



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

4 päivänä heinäkuuta 2019\*

Jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättäminen – Palvelut sisämarkkinoilla – Direktiivi 2006/123/EY – 15 artikla – SEUT 49 artikla – Sijoittautumisvapaus – Arkkitehtien ja insinöörien suunnittelupalvelujen palkkiot – Vähimmäis- ja enimmäishinnat

Asiassa C-377/17,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 23.6.2017,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään W. Mölls, L. Malferrari ja H. Tserepa-Lacombe,

kantajana,

vastaan

**Saksan liittotasavalta**, asiamiehinään aluksi T. Henze ja D. Klebs, sittemmin Klebs,

vastaajana,

jota tukee

**Unkari**, asiamiehinään M. Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras, unionin tuomioistuimen presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa neljännen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit L. Bay Larsen, S. Rodin (esittelevä tuomari) ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.11.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.2.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

## tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut SEUT 49 artiklan sekä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan g alakohdan ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa pakolliset hinnat arkkitehdeille ja insinööreille.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

- 2 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 40 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt käsitteen ’yleistä etua koskevat pakottavat syyt’, joihin tämän direktiivin eräissä säännöksissä viitataan, perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään, ja käsite saattaa kehittyä edelleen. Käsite kattaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainakin seuraavat alat: – – palvelujen vastaanottajien suojeleminen, – – ympäristön ja kaupunkiympäristön suojeleminen kaavoitus mukaan luettuna, – – henkisen omaisuuden suojeleminen, kulttuuripolitiikan tavoitteet – –”

- 3 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.”

- 4 Mainitun direktiivin 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

– –

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

– –

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

- a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;
- b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;
- c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

--

5. Jäljempänä 39 artiklan 1 kohdassa säädettyssä keskinäisessä arviointikertomuksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava

- a) vaatimukset, jotka ne aikovat pitää voimassa sekä syyt, joiden perusteella ne arvioivat vaatimusten olevan 3 kohdan ehtojen mukaisia;
- b) vaatimukset, jotka on poistettu tai joita on lievennetty.

6. 28 päivästä joulukuuta 2006 alkaen jäsenvaltiot eivät saa asettaa 2 kohdassa tarkoitetun tyyppisiä uusia vaatimuksia, elleivät ne ole 3 kohdassa säädettyjen ehtojen mukaisia.

--”

### ***Saksan oikeus***

5 Arkkitehtien ja insinöörien veloittamista hinnoista säädetään arkkitehtien ja insinöörien palkkioista 10.7.2013 annetussa asetuksessa (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, jäljempänä HOAI; BGBl. I, s. 2276).

6 HOAI:n 1 §:n sanamuoto on seuraava:

”Tässä asetuksessa säädetään arkkitehtien ja insinöörien (toimeksisaajat), joiden kotipaikka on Saksassa, peruspalveluista suoritettavien palkkioiden laskemisesta siltä osin kuin peruspalvelut kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan ja niitä tarjotaan Saksan alueella.”

7 HOAI:n 3 §:n sanamuoto on seuraava:

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

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

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

4. Palvelun kustannustehokkuus on aina otettava huomioon.”

8 HOAI:n 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

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

3. Tässä asetuksessa säädettyjä vähimmäishintoja voidaan poikkeustapauksissa alentaa kirjallisella sopimuksella.
4. Tässä asetuksessa säädettyt enimmäishinnat voidaan ylittää ainoastaan luonteeltaan poikkeuksellisten tai poikkeuksellisen kauan kestävien peruspalvelujen osalta kirjallisella sopimuksella. Tässä tapauksessa jätetään huomiotta olosuhteet, jotka ovat jo osaltaan vaikuttaneet palkkioluokan määrittämiseen tai luokitteluun vähimmäis- ja enimmäishintojen puitteissa.”
- 9 HOAI:n 2–4 osa, jotka on mainittu kyseisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa, sisältävät yksityiskohtaisia säännöksiä kaavoitukseen, kohdesuunnitteluun ja erityissuunnitteluun sovellettavista vähimmäis- ja enimmäishinnoista. Näistä säännöksistä eräissä sallitaan vähimmäishintojen alentaminen poikkeustapauksissa mainitun asetuksen 7 §:n 3 momentin mukaisesti.
- 10 HOAI:n 44 §:n 7 momentissa säädetään seuraavaa:  
”Mikäli suunnittelutyön määrä maa- ja vesirakennustöissä, joissa pituussuuntainen laajeneminen on merkittävää ja jotka suoritetaan vastaavissa rakentamisolosuhteissa, on laskettuihin palkkioihin nähden suhteettoman suuri, sovelletaan 7 §:n 3 momenttia.”
- 11 HOAI:n 52 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:  
”Mikäli kantavien rakenteiden suunnittelutyön määrä maa- ja vesirakennustöissä, joissa pituussuuntainen laajeneminen on merkittävää ja jotka suoritetaan vastaavissa rakentamisolosuhteissa, on laskettuihin palkkioihin nähden suhteettoman suuri, sovelletaan 7 §:n 3 momenttia.”
- 12 HOAI:n 56 §:n 6 momentti kuuluu seuraavasti:  
”Mikäli teknisten laitteistojen suunnittelutyön määrä maa- ja vesirakennustöissä, joissa pituussuuntainen laajeneminen on merkittävää ja jotka suoritetaan vastaavissa rakentamisolosuhteissa, on laskettuihin palkkioihin nähden suhteettoman suuri, sovelletaan 7 §:n 3 momenttia.”

### **Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely**

- 13 Sen jälkeen kun komissio oli arvioinut direktiivissä 2006/123 asetettujen velvoitteiden noudattamista, se järjesti tiettyjen jäsenvaltioiden kanssa kahdenkeskisiä tapaamisia, jotka koskivat muun muassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä pakollisia hintoja. Komissio käynnisti tässä yhteydessä EU Pilot -menettelyn, jossa Saksan liittotasavalta esitti kantansa 10.3.2015 perustellakseen HOAI:n säännöksiä arkkitehtien ja insinöörien veloittamista hinnoista.
- 14 Komissio kiinnitti 18.6.2015 päivätyllä virallisella huomautuksella Saksan viranomaisten huomion siihen, että HOAI:n hintasäännöksillä saatettiin rikkoa direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan g alakohtaa ja 3 kohtaa sekä SEUT 49 artiklaa.
- 15 Saksan liittotasavalta kiisti 22.9.2015 päivätyssä kirjeessä siihen kohdistetut väitteet. Se väitti, ettei HOAI:lla rajoiteta sijoittautumisvapautta ja että vaikka näin olisikin, tämäntyyppinen mahdollinen rajoitus olisi oikeutettu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä. Se totesi myös, että kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä säänneltiin ainoastaan täysin jäsenvaltion sisäisiä tilanteita, joita ei olisi voitu tarkastella direktiivin 2006/123 eikä SEUT 49 artiklan nojalla.
- 16 Komissio antoi 25.2.2016 perustellun lausunnon, jossa se toisti virallisessa huomautuksessa esittämänsä väitteet. Se kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon vastaanottamisesta. Saksan liittotasavalta vastasi 13.5.2016 mainittuun lausuntoon ja pitäytyi väitteissään.

- 17 Koska komissio katsoi, ettei Saksan liittotasavalta ollut korjannut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, josta sitä moitittiin, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.
- 18 Unionin tuomioistuimen presidentin 7.11.2017 antamalla päätöksellä Unkari hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan Saksan liittotasavallan vaatimuksia.

## Kanne

### *Asianosaisten ja väliintulijan lausumat*

- 19 Ensinnäkin komissio väittää, että HOAI sisältää SEUT 49 artiklassa ja direktiivissä 2006/123 taatun sijoittautumisvapauden rajoituksen. Se katsoo, että kyseinen lainsäädäntö, jossa otetaan käyttöön arkkitehtien ja insinöörien tarjoamille palveluille vähimmäis- ja enimmäishintojen järjestelmä, on esteenä muista jäsenvaltioista peräisin olevien uusien palveluntarjoajien pääsyyllä Saksan markkinoille. Se väittää tältä osin, että HOAI:lla rajoitetaan näiden palveluntarjoajien mahdollisuuksia, joiden on vaikeampi saada asiakaskuntaa Saksan markkinoilla, tarjota jo Saksaan sijoittautuneiden palveluntarjoajien tarjoamia vastaavia palveluja säädettyä pakollista hintaa alhaisempaan hintaan taikka laadukkaampia palveluja säädetyn enimmäishinnan ylittävään hintaan.
- 20 Kyseinen toimielin katsoo, että arkkitehtien ja insinöörien Saksassa tarjoamien palvelujen suurella määrällä ei ole vaikutusta kyseessä oleviin sijoittautumisvapauden rajoituksiin. Se väittää tässä yhteydessä, ettei direktiivin 2006/123 15 artiklassa viitata markkinatilanteeseen ja että yhteisöjen tuomioistuin katsoi 5.12.2006 antamassaan tuomiossa Cipolla ym. (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758), että asianajajien vähimmäispalkkioiden vahvistaminen merkitsi palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta, vaikka kyseisille markkinoille oli luonteenomaista se, että asianajajia on erittäin huomattava määrä.
- 21 Se väittää lisäksi, että vaikka HOAI koskee arkkitehti- ja insinööripalvelujen tarjoamisen yksityiskohtaisia menettelysääntöjä, sen vaikutukset haittaavat markkinoille pääsyä sellaisenaan.
- 22 Komissio päättelee lisäksi direktiivin 2006/123 2 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, että direktiiviä sovelletaan myös täysin jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin.
- 23 Toiseksi komissio katsoo, ettei HOAI:hin sisältyviä sijoittautumisvapauden rajoituksia voida oikeuttaa Saksan liittotasavallan mainitsemilla yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä.
- 24 Komissio katsoo ensinnäkin, ettei palvelujen korkean tason ylläpitämisellä voida käsiteltävässä asiassa perustella kyseessä olevaa rajoitusta. 5.12.2006 annetusta tuomiosta Cipolla ym. (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758) ei voida päätellä, että unionin tuomioistuimen mukaan kaikki vähimmäishinnat vahvistava lainsäädäntö olisi lainmukaista, kun markkinoille on luonteenomaista kyseessä olevien palvelujen tarjoajien huomattava määrä. Saksan liittotasavallan on esitettävä näyttö siitä, että hinnoilla voidaan varmistaa kyseisten palvelujen laatu.
- 25 Komissio katsoo erityisesti, että kyseisen jäsenvaltion olisi pitänyt osoittaa, että vähimmäishinnoista luopuminen johtaisi sellaisen hintatason vahvistamiseen kyseisille palveluille, joka saattaa aiheuttaa epävarmuutta palvelujen laadusta. Eurostatin tiedoista käy ilmi, että Saksan arkkitehtipalvelujen bruttomääräinen käyttöaste on huomattavasti korkeampi kuin muissa jäsenvaltioissa, vaikkei mitään viitteitä ole siitä, että muissa jäsenvaltioissa tarjottujen palvelujen laatu olisi heikompi alhaisempien hintamarginaalien vuoksi. Komissio väittää lisäksi, että HOAI:lla ylitetään se, mikä on välttämätöntä halutun tavoitteen saavuttamiseksi, koska palveluntarjoajilla, jotka haluavat tarjota palvelujaan vähimmäishintoja alhaisempaan hintaan, ei ole mahdollisuutta osoittaa, että ne täyttävät kaikki kansallisessa lainsäädännössä edellytetyt vaatimukset.

- 26 Komissio huomauttaa, että HOAI:ssa säädetyn mahdollisuuden, joka koskee sopimuksen tekemistä rakentamiskustannuksista sekä vähimmäishintoja alhaisempien palkkioiden vahvistamista palvelujen laatua heikentämättä, toistuva käyttö horjuttaa Saksan liittotasavallan väitteitä.
- 27 Toiseksi komissio ei hyväksy väitettä, jonka mukaan tavoite suojella kuluttajia poistamalla kuluttajien ja palveluntarjoajien välinen tiedon epäsymmetria saavutetaan palvelujen korkealla laadulla, joka puolestaan taataan vähimmäishintojen vahvistamisella. Komission mukaan tämä väite perustuu virheelliseen olettamaan, jonka mukaan tällaisilla hinnoilla taataan tarjottujen palvelujen laatu.
- 28 Komissio huomauttaa lisäksi, että direktiivin 2006/123 22 artiklassa veloitetaan palveluntarjoajat ilmoittamaan palvelujen vastaanottajille palvelun hinta tai tämän hinnan laskentamenetelmä. Kansalliset viranomaiset voivat määrätä, että tietoja markkinoilla yleisesti käytetyistä hinnoista julkaistaan viitteinä markkinakäytännöstä. Komissio huomauttaa lisäksi, ettei Saksan liittotasavalta ole selittänyt, miksi tiedot eivät ole epäsymmetrisiä konsultointipalvelujen osalta, joihin ei sovelleta HOAI:ssa säädettyjä pakollisia hintoja.
- 29 Kyseinen toimielin katsoo, että kyseisen jäsenvaltion esiin tuomilla tutkimuksilla ei voida osoittaa, että palvelujen hinnat ja laatu korreloisivat keskenään. Se toteaa myös, että syyt, joiden vuoksi vähimmäishintojen väitetty kannustava vaikutus johtaisi Saksan liittotasavallan yleisellä tasolla kuvaamiin seurauksiin, eivät käy ilmi mainitun jäsenvaltion esittämistä selityksistä. Komissio katsoo, että 5.11.2015 päivätyssä Euroopan insinööriliittojen neuvoston kirjeessä viitataan mainitun neuvoston 26.9.2015 päivätyyn lausuntoon, jossa kuvataan myönteisesti järjestelmiä, joilla varmistetaan yhdenmukainen, ennakoitavissa oleva ja avoin korvaus tietyyppisistä palveluista, ilman että siinä kuitenkaan määrätään pakottavasti näille palveluille vahvistetuista hinnoista. Komission näkemyksen mukaan mainitusta lausunnosta ilmenee, että HOAI:ssa säädettyjä toimenpiteitä vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voidaan saavuttaa halutut tavoitteet. Se katsoo, että odotetun laatutason saavuttamiseksi olisi otettava käyttöön HOAI:ssa säädettyihin toimenpiteisiin nähden vaihtoehtoisia toimenpiteitä, kuten ammatillista pätevyyttä ja ammatillista vastuuta koskevia sääntöjä.
- 30 Komissio väittää vielä, että tavoitteet, jotka koskevat palveluyritysten säilyttämisen ja jatkuvuuden sekä palveluntarjoajien tulojen varmistamista, ovat luonteeltaan puhtaasti taloudellisia eivätkä yleisen edun mukaisia pakottavia syitä.
- 31 Kolmanneksi komissio katsoo, että – toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää – HOAI:ssa säädetyt hintasäännöt eivät sovellu kuluttajansuojatavoitteen saavuttamiseen, koska kuluttajat eivät saa niiden nojalla tietää, ovatko ehdotetut hinnat asianmukaisia, ja koska ne eivät mahdollista sitä, että kuluttajat voisivat tarkistaa sovelletut hinnat HOAI:ssa säädetystä hintataulukosta huolimatta. Kyseisen toimielimien mukaan on niin, että vaikka kuluttajien on kyseisen hintataulukon nojalla mahdollista helpommin erottaa heille ehdotetut eri palvelut toisistaan ja vaikka kyseisestä taulukosta voi mahdollisesti olla hyötyä palvelujen luokittelumiseksi niiden merkittävyyden perusteella, sillä ei kuitenkaan voida perustella velvollisuutta soveltaa tämän alajaottelun perusteella vahvistettuja vähimmäis- ja enimmäishintoja.
- 32 Neljänneksi komissio toteaa, että HOAI:n 7 §:n 3 ja 4 momentti, joissa sallitaan tietty joustavuus pakollisten hintojen soveltamisessa, on suunniteltu poikkeukseksi, jota Saksan tuomioistuimet tulkitsevat tiukasti. Enimmäishinnoista on siis mahdollista poiketa kirjallisella sopimuksella ainoastaan silloin, kun on kyse poikkeuksellisista tai poikkeuksellisen kauan kestävästä peruspalveluista.
- 33 Komissio väittää myös, että HOAI:n 7 §:n 3 momentin nojalla tietyissä tapauksissa, jotka liittyvät insinöörien eivätkä arkkitehtien tarjoamiin palveluihin, sallitaan poikkeaminen vähimmäishinnoista.
- 34 Komission mukaan Saksan tuomioistuimet tulkitsevat tiukasti myös vähimmäishintoja koskevia poikkeuksia. Komissio viittaa Bundesgerichtshofin (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa) oikeuskäytäntöön ja väittää, ettei palveluntarjoaja voi siirtää toiminnan järjeistämisen kautta

yrityksessään syntyneitä kustannussäästöä asiakkailleen, jos tämä johtaa vähimmäishintoja alhaisempaan hintaan. Komissio väittää erityisesti Bundesgerichtshofin 22.5.1997 antamasta tuomiosta ilmenevän, että silloinkin, kun on kyse arkkitehdin tai insinöörin sellaiseen tarjoukseen perustuvasta pitkäkestoisesta yhteistyöstä, jossa määrätään vähimmäishintoja alhaisemmista hinnoista, kyseessä on HOAI:n rikkominen, koska jokaista sopimusta on tarkasteltava erikseen. Komissio päätelee, ettei Saksan järjestelmä ole riittävän joustava, jotta sitä voitaisiin pitää unionin oikeuden mukaisena.

