

Rechtssache C-462/19**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

13. Juni 2019

Vorlegendes Gericht:

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

12. Juni 2019

Betroffene:

Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios (SAGEP)

Beklagte:**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist die Verhängung einer Sanktion gegen die Unterzeichner des IV. Vertrags über die Regelung der Arbeitsbeziehungen im Sektor des Ladungsumschlags (IV. Acuerdo para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria, im Folgenden: IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen), weil die Klauseln über den Übergang von Arbeitnehmern wettbewerbswidrig seien.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften über den Übergang im Ladungsumschlag tätiger Arbeitnehmer mit Art. 101 AEUV. Rechtsgrundlage ist Art. 267 AEUV.

Vorlagefragen

Ist Art. 101 AEUV dahin auszulegen, dass Vereinbarungen zwischen Wirtschaftsbeteiligten und Arbeitnehmervertretern, auch wenn sie als Tarifverträge bezeichnet werden, verboten sind, sofern sie den Übergang von

Arbeitnehmern, die mit der SAGEP verbunden sind, auf Unternehmen, die aus der SAGEP ausscheiden, sowie die Art und Weise dieses Übergangs regeln?

Falls die vorstehende Frage bejaht wird: Ist Art. 101 AEUV dahin auszulegen, dass er Vorschriften des innerstaatlichen Rechts wie denen des Real Decreto-ley 9/2019 entgegensteht, die als Grundlage für Tarifverträge dienen, mit denen eine bestimmte, über arbeitsrechtliche Fragen hinausgehende und zu einer Harmonisierung von Handelsbedingungen führende Form des Übergangs von Arbeitnehmern vorgeschrieben wird?

Falls davon ausgegangen wird, dass die genannten Rechtsvorschriften gegen Unionsrecht verstoßen: Ist die u. a. in den Urteilen *Simmenthal* und *Fratelli Costanzo* enthaltene Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Vorrang des Unionsrechts und seinen Folgen dahin auszulegen, dass eine Einrichtung des öffentlichen Rechts wie die *Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia* (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb) verpflichtet ist, Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, die gegen Art. 101 AEUV verstoßen, unangewendet zu lassen?

Falls die erste Frage bejaht wird: Sind Art. 101 AEUV, die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Art. 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln und die Pflicht zur Sicherstellung der Wirksamkeit des Unionsrechts dahin auszulegen, dass eine Behörde wie die *Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia* verpflichtet ist, Unternehmen, die sich in der beschriebenen Weise verhalten, Geldbußen und Zwangsgelder aufzuerlegen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 101 AEUV.

Urteil vom 15. Dezember 1976, *Simmenthal* (35/76, EU:C:1976:180).

Urteil vom 22. Juni 1989, *Fratelli Costanzo* (103/88, EU:C:1989:256, Rn. 28 bis 33).

Urteil vom 16. Juli 1992, *Asociación Española de Banca Privada u. a.* (C-67/91, EU:C:1992:330). Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 10. Juni 1992 (C-67/91, EU:C: 1992:256).

Urteil vom 30. März 1993, *Corbiau* (C-24/92, ECLI:EU:C:1993:118, Rn. 15).

Urteil vom 21. September 1999, *Albany* (C-67/96, EU:C:1999:430).

Urteil vom 9. September 2003, *CIF* (C-198/01, EU:C:2003:430).

Urteil vom 31. Mai 2005, *Syfait u. a.* (C-53/03, EU:C:2005:333).

Urteil vom 19. September 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 49 und 51 bis 53).

Urteil vom 12. Januar 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, Rn. 80).

Urteil vom 17. Juli 2014, Torresi (C-58/13 und C-59/13, EU:C:2014:2088, Rn. 22).

Urteil vom 9. Oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, Rn. 30 bis 32).

Urteil vom 11. Dezember 2014, Kommission/Spanien (C-576/13, EU:C:2014:2430).

Urteil vom 6. Oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 17 und 19).

Urteil vom 22. Oktober 2015, EasyPay und Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, Rn 37).

Urteil vom 14. September 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, Rn. 54).

Urteil vom 20. September 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752, Rn. 23 und 24).

Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 19. April 2016 (Rechtssache E 14/15, Holship Norge AS gegen Norsk Transportarbeiderforbund, Rn. 41 und 52).

Angeführte nationale Vorschriften

Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Gesetz 3/2013 zur Errichtung der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb) vom 4. Juni 2013, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 5 Buchst. f, Art. 25 Abs. 2, Art. 29 Abs. 2, Art. 23 und Art. 36 Abs. 2.

Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (Gesetz 15/2007 zum Schutz des Wettbewerbs, im Folgenden: LDC) vom 3. Juli 2007, Art. 1 und 4.

Real Decreto-ley 8/2017, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052) (Real Decreto-ley 8/2017, mit dem zur Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 11. Dezember 2014 in der Rechtssache C-576/13 [Vertragsverletzungsverfahren 2009/4052] die Arbeitnehmerregelung für die Erbringung von Ladungsumschlagsdiensten geändert wird) vom 12. Mai 2017 (BOE Nr. 114 vom 13. Mai 2017, S. 39641), Art. 2 Abs. 1 und 2, disposiciones transitoria primera y segunda (erste und zweite

Übergangsbestimmung) und disposición adicional primera (erste Zusatzbestimmung).

Real Decreto-ley 9/2019, que modifica la ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, para su adaptación a la actividad de la estiba portuaria y se concluye la adaptación legal del régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario (Real Decreto-ley 9/2019 zur Änderung des Gesetzes 14/1994 über Zeitarbeitsunternehmen vom 1. Juni 1994 zwecks Anpassung an die Tätigkeit des Ladungsumschlags und zur Rechtsangleichung der Arbeitnehmerregelung im Hafendienstleistungsbereich) vom 29. März 2019 (BOE Nr. 77 vom 30. März 2019, S. 328361), Art. 4.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Der Ladungsumschlag war in Spanien jahrelang so geregelt, dass diese Tätigkeit ausschließlich Hafentarbeitern vorbehalten war, die den in verschiedenen Ausprägungen existierenden Überlassungsgesellschaften (SEED, APIE, SAGEP) angehörten.
- 2 Kern dieser Regelung war ein Tätigkeitsvorbehalt, wonach theoretisch vorrangig und tatsächlich ausschließlich die von der Überlassungsgesellschaft zur Verfügung gestellten Arbeitnehmer eingestellt wurden. Nach dieser Regelung waren die im Ladungsumschlag tätigen Unternehmen verpflichtet, sich am Kapital der Überlassungsgesellschaften, die obligatorisch bei der Arbeitnehmerüberlassung vermitteln mussten, zu beteiligen.
- 3 Das System blieb in Kraft, bis das Urteil in der Rechtssache Kommission/Spanien (C-576/13) umgesetzt wurde, in dem der Gerichtshof feststellte, dass die spanische Regelung der Überlassung von Arbeitern für Ladungsumschlagdienste gegen die in Art. 49 AEUV verankerte Niederlassungsfreiheit verstieß, indem sie Unternehmen anderer Mitgliedstaaten dazu verpflichtete, sich zum einen bei einer Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios (Hafentarbeiter-Überlassungsgesellschaft, im Folgenden: SAGEP) eintragen zu lassen und zum anderen vorrangig von dieser Gesellschaft zur Verfügung gestellte Arbeitnehmer einzustellen, darunter eine Mindestzahl dauerhaft.
- 4 Um dieses Urteil umzusetzen, wurde das Real Decreto-ley von 2017 erlassen. Mit ihm wurde in zweifacher Hinsicht die Vertragsfreiheit bei der Einstellung von Hafentarbeitern für Ladungsumschlagdienste eingeführt: Zum einen wurde der Grundsatz uneingeschränkter Freiheit bei der Einstellung von Arbeitnehmern für Ladungsumschlagdienste aufgestellt und damit der Tätigkeitsvorbehalt zugunsten der von der SAGEP überlassenen Arbeitnehmer abgeschafft. Zum anderen waren die im Ladungsumschlag tätigen Unternehmen nun nicht mehr zur Beteiligung an der SAGEP verpflichtet.

- 5 Die erste Übergangsbestimmung des Real Decreto-ley von 2017 sieht für die schrittweise Anpassung der SAGEP an den neuen rechtlichen Rahmen einen Übergangszeitraum von drei Jahren (bis zum 14. Mai 2020) vor.
- 6 Die Aktionäre der SAGEP konnten bis zum 14. November 2017 wählen zwischen dem Verbleib oder dem individuellen Austritt durch Verkauf der Aktien an die verbleibenden Aktionäre, die eine neue Kapitalaufteilung vereinbaren und neue Aktionäre aufnehmen konnten. Falls sich kein Aktionär zum Verbleib in der SAGEP entschloss, musste diese aufgelöst werden. Des Weiteren können die derzeitigen SAGEP während der gesamten Übergangszeit zwischen der Auflösung oder der Fortsetzung ihrer Tätigkeit wählen.
- 7 Ab dem 14. Mai 2020 müssen die verbleibenden SAGEP zwischen der Auflösung oder der Fortsetzung ihrer Tätigkeit als Hafendarbeiterzentrum (Centro Portuario de Empleo, im Folgenden: CPE) oder Zeitarbeitsunternehmen (empresa de trabajo temporal, ETT) wählen. Ab diesem Zeitpunkt unterliegen die SAGEP den Regeln des freien Marktes.
- 8 Die zweite Übergangsbestimmung des Real Decreto-ley von 2017 legt fest, dass alle im Ladungsumschlag tätigen Unternehmen, unabhängig davon, ob sie einer SAGEP angehören oder nicht, während des Übergangszeitraums in Höhe eines Mindestprozentsatzes ihrer durchschnittlichen jährlichen Ladungsumschlagstätigkeiten von der SAGEP vermittelte Arbeitnehmer einsetzen müssen.
- 9 Die erste Zusatzbestimmung des Real Decreto-ley von 2017 sieht vor, dass die bestehenden tarifvertraglichen Bestimmungen innerhalb von einem Jahr an die Neuregelung anzupassen sind. Tarifvertragliche Bestimmungen, die hiergegen verstoßen oder die Vertragsfreiheit im Bereich der Ladungsumschlagsdienste und Hafendienstleistungen oder den Wettbewerb einschränken, sind nichtig.
- 10 Seit dem 29. Juli 2013 gilt die IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen, die von der Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO) als Vertreterin der Branchenunternehmen sowie den Gewerkschaften Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM), Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CC.OO.) und Confederación Intersindical Galega (CIG) als Arbeitnehmervertreterinnen unterzeichnet wurde.
- 11 Nach dem Inkrafttreten des Real Decreto-ley von 2017 wurde ein Verhandlungsgremium eingesetzt, das u. a. die IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen ändern sollte. Damit „die Gewerkschaften während dieses Zeitraums den sozialen Frieden wahren“, verpflichteten sich die ANESCO und die Mitgliedsunternehmen, „bis zum 30. September 2017 die Arbeitsplätze der von der SAGEP angestellten Hafendarbeiter zu 100 % sicherzustellen“.
- 12 Am 6. Juli 2017 wurde der IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen eine siebte Zusatzbestimmung hinzugefügt, nach der

aus der SAGEP ausscheidende Unternehmen gegenüber den im Ladungsumschlag tätigen Arbeitnehmern, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Real Decreto-ley von 2017 zum Personal der SAGEP gehörten, im Verhältnis zu den von den Unternehmen gehaltenen Aktien an der SAGEP in die Arbeitsverträge eintreten (d. h. die Arbeitnehmer übernehmen) mussten. Diese Arbeitnehmer konnten somit unter Beibehaltung ihrer Arbeitsbedingungen freiwillig zu den ausscheidenden Unternehmen wechseln. Im Fall einer Auflösung der SAGEP hatten die Arbeitnehmer ebenfalls ein Recht darauf, übernommen zu werden.

- 13 Nach dieser Zusatzbestimmung wird eine solche Situation durch die Rechtsvorschriften für Unternehmensnachfolgen, die IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen und die Tarifverträge auf Branchenebene geregelt, solange diese nicht durch neue Vereinbarungen oder Tarifverträge ersetzt wurden.
- 14 Später kam es zu zwei weiteren Änderungen der IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen, mit denen das gemeinsame Ziel verfolgt wurde, die Übernahme durch Tarifvertrag vorzuschreiben, um für den Fall eines Austritts von Aktionären für 100 % der Arbeitnehmer der SAGEP die Arbeitsplätze zu garantieren. Mit einer von ihnen wurde ein paritätischer Ausschuss (Comisión Paritaria Sectorial Estatal) zur Auslegung der Bedingungen der Arbeitnehmerübernahme sowie zur Entscheidung über etwaige während der Austrittsverfahren auftretende Streitfälle ermächtigt. Mit der anderen wurde der siebten Zusatzbestimmung ein Abs. 2 hinzugefügt, wonach die (für die Hafenarbeiter) freiwillige Übernahme durch ein im Ladungsumschlag tätiges Unternehmen, das gemäß der ersten Übergangsbestimmung des Real Decreto-ley von 2017 aus der SAGEP austritt, u. a. dem Grundsatz der strikten Neutralität unterliegt, um eine schlechtere Wettbewerbsposition der aus der SAGEP ausscheidenden Unternehmen zu verhindern, sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Entscheidung, wie viele Arbeitnehmer übernommen werden. Das ausscheidende Unternehmen, die SAGEP und die Vertreter der Arbeitnehmer können jedoch abweichende oder zusätzliche Kriterien vereinbaren, sofern der Grundsatz der strikten Neutralität eingehalten wird und der paritätische Ausschuss den Kriterien zustimmt.
- 15 Während der sechs Monate, die das Real Decreto-ley von 2017 für die Beantragung des Austritts aus den SAGEP vorsah, stellte nur ein im Ladungsumschlag tätiges Unternehmen einen entsprechenden Antrag. Dieses Unternehmen teilte der SAGEP des Hafens von Sagunto (SESASA) am 13. November 2017 seinen Austrittswunsch mit.
- 16 Von dem Zeitpunkt an, zu dem das Unternehmen mitteilte, dass es aus der SESASA austreten wolle, waren sowohl das Unternehmen selbst als auch andere zu seiner Gruppe gehörende Unternehmen Gegenstand einer Reihe von Handlungen, die ihren Geschäftsbetrieb und ihre Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigten und von der Dirección de Competencia als mögliche Boykottmaßnahmen angesehen werden.

- 17 Nach Einleitung des Verfahrens zum Austritt aus der SAGEP wurden gemäß der IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen das Verfahren zur Umsetzung der tarifvertraglichen Übernahme durchgeführt und der paritätische Ausschuss einberufen. Der Ausschuss entschied, dass das ausscheidende Unternehmen entsprechend seiner Beteiligung in Höhe von 19,02 % am Kapital der SAGEP 19 Arbeitnehmer übernehmen müsse.
- 18 Am 3. November 2017 leitete die Dirección de Competencia (Wettbewerbsdirektion) der Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb, im Folgenden: CNMC) im Zusammenhang mit der IV. Rahmenvereinbarung für Ladungsumschlagsleistungen ein Sanktionsverfahren gegen die ANESCO sowie die Gewerkschaften CETM, UGT, CC.OO., Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB), CIG und Eusko Langileen Alkartasuna (ELA) ein.
- 19 Die Dirección de Competencia stuft den beschriebenen Sachverhalt trotz der ersten Übergangsbestimmung des Real Decreto-ley von 2017 als eine durch Art. 101 AEUV und Art. 1 LDC verbotene Verhaltensweise ein, da die Wirtschaftsbeteiligten und die Gewerkschaften eine (als Tarifvertrag veröffentlichte) Vereinbarung getroffen hätten, mit der den Unternehmen eine Reihe zusätzlicher Verpflichtungen auferlegt werde. Zu diesen Verpflichtungen gehöre die Übernahme der im Ladungsumschlag tätigen Arbeitnehmer der SAGEP im Verhältnis zur vorherigen Kapitalbeteiligung der ausscheidenden Gesellschaft und mit Beschäftigungskategorien, die von einer Kommission aus Vertretern der auf dem Markt tätigen Konkurrenzunternehmen und Arbeitnehmervertretern vorgeschrieben würden.
- 20 Nach Auffassung der Dirección de Competencia werden den Wirtschaftsbeteiligten mit solchen Vereinbarungen Handelsbedingungen auferlegt, die über den eigentlichen Rahmen von Tarifverhandlungen hinausgehen und eine Beschränkung des Austrittsrechts und somit des freien Wettbewerbs darstellen, der durch die nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union erfolgte Rechtsänderung sichergestellt werden sollte. Aus diesem Grund kam die Dirección de Competencia am 12. November 2018 in einem Entscheidungsvorschlag zu dem Schluss, dass der beschriebene Sachverhalt eine ungerechtfertigte, unverhältnismäßige und diskriminierende Maßnahme sei, die die Freiheit zur Einstellung von Arbeitnehmern für die Erbringung von Ladungsumschlagsdiensten an Häfen sowie die Freiheit der Inhaber von Lizenzen für diese Dienstleistungen zur Beteiligung am Kapital von Gesellschaften, deren Zweck die Arbeitnehmervermittlung darstelle, beeinträchtige und somit gegen Art. 1 LDC und Art. 101 AEUV verstoße.
- 21 Vor dem Abschluss des Sanktionsverfahrens der CNMC trat zum 31. März 2019 das Real Decreto-ley von 2019 in Kraft. Es gibt den Sozialpartnern in Fällen, in denen die Unternehmen sich zum Austritt, zur Umwandlung in ein CPE oder zur Auflösung entschließen, die Möglichkeit, mittels Vereinbarungen oder

Tarifverträgen die obligatorische Übernahme des Personals der SAGEP festzuschreiben.

- 22 Insbesondere sieht Art. 4 des Real Decreto-ley von 2019 vor, dass die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zur Sicherstellung fester Beschäftigungsverhältnisse mittels Vereinbarungen oder Tarifverträgen die Übernahmen festschreiben können, die für die Sicherung der Arbeitsplätze der Arbeitnehmer, die bei Inkrafttreten des Real Decreto-ley von 2017 Ladungsumschlagsdienste an Häfen geleistet haben und weiterhin leisten, erforderlich sind. Sind die Unternehmen nicht mehr Aktionär der SAGEP oder löst die SAGEP sich auf, kommt auf diese Weise, sofern die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände dies vereinbaren, das Verfahren zum Übergang der Arbeitnehmer zur Anwendung. Dieses Verfahren muss transparent, objektiv und gerecht sein. Wird ein CPE gegründet, tritt es als Arbeitgeber in den Arbeitsvertrag mit den Arbeitnehmern der ehemaligen SAGEP ein.
- 23 Außerdem verlängert das Real Decreto-ley von 2019 die Frist für die Ausübung des Austrittsrechts auf den gesamten im Real Decreto-ley von 2017 vorgesehenen Übergangszeitraum, d. h. bis zum 14. Mai 2020. Das Gesetz hat somit *de facto* eine gewisse Rückwirkung, da es die vor seinem Inkrafttreten erfolgten Übernahmeentscheidungen, einschließlich der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, bestätigt, und weicht von den Bestimmungen des Real Decreto-ley von 2017 ab, das eine Frist von einem Jahr zur Anpassung der Tarifverträge vorsah und nicht angepasste Tarifverträge für nichtig erklärte.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 24 Es werden keine Argumente der Parteien wiedergegeben.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 25 Zunächst wirft die CNMC die Frage auf, ob sie als Gericht einzustufen ist, und weist insoweit auf die fünf Voraussetzungen eines „Gerichts“ hin: die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, der ständige Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit.
- 26 In Bezug auf die gesetzliche Grundlage weist die CNMC darauf hin, dass sie im Gesetz 3/2013 vorgesehen ist, so dass die Voraussetzung der gesetzlichen Grundlage der Einrichtung und ihres ständigen Charakters erfüllt sind.
- 27 Was die obligatorische Gerichtsbarkeit betrifft, wird die CNMC nach spanischem Recht als Einrichtung des öffentlichen Rechts angesehen. Das Gesetz 3/2013 verleiht der CNMC die Zuständigkeit zur Anwendung der Art. 101 und 102 AEUV, ohne dabei von einer Vereinbarung zwischen den Parteien abhängig zu sein, und ihre Entscheidungen sind vollstreckbar und für die Parteien verbindlich.

- 28 Weiterhin erläutert die CNMC, dass die spanischen Vorschriften für das Sanktionsverfahren vor der CNMC den Charakter eines streitigen Verfahrens sicherstellen. Die in Anwendung der Art. 101 AEUV und 102 AEUV getroffenen Entscheidungen des Rates der CNMC sind somit Teil eines Verfahrens, zu dem auch eine Anhörung gehört, bei der die betroffenen Parteien eine Stellungnahme abgeben, Beweise in Zusammenhang mit den Maßnahmen der zuständigen Stellen anführen und über den Sachverhalt, seine rechtliche Einstufung und ihre eventuelle diesbezügliche Verantwortung informieren können. Außerdem richtet sich die Durchführung der Sanktionsverfahren nach dem Grundsatz der funktionalen Trennung, der eine Teilung des Verfahrens in zwei Phasen, die Ermittlungs- und die Entscheidungsphase, vorschreibt, für die zwei unterschiedliche, zur CNMC gehörende und nicht von außen beeinflussbare Organe (Dirección de Competencia und Rat) zuständig sind.
- 29 Die Dirección de Competencia ermittelt und eröffnet die Sanktionsverfahren und legt dem Rat einen Entscheidungsvorschlag vor. Der Rat prüft den Vorschlag des Untersuchungsorgans und die von den Parteien vorgelegten Stellungnahmen, und es kann eine mündliche Verhandlung stattfinden. Am Ende des Verfahrens trifft der Rat eine Entscheidung, die vollstreckbar ist, gegen die eine verwaltungsgerichtliche Klage erhoben werden kann und bei der er die Ley de Defensa de la Competencia und, sofern der Handel innerhalb der Europäischen Union betroffen ist, die Art. 101 und 102 AEUV anwendet.
- 30 Die Voraussetzung, dass ein Gericht Rechtsnormen anwenden muss, ist nach Ansicht der CNMC ebenfalls erfüllt. Was schließlich die Unabhängigkeit des Organs betrifft, legt Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes 3/2013 nach den Angaben der CNMC fest, dass sie bei ihrer Tätigkeit und zur Erfüllung ihrer Ziele mit organischer und funktionaler Autonomie und in voller Unabhängigkeit handelt. Art. 3 des Gesetzes 3/2013 untersagt es den Mitgliedern ihrer Organe, Anweisungen von öffentlichen oder privaten Einrichtungen anzufordern oder entgegenzunehmen.
- 31 Darüber hinaus stellt die CNMC fest, dass sie gegenüber der ihrer Kontrolle unterstehenden Verwaltungsbehörde die Eigenschaft eines Dritten hat, ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt und vor Druck oder Interventionen von außen, die die Unabhängigkeit des Urteils seiner Mitglieder gefährden könnten, geschützt ist. Außerdem sind die vom Rat der CNMC getroffenen Entscheidungen sofort vollstreckbar. Die CNMC ist verpflichtet, ihre Aufgaben unter uneingeschränkter Wahrung der Objektivität und der Unparteilichkeit gegenüber den Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen an dessen Gegenstand auszuüben. Ihre Mitglieder können nicht abgesetzt werden.
- 32 Die CNMC weist darauf hin, dass der Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen des Vorgängers der CNMC, des Tribunal de Defensa de la Competencia (Wettbewerbsgericht, im Folgenden: TDC), zuließ, wobei er die Vorlagefragen beantwortete, ohne die Vorlageberechtigung des Organs zu prüfen. Generalanwalt Jacobs prüfte diesen Punkt jedoch in seinen

Schlussanträgen und kam zu dem Ergebnis, dass das TDC zweifellos als Gericht anzusehen sei.

- 33 Die CNMC verfügt ihres Erachtens über noch größere Unabhängigkeit als ihr Vorgänger. Wenn das TDC als unabhängig anzusehen ist, gilt dies umso mehr für die CNMC.
- 34 Des Weiteren erwähnt die CNMC das Urteil Syfait u. a., das nach ihrer Ansicht nicht auf ihre Stellung übertragen werden kann, da in jener Rechtssache die Epitropi Antagonismou der Aufsicht des Entwicklungsministers unterstand und die Abberufung oder der Widerruf der Ernennung ihrer Mitglieder keinen besonderen Garantien unterlag. Außerdem besteht nach Darstellung der CNMC das Rückrufrecht der Europäischen Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts nur bei der Anwendung der von der Kommission festgelegten Wettbewerbsvorschriften, und dieses Recht bestand bereits, als der Gerichtshof das Vorabentscheidungsersuchen des TDC zuließ.
- 35 Im Ergebnis stellt die CNMC fest, dass sie als „Gericht eines Mitgliedstaats“ im Sinne von Art. 267 AEUV anzusehen ist.
- 36 In der Sache weist die CNMC darauf hin, dass Art. 101 AEUV genauso wie Art. 1 LDC Vereinbarungen zwischen Wirtschaftsbeteiligten, die eine Einschränkung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezwecken oder bewirken, verbietet. Art. 4 LDC untersagt jedoch die Anwendung von Art. 1 auf Handlungen, die sich aus der Anwendung eines Gesetzes ergeben.
- 37 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gilt Art. 101 AEUV für Wirtschaftsbeteiligte, die die Marktbedingungen für Dienstleistungen vereinheitlichen. Der Begriff des Wirtschaftsbeteiligten ist dabei ein autonomer Begriff des Unionsrechts. Darüber hinaus hat der Gerichtshof entschieden, dass der Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Vereinigungen von Arbeitnehmern (z. B. Gewerkschaften) nichts entgegensteht, sofern ihr Handeln über ihre eigenen Angelegenheiten hinausgeht und die Harmonisierung von Handelsfragen bezweckt oder bewirkt.
- 38 In diesem Sinne wird im Urteil Albany ein genereller Ausschluss von Tarifverträgen aus dem Anwendungsbereich der Wettbewerbsregeln abgelehnt. Vielmehr müssen die Wettbewerbsbehörden dem Urteil zufolge zunächst Art und Gegenstand der Vereinbarung prüfen, bevor sie den Schluss ziehen, ob Art. 101 Abs. 1 AEUV zur Anwendung kommt oder nicht. Nach dem Urteil Viking, das sich auf die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit durch Anwendung eines Tarifvertrags bezieht, ist der Zweck des Arbeitnehmerschutzes zwar ein Grundrecht, das grundsätzlich eine Einschränkung einer der im Vertrag garantierten Grundfreiheiten rechtfertigen kann, doch müssen diese Maßnahmen geeignet sein, das legitime Ziel zu erreichen, und dürfen nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen.

- 39 Wenn Vereinbarungen oder Tarifverträge über diese Bereiche (z. B. Fragen im Zusammenhang mit Entgelt, Urlaub, Arbeitszeiten, Arbeitsorganisation) hinausgehen, müssen die Wettbewerbsbehörden nach dem Urteil Albany vor der Entscheidung, ob für sie die Wettbewerbsregeln gelten oder nicht, ihre Art und ihren Zweck prüfen. Bei dieser Prüfung muss nicht nur den im Tarifvertrag behandelten Themen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, sondern auch der Frage, ob der Tarifvertrag Dritte verpflichtet oder andere Märkte in einer Weise, die durch das Ziel der Tarifverhandlungen nicht gerechtfertigt ist, betrifft.
- 40 Ebenso hat der EFTA-Gerichtshof im Urteil Holship Norge AS gegen Norsk Transportarbeiderforbund entschieden: Obwohl die Bedingungen im Einzelfall geprüft werden müssen, können weder ein Vorrang einiger Arbeitnehmer gegenüber anderen Arbeitnehmern noch Boykottmaßnahmen, mit denen die Annahme des Tarifvertrags erreicht werden soll, als zulässig angesehen werden.
- 41 Nach Meinung der CNMC deckt das Real Decreto-ley von 2019 den Abschluss von Tarifverträgen, die einen Übergang der Arbeitnehmer zu den in Rede stehenden Bedingungen vorsehen. Ziel ist dabei die Wahrung der Rechte der im Ladungsumschlag tätigen Arbeitnehmer, die den SAGEP angehörten.
- 42 Außerdem bekräftigt die ständige Rechtsprechung den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts. Der Gerichtshof hat dazu im Urteil CIF ausgeführt: „Im Fall von Verhaltensweisen von Unternehmen, die gegen Artikel 81 Absatz 1 EG verstoßen und die durch nationale Rechtsvorschriften, die deren Wirkungen rechtfertigen oder verstärken, vorgeschrieben oder erleichtert werden, besonders im Hinblick auf die Festlegung von Preisen oder auf Marktaufteilungsvereinbarungen, darf eine nationale Wettbewerbsbehörde, die die Aufgabe hat, unter anderem über die Einhaltung von Artikel 81 EG zu wachen, diese nationalen Rechtsvorschriften nicht anwenden, gegen die betroffenen Unternehmen keine Sanktionen für in der Vergangenheit liegende Verhaltensweisen verhängen, wenn diese Verhaltensweisen ihnen durch diese nationalen Rechtsvorschriften vorgeschrieben waren, gegen die betroffenen Unternehmen Sanktionen für ihr Verhalten nach der Entscheidung, diese nationalen Rechtsvorschriften nicht anzuwenden, verhängen, sobald diese Entscheidung ihnen gegenüber Bestandskraft erlangt hat, und gegen die betroffenen Unternehmen Sanktionen für in der Vergangenheit liegende Verhaltensweisen verhängen, wenn diese durch diese nationalen Rechtsvorschriften erleichtert oder begünstigt wurden, allerdings unter Berücksichtigung der Besonderheiten des rechtlichen Rahmens, innerhalb dessen die Unternehmen gehandelt haben.“
- 43 Nach Ansicht der CNMC ist dieses Urteil jedoch nicht direkt heranzuziehen, da den Wirtschaftsbeteiligten im vorliegenden Fall nur gestattet ist, tarifvertraglich gedeckte Vereinbarungen zu treffen.

- 44 Aus diesem Grund fragt sich die CNMC, wie Art. 101 AEUV auszulegen ist, um feststellen zu können, ob die Handlung, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, unter das Verbot in Art. 101 Abs. 1 AEUV fällt oder nicht.
- 45 Zum anderen ist nach Auffassung der CNMC eventuell die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Urteilen *Fratelli Costanzo*, *Petersen* oder *The Trustees of the BT Pension Scheme* von Bedeutung, wonach die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten gehalten sind, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem sie erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Bestimmung aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen, ohne die vorherige Beseitigung dieser nationalen Bestimmung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren zu beantragen oder abzuwarten.