mahdotonta, koska ihmiset yleensä turvautuvat arkkitehtien ja insinöörien tarjoamiin palveluihin juuri tietojen epäsymmetrian vuoksi.

59 Kuten unionin tuomioistuin edellyttää vakiintuneessa oikeuskäytännössään. Ks. tuomio 7.7.2005, komissio v. Itävalta (C-147/03, EU:C:2005:427, 63 kohta); tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 81 kohta) ja tuomio 23.1.2014, komissio v. Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, 33 kohta).

60 Saksan liittotasavalta nimittää ilmiötä ”haitallisiksi valinnoiksi”.

61 Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2009:587, 26 kohta), jossa vastaava väite esitetään apteekkarien osalta.

62 On hieman valitettavaa, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa viitataan välttämättömyyteen kahdessa eri asiayhteydessä: ensin sen b alakohdassa, jossa yksikertaisesti todetaan, että vaatimuksen tulee olla perusteltu yleisen edun mukaisin pakottavin syin, ja toiseksi sen c alakohdassa, joka on perinteisessä mielessä oikeasuhteisuuden arvioinnin toinen vaihe. Tässä käsitettä käytetään luonnollisesti sen toiseksi mainitussa merkityksessä.

105. Väite, jonka mukaan ammattiin pääsyä koskevien sääntöjen avulla ainoastaan varmistetaan, että kyseisen ammattikunnan jäsenillä on riittävä abstrakti pätevyys, ja hintasäännöillä puolestaan varmistetaan, että konkreettisesti tarjotut palvelut ovat laadultaan riittäviä, on toteennäyttämistä edellyttävä olettama. Se on pelkästään oletus.

106. On olemassa useita toimenpiteitä, joiden avulla näyttäisi olevan mahdollista varmistaa palvelujen laatu ja kuluttajansuoja: ammattietiikkaa koskevat säännöt, vastuuta ja vakuutuksia koskevat säännöt, tiedonantovelvoitteet, hintojen julkaisemista koskevat velvoitteet tai valtion asettamat ohjeelliset hinnat. Saksan liittotasavalta ei ole osoittanut, että kyseiset vähimmäishintoja koskevat säännökset varmistaisivat paremmin palvelujen laadun parantamista ja kuluttajansuojaa koskevat tavoitteet. Erityisesti lausuma, jonka mukaan kyseessä oleviin ammatteihin pääsyä koskevien säännösten voimaansaattaminen merkitsisi paljon vakavampaa sijoittautumisvapauden rajoitusta kuin nykyinen HOAI, on pelkkä väittämä, jonka tueksi ei ole esitetty näyttöä.

107. Ainoastaan jos osoitettaisiin, että tällaisilla muilla toimenpiteillä, joihin edellisessä kohdassa on viitattu, ei saavuteta palvelujen laadun ja kuluttajansuojan tavoitteita, voitaisiin miettiä, saavutetaanko nämä tavoitteet paremmin ultima ratio vähimmäishintojen avulla.[63]

2) Enimmäishinnat

108. Saksan hallituksen väitteet koskevat HOAI:ssa perustetun, vähimmäis- ja enimmäishintojen *yhdistelmästä koostuvan järjestelmän* puolustamista. Saksan hallitus korostaa, että vähimmäis- ja enimmäishintoja ei olisi tarkasteltava erillään, mutta viittaa HOAI:n yksityiskohtaisiin palvelukuvauksiin. Jos siis unionin tuomioistuin katsoisi, että vähimmäishinnat eivät ole oikeasuhteisia, on mielestäni vaikea kuvitella, että Saksan liittotasavalta pitäisi enimmäishinnat voimassa, minkä vuoksi saattaa vaikuttaa saivartelulta käsitellä tätä seikkaa erikseen.

109. Kaikesta huolimatta on täydellisyyden vuoksi tarpeen käsitellä enimmäishintoja lyhyesti.

i) Vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen

110. Mielestäni ongelmaa ei ole sen suhteen, ovatko enimmäishinnat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen. Kuten Saksan hallitus aivan oikein esittää, enimmäishinnat ovat todellakin omiaan palvelemaan kuluttajansuojan tavoitetta, sillä ne edistävät avoimuutta ja suojaavat kohtuuttoman suurilta palkkiovaatimuksilta.

ii) Välttämättömyys

111. Saksan hallitus ei kuitenkaan ole osoittanut, ettei enimmäishintoja olisi mahdollista korvata muilla, vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, joilla saavutetaan sama tulos. Erityisesti on todettava, ettei ole osoitettu, miksei kuluttajien etuja pystyttäisi tehokkaasti suojaamaan esimerkiksi hintoja koskevin suuntaviivoin, joiden avulla kuluttajat voisivat saada konkreettisen käsityksen siitä, mitä palvelusta tavallisesti maksetaan.

D SEUT 49 artikla

112. Koska direktiivin 2006/123 15 artiklaa koskevat komission väitteet on katsottu perustelluiksi, ei ole tarpeen tutkia asiaa SEUT 49 artiklan kannalta.[64]

63 Olettaen tietysti, että toimenpiteiden katsotaan olevan omiaan tähän tarkoitukseen, mistä nähdäkseni ei ole kyse.

64 Ks. tuomio 23.12.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 118 kohta) ja tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari (C-171/17, EU:C:2018:881, 87 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

113. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– toteaa, että Saksan liittotasavalta on arkkitehtien ja insinöörien tarjoamia suunnittelupalveluja koskevien pakollisten vähimmäis- ja enimmäishintojen asettamisella Honorarordnung für Architekten und Ingenieure -nimisessä asetuksessa rikkonut palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan g alakohtaa ja 3 kohtaa

– velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.