- 35 Komissio väittää lisäksi yhtäältä, ettei Saksan liittotasavalta ole perustellut sitä, miten enimmäishinnoilla olisi tarkoitus edistää tietojen epäsymmetrian poistamista kuluttajien ja palveluntarjoajien väliltä tarjottujen palvelujen laadun osalta. Kyseinen toimielin toteaa toisaalta, että tavoite suojella asiakkaita kohtuuttomien palkkioiden määräämiseltä voidaan saavuttaa asettamalla asiakkaan saataville asianmukaista tietoa, jonka avulla hän voi arvioida sitä, millainen häneltä pyydetty hinta on suhteessa markkinoilla käytettyihin tavallisiin hintoihin. Tällainen toimenpide olisi vähemmän rajoittava HOAI:ssa säädettyyn hintajärjestelmään pohjautuvaan toimenpiteeseen nähden.
- 36 Saksan liittotasavalta väittää ensinnäkin, ettei HOAI:lla rikota SEUT 49 artiklaa eikä direktiiviä 2006/123, koska siinä yhtäältä säädetään palkkioiden vähimmäis- ja enimmäishinnoista ainoastaan kaavoituksen, kohdesuunnittelun ja muun erityissuunnittelun alan peruspalveluille, joiden osalta korkean laadun takaaminen vastaa yleisen edun mukaista tavoitetta, eikä konsultointipalveluille, joita koskevista palkkioista voidaan vapaasti neuvotella sopimuspuolten kesken.
- 37 HOAI:ssa säädetään toisaalta lukuisista poikkeuksista sen varmistamiseksi, että kussakin yksittäistapauksessa voidaan sopia asianmukaisista palkkioista, mikä kuvastaa kyseisen lainsäädännön suurta joustavuutta, joka mahdollistaa muista Euroopan unionin jäsenvaltioista peräisin olevien toimijoiden pääsyn Saksan markkinoille tehokkaan kilpailun olosuhteissa.
- 38 Saksan liittotasavalta tukeutuu tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti 28.4.2009 annettuun tuomioon komissio vastaan Italia (C-518/06, EU:C:2009:270), jonka mukaan vähimmäis- ja enimmäishinnat eivät merkitse sijoittautumisvapauden eivätkä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta, kun niistä säätävälle säännöstölle on ominaista joustavuus, joka mahdollistaa hintojen tietynlaisen mukauttamisen suoritettujen palvelujen luonteen mukaan. Käsiteltävässä asiassa HOAI:ssa säädetään juurikin tällaisesta joustavuudesta sekä vähimmäis- että enimmäishintojen osalta.
- 39 Saksan liittotasavalta väittää lisäksi, että 15.11.2016 annetusta tuomiosta Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874) käy ilmi, että täysin jäsenvaltion sisäisiä tilanteita ei pidä tarkastella sijoittautumisvapauden eikä direktiivin 2006/123 perusteella, koska kumpaakaan näistä ei voida soveltaa tällaisiin tilanteisiin.
- 40 Lisäksi kyseinen jäsenvaltio katsoo, ettei komissio ole selittänyt sitä, miksi HOAI:ssa säädetyt vähimmäis- ja enimmäishinnat rajoittaisivat markkinoille pääsyä, eikä osoittanut sijoittautumisvapauden konkreettisten rajoitusten olemassaoloa. Komissio on viitannut ainoastaan ”mahdollisiin rajoituksiin” ja tyytynyt väittämään, että markkinatilanteella ”ei ole merkitystä”. Mainittu jäsenvaltio vetoaa tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kyseessä ei ole rajoitus silloin, kun toimenpiteen mahdolliset vaikutukset sijoittautumisvapaudteen ovat liian sattumanvaraisia ja liian välillisiä, sekä direktiivin 2006/123 johdanto-osan 69 perustelukappaleeseen, jonka sanamuodossa toistetaan pääosin kyseinen oikeuskäytäntö. Kyseinen jäsenvaltio katsoo näin ollen, että käsiteltävässä asiassa arvioitavana olevalla toimenpiteellä, joka ei edes koske markkinoille pääsyä, ei ole mitään konkreettisia vaikutuksia sijoittautumisvapaudteen ja ettei komissio ole esittänyt tällaisen vaikutuksen olemassaolosta näyttöä, joka sen tehtävänä on esittää.
- 41 Saksan liittotasavalta viittaa tämän jälkeen arkkitehtien ja insinöörien ammatillisilta järjestöiltä peräisin oleviin asiakirjoihin, joista sen mukaan ilmenee, ettei HOAI:lla estetä pääsyä Saksan markkinoille eikä loukata vapautta sijoittautua kyseisen jäsenvaltion alueelle.

