



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

4 juli 2019\*

„Niet-nakoming – Diensten op de interne markt – Richtlijn 2006/123/EG – Artikel 15 – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Honoraria van architecten en ingenieurs voor planningsdiensten – Minimum- en maximumtarieven”

In zaak C-377/17,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 23 juni 2017,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door W. Mölls, L. Malferrari en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

**Bondsrepubliek Duitsland**, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Henze en D. Klebs, vervolgens door D. Klebs, als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door:

**Hongarije**, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M. M. Tátrai als gemachtigden,

interveniënt,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Vierde kamer, L. Bay Larsen, S. Rodin (rapporteur) en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 november 2018,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 februari 2019,

\* Procestaal: Duits.

het navolgende

### Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door verplichte honoraria te handhaven voor architecten en ingenieurs, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 49 VWEU en artikel 15, lid 1, lid 2, onder g), en lid 3, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 2 In overweging 40 van richtlijn 2006/123 staat het volgende te lezen:

„Het begrip ‚dwingende redenen van algemeen belang’, waarnaar in een aantal bepalingen van deze richtlijn wordt verwezen, is gaandeweg door het Hof van Justitie ontwikkeld in zijn rechtspraak betreffende de artikelen 43 en 49 van het Verdrag, en kan zich nog verder ontwikkelen. Dit begrip, zoals dit is erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, omvat ten minste de volgende gronden: [...] bescherming van afnemers van diensten, [...] bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening, [...] la bescherming van intellectuele eigendom; culturele beleidsdoelen [...].”

- 3 Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.”

- 4 Artikel 15 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

[...]

- g) vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...]

5. In het in artikel 39, lid 1, bedoelde verslag over de wederzijdse beoordeling vermelden de lidstaten:

a) de eisen die zij willen handhaven en de redenen waarom deze eisen volgens hen voldoen aan de voorwaarden van lid 3;

b) de eisen die zijn ingetrokken of versoepeld.

6. Uiterlijk op 28 december 2006 stellen de lidstaten geen nieuwe eisen van een in lid 2 bedoeld type, tenzij deze aan de voorwaarden van lid 3 voldoen.

[...]”

### ***Duits recht***

5 De honoraria van architecten en ingenieurs worden geregeld door de Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (honorariumregeling voor architecten en ingenieurs) van 10 juli 2013 (BGBl. I, blz. 2276; hierna: „HOAI”).

6 § 1 HOAI luidt als volgt:

„Onderhavige regeling regelt de berekening van de honoraria voor de basisdiensten van in Duitsland gevestigde architecten en ingenieurs (gemachtigden), voor zover die basisdiensten onder deze regeling vallen en vanuit Duitsland worden verricht.”

7 § 3 HOAI bepaalt het volgende:

„1. De honoraria voor basisdiensten op het gebied van ruimtelijke ordening, projectplanning en gespecialiseerde planning zijn bindend geregeld in de delen 2 tot en met 4 van deze regeling. De honoraria voor adviesdiensten als bedoeld in bijlage 1 zijn niet bindend geregeld.

2. De basisdiensten, die over het algemeen noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van een opdracht, worden opgenomen in de prestatiespecificaties. De prestatiespecificaties zijn onderverdeeld in dienstfasen in overeenstemming met de bepalingen van de delen 2 tot en met 4.

3. De lijst met bijzondere diensten in deze regeling en in de prestatiespecificaties van de bijlagen erbij is niet uitputtend. Bijzondere diensten kunnen ook worden overeengekomen voor prestatiespecificaties en dienstfasen waartoe zij niet behoren, mits zij geen basisdiensten zijn. De honoraria voor bijzondere diensten kunnen vrij worden overeengekomen.

4. De economische aard van de dienst moet steeds in acht worden genomen.”

8 § 7 HOAI luidt:

„1. Het honorarium is gebaseerd op de schriftelijke overeenkomst die de overeenkomstsluitende partijen bij de opdrachtverlening hebben gesloten, rekening houdend met de in deze regeling vastgestelde minimum- en maximumbedragen.

2. Indien de vastgestelde in aanmerking komende kosten of oppervlakten buiten de in de honorariumtabellen van de HOAI vermelde tarieven vallen, kunnen de honoraria vrij worden overeengekomen.
3. De in de HOAI vastgestelde minimumbedragen kunnen in uitzonderlijke gevallen bij schriftelijke overeenkomst worden verlaagd.
4. De in de HOAI vastgestelde maximumbedragen mogen bij schriftelijke overeenkomst alleen worden overschreden in geval van uitzonderlijke basisdiensten of basisdiensten van buitengewoon lange duur. In dat geval wordt geen rekening gehouden met omstandigheden die reeds bepalend zijn geweest voor de indeling in de tariefcategorieën of voor de indeling in het kader van de minimum- en maximumbedragen.”
- 9 De delen 2 tot en met 4 van de HOAI, waarnaar in § 3, lid 1, HOAI wordt verwezen, bevatten gedetailleerde bepalingen met betrekking tot de minimum- en maximumbedragen voor ruimtelijke ordening, projectplanning en gespecialiseerde planning. Sommige van die bepalingen staan verlaging van de minimumprijzen toe in uitzonderlijke gevallen, in overeenstemming met § 7, lid 3, HOAI.
- 10 In § 44, lid 7, HOAI wordt het volgende bepaald:
- „Indien de planningskosten voor civieltechnische werken die een grote oppervlakte betreffen en onder gelijke bouwkundige omstandigheden worden gebouwd, niet in verhouding staan tot de berekende honoraria, dient § 7, lid 3, te worden toegepast.”
- 11 § 52, lid 5, HOAI luidt:
- „Indien de planningskosten van draagconstructies van civieltechnische werken die een grote oppervlakte betreffen en onder gelijke bouwkundige omstandigheden worden gebouwd, niet in verhouding staan tot de berekende honoraria, dient § 7, lid 3, te worden toegepast.”
- 12 § 56, lid 6, HOAI bepaalt:
- „Indien de planningskosten van de technische uitrusting voor civieltechnische werken die een grote oppervlakte betreffen en onder gelijke bouwkundige omstandigheden worden gebouwd, niet in verhouding staan tot de berekende honoraria, dient § 7, lid 3, te worden toegepast.”

### **Precontentieuze procedure**

- 13 Nadat de Commissie de naleving van de door richtlijn 2006/123 opgelegde verplichtingen had geëvalueerd, heeft zij bilaterale besprekingen met bepaalde lidstaten georganiseerd, waarbij het met name ging over de in de nationale wetgevingen bepaalde verplichte tarieven. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie een EU-pilot-procedure ingeleid, in het kader waarvan de Bondsrepubliek Duitsland op 10 maart 2015 standpunt heeft ingenomen om de bepalingen van de HOAI inzake de tarieven van architecten en ingenieurs te rechtvaardigen.
- 14 Bij aanmaningsbrief van 18 juni 2015 heeft de Commissie de aandacht van de Duitse autoriteiten erop gevestigd dat de bepalingen van de HOAI inzake tarieven mogelijk artikel 15, lid 1, lid 2, onder g), en lid 3, van richtlijn 2006/123 en artikel 49 VWEU schenden.
- 15 Bij brief van 22 september 2015 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de haar verweten grieven betwist. Zij heeft aangevoerd dat de HOAI de vrijheid van vestiging niet beperkte en dat, indien dit wel het geval was, een dergelijke beperking werd gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen

belang. Zij heeft tevens opgemerkt dat de betrokken nationale bepalingen slechts betrekking hadden op zuiver interne situaties, die niet konden worden beoordeeld uit het oogpunt van richtlijn 2006/123 en artikel 49 VWEU.

- 16 Op 25 februari 2016 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij de reeds in haar aanmaningsbrief vermelde argumenten herhaalde. Zij heeft de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst van dit advies de maatregelen te nemen die nodig waren om aan dit advies te voldoen. In antwoord op dit advies heeft die lidstaat op 13 mei 2016 laten weten dat hij bij zijn standpunt bleef.
- 17 Aangezien de Commissie van mening was dat de Bondsrepubliek Duitsland geen einde had gemaakt aan de verweten inbreuk, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.
- 18 Bij beslissing van de president van het Hof van 7 november 2017 is Hongarije toegelaten tot interventie aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland.

## **Beroep**

### *Argumenten van partijen*

- 19 De Commissie voert in de eerste plaats aan dat de HOAI een beperking inhoudt van de vrijheid van vestiging zoals gewaarborgd door artikel 49 VWEU en richtlijn 2006/123. Zij is van mening dat deze regeling, waarbij een stelsel van minimum- en maximumtarieven wordt ingesteld voor diensten van architecten en ingenieurs, de toegang tot de Duitse markt belemmert voor nieuwe aanbieders uit andere lidstaten. In dat verband betoogt zij dat de HOAI voor deze laatste – voor wie het moeilijker is om cliënten op de Duitse markt te werven – de mogelijkheden beperkt om soortgelijke diensten aan te bieden als die van de reeds in Duitsland gevestigde aanbieders tegen prijzen onder het verplichte minimumtarief, of om betere diensten aan te bieden tegen prijzen boven de vastgestelde maximumtarieven.
- 20 Die instelling is van mening dat het feit dat het aanbod aan diensten door architecten en ingenieurs in Duitsland ruim is, geen invloed heeft op het bestaan van de betrokken beperkingen van de vrijheid van vestiging. In dat verband voert zij aan dat artikel 15 van richtlijn 2006/123 niet naar de marktsituatie verwijst, en dat het Hof in zijn arrest van 5 december 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758), heeft geoordeeld dat de vaststelling van minimumhonoraria van advocaten een beperking vormde van de vrijheid van dienstverrichting, hoewel de markt werd gekenmerkt door de aanwezigheid van een zeer groot aantal advocaten.
- 21 Bovendien stelt zij dat de HOAI, aangezien die regeling betrekking heeft op de voorwaarden voor dienstverrichting door architecten en ingenieurs, door haar uitwerking de toegang tot de markt als dusdanig belemmert.
- 22 Daarenboven leidt de Commissie uit de bewoordingen van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123 af dat deze eveneens toepasselijk is op zuiver interne situaties.
- 23 In de tweede plaats is de Commissie van mening dat de beperkingen van de vrijheid van vestiging die voortvloeien uit de HOAI, niet kunnen worden gerechtvaardigd door de dwingende redenen van algemeen belang die de Bondsrepubliek Duitsland aanvoert.
- 24 Ten eerste kan volgens de Commissie de handhaving van een hoog niveau van diensten in casu de betrokken beperking niet rechtvaardigen. Uit het arrest van 5 december 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758), kan niet worden afgeleid dat het Hof heeft geoordeeld dat een regeling

tot vaststelling van minimumtarieven rechtmatig is wanneer de markt wordt gekenmerkt door een groot aantal aanbieders van de betrokken diensten. De Bondsrepubliek Duitsland moest het bewijs leveren dat de tarieven van dien aard waren dat ze de kwaliteit van deze diensten waarborgden.

