



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. december 2013*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2008/98/EF — håndtering af affald — artikel 16, stk. 3 — nærhedsprincippet — forordning (EF) nr. 1013/2006 — overførsel af affald — blandet kommunalt affald — industri- og bygningsaffald — offentligt udbud angående tildeling af tjenesteydelseskoncession til indsamling og transport af affald, som produceres i en kommune — pligt for den virksomhed, der tildeles kontrakten, til at transportere det indsamlede affald til behandlingsanlæg, som er udpeget af den koncessionsgivende myndighed — nærmeste egnede behandlingsanlæg«

I sag C-292/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tartu ringkonnakohus (Estland) ved afgørelse af 5. juni 2012, indgået til Domstolen den 11. juni 2012, i sagen:

Ragn-Sells AS

mod

Sillamäe Linnavalitsus,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby (refererende dommer) og C. Vajda,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. april 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Ragn-Sells AS ved vandeadvokaat E. Tamm
- den estiske regering ved M. Linntam, som befuldmægtiget
- den græske regering ved F. Dedousi, som befuldmægtiget
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

* Processprog: estisk.

- den polske regering ved B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved A. Antoniadis, A. Alcover San Pedro og D. Düsterhaus, som befuldmægtigede, bistået af vandeadvokaat C. Ginter,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 35 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF samt konkurrencereglerne i EUF-traktaten og artikel 16, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312, s. 3).
- 2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Ragn-Sells AS (herefter »Ragn-Sells«) og Sillamäe Linnavalitsus (Sillamäe kommune) vedrørende visse betingelser, som Sillamäe kommune har fastsat i udbudsmaterialet i forbindelse med et offentligt udbud angående en koncession til indsamling og transport af affald på dens område.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2008/98

- 3 I henhold til sin artikel 41 ophævede og erstattede direktiv 2008/98 med virkning fra den 12. december 2010 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT L 114, s. 9), og henvisninger til det andet direktiv skal betragtes som henvisninger til det første direktiv.
- 4 6., 8., 31. og 32. betragtning til direktiv 2008/98 har følgende ordlyd:

»(6) Det primære mål for enhver affaldspolitik bør være at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for menneskers sundhed og miljøet. Affaldspolitik bør ligeledes sigte mod at reducere brugen af ressourcer og fremme den praktiske anvendelse af affaldshierarkiet.

[...]

(8) [...] man [bør] fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelse af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer. [...]

[...]

- (31) Affaldshierarkiet fastlægger generelt en prioritetsrækkefølge for, hvad der udgør den miljømæssigt bedste overordnede valgmulighed inden for affaldslovgivning og -politik, selv om det kan være nødvendigt at lade særlige affaldsstrømme afvige fra hierarkiet, når det er begrundet af hensyn til bl.a. teknisk anvendelighed, økonomisk levedygtighed og miljøbeskyttelse.
- (32) For at Fællesskabet som helhed kan blive i stand til selv at bortskaffe sit affald og nyttiggøre blandet kommunalt affald indsamlet fra private husholdninger, og for at de enkelte medlemsstater skal kunne nærme sig dette mål, skal der oprettes et samarbejdsnet af affaldsbortskaffelsesanlæg og anlæg til nyttiggørelse af blandet kommunalt affald indsamlet fra private husholdninger under hensyntagen til de geografiske forhold eller behovet for særlige anlæg til bestemte typer affald.«
- 5 I henhold til direktivets artikel 1 »[fastsætter det] foranstaltninger, der skal beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelse og forbedre effektiviteten af anvendelsen af ressourcer«.
- 6 I direktivets artikel 3 gives der med henblik herpå bl.a. følgende definitioner:
- »9) »affaldshåndtering«: indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald, [...]
- 10) »indsamling«: afhentning af affald, herunder indledende sortering og indledende oplagring af affald med henblik på transport til et affaldsbehandlingsanlæg
- 11) »særskilt indsamling«: indsamling, hvor en affaldsstrøm holdes adskilt alt efter affaldets type og art for at lette en specifik behandling
- [...]
- 14) »behandling«: nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer, der omfatter forberedelse forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse
- 15) »nyttiggørelse«: enhver operation, hvis hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. [...]
- [...]
- 17) »genanvendelse«: enhver nyttiggørelsesoperation, hvor affaldsmaterialer omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, hvad enten de bruges til det oprindelige formål eller til andre formål. Heri indgår omforarbejdning af organisk materiale, men ikke energiudnyttelse og omforarbejdning til materialer, der skal anvendes til brændsel eller til opfyldningsoperationer
- [...]
- 19) »bortskaffelse«: enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse. [...]
- 20) »bedste tilgængelige teknik«: bedste tilgængelige teknik som defineret i artikel 2, nr. 11), i [Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26)].«

7 Med henblik på en definition af sidstnævnte begreb skal man i henhold til artikel 22, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24, s. 8), henholde sig til dette sidstnævnte direktiv, som har ophævet og erstattet direktiv 96/61. Denne definition findes i artikel 2, nr. 12), i direktiv 2008/1 med følgende ordlyd:

»den bedste tilgængelige teknik«: det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks principielle praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, generelt begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed [...]«.

8 Artikel 4 i direktiv 2008/98 med overskriften »Affaldshierarki« bestemmer følgende i stk. 1:

»Følgende affaldshierarki skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering:

- a) forebyggelse
- b) forberedelse med henblik på genbrug
- c) genanvendelse
- d) anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og
- e) bortskaffelse.«

9 Direktivets kapitel II indeholder artikel 8-14 og har overskriften »Generelle krav«. Artikel 10 om nyttiggørelse har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affald underkastes nyttiggørelsesoperationer i overensstemmelse med artikel 4 og 13.

