ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 januari 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Artikel 49 VWEU – Richtlijn 2006/123/EG – Artikel 15 – Honoraria van architecten en ingenieurs – Verplichte minimumtarieven – Rechtstreekse werking – In de loop van een procedure voor een nationale rechterlijke instantie gewezen niet-nakomingsarrest”

In zaak C-261/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) bij beslissing van 14 mei 2020, ingekomen bij het Hof op 15 juni 2020, in de procedure

Thelen Technopark Berlin GmbH

tegen

MN,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (rapporteur), I. Ziemele en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 mei 2021,

gelet op de opmerkingen van:

– Thelen Technopark Berlin GmbH, vertegenwoordigd door M. Schultz, Rechtsanwalt,

– MN, vertegenwoordigd door V. Vorwerk en H. Piorreck, vervolgens door V. Vorwerk, Rechtsanwälte,

* Procestaal: Duits.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. L. Noort, M. H. S. Gijzen en J. Langer als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, L. Malferrari, W. Mölls en M. Kellerbauer als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 juli 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 49 VWEU en artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Thelen Technopark Berlin GmbH (hierna: „Thelen") en MN over de betaling van honoraria aan laatstgenoemde.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 6 van richtlijn 2006/123 luidt:

„Alleen de rechtstreekse toepassing van de artikelen [49 en 56 VWEU] volstaat niet om [de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten] op te heffen, enerzijds omdat een behandeling per geval via inbreukprocedures tegen de betrokken lidstaten, zeker na de uitbreiding uiterst ingewikkeld zou zijn voor de nationale en [Unie-instellingen], en anderzijds omdat vele belemmeringen pas kunnen worden opgeheven nadat nationale wettelijke regelingen, onder meer door middel van administratieve samenwerking, zijn gecoördineerd. Zoals het Europees Parlement en de Raad [van de Europese Unie] hebben erkend, kan een [...] wetgevingsinstrument [van de Unie] een echte interne dienstenmarkt tot stand brengen."

4 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

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

5 Artikel 15 van die richtlijn luidt:

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

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

[...]

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

[...]

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

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

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

[...]"

Duits recht

6 De honoraria van architecten en ingenieurs worden geregeld door de Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI) [besluit inzake de honoraria voor architecten en ingenieurs (honorariumregeling voor architecten en ingenieurs – HOAI)] van 10 juli 2013 (BGBl. 2013 I, blz. 2276; hierna: „HOAI").

7 § 1 HOAI luidt als volgt:

„De onderhavige regeling regelt de berekening van de honoraria voor de basisdiensten van in Duitsland gevestigde architecten en ingenieurs (opdrachtnemers), voor zover die basisdiensten onder deze regeling vallen en worden verricht vanuit Duitsland."

8 § 7, leden 1, 3 en 5, van deze regeling bepaalt:

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

[...]

3. De in de HOAI vastgestelde minimumtarieven kunnen in uitzonderlijke gevallen bij schriftelijke overeenkomst worden verlaagd.

[...]

5. Tenzij bij de opdrachtverlening schriftelijk anders is overeengekomen, geldt een onweerlegbaar vermoeden dat de minimumtarieven conform lid 1 zijn overeengekomen.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 Op 2 juni 2016 hebben Thelen, een vastgoedmaatschappij, en MN, een ingenieur, een opleidingsovereenkomst gesloten waarbij MN zich ertoe heeft verbonden bepaalde onder de HOAI vallende diensten te verrichten met het oog op de realisatie van een te Berlijn (Duitsland) gepland bouwproject, tegen betaling van een forfaitair honorarium van 55 025 EUR.

10 Nadat MN deze overeenkomst bij brief van 2 juni 2017 had opgezegd, heeft hij de verrichte diensten in juli 2017 gefactureerd in een eindafrekening betreffende het honorarium die gebaseerd was op de minimumtarieven als bedoeld in § 7 HOAI. Daartoe heeft hij, rekening houdend met de reeds door Thelen verrichte betalingen, beroep ingesteld bij het Landgericht Essen (rechter in eerste aanleg Essen, Duitsland) teneinde betaling te vorderen van het nog verschuldigde bedrag van 102 934,59 EUR, vermeerderd met rente en proceskosten.

11 Bij vonnis van 28 december 2017 heeft deze rechter Thelen veroordeeld tot betaling van 100 108,34 EUR, vermeerderd met rente.

12 Thelen heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij het Oberlandesgericht Hamm (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Hamm, Duitsland), dat dat vonnis bij een arrest van 23 juli 2019 gedeeltelijk heeft aangepast en Thelen heeft veroordeeld tot betaling van 96 768,03 EUR, vermeerderd met rente.

13 Thelen heeft tegen dit arrest beroep in *Revision* ingesteld bij het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland), de verwijzende rechter in de onderhavige zaak, strekkende tot volledige afwijzing van de vordering van MN.

14 De verwijzende rechter brengt in herinnering dat het Hof in het arrest van 4 juli 2019, Commissie/Duitsland (C-377/17, EU:C:2019:562), heeft geoordeeld – en in de beschikking van 6 februari 2020, hapeg dresden (C-137/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:84), heeft bevestigd – dat de HOAI onverenigbaar is met artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123, zonder evenwel uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de HOAI met artikel 49 VWEU.

15 Volgens deze rechter hangt de uitkomst van het beroep in *Revision* af van de vraag of artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking heeft in het kader van een geding tussen uitsluitend particulieren, zodat § 7 HOAI bij de beslechting van dit geding buiten beschouwing moet worden gelaten.

16 De verwijzende rechter benadrukt dat uit artikel 4, lid 3, VEU en artikel 288, derde alinea, VWEU voortvloeit dat de lidstaten verplicht zijn het met een richtlijn beoogde resultaat te bereiken en dat deze verplichting geldt voor alle autoriteiten van de lidstaten, waaronder de rechterlijke instanties, hetgeen betekent dat deze autoriteiten door die verplichting met name gehouden zijn om hun

nationale recht zo veel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen. Deze rechter verduidelijkt evenwel dat het beginsel van conforme uitlegging niet als grondslag kan dienen voor een uitlegging contra legem van het nationale recht.

17 In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat een uitlegging van de HOAI conform richtlijn 2006/123 in het onderhavige geval niet mogelijk is. § 7 HOAI kan niet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet van toepassing is op een honorariumovereenkomst waarin honoraria worden vastgesteld die lager zijn dan de in de HOAI bedoelde minimumbedragen. Uit de HOAI blijkt dat een dergelijke overeenkomst nietig is, behalve in enkele uitzonderlijke gevallen die niet aan de orde zijn in de situatie in het hoofdgeding. De verwijzende rechter is dan ook van mening dat een uitlegging van de HOAI waarbij het is toegestaan om af te wijken van de minimumbedragen waarin deze wettelijke regeling voorziet, neerkomt op een uitlegging contra legem van het nationale recht.

18 Deze rechter verduidelijkt dat de opstellers van de laatste versie van de HOAI zich ervan bewust waren dat de daarin vastgestelde tarieven mogelijk onverenigbaar waren met richtlijn 2006/123, maar dat zij ten onrechte hebben gemeend dit te kunnen verhelpen door in § 1 HOAI de werkingssfeer van deze wettelijke regeling te beperken tot zuiver interne situaties.

19 De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat de uitkomst van het beroep in *Revision* in wezen afhangt van de vraag of artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking hebben in het kader van een geding tussen uitsluitend particulieren, want indien het Hof deze vraag bevestigend beantwoordt, moet § 7 HOAI buiten toepassing blijven en moet het beroep in *Revision* worden toegewezen. De verwijzende rechter merkt op dat deze vraag uitdrukkelijk is opengelaten in de beschikking van 6 februari 2020, hapeg dresden (C-137/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:84), zodat de prejudiciële verwijzing noodzakelijk is.

20 De verwijzende rechter wijst erop dat het Hof weliswaar reeds heeft vastgesteld dat artikel 15 van richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking heeft en zelfs van toepassing is in zuiver interne situaties, maar dat er niettemin nog twijfel bestaat over de vraag of artikel 15 van richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking heeft in het kader van een geding tussen uitsluitend particulieren. In dat verband haalt deze rechter de rechtspraak van het Hof aan waarin is vastgelegd dat de bepalingen van een richtlijn ook dan niet tussen particulieren kunnen worden ingeroepen wanneer de lidstaten, zoals in het onderhavige geval de Bondsrepubliek Duitsland, deze richtlijn niet of onjuist hebben omgezet. In het hoofdgeding zijn de twee partijen nu juist particulieren.

21 De verwijzende rechter is van oordeel dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een richtlijn geen verplichtingen voor particulieren in het leven kan roepen, zodat een richtlijn in beginsel niet kan worden ingeroepen in een geding tussen uitsluitend particulieren teneinde de met deze richtlijn strijdige regeling van een lidstaat buiten toepassing te laten. Volgens de verwijzende rechter maakt het geen verschil of een richtlijn mogelijkerwijs rechtstreekse verplichtingen aan particulieren oplegt dan wel hun rechtstreeks subjectieve rechten ontneemt die hun door het nationale recht worden toegekend, zoals dat in het onderhavige geval gebeurt wanneer ingenieurs of architecten niet langer aanspraak kunnen maken op de minimumbedragen die zijn vastgesteld in het nationale recht. Bovendien is de verwijzende rechter van oordeel dat in het hoofdgeding geen sprake is van de uitzonderingsgevallen waarin het Hof de rechtstreekse werking van richtlijnen heeft erkend in gedingen tussen uitsluitend particulieren.

22 Daarnaast meent de verwijzende rechter dat, ook al heeft de HOAI enkel betrekking op zuiver interne situaties, de vraag of deze wettelijke regeling in strijd is met artikel 49 VWEU, waarover het Hof niet heeft beslist, relevant kan zijn voor de beslechting van het hoofdgeding. In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat krachtens het beginsel van voorrang van het Unierecht de bepalingen van de Verdragen en de rechtstreeks toepasselijke handelingen van de instellingen tot gevolg hebben dat elke daarmee strijdige nationale bepaling van rechtswege buiten toepassing wordt gelaten, zelfs in het kader van een geding tussen uitsluitend particulieren.

23 In deze omstandigheden heeft het Bundesgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Volgt uit het Unierecht, met name uit artikel 4, lid 3, VEU en uit artikel 288, derde alinea, en artikel 260, lid 1, VWEU, dat artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn [2006/123] in het kader van een lopende gerechtelijke procedure tussen particulieren rechtstreekse werking heeft die van dien aard is dat de met deze richtlijn strijdige nationale bepalingen van § 7 [HOAI] – op grond waarvan de in [deze paragraaf bedoelde] minimumtarieven voor plannings- en toezichtdiensten van architecten en ingenieurs, behalve in bepaalde uitzonderingsgevallen, bindend zijn en een honorariumbeding in overeenkomsten met architecten of ingenieurs waarin lagere tarieven zijn vastgelegd dan de minimumbedragen, ongeldig is –, buiten toepassing moeten worden gelaten?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:
   a) Levert de regeling inzake bindende minimumtarieven voor plannings- en toezichtdiensten van architecten en ingenieurs, die door de Bondsrepubliek Duitsland is vastgesteld in § 7 HOAI, schending op van de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 49 VWEU of van andere algemene beginselen van het Unierecht?
   b) Indien de tweede vraag, onder a), bevestigend wordt beantwoord: heeft een dergelijke schending tot gevolg dat nationale regelingen inzake bindende minimumtarieven (in casu § 7 HOAI) in een lopende gerechtelijke procedure tussen particulieren buiten toepassing moeten worden gelaten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

24 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechter bij wie een geding tussen uitsluitend particulieren aanhangig is gemaakt, verplicht is om een nationale regeling buiten toepassing te laten waarbij, in strijd met artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123, minimumhonoraria voor de diensten van architecten en ingenieurs worden vastgesteld en overeenkomsten die van deze regeling afwijken, nietig worden verklaard.

25 Voor de beantwoording van de eerste vraag moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat in het beginsel van voorrang van het Unierecht de bevestiging besloten ligt dat het Unierecht voorrang heeft op het recht van de lidstaten en dat het alle instanties van de lidstaten ertoe verplicht om volle werking te verlenen aan de verschillende normen van de Europese Unie, aangezien het recht van de lidstaten niet kan afdoen aan de werking die op het grondgebied van deze staten toekomt aan die verschillende normen (arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Dit beginsel verplicht de nationale rechterlijke instanties met name ertoe om, teneinde de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen, hun nationale recht zo veel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen en de particulieren de mogelijkheid te bieden om schadevergoeding te verkrijgen wanneer hun rechten worden aangetast door een schending van het Unierecht die kan worden toegerekend aan een lidstaat (arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 57).

27 Meer in het bijzonder heeft het Hof bij herhaling geoordeeld dat een nationale rechter bij wie een geding aanhangig is tussen uitsluitend particulieren, bij de toepassing van de ter uitvoering van de verplichtingen van de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen het gehele nationale recht in beschouwing moet nemen en dit zo veel mogelijk in het licht van de bewoordingen en van de doelstelling van deze richtlijn moet uitleggen om tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met het daarmee beoogde doel (arresten van 15 januari 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 juni 2015, Faber, C-497/13, EU:C:2015:357, punt 33).

28 Het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht kent evenwel een aantal beperkingen. Zo wordt de verplichting van de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn nationale recht uit te gaan van hetgeen is vastgesteld in een richtlijn, begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan deze verplichting niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (zie in die zin arresten van 15 januari 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 13 december 2018, Hein, C-385/17, EU:C:2018:1018, punt 51).

29 Zoals in punt 17 van het onderhavige arrest is opgemerkt, zou volgens de verwijzende rechter bij een uitlegging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling van § 7 HOAI die in overeenstemming is met de vereisten van artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123, sprake zijn van een uitlegging contra legem.

30 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, het beginsel van voorrang van het Unierecht vereist dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid tot taak heeft de bepalingen van dit recht toe te passen, verplicht is de volle werking van deze bepalingen te verzekeren en daarbij op eigen gezag zo nodig elke, zelfs latere, strijdige bepaling van de nationale wettelijke regeling buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten (zie in die zin arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Niettemin moet ook rekening worden gehouden met de andere wezenlijke kenmerken van het Unierecht en in het bijzonder met de aard en de juridische gevolgen van richtlijnen (zie in die zin arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 59).

32 Zo kunnen met een richtlijn op zich geen verplichtingen worden opgelegd aan particulieren en kan een richtlijn als zodanig dus niet tegenover een particulier worden ingeroepen voor een nationale rechter. Krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU bestaat het verbindende karakter van een richtlijn, dat de grondslag vormt voor de mogelijkheid om zich daarop te beroepen, immers slechts ten aanzien van „elke lidstaat waarvoor zij bestemd is", aangezien de Unie alleen bevoegd is om algemeen en abstract met onmiddellijke werking verplichtingen op te leggen aan

particulieren wanneer haar de bevoegdheid is toegekend om verordeningen vast te stellen. Een nationale rechter mag derhalve niet op grond van een bepaling van een richtlijn, zelfs al is deze duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk, een hiermee strijdige bepaling van zijn nationale recht buiten toepassing laten indien aldus een extra verplichting wordt opgelegd aan een particulier (arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 65-67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Hieruit volgt dat een nationale rechter dan ook niet verplicht is louter op grond van het Unierecht een bepaling van nationaal recht die in strijd is met een Unierechtelijke bepaling buiten toepassing te laten indien deze laatste bepaling geen rechtstreekse werking heeft (arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 68), evenwel onverminderd de mogelijkheid voor deze rechter en voor elke bevoegde nationale administratieve instantie om op basis van het nationale recht elke bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten die in strijd is met een Unierechtelijke bepaling die geen rechtstreekse werking heeft.

34 Wat de onderhavige zaak betreft is het juist dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking kan hebben aangezien dit artikel in lid 1, tweede volzin, aan de lidstaten een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen teneinde deze in overeenstemming te brengen met de voorwaarden die in lid 3 van dat artikel zijn vastgesteld (zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 130).

35 Deze bepaling wordt in casu als zodanig echter aangevoerd in een geding tussen particulieren teneinde een daarmee strijdige nationale regeling buiten toepassing te laten.

36 Indien artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 in het kader van het hoofdgeding zou worden toegepast, zou MN op grond van deze bepaling zijn op § 7 HOAI gebaseerde recht verliezen om de daarin bedoelde bedragen te vorderen en zou hij dus het bedrag moeten accepteren dat is vastgesteld in de overeenkomst die aan de orde is in het hoofdgeding. De in de punten 32 en 33 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak sluit echter uit dat aan deze bepaling een dergelijk gevolg kan worden toegekend louter op grond van het Unierecht.

37 De verwijzende rechter is dus niet gehouden om § 7 HOAI buiten toepassing te laten op de enkele grond van het Unierecht, ook al is deze bepaling in strijd met artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123.

38 Aan deze overwegingen wordt niet afgedaan door het arrest van 4 juli 2019, Commissie/Duitsland (C-377/17, EU:C:2019:562), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de in § 7 HOAI vastgestelde verplichte honoraria te handhaven, de krachtens artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.

39 Artikel 260, lid 1, VWEU bepaalt inderdaad dat een lidstaat, indien het Hof vaststelt dat deze lidstaat een der krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, gehouden is de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Bovendien volgt uit vaste rechtspraak dat de bevoegde nationale rechterlijke instanties en administratieve autoriteiten gehouden zijn alle maatregelen te nemen om de volledige doorwerking van het Unierecht te vergemakkelijken en aldus in voorkomend geval een met het Unierecht strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten (zie in die zin arresten van

13 juli 1972, Commissie/Italië, 48/71, EU:C:1972:65, punt 7, en 16 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Het Hof heeft echter reeds geoordeeld dat de krachtens de artikelen 258 tot en met 260 VWEU gewezen arresten in de eerste plaats tot doel hebben om vast te stellen waartoe de lidstaten gehouden zijn ingeval zij hun verplichtingen niet nakomen, en niet om rechten toe te kennen aan particulieren, met dien verstande dat deze rechten niet uit die arresten maar uit de Unierechtelijke bepalingen zelf voortvloeien (zie in die zin arrest van 14 december 1982, Waterkeyn, 314/81–316/81 en 83/82, EU:C:1982:430, punten 15 en 16). Hieruit volgt dat de bevoegde nationale rechterlijke instanties en administratieve autoriteiten niet louter op basis van die arresten verplicht zijn om in het kader van een geding tussen particulieren een met een bepaling van een richtlijn strijdige nationale regeling buiten toepassing te laten.

41 In de derde plaats moet er daarbij evenwel aan worden herinnerd dat de partij die is benadeeld doordat het nationale recht niet in overeenstemming is met het recht van de Unie, zich kan beroepen op de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428), teneinde in voorkomend geval vergoeding van de geleden schade te verkrijgen (zie in die zin arrest van 15 januari 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 In dat verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het recht van de Unie die kunnen worden toegerekend aan die staat, inherent is aan het stelsel van de Verdragen waarop de Unie is gegrond (arrest van 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Iedere lidstaat dient er dus voor te zorgen dat de schade wordt vergoed die particulieren lijden door de niet-nakoming van het Unierecht, ongeacht welk overheidsorgaan dit recht heeft geschonden en ongeacht welk overheidsorgaan volgens het recht van de betrokken lidstaat deze schade in beginsel dient te vergoeden (arrest van 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Voorts heeft het Hof met betrekking tot de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de staat voor schade die particulieren lijden ten gevolge van aan de staat toerekenbare schendingen van het Unierecht, herhaaldelijk geoordeeld dat benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade (arrest van 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Uit vaste rechtspraak volgt tevens dat deze voorwaarden voor het vaststellen van de aansprakelijkheid van de lidstaten voor de schade die aan particulieren is toegebracht doordat het Unierecht is geschonden, door de nationale rechter in beginsel moeten worden toegepast overeenkomstig de door het Hof voor deze toepassing verstrekte richtsnoeren (arrest van 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 In het onderhavige geval moet in herinnering worden gebracht dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de in § 7 HOAI bedoelde verplichte honoraria voor planningsdiensten van architecten en ingenieurs te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 (zie in die zin arrest van 4 juli 2019, Commissie/Duitsland, C-377/17, EU:C:2019:562), en dat deze bepalingen in de weg staan aan een dergelijke nationale regeling voor zover het op grond daarvan verboden is om in overeenkomsten met architecten of ingenieurs honoraria te bedingen die lager zijn dan de in deze tariefregeling vastgelegde minimumbedragen (zie in die zin beschikking van 6 februari 2020, hapeg dresden, C-137/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:84, punt 21).

47 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat een schending van het Unierecht kennelijk gekwalificeerd is wanneer zij verder is blijven bestaan in weerwil van de uitspraak van een arrest houdende vaststelling van de verweten niet-nakoming, van een prejudiciële beslissing of van een vaste rechtspraak van het Hof ter zake, waaruit blijkt dat de betrokken gedraging de kenmerken van een schending vertoont (arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 57, en 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 31).

48 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechter bij wie een geding tussen uitsluitend particulieren aanhangig is gemaakt, louter op grond van dat recht niet verplicht is om een nationale regeling buiten toepassing te laten waarbij, in strijd met artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123, minimumhonoraria voor de diensten van architecten en ingenieurs worden vastgesteld en overeenkomsten die van deze regeling afwijken nietig worden verklaard, onverminderd, ten eerste, de mogelijkheid van deze rechter om in het kader van een dergelijk geding deze regeling buiten toepassing te laten op basis van het nationale recht en, ten tweede, het recht van de partij die is benadeeld doordat het nationale recht niet in overeenstemming is met het recht van de Unie, om vergoeding te vorderen van de schade die zij dientengevolge heeft geleden.

Tweede vraag

49 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling waarbij minimumbedragen voor de diensten van architecten en ingenieurs worden vastgesteld en overeenkomsten die van deze regeling afwijken, nietig worden verklaard.

50 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat in de regel de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting en het vrije verkeer van kapitaal niet van toepassing zijn als een situatie zich in al haar aspecten slechts binnen één lidstaat voordoet (arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, doet het hoofdgeding zich in al zijn aspecten binnen de Bondsrepubliek Duitsland voor. Niets in het dossier waarover het Hof beschikt wijst er immers op dat een partij in het hoofdgeding buiten het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland is gevestigd of dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten buiten dit grondgebied zijn verricht.

52 In dit verband moet worden opgemerkt dat wanneer een nationale rechter het Hof ter zake van een situatie die zich in al haar aspecten binnen één lidstaat voordoet, vraagt om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van de bepalingen van het VWEU die betrekking hebben op de fundamentele vrijheden, het Hof niet kan oordelen dat dit verzoek noodzakelijk is voor de beslechting van de bij deze rechterlijke instantie aanhangige zaak als die rechter geen aanwijzingen in die zin heeft verstrekt. De specifieke aspecten waaruit valt op te maken dat er een verband bestaat tussen enerzijds het voorwerp of de omstandigheden van een geding waarvan alle aspecten zich binnen de betrokken lidstaat voordoen en anderzijds artikel 49, 56 of 63 VWEU, moeten immers blijken uit de verwijzingsbeslissing (zie in die zin arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 54).

53 Bijgevolg dient de verwijzende rechter in een situatie als die in het hoofdgeding in overeenstemming met de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof duidelijk te maken aan het Hof in welk opzicht het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, een aanknopingspunt heeft met de bepalingen van het Unierecht ter zake van de fundamentele vrijheden waardoor het prejudiciële verzoek om uitlegging noodzakelijk is voor de beslechting van dat geschil (zie in die zin arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 55).

54 Aangezien de verwijzingsbeslissing geen enkele aanwijzing in die zin bevat, kan de onderhavige vraag niet als ontvankelijk worden aangemerkt (zie in die zin arresten van 20 september 2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, punt 33; 14 november 2018, Memoria en Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punt 21, en 24 oktober 2019, Belgische Staat, C-469/18 en C-470/18, EU:C:2019:895, punt 26).

55 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de tweede vraag niet-ontvankelijk is.

Kosten

56 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat een nationale rechter bij wie een geding tussen uitsluitend particulieren aanhangig is gemaakt, louter op grond van dat recht niet verplicht is om een nationale regeling buiten toepassing te laten waarbij, in strijd met artikel 15, lid 1, artikel 15, lid 2, onder g), en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, minimumhonoraria voor de diensten van architecten en ingenieurs worden vastgesteld en overeenkomsten die van deze regeling afwijken nietig worden verklaard, onverminderd, ten eerste, de mogelijkheid van deze rechter om in het kader van een dergelijk geding deze regeling buiten toepassing te laten op basis van het nationale recht en, ten tweede, het recht van de partij die is benadeeld doordat het nationale recht niet in overeenstemming is met het recht van de Unie, om vergoeding te vorderen van de schade die zij dientengevolge heeft geleden.

ondertekeningen