Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 28ης Φεβρουαρίου 2019[1]

Υπόθεση C-377/17

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά – Οδηγία 2006/123 – Άρθρο 15 – Αμοιβές αρχιτεκτόνων και μηχανικών – Υποχρεωτικές τιμές»

1. Η υπό κρίση προσφυγή επί παραβάσει που η Επιτροπή άσκησε κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας σχετικά με τις κατώτατες και τις ανώτατες τιμές για την παροχή υπηρεσιών από αρχιτέκτονες και μηχανικούς στη Γερμανία θα παράσχει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να διασαφηνίσει σε ποια έκταση το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ[2] εναρμονίζει ορισμένους περιορισμούς της ελευθερίας εγκαταστάσεως, καθώς και να αποφανθεί επί του κριτηρίου της αναλογικότητας, όπως αυτό εκτίθεται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123.

I. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης

2. Το άρθρο 2 της οδηγίας 2006/123 επιγράφεται «Πεδίο εφαρμογής». Κατά την παράγραφό του 1, η οδηγία «εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος».

3. Το κεφάλαιο ΙΙΙ (άρθρα 9 έως 15) της οδηγίας είναι αφιερωμένο στην ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών. Το τμήμα 2 του κεφαλαίου αυτού (άρθρα 14 και 15) αφορά τις απαιτήσεις που απαγορεύονται ή υπόκεινται σε αξιολόγηση.

4. Το άρθρο 15 της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Απαιτήσεις που πρέπει να αξιολογηθούν», ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα προβλέπουν απαιτήσεις όπως εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και εξασφαλίζουν ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3. Τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις τους ώστε να είναι συμβατές με τις εν λόγω προϋποθέσεις.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

2. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των ακόλουθων απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις:

[…]

ζ) υποχρεωτικές ελάχιστες ή/και ανώτερες τιμές, με τις οποίες οφείλει να συμμορφώνεται ο πάροχος·

[…]

3. Τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, το ίδιο δε αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

[…]»

Β. Το γερμανικό δίκαιο

5. Οι αμοιβές των αρχιτεκτόνων και των μηχανικών ρυθμίζονται στη Γερμανία με διάταγμα της ομοσπονδιακής κυβερνήσεως το οποίο επιγράφεται «Honorarordnung für Architekten und Ingenieure» (Επίσημος πίνακας των αμοιβών για τις υπηρεσίες αρχιτεκτόνων και μηχανικών) της 10ης Ιουλίου 2013 [3] (στο εξής: HOAI).

6. Το πρώτο άρθρο του διατάγματος αυτού ορίζει το πεδίο εφαρμογής του και αναφέρει ότι διέπει τον υπολογισμό των αμοιβών για τις βασικές υπηρεσίες των εγκατεστημένων στη Γερμανία αρχιτεκτόνων και μηχανικών, στο μέτρο που οι βασικές υπηρεσίες καλύπτονται από το εν λόγω διάταγμα.

7. Το άρθρο 3 του HOAI ρυθμίζει τις υπηρεσίες και την παροχή τους ως εξής:

«1. Οι αμοιβές για τις βασικές υπηρεσίες στον τομέα του σχεδιασμού χρήσεως γης, του σχεδιασμού έργων και του εξειδικευμένου σχεδιασμού ρυθμίζονται δεσμευτικώς στα τμήματα 2 έως 4 του παρόντος διατάγματος. Οι αμοιβές για τις συμβουλευτικές υπηρεσίες του παραρτήματος 1 δεν ρυθμίζονται δεσμευτικώς.

2. Οι βασικές υπηρεσίες που εν γένει είναι αναγκαίες για την ορθή εκτέλεση μιας εντολής περιλαμβάνονται στα προφίλ παροχής. Τα προφίλ παροχής υποδιαιρούνται σε φάσεις παραδόσεως, σύμφωνα με τις διατάξεις των τμημάτων 2 έως 4.

3 BGBl. I, σ. 2276.

3. Ο κατάλογος των καλυπτομένων από το παρόν διάταγμα ειδικών υπηρεσιών, τα προφίλ παροχής και τα παραρτήματά τους δεν είναι εξαντλητικοί. Ειδικές υπηρεσίες μπορούν να συμφωνηθούν επίσης για σχέδια προφίλ παροχής και για φάσεις παραδόσεως στα οποία δεν εμπίπτουν, υπό την προϋπόθεση ότι δεν συνιστούν βασικές υπηρεσίες. Οι τιμές για τις ειδικές υπηρεσίες συμφωνούνται ελεύθερα.

4. Η αποτελεσματικότητα κόστους της υπηρεσίας πρέπει να γίνεται πάντοτε σεβαστή.»

8. Κατά το άρθρο 7 του HOAI, το οποίο επιγράφεται «Συμφωνία αμοιβής»:

«1) οι αμοιβές βασίζονται στη γραπτή συμφωνία που συνήψαν τα συμβαλλόμενα μέρη κατά την παροχή της εντολής και εντάσσονται στο πλαίσιο των κατώτατων και των ανώτατων ποσών που προβλέπει το παρόν διάταγμα·

2) αν οι επιλέξιμες δαπάνες ή οι καθορισμένες επιφάνειες δεν εμπίπτουν στην κλίμακα που περιλαμβάνεται στους κατά το παρόν διάταγμα πίνακες αμοιβών, οι αμοιβές μπορούν να συμφωνηθούν ελεύθερα·

3) τα κατώτατα ποσά που καθορίζονται στο παρόν διάταγμα μπορούν να μειωθούν σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με γραπτή συμφωνία·

4) υπέρβαση των ανώτατων ποσών που καθορίζονται στο παρόν διάταγμα μπορεί να υπάρξει μόνο σε περίπτωση εξαιρετικών βασικών υπηρεσιών ή υπηρεσιών ασυνήθιστα μεγάλης διάρκειας, με γραπτή συμφωνία. Στην περίπτωση αυτή, δεν λαμβάνονται υπόψη περιστάσεις οι οποίες ήδη ήσαν καθοριστικές για την κατάταξη στα κλιμάκια αμοιβών ή για την κατάταξη στο πλαίσιο των κατώτατων και των ανώτατων ποσών.»

9. Τα τμήματα 2 έως 4 του HOAI, τα οποία αναφέρει το άρθρο 3, παράγραφος 1, του HOAI, περιέχουν λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με τα κατώτατα και τα ανώτατα ποσά για τον σχεδιασμό χρήσεως γης, τον σχεδιασμό έργων και τον εξειδικευμένο σχεδιασμό. Ορισμένες από τις εν λόγω διατάξεις επιτρέπουν τη μείωση των κατώτατων τιμών σε εξαιρετικές περιπτώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, του HOAI.

10. Από το άρθρο 44, παράγραφος 7, του HOAI προκύπτει ότι, αν το κόστος σχεδιασμού εργασιών πολιτικού μηχανικού οι οποίες αφορούν ευρείες επιφάνειες και πραγματοποιούνται υπό ίσες συνθήκες κατασκευής είναι δυσανάλογο με τις υπολογισθείσες αμοιβές, εφαρμοστέο είναι το άρθρο 7, παράγραφος 3.

11. Το άρθρο 52, παράγραφος 5, του HOAI ορίζει ότι, αν το κόστος σχεδιασμού φερουσών κατασκευών για εργασίες πολιτικού μηχανικού οι οποίες αφορούν ευρείες επιφάνειες και πραγματοποιούνται υπό ίσες συνθήκες κατασκευής είναι δυσανάλογο με τις υπολογισθείσες αμοιβές, εφαρμοστέο είναι το άρθρο 7, παράγραφος 3.

12. Το άρθρο 56 του HOAI ορίζει ότι, αν το κόστος σχεδιασμού τεχνικού εξοπλισμού για εργασίες πολιτικού μηχανικού οι οποίες αφορούν ευρείες επιφάνειες και πραγματοποιούνται υπό ίσες συνθήκες κατασκευής είναι δυσανάλογο με τις υπολογισθείσες αμοιβές, εφαρμοστέο είναι το άρθρο 7, παράγραφος 3.

II. Το ιστορικό της διαφοράς

Α. Η διαδικασία προ της ασκήσεως προσφυγής

13. Μετά τη λήψη απαντήσεων από ορισμένα κράτη μέλη επί ερωτήσεων σχετικά με τα εθνικά συστήματα υποχρεωτικών τιμών, η Επιτροπή κίνησε ευρωπαϊκή πιλοτική διαδικασία, κατά την οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπέβαλε τα σχόλιά της στις 10 Μαρτίου 2015 προκειμένου να δικαιολογήσει τις διατάξεις για τις αμοιβές των αρχιτεκτόνων και των μηχανικών.

14. Με προειδοποιητική επιστολή της 18ης Ιουνίου 2015, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των γερμανικών αρχών σε πιθανή παράβαση των άρθρων 15, παράγραφος 1, 15, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', και 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, καθώς και του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, από τις διατάξεις του HOAI σχετικά με τις τιμές.

15. Με την από 22 Σεπτεμβρίου 2015 απάντησή της, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αμφισβήτησε την αιτίαση αυτή. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η επίμαχη ρύθμιση δεν περιορίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως και, ούτως ή άλλως, ένας τέτοιος περιορισμός δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Εν πάση περιπτώσει, επισήμανε ότι καταστάσεις αμιγώς εσωτερικής φύσεως δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

16. Στις 25 Φεβρουαρίου 2016 η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία επανέλαβε τα επιχειρήματά της που ήδη περιέχονταν στην προειδοποιητική επιστολή, η δε Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απάντησε στις 13 Μαΐου 2016, παραπέμποντας στα επιχειρήματα που ήδη είχε προβάλει με την απάντησή της στην προειδοποιητική επιστολή.

Β. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

17. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν θεώρησε επαρκή την από 13 Μαΐου 2016 απάντηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή. Η προσφυγή αυτή κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Ιουνίου 2017.

18. Με αίτηση που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 5 Οκτωβρίου 2017, η Ουγγρική Κυβέρνηση ζήτησε να παρέμβει υπέρ της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Με απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2017, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου έκανε δεκτή την αίτηση αυτή.

19. Τόσο η Γερμανική Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή διατύπωσαν προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 7ης Νοεμβρίου 2018, όπως έπραξε και η Ουγγρική Κυβέρνηση.

III. Εκτίμηση

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

1. Επί της σχέσεως μεταξύ του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123 και του άρθρου 49 ΣΛΕΕ

20. Στην επιχειρηματολογία της, η Επιτροπή αναφέρεται συστηματικά στο άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 και στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ από κοινού. Αυτό δεν είναι αναγκαίο και θα αποσυνδέσω τις διατάξεις αυτές, για τους ακόλουθους λόγους.

21. Η οδηγία 2006/123 συνιστά ιδιαίτερη μορφή εναρμονίσεως [4] υπό την έννοια ότι δεν εναρμονίζει με θετικό τρόπο ορισμένα πρότυπα, αλλά αντιθέτως σκοπεί να άρει φραγμούς [5] στην ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών και στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών. Επομένως, ακολουθεί την ίδια λογική «αρνητικής ολοκληρώσεως» όπως οι ελευθερίες που προβλέπει η Συνθήκη. Ωστόσο, έχουν εφαρμογή οι γενικές αρχές που αφορούν την εναρμόνιση.

