



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

4 юли 2019 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Услуги на вътрешния пазар — Директива 2006/123/ЕО — Член 15 — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Възнаграждения за проектантски услуги на архитекти и инженери — Минимални и максимални тарифи“

По дело C-377/17

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, подаден на 23 юни 2017 г.,

Европейска комисия, за която се явяват W. Mölls, L. Malferrari и H. Tserera-Lacombe, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, за която се явяват първоначално T. Henze и D. Klebs, а впоследствие D. Klebs, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Унгария, за която се явяват Z. Fehér, G. Koós и M. Tátrai, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: M. Vilaras, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функциите на съдия в четвърти състав, L. Bay Larsen, S. Rodin (докладчик) и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание на 7 ноември 2018 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание на 28 февруари 2019 г.,

* Език на производството: немски.

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

- 1 С иска си Европейската комисия иска от Съда да установи, че запазвайки задължителните тарифи за възнагражденията на инженерите и архитектите, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 49 ДФЕС и член 15, параграф 1, параграф 2, буква ж) и параграф 3 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

Правна уредба

Правото на Съюза

- 2 Съображение 40 от Директива 2006/123 има следното съдържание:

„Концепцията за „наложителни причини, свързани с обществения интерес“, която се посочва в някои разпоредби на настоящата директива, е развита от Съда на Европейските общности в неговата практика по членове 43 и 49 от Договора и следователно може да продължи да еволюира. Тази идея, както е призната в практиката на Съда, обхваща най-малкото следните основания: [...]защита на получателите на услуги, [...] опазване на околната и градската среда, включително планиране на териториалното и селищно устройство, [...]защитата на интелектуалната собственост, цели на културната политика [...]“.

- 3 Член 2, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка“.

- 4 Член 15 от посочената директива гласи:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложиени в параграф 3. Държавите членки адаптират своите закони, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания.

[...]

ж) фиксирани минимални и/или максимални тарифи, с които доставчикът трябва да се съобразява;

[...]

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

- а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;
- б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес;
- в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

[...]

5. В доклада за взаимна оценка, предвиден в член 39, параграф 1, държавите членки посочват следното:

- а) изискванията, които смятат да запазят и причините, поради които смятат, че тези изисквания отговарят на условията в параграф 3;
- б) изискванията, които са премахнати или направени по-малко строги.

6. След 28 декември 2006 г. държавите членки не въвеждат никакви нови изисквания от типовете, изброени в параграф 2, освен ако те не изпълняват изискванията на параграф 3.

[...]“.

Германското право

- 5 Тарифите за възнагражденията на архитектите и инженерите в Германия са уредени в Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (Наредба за възнагражденията на архитектите и инженерите) от 10 юли 2013 г. (BGBl. I, стр. 2276, наричана по-нататък „НОАІ“).
- 6 Член 1 от НОАІ е формулиран по следния начин:

„Тази наредба урежда начина на изчисляване на основните възнаграждения (по договори за поръчка) на архитектите и инженерите, установени в Германия, доколкото посочените основни услуги са обхванати от тази наредба и се осъществяват от територията на Германия“.

- 7 Съгласно член 3 от НОАІ:

„1. Хонорарите за основни услуги в областта на планирането на използването на площи, проектно планиране и специализирано планиране се уреждат императивно в части 2—4 от настоящата наредба. Хонорарите за консултантски услуги, посочени в приложение 1, не се уреждат императивно.

2. Основните услуги, които по принцип са необходими за правилното изпълнение на поръчка, са включени в профилите на изпълнението. Профилите на изпълнението са подразделени на фази на изпълнението в съответствие с разпоредбите на части 2—4.

3. Списъкът на специалните услуги, обхванати от настоящата наредба, както и профилите на услугите и приложенията към тях не са изчерпателни. Специални услуги могат да бъдат договорени и за планове на профил на изпълнението и етапи на изпълнението, в които те не попадат, при условие че не представляват основни услуги. Хонорарите за специални услуги могат да се договарят свободно.

4. Винаги следва да се зачита икономическата ефективност на услугата“.

8 Член 7 от НОАІ предвижда:

„1. Хонорарите се определят въз основа на писмения договор, сключен от договарящите страни при възлагането на поръчката, и в рамките на предвидените в настоящата наредба минимални и максимални размери.

2. Ако определените допустими разходи или области излизат извън посоченото в таблиците в НОАІ, хонорарите могат да се договарят свободно.

3. Минималните размери, определени в НОАІ, могат да бъдат намалявани в изключителни случаи с писмено споразумение.

4. Максималните размери, определени в настоящата наредба, могат да бъдат надвишавани само в случай на извънредни основни услуги или услуги с необичайно дълга продължителност, с писмено споразумение. В този случай не се вземат предвид обстоятелства, които вече са били решаващи за класифициране в определена категория хонорари или за класифициране в рамките на минималните и максималните размери“.

9 Части 2—4 от НОАІ, посочени в член 3, параграф 1 от НОАІ, съдържат подробни разпоредби относно минималните и максималните възнаграждения за планиране на използването на площи, на строителни работи и специализирано планиране. Някои от тези разпоредби допускат намаляване на минималните възнаграждения в изключителни случаи в съответствие с член 7, параграф 3 от посочената наредба.

