



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

16. September 2020\*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Begriff ‚Gericht‘ im Sinne von Art. 267 AEUV – Kriterien –  
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationale Kommission für Märkte und  
Wettbewerb, Spanien) – Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens“

In der Rechtssache C-462/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb, Spanien) mit Entscheidung vom 12. Juni 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Juni 2019, in dem Verfahren gegen

**Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios de Buques (Anesco),**

**Comisiones Obreras,**

**Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM),**

**Confederación Intersindical Gallega,**

**Eusko Langileen Alkartasuna,**

**Langile Abertzaleen Batzordeak,**

**Unión General de Trabajadores (UGT),**

Beteiligte:

**Asociación Estatal de Empresas Operadoras Portuarias (Asoport),**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten S. Rodin, des Präsidenten der Vierten Kammer M. Vilaras (Berichterstatter) und des Richters D. Šváby,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

\* Verfahrenssprache: Spanisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios de Buques (Anesco), vertreten durch T. Arranz Fernández-Bravo, D. Sarmiento Ramírez-Escudero und A. Gutiérrez Hernández, abogados,
- der Comisiones Obreras, vertreten durch R. González Rozas, abogada,
- der Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM), vertreten durch S. Martínez Lage, P. Martínez-Lage Sobredo und V. M. Díaz Domínguez, abogados,
- der Confederación Intersindical Gallega, vertreten durch H. López de Castro Ruiz, abogado,
- der Unión General de Trabajadores (UGT), vertreten durch D. Martín Jorredo, abogado,
- der Asociación Estatal de Empresas Operadoras Portuarias (Asoport), vertreten durch E. Van Hooydonk, advocaat, und J. Puigbó, abogado,
- der spanischen Regierung, vertreten durch S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch S. Baches Opi und C. Urraca Caviedes als Bevollmächtigte,

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

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 101 AEUV und der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln [101 und 102 AEUV] niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Verfahrens, das die Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb, Spanien) gegen die Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (Anesco), die Comisiones Obreras, die Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM), die Confederación Intersindical Gallega, Eusko Langileen Alkartasuna, Langile Abertzaleen Batzordeak und die Unión General de Trabajadores (UGT) eingeleitet hat, weil der Abschluss eines Tarifvertrags, mit dem hinsichtlich der Erbringung von Ladungsumschlagsdiensten der Eintritt in die Verträge der Arbeiter vorgeschrieben wurde, gegen Art. 101 AEUV und die entsprechende nationale Regelung verstoßen soll.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Unionsrecht*

- 3 Die Erwägungsgründe 17 und 18 der Verordnung Nr. 1/2003 lauten:  
„(17) Um eine einheitliche Anwendung der Wettbewerbsregeln und gleichzeitig ein optimales Funktionieren des Netzwerks zu gewährleisten, muss die Regel beibehalten werden, dass die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten automatisch ihre Zuständigkeit verlieren, sobald die

Kommission ein Verfahren einleitet. Ist eine Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats in einem Fall bereits tätig und beabsichtigt die Kommission, ein Verfahren einzuleiten, sollte sie sich bemühen, dies so bald wie möglich zu tun. Vor der Einleitung eines Verfahrens sollte die Kommission die betreffende nationale Behörde konsultieren.

(18) Um eine optimale Verteilung der Fälle innerhalb des Netzwerks sicherzustellen, sollte eine allgemeine Bestimmung eingeführt werden, wonach eine Wettbewerbsbehörde ein Verfahren mit der Begründung aussetzen oder einstellen kann, dass sich eine andere Behörde mit demselben Fall befasst hat oder noch befasst. Ziel ist es, dass jeder Fall nur von einer Behörde bearbeitet wird. Diese Bestimmung sollte nicht der der Kommission durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs zuerkannten Möglichkeit entgegenstehen, eine Beschwerde wegen fehlenden Gemeinschaftsinteresses abzuweisen, selbst wenn keine andere Wettbewerbsbehörde die Absicht bekundet hat, sich des Falls anzunehmen.“

4 Art. 11 Abs. 6 dieser Verordnung bestimmt:

„Leitet die Kommission ein Verfahren zum Erlass einer Entscheidung nach Kapitel III ein, so entfällt damit die Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten für die Anwendung der Artikel [101 und 102 AEUV]. Ist eine Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats in einem Fall bereits tätig, so leitet die Kommission ein Verfahren erst ein, nachdem sie diese Wettbewerbsbehörde konsultiert hat.“

### ***Spanisches Recht***

#### *Gesetz zum Schutz des Wettbewerbs*

5 Art. 1 Abs. 1 der Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (Gesetz 15/2007 zum Schutz des Wettbewerbs) vom 3. Juli 2007 (BOE Nr. 159 vom 4. Juli 2007, S. 12946, im Folgenden: Wettbewerbsschutzgesetz) bestimmt:

„Alle Vereinbarungen, Beschlüsse, gemeinsamen Empfehlungen oder abgestimmten bzw. bewusst gleichlaufenden Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs auf dem gesamten nationalen Markt oder einem Teil davon bezwecken, bewirken oder bewirken können, sind verboten ...“

6 Art. 36 Abs. 1 dieses Gesetzes sieht vor:

„Die Entscheidung, mit der das Sanktionsverfahren im Fall eines wettbewerbswidrigen Verhaltens abgeschlossen wird, ist innerhalb von höchstens 18 Monaten ab Eröffnung dieses Verfahrens zu erlassen und zuzustellen ...“

7 Art. 38 Abs. 1 des Gesetzes lautet:

„Das Verstreichen der in Art. 36 Abs. 1 vorgesehenen Frist von höchstens 18 Monaten, um das Sanktionsverfahren im Bereich der verbotenen Vereinbarungen und Verhaltensweisen abzuschließen, führt dazu, dass das Verfahren hinfällig wird.“

8 In Art. 44 des Gesetzes heißt es:

„Die [CNMC] kann von der Eröffnung eines Verfahrens absehen oder anhängige Beschwerden oder Verfahren einstellen, wenn ihre Zuständigkeit oder der Verfahrensgegenstand fehlt oder entfällt. Das Vorliegen einer dieser Voraussetzungen ist insbesondere anzunehmen,

a) wenn die [CNMC] nach der Verordnung [Nr. 1/2003] für die Verfolgung der festgestellten oder angezeigten Verhaltensweisen nicht zuständig ist oder die in dieser Verordnung vorgesehenen Voraussetzungen für die Zurückweisung von Beschwerden erfüllt sind;

...“

9 Art. 45 des Wettbewerbsschutzgesetzes bestimmt:

„Die Verwaltungsverfahren in Sachen des Wettbewerbsschutzes unterliegen den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes und dessen Durchführungsvorschriften sowie ergänzend dem Gesetz 30/1992 vom 26. November 1992 über die Rechtsordnung der öffentlichen Verwaltung und das allgemeine Verwaltungsverfahren ...“

10 Art. 48 Abs. 1 dieses Gesetzes sieht vor:

„Gegen die Entscheidungen und Handlungen des Präsidenten und des Rates der [CNMC] ist kein Widerspruch, sondern nur eine verwaltungsgerichtliche Klage statthaft ...“

11 In Art. 49 Abs. 1 des Gesetzes heißt es:

„Das Verfahren wird von der [Wettbewerbsdirektion] von Amts wegen eröffnet, sei es aus eigener Initiative oder auf Betreiben des Rates der [CNMC], sei es auf eine Beschwerde hin ...“

#### *Gesetz zur Errichtung der CNMC*

12 Art. 1 Abs. 2 der 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 (BOE Nr. 134 vom 5. Juni 2013, S. 42191, im Folgenden: Gesetz zur Errichtung der CNMC) sieht vor:

„Die [CNMC] hat die Aufgabe, zugunsten der Verbraucher und Verwender das reibungslose Funktionieren, die Transparenz und das Bestehen eines tatsächlichen Wettbewerbs auf allen Märkten und in allen produzierenden Sektoren zu garantieren, zu bewahren und zu fördern.“

13 Art. 2 Abs. 1 dieses Gesetzes bestimmt:

„Die [CNMC] ist mit eigener Rechtspersönlichkeit und vollständiger öffentlicher und privater Rechtsfähigkeit ausgestattet und genießt bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten und zur Erreichung ihrer Ziele organisatorische und funktionelle Selbständigkeit sowie völlige Unabhängigkeit gegenüber der Regierung, der öffentlichen Verwaltung und den Marktteilnehmern. Darüber hinaus unterliegt sie der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle.“

14 Art. 3 des Gesetzes lautet:

„(1) Die [CNMC] handelt bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten und zur Erreichung ihrer Ziele unabhängig von jedem unternehmerischen oder geschäftlichen Interesse.

(2) Unbeschadet der Zusammenarbeit mit anderen Organen und der allgemeinpolitischen Lenkungsmöglichkeiten, die die Regierung durch ihre Rechtsetzungsbefugnisse wahrnimmt, dürfen weder das Personal noch die Mitglieder der Organe der [CNMC] bei der Erfüllung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben von irgendeiner öffentlichen oder privaten Stelle Weisungen verlangen oder entgegennehmen.“

15 Art. 15 des Gesetzes sieht vor:

„(1) Die Mitglieder des Rates [der CNMC], einschließlich des Präsidenten und des Vizepräsidenten, werden von der Regierung auf Vorschlag des Ministro de Economía y Competitividad [(Minister für Wirtschaft und Wettbewerb, Spanien)] aus dem Kreis von Personen, deren Ansehen und Fachwissen im Tätigkeitsbereich der [CNMC] anerkannt sind, ausgewählt und nach Anhörung der für das betreffende Amt vorgeschlagenen Person vor dem entsprechenden Ausschuss des Abgeordnetenhauses durch Königliches Dekret ernannt. Das Abgeordnetenhaus kann durch den zuständigen Ausschuss mittels eines mit absoluter Mehrheit gefassten Beschlusses innerhalb eines Kalendermonats ab Erhalt der entsprechenden Mitteilung sein Veto gegen die Ernennung des vorgeschlagenen Kandidaten einlegen. Verstreicht diese Frist ohne ausdrückliche Äußerung des Abgeordnetenhauses, gelten die betreffenden Ernennungen als akzeptiert.

(2) Die Amtszeit der Ratsmitglieder beträgt sechs Jahre ohne Möglichkeit der Wiederwahl. Alle zwei Jahre erfolgt eine teilweise Neuwahl der Ratsmitglieder, damit kein Ratsmitglied länger als sechs Jahre in seinem Amt verbleibt.“

16 Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung der CNMC bestimmt:

„Die Plenarkammer des Rates besteht aus allen Ratsmitgliedern. Den Vorsitz führt der Präsident der [CNMC]. Im Fall der Vakanz seines Amtes oder seiner Abwesenheit oder Krankheit handelt an seiner Statt der Vizepräsident oder bei dessen Fehlen das amtsälteste Ratsmitglied bzw. bei gleichem Amtsalter das Ratsmitglied mit dem höchsten Lebensalter.“

17 In Art. 19 Abs. 1 dieses Gesetzes heißt es:

„Der Präsident der [CNMC] ist dafür zuständig,

...

f) die Tätigkeiten der [CNMC] und die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben zu fördern, insbesondere durch Vorschlag jährlicher oder mehrjähriger Aktionspläne, in denen ihre Ziele und Prioritäten festgelegt werden;

g) entsprechend den Zuständigkeiten, die ihm durch spezifische Rechtsvorschriften zugewiesen werden, Aufgaben in Bezug auf die Leitung des Personals der [CNMC] wahrzunehmen;

h) unbeschadet der Aufgaben des Rates die verschiedenen Referate der [CNMC] zu leiten, zu koordinieren, zu beurteilen und zu beaufsichtigen; insbesondere mit Unterstützung des Sekretärs des Rates die ordnungsgemäße Arbeitsweise der Referate der [CNMC] zu koordinieren;

...“

18 Art. 20 des Gesetzes sieht vor:

„Der Rat der [CNMC] ist das Entscheidungsorgan in Bezug auf die im vorliegenden Gesetz vorgesehenen Aufgaben der Beschlussfassung, der Konsultation, der Wettbewerbsförderung sowie der Schlichtung und Beilegung von Konflikten. Insbesondere ist der Rat das zuständige Organ, um

...

13. auf Vorschlag des Präsidenten des Rates das Führungspersonal zu ernennen bzw. seine Entlassung zu genehmigen;

...“

19 Art. 25 („Leitungsorgane“) des Gesetzes bestimmt in Abs. 1, dass die CNMC mit vier für Untersuchungen zuständigen Direktionen ausgestattet wird, zu denen die Wettbewerbsdirektion (Dirección de Competencia) zählt. Sie ist mit der Bearbeitung von Verfahren betraut, die mit den Aufgaben der CNMC zusammenhängen, einen tatsächlichen Wettbewerb auf allen Märkten und in allen produzierenden Sektoren zu bewahren und zu fördern.

20 Art. 29 („Sanktionsbefugnis“) des Gesetzes lautet:

„(1) Die [CNMC] übt die Inspektions- und Sanktionsbefugnis gemäß den Bestimmungen in Titel IV Kapitel II des [Wettbewerbsschutzgesetzes], Titel VI der [Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual (allgemeines Gesetz 7/2010 über audiovisuelle Kommunikation) vom 31. März 2010 (BOE Nr. 70 vom 1. April 2010)], Titel VIII der [Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (allgemeines Gesetz 32/2003 über Telekommunikation) vom 3. November 2003 (BOE Nr. 264 vom 4. November 2003)], Titel X der [Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (Gesetz 54/1997 über den Stromsektor) vom 27. November 1997 (BOE Nr. 285 vom 28. November 1997, S. 35097)], Titel VI der [Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (Gesetz 34/1998 über den Sektor der Kohlenwasserstoffe) vom 7. Oktober 1998 (BOE Nr. 241 vom 8. Oktober 1998)], Titel VII der [Ley 43/2010 del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (Gesetz 43/2010 über den Universalpostdienst, die Rechte der Nutzer und den Postmarkt) vom 30. Dezember 2010 (BOE Nr. 318 vom 31. Dezember 2010, S. 109195)] und Titel VII der [Ley 39/2003 del Sector Ferroviario (Gesetz 39/2003 über den Eisenbahnsektor) vom 17. November 2003 (BOE Nr. 276 vom 17. November 2003)] aus.

(2) Für die Ausübung der Sanktionsbefugnis wird die notwendige funktionelle Trennung zwischen der Untersuchungsphase, die dem Personal der je nach Materie zuständigen Direktion obliegt, und der Entscheidungsphase, die dem Rat obliegt, gewährleistet.

(3) Das Verfahren zur Ausübung der Sanktionsbefugnis unterliegt den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes, der in Abs. 1 genannten Gesetze sowie hinsichtlich dessen, was darin nicht geregelt ist, der [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Gesetz 30/1992 über die Rechtsordnung der öffentlichen Verwaltung und das allgemeine Verwaltungsverfahren) vom 26. November 1992 (BOE Nr. 285 vom 27. November 1992)] und ihrer Durchführungsvorschriften. Konkret unterliegt das Sanktionsverfahren in Sachen des Wettbewerbsschutzes den spezifischen Bestimmungen des Gesetzes 15/2007 vom 3. Juli 2007.

(4) Die Entscheidung schließt das Verwaltungsverfahren ab, und gegen sie kann eine verwaltungsgerichtliche Klage erhoben werden.“

#### *Real Decreto 657/2013*

21 Art. 4 („Institutionelle Koordination und Zusammenarbeit“) des Grundlagenstatuts der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb, das mit dem Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Königliches Dekret 657/2013 über den Erlass des Grundlagenstatuts der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb) vom 30. August 2013 (BOE Nr. 209 vom 31. August 2013, S. 63623) genehmigt wurde (im Folgenden: Grundlagenstatut der CNMC) bestimmt:

„In den Fällen, die sich aus den Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder den nationalen Rechtsvorschriften ergeben, gilt die [CNMC] als

a) nationale Wettbewerbsbehörde;

...“

22 Art. 15 Abs. 2 des Grundlagenstatuts sieht vor:

„Der Präsident der [CNMC], der auch der Präsident ihrer Plenarkammer und der Wettbewerbskammer ist, fungiert im Einklang mit den Bestimmungen von Art. 19 des [Gesetzes über die Errichtung der CNMC] als Leiter und Vertreter [der CNMC]. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben ist er das zuständige Organ, um

...

b) der Plenarkammer der [CNMC] die Ernennung und die Entlassung des Sekretärs des Rates, der für Untersuchungen zuständigen Direktoren und des übrigen Führungspersonals der [CNMC] vorzuschlagen;

...“

#### *Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit*

23 Art. 75 Abs. 1 und 2 der Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa (Gesetz 29/1998 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit) vom 13. Juli 1998 (BOE Nr. 167 vom 14. Juli 1998, im Folgenden: Verwaltungsgerichtsgesetz) sieht vor:

„(1) Beklagte können die Klageforderung anerkennen, indem sie die in Abs. 2 des vorstehenden Artikels vorgesehenen Anforderungen erfüllen.

(2) Nach dem Anerkenntnis erlässt der Richter bzw. das Gericht ohne weitere Verfahrensschritte ein Urteil entsprechend den Anträgen des Klägers, es sei denn, dies führt zu einer offensichtlichen Verletzung der Rechtsordnung, in welchem Fall das Rechtsprechungsorgan die Parteien über die Gründe unterrichtet, die dem entgegenstehen können, den Anträgen stattzugeben, und sie innerhalb von zehn Tagen anhört, woraufhin es das Urteil erlässt, das seines Erachtens der Rechtslage entspricht.“

#### **Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen**

24 Mit Urteil vom 11. Dezember 2014, Kommission/Spanien (C-576/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2430), entschied der Gerichtshof in einem Fall, in dem es um die damals in Spanien geltende Regelung der Überlassung von Arbeitern für Ladungsumschlagsdienste ging, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Pflichten aus Art. 49 AEUV verstoßen hatte, dass es Unternehmen anderer Mitgliedstaaten, die in spanischen Häfen von allgemeinem Interesse die Tätigkeit des Ladungsumschlags ausüben wollten, dazu verpflichtete, sich zum einen bei einer Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios (Hafenarbeiter-Überlassungsgesellschaft, im Folgenden: SAGEP) eintragen zu lassen sowie sich gegebenenfalls an ihrem Kapital zu beteiligen und zum anderen vorrangig von dieser Gesellschaft zur Verfügung gestellte Arbeiter einzustellen, darunter eine Mindestzahl dauerhaft.

25 Um dem Urteil vom 11. Dezember 2014, Kommission/Spanien (C-576/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2430), nachzukommen, erließ das Königreich Spanien das 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 Arbeiterregelung für die Erbringung von Ladungsumschlagsdiensten geändert wird), vom 12. Mai 2017 (BOE Nr. 114 vom 13. Mai 2017). Es sieht die freie Einstellung von Hafentarifarbeitern zur Erbringung von Ladungsumschlagsdiensten vor und stellt der Sache nach klar, dass sich Unternehmen, die Ladungsumschlagsdienste anbieten (im Folgenden: Umschlagsunternehmen), nicht am Kapital einer SAGEP beteiligen müssen, um diese Dienste erbringen zu können.

- 26 Allerdings wurde im Real Decreto-ley 8/2017 zur Ermöglichung von Anpassungsmaßnahmen ein am 14. Mai 2020 endender Übergangszeitraum von drei Jahren festgelegt, während dessen die Umschlagsunternehmen für einen bestimmten Prozentsatz ihrer Tätigkeiten von einer SAGEP vermittelte Arbeiter einsetzen mussten, unabhängig davon, ob sie Anteilseigner dieser SAGEP waren oder nicht. Weiter wurde geregelt, dass die SAGEP nach Ablauf dieses Übergangszeitraums die Wahl haben, sich entweder aufzulösen oder ihre Tätigkeiten fortzusetzen, gegebenenfalls im freien Wettbewerb mit den Hafentarifarbeiterzentren und den übrigen Zeitarbeitsunternehmen.
- 27 Am 6. Juli 2017 schloss die Anesco, eine Vereinigung der im Hafensektor tätigen Unternehmen, mit mehreren Gewerkschaften (CETM, UGT, Comisiones Obreras, Confederación Intersindical Gallega, Langile Abertzaleen Batzordeak und Eusko Langileen Alkartasuna) einen Tarifvertrag, der dazu dienen sollte, „den sozialen Frieden zu wahren“ und bis zum 30. September 2017 die Erhaltung sämtlicher Arbeitsplätze der bei den SAGEP angestellten Hafentarifarbeiter zu sichern. Mit diesem Tarifvertrag änderten die Anesco und die genannten Gewerkschaften die vierte nationale Rahmenvereinbarung, indem sie eine siebte Zusatzbestimmung hinzufügten, die vorsieht, dass die Umschlagsunternehmen, die aus einer SAGEP ausscheiden, das Hafenumschlagpersonal dieser SAGEP zu denselben Arbeitsbedingungen übernehmen, und zwar im Verhältnis ihrer Beteiligung am Kapital der betreffenden SAGEP.
- 28 Am 3. November 2017 leitete die Wettbewerbsdirektion das Sanktionsverfahren S/DC/0619/17, Acuerdo Marco de la Estiba (Rahmenvereinbarung betreffend den Ladungsumschlag), gegen die Anesco und die genannten Gewerkschaften ein. Einer der Gründe hierfür bestand darin, dass die einzige Gesellschaft, die während des Übergangszeitraums den Austritt aus einer SAGEP beantragt hatte, Gegenstand einer Reihe von Handlungen gewesen war, die ihren Geschäftsbetrieb und ihre Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigten und als Boykottmaßnahmen angesehen werden konnten.
- 29 Am 12. November 2018 unterbreitete die Wettbewerbsdirektion der Wettbewerbskammer des Rates der CNMC einen Entscheidungsvorschlag, in dem sie zu dem Schluss kam, dass der von der Anesco und den fraglichen Gewerkschaften geschlossene Tarifvertrag eine durch Art. 1 des Wettbewerbsschutzgesetzes und Art. 101 AEUV verbotene Verhaltensweise darstelle, da die durch den Tarifvertrag auferlegten zusätzlichen Verpflichtungen über den Rahmen von Tarifverhandlungen hinausgingen, so dass sie die Ausübung des Austrittsrechts und somit die Bedingungen des freien Wettbewerbs beschränkten.
- 30 Am 29. März 2019 erließ das Königreich Spanien das Real Decreto-Ley 9/2019 por el que se 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 de manipulación de mercancías (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 Arbeiterregelung für die Erbringung von Ladungsumschlagsdiensten) vom 29. März 2019 (BOE Nr. 77 vom 30. März 2019, S. 32836). Es bot während des Übergangszeitraums die Möglichkeit, in Fällen, in denen sich Umschlagsunternehmen zum Austritt aus den SAGEP oder zur Auflösung entschlossen, mittels Vereinbarungen oder Tarifverträgen die Pflicht zur Übernahme des Personals der SAGEP vorzusehen.

- 31 Die CNMC weist darauf hin, dass mit diesem Rechtsakt von Gesetzesrang die Frist für die Ausübung des Austrittsrechts auf den gesamten im Real Decreto-ley 8/2017 vorgesehenen Übergangszeitraum erstreckt worden sei, d. h. bis zum 14. Mai 2020.
- 32 Sie hat daher Zweifel, ob zum einen die Tarifverträge, mit denen die vierte nationale Rahmenvereinbarung geändert wurde, und zum anderen das Real Decreto-ley 9/2019 mit Art. 101 AEUV vereinbar sind, was es ihrer Ansicht nach rechtfertigt, den Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV anzurufen.
- 33 Insoweit ist die CNMC der Auffassung, dass sie ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV sei, da sie im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine gesetzliche Grundlage und ständigen Charakter habe, eine obligatorische Gerichtsbarkeit verkörpere, in einem kontradiktorischen Verfahren entscheide, ein unabhängiges Organ sei und ihre Aufgaben in aller Sachlichkeit und Unparteilichkeit gegenüber den Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen am Streitgegenstand wahrnehme.
- 34 Unter diesen Umständen hat die CNMC beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. 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 [einer] SAGEP verbunden sind, auf Unternehmen, die aus dieser SAGEP ausscheiden, sowie die Art und Weise dieses Übergangs regeln?
  2. 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?
  3. Falls ein Verstoß der genannten Rechtsvorschriften gegen Unionsrecht bejaht wird: Ist die u. a. in den Urteilen vom 15. Dezember 1976, Simmenthal (35/76, EU:C:1976:180), und vom 22. Juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256), enthaltene Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Vorrang des Unionsrechts und seinen Folgen dahin auszulegen, dass eine Einrichtung des öffentlichen Rechts wie die CNMC verpflichtet ist, Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, die gegen Art. 101 AEUV verstoßen, unangewendet zu lassen?
  4. Falls die erste Frage bejaht wird: Sind Art. 101 AEUV, die Verordnung Nr. 1/2003 und die Pflicht zur Sicherstellung der Wirksamkeit des Unionsrechts dahin auszulegen, dass eine Behörde wie die CNMC verpflichtet ist, Unternehmen, die sich in der beschriebenen Weise verhalten, Geldbußen und Zwangsgelder aufzuerlegen?

### **Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens**

- 35 Während die CNMC in der Vorlageentscheidung die Gründe darlegt, aus denen sie ihres Erachtens ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV ist, und die Asoport sich in ihren Erklärungen dieser Einschätzung anschließt, hegen die übrigen Parteien des Ausgangsverfahrens sowie die spanische Regierung und die Kommission Zweifel hieran. Letztere machen insbesondere geltend, Verfahren vor der CNMC wie das Ausgangsverfahren zielten nicht auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter ab, so dass die CNMC nicht als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV angesehen werden könne.

- 36 Nach ständiger Rechtsprechung berücksichtigt der Gerichtshof bei der Beurteilung der rein unionsrechtlichen Frage, ob es sich bei der vorliegenden Einrichtung um ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV handelt, eine Reihe von Merkmalen wie die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ihren ständigen Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das kontradiktorische Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie ihre Unabhängigkeit. Außerdem können die nationalen Gerichte den Gerichtshof nur dann anrufen, wenn bei ihnen ein Rechtsstreit anhängig ist und sie im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden haben, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt (Urteil vom 31. Mai 2005, Syfait u. a., C-53/03, EU:C:2005:333, Rn. 29 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 37 Schließlich hat der Gerichtshof mehrfach darauf hingewiesen, dass der Begriff „einzelstaatliches Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV seinem Wesen nach nur eine staatliche Stelle bezeichnen kann, die im Verhältnis zu der Stelle, von der die zu überprüfende Entscheidung stammt, die Eigenschaft eines Dritten hat (Urteile vom 30. März 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, Rn. 15, und vom 19. September 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 49).
- 38 Erstens geht aber hinsichtlich der Frage, ob die CNMC die Eigenschaft eines „Dritten“ hat, aus Art. 17 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 Buchst. f bis h des Gesetzes zur Errichtung der CNMC hervor, dass der Präsident der CNMC den Vorsitz in deren Rat innehat, der die Entscheidungen im Namen der CNMC erlässt, und in dieser Eigenschaft als Leiter des Personals der CNMC fungiert sowie alle ihre Referate leitet, koordiniert, beurteilt und beaufsichtigt, einschließlich der Wettbewerbsdirektion, von der der Entscheidungsvorschlag herrührt, der dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegt. Zudem obliegt es nach Art. 20 Abs. 1 Nr. 13 des Gesetzes zur Errichtung der CNMC und Art. 15 Abs. 2 Buchst. b des Grundlagenstatuts der CNMC dem Präsidenten der CNMC, deren Rat die Ernennung und die Abberufung des Führungspersonals vorzuschlagen, zu dem das Personal der Wettbewerbsdirektion zählt.
- 39 Analog zum Befund des Gerichtshofs in Rn. 33 des Urteils vom 31. Mai 2005, Syfait u. a. (C-53/03, EU:C:2005:333), in Bezug auf die Epitropi Antagonismou (Wettbewerbskommission, Griechenland), die eine funktionelle Verbindung zu ihrem Sekretariat – dem Untersuchungsorgan, auf dessen Vorschlägen ihre Entscheidungen basierten – aufwies, ist daher festzustellen, dass der Rat der CNMC eine institutionelle und funktionelle Verbindung zu deren Wettbewerbsdirektion aufweist, von der die Entscheidungsvorschläge stammen, über die er zu befinden hat.
- 40 Folglich kann entgegen den Ausführungen der CNMC nicht angenommen werden, dass sie im Verhältnis zu der Stelle, von der die gegebenenfalls zu überprüfende Entscheidung stammt, die Eigenschaft eines „Dritten“ hat, so dass sie nicht als „einzelstaatliches Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV angesehen werden kann.
- 41 Zweitens ist festzustellen, dass die Entscheidungen, die die CNMC in Rechtssachen wie dem Ausgangsverfahren zu treffen hat, Entscheidungen administrativer Art gleichkommen; dies schließt aus, dass sie in Wahrnehmung von Rechtsprechungsaufgaben erlassen werden (vgl. entsprechend Beschluss vom 14. November 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, Rn. 17).
- 42 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die CNMC, wie aus Art. 4 des Grundlagenstatuts der CNMC hervorgeht, als Wettbewerbsbehörde gemäß Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes zu ihrer Errichtung die Aufgabe hat, zugunsten der spanischen Verbraucher und Verwender das reibungslose Funktionieren, die Transparenz und das Bestehen eines tatsächlichen Wettbewerbs auf allen Märkten und in allen produzierenden Sektoren zu garantieren, zu bewahren und zu fördern.
- 43 Beim Ausgangsverfahren handelt es sich um ein Sanktionsverfahren, das die Wettbewerbsdirektion der CNMC gemäß Art. 49 Abs. 1 des Wettbewerbsschutzgesetzes von Amts wegen gegen die Anesco und die genannten Gewerkschaften eingeleitet hat, was dadurch bestätigt wird, dass die Asoport im Rahmen des von der CNMC geführten Verfahrens die Eigenschaft einer Beteiligten hat.

- 44 Die Tatsache, dass die CNMC von Amts wegen als Fachbehörde handelt, die in ihren Zuständigkeitsbereichen die Sanktionsbefugnis ausübt, ist aber ein Indiz dafür, dass die von ihr in dem Verfahren, in dessen Rahmen das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen ergangen ist, zu erlassende Entscheidung keinen Rechtsprechungs-, sondern Verwaltungscharakter hat (vgl. entsprechend Beschluss vom 14. November 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, Rn. 18).
- 45 Gleiches gilt hinsichtlich der Tatsache, dass die CNMC zu enger Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet ist und nach Art. 11 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1/2003 von ihr in der Verfahrensführung abgelöst werden kann, sei es auch nur in Fällen, in denen das Unionsrecht zur Anwendung kommt und die Kommission besser imstande ist, das Verfahren zu bearbeiten (vgl. entsprechend Urteil vom 31. Mai 2005, Syfait u. a., C-53/03, EU:C:2005:333, Rn. 34 und 35).
- 46 Überdies ist die CNMC nach Art. 36 Abs. 1 des Wettbewerbschutzgesetzes verpflichtet, die Entscheidung, mit der das Sanktionsverfahren im Fall eines wettbewerbswidrigen Verhaltens abgeschlossen wird, innerhalb von höchstens 18 Monaten zu erlassen und zuzustellen, und in Art. 38 Abs. 1 dieses Gesetzes wird klargestellt, dass das Verstreichen dieser Frist ungeachtet des Willens der Verfahrensbeteiligten und insbesondere etwaiger Beschwerdeführer dazu führt, dass das Verfahren hinfällig wird.
- 47 Außerdem ist hervorzuheben, dass die CNMC, wenn eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen eine ihrer Entscheidungen erhoben wurde, gemäß Art. 75 des Verwaltungsgerichtsgesetzes die Klageforderung anerkennen, d. h. ihre Entscheidung zurücknehmen kann, sofern die Partei, die beim zuständigen Gericht Klage gegen die Entscheidung der CNMC erhoben hat, damit einverstanden ist.
- 48 Aus alledem folgt, dass das Sanktionsverfahren vor der CNMC nicht zum Kernbereich des nationalen Rechtsschutzsystems gehört und nicht der Wahrnehmung richterlicher Aufgaben zuzuordnen ist. Die verfahrensbeendende Entscheidung der CNMC ist nämlich eine Entscheidung administrativer Art, die zwar abschließend und unmittelbar vollstreckbar ist, aber nicht die Merkmale einer Gerichtsentscheidung – insbesondere materielle Rechtskraft – aufweisen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Der Verwaltungscharakter des Ausgangsverfahrens wird auch durch Art. 29 Abs. 4 des Gesetzes zur Errichtung der CNMC bestätigt, wonach der Erlass einer Entscheidung durch den Rat der CNMC das ausdrücklich als „Verwaltungsverfahren“ bezeichnete Verfahren beendet. Zudem ist gegen eine solche Entscheidung gemäß Art. 48 Abs. 1 des Wettbewerbschutzgesetzes eine verwaltungsgerichtliche Klage statthaft, in deren Rahmen die CNMC, wie insbesondere die spanische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen dargelegt hat, als Beklagte im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren vor der Audiencia Nacional (Nationaler Gerichtshof, Spanien) bzw., im Fall eines Rechtsmittels gegen das Urteil der Audiencia Nacional, als Rechtsmittelführerin oder -gegnerin vor dem Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) auftritt.
- 50 Die vorstehenden Erwägungen können durch das Urteil vom 16. Juli 1992, Asociación Española de Banca Privada u. a. (C-67/91, EU:C:1992:330), in dem der Gerichtshof die Zulässigkeit eines vom Tribunal de Defensa de la Competencia (Gericht für Wettbewerbschutz, Spanien) eingereichten Vorabentscheidungsersuchens implizit anerkannt hat, nicht in Frage gestellt werden. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass dieses Urteil im Kontext des früheren spanischen Wettbewerbschutzgesetzes erging, das eine Trennung des genannten Organs von dem durch dieses Gesetz geschaffenen Untersuchungsorgan in Wettbewerbsachen, der Dirección General de Defensa de la Competencia (Generaldirektion für Wettbewerbschutz, Spanien), vorsah. Im vorliegenden Fall nimmt die CNMC, wie sich aus Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes zu ihrer Errichtung ergibt, hingegen sowohl die zuvor dem Tribunal de Defensa de la Competencia (Gericht für Wettbewerbschutz) zugewiesenen als auch die zuvor der Generaldirektion für Wettbewerbschutz übertragenen Aufgaben wahr.

51 Nach alledem ist festzustellen, dass das Vorabentscheidungsersuchen der CNMC unzulässig ist.

### **Kosten**

52 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei der vorliegenden Einrichtung anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Einrichtung. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

**Das von der Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb, Spanien) mit Entscheidung vom 12. Juni 2019 eingereichte Vorabentscheidungsersuchen ist unzulässig.**

Unterschriften