



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

16 september 2020 *

„Prejudiciële verwijzing – Begrip ‚rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU – Criteria – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nationale commissie voor markten en mededinging, Spanje) – Niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing”

In zaak C-462/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nationale commissie voor markten en mededinging, Spanje) bij beslissing van 12 juni 2019, ingekomen bij het Hof op 13 juni 2019, in de procedure tegen

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),

in tegenwoordigheid van:

Asociación Estatal de Empresas Operadoras Portuarias (Asoport),

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: S. Rodin, kamerpresident, M. Vilaras (rapporteur), president van de Vierde kamer, en D. Šváby, rechter,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Spaans.

gelet op de opmerkingen van:

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

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 101 VWEU en van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 en 102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure die is ingeleid door de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) (nationale commissie voor markten en mededinging, Spanje) tegen de Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (Anesco), de Comisiones Obreras, de Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM), de Confederación Intersindical Gallega, Eusko Langileen Alkartasuna, Langile Abertzaleen Batzordeak en de Unión General de Trabajadores (UGT) betreffende het sluiten van een collectieve overeenkomst die voorziet in de verplichte subrogatie in de overeenkomsten met arbeiders die in de haven diensten verrichten op het gebied van het laden en lossen van goederen, op grond dat deze overeenkomst in strijd is met artikel 101 VWEU en de overeenkomstige nationale regeling.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 17 en 18 van verordening nr. 1/2003 luiden:
„(17) Zowel om een consequente toepassing van de mededingingsregels te waarborgen als om voor een optimale werking van het netwerk te zorgen, is het volstrekt noodzakelijk de regel te behouden dat een zaak automatisch onttrokken wordt aan de mededingingsautoriteiten van de

lidstaten wanneer de Commissie een procedure inleidt. Indien een mededingingsautoriteit van een lidstaat een zaak reeds in behandeling heeft genomen en de Commissie voornemens is een procedure in te stellen, moet zij dit zo spoedig mogelijk doen. Alvorens een procedure in te stellen, dient de Commissie in overleg te treden met de betrokken autoriteit.

(18) Opdat de meest geschikte autoriteiten binnen het netwerk de zaken zouden behandelen, moet in een algemene bepaling worden vastgelegd dat een mededingingsautoriteit een procedure kan opschorten of afsluiten op grond van het feit dat een andere autoriteit dezelfde zaak behandelt of heeft behandeld, zodat elke zaak door slechts één autoriteit wordt behandeld. Deze bepaling mag niet afdoen aan de in de rechtspraak van het Hof van Justitie erkende mogelijkheid voor de Commissie een klacht wegens het ontbreken van belang voor de Gemeenschap af te wijzen, ook wanneer geen enkele andere mededingingsautoriteit het voornemen te kennen heeft gegeven de zaak in behandeling te nemen.”

4 Artikel 11, lid 6, van deze verordening bepaalt:

„Wanneer de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking op grond van hoofdstuk III moet leiden, ontnemt dit de mededingingsautoriteiten van de lidstaten hun bevoegdheid tot toepassing van de artikelen [101] en [102 VWEU]. Indien een mededingingsautoriteit van een lidstaat een zaak reeds in behandeling heeft genomen, begint de Commissie alleen een procedure na overleg met deze autoriteit.”

Spaans recht

Wet inzake de bescherming van de mededinging

5 Artikel 1, lid 1, van Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (wet 15/2007 inzake de bescherming van de mededinging) van 3 juli 2007 (BOE nr. 159 van 4 juli 2007, blz. 12946; hierna: „wet inzake de bescherming van de mededinging”) bepaalt:

„Collectieve overeenkomsten, besluiten of aanbevelingen, of onderling afgestemde of opzettelijk parallelle feitelijke gedragingen die erop gericht zijn, teweegbrengen of tot gevolg hebben dat de mededinging op nationaal niveau geheel of gedeeltelijk wordt verhinderd, beperkt of vervalst, zijn verboden [...].”

6 Artikel 36, lid 1, van deze wet bepaalt:

„De maximumtermijn voor het nemen en ter kennis brengen van de beslissing waarbij de procedure tot oplegging van een sanctie wegens mededingingsverstorend gedrag wordt afgesloten, is 18 maanden vanaf de datum van inleiding van die procedure [...].”

7 Artikel 38, lid 1, van die wet bepaalt:

„Met het verstrijken van de in artikel 36, lid 1, bepaalde maximumtermijn van 18 maanden om de procedure tot oplegging van een sanctie met betrekking tot overeenkomsten en verboden praktijken af te sluiten, vervalt de procedure.”

8 Artikel 44 van diezelfde wet bepaalt:

„Het is de [CNMC] toegestaan geen procedure in te leiden of de ingestelde beroepen of ingediende stukken uit het register te schrappen wanneer zij onbevoegd is/wordt, of wanneer de zaak zonder voorwerp is/raakt. In het bijzonder wordt een van deze voorwaarden geacht te zijn vervuld in de volgende gevallen:

a) wanneer de [CNMC] niet bevoegd is om de op grond van verordening [nr. 1/2003] geconstateerde of aangegeven gedragingen te vervolgen, of wanneer aan de voorwaarden van die verordening is voldaan om de klacht af te wijzen.

[...]”

9 Artikel 45 van de wet inzake de bescherming van de mededinging bepaalt:

„Op de administratieve procedures inzake de bescherming van de mededinging zijn deze wet en de uitvoeringsbepalingen daarvan van toepassing alsmede, aanvullend, wet 30/1992 van 26 november 1992 betreffende de wettelijke regeling voor de overheidsdiensten en de algemene administratieve procedure [...]”.

10 Artikel 48, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Tegen de beslissingen en handelingen van de voorzitter en van de Raad van de [CNMC] staat geen administratief beroep open. Er kan alleen beroep bij de bestuursrechter tegen worden ingesteld [...]”.

11 Artikel 49, lid 1, van die wet bepaalt:

„De procedure wordt ambtshalve ingeleid door het directoraat [voor de mededinging], hetzij op eigen initiatief of op dat van de Raad van de [CNMC], hetzij naar aanleiding van een klacht [...]”.

Wet tot instelling van de CNMC

12 Artikel 1, lid 2, van Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (wet 3/2013 tot instelling van de nationale commissie voor markten en mededinging) van 4 juni 2013 (BOE nr. 134 van 5 juni 2013, blz. 42191; hierna: „wet tot instelling van de CNMC”) bepaalt:

„De [CNMC] heeft tot doel de goede werking, de transparantie en het bestaan van daadwerkelijke mededinging op alle markten en in alle productiesectoren ten behoeve van consumenten en gebruikers te waarborgen, te beschermen en te bevorderen.”

13 Artikel 2, lid 1, van deze wet luidt:

„De [CNMC] heeft eigen rechtspersoonlijkheid, is volledig publiek- en privaatrechtelijk bevoegd en is bij de uitoefening van haar werkzaamheden en de verwezenlijking van haar doelstellingen vanuit organiek en functioneel oogpunt autonoom en volledig onafhankelijk ten opzichte van de regering, de overheidsinstanties en de marktdeelnemers. Bovendien is zij onderworpen aan parlementaire en rechterlijke toetsing.”

14 Artikel 3 van die wet luidt:

„1. De [CNMC] handelt bij de uitoefening van haar activiteiten en met het oog op de verwezenlijking van haar doelstellingen onafhankelijk van het ondernemings- of commerciële belang.

2. Bij de vervulling van de hun bij de wet opgedragen taken en onverminderd de samenwerking met andere organen en de bestuursbevoegdheden ter zake van algemene beleid die de regering uitoefent door middel van haar regelgevende bevoegdheden, mogen noch het personeel noch de leden van de organen van de [CNMC] instructies vragen of aanvaarden van een publiek- of privaatrechtelijke entiteit.”

15 Artikel 15 van diezelfde wet bepaalt:

„1. De leden van de Raad [van de CNMC], onder wie de voorzitter en de vicevoorzitter, worden gekozen uit personen met een erkende reputatie en vakbekwaamheid op het werkgebied van de [CNMC], en op voorstel van de Ministro de Economía y Competitividad [(minister van Economie en Mededinging, Spanje)] bij koninklijk besluit door de regering benoemd nadat de voor de post voorgestelde persoon voor de betrokken commissie van het Congres van afgevaardigden is verschenen. Het Congres kan, door tussenkomst van de bevoegde commissie en bij absolute meerderheid van stemmen, zijn veto tegen de benoeming van de voorgestelde kandidaat uitspreken binnen een kalendermaand na ontvangst van de desbetreffende mededeling. Zodra deze termijn zonder uitdrukkelijke verklaring van het Congres is verstreken, worden de desbetreffende benoemingen geacht te zijn aanvaard.

2. De ambtstermijn van de leden van de Raad bedraagt zes jaar zonder de mogelijkheid van herbenoeming. De leden van de Raad worden om de twee jaar gedeeltelijk vervangen, zodat geen enkel lid van de Raad langer dan zes jaar in zijn ambt blijft.”

16 Artikel 17, lid 1, van de wet tot instelling van de CNMC bepaalt:

„De plenaire vergadering van de Raad bestaat uit alle leden van de Raad. De vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter van de [CNMC]. Ingeval zijn post vacant is, of in geval van afwezigheid of ziekte, wordt de voorzitter vervangen door de vicevoorzitter of, bij zijn ontstentenis, door het bestuurslid met de meeste anciënniteit of, bij gelijke anciënniteit, door het oudste bestuurslid.”

17 Artikel 19, lid 1, van deze wet bepaalt:

„De voorzitter van de [CNMC] is bevoegd om:

[...]

- f) de handelingen van de [CNMC] te stimuleren en de hem opgedragen taken te vervullen, in het bijzonder jaarlijkse of meerjarige actieplannen voor te stellen waarin de doelstellingen en de prioriteiten ervan worden omschreven;
- g) leiding te geven aan het personeel van de [CNMC] overeenkomstig de bevoegdheden die de specifieke wetgeving hem toekent;
- h) de verschillende eenheden van de [CNMC] te leiden, te coördineren, te evalueren en te controleren, onverminderd de taken van de Raad; in het bijzonder met hulp van de secretaris van de Raad de goede werking van de eenheden van de [CNMC] te coördineren.

[...]”

18 Artikel 20 van die wet bepaalt:

„De Raad van de [CNMC] is het besluitvormingsorgaan met betrekking tot de in deze wet voorziene taken van beslechting, raadpleging, bevordering van de mededinging, arbitrage en geschillenbeslechting. De Raad is met name de bevoegde instantie om:

[...]

13. op voorstel van de voorzitter van de Raad het voor ontslag in aanmerking komend leidinggevend personeel te selecteren en het ontslag goed te keuren.

[...]”

19 Artikel 25 van diezelfde wet, met als opschrift „Bestuursorganen”, bepaalt in lid 1 dat de CNMC vier instructieorganen heeft, waaronder het directoraat voor de mededinging (*Dirección de Competencia*). Dit directoraat is belast met het onderzoek van de dossiers betreffende de taken van de CNMC met het oog op de bescherming en de bevordering van daadwerkelijke mededinging op alle markten en in alle productiesectoren.

20 Artikel 29 van deze wet, betreffende de bevoegdheid tot het opleggen van sancties, bepaalt:

„1. De [CNMC] oefent de inspectie- en sanctiebevoegdheid uit overeenkomstig de bepalingen van titel IV, hoofdstuk II, van de [wet inzake de bescherming van de mededinging], van titel VI van [Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual (algemene wet 7/2010 op de audiovisuele communicatie) van 31 maart 2010 (BOE nr. 70 van 1 april 2010)], van titel VIII van [Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (algemene telecommunicatiewet 32/2003) van 3 november 2003 (BOE nr. 264 van 4 november 2003)], van titel X van [Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (wet 54/1997 betreffende de elektriciteitssector) van 27 november 1997 (BOE nr. 285 van 28 november 1997, blz. 35097)], van titel VI van [Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (wet 34/1998 betreffende de sector koolwaterstoffen) van 7 oktober 1998 (BOE nr. 241 van 8 oktober 1998)], van titel VII van [Ley 43/2010 del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (wet 43/2010 betreffende de universele postdienst, gebruikersrechten en de postmarkt) van 30 december 2010 (BOE nr. 318 van 31 december 2010, blz. 109195)], en van titel VII van [Ley 39/2003 del Sector Ferroviario (wet 39/2003 betreffende de spoorwegsector) van 17 november 2003 (BOE nr. 276 van 17 november 2003)].

2. Met het oog op de uitoefening van de sanctiebevoegdheid wordt de vereiste functionele scheiding gewaarborgd tussen de instructiefase, die onder de verantwoordelijkheid van het personeel van het desbetreffende bevoegde directoraat valt, en de besluitvormingsfase, die onder de verantwoordelijkheid van de Raad valt.

3. De procedure voor de uitoefening van de sanctiebevoegdheid wordt geregeld door de bepalingen van deze wet en van de in lid 1 genoemde wetten en, voor aspecten waarop voormelde bepalingen niet zien, door [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (wet 30/1992 inzake de wettelijke regeling voor de overheidsdiensten en de algemene administratieve procedure) van 26 november 1992 (BOE nr. 285 van 27 november 1992)] en de uitvoeringsbepalingen daarvan. De sanctieprocedure op het gebied van bescherming van de mededinging wordt concreet geregeld door de specifieke bepalingen van wet 15/2007 van 3 juli 2007.

4. Met de beslissing in deze procedure wordt de administratieve procedure afgesloten, en tegen deze beslissing kan beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.”

Koninklijk besluit 657/2013

- 21 Artikel 4 van het organieke statuut van de nationale commissie voor markten en mededinging, welk statuut is goedgekeurd door Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (koninklijk besluit 657/2013 tot goedkeuring van het organieke statuut van de nationale commissie voor markten en mededinging) van 30 augustus 2013 (BOE nr. 209 van 31 augustus 2013, blz. 63623; hierna: „organiek statuut van de CNMC”), met als opschrift „Coördinatie en institutionele samenwerking”, bepaalt:

„Wanneer dit uit de wetgeving van de Europese Unie of het nationale recht blijkt, wordt de [CNMC] beschouwd als:

- a) de nationale mededingingsautoriteit.

[...]”

- 22 Artikel 15, lid 2, van voormeld statuut bepaalt:

„De voorzitter van de [CNMC], die tevens voorzitter is van de plenaire vergadering van de Raad en van de mededingingskamer, oefent overeenkomstig artikel 19 van de [wet tot instelling van de CNMC] functies uit op het gebied van leidinggeven aan en vertegenwoordiging van de CNMC. Bij de uitoefening van zijn taken is hij de bevoegde instantie om:

[...]

- b) aan de plenaire vergadering van de [CNMC] de benoeming en de beëindiging van dienst van de secretaris van de Raad, de onderzoeksdirecteuren en ander leidinggevend personeel van de [CNMC] voor te stellen.

[...]”

Wet op de bestuursrechtspraak

- 23 Artikel 75, leden 1 en 2, van Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa (wet 29/1998 op de bestuursrechtspraak) van 13 juli 1998 (BOE nr. 167 van 14 juli 1998) bepaalt:

„1. De verweerders kunnen zich uit de procedure terugtrekken door te voldoen aan de vereisten van lid 2 van het voorgaande artikel.

2. Na de terugtrekking wijst de rechter of het gerecht zonder verdere formaliteiten een arrest overeenkomstig de vorderingen van de verzoeker, tenzij dit zou leiden tot een kennelijke schending van de rechtsorde, in welk geval de rechter de partijen in kennis stelt van de gronden die de inwilliging van de vorderingen in de weg kunnen staan en hen binnen een gewone termijn van tien dagen hoort, waarna hij een arrest wijst dat hij in overeenstemming acht met de wet.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 24 Bij arrest van 11 december 2014, Commissie/Spanje (C-576/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2430), heeft het Hof in een zaak met betrekking tot de toen in Spanje geldende regeling voor het beheer van arbeiders voor laad- en losdiensten van goederen in de havensector geoordeeld dat het Koninkrijk Spanje niet had voldaan aan de krachtens artikel 49 VWEU op hem rustende verplichtingen door ondernemingen uit andere lidstaten die in Spaanse havens van algemeen belang laad- en losdiensten

wilden verlenen, te verplichten om zich te laten registreren bij een *Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios* (naamloze vennootschap die zich bezighoudt met het beheer van havenarbeiders; hierna: „SAGEP”) en in voorkomend geval in het kapitaal daarvan deel te nemen, en om daarnaast bij voorrang door die vennootschap ter beschikking gestelde arbeiders in dienst te nemen, van wie een bepaald minimumaantal in vast dienstverband.

- 25 Ter uitvoering van het arrest van 11 december 2014, Commissie/Spanje (C-576/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2430), heeft het Koninkrijk Spanje het volgende wetsbesluit aangenomen: 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) (koninklijk wetsbesluit 8/2017 tot wijziging van de regeling voor arbeiders die in de haven diensten op het gebied van het laden en lossen van goederen verrichten, ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 december 2014 in zaak C-576/13 (niet-nakomingsprocedure 2009/4052)], van 12 mei 2017 (BOE nr. 114 van 13 mei 2017). Dit wetsbesluit voorziet in het vrijelijk werven van havenarbeiders voor het laden en lossen van goederen en bepaalt in wezen dat ondernemingen die dergelijke diensten aanbieden (hierna: „stuwadoorsbedrijven”) niet in het kapitaal van een SAGEP hoeven deel te nemen.
- 26 Bij koninklijk wetsbesluit 8/2017 is echter een overgangperiode van drie jaar ingevoerd, die afliep op 14 mei 2020 en waarin de stuwadoorsbedrijven verplicht waren om arbeiders van een SAGEP in te zetten voor een bepaald percentage van hun activiteiten, ongeacht of zij al dan niet aandeelhouder van die SAGEP waren. Daarbij werd gepreciseerd dat de SAGEP's na afloop van deze overgangperiode de keuze zouden hebben om hun activiteiten te beëindigen dan wel voort te zetten in een stelsel van vrije mededinging, in voorkomend geval met de havenarbeidsbureaus en de andere uitzendbureaus.
- 27 Op 6 juli 2017 heeft Anesco, een vereniging van ondernemingen in de havensector, met verschillende vakbonden (CETM, UGT, Comisiones Obreras, Confederación Intersindical Gallega, Langile Abertzaleen Batzordeak en Eusko Langileen Alkartasuna) een collectieve overeenkomst gesloten met het doel „de sociale vrede te bewaren” en ervoor te zorgen dat alle door de SAGEP's vóór 30 september 2017 geworven havenarbeiders hun baan behouden. Bij deze collectieve overeenkomst hebben Anesco en deze vakbonden de vierde nationale raamovereenkomst gewijzigd door de invoering van een zevende aanvullende bepaling, volgens welke stuwadoorsbedrijven die een SAGEP verlaten, het aan die SAGEP verbonden havenstuwadoorspersoneel onder dezelfde arbeidsvoorwaarden overnemen, tot het bedrag van hun deelneming in het kapitaal van de betrokken SAGEP.
- 28 Op 3 november 2017 heeft het directoraat voor de mededinging inbreukprocedure S/DC/0619/17, Acuerdo Marco de la Estiba (raamovereenkomst inzake stuwadoorswerk), ingeleid tegen Anesco en de genoemde vakbonden. Een van de gronden om deze procedure in te leiden, was het feit dat de enige onderneming die tijdens de overgangperiode had verzocht om een SAGEP te verlaten, het voorwerp was geweest van een reeks handelingen die haar activiteiten en concurrentievermogen ernstig hadden aangetast en die als een boycot konden worden beschouwd.
- 29 Op 12 november 2018 heeft het directoraat voor de mededinging bij de mededingingskamer van de Raad van de CNMC een ontwerpbesluit ingediend waarin het tot de slotsom kwam dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomst tussen Anesco en de vakbonden een door artikel 1 van de wet inzake de bescherming van de mededinging en artikel 101 VWEU verboden gedraging vormde, aangezien de door die overeenkomst opgelegde aanvullende verplichtingen verder gingen dan het specifieke terrein van collectieve onderhandelingen en daardoor de uitoefening van het recht op terugtrekking en dus de voorwaarden voor vrije mededinging beperkten.
- 30 Op 29 maart 2019 heeft het Koninkrijk Spanje het navolgende wetsbesluit aangenomen: 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 (koninklijk wetsbesluit 9/2019 tot wijziging van wet 14/1994 van 1 juni 1994 betreffende uitzendbureaus, teneinde deze wet aan te passen aan de activiteit van havenstuwadoors en ter voltooiing van de wettelijke aanpassing van de regeling voor arbeiders die in de haven diensten op het gebied van het laden en lossen van goederen verrichten), van 29 maart 2019 (BOE nr. 77 van 30 maart 2019, blz. 32836). Met dit wetsbesluit was het mogelijk om stuwadoorsbedrijven die zouden besluiten om de SAGEP's te verlaten of om hun activiteiten te beëindigen, tijdens de overgangperiode door middel van overeenkomsten of collectieve overeenkomsten de verplichting op te leggen het aan de SAGEP's verbonden personeel over te nemen.

- 31 De CNMC wijst erop dat het aannemen van dit besluit, dat de status van wet heeft, ertoe heeft geleid dat de termijn voor de uitoefening van het recht op terugtrekking is verlengd tot de gehele in koninklijk wetsbesluit 8/2017 voorziene overgangperiode, dat wil zeggen tot en met 14 mei 2020.
- 32 De CNMC vraagt zich dan ook af of de collectieve overeenkomsten tot wijziging van de vierde nationale raamovereenkomst en koninklijk wetsbesluit 9/2019 verenigbaar zijn met artikel 101 VWEU, hetgeen het volgens haar rechtvaardigt om zich krachtens artikel 267 VWEU tot het Hof te wenden.
- 33 In dat verband is de CNMC van mening dat zij een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is op grond dat zij in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof een wettelijke grondslag en een permanent karakter alsook verplichte rechtsmacht heeft, uitspraak doet volgens een procedure op tegenspraak, een onafhankelijk orgaan vormt en haar taken vervult met volledige inachtneming van de objectiviteit en onpartijdigheid ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding.
- 34 In die omstandigheden heeft de CNMC de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 101 VWEU aldus worden uitgelegd dat overeenkomsten tussen ondernemingen en vertegenwoordigers van de werknemers verboden zijn – ook al worden ze aangeduid als collectieve overeenkomsten – wanneer daarin wordt bepaald dat ondernemingen die [een] SAGEP verlaten, aan deze vennootschap verbonden werknemers moeten overnemen en hoe die overname moet plaatsvinden?
- 2) Als het antwoord op de vorige vraag bevestigend luidt, moet artikel 101 VWEU dan aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen bepalingen van nationaal recht zoals vervat in [koninklijk wetsbesluit 9/2019], voor zover die de grondslag vormen voor collectieve overeenkomsten die een bepaalde wijze van overname van werknemers opleggen die verder gaat dan arbeidsaangelegenheden en tot een harmonisatie van handelsvoorwaarden leidt?
- 3) Indien wordt geoordeeld dat de voormelde wettelijke bepalingen in strijd zijn met het Unierecht, moet de rechtspraak van het Hof over de voorrang van het Unierecht en de gevolgen daarvan, zoals die onder meer is vervat in de arresten [van 15 december 1976, Simmenthal (35/76, EU:C:1976:180), en 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256)], dan aldus worden uitgelegd dat een publiekrechtelijke instelling als de [CNMC] de bepalingen van het nationale recht die in strijd zijn met artikel 101 VWEU verplicht buiten toepassing moet laten?
- 4) Als het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, moeten artikel 101 VWEU en verordening [nr. 1/2003] alsook de verplichting om de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen dan aldus worden uitgelegd dat een bestuursorgaan zoals de [CNMC] geldboeten en dwangsommen moet opleggen aan marktdeelnemers die gedragingen vertonen zoals beschreven?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 35 Terwijl de CNMC in de verwijzingsbeslissing uiteenzet waarom zij haars inziens een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is en Asoport in haar opmerkingen aangeeft dat zij het eens is met deze beoordeling, hebben de andere partijen in het hoofdgeding, de Spaanse regering en de Commissie daarover twijfels. Zij voeren in het bijzonder aan dat procedures bij de CNMC, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet dienen uit te monden in een beslissing die de kenmerken van een rechterlijke uitspraak vertoont, zodat dit orgaan niet kan worden geacht de hoedanigheid van „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU te hebben.
- 36 Volgens vaste rechtspraak houdt het Hof, om te beoordelen of het verwijzende orgaan een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is – hetgeen uitsluitend door het Unierecht wordt bepaald –, rekening met een samenstel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter ervan, zijn verplichte rechtsmacht, het feit dat het uitspraak doet na een procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regelen des rechts en de onafhankelijkheid van het orgaan. Bovendien is de nationale rechter slechts bevoegd tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken van een rechterlijke uitspraak vertoont (arrest van 31 mei 2005, Syfait e.a., C-53/03, EU:C:2005:333, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Wat ten slotte het begrip „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU betreft, heeft het Hof herhaaldelijk in herinnering gebracht dat dit begrip per definitie slechts betrekking kan hebben op een autoriteit die de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen (arresten van 30 maart 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, punt 15, en 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punt 49).
- 38 Wat in de eerste plaats de hoedanigheid van „derde” van de CNMC betreft, volgt uit artikel 17, lid 1, en artikel 19, lid 1, onder f) tot en met h), van de wet tot instelling van de CNMC dat de voorzitter van de CNMC de Raad van de CNMC voorzigt, welke Raad namens de CNMC besluiten neemt, en dat de voorzitter in die hoedanigheid leidinggeeft aan het personeel van de CNMC en alle eenheden van de CNMC leidt, coördineert, evalueert en controleert, daaronder begrepen het directoraat voor de mededinging, dat het ontwerpbesluit dat aan het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ten grondslag ligt, heeft opgesteld. Bovendien volgt uit artikel 20, eerste alinea, punt 13, van de wet tot instelling van de CNMC en uit artikel 15, lid 2, onder b), van het organieke statuut van de CNMC dat het aan de voorzitter van de CNMC staat om aan de Raad van de CNMC een voorstel te doen over de benoeming en het ontslag van leidinggevend personeel, waaronder dat van het directoraat voor de mededinging.
- 39 Zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 33 van het arrest van 31 mei 2005, Syfait e.a. (C-53/03, EU:C:2005:333), over het Epitropi Antagonismou (mededingingscommissie, Griekenland), dat een functionele band had met zijn secretariaat – het instructieorgaan op voorstel waarvan het zijn beslissingen nam –, heeft in casu de Raad van de CNMC dus een organieke en functionele band met het directoraat voor de mededinging van de CNMC, waarvan de ontwerpbesluiten uitgaan waarover hij uitspraak moet doen.
- 40 Anders dan de CNMC betoogt, kan zij dus niet worden geacht de hoedanigheid van „derde” te hebben ten opzichte van de autoriteit die het voor beroep vatbare besluit neemt, en kan zij dus niet worden aangemerkt als een „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.
- 41 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de beslissingen die de CNMC moet nemen in zaken als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, lijken op beslissingen van administratieve aard waarbij is uitgesloten dat zij in de uitoefening van een rechtsprekende functie worden genomen (zie naar analogie beschikking van 14 november 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punt 17).

- 42 In die zin moet worden opgemerkt dat de CNMC, zoals blijkt uit artikel 4 van het organieke statuut van de CNMC, overeenkomstig artikel 1, lid 2, van de wet tot instelling van de CNMC, de mededingingsautoriteit is die ten behoeve van consumenten en gebruikers in Spanje de goede werking, de transparantie en het bestaan van daadwerkelijke mededinging op alle markten en in alle productiesectoren dient te waarborgen, te beschermen en te bevorderen.
- 43 De procedure in het hoofdgeding is een sanctieprocedure die overeenkomstig artikel 49, lid 1, van de wet inzake de bescherming van de mededinging ambtshalve door het directoraat voor de mededinging van de CNMC tegen Anesco en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vakorganisaties is ingesteld, hetgeen wordt bevestigd door het feit dat Asoport belanghebbende is in het kader van de door de CNMC gevoerde procedure.
- 44 Het feit dat de CNMC ambtshalve optreedt als een gespecialiseerd bestuursorgaan dat de sanctiebevoegdheid uitoefent op de onder zijn bevoegdheid vallende aangelegenheden, vormt een aanwijzing dat de beslissing die de CNMC moet nemen in de procedure die tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid, van administratieve aard is en geen rechterlijke beslissing (zie naar analogie beschikking van 14 november 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punt 18).
- 45 Hetzelfde geldt voor het feit dat de CNMC nauw samen dient te werken met de Commissie en dat haar krachtens artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 haar bevoegdheid kan worden ontnomen ten gunste van de Commissie, al is dit alleen zo in gevallen waarin de regels van het Unierecht van toepassing zijn en de Commissie beter in staat is de zaak in behandeling te nemen (zie naar analogie arrest van 31 mei 2005, Syfait e.a., C-53/03, EU:C:2005:333, punten 34 en 35).
- 46 Bovendien verplicht artikel 36, lid 1, van de wet inzake de bescherming van de mededinging de CNMC om de beslissing waarbij de procedure tot oplegging van een sanctie voor een mededingingsverstorende gedraging wordt afgesloten, binnen een termijn van ten hoogste 18 maanden te nemen en ter kennis te brengen, en preciseert artikel 38, lid 1, van deze wet dat het verstrijken van deze termijn leidt tot verval van de procedure, ongeacht de wil van de belanghebbenden in de procedure en in het bijzonder van de eventuele klagers.
- 47 Tevens moet worden benadrukt dat de CNMC, wanneer bij de bestuursrechter beroep is ingesteld tegen een beslissing van de CNMC, zich overeenkomstig artikel 75 van de wet op de bestuursrechtspraak kan terugtrekken, dat wil zeggen haar eigen beslissing kan intrekken voor zover de partij die bij de bevoegde rechter beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van de CNMC, akkoord gaat.
- 48 Uit het voorgaande volgt dat de sanctieprocedure bij de CNMC geen deel uitmaakt van het nationale rechtsplegingssysteem en niet onder de uitoefening van rechterlijke functies valt. De beslissing van de CNMC die een einde maakt aan de procedure is een administratieve beslissing die weliswaar onherroepelijk en direct afdwingbaar is, maar niet de kenmerken van een rechterlijke uitspraak – met name gezag van gewijsde – vertoont (zie in die zin arrest van 16 februari 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Het administratieve karakter van de procedure in het hoofdgeding wordt tevens bevestigd door artikel 29, lid 4, van de wet tot instelling van de CNMC, dat bepaalt dat met de beslissing van de Raad van de CNMC een einde komt aan de procedure, die uitdrukkelijk als „administratief” is aangemerkt. Bovendien kan krachtens artikel 48, lid 1, van de wet inzake de bescherming van de mededinging tegen een dergelijke beslissing beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld, waarin de CNMC, zoals met name de Spaanse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft gepreciseerd, optreedt als verwerende partij in de gerechtelijke procedure in eerste aanleg bij de Audiencia Nacional

(nationaal hof, Spanje) of als verzoekende of verwerende partij in het geval van een hogere voorziening tegen het arrest van de Audiencia Nacional bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje).

- 50 Aan de voorgaande overwegingen kan niet worden afgedaan door het arrest van 16 juli 1992, *Asociación Española de Banca Privada e.a.* (C-67/91, EU:C:1992:330), waarin het Hof impliciet de ontvankelijkheid heeft erkend van een door de Tribunal de Defensa de la Competencia (mededingingsrechter, Spanje) ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing. In dit verband moet worden opgemerkt dat dit arrest werd uitgesproken in het kader van de vroegere Spaanse wet inzake de bescherming van de mededinging, op grond waarvan deze Tribunal verschilde van het bij die wet ingestelde instructieorgaan voor mededingingszaken, namelijk de Dirección General de Defensa de la Competencia (directoraat-generaal voor de bescherming van de mededinging, Spanje). In casu vervult de CNMC echter, zoals blijkt uit artikel 29, lid 1, van de wet tot instelling van de CNMC, zowel de taken die voorheen aan de Tribunal de Defensa de la Competencia waren toegewezen als die welke voorheen aan het directoraat-generaal voor de bescherming van de mededinging waren opgedragen.
- 51 Gelet op een en ander dient te worden vastgesteld dat het door de CNMC ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

Kosten

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

Het Hof (Negende kamer) verklaart voor recht:

Het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nationale commissie voor markten en mededinging, Spanje) bij beslissing van 12 juni 2019 heeft ingediend, is niet-ontvankelijk.

ondertekeningen