- 42 Toiseksi Saksan liittotasavalta väittää toissijaisesti, että HOAI:ssa säädetty hintajärjestelmä on perusteltu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, joita ovat suunnittelupalvelujen laadun takaaminen, kuluttajansuoja, rakennusten turvallisuus, rakennuskulttuurin säilyttäminen ja ekologinen rakentaminen. Kyseisen jäsenvaltion mukaan HOAI:n pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa arkkitehti- ja insinööripalvelujen korkea laatu.
- 43 Saksan liittotasavalta korostaa, että laadukas suunnittelupalvelu on kuluttajansuojaa koskevan tavoitteen mukainen kahdessa suhteessa eli siltä osin kuin sillä varmistetaan rakennusten turvallisuus ja siltä osin kuin sillä pyritään välttämään virheet rakennustöiden toteuttamisessa, jolloin töiden toteuttaminen on näin myös nopeampaa ja edullisempaa. Mainittu jäsenvaltio lisää, että sekä rakennuttajien ammatilliset järjestöt että kuluttajansuojajärjestöt tukevat vähimmäishintojen vahvistamista.
- 44 Saksan liittotasavalta kiistää komission väitteen, jossa komissio katsoo, ettei kyseessä oleva sijoittautumisvapauden rajoitus ole oikeutettu. Se väittää muun muassa, että pieniin ja keskisuuriin yrityksiin perustuvan markkinarakenteen säilyttäminen on toivottava tavoite, koska sillä voidaan varmistaa palveluntarjoajien huomattava määrä ja edistää ”parempaan laatuun” perustuvaa kilpailua. Kyseinen jäsenvaltio toteaa, että Saksassa toimivien yritysten rakenne voi huomauttavasti vääristää komission toteamusta bruttomääräisestä käyttöasteesta Saksassa. Se lisää, että Bundesgerichtshof totesi vuonna 2014 lainvastaiseksi vuosina 2009–2014 voimassa olleen mahdollisuuden tehdä rakentamiskustannuksia koskeva sopimus.
- 45 Kolmanneksi Saksan liittotasavalta katsoo, että vähimmäishintojen vahvistaminen on omiaan varmistamaan palvelujen korkean laadun takaamista koskevan tavoitteen. Se muistuttaa tältä osin, että yhteisöjen tuomioistuin periaatteessa myönsi 5.12.2006 antamassaan tuomiossa Cipolla ym. (C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758) palvelusuoritusten vähimmäishinnan käyttöönoton ja palvelujen laadun säilyttämisen välisen yhteyden olemassaolon markkinoilla, joille on ominaista palveluntarjoajien ja palvelujen vastaanottajien välisen tiedon merkittävä epäsymmetria sekä palveluntarjoajien huomattava määrä, ja näin on siitä huolimatta, että yhteisöjen tuomioistuin jätti kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi todeta tämän yhteyden olemassaolo ja merkittävyys pääasiassa. Yhteisöjen tuomioistuin myönsi sitä paitsi jäsenvaltioilla olevan harkintavaltaa vastaavissa tilanteissa, joten jäsenvaltioiden ei voida edellyttää osoittavan kotimaan markkinoilla tarjottavan palvelun laadun ja hinnan välistä syy-yhteyttä ehdottoman edellytyksen merkityksessä. Mainittu jäsenvaltio täsmentää, että se tukeutui HOAI:n antaessaan yksityiskohtaisiin tutkimuksiin vähimmäis- ja enimmäishintojen vahvistamisesta sekä niiden vaikutuksesta, vaikka sen ei edellytetty tekevän niin.
- 46 Saksan liittotasavallan mukaan vähimmäis- ja enimmäishinnat ovat asianmukaisia halutun laatuavoitteen saavuttamiseksi, koska hinnan ja laadun välillä on yhteys, sillä erittäin pätevän henkilöstön huomattava työmäärä vaikuttaa hintaan, joka nousee tämän johdosta. Jos hinta on tietyn tason alapuolella, voidaan olettaa, että tällaiseen hintaan päästään vain huonompilaatuisilla palveluilla.
- 47 Saksan liittotasavalta toteaa tältä osin, että Saksan suunnittelupalvelujen markkinoilla on olemassa vaara ”haitallisista valinnoista”. Koska kuluttajilla ei ole riittävästi tietoa eivätkä he pysty havaitsemaan laatueroja, he valitsevat järjestelmällisesti edullisimman tarjouksen, joten kilpailu perustuu enää ainoastaan hintoihin. Kun otetaan huomioon tämä palveluntarjoajien ja kuluttajien välinen tiedon epäsymmetria yhdistettynä palveluntarjoajien huomattavaan määrään markkinoilla, kilpailukyvyyn säilyttäminen ja voittojen tekeminen olisi käytännössä mahdollista enää vain heikompilaatuisia palveluja tarjoamalla, mikä johtaisi ”moraalikattoon” tai ”haitallisiin valintoihin”.
- 48 Mainitun jäsenvaltion mukaan sen johdosta, että vähimmäishinnat vahvistetaan laissa, hinnan merkitys kilpailutekijänä vähenee, mikä mahdollistaa tällaisen palvelujen laadun heikkenemisen estämisen.



- 49 Saksan liittotasavalta väittää vielä, että HOAI:ssa säädettyjen vähimmäishintojen vahvistamisella ei ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä sille esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä vähemmän rajoittavaa toimenpidettä ole olemassa, sillä HOAI:ssa otetaan huomioon asianomaisten palvelujen luonne, veloitetaan käyttämään tällaisia hintoja ainoastaan suunnittelupalveluille sekä säädetään sen soveltamista koskevista lukuisista poikkeuksista.
- 50 Komission ehdottamat vaihtoehtoiset toimenpiteet eivät Saksan liittotasavallan mukaan sovellu korvaamaan pakollisia hintoja. Ammattiin pääsyä koskevilla säännöillä varmistetaan siis ainoastaan, että ammattikunnan jäsenillä on vaadittava pätevyys, kun taas pakollisten hintojen järjestelmällä voidaan varmistaa laadukkaiden palvelujen tarjoaminen. Yhtäältä on nimittäin niin, että HOAI:n soveltamisalaan kuuluvan ammattitoiminnan aloittamista ei ole rajoitettu Saksassa, joten kaikki henkilöt voivat lähtökohtaisesti harjoittaa tällaista toimintaa, kunhan he noudattavat kyseistä lainsäädäntöä. Toisaalta asianomaisiin ammatteihin pääsyä sääntelevän lainsäädännön mahdollinen käyttöönotto merkitsisi vakavampaa sijoittautumisvapauden rajoitusta kuin mitä HOAI:sta seuraa.
- 51 Saksan liittotasavalta katsoo lisäksi, että vastuuta ja ammattiin liittyvää pakollista vastuuvakuutusta koskevien sääntöjen säätämisen käsittävä vaihtoehto ei myöskään ole vakuuttava. HOAI:n palkkiosääntöjen tarkoituksena on nimittäin taata ennaltaehkäisevästi palvelujen korkea laatu, kun taas vastuu- ja vakuutuslainsäädännöt, joita sovelletaan vasta vahingon tapahduttua, eivät ole luonteeltaan sellaisia, että niillä voidaan suojella yleisiä etuja, kuten rakennusten turvallisuutta, rakennuskulttuuria tai ekologiaa.
- 52 Komission ehdottamalla vaihtoehdolla, joka käsittää ammatin harjoittamiseen liittyvien sääntöjen antamisen, voitaisiin saavuttaa ainoastaan tuotettujen palvelujen vähimmäislaatu eikä riidanalaisella lainsäädännöllä tavoiteltua korkeaa laatua. Halutun laatuavoitteen saavuttamiseksi olisi nimittäin joko veloitettava kaikki asianomaiset palveluntarjoajat liittymään ammatillisiin järjestöihin, jotka vastaavat tuotettujen palvelujen laadun valvonnasta, tai suljettava pois markkinoilta ne palveluntarjoajat, jotka eivät ole tällaisten järjestöjen jäseniä.
- 53 Lopuksi Saksan liittotasavalta kiistää vaihtoehdon, joka käsittää markkinoilla yleisesti käytettyjä hintoja koskevien tietojen julkaisemisen viitteenä markkinakäytännöstä. Kyseinen jäsenvaltio katsoo, ettei tällainen julkaiseminen ratkaisisi tiedon epäsymmetrian ongelmaa vaan se voisi lisätä entisestään hintojen laskun haitallista kierrettä.
- 54 Saksan liittotasavalta väittää neljänneksi, etteivät enimmäishinnat muodosta estettä sijoittautumisvapaudelle ja että ne ovat joka tapauksessa perusteltuja kuluttajien suojaamiseksi, sillä kuluttajat välttyvät niiden ansiosta ylisuurista palkkioista aiheutuvalta kohtuuttomalta rasitteelta. Lisäksi ne ovat omiaan mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 55 Unkari, joka väliintulijana tukee Saksan liittotasavallan vaatimuksia, yhtyy pääosin viimeksi mainitun jäsenvaltion väitteisiin.

### ***Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta***

- 56 Ensin on tarkasteltava kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä direktiivin 2006/123 15 artiklan nojalla ennen kuin tarvittaessa siirrytään tarkastelemaan tätä lainsäädäntöä SEUT 49 artiklan määräysten nojalla.
- 57 Aluksi on hylättävä Saksan hallituksen väite, jonka mukaan direktiivin 2006/123 15 artiklaa ei voida soveltaa täysin jäsenvaltioiden sisäisiin tilanteisiin eli tilanteisiin, joissa tosiseikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle.

- 58 Unionin tuomioistuin on jo nimittäin todennut, että palvelujentarjoajien sijoittautumisvapautta koskevia direktiivin 2006/123 III luvun säännöksiä on tulkittava siten, että niitä sovelletaan myös tilanteeseen, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle (tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 110 kohta).
- 59 Seuraavaksi on muistutettava, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kaltaisia vaatimuksia, ja varmistettava, että nämä vaatimukset ovat tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset.
- 60 Mainitun direktiivin 15 artiklan 2 kohdan g alakohta koskee vaatimuksia, jotka edellyttävät palveluntarjoajan noudattavan vähimmäis- ja/tai enimmäishintoja toiminnan harjoittamisessa.
- 61 Mainitun 15 artiklan 5 ja 6 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai tarvittaessa asettaa saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten tyyppisiä vaatimuksia, kunhan ne ovat kyseisen säännöksen 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaisia (ks. vastaavasti tuomio 16.6.2015, Rina Services ym., C-593/13, EU:C:2015:399, 33 kohta).
- 62 Mainitut ehdot koskevat ensinnäkin kyseisten vaatimusten syrjimättömyyttä, eli vaatimukset eivät voi olla suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen; toiseksi niiden välttämättömyyttä, eli vaatimusten on oltava perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin; ja kolmanneksi niiden oikeasuhteisuutta, eli mainittujen vaatimusten on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.
- 63 Direktiivin 2006/123 15 artiklassa pyritään tältä osin sovittamaan yhteen jäsenvaltioiden sääntelyvalta yhtäältä kyseisen artiklan nojalla arvioitavien vaatimusten osalta ja toisaalta sijoittautumisvapauden tehokkaan harjoittamisen osalta.
- 64 Tästä seuraa erityisesti, että vaikka jäsenvaltion, joka vetoaa yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn oikeuttaakseen mainitussa 15 artiklassa tarkoitettua vaatimusta, on tosin näytettävä toteen, että sen lainsäädäntö on tarpeellinen sillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, kyseisen todistustaakan osalta ei kuitenkaan voida mennä niin pitkälle, että tätä jäsenvaltiota vaadittaisiin näyttämään positiivisesti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 24.3.2011, komissio v. Espanja, C-400/08, EU:C:2011:172, 123 kohta ja tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym., C-333/14, EU:C:2015:845, 55 kohta). Tällainen vaatimus merkitsisi nimittäin käytännössä sitä, että asianomainen jäsenvaltio menettäisi sääntelyvaltansa kyseisellä alalla.
- 65 Tämä on sitäkin tärkeämpää, koska – kuten Saksan liittotasavalta huomauttaa – jäsenvaltion on voitava perustella ”arvioitavaa vaatimusta” yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä heti mainitun vaatimuksen käyttöönotosta lähtien ja siis lähtökohtaisesti niin, ettei sillä välttämättä ole empiiristä näyttöä tämän vaatimuksen tuloksesta verrattuna muiden toimenpiteiden tuloksiin.
- 66 HOAI:hin perustuvat vaatimukset kuuluvat käsiteltävässä asiassa direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan g alakohdan soveltamisalaan siltä osin kuin niillä vahvistetaan vähimmäis- ja enimmäishinnat arkkitehtien ja insinöörien tarjoamille suunnittelupalveluille.
- 67 Kyseessä olevien riidanalaisten hintojen on täten tässä säännöksessä tarkoitettuina vaatimuksina täytettävä kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa mainitut kolme ehtoa eli oltava syrjimättömiä, välttämättömiä ja oikeasuhteisia pakottavan yleisen edun toteuttamiseen nähden, jotta ne ovat kyseisen direktiivin tavoitteiden mukaisia (ks. vastaavasti tuomio 1.3.2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, 54 kohta).

- 68 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa säädetystä ensimmäisestä ehdosta on todettava, että tämän tuomion 66 kohdassa tarkoitettut vaatimukset eivät ole suoraan eivätkä välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen kyseisen säännöksen a alakohdassa tarkoitettulla tavalla, joten tämä ehto täyttyy.
- 69 Saksan liittotasavalta toteaa toisesta ehdosta, että vähimmäishinnoilla on tarkoitus saavuttaa suunnittelupalvelujen laadun, kuluttajansuojan, rakennusten turvallisuuden, rakennuskulttuurin säilyttämisen sekä ekologisen rakentamisen tavoite. Enimmäishinnoilla on puolestaan tarkoitus varmistaa kuluttajansuoja takaamalla vastaavien palveluiden palkkioiden avoimuus sekä estämällä kohtuuttomat hinnat.
- 70 Tältä osin on todettava, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt töiden laatua ja kuluttajansuojaa koskevat tavoitteet yleisen edun mukaisiksi pakottaviksi syiksi (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, 38 kohta; tuomio 8.9.2010, Stoß ym., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 74 kohta ja tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym., C-168/14, EU:C:2015:685, 74 kohta).
- 71 Rakennuskulttuurin säilyttämisen ja ekologisen rakentamisen tavoitteista on todettava, että ne voidaan yhdistää kulttuuriperinnön ja historiallisen perinnön säilyttämistä sekä ympäristönsuojelua koskeviin yleisempiin tavoitteisiin, jotka myös ovat yleisen edun mukaisia pakottavia syitä (ks. vastaavasti tuomio 26.2.1991, komissio v. Ranska, C-154/89, EU:C:1991:76, 17 kohta ja tuomio 14.12.2004, komissio v. Saksa, C-463/01, EU:C:2004:797, 75 kohta).
- 72 On lisäksi korostettava, että direktiivin 2006/123 johdanto-osan 40 perustelukappaleessa vahvistetaan, että palvelujen vastaanottajien suojeleminen, ympäristönsuojaus ja kulttuuripolitiikan tavoitteet ovat yleisen edun mukaisia pakottavia syitä.
- 73 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu kolmas ehto edellyttää kolmen seikan täyttymistä, eli vaatimus on omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, se ei ylitä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä kyseistä tavoitetta voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä.
- 74 Tältä osin jäsenvaltion, joka vetoaa – kuten Saksan liittotasavalta käsiteltävässä asiassa – yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn perustellakseen toteuttamaansa toimenpidettä, on esitettävä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea (ks. vastaavasti tuomio 23.1.2014, komissio v. Belgia, C-296/12, EU:C:2014:24, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 75 Tässä yhteydessä on aluksi korostettava, että siltä osin kuin rakennusten turvallisuutta, rakennuskulttuurin säilyttämistä ja ekologista rakentamista koskevien tavoitteiden noudattaminen liittyy suoraan suunnittelutöiden laatuun, on hyväksyttävä sekä se, että HOAI soveltuu näiden kolmen ensimmäisen tavoitteen saavuttamiseen, että se, että se on tarpeen tätä varten, mikäli osoitetaan, että se on tarpeellinen tämän laadun varmistamiseksi ja tähän soveltuva.
- 76 Saksan liittotasavalta väittää ensinnäkin siitä, että HOAI soveltuu tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen, että koska palvelun hinnan ja laadun välillä on yhteys, vähimmäishintojen vahvistamisella voidaan saavuttaa tuotettujen palvelujen korkean laadun varmistamista koskeva tavoite.
- 77 Lisäksi tällaisten hintojen vahvistaminen soveltuu myös kuluttajansuojatavoitteen saavuttamiseen, koska sillä poistetaan yhtäältä arkkitehtien ja insinöörien ja toisaalta kuluttajien välisen tiedon sellaisen epäsymmetrian seuraukset, joka voi johtaa siihen, että kilpailu perustuu pelkästään hintoihin ja että kuluttajat valitsevat palveluntarjoajansa vain näiden palvelujen hinnan perusteella.

- 78 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin todennut, ettei voida pitää ensi arviolta poissuljettuna, että vähimmäishinnan vahvistamisella on mahdollista välttyä siltä, että sellaisten markkinoiden, joille on luonteenomaista se, että palveluntarjoajia on erittäin huomattava määrä, kaltaisessa asiayhteydessä palveluntarjoajia kannustettaisiin kilpailuun, joka voi johtaa siihen, että palveluja tarjotaan alennushintaan, ja vaaraan siitä, että tarjottujen palvelujen laatu huononee (ks. vastaavasti tuomio 5.12.2006, Cipolla ym., C-94/04 ja C-202/04, EU:C:2006:758, 67 kohta).
- 79 Käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty sitä, että – kuten Saksan liittotasavalta väittää – rakennusalan suunnittelupalvelujen markkinoilla toimii kyseisessä jäsenvaltiossa erittäin huomattava määrä toimijoita.
- 80 Samoin on niin, ettei komissio ole tehokkaasti kiistänyt Saksan liittotasavallan väitettä, jonka mukaan näille markkinoille on luonteenomaista merkittävä tiedon epäsymmetria, joka johtuu siitä, että palveluntarjoajilla on teknisiä taitoja, joita suurimmalla osalla niiden asiakkaista ei ole, joten viimeksi mainituilla on vaikeuksia arvioida tarjottujen suunnittelupalvelujen laatua.
- 81 Tästä seuraa, että Saksan liittotasavalta on osoittanut riittävästi, että kun otetaan huomioon kyseessä olevien markkinoiden ja palvelujen erityispiirteet, voi olla olemassa vaara siitä, että kyseisessä jäsenvaltiossa toimivat rakennusalan suunnittelupalvelujen tarjoajat ryhtyisivät keskenään kilpailuun, joka voi johtaa palvelujen tarjoamiseen alennushintaan tai laadukkaita palveluja tarjoavien toimijoiden poissulkemiseen haitallisten valintojen seurauksena.
- 82 Tällaisessa tilanteessa vähimmäishinnoista määrääminen voi olla omiaan rajoittamaan tätä vaaraa, koska sillä estetään palvelujen tarjoaminen hinnoilla, jotka eivät ole pitkällä aikavälillä riittävät varmistamaan tällaisten palvelujen laatua.
- 83 Saksan liittotasavalta on lisäksi esittänyt erilaisia tutkimuksia sen näkemyksensä tueksi, jonka mukaan Saksan markkinoiden kaltaisilla markkinoilla, joille on ominaista huomattava määrä pieniä ja keskisuuria yrityksiä, suunnittelupalvelujen vähimmäishintojen vahvistaminen voi olla asianmukainen toimenpide palvelujen korkean laadun varmistamiseksi.
- 84 Komission väitteen perusteella, jonka mukaan hinta ei sellaisenaan ole viite palvelun laadusta, ei täten voida riittävästi sulkea pois Saksan liittotasavallan mainitsemaa vaaraa siitä, että tämän tuomion 79 ja 80 kohdassa mainittujen kahden tekijän yhdistyminen johtaa suunnittelualalla tarjottujen palvelujen laadun huononemiseen, eikä sillä voida riittävästi osoittaa, ettei tätä vaaraa voitaisi rajoittaa toimenpiteellä, jolla suljettaisiin pois palvelujen tarjoaminen liian alhaiseen hintaan.
- 85 Lisäksi on niin, että vaikka komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole osoittanut vähimmäishintojen poistamisen johtavan laadun heikkenemiseen, on korostettava, ettei – kuten tämän tuomion 64 ja 65 kohdasta ilmenee – kyseisen jäsenvaltion tarvitse esittää tällaista näyttöä vaan sen on ainoastaan osoitettava, että HOAI:lla voidaan edistää merkittävästi tavoiteltuja päämääriä, koska sillä rajoitetaan riskiä suunnittelupalvelujen laadun heikkenemisestä.
- 86 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa komission väitteellä, jonka mukaan arkkitehtipalvelujen bruttomääräinen käyttöaste Saksassa on huomattavasti korkeampi kuin muissa jäsenvaltioissa, sillä ei ole olemassa mitään viitteitä siitä, että muissa jäsenvaltioissa tarjottujen palvelujen laatu olisi heikompaa alhaisempien hintamarginaalien vuoksi.
- 87 Komission esittämästä taulukosta nimittäin käy ilmi arkkitehtipalvelujen bruttomääräinen käyttöaste jäsenvaltioissa vuonna 2014 ilman, että taulukossa eroteltaisiin toisistaan Saksan liittotasavallan osalta suunnittelupalvelut, joihin sovelletaan vähimmäishintoja, ja konsultointipalvelut, joihin ei sovelleta vähimmäishintoja. Tämä taulukko kuvastaa lisäksi markkinatilannetta vain yhden vuoden aikana, joten sen perusteella ei voida tehdä päätelmiä markkinoiden kehityksestä vähimmäishintojen käyttöönoton

jälkeen. Lopuksi on todettava, että – kuten Saksan liittotasavalta väittää – bruttomääräinen käyttöaste riippuu tietyistä tekijöistä, kuten yritysten rakenteesta, työvoiman hinnasta tai tuotantoketjun alkupään palvelujen käytöstä, eikä pelkästään asianomaisilla markkinoilla vallitsevasta kilpailupaineesta.

- 88 Tämän tuomion 75–87 kohdassa tehdyistä toteamuksista seuraa, että suunnittelupalvelujen vähimmäishinnoilla voidaan periaatteessa Saksan markkinoiden ominaispiirteiden valossa osaltaan varmistaa suunnittelupalvelujen korkea laatu ja näin ollen edistää Saksan liittotasavallan asettamien tavoitteiden saavuttamista.
- 89 On kuitenkin muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan asetetun tavoitteen toteutumisen vain, jos sillä tosiaan voidaan saavuttaa kyseinen tavoite johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, 55 kohta; tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym., C-168/14, EU:C:2015:685, 76 kohta ja määräys 30.6.2016, Sokoll-Seebacher ja Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, 27 kohta).
- 90 Komissio väittää käsiteltävässä asiassa lähinnä, ettei Saksan lainsäädännön tavoitteena ole varmistaa suunnittelupalvelujen korkeaa laatua johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, koska itse suunnittelupalvelujen toteuttamista ei ole Saksassa varattu säänneltyä toimintaa harjoittaville henkilöille, joten mitään takeita ei missään tapauksessa ole siitä, että suunnittelupalveluja toteuttavat palveluntarjoajat, jotka ovat osoittaneet ammatillisen soveltuvuutensa tähän toimintaan.
- 91 Saksan liittotasavalta nimittäin totesi tältä osin kirjelmässään, että koska suunnittelupalveluja ei ole varattu tietyille ammattilaisille, jotka ovat pakollisen valvonnan alaisia ammatillisten sääntöjen nojalla tai joita valvovat tällä tavoin alan ammattijärjestöt, arkkitehtien ja insinöörien lisäksi muilla palveluntarjoajilla, joihin ei sovelleta ammatillista sääntelyä, on oikeus tarjota tällaisia palveluja.
- 92 Se, että Saksassa suunnittelupalveluja voivat tarjota palveluntarjoajat, jotka eivät ole osoittaneet ammatillista soveltuvuuttaan kyseisten palvelujen tarjoamiseksi, kuvastaa Saksan lainsäädännön epäjohdonmukaisuutta vähimmäishinnoilla tavoitellun suunnittelupalvelujen korkean laadun säilyttämistä koskevan päämäärän kannalta. Tämän tuomion 88 kohdassa esitetystä toteamuksesta huolimatta on nimittäin todettava, etteivät tällaiset vähimmäishinnat ole omiaan tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi, jos – kuten unionin tuomioistuimelle esitetystä tiedoista ilmenee – palvelujen, joihin näitä hintoja sovelletaan, toteuttamiseen ei itsessään liity vähimmäistakuita, joilla voidaan varmistaa mainittujen palvelujen laatu.
- 93 Täten on todettava, ettei Saksan liittotasavalta ole onnistunut osoittamaan, että HOAI:ssa säädetyt vähimmäishinnat ovat omiaan takaamaan sen tavoitteen toteutumisen, joka koskee suunnittelupalvelujen korkean laadun sekä kuluttajansuojan varmistamista.
- 94 Enimmäishinnoista on sen sijaan todettava, että niillä voidaan Saksan liittotasavallan väittämän mukaisesti edistää kuluttajansuojaa lisäämällä palveluntarjoajien soveltamien hintojen avoimuutta ja estämällä viimeksi mainittuja perimästä kohtuuttomia palkkioita.
- 95 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 111 kohdassa, Saksan liittotasavalta ei ole kuitenkaan osoittanut sitä, mistä syystä se, että asiakkaiden saataville annetaan komission vähemmän rajoittavana toimenpiteenä ehdottamat hintaa koskevat suuntaviivat HOAI:ssa tarkoitettujen eri palveluluokkien osalta, ei riittäisi saavuttamaan mainittua tavoitetta riittävällä tavalla. Tästä seuraa, ettei enimmäishintojen vahvistamista koskevaa vaatimusta voida pitää oikeasuhteisena tähän tavoitteeseen nähden.
- 96 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan g alakohdan ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa pakolliset hinnat arkkitehtien ja insinöörien suunnittelupalveluille.

- 97 Edellä esitetyn perusteella kyseessä olevaa lainsäädäntöä ei ole tarpeen tarkastella SEUT 49 artiklan nojalla.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 98 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, Saksan liittotasavalta on veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.
- 99 Kyseisen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoita, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Unkari vastaa täten omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan g alakohdan ja 3 kohdan mukaisia veloitteitaan, koska se on pitänyt voimassa pakolliset hinnat arkkitehtien ja insinöörien suunnittelupalveluille.**
- 2) **Saksan liittotasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset