



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 4 lipca 2019 r.\*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuł 15 – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Honoraria architektów i inżynierów w zakresie usług planowania – Minimalne i maksymalne taryfy

W sprawie C-377/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 23 czerwca 2017 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez W. Möllsa, L. Malferrarię i H. Tserepę-Lacombe, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Republice Federalnej Niemiec**, reprezentowanej początkowo przez T. Henzego i D. Klebsa, a następnie przez D. Klebsa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popierana przez:

**Węgry**, reprezentowane przez M.Z. Fehéra, G. Koósa i M.M. Tátra, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego czwartej izby, L. Bay Larsen, S. Rodin (sprawozdawca) i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 listopada 2018 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2019 r.,

\* Język postępowania: niemiecki.

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że utrzymując w mocy obowiązkowe taryfy dla architektów i inżynierów, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 49 TFUE oraz art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 lit. g) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

- 2 Motyw 40 dyrektywy 2006/123 ma następujące brzmienie:

„Pojęcie »nadrzędnego interesu publicznego«, do którego odnoszą się niektóre przepisy niniejszej dyrektywy, zostało ukształtowane przez Trybunał Sprawiedliwości w jego orzecznictwie dotyczącym art. 43 i 49 [t]raktatu i może ono podlegać dalszej ewolucji. Pojęcie to, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości obejmuje co najmniej następujące elementy: [...] ochronę usługobiorców, [...] ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne, [...] ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, [...]”.

- 3 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących działalność w państwie członkowskim”.

- 4 Artykuł 15 rzeczony dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie sprawdzają, czy ich systemy prawne przewidują którykolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 oraz zapewniają zgodność takich wymogów z warunkami określonymi w ust. 3. Państwa członkowskie dostosowują swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregośkolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

[...]

- g) określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować;

[...]

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

- a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową [obywatelstwo] lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

- b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymagania muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam rezultat.

[...]

5. W sprawozdaniu z wzajemnej oceny, o którym mowa w art. 39 ust. 1, państwa członkowskie określają:

a) wymogi, jakie mają zamiar utrzymać wraz z uzasadnieniem spełniania przez nie warunków określonych w ust. 3;

b) wymogi, które zostały zniesione bądź złagodzone.

6. Od dnia 28 grudnia 2006 r. państwa członkowskie nie wprowadzają nowych wymogów tego rodzaju, które zostały wyszczególnione w ust. 2, chyba że wymóg taki spełnia warunki określone w ust. 3.

[...]”.

### ***Prawo niemieckie***

5 Taryfy honorariów architektów i inżynierów reguluje Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń architektów i inżynierów) z dnia 10 lipca 2013 r. (BGBl. I, s. 2276, zwane dalej „HOAI”).

6 Paragraf 1 HOAI ma następujące brzmienie:

„Niniejsze rozporządzenie reguluje sposób obliczania wynagrodzeń za podstawowe świadczenia architektów i inżynierów (agentów) z siedzibą w Niemczech, jeżeli wspomniane podstawowe świadczenia są objęte niniejszym rozporządzeniem i są wykonane z terytorium Niemiec”.

7 Zgodnie z § 3 HOAI:

„1. Wynagrodzenie za podstawowe świadczenia w zakresie planowania przestrzeni, obiektów i planowania specjalistycznego regulowane jest ze skutkiem wiążącym w odniesieniu do części 2–4 niniejszego rozporządzenia. Honoraria za usługi doradcze, o których mowa w załączniku 1, nie są regulowane ze skutkiem wiążącym.

2. Podstawowe usługi, które są zasadniczo niezbędne do właściwego wykonania zlecenia, ujęto w profilach świadczeń. Profile świadczeń są podzielone na etapy wykonania usług, zgodnie z przepisami części 2–4.

3. Wykaz szczególnych usług objętych niniejszym rozporządzeniem oraz profile usług i załączniki do nich nie mają charakteru wyczerpującego. Usługi specjalne mogą być również uzgadniane w odniesieniu do planów profilu usług i etapów wykonania usług, do których nie należą, pod warunkiem że nie stanowią usług podstawowych. Opłaty za usługi specjalne mogą podlegać swobodnym uzgodnieniom.

4. Należy zawsze przestrzegać gospodarczego charakteru świadczenia”.

8 Paragraf 7 HOAI przewiduje:

„1. Opłaty ustala się w oparciu o pisemną umowę zawartą pomiędzy umawiającymi się stronami w momencie udzielenia zlecenia w granicach kwot minimalnych i maksymalnych określonych w niniejszym rozporządzeniu.

2. Jeżeli koszty kwalifikowalne lub określone obszary wykraczają poza skale określone w tabelach opłat w niniejszym rozporządzeniu, opłaty mogą podlegać swobodnym uzgodnieniom.

3. Kwoty minimalne określone w niniejszym rozporządzeniu mogą zostać obniżone w wyjątkowych przypadkach, pod warunkiem zawarcia pisemnej umowy.

4. Natomiast maksymalne kwoty określone w niniejszym rozporządzeniu mogą zostać przekroczone jedynie w przypadku nadzwyczajnych usług podstawowych lub usług wyjątkowo długim okresie, w drodze umowy zawartej na piśmie. W takich wypadkach nie uwzględnia się okoliczności, które miały już decydujące znaczenie dla klasyfikacji w przedziałach opłat lub dla klasyfikacji w ramach kwot minimalnych i maksymalnych”.

9 Części 2–4 HOAI, o których mowa w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, zawierają szczegółowe przepisy odnoszące się do kwot minimalnych i maksymalnych do planowania powierzchni, obiektów i planowania specjalistycznego. Niektóre z tych przepisów pozwalają na obniżenie stawek minimalnych w wyjątkowych przypadkach zgodnie z art. 7 ust. 3 tego rozporządzenia.

10 Paragraf 44 ust. 7 HOAI przewiduje:

„Jeżeli koszty planowania obiektów inżynieryjnych o znacznej powierzchni, które są budowane w tych samych warunkach budowlanych, są nieproporcjonalne do obliczonych opłat, stosuje się § 7 ust. 3”.

11 Paragraf 52 ust. 5 HOAI stanowi:

„Jeżeli koszty planowania konstrukcji nośnych obiektów inżynieryjnych o znacznej powierzchni, które są budowane w tych samych warunkach budowlanych, są nieproporcjonalne do obliczonych opłat, stosuje się § 7 ust. 3”.

12 Paragraf 56 ust. 6 HOAI ma następujące brzmienie:

„Jeżeli koszty planowania wyposażenia technicznego dla obiektów inżynieryjnych o znacznej powierzchni, które są budowane w tych samych warunkach budowlanych, są nieproporcjonalne do obliczonych opłat, stosuje się § 7 ust. 3”.

### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

13 Po przeprowadzeniu oceny przestrzegania obowiązków ustanowionych w dyrektywie 2006/123 Komisja zorganizowała dwustronne rozmowy z niektórymi państwami członkowskimi, dotyczące w szczególności stawek obowiązkowych przewidzianych w przepisach krajowych. W tym właśnie kontekście Komisja wszczęła postępowanie EU Pilot, w ramach którego Republika Federalna Niemiec zajęła stanowisko w dniu 10 marca 2015 r. dla uzasadnienia przepisów HOAI dotyczących taryf honorariów architektów i inżynierów.

14 W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 18 czerwca 2015 r. Komisja zwróciła uwagę władz niemieckich na możliwe naruszenie przez przepisy HOAI dotyczące taryf art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 lit. g) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 oraz art. 49 TFUE.

- 15 W piśmie z dnia 22 września 2015 r. Republika Federalna Niemiec zakwestionowała sformułowane wobec niej zarzuty. Państwo to podniosło, że HOAI nie ogranicza swobody przedsiębiorczości i że nawet przy takim założeniu taki rodzaj ograniczenia jest uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym. Wskazało również, że sporne przepisy krajowe regulują jedynie sytuacje czysto wewnętrzne, które nie mogły być oceniane w świetle dyrektywy 2006/123 i art. 49 TFUE.
- 16 W dniu 25 lutego 2016 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której powtórzyła swoje argumenty zawarte już w wezwaniu do usunięcia uchybienia. Wezwała ona to państwo do przedsięwzięcia, w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii, działań koniecznych do zastosowania się do tej opinii. Republika Federalna Niemiec podtrzymała swoją argumentację w odpowiedzi na opinię z dnia 13 maja 2016 r.
- 17 Uznawszy, że Republika Federalna Niemiec nie usunęła zarzucanego jej naruszenia, Komisja podjęła decyzję o wniesieniu niniejszej skargi.
- 18 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 7 listopada 2017 r. Węgry zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Federalnej Niemiec.

## **W przedmiocie skargi**

### *Argumentacja stron*

- 19 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że HOAI zawiera ograniczenie swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 TFUE oraz w dyrektywie 2006/123. Uważa ona, że owo uregulowanie, które ustanawia system cen minimalnych i maksymalnych za usługi architektów i inżynierów, stanowi przeszkodę dla wejścia na rynek niemiecki nowych dostawców pochodzących z innych państw członkowskich. W tym względzie utrzymuje ona, że HOAI ogranicza im możliwości pozyskania klientów na rynku niemieckim, oferowania świadczeń równoważnych z tymi, które są oferowane przez dostawców już z siedzibą w Niemczech po cenach niższych od cen przewidzianych przez taryfę obowiązkową lub świadczenia o szerszym zakresie po cenach przekraczających przewidziane maksymalne taryfy.
- 20 Instytucja ta uważa, że nasycenie oferty usług przez architektów i inżynierów w Niemczech nie ma wpływu na istnienie przedmiotowych ograniczeń swobody przedsiębiorczości. W tym względzie podnosi ona, że art. 15 dyrektywy 2006/123 nie odnosi się do sytuacji rynkowej i że Trybunał w swoim wyroku z dnia 5 grudnia 2006 r., *Cipolla i in.*, (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758) stwierdził, że ustalanie honorariów minimalnych dla adwokatów stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług, podczas gdy rynek cechowała bardzo duża liczba adwokatów na nim obecnych.
- 21 Ponadto Komisja twierdzi, że o ile HOAI dotyczy sposobu świadczenia usług przez architektów i inżynierów, o tyle ze względu na skutki, jakie wywołuje, utrudnia dostęp do rynku jako takiego.
- 22 Co więcej, Komisja wywodzi z brzmienia art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123, że ma ona zastosowanie również do sytuacji czysto wewnętrznych.
- 23 W drugiej kolejności Komisja uważa, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości, które zawiera HOAI, nie mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego przywołanymi przez Republikę Federalną Niemiec.
- 24 Po pierwsze, Komisja uważa, że utrzymanie wysokiego poziomu usług nie może uzasadniać spornego ograniczenia w niniejszej sprawie. Z wyroku z dnia 5 grudnia 2006 r., *Cipolla i in.* (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758), nie można wywieść, że Trybunał uznał za zgodne z prawem wszystkie



przepisy ustalające ceny minimalne, gdy rynek charakteryzuje się dużą liczbą dostawców danych usług. Dowód na to, że taryfy cen nie mają takiego charakteru, iż mogą zapewnić jakość tych usług, powinien zostać przedstawiony przez Republikę Federalną Niemiec.

- 25 W szczególności Komisja uważa, że to państwo członkowskie powinno było wykazać, iż odejście od stawek minimalnych prowadzi do ustalenia poziomu cen tych świadczeń, które mogło wywołać wątpliwości co do ich jakości. Z danych Eurostatu wynika, że stawek brutto działalności w przypadku usług architektów w Niemczech jest znacznie wyższy niż w innych państwach członkowskich, podczas gdy nie istnieje żadna wskazówka, zgodnie z którą jakość usług świadczonych w innych państwach członkowskich byłaby niższa. Ponadto Komisja podnosi, że HOAI wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, ponieważ usługodawcy, którzy chcą oferować swoje usługi po niższej cenie w porównaniu do przewidywanych stawek minimalnych, nie mają możliwości udowodnienia, że spełniają wszystkie wymogi wymagane przez uregulowanie krajowe.
- 26 Komisja zauważa, że częste korzystanie z przewidzianej przez HOAI możliwości zawarcia umowy o kosztach budowy i ustalenia honorariów niższych od stawek minimalnych, bez obawy obniżenia jakości usług, osłabia argumentację Republiki Federalnej Niemiec.
- 27 Po drugie, Komisja odrzuca argumentację, zgodnie z którą cel ochrony konsumentów poprzez wyeliminowanie asymetrii informacji między konsumentami a usługodawcami zostałby osiągnięty przez wysoki poziom jakości usług, który sam w sobie jest gwarantowany poprzez narzucenie stawek minimalnych. Zdaniem Komisji argumentacja ta jest oparta na błędnym założeniu, zgodnie z którym opłaty takie gwarantują jakość świadczonych usług.
- 28 Ponadto Komisja zauważa, że art. 22 dyrektywy 2006/123 zobowiązuje usługodawców do informowania adresatów o cenie usługi lub sposobu obliczania tej ceny. Władze krajowe mogą przewidzieć publikację informacji o cenach powszechnie stosowanych jako oznaki praktyki rynkowej. Ponadto zwraca ona uwagę, że Republika Federalna Niemiec nie wyjaśniła powodów, dla których nie miała miejsca asymetria informacyjna w przypadku usług doradczych, które nie są objęte taryfami obowiązkowymi przewidzianymi przez HOAI.
- 29 Instytucja ta uważa, że badania, na które powołuje się to państwo członkowskie, nie pozwalają na wykazanie związku między cenami usług i ich jakością. Wskazuje ona również, że powody, dla których rzekomy efekt zachęty do taryf minimalnych doprowadziłby do skutków opisanych w sposób ogólny przez Republikę Federalną Niemiec, nie wynikają z wyjaśnień przedstawionych przez wspomniane państwo członkowskie. Komisja uważa, że pismo europejskiej rady izb inżynierów z dnia 5 listopada 2015 r. odsyła do oświadczenia rzeczonoj rady z dnia 26 września 2015 r., w którym opisano w sposób pozytywny systemy gwarantujące jednolite, przewidywalne i przejrzyste wynagrodzenie za pewne rodzaje usług, jednakże bez ograniczania w sposób wiążący ustalonych dla nich stawek. Komisja jest zdania, że ze wspomnianego oświadczenia wynika, iż środki mniej restrykcyjne niż te przewidziane przez HOAI pozwalają na osiągnięcie zamierzonych celów. Uważa ona, że w celu osiągnięcia spodziewanego poziomu jakości należałoby przyjąć środki alternatywne wobec środków przewidzianych przez HOAI, takie jak zasady dotyczące kwalifikacji zawodowych i odpowiedzialności zawodowej.
- 30 Po trzecie, Komisja utrzymuje, że cele polegające na zapewnieniu utrzymania i trwałości przedsiębiorstw świadczących usługi, jak również uzyskiwaniu przez nie dochodów mają charakter czysto ekonomiczny i nie stanowią nadrzędnych względów interesu ogólnego.
- 31 W trzeciej kolejności Komisja uważa, że wbrew temu, co podnosi Republika Federalna Niemiec, reguły taryfowe przewidziane przez HOAI nie są odpowiednie do osiągnięcia celu ochrony konsumentów, ponieważ nie informują one o stosowności proponowanych cen ani nie umożliwiają ich sprawdzenia, mimo tabeli opłat przewidzianej przez HOAI. Zdaniem tej instytucji, o ile tabela opłat pozwala konsumentom na łatwiejsze rozróżnienie poszczególnych usług, które są im oferowane, i może być

ewentualnie użyteczna dla celów zaklasyfikowania świadczeń według ich znaczenia, nie uzasadnia to jednak obowiązku korzystania ze stawek minimalnych i maksymalnych ustalonych w zależności od tego podziału.

- 32 W czwartej kolejności Komisja podnosi, że art. 7 ust. 3 i 4 HOAI, który umożliwia pewną elastyczność w stosowaniu taryf obowiązkowych, został pomyślany jako wyjątek, interpretowany w sposób zawężający przez sądy niemieckie. Tym samym możliwe jest odstępstwo, w drodze pisemnej umowy, od stawek maksymalnych wyłącznie w wypadku nadzwyczajnych świadczeń wyjściowych lub niezwykle długiego czasu trwania.
- 33 Podnosi ona również, że zgodnie z art. 7 ust. 3 HOAI odstępstwa od stawek minimalnych są dopuszczalne w szczególnych przypadkach dotyczących usług świadczonych przez inżynierów, a nie przez architektów.
- 34 Według Komisji odstępstwa od taryf minimalnych podlegają również interpretacji ścisłej sądów niemieckich. Powołując się na orzecznictwo Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy), Komisja twierdzi, że dostawca nie może przerzucać na swych klientów oszczędności w zakresie kosztów realizowanych w jego przedsiębiorstwie, poprzez racjonalizację, jeżeli prowadzi to do ustalenia ceny poniżej stawek minimalnych. Ścisłej rzecz ujmując, co się tyczy wyroku Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości) z dnia 22 maja 1997 r., Komisja podnosi, że wynika z niego, iż nawet w wypadku trwałej współpracy opartej na ofercie architekta lub inżyniera przewidującej opłaty niższe od stawek minimalnych stanowi to naruszenie HOAI, ponieważ każda umowa powinna być rozpatrywana oddzielnie. Komisja wyciąga wniosek, że system niemiecki nie jest wystarczająco elastyczny, aby można go było uznać za zgodny z prawem Unii.
- 35 Ponadto Komisja twierdzi z jednej strony, że Republika Federalna Niemiec nie przedstawiła powodów, dla których przyjmuje się, że stawki maksymalne przyczyniają się do usuwania asymetrii informacyjnych pomiędzy konsumentami i usługodawcami dotyczącymi jakości świadczonych usług. Instytucja ta twierdzi z drugiej strony, że cel polegający na ochronie klientów w zakresie ustalenia nadmiernych wynagrodzeń może zostać osiągnięty poprzez udostępnienie klientowi odpowiedniej informacji, za pomocą której może on ocenić sposób, w jaki cena jest żądana przez niego w porównaniu z cenami przyjętymi na rynku. Środek taki byłby mniej uciążliwy niż środek wynikający z systemu taryfowego przewidzianego przez HOAI.
- 36 Republika Federalna Niemiec podnosi, w pierwszej kolejności, że HOAI nie narusza ani art. 49 TFUE, ani dyrektywy 2006/123 w zakresie, w jakim, z jednej strony, ustanawia ona stawki minimalne i maksymalne w zakresie wynagrodzenia, jakie w przypadku świadczeń podstawowych objętych planowaniem powierzchni, budynków i innych wyspecjalizowanych planifikacji, w odniesieniu do których zapewnienie wysokiego standardu jakości odpowiada celowi interesu ogólnego, a nie w odniesieniu do usług doradczych, których honoraria są swobodnie negocjowane między stronami.
- 37 Z drugiej strony HOAI przewiduje wiele wyjątków w celu zagwarantowania, by w każdym konkretnym przypadku można było uzgodnić uczciwe wynagrodzenie w każdym poszczególnym przypadku, co oznacza wysoki stopień elastyczności tej regulacji, która pozwala podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich Unii Europejskiej na wejście na rynek niemiecki w warunkach skutecznej konkurencji.
- 38 W tym względzie Republika Federalna Niemiec opiera się na orzecznictwie Trybunału, w szczególności na wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy (C-518/06, EU:C:2009:270), zgodnie z którym stawki minimalne i maksymalne nie stanowią ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług, jeżeli system, który je przewiduje, charakteryzuje się elastycznością, która umożliwia określoną modulację taryf w zależności od charakteru wykonanych czynności. Tymczasem w niniejszej sprawie HOAI przewiduje taką elastyczność zarówno w odniesieniu do stawek minimalnych, jak i stawek maksymalnych.

- 39 Ponadto państwo to podnosi, że z wyroku z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), wynika, że sytuacje czysto wewnętrzne nie powinny być oceniane w świetle swobody przedsiębiorczości i dyrektywy 2006/123, ponieważ ani jedna, ani druga nie znajdują zastosowania do takich sytuacji.
- 40 Ponadto to państwo członkowskie uważa, że Komisja nie przedstawiła powodów, dla których dostęp do rynku jest ograniczony przez stawki minimalne i maksymalne przewidziane przez HOAI, ani nie wykazała istnienia konkretnych ograniczeń swobody przedsiębiorczości. Powołała się ona jedynie na „ewentualne ograniczenia” i ograniczyła się do twierdzenia, że sytuacja na rynku jest „bez znaczenia”. Wspomniane państwo członkowskie powołuje się w tym względzie na orzecznictwo Trybunału, zgodne z którym nie ma ograniczeń, gdy ewentualne skutki środka dotyczącego swobody przedsiębiorczości są zbyt niepewne i zbyt pośrednie, a także na motyw 69 dyrektywy 2006/123, którego brzmienie w istocie przypomina to orzecznictwo. Uważa ono zatem, że w niniejszej sprawie środek podlegający ocenie, który nie dotyczy nawet dostępu do rynku, nie wywiera żadnego konkretnego skutku dla swobody przedsiębiorczości oraz że Komisja nie przedstawiła dowodu na istnienie tego rodzaju skutku.
- 41 Republika Federalna Niemiec odwołuje się następnie do dokumentów pochodzących od organizacji zawodowych architektów i inżynierów, z których wynika, że HOAI nie utrudnia dostępu do rynku niemieckiego i nie ogranicza swobody przedsiębiorczości na terytorium tego państwa członkowskiego.
- 42 W drugiej kolejności i posiłkowo Republika Federalna Niemiec podnosi, że system taryfowy przewidziany przez HOAI jest uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego, a mianowicie gwarancją jakości usług planistycznych, ochroną konsumentów, bezpieczeństwem architektonicznym, zachowaniem kultury architektonicznej oraz konstrukcją ekologiczną. Zdaniem tego państwa członkowskiego głównym celem HOAI jest zapewnienie wysokiego standardu jakości usług architektów i inżynierów.
- 43 Republika Federalna Niemiec podkreśla, że świadczenie usług z zakresu planowania jakości służy realizacji celu ochrony konsumentów pod dwoma względami w zakresie, w jakim gwarantuje ono bezpieczeństwo budynków, a jego celem jest uniknięcie błędów podczas wykonywania prac, które byłyby również szybsze i mniej kosztowne. Rzeczne państwo członkowskie dodaje, że ustalanie minimalnych stawek jest popierane zarówno przez organizacje zawodowe wykonawców, jak i przez stowarzyszenia konsumentów.
- 44 Republika Federalna Niemiec kwestionuje argument Komisji, poprzez który twierdzi ona, że rozpatrywane ograniczenie swobody przedsiębiorczości nie jest uzasadnione. Podnosi ona w szczególności, że zachowanie struktury rynku w oparciu o małe i średnie przedsiębiorstwa jest celem pożądanym ze względu na to, że skutkuje ono zagwarantowaniem istnienia dużej liczby podmiotów świadczących usługi oraz przyczynia się do realizacji konkurencji ze względu na „lepszą jakość”. To państwo członkowskie podnosi, że stwierdzenie Komisji dotyczące stawek brutto działalności w Niemczech może zostać w znacznym stopniu zakłócone przez strukturę przedsiębiorstw działających na jego terytorium. Dodaje ono, że możliwość zawarcia umowy w sprawie kosztów budowy, która istniała w latach 2009–2014, została w 2014 r. uznana przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) za niezgodną z prawem.
- 45 W trzeciej kolejności Republika Federalna Niemiec uważa, że ustalanie minimalnych stawek jest odpowiednie do zapewnienia wysokiego poziomu jakości usług. W tym względzie Komisja przypomina, że Trybunał w wyroku z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758), uznał co do zasady istnienie związku na rynku charakteryzującym się dużą asymetrią informacji pomiędzy usługodawcami a usługobiorcami oraz obecnością dużej liczby podmiotów świadczących usługi, pomiędzy wprowadzeniem stawki minimalnej za świadczenie usług i utrzymaniem ich jakości, i to nawet jeśli pozostawiła ona sądowi krajowemu zadanie stwierdzenia istnienia i znaczenia tego związku w sporze w postępowaniu głównym. Trybunał przyznał zresztą



państwom członkowskim pewien zakres uznania w porównywalnych sytuacjach, w związku z czym nie można wymagać, aby państwa te wykazały związek przyczynowy w rozumieniu warunku sine qua non między jakością a ceną danego świadczenia na rynku krajowym. Wskazane państwo członkowskie wyjaśnia, że nawet w braku odpowiednich wymogów w tym zakresie, w ramach wydawania HOAI, oparło się ono na szczegółowych badaniach dotyczących ustalania minimalnych i maksymalnych stawek opłat oraz ich skutków.

- 46 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec stawki minimalne i maksymalne są odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu, gdy istnieje związek między ceną a jakością, ponieważ istotny nakład pracy przez wysoko wykwalifikowany personel ma wpływ na cenę, która staje się wyższa. Jeżeli cena jest niższa od określonego poziomu, można założyć, że cena ta może zostać osiągnięta jedynie za pomocą niższego poziomu jakości usług.
- 47 Podnosi ona w tym względzie istnienie ryzyka „selekcyjnego wyboru” na rynku usług planowania w Niemczech. Tak więc w zakresie, w jakim konsumenci nie są dostatecznie poinformowani i nie są oni w stanie dostrzec różnic w jakości, optują systematycznie za najtańszą ofertą, wobec czego konkurencja jest już uzasadniona wyłącznie ceną. Biorąc pod uwagę tę asymetrię informacji między usługodawcami a konsumentami, do której przyczynia się silna pozycja usługodawców na rynku, nie będzie już praktycznie możliwe pozostawanie konkurencyjnym i osiąganie zysków przez oferowanie świadczeń o niższej jakości, co prowadzi do sytuacji „losowego przypadku” lub „odwróconej selekcji”.
- 48 Rzeczone państwo członkowskie uważa, że poprzez ustalanie stawek minimalnych znaczenie ceny jako czynnika konkurencyjnego jest ograniczone, co pozwala zapobiec takiemu pogorszeniu jakości usług.
- 49 Republika Federalna Niemiec twierdzi ponadto, że ustalanie minimalnych stawek przewidzianych przez HOAI nie wychodzi poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ustalonych celów, i że nie istnieje mniej ograniczający środek, ponieważ HOAI uwzględnia charakter danych usług, nakłada takie taryfy jedynie na usługi planistyczne i przewiduje liczne wyjątki od jego stosowania.
- 50 Alternatywne środki proponowane przez Komisję nie są odpowiednie do zastąpienia stawek obowiązkowych. Tak więc zasady dostępu do zawodu gwarantują jedynie, że osoby wykonujące dany zawód posiadają wymagane kwalifikacje, podczas gdy system obowiązkowych stawek umożliwia zapewnienie świadczeń pewnej jakości. Z jednej strony bowiem dostęp do działalności zawodowej podlegającej przepisom HOAI nie jest ograniczony w Niemczech, ponieważ każda osoba może co do zasady prowadzić taką działalność, o ile przestrzega ona tych przepisów. Z drugiej strony wprowadzenie ewentualnych przepisów regulujących dostęp do danych zawodów stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej w znacznie większym stopniu niż to wynikające z HOAI.
- 51 Ponadto Republika Federalna Niemiec uważa, że alternatywa polegająca na ustanowieniu zasad odpowiedzialności i obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej nie jest bardziej przekonująca. Przepisy dotyczące honorariów figurujące w HOAI miały bowiem zapewnić, w sposób prewencyjny, wysoką jakość usług, podczas gdy zasady odpowiedzialności i ubezpieczenia, mające zastosowanie tylko wtedy, gdy powstała szkoda, są z natury nieodpowiednie w celu ochrony interesów ogólnych jak bezpieczeństwo budowy, kultura architektoniczna lub ekologia.
- 52 W odniesieniu do alternatywnego rozwiązania zaproponowanego przez Komisję, polegającego na ustanowieniu przepisów dotyczących wykonywania zawodu, pozwala ono jedynie na osiągnięcie minimalnej jakości świadczonych usług, a nie podwyższonego standardu jakościowego, do którego dążą sporne przepisy. W istocie, aby osiągnąć zamierzony cel, należałoby albo zmusić wszystkich danych usługodawców do przystąpienia do organizacji zawodowych odpowiedzialnych za kontrolę jakości świadczonych usług albo do wykluczenia z rynku tych, którzy nie są członkami takich organizacji.

- 53 Wreszcie Republika Federalna Niemiec kwestionuje alternatywę polegającą na publikowaniu informacji o cenach powszechnie stosowanych jako oznaki praktyki rynkowej. To państwo członkowskie uważa, że takie publikowanie nie rozwiązuje problemu asymetrii informacji i może nawet wzmocnić „spirale” cen w dół.
- 54 W czwartej kolejności Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że stawki maksymalne nie stanowią przeszkody dla swobody przedsiębiorczości i że w każdym razie są one uzasadnione ochroną konsumentów zapobiegając przesadnym obciążeniami wynikającym z wygórowanych honorariów. Ponadto są one właściwe do realizacji wskazanych celów.
- 55 Węgry, występujące w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Federalnej Niemiec, podzielają w istocie argumentację tego państwa członkowskiego.

### *Ocena Trybunału*

- 56 Przede wszystkim należy zbadać rozpatrywane przepisy krajowe w świetle art. 15 dyrektywy 2006/123 przed przystąpieniem do analizy tego uregulowania w świetle postanowień art. 49 TFUE.
- 57 Na wstępie należy odrzucić argumentację rządu niemieckiego, zgodnie z którą art. 15 dyrektywy 2006/123 nie ma zastosowania do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, to znaczy do sytuacji, w których okoliczności faktyczne zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego.
- 58 Trybunał orzekł już bowiem, że przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123, dotyczące swobody przedsiębiorczości dla usługodawców, należy interpretować w ten sposób, iż znajdują one zastosowanie również w sytuacji, w której wszystkie istotne elementy występują w obrębie tylko jednego państwa (wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 110).
- 59 Następnie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie muszą zbadać, czy ich system prawny przewiduje wymogi takie jak wymienione w art. 15 ust. 2 i zapewnić, aby wymogi te były zgodne z przesłankami wymienionymi w art. 15 ust. 3.
- 60 Artykuł 15 ust. 2 lit. g) wspomnianej dyrektywy odnosi się do wymogów, które uzależniają wykonywanie danej działalności przez usługodawcę od stawek minimalnych lub maksymalnych.
- 61 Z art. 15 ust. 5 i 6 wynika, że państwa członkowskie mogą utrzymać lub – w razie potrzeby – wprowadzić wymogi tego rodzaju co te, o których mowa w art. 15 ust. 2, pod warunkiem że są one zgodne z warunkami przewidzianymi w art. 15 ust. 3 (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 33).
- 62 Warunki te dotyczą, po pierwsze, niedyskryminującego charakteru odnośnych wymogów, które nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby, po drugie, ich koniecznego charakteru, co oznacza, że wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, i po trzecie, ich proporcjonalnego charakteru, gdyż wymogi te muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia, jak też nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.
- 63 Artykuł 15 dyrektywy 2006/123 ma na celu pogodzenie kompetencji regulacyjnych państw członkowskich w zakresie wymogów podlegających ocenie na podstawie tego przepisu z jednej strony i skutecznego wykonywania swobody przedsiębiorczości z drugiej strony.

- 64 Wynika stąd w szczególności, że o ile na państwie członkowskim powołującym się na nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w celu uzasadnienia wymogu w rozumieniu wspomnianego art. 15 należy wykazanie, że jego uregulowanie jest właściwe i konieczne dla osiągnięcia realizowanego celu, o tyle jednak ów ciężar dowodu nie może sięgać tak dalece, by wymagać od tego państwa członkowskiego wykazania w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy środek nie pozwala na osiągnięcie tego celu na tych samych warunkach (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 marca 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 123; a także z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 55). Taki wymóg prowadziłby bowiem w praktyce do pozbawienia zainteresowanego państwa członkowskiego jego kompetencji regulacyjnych w rozpatrywanej dziedzinie.
- 65 Jest to tym bardziej konieczne, że – jak podnosi Republika Federalna Niemiec – państwo członkowskie powinno być w stanie uzasadnić „wymóg, który należy ocenić” nadrzędnymi względami interesu ogólnego, od chwili wprowadzenia tego wymogu, a zatem, z założenia, niekoniecznie dysponując dowodami empirycznymi w odniesieniu do wyniku przedstawionego przez to państwo, w porównaniu z przedstawionym przez nie wynikiem przy wykorzystaniu innych środków.
- 66 W niniejszym przypadku wymogi wynikające z HOAI, o ile określają stawki minimalne i maksymalne w zakresie usług z zakresu planowania świadczonych przez architektów i inżynierów, o tyle są objęte zakresem art. 15 ust. 2 lit. g) dyrektywy 2006/123.
- 67 W związku z tym, jako wymogi, o których mowa w tym przepisie, rozpatrywane w niniejszej sprawie sporne taryfy muszą, aby były zgodne z celami tej dyrektywy, spełniać trzy przesłanki ustanowione w jej art. 15 ust. 3, a mianowicie muszą być niedyskryminacyjne, niezbędne i proporcjonalne do realizacji nadrzędnych względów interesu ogólnego (zob. podobnie wyrok z dnia 1 marca 2018 r., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, pkt 54).
- 68 Co się tyczy pierwszej przesłanki przewidzianej w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123, należy stwierdzić, że wymogi, o których mowa w pkt 66 niniejszego wyroku, nie są ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminujące ze względu na obywatelstwo lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby spółki w rozumieniu lit. a) tego przepisu, tak że przesłanka ta jest spełniona.
- 69 Jeśli chodzi o drugą przesłankę, Republika Federalna Niemiec wskazuje, że taryfy minimalne mają na celu osiągnięcie jakości usług w zakresie planowania, ochrony konsumentów, bezpieczeństwa konstrukcji, zachowania kultury architektonicznej i ekologicznej konstrukcji. Co się tyczy stawek maksymalnych, mają one na celu zagwarantowanie ochrony konsumentów poprzez zapewnienie przejrzystości honorariów w świetle odpowiadających im świadczeń i uniemożliwienie nadmiernie wysokich stawek.
- 70 W tym względzie należy stwierdzić, że cele dotyczące jakości robót i ochrony konsumentów zostały uznane przez Trybunał za nadrzędne względy interesu ogólnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 2000 r., Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, pkt 38; z dnia 8 września 2010 r., Stoß i in., C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 74; a także z dnia 15 października 2015 r., Grupo Itevelesa i in., C-168/14, EU:C:2015:685, pkt 74).
- 71 Co się tyczy celów zachowania kultury architektonicznej i ekologicznej konstrukcji budowli, mogą one być powiązane z bardziej ogólnymi celami zachowania dziedzictwa kulturowego i historycznego, jak również ochrony środowiska naturalnego, które również stanowią nadrzędne względy interesu ogólnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 1991 r., Komisja/Francja, C-154/89, EU:C:1991:76, pkt 17; z dnia 14 grudnia 2004 r., Komisja/Niemcy, C-463/01, EU:C:2004:797, pkt 75).

- 72 Należy ponadto podkreślić, że motyw 40 dyrektywy 2006/123 potwierdza, iż ochrona usługobiorców, ochrona środowiska naturalnego oraz cele polityki kulturalnej są nadrzędnymi względami interesu ogólnego.
- 73 Jeśli chodzi o trzecią przesłankę, o której mowa w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123, to zakłada ona spełnienie trzech warunków, a mianowicie, że wymóg jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, oraz że cel ten nie może zostać osiągnięty za pomocą mniej uciążliwego środka.
- 74 W tym względzie państwo członkowskie, które tak jak w niniejszej sprawie Republika Federalna Niemiec powołuje się na nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w celu uzasadnienia przyjętego przez nie środka, musi przedstawić dokładne dane na poparcie jego argumentacji (zob. podobnie wyrok z dnia 23 stycznia 2014 r., Komisja/Belgia, C-296/12, EU:C:2014:24, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 75 W tym kontekście należy tytułem wstępu podkreślić, że w zakresie, w jakim przestrzeganie celów dotyczących bezpieczeństwa konstrukcji, zachowania kultury architektonicznej i ekologicznej konstrukcji budowli jest bezpośrednio związane z jakością prac planistycznych, zarówno zdolność HOAI do osiągnięcia tych trzech pierwszych celów uzasadnień, jak i konieczność ich osiągnięcia, powinna być dopuszczalna, jeżeli zostanie wykazane, że jest ona właściwa i konieczna do zapewnienia takiej jakości.
- 76 Co się tyczy, po pierwsze, zdolności HOAI do osiągnięcia zamierzonych celów, Republika Federalna Niemiec podnosi, że ze względu na związek istniejący pomiędzy ceną usługi a jej jakością określenie minimalnych stawek jest odpowiednie do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu jakości świadczonych usług.
- 77 Ponadto ustalanie takich taryf jest również odpowiednie do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona konsumentów, eliminując skutki asymetrii informacji pomiędzy architektami i inżynierami z jednej strony a konsumentami, z drugiej strony, która może prowadzić do tego, że konkurencja będzie opierać się wyłącznie na cenach i że konsument będzie wybierał usługodawców wyłącznie w zależności od ceny ich usług.
- 78 W tym względzie Trybunał orzekł, że nie można a priori wykluczyć, iż ustalenie stawki minimalnej pozwala uniknąć sytuacji, w której usługodawcy nie są zachęceni, w takim kontekście jak rynek charakteryzujący wyjątkowo dużą liczbą obecnych na nim podmiotów świadczących usługi, do konkurencji, która może się przekładać na oferowanie usług po obniżonych cenach z ryzykiem pogorszenia jakości świadczonych usług (zob. podobnie wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 67).
- 79 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że – jak utrzymuje Republika Federalna Niemiec – bardzo duża liczba podmiotów działa w tym państwie członkowskim na rynku usług planowania w dziedzinie budownictwa.
- 80 Podobnie nie jest skutecznie kwestionowane przez Komisję twierdzenie Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którym rynek ten charakteryzuje znaczna asymetria informacji, polegająca na tym, że usługodawcy posiadają kompetencje techniczne, jakich większość ich klientów nie posiada, w związku z czym ci ostatni napotykają trudności w ocenie jakości oferowanych usług planowania.
- 81 Wynika z tego, że Republika Federalna Niemiec w wystarczający sposób wykazała, że w świetle szczególnych cech rozpatrywanych w postępowaniu głównym rynku i usług, może istnieć ryzyko, iż podmioty świadczące usługi planistyczne w dziedzinie budownictwa prowadzące działalność w tym państwie członkowskim, konkurują ze sobą, co z kolei może się przekładać na oferowanie świadczeń po obniżonych cenach, a nawet przez wyeliminowanie podmiotów oferujących usługi wysokiej jakości w drodze selekcji negatywnej.



- 82 W tym kontekście narzucenie stawek minimalnych może przyczynić się do ograniczenia tego ryzyka, uniemożliwiając, aby świadczenie usług było oferowane po cenach niewystarczających dla zapewnienia w długim okresie ich jakości.
- 83 Ponadto Republika Federalna Niemiec przedstawiła różne badania na poparcie swojego stanowiska, zgodnie z którym na rynku takim jak rynek niemiecki, charakteryzujący się dużą liczbą małych i średnich przedsiębiorstw, ustalanie minimalnych stawek w dziedzinie usług planistycznych może stanowić środek właściwy dla zapewnienia wysokiego poziomu jakości tych usług.
- 84 W tych okolicznościach argument Komisji, zgodnie z którym cena nie stanowi jako taka wskazówki odnośnie do jakości świadczenia, nie może wystarczyć w celu wykluczenia ryzyka wskazanego przez Republikę Federalną Niemiec, iż zbieżność dwóch czynników wymienionych w pkt 79 i 80 niniejszego wyroku prowadzi do pogorszenia jakości usług świadczonych w zakresie planowania, ani do wykazania, że to ryzyko nie może być ograniczone przez zastosowanie środka wykluczającego ofertę świadczeń po zbyt niskich cenach.
- 85 Ponadto, o ile Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec, że nie wykazała ona, iż zniesienie taryf minimalnych prowadzi do obniżenia jakości, należy podkreślić, że jak wynika z pkt 64 i 65 niniejszego wyroku, nie do tego państwa członkowskiego należy przedstawienie takiego dowodu, lecz jedynie wykazanie, że HOAI może przyczynić się w znacznym stopniu do osiągnięcia zamierzonych celów, ograniczając ryzyko obniżenia jakości usług planistycznych.
- 86 Wniosku tego nie podważa argument Komisji, zgodnie z którym stawka brutto działalności w zakresie usług architektów w Niemczech jest znacznie wyższa niż w innych państwach członkowskich, podczas gdy nie istnieje żadna wskazówka, zgodnie z którą jakość usług świadczonych w innych państwach członkowskich byłaby niższa ze względu na praktykowanie marży.
- 87 Tabela przedstawiona przez Komisję wskazuje bowiem poziom stawek brutto prowadzenia działalności dla usług architektów w państwach członkowskich w ciągu roku 2014, bez dokonania jednak, w odniesieniu do Republiki Federalnej Niemiec, rozróżnienia między usługami planowania, objętymi minimalnymi taryfami, a usługami doradztwa, które nie są nimi objęte. Ponadto tabela ta odzwierciedla sytuację rynkową w jednym roku, w związku z czym nie można z nich wyciągnąć żadnego wniosku dotyczącego ewolucji rynku po wprowadzeniu stawek minimalnych. Wreszcie należy zauważyć, że jak utrzymuje Republika Federalna Niemiec, stawka brutto prowadzenia działalności gospodarczej zależy od pewnej liczby czynników, takich jak struktura przedsiębiorstw, koszty pracy lub wykorzystanie usług na wcześniejszym etapie obrotu, a nie tylko presję konkurencyjną na danym rynku.
- 88 Z ustaleń poczynionych w pkt 75–87 niniejszego wyroku wynika, że istnienie stawek minimalnych za usługi planistyczne co do zasady może przyczynić się do zagwarantowania wysokiego poziomu jakości usług planistycznych, a w konsekwencji realizacji celów wyznaczonych przez Republikę Federalną Niemiec.
- 89 Jednakże należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji zamierzonego celu tylko wtedy, gdy rzeczywiście odzwierciedla ono troskę o osiągnięcie tego celu w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 55; z dnia 15 października 2015 r., Grupo Itevelesa i in., C-168/14, EU:C:2015:685, pkt 76; a także postanowienie z dnia 30 czerwca 2016 r., Sokoll-Seebacher i Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, pkt 27).
- 90 W niniejszej sprawie Komisja podnosi zasadniczo, że przepisy niemieckie nie zmierzają do realizacji celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu jakości usług planistycznych w sposób spójny i systematyczny, ponieważ samo wykonywanie usług planistycznych nie jest zastrzeżone w Niemczech



dla osób wykonujących działalność regulowaną, tak że nie istnieje żadna gwarancja, w każdym razie, że usługi planistyczne są świadczone przez usługodawców, którzy wykazali kwalifikacje zawodowe do świadczenia takich usług.

- 91 W tym względzie Republika Federalna Niemiec wskazała bowiem w swych pismach, że usługi planistyczne nie były zastrzeżone dla niektórych zawodów, które podlegają obowiązkowemu nadzorowi na podstawie przepisów prawnych lub za pośrednictwem izb zawodowych innych usługodawców niż architekci i inżynierowie, które nie podlegają uregulowaniom zawodowym, mając przy tym prawo do świadczenia takich usług.
- 92 Tymczasem okoliczność, iż w Niemczech mogą być świadczone usługi planistyczne przez usługodawców, którzy nie wykazali swoich kwalifikacji zawodowych w tym zakresie, odzwierciedla niespójność w ustawodawstwie niemieckim w świetle celu polegającego na zachowaniu wysokiej jakości usług planowania, realizowanego za pomocą stawek minimalnych. Wbrew twierdzeniu przedstawionemu w pkt 88 niniejszego wyroku, należy bowiem stwierdzić, że takie minimalne stawki nie mogą być właściwe do osiągnięcia takiego celu, jeżeli – jak wynika z informacji przedłożonych Trybunałowi – świadczenie usług, które im tam podlegają nie jest związane z minimalnymi gwarancjami zapewniającymi jakość tych świadczeń.
- 93 W związku z tym należy stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec nie zdołała wykazać, że stawki minimalne przewidziane przez HOAI są właściwe dla zagwarantowania realizacji celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu jakości usług planistycznych i na zagwarantowaniu ochrony konsumentów.
- 94 W odniesieniu natomiast do stawek maksymalnych mogą one, jak twierdzi Republika Federalna Niemiec, przyczynić się do ochrony konsumentów poprzez zwiększenie przejrzystości stawek opłat stosowanych przez usługodawców i uniemożliwienie im stosowania nadmiernych honorariów.
- 95 Jednakże, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 111 opinii, Republika Federalna Niemiec nie wykazała, w jaki sposób fakt udostępnienia klientom – sugerowanego przez Komisję jako mniej uciążliwy środek – wytycznych dotyczących cen w odniesieniu do różnych kategorii usług objętych HOAI, nie wystarcza do osiągnięcia tego celu w sposób właściwy. Wynika stąd, że wymóg dotyczący ustalania maksymalnej stawki opłat nie może być uznany za proporcjonalny do tego celu.
- 96 Z całości powyższych rozważań wynika, że utrzymując obowiązkowe opłaty za usługi planowania świadczone przez architektów i inżynierów, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 lit. g) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123.
- 97 Mając na uwadze powyższe, nie ma potrzeby badania spornych przepisów w świetle art. 49 TFUE.

### **W przedmiocie kosztów**

- 98 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją własnymi kosztami, a także kosztami poniesionymi przez Komisję.
- 99 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu państwa członkowskie występujące w sprawie w charakterze interwenienta pokrywają własne koszty. Węгры pokrywają zatem własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Utrzymując obowiązkowe taryfy za usługi planowania świadczone przez architektów i inżynierów, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 lit. g) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.**
- 2) **Republika Federalna Niemiec pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) **Węgry pokrywają własne koszty.**

Podpisy