- 25 In het bijzonder is de Commissie van mening dat die lidstaat had moeten aantonen dat het opgeven van de minimumtarieven zou leiden tot het vaststellen van een prijsniveau voor die diensten dat onzekerheid kon doen ontstaan over de kwaliteit ervan. Uit gegevens van Eurostat leidt zij af dat het bruto-exploitatiepercentage bij diensten van architecten in Duitsland beduidend hoger is dan in andere lidstaten, terwijl er geen enkele aanwijzing is dat de kwaliteit van de in andere lidstaten verrichte diensten lager zou zijn door de toepassing van lagere marges. Daarenboven betoogt de Commissie dat de HOAI verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken, aangezien de dienstverrichters die hun diensten willen aanbieden tegen een lagere prijs dan de minimumtarieven, niet de mogelijkheid hebben om aan te tonen dat zij voldoen aan alle vereisten van de nationale regeling.
- 26 De Commissie merkt op dat de argumentatie van de Bondsrepubliek Duitsland wordt ondermijnd doordat regelmatig gebruik wordt gemaakt van de door HOAI geboden mogelijkheid om een overeenkomst te sluiten over de bouwkosten en om honoraria af te spreken die lager liggen dan de minimumtarieven, zonder dat een vermindering van de kwaliteit van de diensten te betreuren valt.
- 27 Ten tweede betwist de Commissie de argumentatie dat het doel van consumentenbescherming door uitsluiting van informatie-asymmetrie tussen consumenten en dienstverrichters zou worden bereikt door het kwalitatief hoge niveau van de diensten, dat op zijn beurt wordt gewaarborgd door de oplegging van minimumtarieven. Volgens de Commissie is deze argumentatie gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat dergelijke tarieven de kwaliteit van de verrichte diensten waarborgen.
- 28 Bovendien merkt de Commissie op dat artikel 22 van richtlijn 2006/123 de dienstverrichters verplicht om de afnemers te informeren over de prijs van een dienst of de manier waarop die prijs wordt berekend. De nationale autoriteiten zouden kunnen voorzien in de verspreiding van informatie over de gangbare prijzen als indicatie van de marktpraktijk. Daarenboven merkt zij op dat de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft verklaard waarom er geen sprake was van informatie-asymmetrie in het geval van adviesdiensten, die niet onderworpen zijn aan de verplichte tarieven van de HOAI.
- 29 De Commissie is van mening dat aan de hand van de door die lidstaat aangehaalde studies niet kan worden aangetoond dat er een verband bestaat tussen de prijs van de diensten en de kwaliteit ervan. Zij merkt ook op dat de redenen waarom het gestelde stimulerende effect van de minimumtarieven zou leiden tot de door de Bondsrepubliek Duitsland in algemene termen beschreven gevolgen, niet blijken uit de door die lidstaat verstrekte uitleg. Volgens de Commissie verwijst de brief van de Europese Raad van Kamers van ingenieurs van 5 november 2015 naar de verklaring van die Raad van 26 september 2015, waarin de systemen die een uniforme, voorspelbare en transparante vergoeding waarborgen voor bepaalde soorten diensten positief worden beschreven, zonder dat de daarvoor vastgestelde tarieven evenwel bindend worden voorgeschreven. Uit die verklaring blijkt dat minder beperkende maatregelen dan die van de HOAI het mogelijk maken om de beoogde doelen te bereiken. Om het verwachte kwaliteitsniveau te bereiken, moeten andere maatregelen worden vastgesteld dan die waarin de HOAI voorziet, zoals regels inzake beroepskwalificaties en beroepsaansprakelijkheid.
- 30 Ten derde betoogt de Commissie dat de doelstellingen – het voortbestaan en de continuïteit van dienstverrichtende bedrijven en het inkomen van dienstverrichters waarborgen – zuiver economisch van aard zijn en geen dwingende redenen van algemeen belang uitmaken.
- 31 In de derde plaats is de Commissie van mening dat, anders dan de Bondsrepubliek Duitsland aanvoert, met de door de HOAI vastgestelde tariefregelingen de doelstelling van consumentenbescherming niet kan worden verwezenlijkt, aangezien zij hun geen informatie verstrekken over de geschiktheid van de voorgestelde prijzen, noch hen in staat stellen om de toegepaste bedragen te controleren, ondanks het

- bij de HOAI vastgestelde tarievenoverzicht. Ofschoon dit tarievenoverzicht de consumenten in staat stelt om de verschillende diensten die hun worden aangeboden gemakkelijker te onderscheiden, en mogelijk nuttig kan zijn om de diensten te klasseren volgens hun belangrijkheid, biedt dit tarievenoverzicht als dusdanig geen rechtvaardiging voor de verplichting om gebruik te maken van de op basis van die onderverdeling vastgestelde minimum- en maximumtarieven.
- 32 In de vierde plaats merkt de Commissie op dat § 7, leden 3 en 4, HOAI, die een zekere flexibiliteit bij de toepassing van de verplichte tarieven mogelijk maakt, een uitzondering is, die door de Duitse rechterlijke instanties restrictief wordt uitgelegd. Aldus kan – bij schriftelijke overeenkomst – van het maximumtarief slechts worden afgeweken in geval van uitzonderlijke basisdiensten of basisdiensten van buitengewoon lange duur.
- 33 Zij voert eveneens aan dat krachtens § 7, lid 3, HOAI uitzonderingen op de minimumtarieven slechts mogelijk is in bijzondere gevallen, die betrekking hebben op diensten die worden verricht door ingenieurs en niet door architecten.
- 34 Volgens de Commissie worden de uitzonderingen op de minimumtarieven eveneens restrictief uitgelegd door de Duitse rechterlijke instanties. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) stelt zij dat een aanbieder zijn klanten niet kan laten meeprofiteren van de kostenbesparingen die hij door rationalisatie in zijn onderneming realiseert als dit leidt tot vaststelling van een prijs die lager is dan de minimumtarieven. Wat meer bepaald het arrest van het Bundesgerichtshof van 22 mei 1997 betreft, betoogt de Commissie dat daaruit volgt dat ook het geval van een duurzame samenwerking die is gebaseerd op een aanbod van een architect of een ingenieur, waarbij tarieven onder de minimumtarieven worden gehanteerd, een inbreuk vormt op de HOAI, aangezien iedere overeenkomst afzonderlijk in aanmerking moet worden genomen. De Commissie komt tot de slotsom dat het Duitse systeem niet voldoende flexibel is om in overeenstemming met het Unierecht te worden beschouwd.
- 35 De Commissie stelt voorts dat de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft uiteengezet waarom ervan wordt uitgegaan dat de maximumtarieven bijdragen aan het wegwerken van de tussen consumenten en dienstverrichters bestaande informatie-asymmetrieën met betrekking tot de kwaliteit van de verrichte diensten. Tevens komt deze instelling tot de conclusie dat het doel om de klanten te beschermen tegen buitensporige honoraria kan worden bereikt door hun relevante informatie ter beschikking te stellen, op basis waarvan zij kunnen nagaan hoe de hun aangerekende prijs zich verhoudt tot de gebruikelijke marktprijzen. Een dergelijke maatregel zou minder beperkend zijn dan de maatregel die voortvloeit uit het tariefstelsel van de HOAI.
- 36 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt in de eerste plaats dat de HOAI noch artikel 49 VWEU, noch richtlijn 2006/123 schendt, aangezien zij slechts minimum- en maximumtarieven op het gebied van honoraria vastlegt voor basisdiensten inzake de planning van oppervlakten, gebouwen en andere gespecialiseerde planning, waarvoor de waarborg van een hoge kwaliteitsstandaard beantwoordt aan een doel van algemeen belang, en niet voor adviesdiensten, waarvoor de honoraria vrij kunnen worden bepaald tussen partijen.
- 37 Tevens voorziet de HOAI in een groot aantal uitzonderingen teneinde te waarborgen dat in elk concreet geval correcte honoraria kunnen worden afgesproken. Daaruit blijkt dat deze regeling erg flexibel is en marktdeelnemers uit andere lidstaten in staat stelt onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging tot de Duitse markt toe te treden.
- 38 In dat verband steunt de Bondsrepubliek Duitsland op de rechtspraak van het Hof, met name het arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270), volgens hetwelk minimum- en maximumtarieven geen beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten vormen wanneer de regeling waarin deze tarieven worden bepaald, wordt gekenmerkt door een

