

Asia C-462/19**Tiivistelmä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohtaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä****Jättämispäivä:**

13.6.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

12.6.2019

Kantaja:Asociación Estatal de Empresas Operadoras Portuarios
(ASOPORT)**Vastaaja:****Pääasian oikeudenkäynnin kohde**

Pääasian oikeudenkäynnin kohteena on seuraamuksen määrääminen työsuhteiden sääntelystä satamien ahtaustoiminnan sektorilla tehdyn sopimuksen IV (jäljempänä ahtausta koskeva puitesopimus IV) allekirjoittajille sillä perusteella, että työntekijöiden ottamista palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä koskevat ehdot ovat kilpailunvastaisia.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Ennakkoratkaisupyynnön kohteena on ahtaajien ottamista palveluksen ns. vanhoina työntekijöinä koskevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus SEUT 101 artiklan kanssa. Oikeudellinen perusta on SEUT 267 artikla.

Ennakkoratkaisukysymykset

Onko SEUT 101 artiklaa tulkittava siten, että yritysten ja työntekijöiden edustajien välisiä sopimuksia on pidettävä kiellettyinä, silloinkin kun niitä kutsutaan työehtosopimuksiksi, jos niissä vahvistetaan, että yritysten, jotka

eroavat SAGEP:stä, työntekijät, jotka kuuluvat SAGEP:n piiriin, on otettava ns. vanhoina työntekijöinä palvelukseen samoin kuin tapaa, jolla työntekijöiden ottaminen palvelukseen vanhoina työntekijöinä toteutetaan?

Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko SEUT 101 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kuninkaan asetukseen 9/2019 sisältyvien kaltaisille säännöksille, koska ne ovat perustana työehtosopimuksille, joissa määrätään työntekijöiden ottamisesta palvelukseen vanhoina työntekijöinä tavalla, joka ylittää työhön liittyvät kysymykset ja jolla yhdenmukaistetaan liiketoiminnallisia edellytyksiä?

Jos katsotaan, että edellä mainitut oikeussäännöt ovat unionin oikeuden vastaisia, onko unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee unionin oikeuden ensisijaista soveltamista ja sen seurauksia ja joka sisältyy muun muassa tuomioon Simmenthal ja tuomioon Fratelli Costanzo, tulkittava siten, että niissä veloitetaan Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencian (kansallinen markkina- ja kilpailuviranomainen) kaltainen julkisoikeudellinen elin jättämään soveltamatta SEUT 101 artiklan vastaisia kansallisia oikeussääntöjä?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko SEUT 101 artiklaa ja perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1/2003 sekä veloitetta varmistaa unionin oikeussääntöjen tehokkuus, tulkittava siten, että niissä edellytetään Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencian kaltaisen hallintoviranomaisen määräävän seuraamuksena sakkoja ja uhkasakkoja yhteisöille, jotka toteuttavat edellä kuvatun kaltaisia menettelytapoja?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

SEUT 101 artikla.

Tuomio 15.12.1976, Simmenthal Spa v. Ministero delle finanze (35/76, EU:C:1976:180).

Tuomio 22.6.1989, Fratelli Costanzo v. Comune di Milano (103/88, EU:C:1989:256), 28–33 kohta.

Tuomio 16.7.1992, Dirección General de Defensa de la Competencia v. Asociación Española de Banca Privada ym. (C-67/91, EU:C:1992:330).
Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus 10.6.1992 (C-67/91, EU:C: 1992:256).

Tuomio 30.3.1993, Corbiau v. Administration des contributions (C-24/92, ECLI:EU:C:1993:118), 15 kohta.

Tuomio 21.9.1999, Albany (C-67/96, EU:C:1999:430).

Tuomio 9.9.2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430).

Tuomio 31.5.2005, Syfait ym. (C-53/03, EU:C:2005:333).

Tuomio 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), 49 ja 51–53 kohta.

Tuomio 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4), 80 kohta.

Tuomio 17.7.2014, Torresi (C-58/13 y C-59/13, EU:C:2014:2088), 22 kohta.

Tuomio 9.10.2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265), 30–32 kohta.

Tuomio 11.12.2014, komissio v. Espanja (C-576/13, EU:C:2014:2430).

Tuomio 6.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664), 17 ja 19 kohta.

Tuomio 22.10.2015, EasyPay ja Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716), 37 kohta.

Tuomio 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687), 54 kohta.

Tuomio 20.9.2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752), 23 ja 24 kohta.

EFTA:n tuomioistuimen tuomio 19.4.2016 (asia E 14/15, Holship Norge AS v. Norsk Transportarbeiderforbund), 41 ja 52 kohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Kansallisen markkina- ja kilpailuviranomaisen perustamisesta 4.6.2013 annettu laki 3/2013 (Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), 1 §:n 1 momentti, 2 artiklan 2 momentti, 5 §:n 1 kohta, 25 §:n 2 momentti, 29 §:n 2 momentti, 23 § ja 36 §:n 2 momentti.

Kilpailun puolustamisesta 3.7.2007 annettu laki 15/2007 (Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, jäljempänä LDC), 1 ja 4 §.

Niitä työntekijöitä koskevan järjestelmän muuttamisesta, jotka työskentelevät satama-alalla kauppatavaran käsittelyssä Euroopan unionin tuomioistuimen 11.12.2014 antaman tuomion C-576/13 (sääntöjen rikkomista koskeva menettely 2009/4052) täytäntöönpanemiseksi 12.5.2017 annettu kuninkaan asetus 8/2017 (Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, 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) (BOE nro 114, 13.5.2017, s. 39641), 2 §:n 1 ja 2 momentti, ensimmäinen ja toinen siirtymäsäännös ja ensimmäinen lisäsäännös.

Vuokratyöyritysten sääntelystä 1.6.1994 annetun lain 14/1994 muuttamisesta niitä koskevan järjestelmän mukauttamiseksi satama-ahtaustoimintaan sekä niitä työntekijöitä koskevan järjestelmän oikeudellisesta mukauttamisesta, jotka työskentelevät satama-alalla 29.3.2019 annettu kuninkaan asetus 9/2019 (Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo, 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) (BOE nro 77, 30.3.2019, s. 328361), 4 §.

Tiivistelmä tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

- 1 Ahtausta koskevalle järjestelmälle oli Espanjassa vuosien ajan ominaista, että ahtaajan työtä saivat tehdä yksinomaan ahtaajat, jotka olivat liittyneet erilaisiin hallinnointiyhtiöihin (SEED, APIE, SAGEP).
- 2 Tällä järjestelmällä otettiin lähinnä käyttöön toimintaa koskeva varaus, joka merkitsi sitä, että palvelukseen otettiin teoriassa ensisijaisesti ja tosiasiallisesti yksinomaisesti työntekijöitä, jotka olivat sidoksissa hallinnointiyhtiöihin. Tämä järjestely edellytti, että näiden hallinnointiyhtiöiden, joiden osakkaisiin ahtaajayritysten oli kuuluttava, oli välttämättä välitettävä henkilöstöä siten, että työntekijät otettiin palvelukseen vanhoina työntekijöinä.
- 3 Järjestelmä pysyi voimassa siihen saakka, kunnes oli pantava täytäntöön tuomio komissio v. Espanja (C-576/13), jolla unionin tuomioistuin totesi SEUT 49 artiklassa tunnustetun sijoittautumisvapauden vastaiseksi järjestelyn, jolla säänneltiin työntekijöiden hallinnointia kauppatavaroiden käsittelemiseen palveluja varten Espanjassa, koska sillä asetettiin muiden jäsenvaltioiden yrityksille velvoite osallistua SAGEP:hen sekä ottaa palvelukseen ensisijaisesti sen välittämät työntekijät ja tietty vähimmäismäärä näistä työntekijöistä toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin.
- 4 Vuoden 2017 kuninkaan asetus hyväksyttiin tämän tuomion täytäntöönpanemiseksi. Kyseisellä säädöksellä vahvistettiin vapaus ottaa satamatyöntekijöitä palvelukseen tavaroiden käsittelyä koskevan satamapalvelun suorittamista varten kahdesta näkökulmasta: yhtäältä vahvistettiin täyden vapauden periaate otettaessa työntekijöitä palvelukseen tavaroiden käsittelyä koskevien palvelujen suorittamista varten, jotta lopetettaisiin SAGEP:hen kuuluvien työntekijöiden hyväksi voimassa ollut varaus, ja toisaalta ahtaajayritysten ei tarvinnut enää osallistua SAGEP:hen.
- 5 Vuoden 2017 kuninkaan asetuksen ensimmäisessä siirtymäsäännöksessä vahvistetaan kolmen vuoden siirtymäaika (14.5.2020 saakka) SAGEP:iden mukauttamiseksi vähitellen uuteen oikeudelliseen kehykseen.
- 6 Siten 14.11.2017 saakka SAGEP:n osakkaat voivat valita joko sen, että ne jatkaisivat siinä, tai erota erillisellä päätöksellä myymällä osakkeensa muille

osakkaille, jotka päättäisivät jatkaa, jolloin nämä voivat sopia uudesta yhtiöpääoman jaosta ja hyväksyä uusia osakkaita. Jos yksikään osakkaista ei päättäisi jatkaa SAGEP:ssä, tämä purettaisiin. Lisäksi koko siirtymäkauden ajan olemassa olevat SAGEP:t voivat päättää lopettaa toimintansa tai jatkaa sitä.

- 7 Jäljelle jäävien SAGEP:iden pitää 14.5.2020 lähtien valita joko lakkauttaminen tai toimintansa jatkaminen sataman henkilöstökeskuksena (Centro Portuario de Empleo, CPE) tai vuokratyöyrityksenä (empresa de trabajo temporal, ETT). SAGEP:ihin sovelletaan siitä lähtien vapaiden markkinoiden sääntöjä.
- 8 Vuoden 2017 kuninkaan asetuksen toisessa siirtymäsäännöksessä vahvistetaan, että siirtymäkauden aikana kaikkien ahtaajarytysten, kuuluivatpa ne SAGEP:hen tai eivät, on vuosittain käytettävä vähintään tietyn prosenttiosuuden verran ahtaajatoiminnastaan SAGEP:hen kuuluvia työntekijöillä.
- 9 Vuoden 2017 kuninkaan asetuksen ensimmäisen lisäsäännöksen mukaan voimassa olevat työehtosopimukset oli mukautettava tähän uuteen sääntelyyn yhden vuoden määräajassa ja työehtosopimusten määräykset, jotka eivät olleet kyseisen velvoitteen mukaisia tai joilla rajoitettiin palvelukseenoton vapautta kauppatavaran käsittelyä koskevan satamapalvelun tai kaupallisten palvelujen yhteydessä tai rajoitettiin kilpailua, olivat mitättömiä.
- 10 Päivämäärästä 29.7.2013 lähtien on sovellettava ahtausta koskevaa puitesopimusta IV, jonka Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO), joka edustaa alan yrityksiä, ja työntekijöitä edustavat ammattiyhdistykset Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM), Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CC.OO.) ja Confederación Intersindical Galega (CIG) olivat allekirjoittaneet.
- 11 Sen jälkeen kun vuoden 2017 kuninkaan asetus oli tullut voimaan, perustettiin neuvotteluvaltuuskunta muiden kysymysten käsittelyn ohella muuttamaan ahtausta koskevaa puitesopimusta IV. Sen saavuttamiseksi, että ”ammattiyhdistykset sopivat työrauhan säilyttämisestä tämän ajanjakson ajan”, ANESCO ja sen jäsenyritykset ”sitoutuvat takaamaan 100-prosenttisesti SAGEP:iden 30.9.2017 mennessä palvelukseen ottamien satama-ahtaajien työpaikat”.
- 12 Ahtausta koskevaan puitesopimukseen IV tehtiin 6.7.2017 muutos, jolla lisättiin seitsemäs lisämääräys, jonka mukaan yritykset, jotka halusivat erota SAGEP:stä, ottivat vanhoina työntekijöinä palvelukseensa ahtaajahenkilöstön (joka siis siirrettiin niille), joka muodosti vuoden 2017 kuninkaan asetuksen voimaantulohetkellä osan SAGEP:n henkilöstöstä, niiden osakkeiden suhteessa, joita yrityksillä oli SAGEP:stä. Tämä tarkoittaa sitä, että tämä henkilöstö saattoi vapaaehtoisesti siirtyä eronneiden yritysten palvelukseen ja säilyttää työehtonsa. Samoin SAGEP:n purkamistilanteessa työntekijöillä olisi myös oikeus siirtyä vapaaehtoisesti vanhoina työntekijöinä.

- 13 Tämän lisämääräyksen mukaan tähän tilanteeseen sovellettiin yritysten luovutuksia koskevaa lainsäädäntöä sekä ahtausta koskevaa puitesopimusta IV ja alakohtaisia työehtosopimuksia siihen saakka, kunnes ne korvattaisiin uudella puitesopimuksella tai työehtosopimuksella.
- 14 Myöhemmin ahtausta koskevaan puitesopimukseen IV tehtiin kaksi muuta muutosta, jotka koskivat yhteistä tavoitetta määrätä työntekijöiden ottamisesta palvelukseen vanhoina työntekijöinä työehtosopimuksella, jotta taataan 100-prosenttinen työllisyys SAGEP:n työntekijöille siinä tapauksessa, että niiden osakkaat eroavat. Yhdellä niistä annettiin valtuudet Comisión Paritaria Sectorial Estatalille (valtion alakohtainen pariteettikomitea), jotta tämä voisi tulkita työntekijöiden ottamista palvelukseen vanhoina työntekijöinä koskevia edellytyksiä ja ratkaista riitoja, joita saattaisi ilmetä eroamisprosesseissa. Toisella muutettiin seitsemättä lisämääräystä lisäämällä siihen toinen kohta, jonka mukaan (ahtaajien) vapaaehtoiseen siirtymiseen sellaisen ahtaajayrityksen palvelukseen, joka eroaa SAGEP:stä vuoden 2017 kuninkaan asetuksen ensimmäisen siirtymäsäännöksen nojalla, on sovellettava muun muassa ankan neutralisuuden periaatetta, jotta vältetään se, että yritykset, jotka eroavat SAGEP:stä, olisivat vähemmän edullisessa kilpailuasemassa, ja suhteellisuusperiaatetta, siltä osin kuin kyseessä päätös siitä, miten monta työntekijää otetaan palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Kuitenkin yritys, joka eroaa, SAGEP ja työntekijöiden edustajat voivat sopia erilaisista tai täydentävistä kriteereistä, kunhan ne noudattavat ankan neutralisuuden periaatetta ja valtion alakohtainen pariteettikomitea hyväksyy ne.
- 15 Niiden kuuden kuukauden aikana, joista säädettiin vuoden 2017 kuninkaan asetuksessa SAGEP:stä eroamista koskevan hakemuksen esittämiseksi, vain yksi ahtaajayritys teki hakemuksen eli käytännössä erosi Puerto de Sagunton SAGEP:stä (SESASA). Yritys ilmoitti tästä SESASAlle 13.11.2017.
- 16 Siitä ajankohdasta lähtien, jona yritys ilmoitti aikomuksestaan erota SESASA:sta, sekä siihen että muihin sen konsernin yrityksiin kohdistettiin useita toimia, joilla aiheutettiin huomattavaa vahinkoa niiden liiketoimille ja kilpailukyvyille, ja Dirección de Competencia katsoo, että kyseessä saattaa olla boikotti.
- 17 Kun eroamista SAGEP:stä koskeva menettely oli aloitettu, ahtausta koskevan muutetun puitesopimuksen IV mukaisesti vietiin päätökseen menettely, jolla sopimuksen perustuva työntekijöiden ottaminen palvelukseen vanhoina työntekijöinä toteutuisi, ja kutsuttiin kokoon alakohtainen pariteettikomitea, joka hyväksyi sen, että yritys, joka halusi erota, ottaisi vanhoina työntekijöinä palvelukseensa 19 työntekijää, mikä oli 19,02 prosenttia sen osuudesta SAGEP:n osakkeista.
- 18 Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (kansallinen markkina- ja kilpailuviranomainen, jäljempänä CNMC) kilpailuvirasto aloitti 3.11.2017 ahtausta koskevaan puitesopimukseen IV liittyvän seuraamusmenettelyn

ANESCOa ja ammattiyhdistyksiä CETM, UGT, CC.OO., Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB), CIG ja Eusko Langileen Alkartasuna (ELA) vastaan.

- 19 Kilpailuvirasto luokitteli kuvatut tosiseikat SEUT 101 artiklassa ja LDC:n 1 §:ssä kielletyksi menettelytavaksi, koska siitä huolimatta, mitä säädetään vuoden 2017 kuninkaan asetuksen ensimmäisessä siirtymäsäännöksessä, yritykset ja ammattiyhdistykset ovat tehneet sopimuksen (joka on julkaistu työehtosopimuksena), jolla ne ovat ottaneet käyttöön useita lisävelvoitteita yrityksille, kuten määräyksen siitä, että SAGEP:n ahtaajahenkilöstö on otettava palvelukseen vanhoina työntekijöinä eroamisesta päättäneen yhtiön aikaisemman osakeomistusosuuden suhteessa, samoin kuin muutamia työntekijäryhmiä, joista määrää markkinoilla toimivien yritysten edustajista (hakijan kilpailijat) ja työntekijöiden edustajista muodostuva valtuuskunta.
- 20 Kilpailuviraston mukaan tällaisilla sopimuksilla määrätään toimijoiden välille liiketoiminnallisia ehtoja, joilla mennään työehtosopimusneuvottelujen alaa pidemmälle, joten ne merkitsevät eroamisoikeuden käytön rajoitusta ja näin ollen vapaan kilpailun edellytysten rajoitusta, vaikka ne pyrittiin takaamaan lainsäädännön muutoksella, joka tehtiin Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion jälkeen. Tästä syystä kilpailuvirasto antoi 12.11.2018 ratkaisuesityksen, jossa se totesi, että edellä mainitut seikat merkitsivät perusteetonta, suhteetonta ja syrjivää toimenpidettä, joka heikentää työntekijöiden vapautta tehdä sopimuksia tavaroiden käsittelyä koskevien satamapalvelujen suorittamisesta ja yritysten, joilla on toimilupa kyseisen palvelun suorittamiseen, vapautta osallistua tai olla osallistumatta yhtiöihin, joiden toiminnan tarkoituksena on tarjota työntekijöitä yritysten käyttöön, millä rikotaan LDC:n 1 §:ää ja SEUT 101 artiklaa.
- 21 Ennen CNMC:n seuraamusmenettelyn käsittelyn päättymistä vuoden 2019 kuninkaan asetus tuli voimaan 31.3.2019. Tällä säädöksellä annetaan työmarkkinaosapuolille mahdollisuus vahvistaa sopimuksilla ja työehtosopimuksilla SAGEP:n henkilöstön pakollisesta ottamisesta palvelukseen vanhoina työntekijöinä tapauksissa, joissa yritykset haluavat erota niistä, muuttua CEP:ksi tai lopettaa toimintansa.
- 22 Erityisesti vuoden 2019 kuninkaan asetuksen 4 §:ssä säädetään, että jotta taataan työllisyyden vakaus, työntekijäjärjestöt ja työnantajajärjestöt voivat ottaa käyttöön sopimuksella tai työehtosopimuksella toimenpiteitä, joilla työntekijät otetaan palvelukseen vanhoina työntekijöinä ja jotka ovat välttämättömiä niiden työntekijöiden työllisyyden ylläpitämiseksi, jotka vuoden 2017 kuninkaan asetuksen voimaantullessa suorittivat kauppatavaran käsittelyyn liittyviä satamapalveluja ja suorittivat niitä edelleen. Näin ollen silloin kun yritykset lakkaavat olemasta SAGEP:n osakkaita tai kun SAGEP:t puretaan, sovelletaan työntekijöiden ottamista palvelukseen vanhoina työntekijöinä koskevaa mekanismia, jos työntekijä- ja työnantajajärjestöt sopivat tästä, ja tämän mekanismin on oltava avoin, objektiivinen ja oikeudenmukainen. Jos perustetaan CEP, tämä tulee työnantajaksi vanhan SAGEP:n työntekijöille.

- 23 Vuoden 2019 kuninkaan asetuksella pidennetään lisäksi määräaikaa, joka koskee eroamisoikeuden käyttämistä, koko vuoden 2017 kuninkaan asetuksen mukaisen siirtymäkauden ajaksi eli päivämäärään 14.5.2020 saakka. Tällä oikeussäännöllä olisi näin ollen tosiasiallisesti tietty taannehtiva vaikutus, koska siinä edellytettäisiin ennen sen voimaantuloa tehtyjen työntekijöiden ottamisesta palvelukseen vanhoina työntekijöinä koskevien päätösten hyväksymistä, mukaan lukien riidan kohteena olevat päätökset, joten se olisi ristiriidassa vuoden 2017 kuninkaan asetuksen säännösten kanssa, koska niissä vahvistettiin yhden vuoden määräaika sopimusten hyväksymiselle ja todettiin pätemättömiksi sopimukset, joiden osalta ei ollut menetelty näin.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 24 Asianosaiset eivät ole esittäneet perusteluja.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 25 CNMC:n ensimmäisenä esiin tuoma seikka koskee sitä, onko se tuomioistuin. Tässä yhteydessä se muistuttaa aluksi viidestä edellytyksestä, jotka on asetettu, jotta kyseessä voi olla ”tuomioistuin”: tämän elimen on oltava perustettu lailla, sen on oltava pysyvä, sen toimivallan on oltava pakottavaa, menettelyn on oltava kontradiktorinen ja kyseisen elimen on sovellettava oikeussääntöjä ja oltava riippumaton.
- 26 CNMC muistuttaa, että sen perustamisesta säädetään lailla 3/2013, mikä osoittaa, että se täyttää edellytyksen, joka liittyy siihen, että tämän elimen on oltava laissa perustettu ja että se on pysyvä.
- 27 CNMC toteaa toimivaltansa pakottavuudesta Espanjan oikeudessa, että sitä pidetään julkisoikeudellisena elimenä ja että laissa 3/2013 annetaan sille toimivalta soveltaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa, ilman että tämä riippuisi osapuolten välisestä sopimuksesta ja että sen ratkaisut ovat täytäntöönpanokelpoisia ja sitovat niitä.
- 28 CNMC toteaa menettelyn kontradiktorisuudesta, että Espanjan lainsäädännössä taataan CNMC:ssä käytävän seuraamusmenettelyn kontradiktorisuus. Esimerkiksi CNMC:n neuvoston päätökset, jotka liittyvät SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamiseen, kuuluvat menettelyyn, johon sisältyy istuntoja, joissa asianomaiset osapuolet voivat esittää väitteitä ja esittää näyttöä tulevista päätöksistä, joita kukin toimivaltaisista elimistä tekee, antamalla tietoa tosiseikoista, niiden oikeudellisesta luonnehdinnasta ja vastuusta, joka tällaisilla osapuolilla voi olla niistä. Lisäksi seuraamusmenettelyihin sovelletaan toiminnallisen erottelun periaatetta, joka edellyttää kaksivaiheista prosessia, tutkintaa ja ratkaisun antamista, joka kuuluu erillisille elimille (kilpailuvirasto ja neuvosto), jotka molemmat kuuluvat CNMC:ään ja joihin ei kohdistu minkäänlaista ulkoista puuttumista.

- 29 Tällä tavoin kilpailuvirasto tutkii, panee vireille ja käsittelee seuraamusmenettelyt ja antaa neuvostolle ratkaisuesityksen. Se punnitsee tutkintaelimen esitystä ja osapuolten esittämiä lopullisia lausumia ja voi järjestää suullisen käsittelyn. Menettelyn lopuksi se antaa ratkaisun, joka on tosiasiallisesti täytäntöönpanokelpoinen ja jota vastaan on nostettava hallinto-oikeudellinen kanne, johon sovelletaan LDC:tä sekä SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa, kun asia vaikuttaa Euroopan unionin sisäiseen kauppaan.
- 30 CNMC toteaa vaatimuksesta, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on, jotta se olisi tuomioistuin, sovellettava oikeussääntöjä, että myös tämä edellytys täyttyy. CNMC toteaa lopuksi elimen riippumattomuudesta, että lain 3/2013 2 §:n 1 momentissa säädetään, että kyseinen viranomainen toimii kehittäessään toimintaansa ja täyttääkseen tarkoituksensa organisaation ja toiminnallisesti itsenäisesti ja täysin riippumattomasti. Kyseisen lain 3 §:ssä kielletään puolestaan sen elinten jäseniä pyytämästä tai hyväksymästä ohjeita milloin julkiselta tai yksityiseltä taholta.
- 31 CNMC väittää samoin olevansa kolmas osapuoli suhteessa hallintoviranomaiseen, jota se voi valvoa, harjoittavansa tehtäviään täysin itsenäisesti ja olevansa suojassa ulkoisilta puuttumisilta tai paineilta, jotka voisivat vaarantaa sen jäsenten arvioinnin riippumattomuuden. Lisäksi CNMC:n neuvoston antamat ratkaisut ovat välittömästi täytäntöönpanokelpoisia. Toisaalta CNMC:n on tehtäviään harjoittaessaan noudatettava täydellistä objektiivisuutta ja puolueettomuutta riidan osapuoliin nähden ja niiden riidan kohteeseen liittyvien etujen osalta. Sen jäsenet ovat lisäksi erottamattomia.
- 32 CNMC muistuttaa, että unionin tuomioistuin hyväksyi ennakkoratkaisupyynnön, jonka kyseisen viranomaisen edeltäjä, Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), oli esittänyt, antaessaan vastauksen tutkimatta kyseisen elimen toimivaltaa kysymyksen esittämiseen. Julkisasiainministeri Jacobs tarkasteli kuitenkin tätä seikkaa ratkaisuehdotuksessaan ja päätteli, että ei ollut epäilystä siitä, että TDC:tä oli pidettävä tuomioistuimena.
- 33 CNMC toteaa tämän perusteella, että se on vieläkin riippumattomampi kuin edeltäjänsä, mistä syystä se katsoo, että jos TDC:tä pidettiin riippumattomana, CNMC:tä pitäisi sitäkin suuremmalla syyllä pitää riippumattomana.
- 34 Toisaalta CNMC mainitsee tuomion Syfait ym., ja esittää, että se ei ole sovellettavissa sen tilanteeseen, koska kyseisessä asiassa Epitepi Antagonismou oli kehitysasioista vastaavan ministerin alaisuudessa, ja sen jäsenten nimittämisen peruuttamiselle tai kumoamiselle ei ollut asetettu edellytykseksi erityisiä takeita. Se väittää myös, että Euroopan komission oikeus ajaa kilpailuasioita on olemassa vain silloin, kun sovelletaan Euroopan unionin vahvistamia kilpailusääntöjä, ja se oli olemassa jo silloin, kun unionin tuomioistuin hyväksyi TDC:n esittämän ennakkoratkaisukysymyksen.

- 35 CNMC esittää lopuksi, että sitä on pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna ”jäsenvaltion tuomioistuimena”.
- 36 CNMC toteaa asiakysymyksestä, että SEUT 101 artiklassa kielletään samalla tavoin kuin LDC:n 1 §:ssä mikä tahansa taloudellisten toimijoiden välinen sopimus, jonka tarkoituksena on rajoittaa kilpailua Euroopan markkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu rajoittuu. LDC:n 4 §:ssä kielletään kuitenkin 1 §:n soveltaminen menettelytapoihin, jotka perustuvat lain soveltamiseen.
- 37 Unionin tuomioistuimella on runsasta oikeuskäytäntöä, jossa on todettu, että SEUT 101 artiklaa sovelletaan toimijoihin, jotka yhdenmukaistavat palvelujen suorittamisen edellytyksiä markkinoilla, ja että toimijan käsite on Euroopan unionin oikeuden itsenäinen käsite. Lisäksi unionin tuomioistuin on selventänyt, että mikään ei estä kilpailulainsäädännön soveltamista yhteisöihin, joihin kuuluu työntekijöitä (esimerkiksi ammattiyhdistykset), sillä edellytyksellä, että sen toiminta ylittää sille ominaiset kysymykset ja sen tarkoituksena on liiketoiminnallisten kysymysten yhdenmukaistaminen tai sen seurauksena on tällainen yhdenmukaistaminen.
- 38 Tämän suuntaisesti tuomiossa Albany kielletään lähtökohtaisesti työehtosopimusten jättäminen kilpailusääntöjen soveltamisen ulkopuolelle, joten kilpailuviranomaisten on tutkittava sopimuksen luonne ja kohde ennen kuin se ratkaisee, onko SEUT 101 artiklan 1 kohtaa sovellettava. Tuomiossa Viking, joka liittyy työehtosopimuksen soveltamisesta johtuviin sijoittautumisvapauden rajoituksiin, todetaan, että vaikka tavoite suojella työntekijöitä, on perusoikeus, joka voi lähtökohtaisesti olla hyväksyttävä perustelu jonkin perussopimuksessa taatun perusvapauden rajoitukselle, kyseisten toimenpiteiden on oltava asianmukaisia hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, eikä niillä saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen sen saavuttamiseksi.
- 39 Näin ollen silloin kun sopimuksella tai työehtosopimuksella mennään näitä aloja (kuten kysymykset, jotka liittyvät palkkoihin, lomiin, työaikaan, työn järjestelyyn) pidemmälle, kilpailuviranomaisten on tuomion Albany mukaisesti tarkasteltava niiden luonnetta ja kohdetta ennen päätöksen tekemistä siitä, kuuluuko se kilpailusääntöjen piiriin vai ei. Tässä tarkastelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota paitsi sopimuksen kattamiin asioihin, myös siihen, vahvistetaanko siinä kolmansille osapuolelle velvoitteita tai heikennetäänkö sillä muita markkinoita tavalla, joka ei ole perusteltavissa työehtosopimusneuvottelujen tavoitteella.
- 40 EFTA:n tuomioistuin on antanut samansuuntaisen ratkaisun tuomiossa Holship Norge AS v. Norsk Transportarbeiderforbund: on tarkasteltava edellytyksiä tapauskohtaisesti, mutta ei voida katsoa, että sillä suojeltaisiin joidenkin työntekijöiden etuoikeutta muihin työntekijöihin nähden tai boikottitoimenpiteiden käyttöönottamista sopimuksen hyväksymisen tavoitteen saavuttamiseksi.

- 41 CNMC katsoo, että kun vuoden 2019 kuninkaan asetuksessa todetaan, että tämä tehdään SAGEP:hen kuuluvien ahtaajatyöntekijöiden työsuhteesta johtuvien oikeuksien kunnioittamisen takaamiseksi, sillä suojellaan sellaisten työehtosopimusten täytäntöönpanoa, joissa määrätään työntekijöiden ottamisesta palvelukseen vanhoina työntekijöinä riidanalaisella tavalla.
- 42 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on myös tunnustettu unionin oikeuden ensisijaisen soveltamisen periaate. Unionin tuomioistuin totesi esimerkiksi tuomiossa CIF, että ”kun kyse on EY 81 artiklan 1 kohdan vastaisista yritysten menettelyistä, joita kansallisessa lainsäädännössä edellytetään tai edistetään ja jotka kansallinen lainsäädäntö oikeuttaa tai joiden vaikutuksia se vahvistaa erityisesti hintojen vahvistamisen ja markkinoiden jakamisen osalta, kansallisen kilpailuviranomaisen, jonka tehtäväksi on annettu erityisesti EY 81 artiklan noudattamisen valvonta, on toimittava seuraavasti: sen on jätettävä soveltamatta tätä kansallista lainsäädäntöä; se ei saa määrätä seuraamuksia asianomaisille yrityksille sellaisesta niiden menneestä toiminnasta, jota kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä edellytettiin; se saa määrätä seuraamuksia asianomaisille yrityksille sellaisesta niiden toiminnasta, johon ne ovat ryhtyneet tämän kansallisen lainsäädännön soveltamatta jättämisestä tehdyn päätöksen jälkeen, kun tämä päätös on tullut lainvoimaiseksi näiden yritysten osalta; se saa määrätä seuraamuksia asianomaisille yrityksille sellaisesta niiden menneestä toiminnasta, jota tällä kansallisella lainsäädännöllä on ainoastaan helpotettu tai johon sillä on kannustettu, mutta sen on samalla otettava asianmukaisesti huomioon sen sääntelyn erityispiirteet, jonka rajoissa yritykset ovat toimineet.”
- 43 CNMC katsoo kuitenkin, että tätä tuomiota ei pidä soveltaa suoraan, koska nyt käsiteltävässä asiassa sallitaan yksinomaan se, että yritykset tekevät työehtosopimusten piiriin kuuluvia sopimuksia.
- 44 Edellä esitetyn perusteella CNMC on epävarma siitä, miten SEUT 101 artiklaa pitäisi tulkita ratkaistaessa sitä, voitaisiinko katsoa, että asiakirja-aineiston kohteena olevassa tapauksessa toteutettu menettelytapa sisältyy artiklan 1 kohdan mukaisen kiellon piiriin.
- 45 Toisaalta CNMC katsoo, että myös oikeuskäytäntö, jonka unionin tuomioistuin on vahvistanut tuomiossa Fratelli Costanzo, tuomiossa Petersen tai tuomiossa The Trustees of the BT Pension Scheme ja jonka mukaan jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset ovat velvollisia takaamaan näiden määräysten täyden tehon jättämällä tarvittaessa soveltamatta kaikkia niiden vastaisia kansallisia säännöksiä, ilman että niiden pitäisi pyytää tai odottaa, että lainsäätäjät tekisi ensin poikkeuksen kyseisestä kansallisesta lainsäädännöstä tai näin tehtäisiin jossain muussa perustuslain mukaisessa menettelyssä.