A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2013. december 12.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — 2008/98/EK irányelv — Hulladékgazdálkodás — A 16. cikk (3) bekezdése — Közelség elve — 1013/2006/EK rendelet — Hulladékszállítás — Vegyes települési hulladék — Ipari és építési hulladék — Valamely település területén keletkezett hulladék gyűjtésével és szállításával kapcsolatos szolgáltatásokra vonatkozó koncesszió odaítélésére irányuló eljárás — A jövőbeli koncesszióba vevő azon kötelezettsége, hogy az összegyűjtött hulladékokat a koncesszióba adó hatóság által kijelölt hulladékkezelő létesítményekbe szállítsa — A legközelebbi megfelelő hulladékkezelő létesítmények”

A C-292/12. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tartu ringkonnakohus (Észtország) a Bírósághoz 2012. június 11-én érkezett, 2012. június 5-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Ragn-Sells AS**

és

a **Sillamäe Linnavalitsus**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: T. von Danwitz tanácselnök, Juhász E., A. Rosas, D. Šváby (előadó) és C. Vajda bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: K. Malacek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. április 25-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Ragn-Sells AS képviseletében E. Tamm vandeadvokaat,

– az észt kormány képviseletében M. Linntam, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében F. Dedousi, meghatalmazotti minőségben,

– az osztrák kormány képviseletében C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: észt.

– a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna és M. Szpunar, meghatalmazotti minőségben,

– a portugál kormány képviseletében L. Inez Fernandes, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében A. Antoniadis, A. Alcover San Pedro és D. Düsterhaus, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: C. Ginter vandeadvokaat,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 35. cikk, az EUMSZ 49. cikk, az EUMSZ 56. cikk és az EUM-Szerződés versenyszabályai, valamint a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 3. o.) 16. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet a Ragn-Sells AS (a továbbiakban: Ragn-Sells) és a Sillamäe Linnavalitsus (Sillamäe település) között a település területén keletkezett hulladék gyűjtésével és szállításával kapcsolatos szolgáltatásokra vonatkozó koncesszió odaítélésére irányuló eljárás keretében a Sillamäe Linnavalitsus által összeállított szerződési dokumentáció bizonyos kikötései tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2008/98 irányelv

3 A 2008/98 irányelv a 41. cikkének megfelelően 2010. december 12-től hatályon kívül helyezte és felváltotta a hulladékokról szóló, 2006. április 5-i 2006/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 114., 9. o.), és a 2006/12 irányelvre való hivatkozásokat a 2008/98 irányelvre való hivatkozásoknak kell tekinteni.

4 A 2008/98 irányelv (6), (8), (31) és (32) preambulumbekezdése kimondja:

„(6) Minden hulladékgazdálkodási politika elsődleges célja a hulladékkeletkezés és -gazdálkodás emberi egészségre és környezetre gyakorolt negatív hatásainak minimalizálása kell, hogy legyen. A hulladékpolitikának az erőforrások felhasználásának csökkentésére kell törekednie, és előnyben kell részesítenie a hulladékhierarchia alkalmazását.

[...]

(8) [...] A természeti erőforrások megőrzése érdekében ösztönözni kell [...] a hulladékhasznosítást és a hasznosított anyagok felhasználását. [...]

[...]

(31) A hulladékhierarchia általában prioritási sorrendet állapít meg a legjobb általános környezeti választási lehetőségek között a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok és politikák területén, ugyanakkor egyes hulladékáramok esetében szükséges lehet az ilyen hierarchiától való eltérés, amennyiben azt többek között a műszaki kivitelezhetőség, a gazdasági életképesség és a környezetvédelem indokolja.

(32) Annak érdekében, hogy a Közösség egésze önellátóvá válhasson a hulladékártalmatlanítás és a háztartásokból összegyűjtött vegyes települési hulladék hasznosítása tekintetében, valamint annak érdekében, hogy a tagállamok egyénileg képessé váljanak lépések megtételére e cél elérése érdekében, rendelkezni kell a hulladékártalmatlanító létesítmények és a háztartásokból összegyűjtött vegyes települési hulladékokat hasznosító létesítmények együttműködési hálózatának létrehozásáról, figyelembe véve a földrajzi adottságokat és a hulladék bizonyos típusainak esetében szükséges speciális létesítményeket.”

5 Ezen irányelv az 1. cikke értelmében „intézkedéseket állapít meg a környezet és az emberi egészség védelme érdekében, amelyet a hulladékkeletkezés és -gazdálkodás káros hatásainak megelőzése vagy csökkentése, valamint az erőforrás-felhasználás globális hatásainak csökkentése és e felhasználás hatékonyságának javítása révén kíván megvalósítani”.

6 Az említett irányelv 3. cikke az irányelv alkalmazásában többek között a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„9. »hulladékgazdálkodás«: a hulladékok gyűjtése, szállítása, hasznosítása és ártalmatlanítása, [...]

10. »gyűjtés«: a hulladék összeszedése – beleértve előzetes válogatását és előzetes tárolását is – hulladékkezelő létesítménybe történő elszállítása céljából;

11. »elkülönített gyűjtés«: olyan gyűjtés, amelynek során a hulladékáramot a hulladék fajtája és jellege szerint elkülönítik a különleges kezelés elősegítésére;

[...]

14. »kezelés«: hasznosítási és ártalmatlanítási műveletek, amelyek magukban foglalják a hasznosítást és az ártalmatlanítást megelőző előkészítést is;

15. »hasznosítás«: bármely művelet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy az ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse. [...]

[...]

17. »újrafeldogozás«: olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladék anyagokat termékké vagy anyaggá alakítják, akár azok eredeti használati céljára, akár más célokra. Ez magában foglalja a biológiai szerves anyagok feldolgozását is, nem tartalmazza azonban az energetikai hasznosítást és az olyan anyaggá történő feldolgozást, amelyet üzemanyagként vagy feltöltési műveletek során használnak fel;

[...]

19. »ártalmatlanítás«: minden olyan művelet, amely nem számít hasznosításnak, még akkor is, ha a művelet másodlagos jelleggel anyag- vagy energiavisszanyerést eredményez. [...]

20. »az elérhető legjobb technikák«: a [környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i] 96/61/EK [tanácsi] irányelv [HL L 257., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.] 2. cikkének 11. pontjában foglalt meghatározás szerinti elérhető legjobb technikák."

7 Ez utóbbi fogalom meghatározása érdekében a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 24., 8. o.) 22. cikkének második bekezdése alapján ezentúl ezen utóbbi irányelvre kell hivatkozni, amely hatályon kívül helyezte és felváltotta a 96/61 irányelvet. E fogalommeghatározás a 2008/1 irányelv 2. cikkének 12. pontjában szerepel, amelynek értelmében:

„»elérhető legjobb technikák«: a tevékenységek fejlődésében és működési módszereikben a leghatékonyabb és legelőrehaladottabb szint, amely jelzi egyes technikák gyakorlati alkalmasságát arra, hogy alapját képezzék a kibocsátási határértékeknek, amelyeket a kibocsátások és a környezet egészére való hatás megelőzésére, vagy ahol az nem lehetséges, a csökkentésére állapítanak meg [...]"

8 A 2008/98 irányelv „Hulladékhierarchia" című 4. cikke (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Az alábbi hulladékhierarchiát elsőbbségi sorrendként kell alkalmazni a hulladékmegelőzésre és -gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és politika terén:

a) megelőzés;

b) újrahasználatra való előkészítés;

c) újrafeldolgozás;

d) egyéb hasznosítás, például energetikai hasznosítás; valamint

e) ártalmatlanítás."

9 Ezen irányelv II. fejezete – amely az irányelv 8–14. cikkét tartalmazza – az „Általános követelmények" címet viseli. A hasznosításra vonatkozó 10. cikkének a szövege a következő:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a hulladék hasznosítási műveleteken menjen keresztül, a 4. és 13. cikknek megfelelően.

(2) Amennyiben az (1) bekezdés teljesítése és a hasznosítás előmozdítása vagy javítása érdekében szükséges, a hulladékot elkülönítve kell gyűjteni, amennyire az műszakilag, környezetileg és gazdaságilag kivitelezhető, és azt nem szabad összekeverni más hulladékkal vagy eltérő tulajdonságokkal rendelkező más anyagokkal."

10 Az említett irányelvnek „Az emberi egészség és a környezet védelme" című 13. cikke előírja:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a hulladékgazdálkodás az emberi egészség veszélyeztetése, a környezet károsítása nélkül történjen, és különösen:

a) ne jelentsen kockázatot a vízre, a levegőre, a talajra, a növény- vagy állatvilágra;

b) ne okozzon kellemetlen zajt vagy szagot; és

c) ne befolyásolja hátrányosan a tájat vagy a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket."

11 A 2008/98 irányelv 15–22. cikke az irányelv III. fejezetét képezi, és a hulladékgazdálkodásra vonatkozik. A 15. cikk a (4) bekezdésében így rendelkezik:

„A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak szavatolása érdekében, hogy a területükön működő olyan létesítmények vagy vállalkozások, amelyek a hulladékgyűjtést és -szállítást hivatásszerűen végzik, az összegyűjtött és elszállított hulladékot a 13. cikk rendelkezéseinek tiszteletben tartása mellett a megfelelő kezelő létesítményekbe továbbítsák."

12 Ezen irányelvnek „Az önellátás és a közelség elve" című 16. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok, amennyiben szükséges vagy tanácsos, a többi tagállammal együttműködésben meghozzák a szükséges intézkedéseket a hulladékártalmatlanító létesítmények és a háztartásokból összegyűjtött vegyes települési hulladékokat – ideértve az egyéb termelőktől származó ilyen hulladékokat is – hasznosító létesítmények integrált és megfelelő hálózatának létrehozása érdekében, figyelembe véve az elérhető legjobb technikákat.

[...] A tagállamok [...] [a hulladékszállításról szóló, 2006. június 14-i] 1013/2006/EK [európai parlamenti és tanácsi] rendeletben [HL L 190., 1. o.] foglaltak szerint környezetvédelmi okokból korlátozhatják a kimenő hulladékszállítmányokat is.

(2) A hálózatnak képessé kell tennie a Közösség egészét arra, hogy a hulladékártalmatlanítás, valamint az (1) bekezdésben említett hulladék hasznosítása területén önellátóvá váljon, a tagállamokat pedig képessé kell tennie e cél egyénileg történő elérésére, figyelembe véve a földrajzi adottságokat, és azt, hogy bizonyos típusú hulladékok számára különleges létesítmények létrehozása szükséges.

(3) A hálózat lehetővé teszi, hogy a hulladék az egyik legközelebbi, a célnak megfelelő létesítményben legyen ártalmatlanítható, illetve az (1) bekezdésben említett hulladék hasznosítható, a leginkább alkalmas módszerek és technológiák segítségével, azért, hogy biztosítható legyen a környezet- és az egészségvédelem magas szintje.

(4) A közelség és az önellátás elvei nem jelentik azt, hogy minden egyes tagállamnak a tagállamon belül a végleges hasznosító létesítmények teljes skálájával kell rendelkeznie."

13 A 2008/98 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok előírják a hulladékkezelést végezni kívánó létesítmények vagy vállalkozások számára az illetékes hatóság által kibocsátandó engedély beszerzését."

14 Ezen irányelv 26. cikkének a szövege a következő:

„Amennyiben a következők nem tartoznak az engedélyezési kötelezettség hatálya alá, a tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóság nyilvántartást vezessen az alábbiakról:

a) olyan létesítmények vagy vállalkozások, amelyek a hulladékgyűjtést vagy -szállítást hivatásszerűen végzik;

[...]"

Az 1013/2006 rendelet

15 Az 1013/2006 rendelet a 61. cikkének megfelelően hatályon kívül helyezte és felváltotta az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló, 1993. február 1-jei 259/93/EGK tanácsi rendeletet (HL L 30., 1. o., magyar nyelvű

különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 176. o.) és a 259/93 rendeletre történő hivatkozásokat az 1013/2006 rendeletre történő hivatkozásoknak kell tekinteni. Az 1013/2006 rendeletet az EK 175. cikk (1) bekezdése alapján fogadták el, amely jelenleg az EUMSZ 192. cikk. A 259/93 rendeletet az EK-Szerződés 130 S. cikke (később, módosítást követően EK 175. cikk) alapján fogadták el.

16 Az 1013/2006 rendelet a következő preambulumbekezdéseket tartalmazza:

„(1) E rendelet fő és elsődleges célja és tárgya a környezet védelme, a rendelet a nemzetközi kereskedelemre csupán esetlegesen gyakorol hatást.

[...]

(14) Az ártalmatlanításra szánt hulladék, valamint a III., a IIIA. vagy a IIIB. mellékletekben fel nem sorolt, hasznosításra szánt hulladék szállítása esetén az ilyen szállításokra vonatkozó előzetes írásos beleegyezéssel kell biztosítani a legmegfelelőbb felügyeletet és ellenőrzést. Az ilyen eljáráshoz ennek megfelelően előzetes bejelentésre van szükség, amely az illetékes hatóságok számára kellő tájékoztatást biztosít az emberi egészség és a környezet védelméhez szükséges intézkedések meghozatalához. Az előzetes értesítésnek a hatóságok számára azt is lehetővé kell tennie, hogy indokolt kifogással élhessenek az ilyen szállításokkal szemben.

(15) A III., a IIIA. vagy a IIIB. mellékletekben felsorolt [helyesen: mellékletben fel nem sorolt], hasznosításra szánt hulladék szállítása esetén az ilyen szállítások felügyeletének és ellenőrzésének minimumszintjét meghatározott kísérőadatok előírásával kell biztosítani.

[...]

(20) Az ártalmatlanításra szánt hulladék szállítása esetén a tagállamoknak számításba kell venni a földrajzi közelség, a hasznosítás elsődlegessége és az önellátás elveit közösségi és nemzeti szinten, a [...] 2006/12[...] irányelvnek megfelelően, olyan – a[z EK-]Szerződéssel összhangban lévő – intézkedések foganatosításán keresztül, amelyek általában vagy részben tiltják a hulladékszállítást, vagy rendszeresen kifogást emelnek ellene. Figyelembe kell venni a 2006/12[...] irányelvben meghatározott követelményt, mely szerint a tagállamoknak a hulladékok ártalmatlanítására szolgáló létesítmények integrált és a célnak megfelelő hálózatát kell létrehozniuk, hogy ezzel a Közösség egészét képessé tegyék arra, hogy a hulladékok ártalmatlanítása terén önellátóvá váljon, valamint a tagállamokat arra, hogy e cél megvalósulásának irányában előre lépjenek, figyelembe véve a földrajzi körülményeket és bizonyos hulladékok esetében a különleges létesítmények iránti igényeket. [...]