10 Член 44, параграф 7 от НОАІ предвижда:

„Ако работата по планиране на строителни работи, които са разположени на голяма площ и се изграждат при равни условия за строителство, е непропорционална на изчислените възнаграждения, се прилага член 7, параграф 3“.

11 Член 52, параграф 5 от НОАІ гласи:

„Ако работата по планирането на носещи конструкции за строителни работи, които са разположени на голяма площ и се изграждат при равни условия за строителство, е непропорционална на изчислените възнаграждения, се прилага член 7, параграф 3“.

12 Член 56, параграф 6 от НОАІ гласи следното:

„Ако стойността на работата по планирането на техническо оборудване за строителни работи, които са разположени на голяма площ и се изграждат при равни условия за строителство, е непропорционална на изчислените хонорари, се прилага член 7, параграф 3“.

Досъдебната процедура

- 13 След като извършва оценка за спазването на задълженията по Директива 2006/123, Комисията организира двустранни срещи с някои държави членки относно предвидени в националните законодателства задължителни тарифи. Именно в този контекст Комисията започва процедурата EU Pilot, в рамките на която на 10 март 2015 г. Федерална република Германия излага становището си, обосноваващо разпоредбите на НОАІ относно тарифите за възнагражденията на архитектите и инженерите.
- 14 С официално уведомително писмо от 18 юни 2015 г. Комисията обръща внимание на германските власти, че е възможно разпоредбите на НОАІ относно тарифите да нарушават член 15, параграф 1, параграф 2, буква ж) и параграф 3 от Директива 2006/123, както и член 49 ДФЕС.
- 15 С писмо от 22 септември 2015 г. Федерална република Германия оспорва твърденията за нарушения. Тя изтъква, че НОАІ не ограничава свободата на установяване, а дори и да я ограничава, подобно ограничение било оправдано от наложителни причини, свързани с обществен интерес. Тя също така отбелязва, че разглежданите разпоредби уреждат изцяло вътрешни положения, които не следвало да се преценяват с оглед на Директива 2006/123 и на член 49 ДФЕС.
- 16 На 25 февруари 2016 г. Комисията издава мотивирано становище, в което повтаря вече изложените в официалното уведомително писмо твърдения. Тя приканва тази държава членка в двумесечен срок от получаването на становището да приеме необходимите мерки за съобразяване с него. В отговора си от 13 май 2016 г. на посоченото становище Федерална република Германия поддържа позицията си.
- 17 Преценявайки, че Федерална република Германия не е отстранила твърдяното нарушение, Комисията решава да предяви настоящия иск.
- 18 С решение на председателя на Съда от 7 ноември 2017 г. е допуснато встъпване на Унгария по делото в подкрепа на Федерална република Германия.

По жалбата

Доводи на страните

- 19 Комисията изтъква, на първо място, че НОАІ съдържа ограничение на свободата на установяване, гарантирана от член 49 ДФЕС и от Директива 2006/123. Тя счита, че тази правна уредба, установяваща система на минимални и максимални възнаграждения за услугите на архитектите и инженерите, е пречка за навлизането на германския пазар на нови доставчици с произход от други държави членки. В това отношение тя поддържа, че НОАІ ограничава възможностите за тези, за които е по-трудно да създадат клиентела на германския пазар, да предлагат услуги, еквивалентни на предлаганите от доставчиците, които са вече установени в Германия, на по-ниски цени от предвидените в задължителната тарифа или по-висококачествени услуги на цени, надвишаващи максималните, предвидени в тарифите.
- 20 Тази институция счита, че гъстотата на предлагането на услуги от инженери и архитекти в Германия е без значение за съществуването на разглежданите ограничения на свободата на установяване. В това отношение тя изтъква, че член 15 от Директива 2006/123 не се позовава на положението на пазара и че Съдът в решението си от 5 декември 2006 г., Cipolla и др. (C-94/04

и C-202/04, EU:C:2006:758) приема, че фиксирането на минимални възнаграждения на адвокатите представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, при положение че пазарът се характеризира с наличието на изключително голям брой адвокати.

- 21 От друга страна, тя поддържа, че макар НОАІ да се отнася до условията за предоставянето на услугите на инженери и архитекти, с действието си тя възпрепятства достъпа до пазара като такъв.
- 22 Освен това Комисията извежда от текста на член 2, параграф 1 от Директива 2006/123, че тя се прилага и в случаи на чисто вътрешните положения.
- 23 На второ място, Комисията счита, че уредените в НОАІ ограничения на свободата на установяване не могат да бъдат оправдани с наложителните причини, свързани с обществения интерес, на които се позовава Федерална република Германия.
- 24 Първо, Комисията счита, че запазването на високо равнище на услугите не може в настоящия случай да оправдае разглежданото ограничение. От посоченото решение от 5 декември 2006 г., Cipolla и др. (C-94/04 и C-202/04, EU:C:2006:758) не може да се направи извод, че Съдът приема за законна всяка правна уредба, фиксираща минимални възнаграждения, щом като пазарът се характеризира с голям брой доставчици на разглежданите услуги. Федерална република Германия е тази, която е трябвало да докаже, че тарифите могат да гарантират качеството на тези услуги.
- 25 По-конкретно Комисията счита, че тази държава членка е трябвало да докаже, че отказът от минимални тарифи води до закрепване на такова равнище на цената на тези услуги, което може да породи несигурност относно качеството им. От данните на Евростат било видно, че брутният размер на печалбата при услугите на архитектите в Германия е подчертано завишен в сравнение с други държави членки, при положение че не съществуват никакви данни за по-ниско качество на услугите, предоставяни в други държави членки в резултат на прилагането на по-ниски маржове. Освен това Комисията изтъква, че НОАІ надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел, доколкото доставчиците, които желаят да предоставят услугите си на по-ниска цена спрямо предвидените минимални тарифи, нямат възможност да докажат, че отговарят на изискванията на националната правна уредба.
- 26 Комисията посочва, че честото прибегване до предвидената в НОАІ възможност за сключване на споразумения относно цената на строителството и за определяне на възнаграждения под предвидените минимални тарифи, без да се констатира понижаване на качеството на услугите, отслабва доводите на Федерална република Германия.
- 27 Второ, Комисията отхвърля доводите, че целта за защита на потребителите чрез премахване на неравенството в информираността между потребителите и доставчиците се постигала чрез високото качество на услугите, гарантирано чрез налагането на минимални тарифи. Според Комисията тези доводи се основавали на погрешното предположение, че такива тарифи гарантират качеството на предоставяните услуги.
- 28 От друга страна, Комисията отбелязва, че член 22 от Директива 2006/123 задължава доставчиците да информират получателите за цената на услугите или за метода на изчисляване на тази цена. Националните органи можели да предвидят публикуването на информация относно текущите цени като индикация за практиката на пазара. Освен това тя отбелязва, че Федерална република Германия не е обяснила съображенията, поради които неравенство в информираността не съществува при предоставянето на консултантски услуги, които не са обвързани от предвидените в НОАІ задължителни тарифи.

- 29 Тази институция счита, че проучванията, на които тази държава членка се позовава, не позволяват да се докаже съществуването на взаимовръзка между цените на услугите и качеството им. Тя отбелязва също така, че от обясненията на Федерална република Германия не стават ясни причините, поради които твърдяното стимулиращо действие на минималните тарифи водело до описаните най-общо последици. Комисията счита, че писмото на Европейския съвет на камарите на инженерите от 5 ноември 2015 г. препраща към декларацията на този съвет от 26 септември 2015 г., описваща в положителна светлина режимите, които осигуряват еднакво, предвидимо и прозрачно възнаграждение за някои видове услуги, без обаче да уреждат задължителни фиксирани тарифи за тях. Според Комисията от посочената декларация става ясно, че съществуват по-малко рестриктивни мерки в сравнение с предвидените в НОАІ, които позволяват постигането на преследваните цели. Тя счита, че за достигането на желаното равнище на качеството би следвало да се приемат алтернативни мерки на предвидените в НОАІ, като например правила относно професионалната квалификация и професионалната отговорност.
- 30 Трето, Комисията поддържа, че целите за запазването и устойчивостта на предприятията, предлагащи услуги, както и за обезпечаване на доходите на доставчиците са от чисто икономическо естество и не представляват наложителни причини, свързани с обществения интерес.
- 31 На трето място, Комисията счита, противно на твърдяното от Федерална република Германия, че тарифните правила, предвидени от НОАІ, не са годни за постигането на целта за защита на потребителите, тъй като не информират последните за подходящите предлагани цени, нито им дават възможност да проверят, въпреки предвидените тарифни ставки от НОАІ, какви са прилаганите цени. Според тази институция, макар тези тарифи да позволяват на потребителите да различават по-лесно различните предлагани услуги и да могат евентуално да бъдат полезни за класифицирането на услугите според тяхната важност, те не оправдават необходимостта от прибегване до фиксирани минимални и максимални тарифи в зависимост от тази класификация.
- 32 На четвърто място, Комисията отбелязва, че член 7, параграфи 3 и 4 от НОАІ, който позволява известна гъвкавост при прилагането на фиксирани тарифи, е предвиден като изключение, тълкувано ограничително от германските юрисдикции. Така, отклонение от максималните тарифи чрез писмено съгласие било възможно само в случаи на изключителни основни услуги или на необичайно голяма продължителност.
- 33 Тя също така изтъква, че съгласно член 7, параграф 3 от НОАІ отклонение от минималните тарифи е допустимо в конкретни случаи само що се отнася до услугите, предоставяни от инженери, но не и от архитекти.
- 34 Отклоненията от минималните тарифи следва според Комисията също така да се тълкуват ограничително от германските юрисдикции. Цитирайки практиката на Bundesgerichtshof (Федерален съд, Германия), Комисията поддържа, че реализираните икономии на разходи от предприятието на доставчик вследствие на рационализация не могат да се отразят върху клиентите му, ако това води до фиксирането на цена, която е по-ниска от минималните тарифи. Що се отнася по-специално до решението на Bundesgerichtshof (Федерален съд) от 22 май 1997 г., Комисията изтъква, че съгласно това решение дори случай на трайно сътрудничество въз основа на предлагането на услуги от архитект или инженер на тарифи под минималните представлява нарушение на НОАІ, тъй като всеки договор трябва да се разглежда самостоятелно. Комисията заключава, че германската система не е достатъчно гъвкава, за да се счита за съответстваща на правото на Съюза.

- 35 Освен това Комисията поддържа, от една страна, че Федерална република Германия не е изложила мотивите, поради които счита, че максималните тарифи допринасят за премахването на неравенството на информираността между потребители и доставчиците относно качеството на предоставяните услуги. Тази институция заключава, от друга страна, че целта за защита на клиентите по отношение на фиксирането на прекомерни хонорари може да бъде постигната чрез предоставянето на разположение на клиента на подходяща информация, с помощта на която той да може да прецени съотношението на предлаганата цена спрямо обичайните цени на пазара. Такава мярка била по-малко рестриктивна в сравнение с резултата от предвидения в НОАІ тарифен режим.
- 36 Федерална република Германия изтъква, на първо място, че НОАІ не нарушава нито член 49 ДФЕС, нито Директива 2006/123, доколкото, от една страна, тя предвижда минимални и максимални тарифи на възнагражденията само за основните услуги, свързани с планирането на площи, сгради и други специализирани проектантски услуги, за които гаранцията за висок стандарт на качество отговаря на цел от обществен интерес, но не и за консултантските услуги, възнагражденията за които се договарят свободно между страните.
- 37 От друга страна, НОАІ предвиждала множество изключения, за да гарантира, че може да се договори справедливо възнаграждение във всеки конкретен случай, което разкривало високата степен на гъвкавост на тази правна уредба, която позволявала на операторите с произход от други държави — членки на Европейския съюз, да проникнат на германския пазар при условия на ефективна конкуренция.
- 38 В това отношение Федерална република Германия се позовава на практиката на Съда, и по-специално на решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270), съгласно което минималните и максималните тарифи не представляват ограничение на свободата на установяване и на свободното движение на услуги, когато режимът, който ги предвижда, се характеризира с гъвкавост, позволяваща известни отклонения от тарифите в зависимост от естеството на извършените услуги. В настоящия случай обаче НОАІ предвиждала такава гъвкавост както относно минималните, така и относно максималните тарифи.
- 39 От друга страна, тя поддържа че съгласно решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874) чисто вътрешните положения не трябва да се преценяват с оглед на свободата на установяване и на Директива 2006/123, тъй като нито едната, нито другата са приложими към такива положения.
- 40 Освен това тази държава членка счита, че Комисията не е изложила причините, поради които предвидените в НОАІ минимални и максимални тарифи ограничават достъпа до пазара, нито е доказала съществуването на конкретни ограничения на свободата на установяване. Тя само се позовавала на „евентуални ограничения“ и се задоволявала да твърди, че положението на пазара е „без значение“. Посочената държава членка обаче се позовава в това отношение на практиката на Съда, съгласно която не биха били налице ограничения, когато евентуалните последици от дадена мярка за свободата на установяване са твърде алеаторни и твърде непреки, подобно на съображение 69 от Директива 2006/123, припомнящо накратко тази съдебна практика. Въз основа на това тя счита, че в настоящия случай разглежданата мярка, която дори не засяга достъпа до пазара, не поражда никакви конкретни последици за свободата на установяване и че Комисията не е изпълнила задължението си да докаже съществуването на такива последици.
- 41 Федерална република Германия се позовава по-нататък на документи, произхождащи от професионалните организации на архитектите и на инженерите, от които било видно, че НОАІ не пречи на достъпа до германския пазар и не възпрепятства свободата на установяване на територията на тази държава членка.

- 42 На второ място и при условията на евентуалност Федерална република Германия изтъква, че предвиденият в НОАІ тарифен режим е оправдан от наложителни причини, свързани с обществения интерес, а именно гарантиране на качеството на проектантските услуги, защитата на потребителите, архитектурна безопасност, опазване на архитектурната култура и екологично строителство. Според тази държава членка главната цел на НОАІ е да гарантира висок стандарт на качеството на услугите на архитектите и инженерите.
- 43 Федерална република Германия подчертава, че качествената проектантска услуга отговаря на целта за защита на потребителите в две отношения, доколкото тя гарантира безопасността на сградите и цели да се избегнат грешките при изпълнението на строителните работи, което по този начин ставало по-бързо и по-евтино. Тази държава членка допълва, че фиксирането на минимални тарифи се подкрепя както от професионалните организации на строителите, така и от сдруженията на потребителите.
- 44 Федерална република Германия оспорва доводите на Комисията, че разглежданото ограничение на свободата на установяване е неоправдано. Тя изтъква по-конкретно, че запазването на структура на пазар, основан на малки и средни предприятия, е желана цел, доколкото създава гаранция за съществуването на голям брой доставчици и допринася за конкуренция, основана на „най-високо качество“. Тази държава членка отбелязва, че констатацията на Комисията относно брутния размер на печалбата в Германия може да бъде значително изкривена от структурата на действащите на нейна територия предприятия. Тя допълва, че възможността да се сключи споразумение относно цените на строителството, съществувала между 2009 г. и 2014 г., е обявена за незаконна от Bundesgerichtshof (Федерален съд) през 2014 г.
- 45 На трето място, Федерална република Германия счита, че фиксирането на минимални тарифи е годно да осигури целта за гарантиране на високо качество на услугите. В това отношение тя припомня, че в решение от 5 декември 2006 г., Cipolla и др. (C-94/04 и C-202/04, EU:C:2006:758) Съдът признава по принцип съществуването на връзка — на пазар, който се характеризира с голямо неравенство в информираността между доставчици и получатели на услуги, както и с наличието на голям брой доставчици — между въвеждането на минимална тарифа за предоставянето на услуги и запазването на качеството на последните, макар да е оставил на националната юрисдикция грижата да констатира съществуването и относимостта на тази връзка в спора в главното производство. Освен това Съдът признавал на държавите членки свобода на преценка при сравними положения, така че не можело да се изисква от тях да доказват причинно-следствена връзка в смисъл на условие *sine qua non* между качеството и цената на дадена услуга на националния пазар. Тази държава членка уточнява, че дори при липсата на изискване в този смисъл тя се е основала при приемането на НОАІ на подробни проучвания относно фиксирането на минимални и максимални тарифи и на тяхното действие.
- 46 Според Федерална република Германия минималните и максималните тарифи са подходящи за постигане на преследваната цел за качество, тъй като съществувала връзка между цената и качеството, доколкото голямото професионално натоварване на висококвалифициран персонал се отразявало на цената, която се повишавала. При цена под определено равнище можело да се предположи, че постигането ѝ е възможно само при ниско равнище на качеството на предоставяните услуги.
- 47 Тя отбелязва в това отношение съществуването на риск от „неблагоприятен подбор“ на пазара на проектантски услуги в Германия. Така, доколкото потребителите не били достатъчно информирани и не били в състояние да преценят разликите в качеството, те биха избирали системно най-евтината предлагана услуга, поради което конкуренцията щяла да се основава вече само на цените. Предвид това неравенство в информираността между доставчици и потребители, в допълнение към силното присъствие на доставчици на пазара, практически

щяло да бъде възможно даден доставчик на услуги да остане конкурентен и да реализира приходи само ако предлага услуги с по-ниско качество, което щяло да доведе до положение на „морален риск“ или на „неблагоприятен подбор“.

- 48 Тази държава членка счита, че с правното закрепване на минимални тарифи се снижава важността на цената като конкурентен фактор, което позволявало да се предотврати такова влошаване на качеството на услугите.
- 49 Федерална република Германия поддържа още, че фиксирането на предвидените в НОАИ минимални тарифи не надхвърля необходимото за постигането на посочените цели и че не съществува по-малко рестриктивна мярка, доколкото НОАИ отчита естеството на съответните услуги, като налага такива тарифи само за проектантските услуги и предвижда множество изключения.
- 50 Предложените от Комисията алтернативни мерки не били подходящи да заместят задължителните тарифи. Така, правилата за достъп до професията щели да гарантират единствено че упражняващите дадена професия лица ще разполагат с изискуемата квалификация, докато режимът на задължителни тарифи позволявал да се осигури предоставянето на качествени услуги. Всъщност, от една страна, достъпът до уредените в НОАИ професионални дейности не бил ограничен в Германия, тъй като всяко лице можело по принцип да упражнява такава дейност, стига да спазва тази наредба. От друга страна, въвеждането евентуално на правна уредба на достъпа до съответните професии би представлявало много по-голямо ограничение на свободата на установяване, отколкото произтичащото от НОАИ.
- 51 Освен това Федерална република Германия счита за неубедителна алтернативата за предвиждане на правила за отговорност и за задължителна застраховка за професионална отговорност. Всъщност правилата относно уредените в НОАИ възнаграждения осигурявали превантивно високо качество на услугите, докато правилата относно отговорността и застраховането, които се прилагат едва след настъпването на вреда, били по естеството си неподходящи за защита на обществените интереси като безопасността на строителството, архитектурната култура или екологията.
- 52 Относно предложената от Комисията алтернатива, състояща се във въвеждането на правила относно упражняването на професията, тя давала възможност за постигане само на минимално качество на извършваните услуги, а не на търсения висок качествен стандарт с разглежданата по делото правна уредба. Всъщност за постигането на преследваната цел за качество трябвало или да се задължат всички засегнати доставчиците да се присъединят към професионалните организации, натоварени с надзора върху качеството на предоставяните услуги, или да се изключат от пазара тези, които не са членове на такива организации.
- 53 Накрая Федерална република Германия оспорва алтернативата, състояща се в публикуване на информацията относно текущите прилагани цени като индиции за практиката на пазара. Тази държава членка счита, че такова публикуване не може да разреши проблема с неравенството в информираността и дори би могло да засили „спиралата“ на цените в посока надолу.
- 54 На четвърто място, Федерална република Германия поддържа, че максималните тарифи не представляват пречка пред свободата на установяване и че при всяко положение са оправдани от защитата на потребителите, доколкото им спестяват понасянето на изключително голяма тежест в резултат на прекомерни възнаграждения. От друга страна, те били годни за постигане на посочените цели.
- 55 Встъпилата в подкрепа на Федерална република Германия Унгария по същество споделя доводите на тази държава членка.

Съображения на Съда

- 56 Най-напред, разглежданата национална правна уредба следва да се прецени с оглед на член 15 от Директива 2006/123, преди да се пристъпи, ако е необходимо, към преценка на тази правна уредба с оглед на разпоредбата на член 49 ДФЕС.
- 57 Като начало следва да се отхвърлят доводите на германското правителство, че член 15 от Директива 2006/123 е неприложим към чисто вътрешни положения, тоест към положения, при които всички релевантни елементи настъпват в границите само на една държава членка.
- 58 Всъщност Съдът вече е постановил, че разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 относно свободата на установяване за доставчиците трябва да се тълкуват в смисъл, че се прилагат за положение, при което всички релевантни елементи настъпват в границите само на една държава членка (решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 110).
- 59 Следва по-нататък да се припомни, че съгласно член 15, параграф 1 от Директива 2006/123 държавите членки трябва да проверяват дали в техните правни системи съществуват изисквания като изброените в параграф 2 от този член и да гарантират, че посочените изисквания са съвместими с условията, заложи в параграф 3 от него.
- 60 Член 15, параграф 2, буква ж) от посочената директива се отнася до изискванията, които подчиняват упражняването на дадена дейност на спазването от доставчика на минимални и/или максимални тарифи.
- 61 От параграфи 5 и 6 на посочения член 15 следва, че държавите членки имат право да запазят или при необходимост да въвеждат изисквания от вида, посочен в параграф 2 от същия член, при условие че те съответстват на условията, посочени в параграф 3 (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 33).
- 62 Посочените условия се отнасят до: първо, липсата на дискриминация, тоест изискванията да не дискриминират пряко или непряко на основата на националност, нито на основание седалището по отношение на дружествата, второ, необходимостта, тоест изискванията да са оправдани от наложителни причини, свързани с обществения интерес, и трето, пропорционалността, тоест изискванията да са подходящи за постигане на преследваната цел, да не надхвърлят необходимото за нейното постигане и да не е възможно да бъдат заменени с други, свързани с по-малко ограничения мерки, които постигат същия резултат.
- 63 Член 15 от Директива 2006/123 цели в този смисъл да съвмести законодателната компетентност на държавите членки, що се отнася до преценката на изискванията съгласно този член, от една страна, и ефективното упражняване на свободата на установяване, от друга страна.
- 64 От това следва в частност, че макар да е вярно, че държавата членка, която се позовава на наложителна причина, за да оправдае наличието на препятствие пред свободното движение на стоки, трябва да докаже, че нейната правна уредба е подходяща и необходима за постигането на преследваната легитимна цел, тази доказателствена тежест не би могла да стига дотам, че да се изисква от тази държава членка да докаже по положителен начин, че никоя друга възможна мярка не позволява да се осъществи посочената цел при същите условия (в този смисъл вж. решения от 28 април 2009 г., Комисия/Италия, C-518/06, EU:C:2009:270, т. 84 и цитираната съдебна практика, от 24 март 2011 г., Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2011:172, т. 123 и от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др., C-333/14, EU:C:2015:845, т. 55). Такова изискване би довело всъщност на практика до лишаване на съответната държава членка от законодателната ѝ компетентност в разглежданата област.

- 65 Това е така още повече след като, както отбелязва Федерална република Германия, държавата членка трябва да е в състояние да обоснове „преценката на изискването“ с наложителни причини, свързани с обществения интерес още от въвеждането на посоченото изискване и следователно, по хипотеза, без задължително да разполага с емпирични доказателства относно породения от него резултат в сравнение с този на други мерки.
- 66 В настоящия случай, след като изискванията на НОАІ фиксират минимални и максимални тарифи за проектантските услуги на архитекти и инженери, те попадат в приложното поле на член 15, параграф 2, буква ж) от Директива 2006/123.
- 67 Следователно в качеството им на изисквания, посочени в тази разпоредба, разглежданите в настоящото дело тарифи трябва — за да съответстват на целите на тази директива — да отговарят на трите условия, уредени в член 15, параграф 3 от нея, а именно да бъдат недискриминационни, необходими и пропорционални на осъществяването на наложителна причина, свързана с обществения интерес (в този смисъл вж. решение от 1 март 2018 г., *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, т. 54).
- 68 Що се отнася до първото условие, предвидено в член 15, параграф 3 от Директива 2006/123, следва да се направи констатацията, че посочените в точка 66 от настоящото решение изисквания не провеждат нито пряко, нито непряко дискриминация на основание на националност или, що се отнася до дружествата, местоположение на седалищата им по смисъла на буква а) от тази разпоредба, поради което това условие е изпълнено.
- 69 Що се отнася до второто условие, Федерална република Германия посочва, че минималните тарифи целят постигане на целта за качество на проектантските услуги, защита на потребителите, безопасност на строителството, опазване на архитектурната култура и екологично строителство. Що се отнася до максималните тарифи, те целели да осигурят защита на потребителите, като гарантират прозрачност на възнагражденията с оглед на съответните услуги и като възпрепятстват прекомерните възнаграждения.
- 70 В това отношение следва да се направи констатацията, че целите, свързани с качеството на строителството и защитата на потребителите, са признати от Съда като наложителни причини, свързани с обществения интерес (в този смисъл вж. решения от 3 октомври 2000 г., *Corsten*, C-58/98, EU:C:2000:527, т. 38, от 8 септември 2010 г., *Stoß* и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 74 и от 15 октомври 2015 г., *Grupo Itevelesa* и др., C-168/14, EU:C:2015:685, т. 74).
- 71 Що се отнася до целите за запазване на архитектурната култура и за екологично строителство, те могат да бъдат отнесени към по-общите цели за запазване на културното и историческото наследство и за опазването на околната среда, които съставляват също така наложителни причини, свързани с обществения интерес (вж. в този смисъл решения от 26 февруари 1991 г., *Комисия/Франция*, C-154/89, EU:C:1991:76, т. 17 и от 14 декември 2004 г., *Комисия/Германия*, C-463/01, EU:C:2004:797, т. 75).
- 72 Следва впрочем да се подчертае, че съображение 40 от Директива 2006/123 потвърждава, че защитата на получателите на услуги, защитата на околната среда и целите на културната политика представляват наложителни причини, свързани с обществения интерес.
- 73 Що се отнася до третото условие, посочено в член 15, параграф 3 от Директива 2006/123, то предполага наличието на три елемента, а именно изискването да е годно да осигури постигането на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ и целта да не може да бъде постигната чрез по-малко рестриктивна мярка.

- 74 В това отношение държава членка, която подобно на Федерална република Германия в настоящия случай се позовава на наложителни причини, свързани с обществения интерес, за да оправдае приетата от нея мярка, трябва да представи точни доказателства в подкрепа на доводите си (вж. в този смисъл решение от 23 януари 2014 г., Комисия/Белгия, C-296/12, EU:C:2014:24, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 75 В този контекст следва, като начало, да се подчертае, че доколкото спазването на целите за безопасност на строителството, запазване на архитектурната култура и екологичното строителство е пряко свързано с качеството на планирането, както годността на НОАІ да постигне тези три първи цели, така и необходимостта ѝ за това трябва да се приемат, ако е доказано, че тя е годна и необходима за гарантирането на това качество.
- 76 Що се отнася, първо, до възможността чрез НОАІ да се постигнат посочените цели, Федерална република Германия изтъква, че поради съществуващата връзка между цената на дадена услуга и качеството ѝ фиксирането на минимални тарифи е годно да постигне целта за гарантиране на високо качество на предоставяните услуги.
- 77 От друга страна, фиксирането на такива тарифи било също така в състояние да постигне целта за защита на потребителите, неутралирайки последиците от неравенството в информираността между инженерите и архитектите, от една страна, и потребителите, от друга страна, което може да доведе до конкуренция, основана единствено на цените, и до избор на доставчик от страна на потребителите единствено в зависимост от цената на услугите.
- 78 В това отношение Съдът приема, че не може a priori да се изключи, че фиксирането на минимална тарифа позволява да се избегне възможността доставчиците — в контекста на пазар, характеризиращ се с наличието на изключително голям брой доставчици — да бъдат подтикнати да се впуснат в конкуренция, която може да се изрази в предлагането на услуги с отстъпки с риска от влошаване на качеството на предоставяните услуги (вж. в този смисъл решение от 5 декември 2006 г., Cipolla и др., C-94/04 и C-202/04, EU:C:2006:758, т. 67).
- 79 В настоящия случай не се оспорва твърдението на Федерална република Германия, че на пазара на проектантски услуги в областта на строителството в тази държава членка действат много голям брой оператори.
- 80 Също така Комисията не е оспорила действително твърдението на Федерална република Германия, че този пазар се характеризира с голямо неравенство в информираността, дължащо се на факта, че доставчиците на услуги разполагат с технически познания, каквито повечето техни клиенти не притежават, поради което последните изпитват трудности при преценката на качеството на предлаганите проектантски услуги.
- 81 Следователно Федерална република Германия е доказала в достатъчна степен, че с оглед на особеностите на разглеждания пазар и услуги може да съществува риск лицата, предоставящи проектантски услуги в областта на строителството и действащи на територията на тази държава членка, да се впуснат в конкуренция, която може да се изрази в предлагането на услуги с отстъпки и дори до отстраняването на оператори, предлагащи висококачествени услуги в резултат на неблагоприятен за тях подбор.
- 82 В такъв контекст налагането на минимални тарифи би могло по естеството си да допринесе за ограничаване на този риск, като попречи на предлагането на услуги на цени, които са недостатъчни да гарантират в дългосрочен план тяхното качество.

83. Нещо повече, Федерална република Германия е представила различни проучвания в подкрепа на становището си, че на пазар като германския, характеризиращ се с голям брой малки и средни предприятия, фиксирането на минимални тарифи в областта на проектантските услуги може да съставлява подходяща мярка за целите на гарантирането на високо равнище на качеството им.
84. При тези условия доводът на Комисията, че цената не представлява сама по себе си индикация за качеството на услугата, не е достатъчен, за да се избегне посоченият от Федерална република Германия риск от това сливането на двата фактора, посочени в точки 79 и 80 от настоящото решение, да доведе до влошаване на качеството на предоставяните услуги в областта на планирането, нито да докаже, че този риск не би могъл да бъде избегнат чрез мярка, изключваща предлагането на услуги на твърде ниски цени.
85. Освен това, макар Комисията да упреква Федерална република Германия, че не е доказала, че премахването на минималните тарифи ще доведе до снижаване на качеството, следва да се подчертае, че както е видно от точки 64 и 65 от настоящото решение, тази държава членка не носи такава доказателствена тежест, а следва да докаже само, че НОАІ може да допринесе значително за преследваните цели, като ограничи риска от влошаване на качеството на проектантските услуги.
86. Този извод не се опровергава от довода на Комисията, че brutният размер на печалбата при услугите на архитектите в Германия е значително завишен в сравнение с други държави членки, при положение че не съществува никаква индичия за по-ниско качество на предоставяните услуги в други държави членки поради прилагането на по-ниски маржове.
87. Всъщност представената от Комисията таблица показва brutния размер на печалбата при услугите на архитектите в държавите членки през 2014 г., но не прави разлика, що се отнася до Федерална република Германия, между проектантските услуги, подчинени на минимални тарифи, и консултантските услуги, които не са подчинени на такива тарифи. Освен това тази таблица отразява положението на пазара само през една година, така че не може да се направи никакъв извод относно развитието на пазара след въвеждането на минималните тарифи. Накрая, следва да се посочи, че brutният размер на печалбата, както поддържа Федерална република Германия, зависи от определен брой фактори, като структурата на предприятията, цената на труда или използването на услуги нагоре по веригата, а не само от конкурентния натиск на съответния пазар.
88. От установеното в точки 75—87 от настоящото решение следва, че съществуването на минимални тарифи за проектантските услуги по принцип може поради естеството си и с оглед на характеристиките на германския пазар да допринесе за гарантиране на високо качество на проектантските услуги и следователно за постигане на преследваните от Федерална република Германия цели.
89. Все пак следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда дадена национална правна уредба е подходяща да гарантира постигането на преследваната цел само ако действително е израз на стремежа да се постигне тази цел по последователен и систематичен начин (вж. в този смисъл решения от 10 март 2009 г., *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, т. 55 и от 15 октомври 2015 г., *Grupo Itevelesa и др.*, C-168/14, EU:C:2015:685, т. 76 и определение от 30 юни 2016 г., *Sokoll-Seebacher и Naderhirn*, C-634/15, EU:C:2016:510, т. 27).
90. В настоящия случай Комисията изтъква по същество, че германската правна уредба не преследва целта за осигуряване на високо качество на проектантските услуги последователно и систематично, тъй като самото извършване на проектантски услуги в Германия не е ограничено само за лицата, упражняващи регламентирана дейност, поради което при всяко положение не съществувала никаква гаранция, че проектантските услуги се изпълняват от доставчици, които са доказали, че са годни за това.

- 91 В това отношение Федерална република Германия всъщност посочва в писменото си становище, че извършването на проектантски услуги не е ограничено само за някои професии, подлежащи на задължителен надзор съгласно професионалната правна уредба или посредством камари на занаятите, тъй като освен архитекти и инженери други доставчици на услуги, които не са подчинени на професионални правила, също имат право да предоставят такива услуги.
- 92 Обстоятелството, че проектантски услуги могат да бъдат предоставяни в Германия от доставчици, които не са доказали професионалната си годност за това, впрочем показва непоследователност в германската правна уредба с оглед на целта за запазване на високо качество на проектантските услуги, преследвана с минималните тарифи. Всъщност въпреки направената констатация в точка 88 от настоящото решение, следва да се отбележи, че такива минимални тарифи не могат да бъдат годни за постигане на дадена цел, ако упражняването на услугите, които са подчинени на тези тарифи, не е самото то съпътствано, както следва от представените пред Съда доказателства, от минимални гаранции, позволяващи да се осигури качеството на посочените услуги.
- 93 Поради това следва да се приеме, че Федерална република Германия не е доказала, че предвидените в НОАІ минимални тарифи са годни да обезпечат постигането на целта за гарантиране на високо качество на проектантските услуги и да осигурят защитата на потребителите.
- 94 За сметка на това, що се отнася до максималните тарифи, те могат поради естеството си, както поддържа Федерална република Германия, да допринесат за защитата на потребителите, като увеличат прозрачността по отношение на прилаганите тарифи от доставчиците и като попречат на последните да прилагат прекомерни хонорари.
- 95 Все пак, както отбелязва генералният адвокат в точка 111 от заключението си, Федерална република Германия не е доказала причините, поради които предлаганото от Комисията като по-малко рестриктивна мярка предоставяне на разположение на клиентите на ориентацията относно цените на различните категории услуги, уредени в НОАІ, не би било достатъчно за постигане на посочената цел по подходящ начин. От това следва, че изискването за фиксиране на максимални тарифи не може да се счита за пропорционално спрямо тази цел.
- 96 От всички изложени по-горе съображения следва, че запазвайки задължителни тарифи за проектантските услуги на архитекти и инженери, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 1, параграф 2, буква ж) и параграф 3 от Директива 2006/123.
- 97 Предвид изложеното по-горе не е необходимо да се извършва преценка на разглежданата правна уредба с оглед на член 49 ДФЕС.

По съдебните разноски

- 98 По силата на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане Федерална република Германия да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати направените от нея съдебни разноски, както и тези на Комисията.
- 99 Съгласно член 140, параграф 1 от този правилник държавите членки, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Ето защо Унгария следва да понесе собствените си съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Запазвайки задължителни тарифи за проектантските услуги на архитекти и инженери, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 1, параграф 2, буква ж) и параграф 3 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар.
- 2) Осъжда Федерална република Германия да понесе собствените си съдебни разноски и да заплати съдебните разноски на Европейската комисия.
- 3) Унгария понася собствените си съдебни разноски.

Подписи