22. Συνεπώς, εντός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, όπως αυτό καθορίζεται στο άρθρο της 2, οι διατάξεις της οδηγίας συνιστούν leges speciales σε σχέση με αυτές των Συνθηκών [6]. Ως εκ τούτου, άπαξ ένα αντικείμενο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, δεν χρειάζεται η εξέταση του αντικειμένου αυτού υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης [7].

23. Επομένως, οι κανόνες που θεσπίζονται στην οδηγία 2006/123 είναι εκείνοι που συνιστούν το νομικό πλαίσιο για την αξιολόγηση της συμβατότητας του ΗΟΑΙ με την ελευθερία εγκαταστάσεως βάσει της εν λόγω οδηγίας.

24. Η δομή του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123 είναι όμοια με αυτή του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, όπως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο στο πέρασμα δεκαετιών. Το άρθρο 15, παράγραφοι 1, 2 και 3, στοιχείο α′, περιέχει απαγόρευση των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως, ακόμη και απαγόρευση μέτρων που εφαρμόζονται αδιακρίτως, ήτοι μέτρων τα οποία από νομικής απόψεως και στην πράξη εφαρμόζονται με τον ίδιο τρόπο σε όλους τους παρόχους υπηρεσιών και δεν ενέχουν άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγένειας [8]. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχεία β′ και γ′, της οδηγίας 2006/123 επιτρέπει τη βάσει της αναλογικότητας δικαιολόγηση για επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Τέτοιοι επιτακτικοί λόγοι ορίζονται με τη σειρά τους στο άρθρο 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123. Η απαρίθμησή τους δεν είναι περιοριστική, υπό την έννοια ότι με τις τεχνολογικές, οικονομικές, κοινωνικές ή άλλες εξελίξεις μπορεί προϊόντος του χρόνου να προκύψουν νέοι επιτακτικοί λόγοι [9].

25. Για να ολοκληρωθεί η εικόνα [10], μολονότι το άρθρο 15 της οδηγίας απευθύνεται στα κράτη μέλη υπό τη μορφή υποχρεώσεως αξιολογήσεως, έχει άμεση εφαρμογή και ιδιώτες δύνανται να το επικαλεστούν έναντι των κρατών μελών [11].

4 Έχω υποστηρίξει στο παρελθόν ότι οι όροι «συντονισμός», «προσέγγιση» και «εναρμόνιση» χρησιμοποιούνται αδιακρίτως στη Συνθήκη: βλ. προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Trijber και Harmsen (C-340/14 και C-341/14, EU:C:2015:505, σημείο 52).

5 Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 5 επ. της οδηγίας 2006/123.

6 Θα πρέπει να τονιστεί ότι το πεδίο της εναρμονίσεως καθορίζεται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2006/123. Η οδηγία έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος (βλ. παράγραφο 1 της διατάξεως αυτής), εκτός αν πρόκειται για μία από τις δραστηριότητες της παραγράφου 2 της ίδιας διατάξεως. Το πεδίο της εναρμονίσεως δεν ορίζεται ούτε από τις απαιτήσεις που απαγορεύονται από το άρθρο 14 της οδηγίας ούτε από τις «ύποπτες απαιτήσεις» (κατά τη φρασεολογία του Barnard, C., «Unravelling the services directive», 45 *Common Market Law Review*, 2008, σ. 323 έως 396, στη σ. 357) του άρθρου 15 της οδηγίας. Με άλλα λόγια, το γεγονός ότι πρόκειται για κατώτατες και ανώτατες υποχρεωτικές τιμές με τις οποίες πρέπει να συμμορφώνεται ο πάροχος (βλ. άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο ζ′) δεν προδικάζει τίποτα για το πεδίο της εναρμονίσεως. Αντιθέτως, όπως θα δειχθεί στη συνέχεια, τούτο θα έχει σημασία για το ζήτημα της υπάρξεως περιορισμού.

7 Βλ. αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 23 επ.), της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 118), και της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 137).

8 Εντός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, προφανώς.

9 Θα πρέπει να τονιστεί ότι τούτο ισχύει μόνο για μέτρα μη εισάγοντα διακρίσεις λόγω ιθαγένειας. Απαιτήσεις που εισάγουν άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγένειας απαγορεύονται ipso facto από την οδηγία 2006/123, με το άρθρο της 14, σημείο 1. Αυτές δεν μπορούν να δικαιολογηθούν με κανέναν τρόπο: βλ. απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 28).

10 Προφανώς, το ζήτημα του άμεσου αποτελέσματος δεν είναι αποφασιστικής σημασίας στην παρούσα υπόθεση, όπου πρόκειται για ευθεία προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

11 Το Δικαστήριο άρχισε να εφαρμόζει το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 με αυτόν τον τρόπο, χωρίς καν να εξετάσει το ζήτημα του άμεσου αποτελέσματος. Βλ. αποφάσεις της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), και της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, σημείο 28). Εν συνεχεία, στην απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 130), το Δικαστήριο ρητώς έκρινε ότι το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 έχει άμεσο αποτέλεσμα.

2. Επί των αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων

26. Σημαντικό μέρος της επιχειρηματολογίας των διαδίκων αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123 σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, ήτοι σε καταστάσεις στις οποίες τα πραγματικά περιστατικά περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνου κράτους μέλους.

27. Το ερώτημα αυτό έχει απαντηθεί από το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση X και Visser υπό την έννοια ότι «οι διατάξεις του κεφαλαίου III της οδηγίας 2006/123, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών, έχουν την έννοια ότι εφαρμόζονται και σε κατάσταση της οποίας όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνου κράτους μέλους» [12].

28. Συνεπώς, το ερώτημα αυτό δεν χρειάζεται να εξεταστεί στις παρούσες προτάσεις.

Β. Περιορισμός κατά το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο ζ΄

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

α) Επιτροπή

29. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το κατά τον HOAI σύστημα κατώτατων και ανώτατων τιμών εμποδίζει νέους παρόχους υπηρεσιών από άλλα κράτη μέλη να εισέλθουν στην αγορά, καθόσον απαγορεύει σε αυτούς, ως παρόχους για τους οποίους είναι πιο δύσκολη η προσέλκυση πελατών, να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους σε τιμές χαμηλότερες των κατώτατων τιμών που έχουν καθοριστεί για τους εγκατεστημένους στη Γερμανία παρόχους ή να προσφέρουν μεγαλύτερης αξίας υπηρεσίες σε τιμές άνω του ανώτατου ορίου.

30. Η Επιτροπή προβάλλει ότι, ακόμη και αν η πυκνότητα της γερμανικής αγοράς των υπηρεσιών αρχιτέκτονα είναι πολύ μεγάλη, το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει την ύπαρξη περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Συναφώς, επισημαίνει ότι το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 δεν μνημονεύει την κατάσταση της αγοράς και ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του στην υπόθεση Cipolla κ.λπ. [13], έκρινε ότι ο καθορισμός ελάχιστης αμοιβής για δικηγόρους συνιστούσε περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, μολονότι η αγορά χαρακτηριζόταν από την ύπαρξη ιδιαιτέρως υψηλού αριθμού εγγεγραμμένων και εν ενεργεία δικηγόρων.

31. Μολονότι ο HOAI δεν ρυθμίζει την πρόσβαση στην αγορά, η Επιτροπή επισημαίνει ότι γεγονός παραμένει ότι ο HOAI έχει αντίκτυπο όσον αφορά το κίνητρο προσφοράς των προβλεπόμενων στο εν λόγω διάταγμα υπηρεσιών. Συναφώς, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η οδηγία 2006/123 εγγυήθηκε όχι μόνον την τυπική εγκατάσταση, αλλά και την πραγματική δυνατότητα προσβάσεως στην αγορά.

β) Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας

32. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατείνεται ότι ο HOAI δεν αντίκειται στην οδηγία 2006/123, καθόσον, αφενός, προβλέπει κατώτατες και ανώτατες τιμές μόνο για τις σχεδιαστικές υπηρεσίες, πράγμα που εξηγείται από το γεγονός ότι όσον αφορά τις υπηρεσίες αυτές υφίσταται συγκεκριμένο γενικό συμφέρον για τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας, ενώ οι τιμές για τις συμβουλευτικές υπηρεσίες αποτελούν αντικείμενο ελεύθερης διαπραγματεύσεως μεταξύ των μερών.

12 Βλ. απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 110 και σημείο 3 του διατακτικού). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2017:397, σημεία 106 έως 118).

13 Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2006 (C-94/04 και C-202/04, EU:C:2006:758).

Αφετέρου, ο HOAI προβλέπει πολλές εξαιρετικές καταστάσεις και πολυάριθμες δυνατότητες αποκλίσεως από την κλίμακα, ώστε να διασφαλίζεται ότι σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να συμφωνηθεί προσήκουσα αμοιβή. Συνεπώς, κατά το εν λόγω κράτος μέλος, υπάρχει μεγάλη ευελιξία, η οποία επιτρέπει σε φορείς από άλλα κράτη μέλη να εισέλθουν στη γερμανική αγορά υπό συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

33. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπενθυμίζει ότι η έννοια του περιορισμού αφορά μέτρα ληφθέντα από κράτος μέλος τα οποία, μολονότι έχουν αδιακρίτως εφαρμογή, επηρεάζουν την πρόσβαση στην αγορά επιχειρήσεων από άλλα κράτη μέλη και κατά τον τρόπο αυτόν εμποδίζουν το ενδοενωσιακό εμπόριο. Κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, από την απόφαση στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας[14] προκύπτει ότι τα κατώτατα και τα ανώτατα ποσά αμοιβών δεν αποτελούν περιορισμό όταν οι υφιστάμενες εξαιρέσεις διασφαλίζουν ότι πάντοτε πρέπει να καταβάλλεται προσήκουσα αμοιβή. Το εν λόγω κράτος μέλος προσθέτει ότι η νομολογία του Δικαστηρίου δείχνει ότι οι υποχρεωτικές τιμές δεν συνιστούν εμπόδιο όσο διασφαλίζεται επαρκής ευελιξία στην επίμαχη νομοθεσία.

2. Ανάλυση

α) Η απαίτηση υποχρεωτικών κατώτατων και ανώτατων τιμών συνιστά περιορισμό

34. Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας 2006/123[15], το οποίο αποτελεί διάταξη ιδιαίτερης σημασίας για τα ελευθέρια επαγγέλματα[16], τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάζουν αν τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση μη εισάγουσας δυσμενείς διακρίσεις απαιτήσεως υποχρεωτικών κατώτατων και/ή ανώτατων τιμών, με την οποία πρέπει να συμμορφώνεται ο πάροχος.

35. Ως απαίτηση ορίζεται στο άρθρο 4, σημείο 7, της οδηγίας 2006/123 κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών[17].

36. Η άποψή μου για το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο[18], είναι ότι, άπαξ πληρούνται οι προϋποθέσεις της διατάξεως αυτής, δυνάμει της οδηγίας υφίσταται περιορισμός, και δεν απαιτείται περαιτέρω ανάλυση του ζητήματος αυτού.

37. Εν προκειμένω, οι επίμαχες διατάξεις του HOAI, οι οποίες επιβάλλουν στις σχεδιαστικές υπηρεσίες[19] κατώτατες και ανώτατες τιμές (μια απαίτηση)[20] συνιστούν υποχρεώσεις[21] οι οποίες προβλέπονται στις κανονιστικές διατάξεις κράτους μέλους[22] και οι οποίες εξαρτούν την πρόσβαση στη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών αρχιτέκτονα[23] από την τήρηση μιας τέτοιας απαιτήσεως. Δεν υπάρχει ένδειξη ως προς το ότι, ως εκ της φύσεώς τους, δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις[24].

14 Απόφαση της 28ης Απριλίου 2009 (C-518/06, EU:C:2009:270).

15 Η διάταξη αυτή άντλησε έμπνευση από την απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Δεκεμβρίου 2006, Cipolla κ.λπ. (C-94/04 και C-202/04, EU:C:2006:758).

16 Βλ. Schlachter, M., και Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, Artikel 15, σημείο 23.

17 Ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή άλλων επαγγελματικών οργανώσεων, οι οποίοι θεσπίζονται κατά την άσκηση της νομικής αυτονομίας τους. Οι κανόνες που προβλέπονται σε συλλογικές συμβάσεις οι οποίες αποτελούν προϊόν διαπραγματεύσεως μεταξύ των κοινωνικών εταίρων δεν θεωρούνται απαιτήσεις κατά την έννοια της οδηγίας 2006/123.

18 Βλ. αποφάσεις της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44), και της 1ης Μαρτίου 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141).

19 Όχι στις συμβουλευτικές υπηρεσίες, όπως προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, του HOAI.

20 Άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας 2006/123.

21 Άρθρο 4, σημείο 7, της οδηγίας 2006/123.

22 Όπ.π.

23 Άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123.

24 Άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123.

38. Συνεπώς, η απαίτηση υποχρεωτικών κατώτατων και/ή ανώτατων τιμών, με την οποία πρέπει να συμμορφώνεται ο πάροχος, συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

39. Ακόμη και κατά το κλασικό κριτήριο, που διαμορφώθηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως δυνάμει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, υπάρχει περιορισμός. Νεοεισερχόμενος στην αγορά, ο οποίος επιθυμεί να καθιερωθεί εκεί, εμποδίζεται να το πράξει.

40. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι εθνικοί κανόνες, οι οποίοι απαγορεύουν στις επιχειρήσεις να παρεκκλίνουν από τα κατώτατα όρια αμοιβών που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, στερούν από τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος τη δυνατότητα, ζητώντας χαμηλότερες αμοιβές από τις καθοριζόμενες από τον εθνικό νομοθέτη, να ανταγωνίζονται πιο αποτελεσματικά τις επιχειρήσεις που έχουν σταθερή εγκατάσταση στο συγκεκριμένο κράτος μέλος και, επομένως, έχουν μεγαλύτερες ευκαιρίες να προσελκύσουν πελάτες απ' ό,τι οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος [25].

41. Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι σύστημα που απαιτεί την προηγούμενη (κρατική) έγκριση των τιμολογίων στον ασφαλιστικό τομέα «ενδέχεται […] να αποθαρρύνει τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις, των οποίων η εταιρική έδρα βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο που εισήγαγε τέτοιο σύστημα, από το να ιδρύσουν υποκατάστημα στο ως άνω κράτος» [26] και έχει διαπιστώσει ότι σε τέτοιες περιπτώσεις υφίσταται περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως [27].

42. Επιπλέον, ο ανταγωνισμός, ως εκ της φύσεώς του, κρίνεται από την τιμή. Η στέρηση από οικονομικό φορέα της δυνατότητας μειώσεως μιας τιμής ισοδυναμεί με τη στέρηση ενός παράγοντα που του παρέχει τη δυνατότητα να είναι ανταγωνιστικός [28].

43. Εν συνόψει, τα επίμαχα μέτρα συνιστούν παρέμβαση στην ατομική αυτονομία, επηρεάζουν τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να προβούν σε τιμολογιακό ανταγωνισμό και συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

β) Άνευ σημασίας οι κατά τον ΗΟΑΙ εξαιρέσεις και αποκλίσεις

44. Για λόγους πληρότητας, πρέπει να διευκρινιστεί ότι το δημιουργημένο από τον ΗΟΑΙ σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει ορισμένες πιθανές εξαιρέσεις και αποκλίσεις από τις διατάξεις του ΗΟΑΙ, ουδόλως επηρεάζει τη διαπίστωση ότι στο σύστημα αυτό υπάρχει περιορισμός.

45. Είναι αληθές ότι, σε υπόθεση όπου ιταλικές διατάξεις υποχρέωναν δικηγόρους να τηρούν ανώτατα όρια τιμών, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι το επίμαχο σύστημα προβλέφθηκε για να δυσχεράνει την πρόσβαση στην ιταλική αγορά των σχετικών υπηρεσιών υπό συνθήκες φυσιολογικού και αποτελεσματικού ανταγωνισμού [29].

46. Ωστόσο, οι διαπιστώσεις στην υπόθεση εκείνη δεν μπορούν να εφαρμοστούν εν προκειμένω.

25 Βλ. απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, σκέψεις 56 και 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

26 Βλ. απόφαση της 7ης Μαρτίου 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, σκέψη 34). Το Δικαστήριο στη συνέχεια ανέφερε στη σκέψη 35 της ίδιας αποφάσεως ότι «οι επιχειρήσεις αυτές θα πρέπει, όχι μόνον να τροποποιήσουν τους όρους και τα τιμολόγιά τους ώστε να πληρούν τις απαιτήσεις που επιβάλλει το σύστημα αυτό, αλλά επίσης να καθορίσουν τη διαμόρφωση των τιμών τους και, επομένως, την εμπορική τους στρατηγική κατά τον χρόνο του αρχικού καθορισμού των ασφαλίστρων, διατρέχοντας τον κίνδυνο να μην επαρκούν οι μελλοντικές αυξήσεις των τιμολογίων για την κάλυψη των εξόδων που θα κληθούν να αντιμετωπίσουν».

27 Βλ. απόφαση της 7ης Μαρτίου 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, σκέψη 37).

28 Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, σημείο 18) όπου υποστήριξα, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ότι οι υποχρεωτικές τιμές αποτελούν πλήγμα για κάθε οικονομικό φορέα ο οποίος δεν έχει παρουσία σε μια αγορά, δεδομένου ότι, ως εκ της φύσεώς του, ο ανταγωνισμός κρίνεται από τις τιμές και ότι η στέρηση από έναν οικονομικό φορέα της δυνατότητας μειώσεως μιας τιμής τον στερεί από έναν παράγοντα που του παρέχει τη δυνατότητα να είναι ανταγωνιστικός.

29 Βλ. απόφαση της 29ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-565/08, EU:C:2011:188, σκέψη 53).

47. Πρώτον, το ιταλικό σύστημα αμοιβών χαρακτηριζόταν από ευελιξία πολύ μεγαλύτερη από αυτήν που υπάρχει στον HOAI. Όχι μόνον παρείχε στους δικηγόρους, σε πολλές καταστάσεις, τη δυνατότητα να συνάψουν ειδική συμφωνία με πελάτες προκειμένου να καθορίσουν το ποσό της αμοιβής τους, αλλά επιπλέον, σε υποθέσεις ιδιαίτερης σημασίας, πολυπλοκότητας ή δυσκολίας, παρείχε τη δυνατότητα αυξήσεως των αμοιβών έως το διπλάσιο των εφαρμοστέων ελλείψει σχετικής συμφωνίας ανωτάτων ορίων και, σε υποθέσεις εξαιρετικής σημασίας, έως το τετραπλάσιο των εν λόγω ορίων, ή ακόμη και περισσότερο σε περίπτωση καταφανούς δυσαναλογίας, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της συγκεκριμένης υποθέσεως, μεταξύ των υπηρεσιών του δικηγόρου και των προβλεπόμενων ανώτατων ορίων [30].

48. Αντιθέτως, οι διατάξεις του HOAI που προβλέπουν εξαιρέσεις και αποκλίσεις έχουν στενό πεδίο εφαρμογής, όπως καταδεικνύεται από τις απόψεις τόσο των συντακτών του HOAI όσο και των γερμανικών δικαστηρίων [31].

49. Δεύτερον, είναι σημαντικό ότι, λαμβανομένου υπόψη ότι η ιταλική υπόθεση είναι προγενέστερη της θέσεως σε ισχύ της οδηγίας 2006/123, δύσκολα μπορώ να δεχθώ ότι η υπόθεση εκείνη, αν είχε ανακύψει το 2017, όταν ανέκυψε η παρούσα υπόθεση, θα είχε κριθεί με τον ίδιο τρόπο. Αν η οδηγία 2006/123 ήταν ήδη σε ισχύ, το Δικαστήριο δεν θα είχε χρειαστεί να εξετάσει ενδελεχέστερα το ζήτημα του περιορισμού. Τούτο διότι, όπως είδαμε πιο πάνω, με το άρθρο της 15, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', η οδηγία έχει ακριβώς ως σκοπό την κατάργηση των κατώτατων και ανωτάτων υποχρεωτικών τιμών [32] με τον νομικό χαρακτηρισμό τέτοιων μέτρων ως περιορισμών.

50. Συνεπώς, το αν και το κατά πόσον μπορεί να υπάρξει απόκλιση από τέτοια μέτρα είναι, βάσει του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123, άνευ σημασίας.

γ) Άνευ σημασίας για τη νομική ανάλυση οι απόψεις των επαγγελματικών ενώσεων

51. Η κρίση αυτή δεν κλονίζεται ούτε από το γεγονός ότι επαγγελματικές ενώσεις, όπως το Συμβούλιο Αρχιτεκτόνων της Ευρώπης ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Τεχνικών Επιμελητηρίων, θεωρούν ότι τα επίμαχα μέτρα δεν εμποδίζουν την πρόσβαση στη γερμανική αγορά ούτε περιορίζουν την ελευθερία εγκαταστάσεως. Το ζήτημα αυτό έχει ήδη επιλυθεί από το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας. Ουδεμία επαγγελματική ένωση δύναται να αμφισβητήσει τη νομική αυτή διάταξη.

Γ. Μη δικαιολόγηση βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123

52. Ουδεμία ένδειξη υπάρχει ως προς το ότι οι επίμαχες διατάξεις του HOAI εισάγουν διακρίσεις λόγω ιθαγένειας [33]. Συνεπώς, ο εν επίμαχος περιορισμός μπορεί δυνητικά να κριθεί δικαιολογημένος [34].

30 Βλ. απόφαση της 29ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-565/08, EU:C:2011:188, σκέψη 53).

31 Βλ., σχετικά με τις κατώτατες τιμές, Bundesgerichtshof, 22 Μαΐου 1997, VII ZR 290/95, σκέψη III.2., *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, σ. 2330· Bundesgerichtshof, 15 Απριλίου 1999, VII ZR 309/98, σκέψη II.2.a), *Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport Zivilrecht*, 1999, σ 1109· Bundesgerichtshof, 27 Οκτωβρίου 2011, VII ZR 163/10, σκέψη 8, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, σ. 175. Σχετικά με τις ανώτατες τιμές, Oberlandesgericht Stuttgart, 29 Μαΐου 2012, 10 U 142/11, σκέψη 46, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, σ. 584.

32 Με την αυτονόητη επιφύλαξη του κριτηρίου δικαιολογήσεως, συμπεριλαμβανομένης της αναλογικότητας, το οποίο εκτίθεται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123.

33 Βλ. άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123, κατά το οποίο μια απαίτηση πρέπει να μην εισάγει δυσμενείς διακρίσεις. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας επαναλαμβάνει τον χαρακτήρα του μέτρου ως μη εισάγοντος δυσμενείς διακρίσεις. Αντιλαμβάνομαι ότι η δεύτερη αναφορά έχει αμιγώς αναγνωριστικό χαρακτήρα.

34 Τούτο δεν θα ίσχυε αν τα επίμαχα μέτρα δημιουργούσαν δυσμενείς διακρίσεις, βλ. άρθρο 14, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123. Βλ., επίσης, απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 28).

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

α) Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας

53. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει ότι οι διατάξεις του HOAI δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, ήτοι τη διασφάλιση της ποιότητας των σχεδιαστικών υπηρεσιών, την προστασία των καταναλωτών, την κατοχύρωση της ασφάλειας των κτιρίων, τη διαφύλαξη της «Baukultur» [35] και την επίτευξη του σκοπού οικολογικής κατασκευής. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, ο κύριος σκοπός είναι η διασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας. Ο σκοπός αυτός διευκολύνει επίσης την επίτευξη των άλλων δεδηλωμένων σκοπών.

54. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει, συναφώς, ότι ο ποιοτικός σχεδιασμός υπηρετεί την προστασία των καταναλωτών από δύο απόψεις. Αφενός, εγγυάται την ασφάλεια των κτιρίων, προστατεύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την υγεία και τη ζωή όσων ζουν σε αυτά. Αφετέρου, ο υψηλής ποιότητας σχεδιασμός αποτρέπει πολλά λάθη κατά την εκτέλεση του έργου και διασφαλίζει ότι αυτή είναι ταχύτερη και λιγότερο δαπανηρή. Συναφώς, το εν λόγω κράτος μέλος τονίζει ότι η καθιέρωση ελαχίστων τιμών υποστηρίζεται από ομάδες συμφερόντων που συνδέονται με όλες τις πλευρές της διαδικασίας [36].

55. Επιπρόσθετα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, επικαλούμενη την απόφαση Cipolla κ.λπ. [37], θεωρεί ότι οι υποχρεωτικές τιμές είναι κατάλληλες για τη διασφάλιση του σκοπού υπάρξεως υψηλής ποιότητας. Επιπλέον, προβλήθηκε ότι πριν από τη θέσπιση του HOAI χρησιμοποιήθηκαν λεπτομερείς μελέτες τόσο για τις συνέπειες όσο και για τον ακριβή καθορισμό υποχρεωτικών κατώτατων και ανώτατων τιμών.

56. Στο πλαίσιο αυτό, κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, από μελέτες και από οικονομική εκτίμηση της καταστάσεως προέκυψαν μια γερά θεμελιωμένη σχέση μεταξύ των υποχρεωτικών κατώτατων τιμών και της ποιότητας των εργασιών σχεδιασμού, καθώς και, γενικότερα, σύνδεσμος μεταξύ απορρυθμίσεως και ποιότητας στα ελευθέρια επαγγέλματα. Συναφώς, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι υπάρχει σύνδεση μεταξύ τιμής και ποιότητας, καθόσον ο μεγάλος φόρτος εργασίας του προσωπικού υψηλής ειδικεύσεως μεταφράζεται σε υψηλότερη τιμή. Αν η τιμή είναι κάτω από ένα ορισμένο επίπεδο, γίνεται δεκτό ότι η τιμή αυτή μπορεί να επιτευχθεί μόνον με χαμηλότερο επίπεδο ποιότητας.

57. Επιπλέον, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θεωρεί ότι, στην αγορά των σχεδιαστικών υπηρεσιών, υπάρχει κίνδυνος να εμφανιστεί το φαινόμενο της «δυσμενούς επιλογής»: αν οι καταναλωτές δεν είναι επαρκώς πληροφορημένοι, διαλέγουν πάντοτε τη φθηνότερη προσφορά, δεδομένου ότι δεν είναι σε θέση να αναγνωρίσουν διαφορές στην ποιότητα. Τούτο αναπόφευκτα θα οδηγεί σε πτώση της ποιότητας, δεδομένου ότι πλέον δεν θα υπάρχει ζήτηση για υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Ενώ επικαλείται μια οικονομική θεωρία, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι είναι σχεδόν αδύνατον να εξακριβωθεί η ποιότητα των «αγαθών εμπιστοσύνης», όπως η εργασία των ελευθέριων επαγγελμάτων και οι υπηρεσίες αρχιτεκτόνων και μηχανικών. Υπό τις συνθήκες αυτές, η επίτευξη κέρδους είναι πρακτικά δυνατή μόνον με την παροχή χαμηλότερης ποιότητας, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται ένα φαινόμενο «ηθικού κινδύνου»: οι προμηθευτές παρατηρούν ότι η ανώτερη ποιότητα δεν αμείβεται αναλόγως και, λόγω ασύμμετρης πληροφορήσεως, ενδέχεται να θεωρήσουν ότι οι πελάτες τους ούτε καν θα παρατηρήσουν (τουλάχιστον όχι εγκαίρως) μια χαμηλότερη ποιότητα.

35 Δηλαδή, της ακεραιότητας του δομημένου περιβάλλοντος.

36 Από την Bauherrenschutzbund e.V. (ένωση για την προστασία των αναθετουσών αρχών), τη Verbraucherzentrale Bundesverband (εθνική ομοσπονδία ενώσεων καταναλωτών) και από τη Verband Privater Bauherren e.V. (ένωση ιδιωτικών αναθετουσών αρχών).

37 Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2006 (C-94/04 και C-202/04, EU:C:2006:758).

58. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επισημαίνει ότι, αν, με την καθιέρωση κατώτατων τιμών, μειώνεται η σημασία της τιμής ως παράγοντα ανταγωνισμού, αυτό θα ενθαρρύνει τους προμηθευτές να επικεντρωθούν στην ποιότητα ως παράγοντα ανταγωνισμού, προκειμένου να ξεχωρίσουν από τους ανταγωνιστές τους.

59. Επιπλέον, το εν λόγω κράτος μέλος αναφέρει μια στατιστική μελέτη, η οποία δείχνει ότι, σε περιπτώσεις τιμών που συμφωνήθηκαν χαμηλότερα από τις κατώτατες υποχρεωτικές τιμές του HOAI, τόσο η πιθανότητα όσο και το ποσό της ζημίας αυτής ήσαν σε σημαντικό βαθμό υψηλότερα [38].

60. Επιπρόσθετα, η διατήρηση δομής βασισμένης σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις αποτελεί επιθυμητό σκοπό, στο μέτρο που έχει ως αποτέλεσμα τη διασφάλιση της υπάρξεως μεγάλου αριθμού παρόχων υπηρεσιών, οπότε η ανταγωνιστική πίεση αυξάνεται και, λόγω των κατώτατων τιμών που επιβάλλονται για ορισμένες σχεδιαστικές υπηρεσίες, ο ανταγωνισμός βασίζεται στην ποιότητα.

61. Όσον αφορά την αναγκαιότητα των επίμαχων διατάξεων, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι δεν υπάρχουν λιγότερο περιοριστικά μέτρα ικανά να επιτύχουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Οι διατάξεις του HOAI διαβαθμίζονται ανάλογα με την κανονιστική τους ένταση, οπότε υποχρεωτικές τιμές τίθενται μόνον στις περιπτώσεις για τις οποίες η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι κατώτατες και ανώτατες υποχρεωτικές τιμές είναι ουσιώδους σημασίας για την σκοπούμενη από τον HOAI προστασία.

62. Σχετικά με τα εναλλακτικά μέτρα, το εν λόγω κράτος μέλος προβάλλει ότι οι κανόνες για την πρόσβαση στο επάγγελμα δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τις υποχρεωτικές τιμές, δεδομένου ότι εγγυώνται ότι οι επαγγελματίες του κλάδου έχουν τα απαιτούμενα προσόντα, ενώ οι υποχρεωτικές τιμές εγγυώνται την ποιότητα συγκεκριμένης υπηρεσίας. Η θέσπιση ρυθμίσεων για την πρόσβαση στα σχετικά επαγγέλματα θα συνιστούσε πολύ αυστηρότερο περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως απ' ό,τι ο υφιστάμενος HOAI.

63. Όσον αφορά τους κανόνες περί ευθύνης και υποχρεωτικής ασφαλίσεως της επαγγελματικής ευθύνης, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θεωρεί ότι οι καθορισμένες από τον HOAI τιμές και οι διατάξεις που διέπουν την ευθύνη αρχιτεκτόνων και μηχανικών βρίσκονται σε διαφορετικά επίπεδα: οι μεν επιδιώκουν να διασφαλίσουν, προληπτικά, την παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου, ενώ οι δε είναι εφαρμοστέες μόνον όταν έχει ήδη προκληθεί ζημία. Συνεπώς, οι διατάξεις περί ευθύνης είναι ως εκ της φύσεώς τους ακατάλληλες για την προάσπιση γενικών συμφερόντων όπως η ασφάλεια των κτιρίων, η ακεραιότητα του δομημένου περιβάλλοντος ή η οικολογία.

64. Επιπρόσθετα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θεωρεί αδιαμφισβήτητο ότι οι πάροχοι πρέπει να είναι σε θέση να αποδεικνύουν ότι πληρούν όλες τις απαιτήσεις ποιότητας, δεδομένου ότι υπάρχει ασυμμετρία στην πληροφόρηση. Επομένως, κατά το εν λόγω κράτος μέλος, οι μηχανικοί και αρχιτέκτονες εμμέσως ασκούν επίσης τα καθήκοντα των αρχών που είναι επιφορτισμένες με την επίβλεψη της κατασκευής και τη χορήγηση οικοδομικών αδειών, ελέγχοντας, παράλληλα με τις αρχές αυτές, τη συμμόρφωσή τους με τα νομοθετικά πρότυπα για την επίβλεψη των εργασιών, ακριβώς διότι ορισμένες από τις υπηρεσίες αυτές δεν δύνανται να ελεγχθούν από τις εν λόγω αρχές.

65. Σχετικά με τη δυνατότητα δημοσιεύσεως τιμολογιακών πληροφοριών, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι ο λόγος καθιερώσεως κατώτατων τιμών είναι η ασυμμετρία στην πληροφόρηση σχετικά με την ποιότητα των σχεδιαστικών υπηρεσιών, με αποτέλεσμα η δημοσίευση των τιμών να μπορούσε ακόμη και να ενισχύσει το «καθοδικό σπιράλ». Πράγματι, οι πληροφορίες αυτές θα καθιστούσαν τους αποδέκτες των υπηρεσιών ακόμη πιο

38 Πάλι, την άποψη αυτή φαίνεται να συμμερίζεται το Συμβούλιο Αρχιτεκτόνων της Ευρώπης, το οποίο διακρίνει πλεονεκτήματα στο σύστημα του HOAI.

προσανατολισμένους στην τιμή από όσο μπορεί να θεωρηθεί ότι αυτοί ήδη είναι. Το εν λόγω κράτος μέλος προσθέτει ότι, ακόμη και αν ήταν δυνατή η αντιστάθμιση της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση, τούτο δεν θα επιτύγχανε όλους τους σκοπούς προστασίας, όπως η ασφάλεια, οι πτυχές που αφορούν την «Baukultur» και την αειφόρο ανάπτυξη, καθώς και η περιβαλλοντική προστασία.

66. Σχετικά με τις ανώτατες τιμές, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι αυτές υπηρετούν την προστασία των καταναλωτών, καθόσον αποτρέπουν την υπερβολική επιβάρυνση των καταναλωτών από υπέρογκες χρεώσεις.

β) Επιτροπή

67. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επίκληση διαφόρων σκοπών, με σημαντικότερο από αυτούς τον σκοπό διασφαλίσεως υψηλού επιπέδου ποιότητας, είναι αόριστη, με αποτέλεσμα να μην καθιστά δυνατή την εξέταση ούτε της καταλληλότητας ούτε της αναγκαιότητας τέτοιων τιμών. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, αξιολόγηση είναι δυνατή μόνον αν δύο σενάρια μπορούν να συγκριθούν, ως προς ένα αποτέλεσμα επαρκώς προσδιορισμένο και επιθυμητό από τον νομοθέτη, ήτοι το σενάριο με τιμές της αγοράς και το σενάριο όπου πρέπει να τηρούνται κατώτατες τιμές. Συναφώς, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν απέδειξε, όσον αφορά τους σκοπούς ασφάλειας των κτιρίων, διαφυλάξεως της ακεραιότητας του δομημένου περιβάλλοντος και οικολογικής κατασκευής, κατά ποιον τρόπο τα δύο σενάρια διαφέρουν στην πράξη.

68. Κατά την άποψη της Επιτροπής, το εν λόγω κράτος μέλος δεν απέδειξε αιτιώδη σύνδεσμο, ήτοι ότι μια υπηρεσία που αμείβεται με την τιμή της αγοράς, αλλά χαμηλότερα από την κατώτατη τιμή, έχει διαφορετικά, δηλαδή λιγότερο καλά, χαρακτηριστικά από μια υπηρεσία της οποίας η τιμή στοιχεί με το κατώτατο τιμολόγιο. Η Επιτροπή επισημαίνει συναφώς ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν εξηγεί κατά ποιον τρόπο το κίνητρο που φέρεται ότι έχουν ως αποτέλεσμα οι κατώτατες τιμές, καθώς και η πιθανότητα δυσμενούς επιλογής και ηθικού κινδύνου, οδηγούν στις απευκταίες συνέπειες, οι οποίες, με τη σειρά τους, περιγράφονται με γενικόλογο τρόπο. Επιπλέον, το θεσμικό αυτό όργανο τονίζει ότι για την επίτευξη του επιθυμητού επιπέδου ποιότητας πρέπει να εφαρμόζονται οι κανόνες για τα επαγγελματικά προσόντα, καθώς και αυτοί για την ευθύνη, και ότι οι κανόνες αυτοί δεν μπορούν να υποκατασταθούν από κατώτατες υποχρεωτικές τιμές.

69. Σχετικά με τον σκοπό προστασίας των καταναλωτών, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν υπάρχει νόμιμο τεκμήριο ότι, αν η τιμή μειωθεί κάτω από ορισμένο όριο, η τιμή αυτή μπορεί να διατηρηθεί μόνο με υποβάθμιση του επιπέδου ποιότητας.

70. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι κατώτατες υποχρεωτικές τιμές ισχύουν ανεξαρτήτως του συγκεκριμένου χρόνου που δαπανάται για συγκεκριμένη εργασία, με αποτέλεσμα, πλην εξαιρετικών περιπτώσεων, το τελικό ποσό να μην μπορεί να είναι χαμηλότερο από την κατώτατη τιμή, καθώς και ότι η ωριαία χρέωση μπορεί να ποικίλλει μεταξύ παρόχων, για διάφορους λόγους, αλλά ανεξαρτήτως της ποιότητας των υπηρεσιών τους. Κατά την Επιτροπή, η τροποποίηση του HOAI το 2009, με την οποία καταργήθηκαν οι ωριαίες χρεώσεις, δείχνει ότι η τιμολόγηση στο επίπεδο των γενικώς εφαρμοζόμενων ωριαίων χρεώσεων ή σε επίπεδο χαμηλότερο από αυτό δεν παρέχει οποιαδήποτε πληροφορία για την ποιότητα της υπηρεσίας. Η Επιτροπή συνάγει ότι τιμές χαμηλότερες από τις κατώτατες υποχρεωτικές τιμές δεν συνεπάγονται χαμηλότερο επίπεδο ποιότητας και, αντιστρόφως, ότι τιμή υπερβαίνουσα τις κατώτατες υποχρεωτικές τιμές δεν αποτελεί τεκμήριο υψηλότερης ποιότητας ή έστω εγγύηση ποιότητας.

71. Όσον αφορά την πτυχή της προστασίας των καταναλωτών βάσει του σκοπού αποφυγής «δυσμενούς επιλογής» και «ηθικού κινδύνου», η Επιτροπή υποστηρίζει, αφενός, ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν απέδειξε ότι η κατάργηση των κατώτατων υποχρεωτικών τιμών οδηγεί σε μείωση της ποιότητας και, αφετέρου, ότι μέρος των ίδιων των επιχειρημάτων αυτού του κράτους μέλους έρχεται σε αντίφαση με το συμπέρασμα αυτό. Η Επιτροπή προβάλλει ότι οι τεχνητά υψηλές

τιμές δεν αντισταθμίζουν την ασυμμετρία στην πληροφόρηση μεταξύ επαγγελματιών και πελατών. Η σύνδεση μεταξύ ποιότητας των υπηρεσιών και κατώτατων τιμών αναλύθηκε κατά τον προετοιμασία της μορφής του HOAI το 2009 (η μελέτη με τίτλο «Statusbericht 2000plus») και ακόμη και αυτή η ανάλυση, η οποία δέχεται ότι οι πελάτες δεν είναι σε θέση να αξιολογούν την ποιότητα των υπηρεσιών και ότι επιλέγουν βάσει της τιμής, συνάγει ότι οι κατώτατες τιμές δεν έχουν κατ' ανάγκην αιτιώδη σύνδεσμο με το επιθυμητό επίπεδο ποιότητας και ότι απαιτείται περαιτέρω τεκμηρίωση. Επομένως, η προαναφερθείσα ανάλυση συνάγει ότι η παρότρυνση των παρόχων υπηρεσιών να ενεργούν προς το συμφέρον των πελατών τους δεν δύναται να διασφαλιστεί με αυτή καθ' εαυτή την κλίμακα αμοιβών, αλλά μόνο με κατάλληλη καλλιέργεια επαγγελματικής πρακτικής.

72. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι υπάρχουν διάφοροι μηχανισμοί για τη διασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών, όπως η διαφήμιση, η ρύθμιση των επαγγελματικών οργανώσεων, τα συστήματα διαχειρίσεως ποιότητας και η παροχή στους πελάτες της δυνατότητας να λαμβάνουν στοχευμένη πληροφόρηση μέσω εξειδικευμένων ιστοτόπων.

73. Η Επιτροπή τονίζει ότι δεν αντιτίθεται σε ένα σύστημα που θα ευνοούσε την κατάλληλη τιμολογιακή καθοδήγηση, παρέχοντας στους πελάτες τη δυνατότητα να εντοπίζουν μη ρεαλιστικές προσφορές. Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναφορά σε ανταγωνισμό με βάση την ποιότητα δείχνει επίσης ότι επί του παρόντος υπάρχουν ποιοτικές διαφορές, παρά την ύπαρξη κατώτατων τιμών, οπότε οι τελευταίες δεν μπορούν να θεωρηθούν αποτελεσματική προϋπόθεση ποιότητας.

74. Η Επιτροπή δεν έχει πεισθεί από τα εμπειρικά δεδομένα που παρουσίασε το κράτος μέλος. Θεωρεί ότι τα παραδείγματα που αναφέρονται, σε αντίθεση με την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε το 2009, περιορίζονται στο να δειχθεί η ύπαρξη παραλληλισμού μεταξύ της χρεώσεως τιμών χαμηλότερων από τις κατώτατες υποχρεωτικές τιμές και της συχνότητας των αγωγών αποζημιώσεως, χωρίς όμως να αποδεικνύεται με συγκεκριμένο τρόπο αιτιώδης σύνδεσμος, και ότι ο ίδιος ο εμπειρογνώμονας κάνει λόγο μόνο για «ενδείξεις» και όχι για αποδείξεις. Επιπλέον, η Επιτροπή τονίζει ότι στην ανάλυση του 2009 διαπιστώθηκε ότι δεν είναι δυνατή η εξέταση του αν υπάρχει σχέση μεταξύ των τιμών κατασκευής και των αγωγών αποζημιώσεως οι οποίες οφείλονται σε πολλούς παράγοντες που δεν μπορούν να αγνοηθούν.

75. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η προστασία της δομής της αγοράς δεν συνιστά επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μολονότι στηρίζει την επιχειρηματολογία της στην ύπαρξη ασυμμετρίας στην πληροφόρηση, δεν ανέφερε ότι η ασυμμετρία αυτή δεν μπορεί να υφίσταται στις συμβουλευτικές υπηρεσίες, οι οποίες δεν υπόκεινται στις υποχρεωτικές τιμές. Σε αυτές τις υπηρεσίες περιλαμβάνονται μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μελέτες σχετικά με τη «φυσική των κατασκευών» και τη γεωτεχνική, καθώς και υπηρεσίες επιβλέποντος μηχανικού, όπου κάλλιστα δύναται να υπάρχει ασυμμετρία στην πληροφόρηση. Επιπλέον, όσον αφορά τις συγκρίσεις με τον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, η Επιτροπή θεωρεί, αφενός, ότι οι τιμές των υπηρεσιών που διέπονται από τον HOAI μπορεί να είναι χαμηλότερες των κατώτατων υποχρεωτικών τιμών της κλίμακας αυτής, αλλά παρ' όλα αυτά να ευθυγραμμίζονται με τις τιμές της αγοράς, με αποτέλεσμα να μην είναι εξ ορισμού «ασυνήθιστα χαμηλές» και μάλιστα να μην επισύρουν ειδικό λογιστικό έλεγχο. Αφετέρου, ακόμη και αν οι τιμές σε διαδικασία αναθέσεως δημόσιας συμβάσεως είναι «ασυνήθιστα χαμηλές», μπορεί να υπάρχει εύλογη εξήγηση, με αποτέλεσμα η αναθέτουσα αρχή να μην μπορεί να απορρίψει την προσφορά αποκλειστικά και μόνον εξαιτίας του ύψους της τιμής.

76. Η Επιτροπή υποστηρίζει περαιτέρω ότι ανάλυση της Eurostat δείχνει ότι τα αρχιτεκτονικά γραφεία στη Γερμανία αποτελούνται, κατά μέσο όρο, από 2,1 εργαζομένους, πολύ πάνω από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά ότι το μεικτό ποσοστό λειτουργίας, ανερχόμενο σε 38,8 %, είναι παρά ταύτα το δεύτερο υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οπότε οι ισχυρισμοί της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν ευσταθούν. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν έχει απαντήσει στην ερώτηση γιατί το επίπεδο ποιότητας δεν μειώθηκε κατά τη

διάρκεια μιας σχετικά μακράς περιόδου από το 1996 έως το 2009, κατά την οποία επιτρέπονταν συμφωνίες σχετικά με τις τιμές κατασκευής. Η Επιτροπή προσθέτει ότι οι ελάχιστες χρεώσεις είχαν καταργηθεί μεταξύ 20ής Οκτωβρίου 1981 και 14ης Ιουνίου 1985, χωρίς οποιαδήποτε μείωση της ποιότητας κατασκευής.

77. Κατά την Επιτροπή, για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δεν απαιτείται κατώτατη υποχρεωτική τιμή. Συναφώς, η Επιτροπή διαφωνεί με το επιχείρημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ως προς τους κανόνες για την πρόσβαση στο επάγγελμα, καθόσον το σύστημα των ελαχίστων αμοιβών ουδόλως είναι κατάλληλο ή αναγκαίο για τη διασφάλιση της ποιότητας, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το αν οι σχετικές δραστηριότητες ως εκ της φύσεώς τους απαιτούν ιδιαίτερα προσόντα. Επιπλέον, σχετικά με τους κανόνες περί ευθύνης και ασφαλίσεως της ευθύνης, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, αφενός, το καθεστώς ευθύνης για ελαττώματα μπορεί να έχει προληπτικό αποτέλεσμα, το οποίο η καθής δεν απέδειξε όσον αφορά τις ελάχιστες χρεώσεις. Αφετέρου, το γεγονός ότι συμφωνείται αμοιβή αφορά αυτή καθ' εαυτή τη σχέση μεταξύ των συμβαλλομένων, καθώς και την ευθύνη για ελαττωματικές υπηρεσίες.

78. Παραπέμποντας στα επιχειρήματα που προέβαλε σχετικά με τους κανόνες για την άσκηση του επαγγέλματος, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν αντέκρουσε ούτε τα επιχειρήματά της ως προς την απόδειξη της συμμορφώσεως με τις απαιτήσεις ποιότητας, τις υποχρεώσεις πληροφορήσεως ή την ελευθερία επιλογής των καταναλωτών. Συναφώς, η Επιτροπή προσθέτει ότι, μολονότι είναι αληθές ότι τα μέτρα που επιβάλλονται στους προμηθευτές για την προστασία των καταναλωτών συχνά συνεπάγονται δαπάνες οι οποίες συνήθως μετακυλίονται στους τελευταίους, εν προκειμένω ο πελάτης επιβαρύνεται μόνο με υψηλότερο κόστος, χωρίς απτό αντάλλαγμα.

79. Τέλος, ως προς τις ανώτατες τιμές, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν εξήγησε κατά ποιον τρόπο οι ανώτατες αμοιβές συντελούν στην εξάλειψη της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση σχετικά με την ποιότητα. Όσον αφορά την προστασία των πελατών από απαιτήσεις υπέρογκων αμοιβών, η Επιτροπή συνάγει ότι αρκεί η παροχή κατάλληλης πληροφορήσεως στον πελάτη, μέσω της οποίας αυτός θα είναι σε θέση να αξιολογήσει την τιμή συγκριτικά με τις συνήθεις τιμές.

2. Ανάλυση

80. Ο επίμαχος περιορισμός δικαιολογείται αν οι σωρευτικές[39] προϋποθέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 πληρούνται[40].

81. Όσον αφορά το άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο α', ήδη διαπιστώθηκε ανωτέρω ότι, ως εκ της φύσεώς τους, οι επίμαχες διατάξεις του HOAI δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις.

α) Επίκληση επιτακτικών λόγων, άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123

82. Όσον αφορά το άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας, οι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος των οποίων γίνεται επίκληση, ήτοι οι δικαιολογητικοί λόγοι τους οποίους επικαλείται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, είναι οι ακόλουθοι: η διασφάλιση της ποιότητας των σχεδιαστικών υπηρεσιών, η προστασία των καταναλωτών, η ασφάλεια των κτιρίων, η διαφύλαξη της «Baukultur» και ο σκοπός οικολογικής κατασκευής. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, ο κύριος σκοπός

39 Βλ. απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 56).

40 Όπως επισήμανα στο παρελθόν με τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2017:397, σημείο 144), η διατύπωση του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας θυμίζει τη διατύπωση που το Δικαστήριο χρησιμοποίησε στην απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 37). Βλ., επίσης, Davies, G., «The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration», *European Law Review*, τόμος 32, 2007, σ. 232 έως 245, στη σ. 234.

είναι η διασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας και ο σκοπός αυτός διευκολύνει επίσης την επίτευξη των λοιπών δεδηλωμένων σκοπών. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, σε ορισμένα σημεία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναφέρεται επίσης στη διατήρηση δομής βασισμένης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

83. Όπως ορθώς επισημαίνει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, από τη νομολογία του Δικαστηρίου δύναται να συναχθεί ότι και οι πέντε αυτοί λόγοι μπορούν να συνιστούν επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, ικανούς να δικαιολογήσουν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως [41]. Ωστόσο, και εδώ συντάσσομαι με την Επιτροπή, δεν μπορώ να δω κατά ποιον τρόπο οι ισχυρισμοί της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας αφορούν ειδικά την ασφάλεια των κτιρίων, τη διαφύλαξη της «Baukultur» και τον σκοπό οικολογικής κατασκευής. Αντιθέτως, οι ισχυρισμοί είναι πλήρως προσανατολισμένοι στη διασφάλιση της ποιότητας των σχεδιαστικών υπηρεσιών και στην προστασία των καταναλωτών. Για να έχουν οι λοιποί τρεις δικαιολογητικοί λόγοι αποτέλεσμα στην παρούσα υπόθεση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έπρεπε να έχει επιχειρηματολογήσει ειδικά όσον αφορά το γιατί και το πώς τα επίμαχα μέτρα υπηρετούν την επίτευξη των σκοπών αυτών.

84. Επιπλέον, σχετικά με τη διατήρηση δομής στην αγορά βασισμένης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, αρκεί η επισήμανση ότι η προστασία των υφισταμένων επιχειρήσεων αποτελεί οικονομικό επιχείρημα το οποίο δεν μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Στο μέτρο που η *δομή της αγοράς* είναι αυτή την οποία ο HOAI σκοπεύει να διατηρήσει, δεν βλέπω κατά ποιον τρόπο η πτυχή αυτή τεκμηριώνεται περαιτέρω με τους ισχυρισμούς της Γερμανικής Κυβερνήσεως [42].

85. Συνεπώς, οι μόνοι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος που μπορούν να γίνουν δεκτοί είναι η προστασία των καταναλωτών και η διασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας. Εν προκειμένω, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εναπόκειται να αναφέρει σε ποια έκταση οι επίμαχες διατάξεις υπηρετούν τους σκοπούς αυτούς.

β) Αναλογικότητα, άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123

86. Τούτο μας οδηγεί στο κριτήριο της αναλογικότητας, όπως αυτό εκτίθεται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2006/123. Οι επίμαχες διατάξεις πρέπει να είναι κατάλληλες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο όριο για την επίτευξη του σκοπού αυτού, το ίδιο δε αποτέλεσμα πρέπει να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα.

87. Μολονότι στα κράτη μέλη εναπόκειται να καθορίζουν το επίπεδο προστασίας που επιθυμούν να παρέχουν, κατά πάγια νομολογία οι εθνικές αρχές οφείλουν, όταν λαμβάνουν μέτρο που παρεκκλίνει από κατοχυρωμένη στο δίκαιο της Ένωσης αρχή, να αποδεικνύουν, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ότι η προϋπόθεση αυτή πληρούται. Συνεπώς, οι δικαιολογητικοί λόγοι τους οποίους μπορεί να επικαλεστεί ένα κράτος μέλος πρέπει να συνοδεύονται με ανάλυση της καταλληλότητας και

41 Βλ. αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2000, Corsten (C-58/98, EU:C:2000:527, σκέψη 38), και της 5ης Δεκεμβρίου 2006, Cipolla κ.λπ. (C-94/04 και C-202/04, EU:C:2006:758, σκέψη 64), για την ποιότητα των υπηρεσιών· της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Stoß κ.λπ. (C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, EU:C:2010:504, σκέψη 74), για την προστασία των καταναλωτών· της 15ης Οκτωβρίου 2015, Grupo Itevelesa κ.λπ. (C-168/14, EU:C:2015:685, σκέψη 74), για θέματα ασφάλειας· της 26ης Φεβρουαρίου 1991, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-154/89, EU:C:1991:76, σκέψη 17), για την πολιτιστική κληρονομιά, και της 13ης Μαρτίου 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, σκέψη 76), για το περιβάλλον.

42 Θα ήθελα επίσης να αναφερθώ στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Grupo Itevelesa κ.λπ. (C-168/14, EU:C:2015:351, σημείο 73), κατά τον οποίο το Δικαστήριο είναι, δικαίως, δύσπιστο όταν τα κράτη μέλη παρεμβαίνουν στην ελευθερία εγκαταστάσεως ρυθμίζοντας λεπτομερώς συγκεκριμένη δομή της αγοράς ή ανταγωνιστική κατάσταση, μεταξύ άλλων, με το πρόσχημα της διασφαλίσεως υψηλής ποιότητας των υπηρεσιών για τους πελάτες και τους καταναλωτές.

αναλογικότητας του μέτρου που ελήφθη από αυτό το κράτος μέλος, καθώς και με συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία που τεκμηριώνουν τους ισχυρισμούς του[43]. Η νομολογία αυτή, η οποία απορρέει από τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ που αφορούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες, έχει εφαρμογή επίσης στο πλαίσιο του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123[44].

1) Κατώτατες υποχρεωτικές τιμές

i) Καταλληλότητα

88. Τίθεται το ερώτημα αν ο καθορισμός κατώτατων τιμών είναι κατάλληλος[45] για την επίτευξη του σκοπού διασφαλίσεως της ποιότητας των υπηρεσιών.

89. Γενικά, το Δικαστήριο αναγνωρίζει στα κράτη μέλη ένα «περιθώριο εκτιμήσεως»[46] σε αυτό το στάδιο, ιδίως διότι οι επιδιωκόμενοι σκοποί δημοσίου συμφέροντος διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών. Πάντως, τούτο δεν απαλλάσσει ένα κράτος μέλος από την υποχρέωση σαφούς ορισμού των επιδιωκόμενων σκοπών και αποδείξεως με κατανοητό και συνεκτικό τρόπο ότι το επίμαχο μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη των σκοπών αυτών.

90. Εκτιμώ ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν απέδειξε την καταλληλότητα των επίμαχων διατάξεων, για τους λόγους που θα εκθέσω στη συνέχεια.

91. Από την απόφαση Cipolla κ.λπ.[47] δεν μπορεί να συναχθεί, όπως διατείνεται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ότι οι κατώτατες υποχρεωτικές τιμές είναι ως εκ της φύσεώς τους κατάλληλες για την επίτευξη της επιθυμητής ποιότητας των υπηρεσιών. Αντιθέτως, το Δικαστήριο τόνισε ότι «θα πρέπει να εξακριβωθεί, ειδικότερα, αν υπάρχει συσχέτιση μεταξύ του ύψους των αμοιβών και της ποιότητας των παρεχόμενων από τους δικηγόρους υπηρεσιών και, ιδίως, αν ο καθορισμός τέτοιων κατώτατων αμοιβών αποτελεί κατάλληλο μέτρο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, δηλαδή της προστασίας των καταναλωτών και της εύρυθμης λειτουργίας της δικαιοσύνης»[48].

92. Συνεπώς, η καταλληλότητα των κατώτατων υποχρεωτικών τιμών για την προαγωγή της ποιότητας των σχετικών υπηρεσιών πρέπει να αποδεικνύεται για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη όλων των περιστάσεων, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή.

43 Βλ. αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-147/03, EU:C:2005:427, σκέψη 63), της 14ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-542/09, EU:C:2012:346, σκέψη 81), και της 23ης Ιανουαρίου 2014, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-296/12, EU:C:2014:24, σκέψη 33).

44 Βλ. αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 69), και της 7ης Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-171/17, EU:C:2018:881, σκέψη 86).

45 Στη νομολογία του, το Δικαστήριο ενίοτε χρησιμοποιεί τους όρους «κατάλληλος» ή «πρόσφορος». Βλ., ως παράδειγμα, απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2014, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-296/12, EU:C:2014:24, σκέψη 33). Θα χρησιμοποιώ τον όρο «κατάλληλος», δεδομένου ότι αυτός χρησιμοποιείται στην οδηγία.

46 Βλ. απόφαση της 28ης Απριλίου 2009, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-518/06, EU:C:2009:270, σκέψη 84).

47 Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2006 (C-94/04 και C-202/04, EU:C:2006:758).

48 Βλ. απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2006, Cippola κ.λπ. (C-94/04 και C-202/04, EU:C:2006:758, σκέψη 66). Το Δικαστήριο συνέχισε αναφέροντας στις δύο επόμενες σκέψεις ότι, «[μ]ολονότι ένας πίνακας που επιβάλλει κατώτατες αμοιβές δεν μπορεί να εμποδίσει τους ασκούντες το δικηγορικό επάγγελμα να προσφέρουν υπηρεσίες μέτριας ποιότητας, δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί εκ των προτέρων ότι ένας τέτοιος πίνακας αμοιβών δεν μπορεί να αποτρέψει τους δικηγόρους, *σ' ένα πλαίσιο όπως αυτό της ιταλικής αγοράς*, η οποία, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, *διακρίνεται* από την ύπαρξη εξαιρετικά υψηλού αριθμού εν ενεργεία δικηγόρων εγγεγραμμένων σε συλλόγους, από το να αποδυθούν σε ανταγωνισμό δυνάμενο να καταλήξει στην προσφορά παροχής υπηρεσιών με πολύ χαμηλή αμοιβή, με τον κίνδυνο να υποβαθμισθεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Θα πρέπει, επίσης, να ληφθούν υπόψη *οι ιδιαιτερότητες τόσο της επίμαχης αγοράς*, όπως οι υπομνησθείσες στην προηγούμενη σκέψη, όσο και *των επίμαχων υπηρεσιών* και, ιδίως, το γεγονός ότι, στον τομέα της παροχής δικηγορικών υπηρεσιών, υφίσταται, συνήθως, μια ασυμμετρία στην πληροφόρηση μεταξύ "εντολέων-καταναλωτών" και δικηγόρων. Συγκεκριμένα, οι δικηγόροι διαθέτουν υψηλό επίπεδο ειδικών γνώσεων τις οποίες δεν διαθέτουν κατ' ανάγκη οι καταναλωτές, με συνέπεια οι δεύτεροι να συναντούν δυσκολίες για να αξιολογήσουν την ποιότητα των υπηρεσιών που τους παρέχονται». Η υπογράμμιση δική μου.

93. Επίσης σε αυτό το σημείο δεν ανταποκρίνεται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Αντί να αποδείξει ότι οι διατάξεις του HOAI, ως έχουν, είναι κατάλληλες για την επίτευξη υψηλής ποιότητας στις υπηρεσίες αρχιτεκτόνων και μηχανικών, το εν λόγω κράτος μέλος αρκείται σε γενικόλογες εκτιμήσεις και εικασίες.

94. Αντί να αποδείξει ότι η κατάργηση των κατώτατων υποχρεωτικών τιμών θα οδηγούσε σε χαμηλότερο επίπεδο ποιότητας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας το θεωρεί δεδομένο και βασίζει επ' αυτού την επιχειρηματολογία της.

95. Προς στήριξη του ισχυρισμού του, το εν λόγω κράτος μέλος αναφέρεται εκτενώς στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ.[49]. Στις συνεκδικασθείσες αυτές υποθέσεις, οι οποίες αφορούσαν το συμβατό ενός εθνικού συστήματος υποχρεωτικής υπαγωγής σε σύστημα συνταξιοδοτήσεως επαγγελματιών με τους κανόνες ανταγωνισμού που περιέχονταν στη Συνθήκη ΕΚ, ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs, διατύπωσε γενικά σχόλια με τη μορφή «προκαταρκτικών παρατηρήσεων»[50] για τα «κύρια χαρακτηριστικά των αγορών επαγγελματικών υπηρεσιών»[51] «από άποψη δικαίου του ανταγωνισμού»[52]. Στο πλαίσιο αυτό επισημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι «ορισμένα αντιπροσωπευτικά όργανα επαγγελματιών καθορίζουν υποχρεωτικές αμοιβές για τις υπηρεσίες που παρέχουν τα μέλη τους»[53]. Εν συνεχεία, επισημαίνει «τρεις δυσκολίες που επανέρχονται κατά καιρούς στο προσκήνιο»[54], μία εκ των οποίων είναι ότι, «από οικονομικής απόψεως, οι αγορές των υπηρεσιών που προέρχονται από ελεύθερους επαγγελματίες διαφέρουν σε δύο βασικά σημεία από τις συνήθεις αγορές αγαθών και υπηρεσιών»[55], εν μέρει λόγω του «σημαντικού προβλήματος της λεγόμενης ασύμμετρης πληροφόρησης»[56].

96. Βασισμένος σε βιβλιογραφία από το πεδίο των οικονομικών[57], ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs εξηγεί στη συνέχεια τα εξής: «Η ασυμμετρία αυτή μεταξύ πωλητή και αγοραστή δημιουργείται στην περίπτωση που ο αγοραστής δεν είναι σε θέση να εκτιμήσει πλήρως ποια είναι η ποιότητα του προϊόντος που του παραδίδεται. Προκειμένου για ελεύθερους επαγγελματίες, το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα έντονο λόγω της φύσεως των υπηρεσιών τους που είναι ιδιαίτερα εξειδικευμένες. Ο καταναλωτής δεν μπορεί να εκτιμήσει την ποιότητα των υπηρεσιών αυτών πριν τις αγοράσει, επιθεωρώντας τες (όπως θα μπορούσε, παραδείγματος χάρη, να κάνει όταν αγοράζει τυρί), αλλά μόνον αφού τις καταναλώσει. Ακόμα χειρότερα, ενδέχεται να μην μπορέσει ποτέ να αντιληφθεί αν ο ελεύθερος επαγγελματίας (παραδείγματος χάρη ιατρός, αρχιτέκτονας, δικηγόρος) του παρέσχε υπηρεσία υψηλής ποιότητας ή όχι. Τούτο σημαίνει ότι τα κίνητρα των ελευθέρων επαγγελματιών, οι οποίοι καθορίζουν οι ίδιοι πόση προσοχή αφιερώνουν σε κάθε πελάτη, είτε να μειώσουν εσκεμμένα την ποιότητα προκειμένου να εξοικονομήσουν χρόνο ή χρήματα είτε να παρασύρουν τους πελάτες να κάνουν περαιτέρω χρήση των υπηρεσιών τους χωρίς αυτό να είναι αναγκαίο, είναι σημαντικά. Οι συνήθεις μέθοδοι για την εξάλειψη ή τον περιορισμό των αρνητικών συνεπειών της ασύμμετρης πληροφόρησης ή, με άλλα λόγια, για την αποφυγή ενός "ανταγωνισμού προς τα κάτω", χρησιμοποιούνται στο σύνολό τους από τους ελεύθερους επαγγελματίες. Οι εξετάσεις εισόδου στο

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

50 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ. (C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:151, σημείο 71).

51 Με την έννοια των υπηρεσιών που προέρχονται από ελευθέρια επαγγέλματα.

52 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ. (C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:151, σημείο 73).

53 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ. (C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:151, σημείο 77). Στο ίδιο σημείο συνεχίζει λέγοντας: «Οι σχετικές ρυθμίσεις μπορούν να συνίστανται στον καθορισμό κατωτάτων αμοιβών από το ίδιο το όργανο που εκπροσωπεί την οικεία κατηγορία επαγγελματιών ή στον καθορισμό ανωτάτου ορίου αμοιβών από το κράτος μετά από διαβούλευση με τον οικείο επαγγελματικό φορέα».

54 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ. (C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:151, σημείο 82).

55 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ. (C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:151, σημείο 84).

56 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ. (C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:151, σημείο 86).

57 Παραπέμποντας στο D.W., Carlton, και Peloff, J.M., *Modern Industrial Organization*, 2η έκδ., Νέα Υόρκη, 1994, σ. 115.

επάγγελμα αποσκοπούν στην εξασφάλιση ικανοτήτων υψηλού επιπέδου. Οι κανόνες περί επαγγελματικής ευθύνης, οι συνέπειες μιας καλής ή κακής φήμης και τα συστήματα πιστοποιήσεως αποτελούν κίνητρα για τη μέγιστη αξιοποίηση των ικανοτήτων αυτών. Η διαφήμιση θεωρείται από ορισμένους ως μέσο για την εξάλειψη των περιορισμών των συνεπειών της ασύμμετρης πληροφόρησης, ενώ άλλοι υποστηρίζουν ότι η διαφήμιση επιτείνει τα προβλήματα. Συμπερασματικά, προκειμένου να αντισταθμιστούν οι συνέπειες της ασυμμετρίας, είναι αναγκαία η ύπαρξη κάποιων κανόνων που να ρυθμίζουν τη λειτουργία των αγορών αυτών.»

97. Είναι δύσκολο να μην συνταχθώ με τις παραπάνω διδακτικές παρατηρήσεις σχετικά με την ασυμμετρία στην πληροφόρηση και να μην τις προσυπογράψω. Αποτελούν εύγλωττη περιγραφή της καταστάσεως. Ωστόσο, όπως ο ίδιος ο γενικός εισαγγελέας επισημαίνει και όπως προαναφέρθηκε, πρόκειται για προκαταρκτικές παρατηρήσεις. Αποτελούν περιγραφή του προβλήματος, αλλά δεν δίνουν λύση στο πρόβλημα. Ως εκ τούτου, δεν συνιστούν –και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως– ανάλυση των συσχετισμών ή του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ ποιότητας και τιμής.

98. Επομένως, δεν θα εξετάσω περαιτέρω τις διαπιστώσεις αυτές, αλλά είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί ένα πράγμα: μολονότι ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs βλέπει μια ορισμένη ανάγκη κρατικής παρεμβάσεως λόγω της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση και παραθέτει λίγα παραδείγματα τέτοιων παρεμβάσεων, η ρύθμιση των τιμών δεν περιλαμβάνεται σε αυτά.

99. Έχω επίγνωση του γεγονότος ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αντί να στοχεύει στη μείωση της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση[58], στοχεύει στον μετριασμό των επιπτώσεων της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση.

100. Είναι αναντίρρητο ότι υπάρχει ασυμμετρία στην πληροφόρηση μεταξύ του παρόχου και του αποδέκτη των υπηρεσιών. Το εν λόγω κράτος μέλος συνάγει από αυτή την *αφηρημένη* και αδιαμφισβήτητη διαπίστωση ότι οι κατώτατες υποχρεωτικές τιμές εξαλείφουν την ασυμμετρία αυτή σε *συγκεκριμένες* περιπτώσεις.

101. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέσχε στο Δικαστήριο στοιχεία τεχνικής πραγματογνωμοσύνης σχετικά με τον καθορισμό των τιμών στον HOAI. Ωστόσο, τα στοιχεία αυτά δεν τεκμηριώνουν τους ισχυρισμούς της[59]. Ουδόλως αποδεικνύεται ότι ένα σύστημα *χωρίς* κατώτατες υποχρεωτικές τιμές θα οδηγούσε σε προβληματική κατάσταση στην αγορά[60], όπου οι καλής ποιότητας υπηρεσίες θα εγκατέλειπαν την αγορά και θα υποκαθίσταντο από άλλες, υποδεέστερης φύσεως. Ουδόλως αποδεικνύεται ότι η καλή ποιότητα δεν μπορεί να διασφαλιστεί με ένα συνηθισμένο σύστημα προσφοράς και ζητήσεως.

102. Εν συνόψει, ο πυρήνας του ισχυρισμού της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ότι ο αυξημένος τιμολογιακός ανταγωνισμός οδηγεί σε υποβάθμιση των προτύπων δεν τεκμηριώθηκε. Ο ανταγωνισμός στις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών, ιδίως όσον αφορά τις τιμές, εν γένει θεωρείται ως ένας αναγκαίος, επιθυμητός και αποτελεσματικός μηχανισμός σε μια οικονομία της αγοράς. Ωστόσο, πολύ συχνά, σε αυτούς τους τομείς όπου οι πάροχοι υπηρεσιών είναι ιδιαιτέρως καταρτισμένοι και υπόκεινται σε αυστηρές προϋποθέσεις ως προς τα προσόντα τους, ο τιμολογιακός ανταγωνισμός αντιμετωπίζεται ως απειλή. Το πώς ο τιμολογιακός ανταγωνισμός θα μπορούσε να μετατρέψει αυτούς τους ιδιαιτέρως καταρτισμένους ανθρώπους «από αγίους σε αμαρτωλούς»[61] παραμένει μυστήριο.

58 Πράγμα το οποίο ούτως ή άλλως θα ήταν σχεδόν αδύνατον, δεδομένου ότι ο κόσμος τείνει να καταφεύγει στις προσφερόμενες από τους αρχιτέκτονες και τους μηχανικούς υπηρεσίες ακριβώς λόγω της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση.

59 Όπως απαιτείται κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου. Βλ. αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-147/03, EU:C:2005:427, σκέψη 63), της 14ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-542/09, EU:C:2012:346, σκέψη 81), και της 23ης Ιανουαρίου 2014, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-296/12, EU:C:2014:24, σκέψη 33).

60 Την οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποκάλεσε «δυσμενή επιλογή».

61 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Poiares Maduro στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Blanco Pérez και Chao Gómez (C-570/07 και C-571/07, EU:C:2009:587, σημείο 26), όπου διατυπώνεται αντίστοιχο επιχείρημα σχετικά με τους φαρμακοποιούς.

ii) Αναγκαιότητα

103. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι οι επίμαχες διατάξεις του HOAI είναι κατάλληλες για την επίτευξη του σκοπού ποιότητας των υπηρεσιών, δεν θα ήσαν αναγκαίες κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της οδηγίας 2006/123[62], καθόσον υπερβαίνουν το αναγκαίο όριο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και οι επίμαχες απαιτήσεις μπορούν να υποκατασταθούν με άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα που θα επιτύγχαναν το ίδιο αποτέλεσμα.

104. Σε αυτό το στάδιο, δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να βρει εναλλακτικά μέτρα για το κράτος μέλος. Ωστόσο, στο κράτος μέλος εναπόκειται να εξηγήσει γιατί δεν μπορεί να προσφύγει σε άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα.

105. Το επιχείρημα ότι οι κανόνες για την πρόσβαση στο επάγγελμα απλώς διασφαλίζουν ότι τα μέλη του συγκεκριμένου επαγγελματικού κλάδου έχουν επαρκή προσόντα in abstracto, ενώ οι κανόνες για τις υποχρεωτικές τιμές διασφαλίζουν ότι οι συγκεκριμένες υπηρεσίες είναι επαρκούς ποιότητας, λαμβάνει ως δεδομένο αυτό που πρέπει να αποδειχθεί. Δεν είναι τίποτα άλλο παρά μια παραδοχή.

106. Υπάρχει φάσμα μέτρων τα οποία θα διασφάλιζαν την ποιότητα των υπηρεσιών και την προστασία των καταναλωτών: κανόνες επαγγελματικής δεοντολογίας, κανόνες για την ευθύνη και την ασφάλιση, υποχρεώσεις πληροφορήσεως, υποχρεώσεις δημοσιεύσεως τιμολογίου ή παροχής ενδεικτικού τιμολογίου από το κράτος. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν απέδειξε ότι το αποτέλεσμα των επίμαχων κανόνων για τις ελάχιστες αμοιβές διασφαλίζει καλύτερα την ποιότητα των υπηρεσιών και την προστασία των καταναλωτών. Ειδικότερα, ο ισχυρισμός ότι η θέσπιση ρυθμίσεων για την πρόσβαση στα εν λόγω επαγγέλματα θα συνιστούσε πολύ πιο αυστηρό περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως απ' ό,τι ο υφιστάμενος HOAI, είναι απλώς ένας αναπόδεικτος ισχυρισμός.

107. Μόνον αν αποδεικνυόταν ότι άλλα μέτρα, όπως αυτά που αναφέρονται στο προηγούμενο σημείο των παρουσών προτάσεων, δεν επιτυγχάνουν τους σκοπούς ποιότητας των υπηρεσιών και προστασίας των καταναλωτών, θα μπορούσε κάποιος να αρχίσει να εξετάσει, ως ultima ratio, αν οι κατώτατες υποχρεωτικές τιμές επιτυγχάνουν καλύτερα τους σκοπούς αυτούς[63].

2) Ανώτατες υποχρεωτικές τιμές

108. Η επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβερνήσεως συνίσταται στην υπεράσπιση του *συστήματος* που θεσπίστηκε από τον HOAI, με *συνδυασμό* κατώτατων και ανώτατων υποχρεωτικών τιμών. Η Γερμανική Κυβέρνηση τονίζει ότι οι κατώτατες και οι ανώτατες υποχρεωτικές τιμές δεν πρέπει να εξετάζονται μεμονωμένα, αλλά παραπέμπει στα προφίλ παροχής που περιγράφονται λεπτομερώς στον HOAI. Ως εκ τούτου, αν το Δικαστήριο κρίνει ότι οι κατώτατες υποχρεωτικές τιμές δεν είναι αναλογικές, είναι δύσκολο να φανταστώ ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θα διατηρήσει τις ανώτατες υποχρεωτικές τιμές, πράγμα που κάνει να μοιάζει με σοφιστεία η χωριστή εξέταση του ζητήματος αυτού.

109. Εντούτοις, για λόγους πληρότητας, θα εξετάσω εν συντομία τις ανώτατες υποχρεωτικές τιμές.

62 Είναι κάπως ατυχές το ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 κάνει μνεία της αναγκαιότητας σε δύο διαφορετικά πλαίσια: πρώτον, στο στοιχείο β', αναφέροντας απλώς ότι πρέπει να υπάρχει δικαιολογητικός λόγος υπό τη μορφή επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και, δεύτερον, στο στοιχείο γ', υπό την παραδοσιακή έννοια του δεύτερου σταδίου αναλογικότητας. Εν προκειμένω, ο όρος χρησιμοποιείται προφανώς υπό τη δεύτερη αυτή έννοια.

63 Υπό την προϋπόθεση, φυσικά, ότι πληρούν το κριτήριο της καταλληλότητας, πράγμα που, κατά την άποψή μου, δεν συμβαίνει.

i) Καταλληλότητα

110. Φρονώ ότι η καταλληλότητα των ανωτάτων υποχρεωτικών τιμών δεν παρουσιάζει κάποιο πρόβλημα. Πράγματι, όπως ορθώς υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, οι ανώτατες υποχρεωτικές τιμές είναι όντως κατάλληλες για την επίτευξη του σκοπού προστασίας των καταναλωτών, καθώς παρέχουν διαφάνεια και προστασία έναντι απαιτήσεων υπέρογκης αμοιβής.

ii) Αναγκαιότητα

111. Ωστόσο, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι δεν είναι δυνατή η υποκατάσταση των ανώτατων υποχρεωτικών τιμών με άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα τα οποία επιτυγχάνουν το ίδιο αποτέλεσμα. Ειδικότερα, δεν αποδείχθηκε, παραδείγματος χάρη, γιατί η παροχή κατευθύνσεων ως προς τις τιμές, οι οποίες κατευθύνσεις θα παρείχαν στους καταναλωτές τη δυνατότητα να έχουν σαφή εικόνα για το ποια είναι συνήθως η αμοιβή για μια υπηρεσία, δεν θα μπορούσε να προστατεύσει με αποτελεσματικό τρόπο τα συμφέροντά τους.

Δ. Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ

112. Δεδομένου ότι η αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 έγινε δεκτή, δεν είναι αναγκαία ανάλυση σχετικά με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ[64].

IV. Πρόταση

113. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει:

– να διαπιστώσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, υπάγοντας τις παρεχόμενες από αρχιτέκτονες και μηχανικούς σχεδιαστικές υπηρεσίες σε κατώτατες και ανώτατες υποχρεωτικές τιμές δυνάμει του Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, παρέβη το άρθρο 15, παράγραφος 1, παράγραφος 2, στοιχείο ζ′, και παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά·

– να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

64 Βλ. αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 118), και της 27ης Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-171/17, EU:C:2018:881, σκέψη 87).