2. Hvor det er nødvendigt for at overholde bestemmelserne i stk. 1 og lette eller forbedre nyttiggørelsen, indsamles affald særskilt, hvis det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk muligt, og blandes ikke med andet affald eller andet materiale med andre egenskaber.«

10 Direktivets artikel 13 med overskriften »Beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet« bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades, og navnlig:

- a) uden at der opstår risiko for hverken vand, luft, jord, planter eller dyr
- b) uden at der forvoldes støj- og lugtgener, og
- c) uden at landskaber eller områder af særlig interesse påføres skade.«

11 Artikel 15-22 i direktiv 2008/98 udgør dets kapitel III og vedrører affaldshåndtering. Artikel 15, stk. 4, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de anlæg og virksomheder, der som erhvervs-mæssig aktivitet indsamler eller transporterer affald på deres område, leverer det indsamlede og transporterede affald til egnede behandlingsanlæg, der opfylder bestemmelserne i artikel 13.«

12 Direktivets artikel 16 med overskriften »Principper om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer, hvis det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt i samarbejde med andre medlemsstater, passende foranstaltninger til at oprette et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesanlæg og anlæg til nyttiggørelse af blandet kommunalt affald, indsamlet fra private husholdninger, herunder i tilfælde, hvor denne indsamling også omfatter sådant affald fra andre producenter, idet der tages hensyn til den bedste tilgængelige teknik.

[...] Medlemsstaterne kan også begrænse udgående overførsler af affald af miljøhensyn, jf. [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT L 190, s. 1)].

2. Dette net udformes på en sådan måde, at Fællesskabet som helhed får tilstrækkelig egenkapacitet til at bortskaffe sit affald og nyttiggøre det affald, der er omhandlet i stk. 1, og medlemsstaterne hver især kan nærme sig dette mål, under hensyntagen til de geografiske forhold eller behovet for særlige anlæg til bestemte typer affald.

3. Nettet skal muliggøre bortskaffelse af affald eller nyttiggørelse af affald, som omhandlet i stk. 1, på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.

4. Principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet betyder ikke, at hver enkelt medlemsstat skal være i besiddelse af hele spektret af endelige nyttiggørelsesanlæg inden for sit område.«

13 Artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/98 bestemmer:

»Medlemsstaterne kræver, at alle anlæg eller virksomheder, som påtænker at udføre affaldsbehandling, indhenter tilladelse fra den kompetente myndighed.«

14 Direktivets artikel 26 er affattet således:

»Når følgende ikke er omfattet af krav om tilladelse, sikrer medlemsstaterne, at den kompetente myndighed fører et register over:

a) anlæg og virksomheder, der som erhvervmæssig aktivitet indsamler eller transporterer affald

[...]«

Forordning nr. 1013/2006

15 I henhold til artikel 61 i forordning nr. 1013/2006 ophævede og erstattede denne forordning Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1), og henvisningerne i sidstnævnte forordning skal betragtes som henvisninger til forordning nr. 1013/2006. Forordning nr. 1013/2006 blev vedtaget med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF, hvortil artikel 192 TEUF nu svarer. Forordning nr. 259/93 blev vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF).

16 Forordning nr. 1013/2006 indeholder følgende betragtninger:

»(1) Denne forordnings vigtigste og overordnede målsætning og komponent er miljøbeskyttelse, og dens eventuelle indvirkning på den internationale handel er helt utilsigtet.

[...]

- (14) Hvad angår overførsel af affald bestemt til bortskaffelse og af affald bestemt til nyttiggørelse, der ikke er opført i bilag III, III A eller III B, bør der sikres optimal overvågning og kontrol ved at kræve forudgående skriftligt samtykke til sådanne overførsler. En sådan fremgangsmåde bør forudsætte forudgående anmeldelse, hvorved de kompetente myndigheder bliver behørigt informeret, således at de kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til at beskytte folkesundheden og miljøet. Disse myndigheder bør ligeledes kunne gøre begrundede indsigelser mod en sådan overførsel.
- (15) Hvad angår overførsel af affald opført i bilag III, III A eller III B bestemt til nyttiggørelse, bør der sikres et minimumsniveau af overvågning og kontrol ved at kræve, at sådanne overførsler ledsages af bestemte oplysninger.

[...]

- (20) I tilfælde af overførsel af affald til bortskaffelse bør medlemsstaterne tage hensyn til principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan i overensstemmelse med direktiv [2006/12] ved i overensstemmelse med [EF-traktaten] at træffe foranstaltninger med henblik på helt eller delvis at nedlægge forbud mod sådan overførsel eller systematisk at gøre indsigelse herimod. Der bør ligeledes tages hensyn til kravet i direktiv [2006/12], ifølge hvilket medlemsstaterne skal oprette et integreret og hensigtsmæssigt netværk af affaldsbortskaffelsesanlæg, for at Fællesskabet som helhed kan blive selvforsynende inden for affaldsbortskaffelse, og for at medlemsstaterne kan forfølge dette mål enkeltvis under hensyntagen til geografiske omstændigheder eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald. [...]
- (21) I tilfælde af overførsel af affald til nyttiggørelse bør medlemsstaterne kunne sikre, at affaldsbehandlingsanlæg, der er omfattet af direktiv [96/61], anvender den bedste tilgængelige teknik som defineret i direktivet i overensstemmelse med anlæggets tilladelse. Medlemsstaterne bør ligeledes kunne sikre, at affaldet behandles under overholdelse af retligt bindende miljøbeskyttelsesstandarder i forbindelse med nyttiggørelse som fastlagt i fællesskabslovgivningen, og at affaldet, under hensyntagen til artikel 7, stk. 4, i direktiv [2006/12], behandles i overensstemmelse med de affaldshåndteringsplaner, der er udarbejdet i medfør af sidstnævnte direktiv med det formål at sikre gennemførelse af retligt bindende nyttiggørelses- og genanvendelseskrav som fastlagt i fællesskabslovgivningen.

[...]«

17 Artikel 1 i forordning nr. 1013/2006 har følgende ordlyd:

»1. Ved denne forordning indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, der afhænger af overførselens oprindelse, bestemmelsessted og rute, affaldstypen og den behandling, affaldet skal gennemgå ved bestemmelsesstedet.

2. Denne forordning gælder for overførsel af affald:

a) mellem medlemsstater inden for Fællesskabet eller med transit gennem tredjelande

[...]«

18 Hvad angår definitionen af begreberne »bortskaffelse« og »nyttiggørelse« henviser forordningens artikel 2, nr. 4) og 6), til definitionerne i direktiv 2006/12, der nu svarer til direktiv 2008/98. Artikel 2, nr. 34), definerer begrebet »overførsel« som transport af affald bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse, som er planlagt eller finder sted bl.a. mellem to lande.

19 Forordningens afsnit II om overførsler inden for Unionen indeholder artikel 3-32. Artikel 3 bestemmer:

»1. Overførsler af følgende affald er underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke som fastlagt i bestemmelserne i dette afsnit:

a) Hvis overførslen er bestemt til bortskaffelse:

alt affald

b) Hvis overførslen er bestemt til nyttiggørelse:

i) affald anført i bilag IV, der bl.a. omfatter affald anført i bilag II og VIII til Baselkonventionen [af 22. marts 1989 om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelsen heraf, som blev godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1. februar 1993 (EFT L 39, s. 1)]

ii) affald anført i bilag IV A

iii) affald, der ikke henhører under en enkelt indgang i bilag III, III B, IV eller IV A

iv) blandet affald, der ikke henhører under en enkelt indgang i bilag III, III B, IV eller IV A, medmindre det er anført i bilag III A.

2. Overførsel af følgende affald bestemt til nyttiggørelse er underlagt de generelle oplysningskrav i artikel 18, hvis mængden af det overførte affald er over 20 kg:

a) affald anført i bilag III eller III B

b) blandet affald, der ikke henhører under en enkelt indgang i bilag III, bestående af to eller flere affaldstyper, der er anført i bilag III, forudsat at dette blandede affalds sammensætning ikke vil indvirke negativt på en miljømæssigt forsvarlig nyttiggørelse, og forudsat, at sådant blandet affald er anført i bilag III A i overensstemmelse med artikel 58.

[...]

5. Overførsel af blandet kommunalt affald [...] indsamlet fra private husholdninger, herunder i tilfælde, hvor denne indsamling også omfatter sådant affald fra andre producenter, til nyttiggørelses- og bortskaffelsesanstalt er i overensstemmelse med denne forordning underlagt samme bestemmelser som overførsel af affald bestemt til bortskaffelse.«

20 De bilag til forordning nr. 1013/2006, som er nævnt i dens artikel 3, vedrører hovedsageligt følgende affald:

— Bilag III, der også benævnes »grøn« liste, opregner ikke-farligt affald til nyttiggørelse.

— Bilag III A indeholder en liste over blandinger af to eller flere af de affaldstyper i bilag III, som ikke er klassificeres under en enkelt indgang.

- Bilag III B vedrører yderligere affald på den grønne liste, der afventer medtagelse i de relevante bilag til den ovenfor nævnte Baselkonvention af 22. marts 1989 eller beslutning K(2001) 107 endelig truffet af Rådet for Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) om revision af beslutning K(92) 39 endelig om kontrol med grænseoverskridende overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse.
- Bilag IV, der også benævnes »orange« liste, opregner farligt affald til nyttiggørelse.
- Bilag IV A opregner affald, der er opført i bilag III, men ikke desto mindre omfattet af proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke.

21 Forordningens artikel 11, 12 og 18 har følgende ordlyd:

»*Artikel 11*

Indsigelser mod overførsler af affald bestemt til bortskaffelse

1. Når der foretages en anmeldelse af en planlagt overførsel af affald bestemt til bortskaffelse, kan de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder [...] gøre begrundet indsigelse baseret på en eller flere af følgende grunde og i overensstemmelse med traktaten:

- a) Den planlagte overførsel eller bortskaffelse vil ikke være i overensstemmelse med de foranstaltninger til helt eller delvist forbud eller systematisk indsigelse mod overførsel af affald til bortskaffelse, der er truffet med henblik på at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan, jf. direktiv [2006/12].

[...]

Artikel 12

Indsigelser mod overførsler af affald bestemt til nyttiggørelse

1. Når der foretages en anmeldelse af en planlagt overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, kan de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder [...] gøre begrundet indsigelse baseret på en eller flere af følgende grunde og i overensstemmelse med traktaten:

[...]

Artikel 18

Affald, der skal ledsages af bestemte oplysninger

1. Affald som omhandlet i artikel 3, stk. 2 og 4, der skal overføres, er omfattet af følgende proceduremæssige krav:

- a) For at fremme sporingen af overførsler af sådant affald skal den person under afsendelseslandets jurisdiktion, der står for overførslen, sikre sig, at affaldet ledsages af den formular, der er indeholdt i bilag VII.
- b) Den i bilag VII indeholdte formular underskrives af den person, der står for overførslen, inden overførslen finder sted, og underskrives af nyttiggørelsesanlægget eller laboratoriet og modtageren, når de modtager det pågældende affald.

2. Den kontrakt, der er nævnt i bilag VII, mellem den person, der står for overførslen, og modtageren med henblik på nyttiggørelse af affaldet skal være gældende, når overførslen påbegyndes, og skal omfatte en forpligtelse for den person, der står for overførslen af affaldet, eller – hvis den pågældende ikke er i stand til at fuldføre overførslen eller nyttiggørelsen (f.eks. på grund af insolvens) – for modtageren til, hvis overførslen af affald ikke kan udføres som planlagt eller er udført som en ulovlig overførsel:

- a) at tage affaldet tilbage eller sikre, at det nyttiggøres på en alternativ måde, og
- b) om nødvendigt at sørge for opbevaring af affaldet i mellemtiden.

Den person, der står for overførslen, eller modtageren skal på anmodning af den berørte kompetente myndighed fremvise en kopi af kontrakten.

3. Medlemsstaterne kan i medfør af national lovgivning kræve oplysninger som omhandlet i stk. 1 om overførsler omfattet af denne artikel med henblik på inspektion, håndhævelse, planlægning eller statistik.

[...]«

Estisk ret

22 I henhold til § 22¹ i Jäätmeseadus (affaldsloven, herefter »JäätS«) skal der tages udgangspunkt i det affaldshierarki, som er gengivet med samme ordlyd som i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2008/98, bl.a. ved udformningen og anvendelsen affaldshåndteringsforanstaltninger, samtidig med at der kan gøres undtagelser fra affaldshierarkiet, såfremt der herved under hensyntagen til genstandens livscyklus samlet opstår et miljømæssigt bedre resultat.

23 Affaldslovens § 32 med overskriften »Princippet om nærhed i forbindelse med affaldshåndtering« har følgende ordlyd:

»Bortskaffelse af affald og nyttiggørelse af blandet kommunalt affald skal ske så nært som muligt ved det sted, hvor affaldet produceres, og i teknologisk egnede affaldsbehandlingsanlæg, hvor der er sikkerhed for, at der ikke er fare for mennesker eller miljø.«

24 Lovens § 66 bestemmer:

»(1) Organiseret affaldstransport er indsamling og transport af kommunalt affald fra et bestemt område til et bestemt affaldsbehandlingsanlæg, som foretages af en virksomhed, der er udpeget af den kompetente kommunale forvaltningstjeneste.

[...]

(2) Den kompetente kommunale forvaltningstjeneste organiserer inden for sit kompetenceområde indsamling og transport af blandet kommunalt affald, især fra husholdninger, af sorteringsrester, og af de forskellige kategorier af affald, der opstår ved særskilte indsamlinger af affald på produktionsstedet. Organiseret affaldstransport kan også omfatte andre arter af kommunalt affald eller andre former for affald, hvis dette er nødvendigt til opfyldelse af betingelserne i denne lov eller på grund af en væsentlig almen interesse.«

25 JäätS' § 67 bestemmer:

»(1) Med henblik på at udvælge en transportør til den organiserede affaldstransport tildeler den kommunale myndighed selvstændigt eller i samarbejde med andre myndigheder en koncession i henhold til loven om offentlige udbud [(riigihangete seadus)].

[...]

(3) [...] I udbudsmaterialet vedrørende den organiserede affaldstransport skal bl.a. følgende betingelser være defineret:

1) Det geografiske område, der er omfattet af transporten.

2) De affalds kategorier, der skal bortkøres.

[...]

4) Affaldsbehandlingsanlægget.

[...]

8) Antallet af huse, boligblokke samt antallet af boliger i boligblokkene i det geografiske område, der er omfattet af transporten.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

26 Sillamäe er en kystby i den nordøstlige del af Estland med omkring 15 000 indbyggere.

27 I 2007 indledte Sillamäe Linnavalitsus en udbudsprocedure med henblik på indgåelse af en »forvaltningskontrakt om overdragelse til en privatretlig juridisk person af pligten til forarbejdning og nyttiggørelse af blandet kommunalt affald på deponeringsanlægget Sillamäe«. Denne koncessionskontrakt om tjenesteydelser blev indgået for 10 år med Ecocleaner Sillamäe OÜ.

28 I 2011 indledte samme kommune et andet offentligt udbud angående en koncession til indsamling og transport af affald, der er frembragt på dens område. Twisten i hovedsagen vedrører lovligheden af betingelse nr. 3.5 i udbudsmaterialet vedrørende dette andet udbud (herefter »udbudsmaterialet«). Ifølge denne bestemmelse skal blandet kommunalt affald transporteres til affaldshåndteringsanlægget Sillamäe (herefter »Sillamäe-anlægget«) – dvs. det anlæg, der var omfattet af første udbud – der befinder sig i 5 kilometers afstand fra denne kommune, og industri- og bygningsaffald skal transporteres til affaldshåndteringsanlægget Uikala (herefter »Uikala-anlægget«), der ligger 25 km fra kommunen. Sillamäe Linnavalitsus har ikke indgået nogen kontrakt om affaldsbehandlingen med den virksomhed, der driver dette anlæg.

29 Ragn-Sells er et selskab, der både beskæftiger sig med behandling af blandet kommunalt affald og affaldstransport. Virksomheden har bl.a. gjort gældende, at eftersom det kræves, at affald henhørende under bestemte kategorier, som indsamles på Sillamäe Linnavalitsus' område, skal transporteres til de to anlæg, som er nævnt i den anfægtede betingelse i udbudsmaterialet, hvorved alle andre anlæg, hvor det omhandlede affald også ville kunne blive behandlet på tilsvarende måde, udelukkes, tillægger nævnte betingelser de virksomheder, som driver disse to anlæg, en eneret, hvilket er i strid med princippet om fri konkurrence, principperne om fri bevægelighed for varer, etableringsfriheden og fri udveksling af tjenesteydelser. Der er tale om en almindelig praksis fra de estiske kommuners side, der

er begrundet i en tvivlsom fortolkning af JäätS' § 67, stk. 33, nr. 4), hvorefter kommunerne er forpligtede til at udpege de anlæg, der skal modtage det affald, der indsamles inden for rammerne af koncessioner, som kommunerne har meddelt på affaldstransport.

- 30 Ragn-Sells har gjort gældende, at der i Estland i en omkreds af 260 km findes 11 konkurrerende anlæg til behandling af blandet kommunalt affald, hvoraf flertallet ifølge den forelæggende ret anvender ligeværdige teknologier.
- 31 Virksomheden har desuden gjort gældende, at hovedsagen giver anledning til et spørgsmål af principal karakter, som ikke alene vedrører Estland, eftersom lettiske virksomheder afhængigt af kommunernes geografisk beliggenhed også ville kunne være interesserede i at levere de omhandlede tjenesteydelser.
- 32 Ifølge Sillamäe Linnavalitsus tilkommer det den ordregivende myndighed at fastsætte de nærmere aftalebetingelser, som skal finde anvendelse, bl.a. vedrørende hvilket behandlingsanlæg det indsamlede affald skal transporteres til, og den erhvervsdrivende, der har til opgave at indsamle og transportere affald, kan ikke gøre nogen subjektiv ret gældende for så vidt angår behandlingen af det transporterede affald.
- 33 Tartu ringkonnakohus (appelretten i Tartus) synes at antage, at den koncessionsaftale om driften af anlægget Sillamäe, som Sillamäe Linnavalitsus indgik i 2007, indebærer, at den koncessionshaver, der er udpeget til at behandle det blandede kommunale affald, der er indsamlet på kommunens område, indrømmes en eksklusiv rettighed som omhandlet i artikel 106 TEUF. Den antager ligeledes, at nr. 3.5 i udbudsmaterialet ligeledes indrømmer den virksomhed, der driver anlægget i Uikala, en eksklusiv ret til at behandle industri- og bygningsaffald.
- 34 Tartu ringkonnakohus har påpeget, at Unionens konkurrenceret skal iagttages i forbindelse med offentlige indkøb, og at den omstændighed, at en virksomhed indrømmes en særlig eller eksklusiv rettighed som omhandlet i artikel 106, stk. 1, TEUF, kan udgøre misbrug af en dominerende stilling i strid med artikel 102, stk. 1, TEUF. Hvad angår det relevante marked, er det Tartu ringkonnakohus' opfattelse, at der i Estland findes et marked for behandling af blandet kommunalt affald med flere forskellige virksomheder, som forarbejder dette affald til brændsel eller anvender det til brændsel, og som anvender samme teknologier som Sillamäe-anlægget. Den nævnte ret finder, at henset til Estlands ringe størrelse er alle virksomhederne konkurrenter for så vidt angår behandlingen af blandet kommunalt, som indsamles i Sillamäe Linnavalitsus. Den har fremhævet, at konkurrencen mellem disse virksomheder er forstærket på grund af en mangel på denne type affald. Med hensyn til dette marked, ville udelukkelsen af alle behandlingsanlæg med undtagelse af det, der er udpeget af den ordregivende myndighed, kunne udgøre et misbrug som omhandlet i artikel 102, stk. 2, TEUF, bl.a. fordi der derigennem opstår en begrænsning af markedet, som kan føre til prisstigninger for affaldsproducenterne og el-forbrugerne.
- 35 Tartu ringkonnakohus er derfor i tvivl om, hvorvidt EUF-traktatens bestemmelser om konkurrence, men også artikel 35 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, har nogen følger for en indrømmelse af sådanne eksklusive rettigheder, som dem, den har konstateret i hovedsagen, for så vidt som en sådan praksis vil kunne hindre den frie bevægelighed for affald, hvilket vil kunne afskrække virksomheder fra andre medlemsstater fra at etablere sig i Estland eller forhindre dem i at levere tjenesteydelser dér.
- 36 Endelig spørger retten, om nærhedsprincippet i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2008/98 i det foreliggende tilfælde kan begrunde indrømmelsen af en eksklusiv rettighed til de behandlingsanlæg, som ligger tættest på. Hvad angår relativt små medlemsstater såsom Republikken Estland ville dette princip nemlig kunne indebære, at affaldet skal behandles i den omhandlede medlemsstat, og forekomsten af et marked for affaldsbehandling i denne medlemsstat kunne tyde på, at det ikke er nødvendigt at udpege et bestemt anlæg.

37 Under disse omstændigheder har Tartu ringkonnakohus besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel [106, stk. 1, TEUF jf. artikel 102, TEUF] samt de frie varebevægelser, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat tillader, at en virksomhed, der driver et affaldsbehandlingsanlæg i et bestemt område, mod vederlag får eneret til forarbejdning af kommunalt affald, når der i en omkreds af 260 km findes adskillige konkurrerende virksomheder, som [driver] flere forskellige [affaldshåndteringsanlæg], der opfylder miljøkravene og anvender ligeværdige teknologier?
- 2) Skal artikel 106, stk. 2, [TEUF] fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat betragter dels indsamling og transport af affald, dels forarbejdning af affald som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, men alligevel adskiller disse tjenesteydelser fra hinanden og hermed begrænser den frie konkurrence på markedet for affaldsbehandling?
- 3) Kan anvendelsen af konkurrencereglerne i [EUF-traktaten] udelukkes under et offentligt udbud angående en koncession til indsamling og transport af affald, som indeholder den betingelse, at i det område, der er fastsat i koncessionsaftalen, får to virksomheder eneret til affaldsbehandling?
- 4) Skal artikel 16, stk. 3, i [direktiv 2008/98] fortolkes således, at en medlemsstat kan begrænse konkurrencen og tillade, at den virksomhed, der driver affaldsbehandlingsanlægget, og som ligger nærmest ved det område, hvor affaldet produceres, mod vederlag får eneret til behandling af affaldet, [når] der i en omkreds af 260 km findes adskillige konkurrerende virksomheder, som [driver] flere forskellige [affaldshåndteringsanlæg], der opfylder miljøkravene og anvender ligeværdige teknologier?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 38 Hvad angår de i de tre første spørgsmål anførte eventuelle følger af EUF-traktatens konkurrenceregler i en situation som den i hovedsagen omhandlede, skal det bemærkes, at artikel 106, stk. 1 og 2, TEUF for så vidt angår de situationer, den omhandler, henviser til samtlige regler i denne traktat, navnlig konkurrencereglerne.
- 39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det, for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Disse krav gælder særlig på konkurrenceretens område, der er karakteriseret ved komplekse faktiske og retlige forhold (jf. bl.a. dom af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 I det foreliggende tilfælde forudsætter bestemmelserne i artikel 106 TEUF, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 102 TEUF, således som de er omtalt af den forelæggende ret, at der foreligger en dominerende stilling på en væsentlig del af det indre marked, og at der er tale om misbrug af en sådan stilling, der kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 41 Forelæggelsesafgørelsen indeholder imidlertid ikke nogen oplysninger, på grundlag af hvilke det i hovedsagen kan fastslås, at der foreligger en dominerende stilling som omhandlet i artikel 102 TEUF.

- 42 Forelæggelsesafgårelsen indeholder nemlig ikke nogen oplysninger i denne henseende for så vidt angår den virksomhed, som driver Uikala-anlægget. Hvad angår Sillamäe-anlægget er det relevante marked ifølge forelæggelsesafgårelsen det estiske marked for nyttiggørelse af blandet kommunalt affald, hvor 11 virksomheder er aktive, heriblandt den virksomhed, der driver Sillamäe-anlægget, og hvorom der ikke er grundlag for at antage, at det indtager en dominerende stilling på det omhandlede marked. Forelæggelsesafgårelsen indeholder desuden ikke nogen oplysninger, der kan danne grundlag for at antage, at de i hovedsagen omhandlede forpligtelser, som vedrører visse kategorier af affald, der er indsamlet i en forholdsvis lille kommune i den pågældende medlemsstat, vil kunne give de virksomheder, der driver disse anlæg en dominerende stilling på en væsentlig del af det indre marked, eller at udøvelsen af disse rettigheder nødvendigvis indebærer, at en sådan dominerende stilling vil blive misbrugt, eller at disse rettigheder ville kunne skabe en situation, hvor de virksomheder, der blev indrømmet en sådan rettighed, ville blive foranlediget til at udøve et sådant misbrug.
- 43 Det må følgelig konstateres, at forelæggelsesafgårelsen ikke indeholder nogen præcise oplysninger om, at EUF-traktaten konkurrenceregler i sig selv finder anvendelse i hovedsagen. For så vidt som de forelagte spørgsmål vedrører disse regler, skal de afvises, idet Domstolen ikke råder over de fornødne faktiske og retlige oplysninger til, at den kan give en relevant besvarelse (jf. analogt dom af 19.4.2007, sag C-295/05, Asemfo, Sml. I, s. 2999, præmis 42, 43 og 45).

Om realiteten

- 44 Det skal indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål ønsker oplyst, om det under betingelser som de i hovedsagen omhandlede er foreneligt med de relevante bestemmelser i EUF-traktaten, som sikrer varers frie bevægelighed, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, dvs. artikel 35 TEUF og 36 TEUF samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF, at en kommune i en medlemsstat foreskriver en forpligtelse for en fremtidig indehaver af en koncession til indsamling og transport af affald til at levere visse typer af affald, som er indsamlet i denne kommune – nærmere bestemt enten blandet kommunalt affald eller industri- og bygningsaffald – til en virksomhed, der er etableret i denne medlemsstat, med henblik på behandlingen heraf.
- 45 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om nærhedsprincippet, som i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2008/98 finder anvendelse på behandling af visse affaldstyper, eventuelt påvirker muligheden for at pålægge en sådan forpligtelse.
- 46 For så vidt som det første spørgsmål vedrører artikel 35 TEUF og 36 TEUF, vedrører det også Unionens særlige lovgivning om affald, navnlig den i forordning nr. 1013/2006 og direktiv 2008/98 omhandlede lovgivning om overførsel af affald.

Om det første spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 35 TEUF og 36 TEUF, og fjerde spørgsmål

- 47 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen kan inddrage regler fra Unionens retsorden, som den forelæggende ret ikke har henvist til i sine præjudicielle spørgsmål, med henblik på at give den forelæggende ret fortolkningselementer, der kan være nyttige for den (jf. i denne retning dom af 26.2.2008, sag C-506/06, Mayr, Sml. I, s. 1017, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at svaret på det første spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 35 TEUF og artikel 36 TEUF, bevirker, at det skal undersøges, om forordning nr. 1013/2006 har følger for en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 49 Domstolen har nemlig fastslået, at forordning nr. 1013/2006 ligesom den tidligere forordning nr. 259/93 har til formål at tilvejebringe en harmoniseret ordning med procedurer, hvorved overførsler af affald kan begrænses med henblik på at beskytte miljøet (jf. i denne retning dom af 8.9.2009, sag

C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7585, præmis 72). Heraf følger, at det ikke desuden er nødvendigt at efterprøve, om en national foranstaltning vedrørende overførsel af affald er i overensstemmelse med artikel 34 TEUF – 36 TEUF (jf. i denne retning dom af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 46).

- 50 For at der kan gives den forelæggende ret et fyldestgørende svar, skal det bemærkes, at denne ret med sit første spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 35 TEUF og artikel 36 TEUF, og med sit fjerde spørgsmål, nærmere bestemt spørger, om bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 16 i direktiv 2008/98, skal fortolkes således, at de tillader en kommune at forpligte den virksomhed, der har koncessionen til indsamling og transport af affald, der er produceret på dens område, at levere visse typer indsamlet affald til den virksomhed, der driver det nærmeste egnede anlæg, og som er beliggende i samme medlemsstat som kommunen, hvorved det omhandlede affald således afskæres fra at blive overført til en anden medlemsstat med henblik på at blive behandlet dér.
- 51 I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1013/2006 gælder forordningen for overførsel af affald, navnlig mellem medlemsstaterne, med undtagelse af sådan overførsel af affald, som er omfattet af de særlige tilfælde eller den særlige lovgivning, som er nævnt i stk. 3 i denne artikel, der ikke er relevante for hovedsagen.
- 52 I henhold til nævnte forordnings artikel 3 er overførsler af affald mellem medlemsstaterne enten underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke som fastlagt i forordningens artikel 4-17, der finder anvendelse på affald bestemt til bortskaffelse og farligt affald til nyttiggørelse, eller de generelle oplysningskrav i forordningens artikel 18, som i princippet udelukkende vedrører ikke-farligt affald til nyttiggørelse.
- 53 Det fremgår af artikel 11, 12 og 18 i forordning nr. 1013/2006, at medlemsstaterne har prerogativer eller forskellige forpligtelser for så vidt angår dels overførslen mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse, dels overførsler af affald bestemt til nyttiggørelse. I henhold til forordningens artikel 3, stk. 5, er overførsel af blandet kommunalt affald indsamlet fra private husholdninger, herunder også affald fra andre producenter, til nyttiggørelses- og bortskaffelses anlæg underlagt samme bestemmelser som overførsel af affald bestemt til bortskaffelse.
- 54 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at i henhold til nr. 3.5 i udbudsmaterialet skal blandet kommunalt affald, som er indsamlet i Sillamäe Linnavalitsus, transporteres til Sillamäe-anlægget. Som anført i den foregående præmis, henhører dette affald under alle omstændigheder under kategorien af affald til bortskaffelse med henblik på anvendelsen af forordning nr. 1013/2006.
- 55 Hvad angår industri- og bygningsaffald, som skal transporteres til Uikala-anlægget, skal det bemærkes, at henset til affaldshierarkiet i artikel 4 i direktiv 2008/98, skal sådant affald potentielt enten nyttiggøres eller bortskaffes. Det må derfor undersøges, om de bestemmelser i forordning nr. 1013/2006, som finder anvendelse på overførsel mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse og affald til nyttiggørelse, gør det muligt at fastsætte en forpligtelse som den i udbudsmaterialets nr. 3.5 omhandlede.
- 56 Hvad for det første angår affald til bortskaffelse og blandet kommunalt affald fremgår det af artikel 11, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1013/2006, sammenholdt med 20. betragtning hertil og artikel 16 i direktiv 2008/98, at medlemsstaterne kan træffe generelle foranstaltninger for at begrænse overførslen af affald mellem medlemsstaterne ved helt eller delvist at forbyde sådanne overførsler med henblik på at gennemføre nærhedsprincippet, princippet om prioritering af nyttiggørelse og princippet om tilstrækkelig egenkapacitet i overensstemmelse med direktiv 2008/98.

- 57 Det fremgår imidlertid analogt af præmis 37-42 i dom af 23. maj 2000, Sydhavnens Sten & Grus (sag C-209/98, Sml. I, s. 3743), at den forpligtelse, som en kommune har pålagt en virksomhed, der er ansvarlig for indsamlingen af affald på dens område, til at overføre visse typer affald til et behandlingsanlæg i samme medlemsstat svarer til en generel foranstaltning, hvorved der fastsættes et forbud mod overførsel af det omhandlede affald til andre anlæg, som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1013/2006, såfremt affaldsproducenterne selv var forpligtede til enten at overføre dem til nævnte virksomhed eller dette anlæg.
- 58 En sådan foranstaltning er følgelig i overensstemmelse med denne forordning, for så vidt som den bl.a. har til formål at gennemføre princippet om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhedsprincippet i artikel 16 i direktiv 2008/98.
- 59 I henhold til artikel 16 i direktiv 2008/98 er medlemsstaterne forpligtede til at oprette et integreret og tilstrækkeligt net af anlæg til behandling af affald bestemt til bortskaffelse og af indsamlet blandet kommunalt affald, idet der tages hensyn til den bedste tilgængelige teknik, og idet nettet bl.a. udformes på en sådan måde, at hver medlemsstat får tilstrækkelig egenkapacitet til at behandle dette affald, og således at behandlingen kan foretages på et af de egnede anlæg, der ligger nærmest produktionsstedet.
- 60 Ved oprettelsen af et sådant integreret net råder medlemsstaterne over en vid skønsbeføjelse for så vidt angår valget af det territoriale grundlag, som de anser for egnet til at nå en tilstrækkelig national egenkapacitet med hensyn til behandling af det omhandlede affald (jf. analogt for så vidt angår artikel 5 i direktiv 2006/12, dom af 4.3.2010, sag C-297/08, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1749, præmis 62).
- 61 Domstolen har imidlertid i denne forbindelse fremhævet, at en af de vigtigste foranstaltninger, som medlemsstaterne må træffe, hvad bl.a. angår egnede foranstaltninger, hvorved der tilskyndes til at rationalisere indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affaldet – bl.a. af lokale myndigheder med de i denne henseende relevante kompetencer – består i at tilstræbe en behandling af dette affald i det anlæg, som der ligger nærmest muligt det sted, hvor det produceres, navnlig hvad angår blandet kommunalt affald, således at transporten heraf begrænses i videst muligt omfang (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 64, 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Medlemsstaternes myndigheder kan således regulere og organisere den i artikel 16 i direktiv 2008/98 omhandlede affaldshåndtering således, at den foretages i det nærmeste egnede anlæg.
- 63 Det må følgelig fastslås, at en medlemsstat, hvad angår affald bestemt til bortskaffelse og blandet kommunalt affald indsamlet fra private husholdninger og i givet fald fra andre producenter, har ret til at give de kommuner i det geografiske område, de finder mest egnet, kompetence til håndteringen af det affald, der er produceret på dens område med henblik på at sikre overholdelsen af sine forpligtelser i artikel 16 i direktiv 2008/98, og at disse kommuner inden for rammerne af deres kompetence kan foreskrive, at behandlingen af disse affaldstyper skal foretages på det nærmeste egnede anlæg.
- 64 Hvad for det andet angår andet affald bestemt til nyttiggørelse end blandet kommunalt affald er overførslen heraf underlagt to forskellige ordninger. På den ene side gælder det i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006, at overførsel mellem medlemsstaterne af affald, der er omfattet af forordningens artikel 3, stk. 1, litra b), og som er underlagt proceduren med forudgående anmeldelse og samtykke, udelukkende i enkelte tilfælde kan give anledning til en indsigelse fra de kompetente myndigheders side på grundlag af præcise årsager, som skal vedrøre en bestemt overførsel, f.eks. på grund af mangler eller risici ved selve overførslen, den planlagte nyttiggørelse, bestemmelsesområdet eller de personer, som er ansvarlige for de forskellige operationer.

- 65 På den anden side opstiller artikel 18 i forordning nr. 1013/2006, som finder anvendelse på overførsel af affald, der er omhandlet i dens artikel 3, stk. 2, udelukkende et krav om, at overført affald skal ledsages af en standardiseret formular, udfærdiget på grundlag af en kontrakt, der skal opfylde visse krav, eftersom medlemsstaterne kan kræve formularen udleveret med henblik på inspektion, håndhævelse af forordningen, planlægning eller statistik.
- 66 Det følger af gennemgangen af de bestemmelser i forordning nr. 1013/2006, der finder anvendelse på overførsler mellem medlemsstaterne af andet affald til nyttiggørelse end blandet kommunalt affald, at denne forordning ikke giver en national myndighed mulighed for at vedtage en generel foranstaltning, der bevirker, at overførsel af sådant affald til andre medlemsstater med henblik på at blive behandlet dér helt eller delvist forbydes.
- 67 Som det fremgår af denne doms præmis 57, svarer den forpligtelse, som en kommune pålægger den virksomhed, der har til opgave at indsamle industri- og bygningsaffald på dens område, til at transportere affaldet til et behandlingsanlæg i samme medlemsstat, til en sådan generel foranstaltning, der ikke kan anses for tilladt efter forordning nr. 1013/2006, for så vidt som den vedrører affald, der kan nyttiggøres, såfremt de omhandlede affaldsproducenter selv var forpligtede til at overføre affaldet enten til nævnte virksomhed eller nævnte anlæg.
- 68 I lyset af de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 35 TEUF og artikel 36 TEUF, og det fjerde spørgsmål, besvares med, at bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006, sammenholdt med artikel 16 i direktiv 2008/98, skal fortolkes således, at
- disse bestemmelser tillader en kommune at forpligte den virksomhed, der har til opgave at indsamle affald på dens område, til at transportere blandet kommunalt affald indsamlet fra private husholdninger, og i givet fald fra andre producenter, til det nærmeste egnede behandlingsanlæg, som er etableret i samme medlemsstat som denne kommune
 - disse bestemmelser ikke tillader en kommune at forpligte den virksomhed, der har til opgave at indsamle affald på dens område, til at transportere industri- og bygningsaffald, som er produceret på dens område, til det nærmeste egnede behandlingsanlæg, som er etableret i samme medlemsstat som denne kommune, når dette affald er bestemt til nyttiggørelse, såfremt producenterne af dette affald er forpligtede til enten at overføre affaldet til nævnte virksomhed eller at levere det direkte til dette anlæg.

Om det første spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 49 TEUF og artikel 56 TEUF

- 69 Med det første spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 49 TEUF og artikel 56 TEUF – og dermed uafhængigt af de i denne doms foregående præmisser konstaterede konsekvenser af EU-retten om affaldshåndtering – ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om disse artikler skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en kommune indrømmer en eksklusiv ret til at behandle visse typer affald, der er indsamlet på dens område, uanset om denne ret indrømmes enten direkte gennem en tjenesteydelseskoncession, der specifikt vedrører drift af et anlæg bestemt til behandling af dette affald, eller indirekte ved at forpligte den virksomhed, som tildeles en koncessionskontrakt om tjenesteydelser vedrørende indsamling og transport af affald, til at levere affaldet til en erhvervsdrivende, som er udpeget af denne kommune.
- 70 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste retspraksis, at bestemmelserne i EUF-traktaten om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden ikke finder anvendelse på aktiviteter, hvis samtlige relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 16.1.1997, sag C-134/95, USSL n° 47 di Biella, Sml. I, s. 195, præmis 19, af 22.12.2010, C-245/09, Omalet, Sml. I, s. 13771, præmis 12, og af 20.6.2013, C-186/12, Impacto Azul, ECLI:EU:C:2013:412, præmis 19).

- 71 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen mellem Ragn-Sells, som er et selskab, der er etableret i Estland, og Sillamäe Linnavalitsus, en estisk kommune, vedrører en betingelse i udbudsmaterialet vedrørende »tildeling af en koncession til organiseret transport af affald i byen Sillamäe«. Ifølge bestemmelsen skal affald, som produceres i kommunen, transporteres til to behandlingsanlæg i samme medlemsstat.
- 72 Der er desuden intet i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, som tyder på, at virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, har været interesseret i at behandle affald, som produceres på Sillamäe Linnavalitsus' område.
- 73 Det kan derfor fastslås, at den foreliggende situation ikke har tilknytning til nogen af de forhold, EU-retten gælder for på området for fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden.
- 74 Under disse omstændigheder bør det første spørgsmål, for så vidt som det vedrører artikel 49 TEUF og artikel 56 TEUF, besvares med, at disse artikler ikke finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor samtlige elementer findes inden for en enkelt medlemsstat.

Sagens omkostninger

- 75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 1) **Bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald, sammenholdt med artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, skal fortolkes således, at**
 - disse bestemmelser tillader en kommune at forpligte den virksomhed, der har til opgave indsamle affald på dens område, til at transportere blandet kommunalt affald indsamlet fra private husholdninger, og i givet fald fra andre producenter, til det nærmeste egnede behandlingsanlæg, som er etableret i samme medlemsstat som denne kommune
 - disse bestemmelser ikke tillader en kommune at forpligte den virksomhed, der har til opgave at indsamle affald på dens område, til at transportere industri- og bygningsaffald, som er produceret på dens område, til det nærmeste egnede behandlingsanlæg, som er etableret i samme medlemsstat som denne kommune, når dette affald er bestemt til nyttiggørelse, såfremt producenterne af dette affald er forpligtede til enten at overføre affaldet til nævnte virksomhed eller at levere det direkte til dette anlæg.
- 2) **Artikel 49 TEUF og artikel 56 TEUF finder ikke anvendelse på en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor samtlige elementer findes inden for en enkelt medlemsstat.**

Underskrifter