



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

4. September 2014*

„Vorabentscheidungsersuchen — Straßentransport — Höhe der Mindestbetriebskosten, die von einem Gremium bestimmt werden, das die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vertritt — Unternehmensvereinigung — Wettbewerbsbeschränkung — Ziel von allgemeinem Interesse — Sicherheit des Straßenverkehrs — Verhältnismäßigkeit“

In den verbundenen Rechtssachen C-184/13 bis C-187/13, C-194/13, C-195/13 und C-208/13

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italien) mit Entscheidung vom 17. Januar 2013, beim Gerichtshof eingegangen am 12. und 15. April 2013, in den Verfahren

API – Anonima Petroli Italiana SpA

gegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

Beteiligte:

FEDIT – Federazione Italiana Trasportatori,

Bertani Remo di Silvio Bertani e C. Srl,

Transfrigoroute Italia Assotir,

Confartigianato Trasporti (C-184/13),

ANCC-Coop – Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori,

ANCD – Associazione Nazionale Cooperative Dettaglianti,

Sviluppo Discount SpA,

Centrale Adriatica Soc. coop.,

Coop Consorzio Nord Ovest Soc. cons. arl,

Coop Italia Consorzio Nazionale non Alimentari Soc. coop.,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Coop Centro Italia Soc. coop.,
Tirreno Logistica Srl,
Unicoop Firenze Soc. coop.,
Conad – Consorzio Nazionale Dettaglianti Soc. coop.,
Conad Centro Nord Soc. coop.,
Commercianti Indipendenti Associati Soc. coop.,
Conad del Tirreno Soc. coop.,
Pac2000A Soc. coop.,
Conad Adriatico Soc. coop.,
Conad Sicilia Soc. coop.,
Sicilconad Mercurio Soc. coop.

gegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Ministero dello Sviluppo economico,
Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica,
Osservatorio sulle attività di autotrasporto,
Autorità garante della concorrenza e del mercato,

Beteiligte:

Unatras – Unione Nazionale Associazioni Autostrasperto Merci,
BrT SpA,
Coordinamento Interprovinciale FAI,
FIAP – Federazione Italiana Autotrasporti Professionali (C-185/13),
Air Liquide Italia SpA u. a.,
Omnitransit Srl,
Rivoira SpA,
SIAD – Società Italiana Acetilene e Derivati SpA

gegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

Beteiligte:

TSE Group Srl (C-186/13),

Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica,

Fedespedi – Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali,

**Assologistica – Associazione Italiana Imprese di Logistica Magazzini Generali Frigoriferi
Terminal Operators Portuali,**

FISI – Federazione Italiana Spedizionieri Industriali,

Federagenti – Federazione Nazionale Agenti Raccomandatari Marittimi e Mediatori Marittimi,

Assofer – Associazione Operatori Ferroviari e Intermodali,

Anama – Associazione Nazionale Agenti Merci Aeree,

ACA Trasporti Srl,

Automerci Srl,

Eurospedi Srl,

Safe Watcher Srl,

Sogemar SpA,

Number 1 Logistic Group SpA

gegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Osservatorio sulle Attività di Trasporto,

Ministero dello Sviluppo economico,

Beteiligte:

Legacoop Servizi,

Mancinelli Due Srl,

Intertrasporti Srl,

Confartigianato Trasporti (C-187/13),

Esso Italiana Srl

gegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

Beteiligte:

Autosped G SpA,

Transfrigoroute Italia Assotir,

Confartigianato Trasporti (C-194/13),

Confindustria – Confederazione generale dell'industria italiana,

Unione Petrolifera,

AITEC – Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento,

ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili,

ANFIA – Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica,

Assocarta – Associazione Italiana Fra Industriali della Carta Cartoni e Paste per Carta,

Assografici – Associazione Nazionale Italiana Industrie Grafiche Cartotecniche e Trasformatrici,

Assovetro – Associazione Nazionale degli Industriali del Vetro,

Confederazione Italiana Armatori,

Confindustria Ceramica,

Federacciai – Federazione imprese siderurgiche italiane,

Federalimentare – Federazione Italiana Industria Alimentare,

Federchimica – Federazione Nazionale Industria Chimica,

Italmopa – Associazione Industriale Mugnai d'Italia,

Burgo Group SpA,

Cartesar SpA,

Cartiera Lucchese SpA,

Cartiera del Garda SpA,

Cartiera Modesto Cardella SpA,

Eni SpA,

Polimeri Europa SpA,

Reno De Medici SpA,

Sca Packaging Italia SpA,

Shell Italia SpA,

Sicem Saga SpA,

Tamoil Italia SpA,

Totalerg SpA

gegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

Beteiligte:

FEDIT – Federazione Italiana Trasporti,

Autosped G SpA,

Consorzio Trasporti Europei Genova,

Transfrigoroute Italia Assotir,

Coordinamento Interprovinciale FAI,

FIAP – Federazione Italiana Autotrasporti Professionali,

Semenzin Fabio Autotrasporti,

Conftrasporto,

Confederazione generale italiana dell'artigianato (C-195/13),

und

Autorità garante della concorrenza e del mercato

gegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

Beteiligte:

Legacoop Servizi,

Mancinelli Due Srl,

Intertrasporti Srl,

Roquette Italia SpA,

Coordinamento Interprovinciale FAI,

Conftrasporto,

Confartigianato Trasporti,

Transfrigoroute Italia Assotir,

FIAP – Federazione Italiana Autotrasporti Professionali,

Ferrarelle SpA (C-208/13),

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby (Berichterstatter) und C. Vajda,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. April 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der API – Anonima Petroli Italiana SpA, vertreten durch F. Di Gianni und G. Coppo, avvocati,
- der ANCC-Coop – Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori u. a., vertreten durch G. Roderi und A. Turi, avvocati,
- der Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica u. a., vertreten durch C. Scoca, F. Scoca und F. Vetrò, avvocati,
- der Esso Italiana Srl und der Confindustria – Confederazione generale dell'industria italiana u. a., vertreten durch F. Di Gianni und G. Coppo, avvocati,
- der Autorità garante della concorrenza e del mercato, vertreten durch B. Caravita di Toritto, avvocato,
- der Consorzio Trasporti Europei Genova, vertreten durch G. Motta, avvocato,
- der Semenzin Fabio Autotrasporti und der Conftrasporto, vertreten durch I. Di Costa und M. Maresca, avvocati,
- der Roquette Italia SpA, vertreten durch G. Giacomini, R. Damonte und G. Demartini, avvocati,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Malferrari, T. Vecchi, I. V. Rogalski und J. Hottiaux als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Art. 49 AEUV, 56 AEUV, 96 AEUV und 101 AEUV sowie von Art. 4 Abs. 3 EUV.
- 2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten, bei denen sich folgende Parteien gegenüberstehen: in der Rechtssache C-184/13 die API – Anonima Petroli Italiana SpA u. a. auf der einen Seite und das Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerium für Infrastruktur und Verkehr) und das Ministero dello Sviluppo economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung) auf der anderen Seite, in der Rechtssache C-185/13 die ANCC-Coop – Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori u. a. auf der einen Seite und das Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, das Ministero dello Sviluppo economico, die Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica (Allgemeiner Rat für Straßentransport und Logistik, im Folgenden: Consulta), das Osservatorio sulle attività di autotrasporto (Beobachtungsstelle für den Straßenverkehr, im Folgenden: Osservatorio) und die Autorità garante della concorrenza e del mercato (Wettbewerbs- und Marktaufsichtsbehörde) auf der anderen Seite, in der Rechtssache C-186/13 die Air Liquide Italia SpA u. a. auf der einen Seite und das Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti und das Ministero dello Sviluppo economico auf der anderen Seite, in der Rechtssache C-187/13 die Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica u. a. auf der einen Seite und das Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, das Osservatorio sulle Attività di Trasporto und das Ministero dello Sviluppo economico auf der anderen Seite sowie in den Rechtssachen C-194/13, C-195/13 und C-208/13 jeweils die Esso Italiana Srl, die Confindustria – Confederazione generale dell'industria italiana u. a. sowie die Autorità garante della concorrenza e del mercato auf der einen Seite und das Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti und das Ministero dello Sviluppo economico auf der anderen Seite. Gegenstand dieser Rechtsstreitigkeiten sind Maßnahmen zur Festlegung der Mindestbetriebskosten im gewerblichen Straßengüterverkehr.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Nach den Art. 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4058/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Preisbildung im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 390, S. 1) werden die Entgelte für Beförderungen im gewerblichen Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten in freier Preisbildung vereinbart. Gemäß dem dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung „[ist d]ie freie Preisbildung im Güterkraftverkehr ... für die Schaffung des freien Verkehrsmarkts entsprechend der Beschlussfassung des Rates, für die Ziele des Binnenmarkts und für die notwendige Einführung eines für die gesamte Gemeinschaft einheitlichen Tarifsystems die geeignetste Tarifregelung“.
- 4 Gemäß dem vierten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs (ABl. L 300, S. 72) „[erfordert d]ie Schaffung einer gemeinsamen Verkehrspolitik ... die Beseitigung aller Beschränkungen, die mit der Staatsangehörigkeit des Erbringers der einschlägigen Verkehrsdienstleistungen oder damit

zusammenhängen, dass dieser in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist als dem, in dem die Dienstleistungen erbracht werden sollen“. Im sechsten Erwägungsgrund derselben Verordnung heißt es: „Die schrittweise Vollendung des Binnenmarktes sollte zur Aufhebung von Zugangsbeschränkungen zu den Inlandsmärkten der Mitgliedstaaten führen. Dabei sollten jedoch die Wirksamkeit der Kontrollen, die Entwicklung der Beschäftigungsbedingungen in der Branche, die Harmonisierung der Vorschriften unter anderem in den Bereichen der Durchsetzung, der Straßenbenutzungsgebühren und die sozialen und sicherheitstechnischen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.“

5 Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1072/2009 bestimmt, dass „[j]eder Verkehrsunternehmer, der Inhaber einer Gemeinschaftslizenz ist und dessen Fahrer, wenn er Staatsangehöriger eines Drittlandes ist, eine Fahrerbescheinigung mit sich führt, ... unter den in diesem Kapitel festgelegten Bedingungen zur Durchführung von Kabotage berechtigt [ist]“.

6 Art. 9 Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„Vorbehaltlich der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften unterliegt die Durchführung der Kabotage den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats im Hinblick auf Folgendes:

a) für den Beförderungsvertrag geltende Bedingungen;

...“

7 Das Unionsrecht enthält viele Rechtsakte auf dem Gebiet der Straßenverkehrssicherheit. So sehen die Art. 6 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 370, S. 1) gemeinsame Vorschriften für die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer vor. In den Art. 4 bis 7 der Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben (ABl. L 80, S. 35) sind Mindestvorschriften für die wöchentliche Höchstarbeitszeit, die Ruhepausen, die Ruhezeit und die Nacharbeit festgelegt. Die Art. 13 bis 16 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. L 370, S. 8) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 (ABl. L 102, S. 1) geänderten Fassung regeln die Pflichten des Unternehmers und der Fahrer in Bezug auf die Verwendung des Kontrollgeräts und der Schaublätter. Auch die Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (ABl. L 403, S. 18) und die Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 263, S. 1) sehen wichtige gemeinsame Bestimmungen für die Sicherheit im Straßenverkehr vor.

Italienisches Recht

8 Mit dem Gesetz Nr. 32 vom 1. März 2005 über die Ermächtigung der Regierung zur rechtlichen Neuregelung der Beförderung von Personen und Gütern im Straßenverkehr (GURI Nr. 57 vom 10. März 2005, S. 5) wurden neben verschiedenen Verkehrsregelungen, insbesondere in Bezug auf die Straßenverkehrsordnung, die Grundsätze und die Leitlinien für die Neuregelung des Straßenverkehrs festgelegt. Dieses Gesetz sah insbesondere vor, dass der Straßentransportsektor einer geregelten Liberalisierung unterzogen und anstelle des vorherigen, durch das Gesetz Nr. 298 vom 6. Juni 1974 eingeführten Systems verbindlicher Margentarife ein System eingeführt wird, bei dem das Entgelt für Güter- und Personenkraftverkehrsdienste in freier Preisbildung vereinbart wird. Zu den Grundsätzen und Leitlinien der Ermächtigung gehörte auch die Anpassung der Regelung an die unionsrechtlichen

Vorschriften, die auf einen offenen und wettbewerbsfähigen Markt, den Schutz des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen, den Schutz der Straßenverkehrssicherheit und den sozialen Schutz ausgerichtet sind.

- 9 Gestützt auf die erwähnte Ermächtigung erließ die italienische Regierung mehrere Decreti legislativi, um die genannte Reform durchzuführen.
- 10 Durch das Decreto legislativo Nr. 284 vom 21. November 2005 wurde der Consulta die Befugnis übertragen, Vorschläge zu unterbreiten, Forschungs- und Kontrolltätigkeiten auszuüben und die staatlichen Stellen bei der Festlegung der Schutzmaßnahmen und der staatlichen Strategien im Straßenverkehrssektor zu beraten. Die Consulta besteht aus Vertretern der staatlichen Verwaltungsbehörden, der Branchenverbände der Kraftverkehrsunternehmen, Vereinigungen von Auftraggebern sowie Unternehmen und/oder Einrichtungen, an denen der Staat mehrheitlich beteiligt ist. Sie hatte zur im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit 102 Mitglieder und stellvertretende Mitglieder, die sich folgendermaßen zusammensetzten:
 - 60 Mitglieder, die die Branchenverbände der Kraftverkehrsunternehmen und die Auftraggeber vertreten,
 - 36 Mitglieder, die die staatlichen Verwaltungsbehörden vertreten, und
 - sechs Mitglieder, die die Unternehmen und/oder Einrichtungen vertreten, an denen der Staat mehrheitlich beteiligt ist.
- 11 Durch das Decreto legislativo Nr. 284 vom 21. November 2005 wurde außerdem als Organ der Consulta das Osservatorio eingerichtet. Es kontrolliert insbesondere die Einhaltung der Vorschriften für die Verkehrssicherheit und die soziale Sicherheit und dokumentiert fortlaufend die Gebräuche und Gepflogenheiten der im Güterkraftverkehr geschlossenen mündlichen Verträge. Das Osservatorio setzt sich gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. g dieses Decreto legislativo aus zehn Mitgliedern zusammen, die der Vorsitzende der Consulta unter deren Mitgliedern mit besonderen Fachkenntnissen im Bereich Statistik und Wirtschaft auswählt. Als in den Ausgangsverfahren die Klageschriften eingereicht wurden, hatte das Osservatorio zehn Mitglieder, von denen acht Verbände von Kraftverkehrsunternehmen und Auftraggebern und zwei die staatlichen Verwaltungsbehörden vertraten.
- 12 Art. 4 Abs. 1 des Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005, mit dem die geregelte Liberalisierung durchgeführt wurde, bestimmt, dass die Entgelte für Beförderungen im Güterkraftverkehr in freier Preisbildung zwischen den Vertragspartnern vereinbart werden, und Abs. 2 dieser Vorschrift schreibt zur Gewährleistung der Straßenverkehrssicherheit vor, dass „Klauseln in Beförderungsverträgen, die für die Erbringung der Leistungen Modalitäten und Bedingungen vorsehen, die den Vorschriften für die Sicherheit im Straßenverkehr zuwiderlaufen“, nichtig sind. Bei mündlichen Verträgen, die insbesondere für den schwächeren Vertragspartner von Nachteil sein können, wurde durch das Decreto legislativo der Grundsatz der Vertragsfreiheit dadurch relativiert, dass die vom Osservatorio festgestellten Gebräuche und Gepflogenheiten zur Anwendung kommen.
- 13 Mit Art. 83a des Decreto-legge Nr. 112 vom 25. Juni 2008 wurde die durch das Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005 eingeführte Liberalisierung der Tarife insofern eingeschränkt, als bei mündlichen Verträgen das vom Auftraggeber geschuldete Entgelt nicht unter den vom Osservatorio festzulegenden Mindestbetriebskosten liegen darf.
- 14 Diese Mindestkosten umfassen
 - die monatlich für die verschiedenen Fahrzeugarten festgelegten durchschnittlichen Kraftstoffkosten pro zurückgelegtem Kilometer und

— den prozentualen Anteil der Kraftstoffkosten an den Betriebskosten des Kraftverkehrsunternehmens.

15 Art. 83a des Decreto-legge Nr. 112 vom 25. Juni 2008 wurde in der Folge in wichtigen Punkten geändert. Dadurch wurde die Unterscheidung zwischen schriftlichen und mündlichen Verträgen aufgehoben und das Osservatorio ermächtigt, die Tarife auch für schriftliche Verträge festzulegen. Hierzu wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, dass die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften gewährleistet sein müsse.

16 Art. 83a („Straßenverkehrssicherheit und Schutz des gewerblichen Güterkraftverkehrs“) des Decreto-legge Nr. 112 vom 25. Juni 2008 in der für die Ausgangsverfahren geltenden Fassung (im Folgenden: Art. 83a des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008) bestimmt:

„(1) Das in Artikel 9 des Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005 genannte [Osservatorio] bestimmt monatlich, gestützt auf eine angemessene Untersuchung und unter Berücksichtigung der allmonatlichen Erhebungen des Ministero dello sviluppo economico über den durchschnittlichen Preis von Dieselmotorkraftstoff, für die verschiedenen Fahrzeugarten die durchschnittlichen Kraftstoffkosten pro zurückgelegtem Kilometer und die entsprechende Belastung.

(2) Das [Osservatorio] bestimmt für die Fahrzeugarten jeweils am 15. Juni und am 15. Dezember den prozentualen Anteil der Kraftstoffkosten an den Betriebskosten des gewerblichen Kraftverkehrsunternehmens.

(3) Die Absätze 4 bis 11 dieses Artikels regeln die Mechanismen für die Anpassung des Entgelts, das der Auftraggeber dem Transportunternehmer für die aufgewendeten Kraftstoffkosten zu zahlen hat, und werden ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Markt einer Überprüfung unterzogen.

(4) In dem schriftlichen Beförderungsvertrag im Sinne von Artikel 6 des Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005 ist zur Sicherheit des Straßenverkehrs und zum Schutz des gewerblichen Güterkraftverkehrs vorzusehen, dass der dem Transportunternehmer zu zahlende Betrag wenigstens die Mindestbetriebskosten deckt, so dass in jedem Fall die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitskriterien gewährleistet ist. Diese Mindestkosten werden im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen der Branche festgelegt, die von den in der [Consulta] (siehe Absatz 16) vertretenen Verbänden der Kraftverkehrsunternehmen und den Vereinigungen der Auftraggeber getroffen werden. Diese Vereinbarungen können auch Beförderungsverträge im Straßengüterverkehr mit einer garantierten Dauer oder Menge vorsehen, bei denen von den Bestimmungen dieses Absatzes sowie von Artikel 7 Absatz 3 und Artikel 7a des Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005 und von den Bestimmungen über eine direkte Klageerhebung abgewichen werden kann.

(4a) Werden die in Absatz 4 vorgesehenen freiwilligen Vereinbarungen nicht innerhalb einer Frist von neun Monaten, beginnend mit dem Tag des Inkrafttretens der vorliegenden Vorschrift, geschlossen, so bestimmt das in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g des Decreto legislativo Nr. 284 vom 21. November 2005 genannte [Osservatorio] gemäß Absatz 4 die Mindestkosten. Nach Ablauf der in Satz 1 genannten Frist gelten, wenn das [Osservatorio] binnen weiterer 30 Tage nicht für die Bestimmung der Mindestkosten gesorgt hat, für die in schriftlicher Form geschlossenen Beförderungsverträge die Vorschriften der Absätze 6 und 7 nur für die Bestimmung des Entgelts.

(4b) Sieht die Rechnung ein niedrigeres Entgelt vor, als in Absatz 4 oder Absatz 4a vorgesehen ist, so ist die Forderung des Transportunternehmers gegen den Auftraggeber auf Zahlung des Differenzbetrags nach einem Jahr ab Durchführung des Transports verjährt, sofern nicht in den freiwilligen Vereinbarungen des Sektors im Sinne von Absatz 4 etwas anderes bestimmt ist.

(4c) Abweichend von den Absätzen 4 und 4a unterliegt die Höhe des Betrages, der dem Transportunternehmer für Beförderungsleistungen zu zahlen ist, die gemäß einem schriftlichen Vertrag im Sinne von Artikel 6 des Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005 erbracht wurden, der Verhandlungsautonomie der Parteien, sofern die genannten Leistungen die Grenze von 100 km/Tag nicht überschreiten und soweit in den freiwilligen Vereinbarungen der Branche im Sinne von Absatz 4 nicht etwas anderes bestimmt ist.

(4d) Der Transportunternehmer übergibt dem Auftraggeber bei Vertragsschluss eine von den Einrichtungen für die soziale Sicherheit vor höchstens drei Monaten ausgestellte Bescheinigung darüber, dass das Unternehmen die Beiträge zur sozialen Sicherheit und zur Versicherung entrichtet hat.

(5) Bei einem Vertrag über Beförderungsleistungen, die über einen Zeitraum von mehr als 30 Tagen zu erbringen sind, wird der Teil des Entgelts, der auf die Kraftstoffkosten entfällt, die der Transportunternehmer für die Erbringung der vertraglichen Leistungen aufgewendet hat, und der im Vertrag oder in den Rechnungen unter Hinweis auf die vom Transportunternehmer im ersten Monat der Laufzeit des genannten Vertrags erbrachten Leistungen anzugeben ist, unter Berücksichtigung der nach Absatz 1 festgestellten Preisschwankungen von Dieselmotorkraftstoff angepasst, soweit diese Schwankungen den bei Unterzeichnung des Vertrags oder bei der letzten Anpassung zugrunde gelegten Referenzwert um mehr als 2 % übersteigen.

(6) Wurde der Vertrag über die Beförderung im Güterkraftverkehr nicht in Schriftform gemäß Artikel 6 des Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005 geschlossen, gibt der Transportunternehmer – ausschließlich zu gesetzlichen und administrativen Zwecken – in der von ihm auszustellenden Rechnung an, welcher Teil des vom Auftraggeber geschuldeten Entgelts auf die vom Transportunternehmer zur Erbringung der vertraglichen Leistungen aufgewandten Kosten für Dieselmotorkraftstoff entfällt. Dieser Betrag ergibt sich aus der Multiplikation der Kosten, die gemäß Absatz 1 in dem Monat vor der Durchführung des Transports pro Kilometer für die Klasse festgelegt worden sind, zu der das für die Beförderung verwendete Fahrzeug gehört, mit der Zahl der Kilometer, die auf die in der Rechnung angegebene Leistung entfallen.

(7) Der andere Teil des dem Transportunternehmer geschuldeten Entgelts als der in Absatz 6 genannte Teil muss vorbehaltlich dessen, was der Auftraggeber für die Kraftstoffkosten zu zahlen hat, einen prozentualen Anteil von diesem Entgelt ausmachen, der mindestens so hoch ist wie der prozentuale Anteil anderer Kosten als Kraftstoffkosten im Sinne von Absatz 2.

(8) Ist der dem Transportunternehmer geschuldete andere Teil als der in Absatz 6 genannte Teil des Entgelts niedriger als der in Absatz 7 genannte Betrag, kann der Transportunternehmer vom Auftraggeber die Zahlung der Differenz verlangen. Wurde der Vertrag über die Beförderung im Güterkraftverkehr nicht in Schriftform geschlossen, so ist die Forderung des Transportunternehmers nach fünf Jahren ab Durchführung des Transports verjährt. Wurde der Beförderungsvertrag in Schriftform geschlossen, verjährt die Forderung des Transportunternehmers gemäß Artikel 2951 des Zivilgesetzbuchs nach einem Jahr.

(9) Leistet der Auftraggeber die Zahlung nicht binnen 15 Tagen, kann der Transportunternehmer danach innerhalb von 15 Tagen – bei Nichteinhaltung dieser Frist erlischt dieses Recht – beim zuständigen Gericht gemäß Artikel 638 des Zivilgesetzbuchs einen Antrag auf Erlass eines Mahnbescheids stellen. Dabei sind die Unterlagen über den Eintrag des Unternehmers in das Register der gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen, die Zulassungsbescheinigung des für die Durchführung des Transports verwendeten Fahrzeugs, die Rechnung, in der das Entgelt für die Beförderungsleistung angegeben ist, der Zahlungsbeleg über den angegebenen Betrag und die Berechnungen über das dem Transportunternehmen gemäß den Absätzen 7 und 8 geschuldete zusätzliche Entgelt vorzulegen. Nachdem das Gericht die Richtigkeit der vorgelegten Belege und Berechnungen geprüft hat, fordert es den Auftraggeber im Wege einer mit Gründen versehenen

Entscheidung im Sinne von Artikel 641 des Zivilgesetzbuchs auf, den dem Transportunternehmer geschuldeten Betrag unverzüglich zu zahlen, erklärt die Entscheidung gemäß Artikel 642 des Zivilgesetzbuchs für vorläufig vollstreckbar und legt die Frist für die Einlegung eines Rechtsmittels nach Buch IV Titel I Kapitel I des Zivilgesetzbuchs fest.

...

(14) Unbeschadet der gegebenenfalls anwendbaren Geldbußen im Sinne von Artikel 26 des Gesetzes Nr. 298 vom 6. Juni 1974 und seiner späteren Änderungen sowie von Artikel 7 des Decreto legislativo Nr. 286 vom 21. November 2005 führt jeder Verstoß gegen die in den Absätzen 6 bis 9 genannten Vorschriften zum einen für eine Zeit von bis zu sechs Monaten zum Ausschluss der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungsverfahren zur Lieferung von Waren und zur Erbringung von Dienstleistungen und zum anderen zum Ausschluss von gesetzlich vorgesehenen steuerlichen und finanziellen Vorteilen sowie von Versorgungsleistungen jeder Art.

(15) Die in Absatz 14 genannten Sanktionen werden von der zuständigen Behörde verhängt.

(16) Die in Absatz 14 genannten Sanktionen werden nicht verhängt, wenn die Parteien einen Beförderungsvertrag geschlossen haben, der einer freiwilligen Vereinbarung entspricht, die von der Mehrzahl der Mitgliederorganisationen des Güterkraftverkehrs und den in der Consulta vertretenen Nutzern von Beförderungsdiensten geschlossen wurde, um den Ablauf der Beförderungsdienste in einem bestimmten Handelssektor zu regeln.

...“

- 17 Am 12. September 2012 wurden die Aufgaben des Osservatorio durch eine Verwaltungsanordnung (Decreto dirigenziale) einer Dienststelle des Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerium für Infrastruktur und Verkehr) zugewiesen.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 18 Da es keine freiwilligen Vereinbarungen im Sinne von Art. 83a Abs. 4 und 4a des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 gab, erließ das Osservatorio am 21. November 2011 eine Reihe von Tabellen, in denen die Mindestbetriebskosten der gewerblichen Kraftverkehrsunternehmen festgelegt waren. Diese Tabellen wurden in der Verwaltungsanordnung des Generaldirektors des Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti vom 22. November 2011 übernommen.
- 19 Die genannten Tabellen enthalten für fünf Fahrzeugkategorien in Abhängigkeit von der höchstzulässigen Gesamtmasse in beladenem Zustand die Berechnung der Ausgabenpositionen, wobei eine jährliche Durchschnittsleistung und ein durchschnittlicher Dieserverbrauch pro Kilometer zugrunde gelegt werden. Die Kosten umfassen auch diejenigen für Sattelzugmaschinen, Sattelanhänger, Wartung, Lohn oder Gehalt der nach dem geltenden Tarifvertrag festangestellten Fahrer, Versicherungen, Inspektionen und Vignetten, Reifen, Kraftstoff und Autobahngebühren sowie Organisation. So belaufen sich der Europäischen Kommission zufolge beispielsweise die nach Art. 83a Abs. 2 des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 ermittelten Betriebskosten von Fahrzeugen mit einer Masse von bis zu 3,5 Tonnen und einer Fahrtstrecke von 101 bis 150 Kilometern auf 0,999 Euro pro Kilometer, während die Mindestbetriebskosten nach Art. 83a Abs. 4 und 4a des genannten Decreto-legge bei 0,909 Euro pro Kilometer und die Kraftstoffkosten bei 0,122 Euro pro Kilometer liegen.
- 20 Das Osservatorio legte auch die Formel für die regelmäßige Anpassung der Betriebskosten und demzufolge die Tarife für Beförderungen im Straßenverkehr fest. Es passte die zuerst festgelegten Werte an, indem es am 14. und am 21. Dezember 2011 die Maßnahmen mit der Bezeichnung

„Regelmäßig wiederkehrende Veröffentlichung der Betriebskosten eines gewerblichen Kraftverkehrsunternehmens und der Mindestbetriebskosten, die die Einhaltung der Sicherheitsmaßstäbe gewährleisten“ erließ.

- 21 Bei den Ausgangsverfahren handelt es sich um eine Reihe von Nichtigkeitsklagen, die beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio gegen Maßnahmen erhoben wurden, mit denen die Mindestkosten im Sinne von Art. 83a des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 durch das Osservatorio festgelegt worden waren.
- 22 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts wurde durch die italienische Regelung ein geregeltes System zur Bestimmung der Mindestbetriebskosten eingeführt, das zwar dazu diene, die Einhaltung der Sicherheitsmaßstäbe zu gewährleisten, jedoch die Vertragsfreiheit und die Freiheit, einen wesentlichen Vertragsbestandteil zu bestimmen, einschränke.
- 23 Das Erfordernis, die Sicherheit im Straßenverkehr zu wahren, finde sich auch im Unionsrecht, doch frage sich, ob der durch Art. 83a des Decreto-legge Nr. 112/2008 herbeigeführte Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen dem Unionsrecht zuwiderlaufe.
- 24 Unter diesen Umständen hat das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende in den Rechtssachen C-184/13 bis C-187/13, C-194/13, C-195/13 und C-208/13 gleich lautende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Inwieweit ist der Schutz der Wettbewerbsfreiheit, der Freizügigkeit der Unternehmen, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs (gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 101 AEUV sowie den Art. 49 AEUV, 56 AEUV und 96 AEUV) vereinbar mit nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten der Union, die Mindestbetriebskosten im Straßentransportsektor vorschreiben und eine heteronome Festlegung eines Bestandteils der Vergütung der Dienstleistung und damit des vertraglichen Preises einschließen?
 2. Unter welchen Voraussetzungen sind Einschränkungen der genannten Grundsätze in Verbindung mit Erfordernissen der Wahrung des öffentlichen Interesses an der Sicherheit im Straßenverkehr zu rechtfertigen, und kann aus dieser funktionalen Sicht die Festlegung von Mindestbetriebskosten gemäß der Regelung in Art. 83a des Decreto-legge Nr. 112/2008 mit späteren Änderungen und Ergänzungen erfolgen?
 3. Kann die Bestimmung der Mindestbetriebskosten unter dem genannten Gesichtspunkt dann freiwilligen Vereinbarungen der betroffenen Kategorien von Wirtschaftsteilnehmern und, hilfsweise, Stellen überlassen werden, deren Zusammensetzung durch eine starke Präsenz von Personen gekennzeichnet ist, die repräsentativ für die privaten Wirtschaftsteilnehmer des Sektors sind, wobei auf gesetzlicher Ebene im Voraus bestimmte Kriterien fehlen?
- 25 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 14. Mai 2013 sind die Rechtssachen C-184/13 bis C-187/13, C-194/13, C-195/13 und C-208/13 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

Zu den Vorlagefragen

- 26 Das vorlegende Gericht möchte mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, wissen, ob Art. 101 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV sowie die Art. 49 AEUV, 56 AEUV und 96 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, nach der die Preise im gewerblichen Güterkraftverkehr nicht unter den Mindestbetriebskosten liegen dürfen, die von einer Stelle festgelegt werden, die sich im Wesentlichen aus Vertretern der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zusammensetzt.

27 Zunächst ist festzustellen, dass die Mindestbetriebskosten nach der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung hauptsächlich im Rahmen freiwilliger sektorspezifischer Vereinbarungen zwischen den Verbänden der Kraftverkehrsunternehmen und den Vereinigungen der Auftraggeber, hilfsweise, falls es keine derartigen Vereinbarungen gibt, vom Osservatorio und, falls dieses untätig bleibt, unmittelbar vom Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti festgelegt werden. In der in den Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit von November 2011 bis August 2012 wurden die Mindestbetriebskosten tatsächlich vom Osservatorio festgelegt.

Zum Wettbewerbsrecht der Union

28 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs betrifft Art. 101 AEUV zwar nur das Verhalten von Unternehmen und nicht als Gesetz oder Verordnung ergangene Maßnahmen der Mitgliedstaaten, aber in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV, der eine Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten begründet, verbietet er es den Mitgliedstaaten, Maßnahmen, auch in Form von Gesetzen oder Verordnungen, zu treffen oder beizubehalten, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln aufheben könnten (vgl. Urteile Cipolla u. a., C-94/04 und C-202/04, EU:C:2006:758, Rn. 46, und Sbarigia, C-393/08, EU:C:2010:388, Rn. 31).

29 Es liegt eine Verletzung von Art. 101 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV vor, wenn ein Mitgliedstaat gegen Art. 101 AEUV verstoßende Kartellabsprachen vorschreibt oder erleichtert oder die Auswirkungen solcher Absprachen verstärkt oder wenn er seiner eigenen Regelung dadurch ihren staatlichen Charakter nimmt, dass er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt (vgl. Urteile Centro Servizi Spediporto, C-96/94, EU:C:1995:308, Rn. 21, Arduino, C-35/99, EU:C:2002:97, Rn. 35, und Cipolla u. a., EU:C:2006:758, Rn. 47).

30 Insbesondere hat der Gerichtshof im Urteil Centro Servizi Spediporto (EU:C:1995:308) auf eine ähnliche Frage in Bezug auf die seinerzeit geltenden italienischen Rechtsvorschriften über die Einführung eines Systems von Margentarifen mit einer Ober- und einer Untergrenze zum einen festgestellt, dass die Festlegung der Tarife im Güterkraftverkehr, wenn die Regelung eines Mitgliedstaats, nach der diese Tarife behördlich auf der Grundlage von Vorschlägen eines Ausschusses festgelegt werden, dem neben einer Minderheit von Vertretern der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer eine Mehrheit von Vertretern öffentlicher Stellen angehört und der bei seinen Vorschlägen bestimmte Kriterien des Gemeinwohls beachten muss, nicht als eine behördlich vorgeschriebene oder erleichterte Absprache privater Wirtschaftsteilnehmer oder als eine Absprache anzusehen ist, deren Auswirkungen durch die Behörden verstärkt wurden, und zum anderen, dass die öffentlichen Stellen dadurch, dass sie vor der Genehmigung der Vorschläge Stellungnahmen anderer öffentlicher und privater Einrichtungen berücksichtigen oder die Tarife sogar von Amts wegen festsetzen, ihre Zuständigkeiten nicht privaten Wirtschaftsteilnehmern übertragen.

31 Im Urteil Librandi (C-38/97, EU:C:1998:454) hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass die Vertreter der Wirtschaftsteilnehmer in diesem Ausschuss nicht mehr in der Minderheit sind, an diesen Ergebnissen nichts ändert, sofern bei der Festsetzung der Tarife die gesetzlich festgelegten Gemeinwohlkriterien beachtet wurden und die öffentlichen Stellen dadurch, dass sie vor der Genehmigung der Vorschläge Stellungnahmen anderer öffentlicher und privater Einrichtungen berücksichtigt haben oder die Tarife sogar von Amts wegen festgesetzt haben, ihre Zuständigkeiten nicht privaten Wirtschaftsteilnehmern übertragen haben.

32 Erstens ist hinsichtlich der Frage, ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung auf eine Absprache zwischen privatwirtschaftlichen Wirtschaftsteilnehmern schließen lässt, darauf hinzuweisen, dass sich der Ausschuss, der in den Ausgangsverfahren die Mindestbetriebskosten festgelegt hat, d. h. das Osservatorio, im Wesentlichen aus Vertretern von Verbänden der Kraftverkehrsunternehmen und

von Vereinigungen der Auftraggeber zusammensetzt. Zum in den Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt vertraten nämlich von den zehn vom Vorsitzenden der Consulta ausgewählten Mitgliedern des Osservatorio acht Mitglieder die Verbände der Kraftverkehrsunternehmen und die Vereinigungen der Auftraggeber, wobei es in der Ernennungsurkunde dieser Mitglieder u. a. heißt, dass sie „als Vertreter“ des Verbands oder des Unternehmens ernannt wurden, dem sie angehören.

- 33 Im Übrigen werden die Entscheidungen des Osservatorio, ohne dass einem Vertreter des Staates ein Vetorecht oder eine ausschlaggebende Stimme zustünde, was das Kräfteverhältnis zwischen der Verwaltung und dem privaten Sektor wieder ausgleichen könnte, mit der Mehrheit seiner Mitglieder angenommen. Dadurch unterscheidet sich diese Situation von der, die den Urteilen Reiff (C-185/91, EU:C:1993:886, Rn. 22), Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft (C-153/93, EU:C:1994:240, Rn. 21), Centro Servizi Spediporto (EU:C:1995:308, Rn. 27) und Librandi (EU:C:1998:454, Rn. 35) zugrunde lag.
- 34 Der von einem solchen Berufsverband ausgearbeitete Tarif kann dennoch den Charakter einer staatlichen Regelung haben, insbesondere wenn es sich bei seinen Mitgliedern um von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern unabhängige Sachverständige handelt, die gesetzlich verpflichtet sind, bei der Festsetzung des Tarifs nicht nur die Interessen der Unternehmen oder der Unternehmensvereinigungen des Sektors, den sie vertreten, sondern auch das Interesse der Allgemeinheit und das Interesse der Unternehmen anderer Sektoren oder derjenigen, die die betreffenden Dienstleistungen in Anspruch nehmen, zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteile Reiff, EU:C:1993:886, Rn. 17 bis 19 und 24, Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft, EU:C:1994:240, Rn. 16 bis 18 und 23, DIP u. a., C-140/94 bis C-142/94, EU:C:1995:330, Rn. 18 und 19, Kommission/Italien, C-35/96, EU:C:1998:303, Rn. 44, und Arduino, EU:C:2002:97, Rn. 37).
- 35 Laut der Vorlageentscheidung sind in der nationalen Regelung zur Einführung der Consulta und des Osservatorio jedoch weder die leitenden Grundsätze angegeben, an die sich diese Einrichtungen halten müssen, noch enthält sie eine Vorschrift, die die Vertreter der Berufsverbände daran hindern könnte, im ausschließlichen Interesse ihres Berufsstandes zu handeln.
- 36 Hinsichtlich der nationalen Vorschriften, durch die ein System von Mindestbetriebskosten eingeführt und die Befugnis zu deren Festlegung dem Osservatorio erteilt wurde, ist außerdem festzustellen, dass sich Art. 83a Abs. 4 des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 zwar auf die Sicherheit des Straßenverkehrs und den Schutz des gewerblichen Güterkraftverkehrs bezieht und vorsieht, dass diese Mindestbetriebskosten auf jeden Fall die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitskriterien gewährleisten müssen.
- 37 Die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung beschränkt sich jedoch auf einen vagen Hinweis auf die Straßenverkehrssicherheit und lässt im Übrigen den Mitgliedern des Osservatorio bei der Bestimmung der Mindestbetriebskosten im Interesse der Berufsverbände, die sie vertreten, ein sehr weites Ermessen und eine beträchtliche Eigenständigkeit. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf ein Protokoll einer Sitzung des Osservatorio, wonach, als dessen Mitglieder sich nicht über den Anwendungsbereich der Mindestbetriebskosten hätten einigen können, ein Mitglied seine ablehnende Haltung mit den Interessen des von ihm vertretenen Berufsverbands und nicht mit dem Allgemeininteresse begründet habe.
- 38 Die den Ausgangsverfahren zugrunde liegende nationale Regelung enthält daher weder Verfahrensvorschriften noch materielle Bestimmungen, durch die sichergestellt werden könnte, dass das Osservatorio bei der Festlegung der Mindestbetriebskosten als eine im Allgemeininteresse tätige Repräsentanz der öffentlichen Gewalt handelt.
- 39 Zweitens ist zu der Frage, ob die öffentlichen Stellen ihre Befugnisse in Bezug auf die Festlegung der Tarife privaten Wirtschaftsteilnehmern übertragen haben, darauf hinzuweisen, dass Art. 83a Abs. 1, 2 und 4a des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 lediglich vorschreibt, dass das Osservatorio die

verschiedenen Arten von Kosten im Sinne der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung „bestimmt“. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt sich, dass die öffentliche Gewalt die Einschätzungen des Osservatorio in Bezug auf die Kriterien zur Festlegung der Mindestbetriebskosten und den festgelegten Wert in keiner Weise kontrolliert.

- 40 Es werden offensichtlich auch keine anderen Organe oder gemeinnützige Vereinigungen konsultiert, bevor diese Kosten in ein Dekret aufgenommen und in Geltung gesetzt werden.
- 41 Aus den genannten Erwägungen folgt, dass das Osservatorio angesichts seiner Zusammensetzung und Funktionsweise, mangels gesetzlich hinreichend präzise festgelegter Kriterien, um sicherzustellen, dass die Vertreter der Kraftverkehrsunternehmen und der Auftraggeber tatsächlich unter Wahrung des mit dem Gesetz verfolgten Allgemeininteresses tätig werden, und mangels einer vom Staat ausgeübten wirksamen Kontrolle der endgültigen Entscheidungsbefugnis als eine Unternehmensvereinigung im Sinne von Art. 101 AEUV anzusehen ist, wenn es zur Bestimmung der Mindestbetriebskosten beim Straßentransport Entscheidungen wie die in den Ausgangsverfahren fraglichen erlässt.
- 42 Eine Anwendung der Wettbewerbsregeln der Union auf die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung, die die vom Osservatorio festgelegten Mindestbetriebskosten verbindlich vorschreibt, setzt weiter voraus, dass die genannte Regelung geeignet ist, eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts zu bewirken.
- 43 Dazu ist festzustellen, dass eine nationale Regelung wie die in den Ausgangsverfahren fragliche, die Mindestbetriebskosten verbindlich vorschreibt, indem sie es den Unternehmen verwehrt, Tarife festzulegen, die unter diesen Kosten liegen, der horizontalen Festlegung erzwungener Mindesttarife entspricht.
- 44 Hinsichtlich der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels genügt der Hinweis darauf, dass ein Kartell, das sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstreckt, schon seinem Wesen nach die Wirkung hat, die Abschottung der Märkte auf nationaler Ebene zu verfestigen, indem es die vom AEU-Vertrag gewollte wirtschaftliche Verflechtung behindert (vgl. Urteile Kommission/Italien, EU:C:1998:303, Rn. 48, und Manfredi u. a., C-295/04 bis C-298/04, EU:C:2006:461, Rn. 45).
- 45 Nach alledem ist festzustellen, dass die Festlegung von Mindestbetriebskosten beim Straßentransport, die durch eine Regelung wie die in den Ausgangsverfahren fragliche vorgeschrieben ist, den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen kann.
- 46 Die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung, die einer von einer Unternehmensvereinigung getroffenen Entscheidung Verbindlichkeit verleiht, welche eine Beschränkung des Wettbewerbs oder der Handlungsfreiheit der Parteien oder einer der Parteien zum Ziel hat oder bewirkt, fällt jedoch nicht notwendigerweise unter das Verbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV.
- 47 Bei der Anwendung dieser Vorschriften im Einzelfall sind nämlich zunächst der Gesamtzusammenhang, in dem eine Entscheidung der fraglichen Unternehmensvereinigung zustande gekommen ist oder ihre Wirkungen entfaltet, und insbesondere deren Ziel zu würdigen. Anschließend ist zu untersuchen, ob die mit der Entscheidung verbundenen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen notwendig mit der Verfolgung des genannten Ziels zusammenhängen (vgl. Urteile Wouters u. a., C-309/99, EU:C:2002:98, Rn. 97, und Consiglio nazionale dei geologi und Autorità garante della concorrenza e del mercato, C-136/12, EU:C:2013:489, Rn. 53).

- 48 In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob die durch die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vorschriften auferlegten Beschränkungen auf das begrenzt sind, was notwendig ist, um die Umsetzung legitimer Zwecke sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteile *Meca-Medina* und *Majcen/Kommission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, Rn. 47, sowie *Consiglio nazionale dei geologi und Autorità garante della concorrenza e del mercato*, EU:C:2013:489, Rn. 54).
- 49 Ohne jedoch prüfen zu müssen, ob die in den Rn. 47 und 48 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung für eine nationale Regelung gilt, die eine horizontale Preisabsprache vorschreibt, genügt bereits die Feststellung, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung jedenfalls nicht durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist.
- 50 Nach Art. 83a Abs. 4 des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 soll die Festlegung der Mindestbetriebskosten insbesondere die Sicherheit des Straßenverkehrs gewährleisten.
- 51 Es ist zwar nicht auszuschließen, dass die Sicherheit des Straßenverkehrs ein legitimes Ziel sein könnte, doch ist die Festlegung von Mindestbetriebskosten jedenfalls nicht geeignet, und zwar weder direkt noch indirekt, dieses Ziel zu verwirklichen.
- 52 Die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung bezieht sich ganz allgemein auf die Straßenverkehrssicherheit, ohne irgendeinen Zusammenhang zwischen den Mindestbetriebskosten und der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit herzustellen.
- 53 Außerdem ist eine nationale Regelung nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. Urteile *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, Rn. 55, und *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, Rn. 51).
- 54 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die „Mindestkosten“ im Sinne von Art. 83a des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 zwar die objektiv ermittelten Mindestkosten darstellen sollen, unter denen es nicht möglich sein soll, den durch die Regelung für die Sicherheit des Straßenverkehrs auferlegten Verpflichtungen nachzukommen, doch lässt die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung Ausnahmen zu. In Art. 83a Abs. 4c des geänderten Decreto-legge Nr. 112/2008 wird z. B. die Höhe der Vergütung der Verhandlungsautonomie der Parteien unterstellt, sofern die Beförderungsdienstleistungen die Grenze von 100 Kilometern pro Tag nicht überschreiten. Außerdem sieht Art. 83a Abs. 16 die Möglichkeit vor, in branchenspezifischen Übereinkommen von den vom Osservatorio festgelegten Mindestkosten abzuweichen.
- 55 Jedenfalls gehen die fraglichen Maßnahmen über das erforderliche Maß hinaus. Zum einen bieten sie dem Transportunternehmer nicht die Möglichkeit, zu beweisen, dass er die Sicherheitsvorschriften in vollem Umfang erfüllt, obwohl er niedrigere Preise als die festgelegten Mindesttarife verlangt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. April 1998, *Outokumpu Oy*, C-213/96, EU:C:1998:155, Rn. 39, und vom 13. Dezember 2005, *Marks & Spencer*, C-446/03, EU:C:2005:763, Rn. 54 bis 56).
- 56 Zum anderen gibt es, wie in Rn. 7 des vorliegenden Urteils erwähnt, speziell für die Sicherheit im Straßenverkehr viele Vorschriften, u. a. solche des Unionsrechts, die wirksamere und weniger einschränkende Maßnahmen darstellen, z. B. die Vorschriften der Union für die wöchentliche Höchstarbeitszeit, die Ruhepausen, die Ruhezeit, die Nachtarbeit und die technische Funktionskontrolle der Fahrzeuge. Die strikte Einhaltung dieser Vorschriften kann in der Tat eine angemessene Straßenverkehrssicherheit gewährleisten.
- 57 Demzufolge kann die Festlegung von Mindestbetriebskosten nicht durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sein.

- 58 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 101 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, nach der die Preise im gewerblichen Güterkraftverkehr nicht unter den Mindestbetriebskosten liegen dürfen, die von einer Stelle festgelegt werden, die sich im Wesentlichen aus Vertretern der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zusammensetzt.

Zu den Grundsätzen der Freizügigkeit und der Verkehrspolitik

- 59 In Anbetracht der vorstehend gegebenen Antwort erübrigt sich eine Auslegung der Art. 49 AEUV, 56 AEUV und 96 AEUV.

Kosten

- 60 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 101 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, nach der die Preise im gewerblichen Güterkraftverkehr nicht unter den Mindestbetriebskosten liegen dürfen, die von einer Stelle festgelegt werden, die sich im Wesentlichen aus Vertretern der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zusammensetzt.

Unterschriften