(21) A hasznosításra szánt hulladék szállítása esetén a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a 96/61[...] irányelv hatálya alá tartozó, hulladékgazdálkodásra szolgáló létesítmények az irányelvben meghatározott, elérhető legjobb technikákat a létesítmény engedélyének megfelelően alkalmazzák. A tagállamoknak biztosítaniuk kell továbbá, hogy a hulladék kezelésére a közösségi jogban a hulladékhasznosítással kapcsolatos, jogilag kötelező erővel rendelkező környezetvédelmi szabványokkal, valamint – figyelembe véve a 2006/12[...] irányelv 7. cikke (4) bekezdését – az említett irányelvnek megfelelően kidolgozott hulladékgazdálkodási tervekkel összhangban kerüljön sor a közösségi jog által a hulladékhasznosítással vagy újrafeldolgozással kapcsolatban megállapított, jogilag kötelező erővel rendelkező kötelezettségek végrehajtásának biztosítása érdekében.

[...]”

17 Az 1013/2006 rendelet 1. cikke értelmében:

„(1) E rendelet meghatározza a hulladékszállítással kapcsolatos eljárásokat és ellenőrzési rendszereket, a szállítás kiindulási pontjától, rendeltetési helyétől és útvonalától, a szállított hulladék típusától és a célállomáson a hulladék kezelésének típusától függően.

(2) Ezt a rendeletet az alábbi hulladékszállításokra kell alkalmazni:

a) a tagállamok közötti szállítás, amely Közösségen belül vagy harmadik országokon keresztül történik;

[...]"

18 Az „ártalmatlanítás" és a „hasznosítás" fogalmak meghatározását tekintve e rendelet 2. cikkének 4., illetve 6. pontja a 2006/12 irányelvben szereplő fogalommeghatározásokra utal, amely irányelvnek jelenleg a 2008/98 irányelv felel meg. Ugyanezen cikk 34. pontja úgy határozza meg a „szállítás" fogalmát, mint a hulladék hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából történő fuvarozása, amelyet többek között két ország között terveznek, vagy amely két ország között történik.

19 Az említett rendeletnek az Európai Unión belüli szállításokra vonatkozó II. címe tartalmazza a rendelet 3–32. cikkét. A 3. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az alábbi hulladékok szállítása az e cím rendelkezéseiben meghatározott előzetes írásos bejelentéshez és engedélyezéshez kötött:

a) ha ártalmatlanítási művelet elvégzése céljából történik:

minden hulladék;

b) ha hasznosítási művelet elvégzése céljából történik:

i. a IV. mellékletben felsorolt hulladékok, melyek magukban foglalják többek között a [a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló, 1989. március 22-én aláírt és az Európai Gazdasági Közösség nevében az 1993. február 1-jei 93/98/EGK tanácsi határozattal (HL L 39., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 18. kötet, 301. o.) jóváhagyott] bázeli egyezmény II. és VIII. mellékletében felsorolt hulladékokat is;

ii. a IVA. mellékletben felsorolt hulladékok;

iii. azok a hulladékok, amelyeket a III., IIIB., IV. vagy IVA. mellékletben nem egy kód alá soroltak be;

iv. azok a hulladékkeverékek, amelyeket a III., IIIB., IV. vagy IVA. mellékletben nem egy kód alá soroltak be [helyesen: kivéve, ha a IIIA. mellékletben szerepelnek].

(2) Az alábbi hasznosításra szánt hulladékok szállítására a 18. cikkben meghatározott általános információs követelmények vonatkoznak, ha a szállított hulladék mennyisége meghaladja a 20 kg-ot:

a) a III. vagy IIIB. mellékletben felsorolt hulladék;

b) azok a hulladékkeverékek, amelyeket a III. mellékletben nem egy kód alá soroltak be, és két vagy több, a III. mellékletbe sorolt hulladék keverékei, feltéve hogy e keverékek összetétele nem akadályozza a környezetvédelmi szempontból megfelelő módon történő hasznosításukat, és feltéve hogy ezeket a keverékeket a IIIA. melléklet felsorolja, az 58. cikkel összhangban.

[...]

(5) A háztartásokból összegyűjtött vegyes települési hulladékoknak [...] – ideértve az egyéb termelőktől származó ilyen hulladékokat is – a hasznosító vagy ártalmatlanító létesítménybe szállítására e rendelettel összhangban ugyanazok a rendelkezések vonatkoznak, mint az ártalmatlanításra szánt hulladékok szállítására."

20 Az 1013/2006 rendelet 3. cikkében említett mellékletei lényegében a következő hulladékokra vonatkoznak:

– a „»[z]öld« listás hulladékok[at]" tartalmazó III. melléklet, amely a hasznosításra szánt nem veszélyes hulladékokat sorolja fel;

– a IIIA. melléklet a III. mellékletben felsorolt és nem egy kód alá besorolt két vagy többféle hulladék keverékének listáját tartalmazza;

– a IIIB. melléklet olyan egyéb hasznosításra szánt nem veszélyes hulladékokra vonatkozik, amelyek a fent említett 1989. március 22-i bázeli egyezmény vagy a hulladékok hasznosítási célú, határokat átlépő szállításának felügyeletéről szóló C(92) 39 végleges OECD határozatot felülvizsgáló C(2001) 107 végleges Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tanácsi határozat releváns mellékleteibe való beillesztés előtt állnak;

– a „»[s]árga« listás hulladék[ot]" tartalmazó IV. melléklet, amely a hasznosításra szánt veszélyes hulladékokat sorolja fel, és

– a IVA. melléklet, amely a III. mellékletben felsorolt, de előzetes írásbeli bejelentési és engedélyezési eljárásra kötelezett hulladékok listáját tartalmazza.

21 Ugyanezen rendelet 11., 12. és 18. cikkének a szövege a következő:

„*11. cikk*

Az ártalmatlanításra szánt hulladék szállításával szembeni kifogás

(1) Ha bejelentés érkezett egy tervezett ártalmatlanításra szánt hulladékszállítmányról, a célország és a küldő ország illetékes hatóságai [...] az alábbi indokok közül egy vagy több alapján, a Szerződéssel összhangban kifogást emelhet [helyesen: emelhetnek]:

a) a tervezett szállítás vagy ártalmatlanítás nem lenne összhangban a 2006/12[...] irányelvben foglalt, Közösségi és nemzeti szinten végrehajtandó közelség elvével, a hasznosítás elsőbbségével és az önellátás elvével, amelyek alapján a hulladékszállítás általában és részlegesen is megtiltható, vagy szisztematikusan kifogás emelhető ellene; vagy

[...]

12. cikk

A hasznosításra szánt hulladék szállításával szembeni kifogás

(1) Ha bejelentés érkezett egy tervezett hasznosításra szánt hulladékszállítmányról, a célország és a küldő ország illetékes hatóságai [...] az alábbi indokok közül egy vagy több alapján, a Szerződéssel összhangban kifogást emelhet [helyesen: emelhetnek]:

[...]

18. cikk

Bizonyos információkkal kísérendő hulladékok

(1) A 3. cikk (2) és (4) bekezdésében említett [helyesen: említett és szállításra szánt] hulladékokra az alábbi eljárási rendelkezéseket kell alkalmazni:

a) Az ilyen hulladékok nyomon követésének segítése érdekében a küldő ország joghatósága alá tartozó, a szállítást szervező személy köteles biztosítani, hogy a hulladékot a VII. mellékletben szereplő dokumentummal kísérjék.

b) A szállítást szervező személy a szállítás megkezdése előtt, valamint a hasznosító intézmény, laboratórium vagy a címzett a hulladék megérkezésekor köteles aláírni a VII. mellékletben szereplő dokumentumot.

(2) A VII. mellékletben említett, a szállítást szervező személy és a hulladék hasznosítását végző címzett közötti szerződésnek a szállítás megkezdésekor érvényesnek kell lennie, és tartalmaznia kell a szállítást szervező személy alábbi kötelezettségét arra az esetre, ha a hulladék szállítása vagy hasznosítása nem teljesíthető, vagy illegális szállítás történt, vagy a címzett alábbi kötelezettségét arra az esetre, ha ez a személy nincs abban a helyzetben, hogy a hulladék szállítását vagy a hasznosítást befejezze (például mert fizetésképtelen):

a) a hulladék visszavétele vagy hasznosításának más módon történő biztosítása, és

b) amennyiben szükséges, ideiglenes tárolásáról való gondoskodás.

Az érintett illetékes hatóságok kérésére a szállítást szervező személy vagy a címzett köteles a szerződés egy példányát részükre megküldeni.

(3) A tagállamok nemzeti jogszabályaikkal összhangban, ellenőrzési, végrehajtási, tervezési és statisztikai célokra kérhetik az (1) bekezdésben említett információ szolgáltatását az e cikk hatálya alá tartozó szállításokra vonatkozóan.

[...]”

Az észt jog

22 A hulladékokról szóló törvény (Jäätmeseadus, a továbbiakban: JäätS) 22. §-ában a 2008/98 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében azonos kifejezésekkel meghatározott hulladékhierarchia alapul vételéről rendelkezik többek között a hulladékgazdálkodásra vonatkozó intézkedések kidolgozásához és alkalmazásához, mindazonáltal eltérést enged a hulladékhierarchiától, ha ezáltal a dolog egész életciklusára figyelemmel környezetvédelmi szempontból kedvezőbb végeredmény biztosítható.

23 E törvénynek „A közelség elve a hulladékgazdálkodás esetében” című 32. §-ának a szövege az alábbi:

„A hulladék ártalmatlanítását és a vegyes települési hulladék hasznosítását a hulladék keletkezési helyéhez lehető legközelebb[...] [eső], technológiai szempontból megfelelő hulladékgazdálkodási központban kell végezni, amelyben biztosított a közegészség és a környezet védelme.”

24 Az említett törvény 66. §-a értelmében:

„(1) A szervezett hulladékszállítás a települési hulladéknak egy bizonyos területről történő összegyűjtése és egy vagy több meghatározott hulladékgazdálkodási központba történő szállítása a helyi önkormányzat megfelelő egysége által kiválasztott vállalkozás által.

[...]

(2) A helyi önkormányzat igazgatási területén megszervezi a települési hulladék – különösen a szemét, illetve a vegyes települési hulladék –, azok válogatási maradékai és a települési hulladék keletkezési helyén osztályok szerint különválasztott gyűjtés során felhalmozódó hulladékfajták összegyűjtését és elszállítását. A szervezett hulladékszállítás más településihulladék fajtákat vagy egyéb hulladékokat is magában foglalhat, ha ez szükséges a jelen törvény szerinti követelmények teljesítéséhez, vagy ha azt nyomós közérdek indokolja.”

25 A JäätS 67. §-a előírja:

„(1) A szervezett hulladékszállítást végző szolgáltató kiválasztása céljából a helyi önkormányzat egysége önállóan vagy más helyi önkormányzat más egységeivel együttműködve szolgáltatási koncessziót ítél oda a közbeszerzési szerződésekről szóló törvény [(riigihangete seadus)] rendelkezései alapján.

[...]

(3) [...] A szervezett hulladékszállításról szóló szerződési dokumentáció többek között az alábbi feltételeket rögzíti:

1. a szállítási területet;

2. az elszállítandó hulladékfajtákat;

[...]

4. a hulladékgazdálkodási központot;

[...]

8. a szállítási területen található családi és társasházak számát, valamint a társasházakban található lakások számát.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

26 Sillamäe Észtország északkeleti részén fekvő, körülbelül 15 000 lakosú tengerparti város.

27 2007-ben a Sillamäe Linnavalitsus ajánlati felhívást tett közzé „a települési hulladéknak a sillamäe-i hulladéklerakón történő újrahasználatára és kezelésére vonatkozó kötelezettség magánjogi jogi személyre történő átruházásáról szóló közigazgatási szerződés” megkötése érdekében. E szolgáltatási koncessziót 10 évre az Ecocleaner Sillamäe OÜ-nek ítélték oda.

28 2011-ben ugyanezen település egy másik ajánlati felhívást tett közzé a területén keletkezett hulladék gyűjtésére és szállítására vonatkozó szolgáltatási koncesszió odaítélésére. Az alapeljárás az e második ajánlati felhívásra vonatkozó szerződési dokumentáció (a továbbiakban: szerződési dokumentáció) 3.5 pontjában szereplő kikötés jogszerűségére vonatkozik. E kikötés szerint a vegyes települési hulladékot az említett településtől 5 km-re található sillamäe-i hulladékgazdálkodási központba (a továbbiakban: sillamäe-i létesítmény) – azaz az első ajánlati felhívás tárgyát képező létesítmény –, az ipari hulladékot, az építési hulladékot pedig a 25 km-re található uikalai hulladékgazdálkodási központba (a továbbiakban: uikalai létesítmény) kell elszállítani. A Sillamäe Linnavalitsus nem kötött e második létesítmény üzemeltetőjével a hulladékkezelésről szerződést.

29 A Ragn-Sells a vegyes települési hulladék kezelésével és hulladékszállítással foglalkozó vállalkozás. Többek között azt állítja, hogy annak előírásával, hogy bizonyos hulladékfajtákat – amelyeket a Sillamäe Linnavalitsus területén gyűjtöttek össze – a szerződési dokumentáció vitatott kikötésében megjelölt két létesítménybe szállítsanak – kizárva minden más olyan létesítményt, ahol az érintett hulladékot egyaránt egyenértékű módon lehetne kezelni –, az említett kikötés e két létesítmény üzemeltetőinek kizárólagos jogot biztosít, amely ellentétes a verseny szabadságának elvével, valamint az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével. Az észt helyi önkormányzatoknak a JäätS 67. §-a (3) bekezdése 4. pontjának vitatható értelmezésén alapuló olyan szokásos gyakorlatáról van szó, amely szerint ezen önkormányzatoknak az összegyűjtött hulladék címzett létesítményét az általuk odaítélendő hulladékszállítási koncessziók keretében kell kijelölniük.

30 A Ragn-Sells arra hivatkozik, hogy a vegyes települési hulladék kezelése tekintetében tizenegy versenytárs létesítmény telepedett le Észtországban 260 km-es körzeten belül, e létesítmények többsége a kérdést előterjesztő bíróság szerint egyenértékű technológiákat használ.

31 Egyébiránt azt állítja, hogy az alapügy olyan elvi kérdést vet fel, amellyel kapcsolatos érdek meghaladja Észtország határait, ugyanis az egyes önkormányzatok földrajzi helyzetétől függően a lett vállalkozások érdekeltek lehetnek az érintett szolgáltatások nyújtásában.

32 A Sillamäe Linnavalitsus szerint az ajánlatkérőnek kell meghatároznia a azon szerződés pontos feltételeit, amelyet a kielégítendő szükségletek szerint kíván megkötni, különös tekintettel azon hulladékkezelő létesítményre, amelybe az összegyűjtendő hulladékot szállítani kell, és a hulladékgyűjtési és -szállítási szolgáltatással megbízott gazdasági szereplőnek az elszállított hulladék kezelése tekintetében nincs érvényesítendő alanyi joga.

33 A Tartu ringkonnakohus (tartui fellebbviteli bíróság) úgy véli, hogy a Sillamäe Linnavalitsus által 2007-ben megkötött, a sillamäe-i létesítmény irányítására vonatkozó koncessziós szerződés a koncessziójogosult javára az e település területén összegyűjtött vegyes települési hulladék kezelése tekintetében az EUMSZ 106. cikk értelmében vett kizárólagos jogot biztosít. Azt is állítja, hogy a szerződési dokumentáció 3.5 pontja szintén ilyen kizárólagos jogot biztosít az uikala-i létesítmény üzemeltetőjének az ipari és építési hulladék kezelése tekintetében.

34 E bíróság megállapítja, hogy az uniós versenyjog tiszteletben tartása kötelez a közbeszerzések szervezése terén, valamint hogy az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése értelmében vett különleges vagy kizárólagos jogoknak valamely vállalkozás számára történő biztosítása az EUMSZ 102. cikk első bekezdése által tiltott, erőfölénnyel való visszaélésnek minősülhet. A releváns piac meghatározása tekintetében úgy véli, hogy Észtországban a vegyes települési hulladék kezelésének olyan piaca létezik, ahol különböző vállalkozások vannak jelen, amelyek e hulladékokat fűtőanyaggá alakítják át, vagy azokat fűtőanyagként használják, és amelyek ugyanolyan technológiákat alkalmaznak mint a sillamäe-i létesítmény. Az említett bíróság úgy véli, hogy az észt terület nagyságára tekintettel e vállalkozásuk mindegyike versenyben van a Sillamäe Linnavalitsus területén összegyűjtött vegyes települési hulladékkal való gazdálkodás tekintetében. Hangsúlyozza, hogy az e vállalkozások közötti versenyt fokozza az ilyen típusú hulladékok korlátozottsága. E piac fennállására tekintettel az ajánlatkérő által kijelölttől eltérő

valamennyi hulladékkezelő létesítmény kizárása az EUMSZ 102. cikk második bekezdése szerinti visszaélésnek minősülhet, különösen azért, mert az a piac olyan korlátozását eredményezi, amely a hulladéktermelők és a villamosenergia-fogyasztók számára áremelkedéshez vezethet.

35 A Tartu ringkonnakohus tehát a kizárólagos jogok – amelyek fennállását az alapügyben megállapította – odaítélése tekintetében az EUM-Szerződés versenyre vonatkozó rendelkezései, valamint az EUMSZ 35. cikk, az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk hatásairól kérdez, amennyiben az ilyen gyakorlat a hulladékok szabad mozgásának akadályát képezheti és eltántoríthatja más tagállamok vállalkozásait attól, hogy Észtországban telepedjenek le, vagy megakadályozhatja az ilyen vállalkozásokat abban, hogy Észtországban nyújtsanak szolgáltatásokat.

36 Végül az említett bíróság szerint felmerül a kérdés, hogy a 2008/98 irányelv 16. cikkének (3) bekezdésébe foglalt közelség elve igazolhatja-e a jelen esetben a kizárólagos jog odaítélését a legközelebbi hulladékkezelő létesítményeknek. A viszonylag kisméretű tagállamok – mint az Észt Köztársaság – tekintetében ugyanis ezen elv azt jelentheti, hogy a hulladékot az érintett tagállamban kell kezelni, és ebben a tagállamban a hulladékkezelési piac fennállása azzal a hatással járhat, hogy nincs szükség meghatározott létesítmény kijelölésére.

37 E körülményekre tekintettel a Tartu ringkonnakohus úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Úgy kell-e értelmezni a[z] [EUMSZ] 102. cikk[...]el összefüggésben értelmezett [EUMSZ] 106. cikk[...] (1) bekezdését, valamint az áruk szabad mozgását, a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, hogy azok egyikével sem ellentétes, ha a tagállam lehetővé teszi, hogy egy meghatározott hulladékgazdálkodási központot üzemeltető vállalkozásnak egy bizonyos területen díjazás fejében kizárólagos jogot biztosítsanak a települési hulladék kezelésére, ha 260 km-es körzetben több olyan versenytárs vállalkozás működik, amelyek[...] több [...], a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő és egyenértékű technológiákat alkalmazó hulladékgazdálkodási központ[ot] [üzemeltetnek]?

2) Úgy kell-e értelmezni a[z] [EUMSZ] 106. cikk[...] (2) bekezdését, hogy azzal nem ellentétes, ha a tagállam általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak tekinti egyrészt a hulladékgyűjtést és -szállítást, másrészt a hulladékkezelést, e szolgáltatásokat azonban különválasztja egymástól, és ezáltal korlátozza a szabad versenyt a hulladékgazdálkodás piacán?

3) Kizárható-e a[z] [EUM-]Szerződés versenyjogi rendelkezéseinek alkalmazása a hulladékgyűjtési és -szállítási szolgáltatásra vonatkozó koncesszió odaítélésére irányuló olyan eljárásban, amelynek egyik feltétele szerint a koncessziós szerződésben meghatározott területen két vállalkozásnak kizárólagos jogot biztosítanak a hulladékkezelésre?

4) Úgy kell-e értelmezni a [2008/98] irányelv 16. cikkének (3) bekezdését, hogy a tagállam a közelség elve alapján korlátozhatja a versenyt, és lehetővé teheti, hogy a hulladékok keletkezésének helye szerinti területhez legközelebbi hulladékgazdálkodási központot üzemeltető vállalkozásnak díjazás fejében kizárólagos jogot biztosítsanak a hulladékkezelésre, ha 260 km-es körzetben több olyan versenytárs vállalkozás működik, amely[...] több [...], a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő és egyenértékű technológiákat alkalmazó hulladékgazdálkodási központ[ot] [üzemeltet]?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

38 Az EUM-Szerződés versenyszabályainak az első három kérdésben felidézett lehetséges hatásait tekintve – az alapügybelihez hasonló helyzet keretében – meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 106. cikk első két bekezdése az abban érintett helyzetekre az említett Szerződés valamennyi szabályára, különösen pedig a versenyszabályokra utal.

39 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése magában foglalja azt, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak. E követelmények különösen érvényesek a versenyjog területén, amelyet összetett ténybeli és jogi helyzetek jellemeznek (lásd különösen a C-384/08. sz. Attanasio Group ügyben 2010. március 11-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-2055. o.] 32. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

40 A jelen esetben az együttesen értelmezett EUMSZ 106. cikk és EUMSZ 102. cikk rendelkezései – amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság felidéz – feltételezik az erőfölény meglétét a belső piac jelentős részében, és az ilyen helyzettel való visszaélés érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet.

41 Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz olyan adatokat, amelyekből azonosítani lehetne az erőfölénynek az EUMSZ 102. cikk értelmében vett meghatározó elemeit az alapeljárással összefüggésben.

42 E tekintetben ugyanis semmilyen utalás nem szerepel e határozatban az uikalai létesítményt üzemeltető vállalkozást illetően. Ami a sillamäe-i létesítményt illeti, az említett határozatból kitűnik, hogy a releváns piac a vegyes települési hulladék hasznosításának észt piaca, amelyen tizenegy vállalkozás működik, e vállalkozások között szerepel az utóbbi létesítményt üzemeltető vállalkozás, tehát semmi nem enged arra következtetni, hogy az e piacon különleges helyzetben van. Egyébiránt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz semmilyen olyan megjelölést, amelyből arra lehetne következtetni, hogy az alapügyben szóban forgó kötelezettségek – amelyek az érintett tagállam szintjén valamely kistelepülés területén összegyűjtött bizonyos hulladékfajtákra vonatkoznak – erőfölényt biztosítanának a belső piac jelentős részében az említett létesítményeket üzemeltető vállalkozásoknak, és arra sem, hogy az említett jogok gyakorlása szükségszerűen egy esetleges erőfölény visszaélésszerű gyakorlásához vezetne, valamint arra sem, hogy e jogok olyan helyzetet teremthetnek, amelyben az azokban részesülő vállalkozások ilyen visszaélést követnének el.

43 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz pontos tájékoztatást az EUM-Szerződés versenyszabályainak ilyenkénti alkalmazhatóságáról az alapeljárás keretében. Ebből következően a feltett kérdések e szabályok tekintetében elfogadhatatlanok, mivel a Bíróság nem ismeri azokat a ténybeli és jogi elemeket, amelyek azok hasznos megválaszolásához szükségesek (lásd analógia útján a C-295/05. sz. Asemfo-ügyben 2007. április 19-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-2999. o.] 42., 43. és 45. pontját).

Az ügy érdeméről

44 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azon kötelezettségnek az EUM-Szerződésnek az áruk szabad mozgását, a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát garantáló releváns rendelkezéseivel, azaz egyrészt az EUMSZ 35. cikkel és az EUMSZ 36. cikkel, másrészt pedig az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel való összeegyeztethetőségéről kérdez, amelyet valamely tagállam helyi önkormányzata a hulladékgyűjtésre és -szállításra vonatkozó koncesszió jövőbeli koncesszióba vevőjének ír elő az ezen önkormányzat

területén összegyűjtött bizonyos hulladékfajtáknak – azaz vagy a vegyes települési hulladékoknak, vagy az ipari és építési hulladékoknak – az ugyanazon tagállamban letelepedett vállalkozáshoz hulladékkezelés céljából történő elszállítására az alapügybelihez hasonló feltételek esetében.

45 Negyedik kérdésével az említett bíróság a 2008/98 irányelv 16. cikkének (3) bekezdésébe foglalt, a bizonyos hulladékfajták kezelésére alkalmazandó közelség elvének – az ilyen kötelezettség előírása tekintetében kifejtett – esetleges hatásairól kérdez.

46 Márpedig az első kérdés – amennyiben az az EUMSZ 35. cikkre és az EUMSZ 36. cikkre vonatkozik – is érintheti a hulladékokra vonatkozó uniós különös jogszabályokat, különösen az 1013/2006 rendelet és a 2008/98 irányelv által meghatározott, a hulladékszállításra vonatkozó szabályozást.

Az első kérdésről, amennyiben az az EUMSZ 35. cikkre és az EUMSZ 36. cikkre vonatkozik, valamint a negyedik kérdésről

47 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság figyelembe veheti az uniós jogrend olyan jogi normáit, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdései megfogalmazásakor nem hivatkozott, annak érdekében, hogy utóbbinak hasznos értelmezési szempontokat nyújtson (lásd ebben az értelemben a C-506/06. sz. Mayr-ügyben 2008. február 26-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-1017. o.] 43. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

48 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az első kérdésre adandó válasz – amennyiben az az EUMSZ 35. cikkre és az EUMSZ 36. cikkre vonatkozik – az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben az 1013/2006 rendelet esetleges hatásainak vizsgálatához vezet.

49 A Bíróság ugyanis megállapította, hogy az 1013/2006 rendeletnek – ahogy elődjének, a 259/93 rendeletnek is – az a célja, hogy olyan összehangolt eljárások rendszerét alakítsa ki, amelyek lehetővé teszik a hulladékszállítás környezetvédelmi célú korlátozását (lásd ebben az értelemben a C-411/06. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7585. o.] 72. pontját). Ebből következik, hogy ezenkívül nem kell vizsgálni, hogy a hulladékszállításra vonatkozó nemzeti intézkedés összeegyeztethető-e az EUMSZ 34–36. cikkel (lásd ebben az értelemben a C-324/99. sz. DaimlerChrysler-ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-9897. o.] 46. pontját).

50 Következésképpen ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak hasznos választ lehessen adni, meg kell állapítani, hogy első kérdésével – amennyiben az az EUMSZ 35. cikkre és az EUMSZ 36. cikkre vonatkozik –, valamint negyedik kérdésével e bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az 1013/2006 rendeletnek és a 2008/98 irányelv 16. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseit akként kell-e értelmezni, hogy azok engedélyezik valamely helyi önkormányzatnak a területén keletkezett hulladék gyűjtésére és szállítására vonatkozó szolgáltatások koncessziójogosult vállalkozásának az arra való kötelezését, hogy az összegyűjtött bizonyos hulladékfajtákat a legközelebbi megfelelő hulladékkezelő létesítmény – amely ugyanabban a tagállamban telepedett le, ahol ezen önkormányzat található – üzemeltetőjéhez szállítsa, megakadályozva így azt, hogy az érintett hulladékot más tagállamba szállítsák és ott kezeljék.

51 Az 1013/2006 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének megfelelően a rendeletet többek között a tagállamok közötti szállításra kell alkalmazni az e cikk (3) bekezdésében említett meghatározott esetek vagy különleges szabályozások hatálya alá tartozó hulladékszállítások kivételével, amelyek az alapügyet nem érintik.

52 E rendelet 3. cikkének értelmében a tagállamok közötti hulladékszállítás vagy az említett rendelet 4–17. cikkében – amelyek az ártalmatlanításra szánt hulladékokra és a hasznosításra szánt veszélyes hulladékokra alkalmazandók – szabályozott előzetes írásbeli bejelentésnek és engedélyezésnek, vagy pedig a rendelet 18. cikkében – amely főszabály szerint csak a hasznosításra szánt nem veszélyes hulladékokra vonatkozik – meghatározott általános tájékoztatási követelményeknek van alárendelve.

53 Az 1013/2006 rendelet 11., 12. és 18. cikkéből következik, hogy a tagállamok különböző előjogokkal vagy kötelezettségekkel rendelkeznek egyrészt az ártalmatlanításra szánt hulladékok tagállamok közötti szállítása, másrészt pedig a hasznosításra szánt hulladékok szállítása tekintetében. Egyébiránt e rendelet 3. cikkének (5) bekezdése értelmében a háztartásokból összegyűjtött vegyes települési hulladékoknak, valamint az egyéb termelőktől származó hulladékoknak a hasznosító vagy ártalmatlanító létesítménybe szállítására ugyanazok a rendelkezések vonatkoznak, mint az ártalmatlanításra szánt hulladékok szállítására.

54 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a szerződési dokumentáció 3.5 pontja értelmében a Sillamäe Linnavalitsus területén összegyűjtött vegyes települési hulladékot a sillamäe-i létesítménybe kell szállítani. Ahogy az az előző pontban megállapításra került, e hulladékok minden esetben az 1013/2006 rendelet szerinti ártalmatlanításra szánt hulladékok kategóriájába tartoznak.

55 Az ipari és építési hulladékokkal – amelyeket az uikalai létesítménybe kell szállítani – összefüggésben meg kell állapítani, hogy a 2008/98 irányelv 4. cikkében előírt hulladékhierarchiára tekintettel az ilyen hulladékok potenciálisan vagy hasznosításra, vagy ártalmatlanításra vannak szánva. Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy az 1013/2006 rendeletnek az ártalmatlanításra és hasznosításra szánt hulladékok tagállamok közötti szállítására alkalmazandó rendelkezései lehetővé teszik-e olyan kötelezettség előírását, mint amely a szerződési dokumentáció 3.5 pontjában szerepel.

56 Először is az ártalmatlanításra szánt és a vegyes települési hulladékokat tekintve az 1013/2006 rendeletnek a (20) preambulumbekezdésével, valamint a 2008/98 irányelv 16. cikkével összefüggésben értelmezett 11. cikke (1) bekezdésének a) pontjából következik, hogy a tagállamok olyan általános hatályú intézkedéseket fogadhatnak el, amelyekkel korlátozhatják ezen hulladékok tagállamok közötti szállítását – a hulladékszállítást általában vagy részlegesen megtiltva – a közelség elvének, a hasznosítás elsőbbségének és az önellátás elvének végrehajtása érdekében a 2008/98 irányelvnek megfelelően.

57 Márpedig a C-209/98. sz. Sydhavnens Sten & Grus ügyben 2000. május 23-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3743. o.) 37–42. pontjából analógia útján következik, hogy a helyi önkormányzat által a területén lévő hulladék összegyűjtésével megbízott vállalkozásra előírt azon kötelezettség, hogy az ugyanazon tagállamban található hulladékkezelő létesítménynek átadjon bizonyos típusú hulladékot, az 1013/2006 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott olyan általános hatályú intézkedésnek felel meg, amely az érintett hulladékok más létesítményekhez történő elszállításának tilalmát állítja fel, amennyiben e hulladékok termelői maguk voltak kötelesek ezek átadására vagy az említett vállalkozásnak, vagy az említett létesítménynek.

58 Következésképpen ezen intézkedés összeegyeztethető e rendelettel, amennyiben az intézkedés célja többek között a 2008/98 irányelv 16. cikkében előírt önellátás és közelség elvének végrehajtása.

59 A 2008/98 irányelv 16. cikkének értelmében a tagállamoknak létre kell hozniuk az összegyűjtött ártalmatlanításra szánt hulladékok és vegyes települési hulladékok kezelésére szolgáló létesítmények integrált és megfelelő hálózatát, figyelembe véve az elérhető legjobb technikákat, és e hálózatot többek között úgy kell kialakítani, hogy a tagállamok egyénileg képesek legyenek az önellátásra e hulladékok kezelését tekintve, valamint hogy e hulladékkezelésre a hulladékok keletkezési helyéhez legközelebbi megfelelő létesítmények valamelyikében kerülhessen sor.

60 Ezen integrált hálózat létrehozása céljából a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azon területi alapegység megválasztásához, amelyet alkalmasnak ítélnek az országos önellátás eléréséhez a szóban forgó hulladékok kezelése tekintetében (lásd analógia útján a 2006/12 irányelv 5. cikke tekintetében a C-297/08. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-1749. o.] 62. pontját).

61 A Bíróság mindazonáltal hangsúlyozta, hogy ezzel összefüggésben különösen a hulladék gyűjtésének, válogatásának és kezelésének ésszerűsítését elősegítő megfelelő intézkedéseket tekintve a tagállamok által – különösen az e tekintetben illetékes helyi önkormányzatok közvetítésével – elfogadandó intézkedések közül az egyik legfontosabb az, hogy az említett hulladékoknak a keletkezési helyükhöz a lehető legközelebbi létesítményben való kezelésére törekedjenek, különösen a vegyes települési hulladékok esetében, a lehető legnagyobb mértékben csökkentve a szállításukat (lásd analógia útján a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 64., 66. és 67. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

62 Ekképpen a tagállami hatóságoknak a hulladékgazdálkodásnak a 2008/98 irányelv 16. cikkében érintett szabályozását és megszervezését úgy kell végezniük, hogy a hulladékokat a legközelebbi megfelelő létesítményben kezeljék.

63 Következésképpen – az ártalmatlanításra szánt hulladékokat, valamint a háztartásokból, adott esetben pedig az egyéb termelőktől összegyűjtött vegyes települési hulladékokat tekintve – meg kell állapítani, hogy a tagállam jogosult hatásköröket ruházni a helyi önkormányzatokra – az általa a legmegfelelőbbnek ítélt földrajzi szinten – a területükön keletkezett hulladékokkal való gazdálkodás tekintetében a 2008/98 irányelv 16. cikke alapján fennálló kötelezettségeik tiszteletben tartásának biztosítására, valamint hogy ezen önkormányzatok hatáskörük keretében előírhatják, hogy az ilyen típusú hulladékok kezelésére a legközelebbi megfelelő létesítményben kerüljön sor.

64 Másodszor a vegyes települési hulladékon kívüli, hasznosításra szánt hulladékokat tekintve ezek elszállítása két különböző rendszer hatálya alá tartozhat. Egyrészt – az 1013/2006 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének megfelelően – az e rendelet 3. cikke (1) bekezdése b) pontjának hatálya alá tartozó hulladékok tagállamok közötti szállítása tekintetében – amely előzetes írásbeli bejelentési és engedélyezési eljáráshoz kötött – mindazonáltal az illetékes nemzeti hatóságok csak esetről esetre emelhetnek kifogást a meghatározott szállításra vonatkozó olyan pontos indokok alapján, mint például magával a szállítással kapcsolatos elégtelenségek vagy kockázatok, a célzott hasznosítás, a címzett létesítmény vagy a különböző műveletekben részt vevő személyek.

65 Másrészt az 1013/2006 rendelet 18. cikke – amely a rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerinti hulladékok szállítására alkalmazandó – annak előírására korlátozódik, hogy az elszállított hulladékokat információkat tartalmazó, egységesített dokumentum kísérje, amelyet bizonyos követelményeknek megfelelő szerződés alapján készítenek el, e dokumentumot a tagállamok ellenőrzési, e rendelet tekintetében végrehajtási, tervezési és statisztikai célokra kérhetik.

66 Az 1013/2006 rendeletnek a vegyes települési hulladékon kívüli, hasznosításra szánt hulladékok tagállamok közötti szállítására alkalmazandó rendelkezéseinek vizsgálatából tehát az következik, hogy e rendelet nem írja elő azt a lehetőséget a nemzeti hatóság számára, hogy olyan általános hatályú intézkedést fogadjon el, amely általában vagy részlegesen megtiltja, hogy az érintett hulladékot más tagállamba szállítsák és ott kezeljék.

67 Következésképpen amint az a jelen ítélet 57. pontjából kitűnik, a helyi önkormányzat által az ipari és építési hulladék területén történő összegyűjtésével megbízott vállalkozásra előírt, ezen hulladékoknak az ugyanazon tagállamban lévő hulladékkezelő létesítménybe történő szállítására vonatkozó kötelezettség ilyen általános hatályú intézkedés, amely nem tekinthető az 1013/2006 rendelet által

engedélyezettnek, mivel e kötelezettség hasznosítható hulladékokra vonatkozik, amennyiben az érintett hulladékok termelői maguk voltak kötelesek azok átadására vagy az említett vállalkozásnak, vagy az említett létesítménynek.

68 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első kérdésre – amennyiben az az EUMSZ 35. cikkre és az EUMSZ 36. cikkre vonatkozik –, valamint a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1013/2006 rendeletnek a 2008/98 irányelv 16. cikkével együttesen értelmezett rendelkezéseit a következőképpen kell értelmezni:

– e rendelkezések engedélyezik a helyi önkormányzatnak a területén lévő hulladék összegyűjtésével megbízott vállalkozás arra való kötelezését, hogy a háztartásokból, adott esetben pedig az egyéb termelőktől összegyűjtött vegyes települési hulladékokat a legközelebbi megfelelő hulladékkezelő létesítménybe szállítsa, amely létesítmény ugyanabban a tagállamban telepedett le, ahol ezen önkormányzat található.

– e rendelkezések nem engedélyezik a helyi önkormányzatnak a területén lévő hulladék összegyűjtésével megbízott vállalkozás arra való kötelezését, hogy a területén keletkezett ipari és építési hulladékot a legközelebbi megfelelő hulladékkezelő létesítménybe szállítsa, amely létesítmény ugyanabban a tagállamban telepedett le, ahol ezen önkormányzat található, amennyiben e hulladékok hasznosításra vannak szánva, ha az említett hulladékok termelői azoknak az említett vállalkozásnak történő átadására, vagy arra kötelesek, hogy azokat közvetlenül az említett létesítménybe szállítsák.

Az első kérdésről, amennyiben az az EUMSZ 49. cikkre, valamint az EUMSZ 56. cikkre vonatkozik

69 Első kérdésével – amennyiben az az EUMSZ 49. cikkre és az EUMSZ 56. cikkre vonatkozik, függetlenül tehát a hulladékgazdálkodásra vonatkozó uniós jog hatásaitól, amint azok a jelen ítélet fenti pontjaiban meghatározásra kerültek – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy e cikkeket akként kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az, hogy valamely helyi önkormányzat a területén összegyűjtött bizonyos típusú hulladékok kezelésére kizárólagos jogot biztosít úgy, hogy e jogot vagy közvetlenül – olyan szolgáltatási koncesszió útján nyújtja, amely konkrétan az e hulladékok kezelésére szolgáló létesítmény irányítására vonatkozik – vagy közvetetten nyújtja, előírva a hulladékgyűjtési és -szállítási szolgáltatásra vonatkozó koncesszió koncesszióba vevőjének azt, hogy azokat az ezen önkormányzat által hivatalból kijelölt gazdasági szereplőhöz szállítsa.

70 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUM-Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára és a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései nem alkalmazandók olyan tevékenységekre, amelyek valamennyi releváns összetevője egyetlen tagállam területére korlátozódik (lásd ebben az értelemben a C-134/95. sz., USSL n 47 di Biella ügyben 1997. január 16-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-195. o.] 19. pontját, a C-245/09. sz. Omalet-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-13771. o.] 12. pontját, valamint a C-186/12. sz., Impacto Azul ügyben 2013. június 20-án hozott ítélet 19. pontját).

71 Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az Észtországban letelepedett Ragn-Sells társaság és a Sillamäe Linnavalitsus észt település között folyó alapeljárás olyan kikötésre vonatkozik, amelyet „a Sillamäe városában történő szervezett hulladékszállításra vonatkozó koncesszió odaítélés[ével]” kapcsolatos szerződési dokumentáció tartalmaz. E kikötés szerint az e település területén keletkezett hulladékot az ugyanezen tagállamban található két hulladékkezelő létesítménybe kell szállítani.

72 Továbbá a Bírósághoz benyújtott ügyiratokban semmi nem utal arra, hogy a más tagállamokban letelepedett vállalkozásokat érdekelte volna a Sillamäe Linnavalitsus területén keletkezett hulladékok kezelése.

73 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az ilyen helyzet az uniós jog által a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága területén szabályozott helyzetek egyikéhez sem kapcsolódik.

74 E körülmények között az első kérdésre – amennyiben az az EUMSZ 49. cikkre és az EUMSZ 56. cikkre vonatkozik – azt a választ kell adni, hogy e cikkek nem alkalmazandók az alapügybelihez hasonló olyan helyzetben, amelynek valamennyi összetevője egyetlen tagállam területére korlátozódik.

A költségekről

75 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A hulladékszállításról szóló, 2006. június 14-i 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. cikkével együttesen értelmezett rendelkezéseit a következőképpen kell értelmezni:**

   – **e rendelkezések engedélyezik a helyi önkormányzatnak a területén lévő hulladék összegyűjtésével megbízott vállalkozás arra való kötelezését, hogy a háztartásokból, adott esetben pedig az egyéb termelőktől összegyűjtött vegyes települési hulladékokat a legközelebbi megfelelő hulladékkezelő létesítménybe szállítsa, amely létesítmény ugyanabban a tagállamban telepedett le, ahol ezen önkormányzat található.**

   – **e rendelkezések nem engedélyezik a helyi önkormányzatnak a területén lévő hulladék összegyűjtésével megbízott vállalkozás arra való kötelezését, hogy a területén keletkezett ipari és építési hulladékot a legközelebbi megfelelő hulladékkezelő létesítménybe szállítsa, amely létesítmény ugyanabban a tagállamban telepedett le, ahol ezen önkormányzat található, amennyiben e hulladékok hasznosításra szántak, ha az említett hulladékok termelői azoknak az említett vállalkozásnak történő átadására, vagy arra kötelesek, hogy azokat közvetlenül az említett létesítménybe szállítsák.**

2) **Az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk nem alkalmazandó az alapügybelihez hasonló olyan helyzetben, amelynek valamennyi összetevője egyetlen tagállam területére korlátozódik.**

Aláírások