flexibiliteit die een zekere aanpassing van de tarieven mogelijk maakt naargelang van de aard van de verrichte diensten. In casu voorziet de HOAI wel degelijk in een dergelijke flexibiliteit, zowel voor de minimumtarieven als voor de maximumtarieven.

- 39 Bovendien voert zij aan dat uit het arrest van 15 november 2016, *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874), blijkt dat zuiver interne situaties niet mogen worden beoordeeld tegen de achtergrond van de vrijheid van vestiging en richtlijn 2006/123, aangezien geen van beide op dergelijke situaties van toepassing zijn.
- 40 Daarenboven is die lidstaat van mening dat de Commissie niet heeft uiteengezet waarom de toegang tot de markt zou worden beperkt door de minimum- en maximumtarieven van de HOAI, en evenmin heeft aangetoond dat er concrete beperkingen van de vrijheid van vestiging bestaan. Zij heeft enkel verwezen naar „mogelijke beperkingen”, en louter gesteld dat de marktsituatie „niet van belang” is. Duitsland voert in verband hiermee echter de rechtspraak van het Hof aan volgens welke er geen sprake is van een beperking wanneer de mogelijke gevolgen van een maatregel voor de vrijheid van vestiging te onzeker en te indirect zijn, alsook overweging 69 van richtlijn 2006/123, waarvan de bewoordingen in wezen herinneren aan die rechtspraak. Bijgevolg heeft in casu de te beoordelen maatregel, die zelfs geen betrekking heeft op de toegang tot de markt, geen enkel concreet gevolg voor de vrijheid van vestiging, en heeft de Commissie het door haar verschuldigde bewijs van het bestaan van een dergelijk gevolg niet geleverd.
- 41 De Bondsrepubliek Duitsland verwijst vervolgens naar documenten van de beroepsorganisaties van architecten en ingenieurs, waaruit blijkt dat de HOAI de toegang tot de Duitse markt niet belemmert en de vrijheid van vestiging op het grondgebied van die lidstaat niet beperkt.
- 42 In de tweede plaats voert de Bondsrepubliek Duitsland subsidiair aan dat het tariefsysteem van de HOAI wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, met name het waarborgen van de kwaliteit van de planningsdiensten, de consumentenbescherming, de architecturale veiligheid, de instandhouding van de architecturale cultuur en de ecologische bouwwijze. Volgens deze lidstaat is het belangrijkste doel van de HOAI een hoge kwaliteitsstandaard te waarborgen voor de diensten van architecten en ingenieurs.
- 43 De Bondsrepubliek Duitsland benadrukt dat een kwaliteitsvolle planningsdienst in twee opzichten beantwoordt aan het doel van consumentenbescherming. Een dergelijke dienst waarborgt de veiligheid van gebouwen en beoogt fouten te voorkomen bij de uitvoering van de bouwwerkzaamheden, die daarenboven daardoor ook sneller en goedkoper zou zijn. De vaststelling van minimumtarieven wordt ondersteund door zowel de beroepsorganisaties van opdrachtgevers als door de consumentenverenigingen.
- 44 De Bondsrepubliek Duitsland betwist het betoog van de Commissie dat de betrokken beperking van de vrijheid van vestiging niet gerechtvaardigd is. Zij voert met name aan dat de bewaring van een marktstructuur die is gebaseerd op kleine en middelgrote ondernemingen een nastrevenswaardig doel is, aangezien daarmee het bestaan wordt gegarandeerd van een groot aantal dienstverrichters en wordt bijgedragen aan een mededinging die is gebaseerd op een „betere kwaliteit”. De vaststelling van de Commissie met betrekking tot het bruto-exploitatiepercentage in Duitsland kan aanzienlijk worden scheefgetrokken door de structuur van op dat grondgebied actieve ondernemingen. Bovendien werd de mogelijkheid om een overeenkomst te sluiten over de bouwkosten, die bestond tussen 2009 en 2014, door het Bundesgerichtshof onrechtmatig verklaard in 2014.
- 45 In de derde plaats is de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat de vaststelling van minimumtarieven geschikt is om een hoog kwaliteitsniveau van de diensten te waarborgen. In dat verband herinnert zij eraan dat in het arrest van 5 december 2006, *Cipolla e.a.* (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758), het Hof principieel heeft erkend dat er – op een markt die werd gekenmerkt door een sterke informatie-asymmetrie tussen dienstverrichters en dienstafnemers alsook door de aanwezigheid van



een groot aantal dienstverrichters – een verband bestond tussen de invoering van een minimumtarief voor diensten en het op peil houden van de kwaliteit van deze diensten, ook al had het het aan de nationale rechter overgelaten om het bestaan en de relevantie van die band in het hoofdgeding vast te stellen. Het Hof heeft overigens erkend dat de lidstaten in vergelijkbare situaties een beoordelingsmarge hebben, zodat niet kan worden verlangd dat zij een causaliteitsverband – in de zin van een *conditio sine qua non* – aantonen tussen de kwaliteit en de prijs van een dienst op de nationale markt. Die lidstaat merkt op dat hij zich, zelfs zonder dat sprake is van een vereiste in die zin, in het kader van de goedkeuring van de HOAI heeft gebaseerd op gedetailleerde studies over de vaststelling van minimum- en maximumtarieven en de gevolgen daarvan.

- 46 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland zijn de minimum- en maximumtarieven geschikt om het beoogde kwaliteitsdoel te bereiken, aangezien er een verband bestaat tussen de prijs en de kwaliteit. Een grote werklast die door hooggekwalificeerd personeel wordt uitgevoerd, heeft immers gevolgen voor de prijs, die hoger wordt. Wanneer de prijs onder een bepaald niveau duikt, kan worden verondersteld dat deze prijs slechts mogelijk is door diensten van een lager kwaliteitsniveau te verrichten.
- 47 In dat verband wijst zij op het bestaan van een risico van „averechtse selectie” op de Duitse markt van planningsdiensten. Aangezien de consumenten onvoldoende zijn geïnformeerd en niet in staat zijn kwaliteitsverschillen te onderkennen, zouden zij stevast kiezen voor het gunstigste aanbod, zodat de concurrentie louter nog op de prijs zou zijn gebaseerd. Gelet op deze informatie-asymmetrie tussen dienstverrichters en consumenten, in combinatie met een groot aantal dienstverrichters op de markt, zou het praktisch alleen nog mogelijk zijn om concurrerend te blijven en winst te maken door diensten van mindere kwaliteit aan te bieden, wat zou uitmonden in een situatie van „moreel risico” of „averechtse selectie”.
- 48 Die lidstaat is van mening dat, wanneer minimumtarieven wettelijk worden vastgelegd, het belang van de prijs als concurrentiefactor wordt beperkt, waardoor een dergelijke achteruitgang van de kwaliteit van de diensten kan worden voorkomen.
- 49 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt nog dat de vaststelling van minimumtarieven in de HOAI niet verder gaat dan nodig is om de vermelde doelen te bereiken, en dat er geen minder beperkende maatregelen bestaan, aangezien de HOAI rekening houdt met de aard van de betrokken diensten, dergelijke tarieven slechts toepast op planningsdiensten en voorziet in een groot aantal uitzonderingen op de toepassing ervan.
- 50 De door de Commissie voorgestelde alternatieve maatregelen zijn niet geschikt om de verplichte tarieven te vervangen. Zo zouden regels inzake de toegang tot het beroep alleen waarborgen dat de leden van een beroepsgroep beschikken over de vereiste kwalificatie, terwijl een systeem van verplichte tarieven het mogelijk zou maken kwaliteitsvolle diensten te garanderen. De toegang tot beroepsactiviteiten die onder de HOAI vallen, is in Duitsland immers niet beperkt, zodat in beginsel eenieder dergelijke activiteiten kan uitoefenen voor zover deze regeling in acht wordt genomen. Daarnaast zou de invoering van eventuele regels betreffende de toegang tot de betrokken beroepen de vrijheid van vestiging veel meer beperken dan de HOAI.
- 51 Bovendien is de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat het alternatief, dat bestaat in de vaststelling van aansprakelijkheidsregels en voorschriften inzake verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering, evenmin overtuigend is. De in de HOAI opgenomen regels inzake de honoraria worden immers verondersteld op preventieve wijze een hoog niveau van diensten te verzekeren, terwijl de aansprakelijkheids- en verzekeringsregels, die slechts toepassing vinden wanneer zich schade heeft voorgedaan, uit hun aard ongeschikt zijn om algemene belangen, zoals de veiligheid van bouwwerken, de architecturale cultuur of de ecologie, te beschermen.

- 52 Het door de Commissie voorgestelde alternatief om regels voor de beroepsuitoefening te bepalen, maakt het slechts mogelijk een minimale kwaliteit van de uitgevoerde diensten te bereiken, en niet de door de litigieuze regeling beoogde hoge kwaliteitsstandaard. Om de beoogde kwaliteitsdoelstelling te bereiken, zouden immers alle betrokken dienstverrichters moeten worden verplicht om lid te worden van beroepsorganisaties die toezicht moeten houden op de kwaliteit van de verrichte diensten, of zouden de dienstverrichters die geen lid zijn van dergelijke organisaties, van de markt moeten worden uitgesloten.
- 53 Tot slot betwist de Bondsrepubliek Duitsland het alternatief dat bestaat in de verspreiding van informatie over de gebruikelijke prijzen als een indicatie van de marktpraktijk. Een dergelijke verspreiding zou het probleem van de informatie-asymmetrie niet oplossen en de „spiraal” van steeds lagere prijzen zelfs nog kunnen versterken.
- 54 In de vierde plaats stelt de Bondsrepubliek Duitsland dat de maximumtarieven geen belemmering vormen van de vrijheid van vestiging, en dat zij in ieder geval worden gerechtvaardigd door de consumentenbescherming, doordat zij ervoor zorgen dat de consumenten geen overdreven zware last moeten dragen als gevolg van buitensporige honoraria. Bovendien zouden de maximumtarieven geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.
- 55 Hongarije, dat intervenueert aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland, is het in wezen eens met het betoog van deze lidstaat.

### ***Beoordeling door het Hof***

- 56 Eerst dient de betrokken nationale regeling te worden onderzocht uit het oogpunt van artikel 15 van richtlijn 2006/123; daarna wordt ze in voorkomend geval getoetst aan artikel 49 VWEU.
- 57 Om te beginnen dient het argument van de Duitse regering te worden afgewezen dat artikel 15 van richtlijn 2006/123 niet van toepassing is op zuiver interne situaties, met andere woorden op situaties waarin de feiten zich binnen één lidstaat afspelen.
- 58 Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, aldus moeten worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 110).
- 59 Vervolgens dient in herinnering te worden gebracht dat de lidstaten volgens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123 moeten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 daarvan bedoelde eisen worden gesteld, en erop moeten toezien dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden.
- 60 Artikel 15, lid 2, onder g), van die richtlijn betreft de eisen die de uitoefening van een activiteit afhankelijk stellen van de naleving van minimum- en/of maximumtarieven door de dienstverrichter.
- 61 Uit de leden 5 en 6 van dat artikel 15 volgt dat de lidstaten eisen van het in lid 2 daarvan bedoelde type mogen handhaven of eventueel invoeren, mits zij beantwoorden aan de in lid 3 ervan bedoelde voorwaarden (zie in die zin arrest van 16 juni 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, punt 33).
- 62 Die voorwaarden betreffen, ten eerste, het niet-discriminerende karakter van de betrokken eisen, die geen direct of indirect onderscheid mogen maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, naar de plaats van hun statutaire zetel, ten tweede, de noodzakelijkheid ervan, dat wil zeggen dat de eisen gerechtvaardigd moeten zijn door een dwingende reden van algemeen belang, en, ten derde, de

evenredigheid ervan, die inhoudt dat de eisen geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder mogen gaan dan nodig is om dat doel te bereiken, en dat dit doel niet met andere, minder beperkende maatregelen mag kunnen worden bereikt.

- 63 In die zin beoogt artikel 15 van richtlijn 2006/123 de regelgevende bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de eisen die op grond van dit artikel moeten worden beoordeeld, te verzoenen met de daadwerkelijke uitoefening van de vrijheid van vestiging.
- 64 In het bijzonder volgt daaruit dat het weliswaar de taak is van de lidstaat die zich ter rechtvaardiging van een eis in de zin van dat artikel 15 op een dwingende reden van algemeen belang beroept, om aan te tonen dat zijn regeling passend en noodzakelijk is ter bereiking van de nagestreefde rechtmatige doelstelling, maar deze bewijslast niet zo zwaar kan zijn dat deze lidstaat positief moet aantonen dat met geen enkele andere voorstelbare maatregel die doelstelling onder dezelfde omstandigheden kan worden verwezenlijkt (zie in die zin arresten van 28 april 2009, Commissie/Italië, C-518/06, EU:C:2009:270, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 24 maart 2011, Commissie/Spanje, C-400/08, EU:C:2011:172, punt 123, en 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 55). Een dergelijke eis zou de betrokken lidstaat de facto beroven van zijn reglementaire bevoegdheid op het betrokken gebied.
- 65 Dat geldt des te meer omdat, zoals de Bondrepubliek Duitsland opmerkt, een lidstaat in staat moet zijn om een „te beoordelen eis” te rechtvaardigen door een dwingende reden van algemeen belang vanaf de invoering van deze eis, en dus per definitie zonder noodzakelijkerwijs te beschikken over empirische bewijzen van het daarmee bereikte resultaat in vergelijking met dat van andere maatregelen.
- 66 In casu vallen de uit de HOAI voortvloeiende eisen onder artikel 15, lid 2, onder g), van richtlijn 2006/123 aangezien daarbij de minimum- en maximumtarieven voor door architecten en ingenieurs verrichte planningsdiensten worden vastgesteld.
- 67 Om aan de door die richtlijn gestelde doelstellingen te beantwoorden, moeten de aan de orde zijnde litigieuze tarieven, als eisen in de zin van voornoemde bepaling, bijgevolg voldoen aan de drie in artikel 15, lid 3, van die richtlijn opgesomde voorwaarden, te weten niet-discriminerend zijn, noodzakelijk zijn, en evenredig zijn aan de verwezenlijking van een dwingende reden van algemeen belang (zie in die zin arrest van 1 maart 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punt 54).
- 68 Met betrekking tot de eerste voorwaarde van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 dient te worden vastgesteld dat de in punt 66 van het onderhavige arrest bedoelde eisen geen direct of indirect onderscheid maken naar de nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel, in de zin van die bepaling, onder a), zodat aan deze voorwaarde is voldaan.
- 69 Met betrekking tot de tweede voorwaarde wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat de minimumtarieven beogen voor planningsdiensten een kwaliteitsdoelstelling te bereiken, alsook een doelstelling van consumentenbescherming, veiligheid van bouwwerken, instandhouding van de architecturale cultuur en ecologische bouwwijze. De maximumtarieven beogen de consumenten te beschermen door transparantie van de honoraria voor de betrokken diensten te verzekeren en door buitensporige tarieven te verhinderen.
- 70 In dat verband dient te worden vastgesteld dat de doelstellingen inzake de kwaliteit van de werken en de consumentenbescherming door het Hof zijn erkend als dwingende redenen van algemeen belang (zie in die zin arresten van 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, punt 38; 8 september 2010, Stoß e.a., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, EU:C:2010:504, punt 74, en 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, punt 74).

- 71 De doelstellingen van instandhouding van de architecturale cultuur en ecologische bouwwijze kunnen in verband worden gebracht met de meer algemene doelstellingen van instandhouding van het cultureel en historisch erfgoed, alsook van milieubescherming, die eveneens dwingende redenen van algemeen belang zijn (zie in die zin arresten van 26 februari 1991, Commissie/Frankrijk, C-154/89, EU:C:1991:76, punt 17, en 14 december 2004, Commissie/Duitsland, C-463/01, EU:C:2004:797, punt 75).
- 72 Overigens dient te worden benadrukt dat overweging 40 van richtlijn 2006/123 bevestigt dat de bescherming van afnemers van diensten, de bescherming van het milieu, en culturele beleidsdoelen dwingende redenen van algemeen belang vormen.
- 73 De derde voorwaarde van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 veronderstelt dat voldaan is aan drie aspecten, namelijk dat de eis de verwezenlijking van het beoogde doel kan garanderen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, alsook dat dit doel niet kan worden bereikt met een minder beperkende maatregel.
- 74 Daarbij moet een lidstaat die, zoals de Bondsrepubliek Duitsland in casu, een dwingende reden van algemeen belang inroept om een door hem genomen maatregel te rechtvaardigen, specifiek bewijs leveren ter onderbouwing van zijn betoog (zie in die zin arrest van 23 januari 2014, Commissie/België, C-296/12, EU:C:2014:24, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 75 In dit verband dient om te beginnen te worden benadrukt dat, aangezien de verwezenlijking van de doelstellingen van veiligheid van bouwwerken, instandhouding van de architecturale cultuur en ecologische bouwwijze rechtstreeks verband houdt met de kwaliteit van de planningswerken, zowel de geschiktheid van de HOAI om die eerste drie doelstellingen te verwezenlijken als haar noodzakelijkheid om deze te bereiken, moet worden erkend indien vast komt te staan dat zij geschikt en noodzakelijk is om deze kwaliteit te waarborgen.
- 76 Wat betreft ten eerste de geschiktheid van de HOAI om de nagestreefde doelen te bereiken, voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat, wegens het verband tussen de prijs van een dienst en de kwaliteit ervan, de vaststelling van minimumtarieven geschikt is om het doel te bereiken dat erin bestaat een hoog kwaliteitsniveau van de verrichte diensten te waarborgen.
- 77 Bovendien is de vaststelling van dergelijke tarieven volgens die lidstaat eveneens geschikt om de doelstelling van consumentenbescherming te bereiken, aangezien de gevolgen van de informatie-asymmetrie tussen architecten en ingenieurs enerzijds en consumenten anderzijds erdoor worden gecompenseerd. Die informatie-asymmetrie kan ertoe leiden dat de concurrentie louter op de prijs is gebaseerd en dat de consumenten hun dienstverrichters louter selecteren op basis van de prijs van hun diensten.
- 78 In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat niet bij voorbaat valt uit te sluiten dat met de vaststelling van een minimumtarief kan worden voorkomen dat dienstverrichters in een context van een markt die wordt gekenmerkt door een zeer groot aantal dienstverrichters, worden gestimuleerd om te concurreren door middel van het aanbieden van diensten onder de prijs, met het risico dat de kwaliteit van de verrichte diensten achteruitgaat (zie in die zin arrest van 5 december 2006, Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758, punt 67).
- 79 In casu wordt niet betwist dat, zoals de Bondsrepubliek Duitsland stelt, een zeer groot aantal marktdeelnemers actief is op de markt van planningsdiensten op het gebied van bouwwerken in deze lidstaat.

- 80 Ook de bewering van de Bondsrepubliek Duitsland dat die markt wordt gekenmerkt door een grote informatie-asymmetrie, welke verband houdt met het feit dat de dienstverrichters beschikken over technische vaardigheden die de meerderheid van hun klanten niet bezitten zodat deze laatsten de kwaliteit van de aangeboden planningsdiensten moeilijk kunnen beoordelen, wordt door de Commissie niet zinnig betwist.
- 81 Hieruit volgt dat de Bondsrepubliek Duitsland genoegzaam heeft aangetoond dat, gelet op de bijzonderheden van de betrokken markt en diensten, er een risico kan bestaan dat de in deze lidstaat actieve verrichters van planningsdiensten op het gebied van bouwwerken, elkaar op zodanige wijze beconcurreren dat mogelijk diensten onder de prijs worden aangeboden, en marktdeelnemers die kwaliteitsdiensten aanbieden zelfs worden uitgeschakeld door averechtse selectie.
- 82 Tegen een dergelijke achtergrond kan de oplegging van minimumtarieven ertoe bijdragen dat risico te beperken, door te verhinderen dat diensten worden aangeboden tegen prijzen die op lange termijn onvoldoende zijn om de kwaliteit ervan te verzekeren.
- 83 De Bondsrepubliek Duitsland heeft daarenboven meerdere studies overgelegd die haar standpunt onderbouwen dat in een markt zoals de Duitse, die wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine en middelgrote ondernemingen, de vaststelling van minimumtarieven voor planningsdiensten een geschikte maatregel kan vormen om een hoog kwaliteitsniveau van die diensten te garanderen.
- 84 In die omstandigheden kan het argument van de Commissie dat de prijs als zodanig geen aanwijzing voor de kwaliteit van de dienst vormt, niet volstaan om het door de Bondsrepubliek Duitsland aangehaalde risico uit te sluiten dat het samengaan van de twee in de punten 79 en 80 van het onderhavige arrest vermelde factoren leidt tot een achteruitgang van de kwaliteit van de planningsdiensten, en evenmin om aan te tonen dat dit risico niet kan worden beperkt door een maatregel die uitsluit dat diensten tegen te lage prijzen worden aangeboden.
- 85 Waar de Commissie aan de Bondsrepubliek Duitsland verwijt dat zij niet heeft aangetoond dat een afschaffing van de minimumtarieven zou resulteren in een vermindering van de kwaliteit, dient bovendien te worden benadrukt dat, zoals voortvloeit uit de punten 64 en 65 van het onderhavige arrest, die lidstaat geen dergelijk bewijs hoeft te leveren, maar slechts dient aan te tonen dat de HOAI op significante wijze kan bijdragen aan de nagestreefde doelen door het risico van achteruitgang van de kwaliteit van de planningsdiensten te beperken.
- 86 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument van de Commissie dat het bruto-exploitatiepercentage voor architectendiensten in Duitsland duidelijk hoger is dan in andere lidstaten, terwijl er geen enkele aanwijzing is dat de kwaliteit van de in andere lidstaten verrichte diensten lager zou zijn door de toepassing van lagere marges.
- 87 De door de Commissie overgelegde tabel toont immers het bruto-exploitatiepercentage voor architectendiensten in de lidstaten in het jaar 2014, zonder dat er met betrekking tot de Bondsrepubliek Duitsland evenwel een onderscheid wordt gemaakt tussen de planningsdiensten, die onder het minimumtarief vallen, en de adviesdiensten, die daar niet onder vallen. Deze tabel vormt daarenboven een weergave van de marktsituatie tijdens één enkel jaar, zodat er geen conclusie uit kan worden getrokken ter zake van de ontwikkeling van de markt na de invoering van de minimumtarieven. Tot slot dient te worden opgemerkt dat het bruto-exploitatiepercentage, zoals de Bondsrepubliek Duitsland stelt, afhankelijk is van een zeker aantal factoren, zoals de structuur van de ondernemingen, de arbeidskosten, of het gebruik van upstreamdiensten, en niet alleen van de concurrentiedruk op de betrokken markt.

- 88 Uit de vaststellingen in de punten 75 tot en met 87 van het onderhavige arrest volgt dat het bestaan van minimumtarieven voor planningsdiensten wegens de kenmerken van de Duitse markt in beginsel kan bijdragen tot het waarborgen van een hoog kwaliteitsniveau van de planningsdiensten en, bijgevolg, tot het verwezenlijken van de door de Bondsrepubliek Duitsland beoogde doelen.
- 89 Er zij evenwel aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een nationale wettelijke regeling slechts geschikt is om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen wanneer de verwezenlijking van het doel waarlijk coherent en systematisch wordt nagestreefd (zie in die zin arresten van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punt 55, en 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, punt 76, en beschikking van 30 juni 2016, Sokoll-Seebacher en Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, punt 27).
- 90 In casu betoogt de Commissie in wezen dat de Duitse regeling het doel om een hoog kwaliteitsniveau van planningsdiensten te waarborgen, niet coherent en systematisch nastreeft, aangezien het verrichten zelf van planningsdiensten in Duitsland niet is voorbehouden aan personen die een gereguleerde activiteit uitoefenen, zodat er hoe dan ook geen enkele waarborg bestaat dat de planningsdiensten worden verleend door dienstverrichters die hun beroepsbekwaamheid ter zake hebben aangetoond.
- 91 In verband daarmee heeft de Bondsrepubliek Duitsland in haar stukken immers aangegeven dat de planningsdiensten niet waren voorbehouden aan bepaalde beroepsgroepen die zijn onderworpen aan verplicht toezicht krachtens beroepswetgeving of door de kamer van ambachten, en dat andere dienstverrichters dan architecten en ingenieurs, die niet onder beroepsregelgeving vallen, dergelijke diensten mochten verrichten.
- 92 De omstandigheid dat planningsdiensten in Duitsland kunnen worden aangeboden door dienstverrichters die hun beroepsbekwaamheid ter zake niet hebben aangetoond, wijst op een incoherentie in de Duitse regelgeving uit het oogpunt van het met de minimumtarieven nagestreefde doel om een hoog kwaliteitsniveau van de planningsdiensten te handhaven. Ondanks de vaststelling in punt 88 van het onderhavige arrest moet immers worden geconstateerd dat dergelijke minimumtarieven niet geschikt zijn om een dergelijk doel te bereiken indien, zoals uit de aan het Hof overgelegde stukken naar voren komt, de verrichting van de eronder vallende diensten niet zelf vergezeld gaat van minimumgaranties die de kwaliteit van die diensten kunnen waarborgen.
- 93 Derhalve dient te worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft kunnen aantonen dat de in de HOAI vastgelegde minimumtarieven geschikt zijn om de verwezenlijking te waarborgen van het doel een hoog kwaliteitsniveau van de planningsdiensten te verzekeren en de consumentenbescherming te garanderen.
- 94 Daarentegen kunnen de maximumtarieven, zoals de Bondsrepubliek Duitsland stelt, bijdragen aan de consumentenbescherming door de transparantie van de door de dienstverrichters toegepaste tarieven te verhogen en door te verhinderen dat deze laatsten buitensporige honoraria toepassen.
- 95 Zoals de advocaat-generaal in punt 111 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de Bondsrepubliek Duitsland evenwel niet aangetoond waarom het verstrekken aan de klanten van prijsrichtsnoeren voor de verschillende categorieën diensten waarop de HOAI betrekking heeft, wat door de Commissie wordt voorgesteld als een minder beperkende maatregel, niet zou volstaan om naar behoren aan die doelstelling te voldoen. Hieruit volgt dat de eis tot vaststelling van maximumtarieven niet kan worden beschouwd als evenredig aan die doelstelling.
- 96 Uit een en ander blijkt dat de Bondsrepubliek Duitsland, door verplichte honoraria voor planningsdiensten van architecten en ingenieurs te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 15, lid 1, lid 2, onder g), en lid 3, van richtlijn 2006/123.

- 97 Gelet op het voorgaande hoeft de betrokken regeling niet te worden onderzocht uit het oogpunt van artikel 49 VWEU.

### **Kosten**

- 98 Krachtens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.
- 99 Volgens artikel 140, lid 1, van dat Reglement dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Hongarije dient derhalve zijn eigen kosten te dragen.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) **Door verplichte honoraria te handhaven voor de planningsdiensten van architecten en ingenieurs, is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 15, lid 1, lid 2, onder g), en lid 3, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.**
- 2) **De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**
- 3) **Hongarije draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen