



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 4 juli 2019*

”Fördragsbrott – Tjänster på den inre marknaden – Direktiv 2006/123/EG – Artikel 15 – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Arkitekt- och ingenjörsarvoden för planeringstjänster – Minimavgifter och maximavgifter”

I mål C-377/17,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 23 juni 2017,

Europeiska kommissionen, företrädd av W. Mölls, L. Malferrari och H. Tserepa-Lacombe, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av T. Henze och D. Klebs, därefter av D. Klebs, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér, G. Koós och M. M. Tátrai, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på fjärde avdelningen, samt domarna L. Bay Larsen, S. Rodin (referent) och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 november 2018,

och efter att den 28 februari 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: tyska.

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 FEUF och artikel 15.1, 15.2 g och 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) genom att behålla obligatoriska avgifter för arkitekter och ingenjörer.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 2 Skäl 40 i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

”Begreppet ’tvingande hänsyn till allmänintresset’ som vissa bestämmelser i detta direktiv hänvisar till har utvecklats i domstolens rättspraxis rörande artiklarna 43 och 49 i fördraget och kan komma att vidareutvecklas. Enligt domstolens rättspraxis bör begreppet omfatta åtminstone följande grunder: ... skydd av tjänstemottagarna, ... miljöskydd och skydd av stadsmiljön, inbegripet samhällsplanering, ... skydd av immaterialrätten, kulturpolitiska mål ...”

- 3 I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.”

- 4 I artikel 15 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

...

- g) Fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa.

...

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

- a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.
- b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

...

5. I den ömsesidiga utvärderingsrapport som föreskrivs i artikel 39.1 skall medlemsstaterna ange

a) vilka krav de har för avsikt att behålla och varför de anser att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3,

b) vilka krav som har upphävts eller mildrats.

6. Från och med den 28 december 2006 får medlemsstaterna införa nya krav av den typ som avses i punkt 2, endast om dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3.

...”

Tysk rätt

5 Arvoden för arkitekter och ingenjörer regleras av Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (förordning om arvoden för arkitekter och ingenjörer) av den 10 juli 2013 (BGBl. I, s. 2276) (nedan kallad HOAI).

6 I 1 § HOAI anges följande:

”I denna förordning fastställs regler för beräkning av ersättning för grundläggande tjänster som tillhandahålls av arkitekter och ingenjörer (uppdragstagare) med säte i Tyskland, förutsatt att dessa grundläggande tjänster omfattas av denna förordning och tillhandahålls från tyskt territorium.”

7 I 3 § HOAI anges följande:

”1. Arvoden för grundläggande tjänster som omfattar markplanering, projektplanering och specialistplanering regleras med bindande verkan i del 2–4 i förordningen. Arvoden för konsulttjänster som anges i bilaga 1 regleras inte med bindande verkan.

2. De grundläggande tjänster som i allmänhet krävs för att utföra uppdraget ingår i tjänsteförteckningarna. Tjänsteförteckningarna delas in i tjänsteetapper enligt bestämmelserna i del 2–4.

3. Förteckningen över särskilda tjänster som omfattas av denna förordning och tjänsteprofilerna och deras bilagor är inte uttömmande. Särskilda tjänster kan också överenskommas för tjänsteförteckningsplaner och tjänsteetapper som de inte omfattas av förutsatt att de inte utgör grundläggande tjänster. Arvoden för särskilda tjänster kan överenskommas fritt.

4. Tjänstens lönsamhet måste alltid respekteras.”

8 I 7 § HOAI föreskrivs följande:

”1. Arvodena ska baseras på det skriftliga avtal som ingåtts mellan avtalsparterna när uppdraget tilldelades och som omfattas av de minimi- och maximibelopp som fastställs av dessa bestämmelser;

2. Om de fastställda kostnaderna och områdena som omfattas av regleringen ligger utanför arvodestabellen i HOAI kan arvoden avtalas fritt.
3. Minimibeloppen som anges i HOAI kan i vissa undantagsfall underskrida genom en skriftlig överenskommelse.
4. Maximibeloppen i HOAI får endast överskridas vid särskilda grundläggande tjänster eller tjänster som tillhandahålls under ovanligt lång tid och ska vara föremål för en skriftlig överenskommelse. I detta fall tas inte hänsyn till omständigheter som redan har legat till grund för klassificeringen i arvodestabellen eller för klassificering inom ramen för minimi- eller maximibeloppen.”
- 9 Del 2–4 i HOAI som det hänvisas till i 3 § punkt 1 i förordningen innehåller detaljerade bestämmelser om minimi- och maximibelopp för markplanering, projektplanering och specialistplanering. En del av dessa bestämmelser ger utrymme för att i undantagsfall frångå minimibeloppen i enlighet med 7 § punkt 3 i HOAI.
- 10 I 44 § punkt 7 HOAI föreskrivs följande:
- ”7 § punkt 3 ska tillämpas om planeringskostnaderna för konstbyggnader som förlängs och som byggs under likvärdiga byggförhållanden är oproportionerliga i förhållande till de beräknade arvoden.”
- 11 I 52 § punkt 5 HOAI föreskrivs följande:
- ”7 § punkt 3 ska tillämpas om planeringsarbetet av bärverksstrukturer vid konstbyggnader som förlängs och som uppförs under likvärdiga byggförhållanden är oproportionerliga i förhållande till de beräknade arvoden.”
- 12 I 56 § punkt 6 HOAI anges följande:
- ”7 § punkt 3 ska tillämpas om planeringsarbetet för teknisk utrustning som förlängs och som byggs under likvärdiga byggförhållanden är oproportionerliga i förhållande till de beräknade arvoden.”

Det administrativa förfarandet

- 13 Efter att ha gjort en utvärdering av efterlevnaden av direktiv 2006/123 har kommissionen hållit bilaterala möten med vissa medlemsstater, bland annat om obligatoriska avgifter som föreskrivs i nationell lagstiftning. Det i detta sammanhang som kommissionen inledde ett EU Pilot-förfarande, i vilket Förbundsrepubliken Tyskland avgav sin ståndpunkt den 10 mars 2015, för att motivera bestämmelserna i HOAI om arvoden till arkitekter och ingenjörer.
- 14 I en formell underrättelse från den 18 juni 2015 uppmärksammade kommissionen de tyska myndigheterna på att bestämmelserna i HOAI beträffande avgifter eventuellt var oförenliga med artikel 15.1, 15.2 g och 15.3 i direktiv 2006/123 och artikel 49 FEUF.
- 15 Genom en skrivelse av den 22 september 2015 bestred Förbundsrepubliken Tyskland de anmärkningar som framförts. Enligt medlemsstaten begränsar HOAI inte etableringsfriheten, och även om det antogs att så var fallet, skulle en sådan begränsning ändå vara motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset. Medlemsstaten påpekade också att de aktuella nationella bestämmelserna endast gällde rent interna situationer, som inte kunde ha bedömts mot bakgrund av direktiv 2006/123 och artikel 49 FEUF.

- 16 Den 25 februari 2016 avgav kommissionen ett motiverat yttrande, i vilket den upprepade de argument som den hade framfört i den formella underrättelsen. Kommissionen uppmanade medlemsstaten att, inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet, vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detsamma. Förbundsrepubliken Tyskland svarade på yttrandet den 13 maj 2016 och vidhöll sina argument.
- 17 Kommissionen ansåg att Förbundsrepubliken Tyskland inte hade fått det påtalade fördragsbrottet att upphöra och beslutade därför att väcka förevarande talan.
- 18 Genom beslut av domstolens ordförande av den 7 november 2017 tilläts Ungern intervensera i tvisten till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden.

Prövning av talan

Parternas argument

- 19 Kommissionen har för det första gjort gällande att HOAI medför en begränsning av den etableringsfrihet som garanteras genom artikel 49 FEUF och av direktiv 2006/123. Kommissionen anser att denna förordning, som inför ett system med minimi- och maximiavgifter för tjänster som tillhandahålls av arkitekter och ingenjörer, hindrar nya leverantörer från andra medlemsstater att komma in på den tyska marknaden. Härvidlag har kommissionen anfört att HOAI begränsar möjligheterna för sistnämnda leverantörer, för vilka det är mindre lätt att knyta till sig kunder på den tyska marknaden, att erbjuda likvärdiga tjänster som de som erbjuds av leverantörer som redan är etablerade i Tyskland till priser som ligger under de obligatoriska minimiavgifterna eller, när det gäller mer avancerade tjänster, priser som är högre än maximiavgifterna.
- 20 Kommissionen anser att den omständigheten att det redan finns många arkitekter och ingenjörer som erbjuder tjänster i Tyskland inte påverkar huruvida det föreligger inskränkningar i etableringsfriheten. Härvidlag har kommissionen hävdats att artikel 15 i direktiv 2006/123 inte hänvisar till situationen på marknaden och att domstolen i sin dom av den 5 december 2006, Cipolla m.fl. (C-94/04 och C-202/04, EU:C:2006:758) fann att fastställandet av minimiarvoden för advokater utgjorde en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster även om marknaden kännetecknades av att det fanns många registrerade och aktiva advokater.
- 21 Vidare har kommissionen gjort gällande att även om HOAI gäller arrangemangen för arkitekternas och ingenjörernas tillhandahållande av tjänster hindrar det tillgången till marknaden som sådan genom sina effekter.
- 22 Dessutom har kommissionen av ordalydelsen i artikel 2.1 i direktiv 2006/123 dragit slutsatsen att denna bestämmelse också är tillämplig i rent interna situationer.
- 23 Kommissionen anser för det andra att de inskränkningar i etableringsfriheten som HOAI innebär inte kan motiveras av de tvingande skäl av allmänintresse som åberopats av Förbundsrepubliken Tyskland.
- 24 Enligt kommissionen kan bibehållandet av en hög nivå på tjänsterna i detta fall inte motivera begränsningen i fråga. Av domen av den 5 december 2006, Cipolla m.fl. (C-94/04 och C-202/04, EU:C:2006:758), kan inte slutsatsen dras att domstolen ansåg att en förordning om fastställande av minimipriser är rättsenlig när marknaden kännetecknas av ett stort antal leverantörer av de berörda tjänsterna. Förbundsrepubliken Tyskland måste inkomma med bevisning för att dessa avgifter kunde säkerställa dessa tjänsters kvalitet.

- 25 Kommissionen anser i synnerhet att medlemsstaten borde ha visat att slopandet av minimipriser ledde till en prisnivå för dessa tjänster som skulle kunna ge upphov till osäkerhet vad gäller deras kvalitet. Det framgår av Eurostats uppgifter att rörelsevinstmarginalen brutto är betydligt högre för arkitekter i Tyskland än i andra medlemsstater, medan det inte finns något som tyder på att kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls i andra medlemsstater skulle vara lägre på grund av lägre marginaler. Dessutom har kommissionen gjort gällande att HOAI går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet, eftersom leverantörer som vill erbjuda sina tjänster till ett lägre pris jämfört med de föreskrivna minimiavgifterna inte har möjlighet att visa att de uppfyller alla krav som uppställs i den nationella lagstiftningen.
- 26 Kommissionen noterar att omständigheten att den möjlighet som erbjuds genom HOAI för att ingå ett avtal om byggkostnader och att fastställa arvoden som ligger under minimiavgifterna används så ofta, utan att försämra tjänsternas kvalitet, undergräver Förbundsrepubliken Tysklands argument.
- 27 Vidare godtar kommissionen inte argumentet att målet att skydda konsumenterna genom att undanröja informationsasymmetrin mellan konsumenter och leverantörer skulle uppnås genom den höga kvaliteten på tjänsterna, vilken i sin tur skulle garanteras genom införandet av minimiavgifter. Enligt kommissionen bygger detta argument på den felaktiga förutsättningen att sådana avgifter garanterar kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls.
- 28 Kommissionen noterar dessutom att tjänsteleverantörerna enligt artikel 22 i direktiv 2006/123 är skyldiga att informera tjänstemottagarna om priset för en tjänst eller den beräkningsmetod som används för att fastställa priset. De nationella myndigheterna skulle kunna föreskriva att information om priser som vanligen används offentliggörs som bevis för marknadspraxis. Kommissionen noterar dessutom att Förbundsrepubliken Tyskland inte har förklarat varför en informationsasymmetri inte skulle föreligga vad gäller konsulttjänster, vilka inte omfattas av de obligatoriska tarifferna enligt HOAI.
- 29 Kommissionen anser att de studier som åberopas av medlemsstaten inte visar att det finns ett samband mellan priserna på tjänsterna och deras kvalitet. Kommissionen har också påpekat att skälen till varför de påstådda stimulans effekterna av minimiavgifterna skulle ge de konsekvenser som beskrivs i allmänna ordalag av Förbundsrepubliken Tyskland inte framgår av de förklaringar som lämnats av den medlemsstaten. Kommissionen anser att skrivelsen från European Council of Engineers Chambers (Europeiska rådet för ingenjörer) av den 5 november 2015 hänvisar till detta råds uttalande av den 26 september 2015, där man på ett positivt sätt beskriver de system som säkerställer enhetlig, förutsägbar och öppen ersättning för vissa typer av tjänster, dock utan att införa en bindande ram för de avgifter som fastställts för dem. Kommissionen anser att detta uttalande visar att mindre restriktiva åtgärder än de som föreskrivs i HOAI gör det möjligt att uppnå de mål som eftersträvas. Kommissionen anser att man för att uppnå den förväntade kvalitetsnivån bör anta andra åtgärder än de som föreskrivs i HOAI, till exempel regler om yrkeskvalifikationer och yrkesansvar.
- 30 Dessutom har kommissionen gjort gällande att målen att säkerställa tjänsteföretagens fortlevnad och tjänsteleverantörernas inkomster är av rent ekonomisk karaktär och inte utgör tvingande skäl av allmänintresse.
- 31 För det tredje anser kommissionen att, i motsats till vad Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande, de arvodesregler som fastställs i HOAI inte är ägnade att uppnå syftet avseende konsumentskydd, eftersom de inte informerar konsumenterna om huruvida de erbjudna priserna är lämpliga eller gör det möjligt för konsumenterna att kontrollera de avgifter som tas ut, trots avgiftslistan i HOAI. Enligt kommissionen gäller att även om avgiftslistan gör det lättare för konsumenterna att skilja mellan de olika tjänster som erbjuds och eventuellt kan vara till nytta för att klassificera tjänsterna utifrån deras omfattning gör detta likväl det inte motiverat med en skyldighet att använda de minimipriser och maximipriser som fastställs i denna lista.

- 32 För det fjärde noterar kommissionen att 7 § punkterna 3 och 4 i HOAI, som möjliggör en viss flexibilitet i tillämpningen av de obligatoriska tarifferna, har utformats som ett undantag, som tolkas restriktivt av de tyska domstolarna. Endast vid extraordinära eller ovanligt långvariga grundtjänster är det möjligt att genom ett skriftligt avtal avvika från maximitarifferna.
- 33 Kommissionen har också gjort gällande att enligt 7 § punkt 3 HOAI är undantag från minimibiljettpriserna tillåtna i specifika fall, när det gäller tjänster som tillhandahålls av ingenjörer och inte av arkitekter.
- 34 Enligt kommissionen tolkas även undantagen från minimitariffen restriktivt av tyska domstolar. Med hänvisning till rättspraxis från Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland) har kommissionen anfört att en leverantör inte kan överföra kostnadsbesparingar till sina kunder om detta leder till ett pris som är lägre än minimipriserna. Med hänvisning särskilt till domen av den 22 maj 1997 från Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen) har kommissionen gjort gällande att det av den domen följer att även fallet med ett varaktigt samarbete grundat på ett erbjudande av en arkitekt eller en ingenjör med lägre priser än minimipriserna utgör en överträdelse av HOAI, eftersom varje avtal måste behandlas separat. Kommissionen har dragit slutsatsen att det tyska systemet inte är tillräckligt flexibelt för att anses vara förenligt med unionsrätten.
- 35 Dessutom anser kommissionen att Förbundsrepubliken Tyskland inte har angett skälen till varför maximiavgifterna antas bidra till att undanröja informationsasymmetrier mellan konsumenter och leverantörer avseende kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls. Vidare har kommissionen dragit slutsatsen att målet att skydda kunderna mot fastställandet av alltför höga arvoden kan uppnås genom tillhandahållandet av lämplig information till kunden, med hjälp av vilken kunden kan bedöma hur det pris som han eller hon ska betala förhåller sig till normala priser på marknaden. En sådan åtgärd skulle vara mindre betungande än den som följer av avgiftssystemet i HOAI.
- 36 Förbundsrepubliken Tyskland har för det första hävdade att HOAI inte strider mot vare sig artikel 49 FEUF eller direktiv 2006/123, eftersom det i HOAI föreskrivs minimibelopp och maximibelopp för arvoden endast för grundläggande tjänster i samband med markplanering, projektplanering och annan specialiserad planering, för vilka garantin för hög kvalitet motsvarar ett mål av allmänt intresse, och inte för konsulttjänster, för vilka arvoden kan förhandlas fritt mellan parterna.
- 37 Dessutom innehåller HOAI många undantag, för att säkerställa att det går att komma överens om ett korrekt arvode i varje enskilt fall, vilket återspeglar denna lags stora flexibilitet, som gör det möjligt för aktörer från andra EU-medlemsstater att komma in på den tyska marknaden under effektiva konkurrensvillkor.
- 38 I detta avseende stöder sig Förbundsrepubliken Tyskland på domstolens rättspraxis, särskilt domen av den 28 april 2009, kommissionen/Italien (C-518/06, EU:C:2009:270), enligt vilken minimi- och maximiavgifter inte utgör en begränsning av etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster, om systemet för den kännetecknas av flexibilitet som möjliggör en viss differentiering av avgifter beroende på vilken typ av tjänster som utförts. I detta fall skulle HOAI ge en sådan flexibilitet, både vad gäller minimi- och maximiavgifter.
- 39 Vidare har medlemsstaten gjort gällande att det framgår av domen av den 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874) att rent interna situationer inte bör bedömas mot bakgrund av etableringsfriheten och direktiv 2006/123, eftersom varken den ena eller andra är tillämpliga på sådana situationer.
- 40 Dessutom anser den berörda medlemsstaten att kommissionen inte har redogjort för skälen till varför marknadstillträdet skulle begränsas av de minimi- och maximiavgifter som fastställts i HOAI och inte heller har visat att det föreligger konkreta begränsningar av etableringsfriheten. Kommissionen har endast hänvisat till "eventuella begränsningar" och nöjt sig med att hävda att marknadssituationen är

”irrelevant”. I detta avseende åberopar medlemsstaten domstolens rättspraxis, enligt vilken det inte föreligger någon begränsning om de möjliga effekterna av en åtgärd för etableringsfriheten är för osäkra och indirekta, samt skäl 69 i direktiv 2006/123, vars ordalydelse i allt väsentligt upprepar denna rättspraxis. Medlemsstaten anser därför att den aktuella åtgärden, som inte ens gäller marknadsstillträde, i praktiken inte har någon praktisk inverkan på etableringsfriheten och att kommissionen inte har lagt fram några bevis för detta, för vilket kommissionen har bevisbördan.

- 41 Förbundsrepubliken Tyskland har därefter hänvisat till dokument från branschorganisationer för arkitekter och ingenjörer, av vilka det uppges framgå att HOAI inte hindrar tillträde till den tyska marknaden och inte hindrar etableringsfriheten på denna medlemsstats territorium.
- 42 För det andra, och i andra hand, hävdar Förbundsrepubliken Tyskland att tariffsystemet i HOAI är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset, nämligen att garantera planeringstjänsternas kvalitet, konsumentskydd, byggsäkerhet, bevarande av arkitektonisk kultur och ekologiskt byggande. Enligt denna medlemsstat är huvudsyftet med HOAI att säkerställa en hög kvalitet på arkitekternas och ingenjörernas tjänster.
- 43 Förbundsrepubliken Tyskland betonar att en planeringstjänst av kvalitet uppfyller målet att skydda konsumenterna i två avseenden: den säkerställer byggnadernas säkerhet och den syftar till att undvika fel i utförandet av arbetena, vilket också är snabbare och billigare. Denna medlemsstat tillägger att fastställandet av minimipriser stöds både av byggherrarnas branschorganisationer och av konsumentorganisationerna.
- 44 Förbundsrepubliken Tyskland bestrider kommissionens argument att den aktuella begränsningen av etableringsfriheten inte är motiverad. I synnerhet har medlemsstaten hävdats att bevarandet av en marknadsstruktur som bygger på små och medelstora företag är ett önskvärt mål, eftersom det säkerställer förekomsten av ett stort antal leverantörer och bidrar till konkurrens som sker på grundval av ”bättre kvalitet”. Medlemsstaten påpekar att kommissionens slutsats avseende rörelsevinstmarginalen brutto i Tyskland kan vara kraftigt snedvriden på grund av strukturen hos de företag som är verksamma i landet. Medlemsstaten har tillagt att Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen) år 2014 funnit att en överenskommelse om byggkostnader mellan år 2009 och år 2014 var olaglig.
- 45 För det tredje anser Förbundsrepubliken Tyskland att fastställandet av minimiavgifter är lämpligt för att säkerställa att tjänsterna håller en hög nivå. Härvidlag påminner medlemsstaten om att domstolen i sin dom av den 5 december 2006, Cipolla m.fl. (C-94/04 och C-202/04, EU:C:2006:758), i princip erkände förekomsten av ett samband – på en marknad som kännetecknas av en hög nivå av informationsasymmetri mellan tjänsteleverantörer och tjänstemottagare samt av att det finns ett stort antal leverantörer – mellan införandet av en minimiavgift för tillhandahållande av tjänster och bevarandet av kvaliteten på sådana tjänster, även om domstolen överlät till den nationella domstolen att fastställa huruvida ett sådant samband förelåg i det nationella målet, och detta sambands relevans. Enligt medlemsstaten fann domstolen också att medlemsstaterna hade ett utrymme för skönsmässig bedömning i jämförbara situationer, så att det inte kan krävas att dessa kan visa att det finns ett orsakssamband i betydelsen av en nödvändig förutsättning mellan kvaliteten och priset på en tjänst på den inhemska marknaden. Denna medlemsstat har påpekat att den, trots att detta inte krävs, vid antagandet av HOAI utgick från detaljerade studier om fastställandet av minimi- och maximipriser och effekterna av dessa.
- 46 Enligt Tyskland är minimi- och maximiavgifterna lämpliga för att uppnå det eftersträvade kvalitetsmålet, eftersom det finns en koppling mellan pris och kvalitet, då en tung arbetsbörda som utförs av högt kvalificerad personal påverkar priset, som blir högre. Om priset ligger under en viss nivå kan man anta att detta pris endast kan uppnås genom lägre kvalitet på tjänsterna.

- 47 I detta avseende noterar medlemsstaten att det finns en risk för ”negativt urval” på marknaden för planeringstjänster i Tyskland. Eftersom konsumenterna inte är tillräckligt informerade och inte kan uppfatta kvalitetsskillnaderna, skulle de systematiskt välja det billigaste erbjudandet, så att konkurrensen endast skulle vara baserad på priser. Med tanke på denna informationsasymmetri mellan leverantörer och konsumenter, tillsammans med att det finns många leverantörer på marknaden, skulle det bli praktiskt taget omöjligt att förbli konkurrenskraftig och gå med vinst på något annat sätt än att tillhandahålla tjänster av lägre kvalitet, vilket skulle leda till en ”moralisk risk” eller ”ett negativt urval”.
- 48 Denna medlemsstat anser att prisets betydelse som konkurrensfaktor minskas genom fastställandet i lag av minimiavgifterna, vilket gör det möjligt att förhindra en sådan försämring av tjänsternas kvalitet.
- 49 Tyskland hävdar vidare att de minimiavgifter som fastställs i HOAI inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen och att det inte finns någon mindre begränsande åtgärd, eftersom HOAI tar hänsyn till de berörda tjänsternas beskaffenhet, endast inför sådana avgifter för planeringstjänster och föreskriver ett stort antal undantag från dess tillämpning.
- 50 De alternativa åtgärder som kommissionen har föreslagit skulle inte vara lämpliga för att ersätta de obligatoriska avgifterna. Bestämmelser om tillträde till yrket skulle således endast garantera att medlemmarna i ett yrke har den kompetens som krävs, medan ett system med obligatoriska avgifter gör det möjligt att säkerställa att de tillhandahållna tjänsterna är av hög kvalitet. Tillträde till den yrkesverksamhet som omfattas av HOAI är nämligen inte begränsad i Tyskland, så att i princip vem som helst kan bedriva sådan verksamhet så länge som vederbörande följer denna lagstiftning. Vidare skulle införandet av eventuella bestämmelser som reglerar tillträdet till de berörda yrkena utgöra en mycket mer ingripande begränsning av etableringsfriheten än den som följer av HOAI.
- 51 Dessutom anser Förbundsrepubliken Tyskland att alternativet att fastställa regler om skadeståndsansvar och obligatorisk yrkesansvarsförsäkring inte är övertygande. Bestämmelserna om arvoden i HOAI är i själva verket avsedda att säkerställa, på ett förebyggande sätt, en hög kvalitet på tjänsterna, medan regler om skadeståndsansvar och försäkring, vilka endast är tillämpliga när en skada har uppstått, till sin natur är olämpliga för att skydda allmänna intressen såsom byggnadssäkerhet, byggnadsarvet eller miljön.
- 52 När det gäller det alternativ som föreslås av kommissionen för att fastställa regler för utövandet av yrket, skulle det endast göra det möjligt att uppnå en minimikvalitet på de utförda tjänsterna och inte den höga kvalitet som eftersträvas genom den omtvistade lagstiftningen. För att uppnå den eftersträvalda kvaliteten skulle det vara nödvändigt att antingen ålägga alla berörda tjänsteleverantörer att ansluta sig till yrkesorganisationer som ansvarar för att övervaka kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls eller att utestänga de som inte är medlemmar i sådana organisationer från marknaden.
- 53 Förbundsrepubliken Tyskland godtar vidare inte det alternativ som består i offentliggörandet av information om de priser som vanligen används som bevis för marknadspraxis. Denna medlemsstat anser att ett sådant offentliggörande inte skulle lösa problemet med asymmetrisk information och till och med kunna stärka ”spiralen” med nedåtgående priser.
- 54 För det fjärde hävdar Förbundsrepubliken Tyskland att maximiavgifterna inte utgör något hinder för etableringsfriheten och att de i alla händelser är motiverade av konsumentskyddet, eftersom konsumenterna slipper att bära en alltför tung börda på grund av alltför höga arvoden. Dessutom är maximitarifferna lämpliga för att uppnå de fastställda målen.
- 55 Ungern, som intervenerat till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden, delar i huvudsak den medlemsstatens argument.

Domstolens bedömning

- 56 Det är först och främst nödvändigt att granska den nationella lagstiftningen i fråga mot bakgrund av artikel 15 i direktiv 2006/123 innan domstolen, i förekommande fall, undersöker denna lagstiftning mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 49 FEUF.
- 57 Domstolen konstaterar inledningsvis att den inte kan godta den tyska regeringens argument att artikel 15 i direktiv 2006/123 inte är tillämplig på rent interna situationer, det vill säga situationer som är begränsade till en enda medlemsstat.
- 58 Domstolen har nämligen redan slagit fast att bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123 om tjänsteleverantörers etableringsfrihet ska tolkas så, att dessa bestämmelser även är tillämpliga på en situation som i alla relevanta avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat (dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 110).
- 59 Enligt artikel 15.1 i direktiv 2006/123, ska medlemsstaterna undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som avses i punkt 2 i samma artikel och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3 i den artikeln.
- 60 Artikel 15.2 g i nämnda direktiv avser krav som ska vara uppfyllda vid utövandet av en verksamhet vilka består i fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa.
- 61 Det följer av artikel 15.5 och 15.6 att medlemsstaterna får behålla eller, i förekommande fall, införa krav av den typ som avses i punkt 2 i samma artikel, om dessa krav blir förenliga med villkoren i punkt 3 i samma artikel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 33).
- 62 Dessa villkor avser för det första de berörda kraven icke-diskriminerande karaktär, kraven får vara varken direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte. För det andra måste kraven vara nödvändiga, det vill säga de ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset. För det tredje ska kraven vara proportionella, kraven ska vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det ska inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.
- 63 Syftet med artikel 15 i direktiv 2006/123 är att förena, å ena sidan, medlemsstaternas lagstiftningsbehörighet med avseende på de krav som ska bedömas med tillämpning av denna artikel, och, å andra sidan, det effektiva utövandet av etableringsfriheten.
- 64 Härvidlag erinrar domstolen om att även om det är riktigt att det är den medlemsstat som åberopar ett tvingande skäl av allmänintresse för att motivera ett krav i den mening som avses i artikel 15 måste visa att dess lagstiftning är ändamålsenlig och nödvändig för att uppnå det legitima mål som eftersträvas, kan denna bevisbörda inte innebära ett krav på att medlemsstaten framlägger bevisning för att ingen annan tänkbar åtgärd gör det möjligt att uppnå nämnda mål under samma villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2009, kommissionen/Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 84 och där angiven rättspraxis, dom av den 24 mars 2011, kommissionen/Spanien, C-400/08, EU:C:2011:172, punkt 123, och dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 55). Ett sådant krav skulle i praktiken innebära att den berörda medlemsstaten berövas sin lagstiftningsbehörighet på det berörda området.

- 65 Detta är särskilt viktigt med tanke på att, såsom Förbundsrepubliken Tyskland har påpekat, en medlemsstat måste kunna motivera ett ”krav som ska bedömas” av tvingande hänsyn till allmänintresset från och med införandet av detta krav, och därför hypotetiskt, utan att nödvändigtvis ha några empiriska belegg för resultatet av detta krav i jämförelse med resultatet av andra åtgärder.
- 66 I förevarande fall fastställer HOAI minimi- och maximavgifter för planeringstjänster som tillhandahålls av arkitekter och ingenjörer, varför kraven i HOAI omfattas av artikel 15.2 g i direktiv 2006/123.
- 67 I egenskap av sådana krav som avses i nämnda bestämmelse måste följaktligen de omtvistade avgifterna, för att vara i överensstämmelse med detta direktivs mål, uppfylla de tre villkor som anges i artikel 15.3 i direktivet, närmare bestämt att de ska vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga för uppnåendet av ett mål av tvingande hänsyn till allmänintresset (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 54).
- 68 När det gäller det första villkoret i artikel 15.3 i direktiv 2006/123 kan det konstateras att de krav som avses i punkt 66 ovan varken är direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte, i den mening som avses i led a i den bestämmelsen, varför detta villkor är uppfyllt.
- 69 När det gäller det andra villkoret har Förbundsrepubliken Tyskland angett att minimavgifterna syftar till att uppnå ett kvalitetsmål för planeringstjänster, konsumentskydd, byggnadssäkerhet, bevarande av byggkultur och ekologiskt byggande. När det gäller maximavgifterna uppges att dessa syftar till att säkerställa konsumentskyddet genom att se till att arvoden är transparenta i förhållande till motsvarande tjänster och att förhindra alltför höga avgifter.
- 70 Det kan härvidlag konstateras att mål avseende arbetets kvalitet och konsumentskydd har erkänts av domstolen som tvingande skäl av allmänintresse. (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, punkt 38, dom av den 8 september 2010, Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 74, och dom av den 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa m.fl., C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 74).
- 71 När det gäller målen att bevara byggkulturen och ekologiskt byggande kan de kopplas till de mer allmänna målen att bevara det kulturella och historiska arvet och miljöskyddet, vilka också utgör tvingande hänsyn till allmänintresset (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 1991, kommissionen/Frankrike, C-154/89, EU:C:1991:76, punkt 17, och dom av den 14 december 2004, kommissionen/Tyskland, C-463/01, EU:C:2004:797, punkt 75).
- 72 Det bör också understrykas att skäl 40 i direktiv 2006/123 bekräftar att skydd av tjänstemottagare, miljöskydd och kulturpolitiska mål utgör tvingande hänsyn till allmänintresset.
- 73 När det gäller det tredje villkoret i artikel 15.3 i direktiv 2006/123 omfattar det tre delar, nämligen att kravet är ägnat att uppnå det eftersträvade målet och att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, samt att detta mål inte kan uppnås med en mindre begränsande åtgärd.
- 74 En medlemsstat som, i likhet med Förbundsrepubliken Tyskland i förevarande fall, åberopar tvingande hänsyn till allmänintresset för att motivera en åtgärd som den har antagit, ska ange de precisa omständigheter som stöder dess argumentation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 januari 2014, kommissionen/Belgien, C-296/12, EU:C:2014:24, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 75 I detta sammanhang bör det inledningsvis påpekas att i den mån iakttagandet av målen byggnadssäkerhet, bevarande av byggkultur och ekologiskt byggande är direkt kopplat till kvaliteten på planeringsarbetet, ska det anses att HOAI är ägnad och nödvändig för att uppnå dessa tre första mål om det visas att HOAI är lämplig och nödvändig för att säkerställa denna kvalitet.

- 76 När det först och främst gäller huruvida HOAI är ägnad att uppnå de eftersträlvade målen har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att fastställandet av minimiavgifter, på grund av sambandet mellan en tjänsts pris och dess kvalitet, är ägnat att uppnå målet att säkerställa en hög kvalitet på de tjänster som tillhandahålls.
- 77 Dessutom påstås fastställandet av sådana tariffer också vara ägnat att uppnå konsumentskydds målet, genom att lindra följderna av informationsasymmetrin mellan, å ena sidan, arkitekterna och ingenjörerna och, å andra sidan, konsumenterna, en asymmetri som kan leda till att konkurrensen enbart grundas på priser och konsumenterna väljer sina leverantörer endast på grundval av priset på deras tjänster.
- 78 Domstolen har härvidlag funnit att det inte på förhand kan uteslutas att fastställandet av en minimiavgift kan hindra leverantörer från att, på en marknad som kännetecknas av förekomsten av ett mycket stort antal leverantörer, frestas att konkurrera på ett sätt som kan leda till att rabatterade tjänster erbjuds, vilket skulle innebära en risk för att de tillhandahållna tjänsternas kvalitet försämras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 december 2006, Cipolla m.fl., C-94/04 och C-202/04, EU:C:2006:758, punkt 67).
- 79 I förevarande fall har det inte bestritts att, såsom Förbundsrepubliken Tyskland har uppgett, ett mycket stort antal aktörer är inblandade på marknaden för planeringstjänster på byggområdet i den medlemsstaten.
- 80 På samma sätt har Förbundsrepubliken Tysklands påstående om att denna marknad kännetecknas av en hög grad av informationsasymmetri, med tanke på att tjänsteleverantörerna har tekniska färdigheter som de flesta av deras kunder inte har, så att de senare har svårt att bedöma kvaliteten på de erbjudna planeringstjänsterna, inte med framgång bestridits av kommissionen.
- 81 Av detta följer att Förbundsrepubliken Tyskland har visat att det med beaktande av de specifika egenskaperna hos marknaden och tjänsterna i fråga, kan finnas en risk för att leverantörer av planeringstjänster på byggområdet som är verksamma i den medlemsstaten kan komma att konkurrera på ett sådant sätt som kan leda till att rabatter tillhandahålls eller till att aktörer som erbjuder kvalitetstjänster försvinner genom ett negativt urval.
- 82 I detta sammanhang kan införandet av minimiavgifter bidra till att begränsa denna risk genom att förhindra att tjänster erbjuds till priser som är otillräckliga för att säkerställa kvaliteten på sådana tjänster på lång sikt.
- 83 Förbundsrepubliken Tyskland har dessutom lämnat in olika studier till stöd för sin uppfattning att fastställandet av minimiavgifter för planeringstjänster på en marknad som den tyska marknaden, som kännetecknas av ett stort antal små och medelstora företag, kan utgöra en lämplig åtgärd för att säkerställa en hög kvalitet på dessa tjänster.
- 84 Under dessa omständigheter kan kommissionens argument att priset i sig inte utgör en indikation på kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls inte vara tillräckligt för att utesluta den av Förbundsrepubliken Tyskland åberopade risken, att samverkan mellan de två faktorer som nämns i punkterna 79 och 80 ovan leder till försämrad kvalitet på de planeringstjänster som tillhandahålls. Kommissionens argument är inte heller tillräckligt för att visa att denna risk inte kan begränsas genom en åtgärd som utesluter tillhandahållande av tjänster till för lågt pris.
- 85 Vad vidare gäller kommissionens kritik av Förbundsrepubliken Tyskland för att denna medlemsstat inte visat att ett avskaffande av minimiavgifterna skulle leda till försämrad kvalitet, bör det dessutom betonas att det, såsom följer av punkterna 64 och 65 ovan, inte ankommer på denna medlemsstat att lägga fram sådana bevis, utan medlemsstaten ska endast visa att HOAI i hög grad kan bidra till de mål som eftersträvas genom att begränsa risken för försämring av planeringstjänsternas kvalitet.

- 86 Denna slutsats påverkas inte av kommissionens argument att rörelsevinstmarginalen brutto för arkitekttjänster i Tyskland är betydligt högre än i andra medlemsstater, samtidigt som det inte finns något som tyder på att kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls i andra medlemsstater skulle vara lägre på grund av lägre marginaler.
- 87 Den tabell som kommissionen har ingett visar rörelsevinstmarginalen brutto för arkitekter i medlemsstaterna under år 2014, dock utan att, vad gäller Förbundsrepubliken Tyskland, göra åtskillnad mellan planeringstjänster, vilka omfattas av minimiavgifterna, och konsulttjänster, vilka inte omfattas av dessa minimiavgifter. Vidare visar tabellen marknadssituationen under ett enda år, vilket innebär att det inte går att dra några slutsatser om marknadsutvecklingen efter införandet av minimiavgifterna. Slutligen påpekar domstolen att, som Förbundsrepubliken Tyskland har anfört, rörelsevinstmarginalen brutto beror på ett antal faktorer, såsom företagets struktur, kostnaden för arbetskraft och användningen av tjänster i tidigare led, och inte bara på konkurrenstrycket på den berörda marknaden.
- 88 Det framgår av slutsatserna i punkterna 75–87 ovan att förekomsten av minimiavgifter för planeringstjänster i princip, mot bakgrund av den tyska marknadens egenskaper, kan bidra till att säkerställa en hög kvalitet på planeringstjänsterna och därmed till att de mål som eftersträvas av Förbundsrepubliken Tyskland uppnås.
- 89 Det bör dock erinras om att enligt domstolens fasta praxis är den nationella lagstiftningen ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet endast om den verkligen svarar mot önskan att uppnå detta mål på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 55, och dom av den 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa m.fl., C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 76, och beslut av den 30 juni 2016, Sokoll-Seebacher och Nadehirn, C-634/15, EU:C:2016:510, punkt 27).
- 90 I förevarande fall har kommissionen i huvudsak gjort gällande att den tyska lagstiftningen inte på ett sammanhängande och systematiskt sätt eftersträvade att säkerställa en hög kvalitetsnivå på planeringstjänster, eftersom själva utförandet av planeringstjänsterna i Tyskland inte är förbehållet personer som utövar en reglerad verksamhet, så att det under alla förhållanden inte finns några garantier för att planeringstjänsterna utförs av tjänsteleverantörer som har visat sin yrkeskompetens att göra detta.
- 91 Förbundsrepubliken Tyskland har härvidlag i sina inlagor angett att planeringstjänsterna inte var förbehållna vissa yrken som omfattas av obligatorisk tillsyn enligt lagstiftning som rör yrkesutövning eller av hantverkskammare, varför andra tjänsteleverantörer än arkitekter och ingenjörer, vilka inte omfattas av yrkesregler, har rätt att tillhandahålla sådana tjänster.
- 92 Det faktum att planeringstjänster kan tillhandahållas i Tyskland av tjänsteleverantörer som inte har visat att de har yrkesmässig kapacitet att göra detta återspeglar en inkonsekvens i de tyska reglerna med tanke på målet att bibehålla en hög kvalitetsnivå på de planeringstjänster som eftersträvas med minimiavgifterna. Trots slutsatsen i punkt 88 ovan konstaterar domstolen att sådana minimiavgifter inte kan vara ägnade att uppnå ett sådant mål om, vilket framgår av de uppgifter som har lämnats till domstolen, utförandet av de tjänster som omfattas av dessa minimiavgifter inte i sig är omgärdade av minimigarantier som kan säkerställa dessa tjänsters kvalitet.
- 93 Följaktligen finner domstolen att Förbundsrepubliken Tyskland inte har lyckats visa att de minimiavgifter som fastställs i HOAI är lämpliga för att säkerställa att målet avseende säkerställandet av en hög kvalitet på planeringstjänsterna och av konsumentskyddet uppnås.
- 94 Vad däremot gäller maximiavgifterna kan dessa, såsom Tyskland har anfört, bidra till att skydda konsumenterna genom att öka insynen i de priser som tas ut av leverantörerna och hindra dessa leverantörer från att ta ut alltför höga arvoden.

- 95 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 111 i sitt förslag till avgörande, har Förbundsrepubliken Tyskland emellertid inte visat varför tillhandahållandet till kunderna av en prisvägledning för de olika kategorier av förmåner som avses i HOAI, som föreslagits av kommissionen som en mindre restriktiv åtgärd, inte skulle vara tillräckligt för att uppnå detta mål på ett tillfredsställande sätt. Därav följer att kravet bestående i fastställandet av maximiavgifter inte kan anses stå i proportion till det målet.
- 96 Av ovanstående överväganden framgår att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 15.1, 15.2 g och 15.3 i direktiv 2006/123 genom att behålla de obligatoriska avgifterna för planeringstjänster som tillhandahålls av arkitekter och ingenjörer.
- 97 Mot bakgrund av ovanstående finns det inget behov av att undersöka den aktuella lagstiftningen mot bakgrund av artikel 49 FEUF.

Rättegångskostnader

- 98 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 99 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Ungern ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 15.1, 15.2 g och 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden genom att behålla de obligatoriska avgifterna för planeringstjänster som tillhandahålls av arkitekter och ingenjörer.**
- 2) Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen.**
- 3) Ungern ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter