



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 12 december 2013*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2008/98/EG — Avfallshantering — Artikel 16.3 — Närhetsprincipen — Förordning (EG) nr 1013/2006 — Avfallstransport — Blandat kommunalt avfall — Industri- och byggavfall — Förfarande för att tilldela en tjänstekoncession avseende insamling och transport av avfall som producerats inom en kommun — Skyldighet för den som erhåller koncessionen att transportera det insamlade avfallet till behandlingsanläggningar som utsetts av den koncessionsgivande myndigheten — Närmast belägna lämpliga behandlingsanläggningar”

I mål C-292/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tartu ringkonnakohus (Estland) genom beslut av den 5 juni 2012, som inkom till domstolen den 11 juni 2012, i målet

Ragn-Sells AS

mot

Sillamäe Linnavalitsus,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby (referent) och C. Vajda,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 april 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Ragn-Sells AS, genom E. Tamm, vandeadvokaat,
- Estlands regering, genom M. Linntam, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom F. Dedousi, i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: estniska.

- Polens regering, genom B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Antoniadis, A. Alcover San Pedro och D. Düsterhaus, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av C. Ginter, vandeadvokaat,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 35 FEUF, 49 FEUF, 56 FEUF, EUF-fördragets konkurrensregler samt artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ragn-Sells AS (nedan kallat Ragn-Sells) och Sillamäe Linnavalitsus (Sillamäe kommun) angående vissa klausuler i det kontrakt som Sillamäe kommun lämnat i samband med tilldelningen av en tjänstekoncession avseende insamling och transport av avfall som producerats inom dess område.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2008/98

- 3 Enligt artikel 41 i direktiv 2008/98 har direktivet upphävt och ersatt, från och med den 12 december 2010, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, s. 9), och hänvisningar till det sistnämnda direktivet ska förstås som hänvisningar till det förstnämnda.
- 4 I skälen 6, 8, 31 och 32 i direktiv 2008/98 anges följande:
 - ”(6) Det främsta målet med all avfallspolitik bör vara att minimera de negativa effekterna på människors hälsa och miljön vid generering och hantering av avfall. Avfallspolitiken bör också ha som mål att minska resursanvändningen och främja en praktisk tillämpning av avfallshierarkin.
 - ...
 - (8) ... återvinning av avfall och användning av återvunnet material [bör] uppmuntras för att bevara naturresurser. ...
 - ...

- (31) Genom avfallshierarkin fastställs en prioriteringsordning för vad som allmänt utgör det totalt sett bästa miljöalternativet inom lagstiftning och politik på avfallsområdet, men det kan bli nödvändigt att avvika från en sådan hierarki i fråga om särskilda avfallsflöden, då det är motiverat på grund av bland annat teknisk genomförbarhet, ekonomisk livskraft och miljöskydd.
- (32) För att göra det möjligt för gemenskapen som helhet att vara självförsörjande vad gäller omhändertagande av eget avfall och återvinning av blandat kommunalt avfall som har insamlats från privata hushåll och för de enskilda medlemsstaterna att närma sig detta mål, är det nödvändigt att inrätta ett nätverk för samarbete mellan anläggningar för bortskaflande av avfall och anläggningar för återvinning av blandat kommunalt avfall som har insamlats från privata hushåll, med beaktande av geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.”
- 5 I enlighet med artikel 1 i direktivet fastställer detta ”åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning”.
- 6 I artikel 3 i direktivet ges följande definitioner:
- ”9) *avfallshantering*: insamling, transport, återvinning och bortskaflande av avfall, ...
- 10) *insamling*: uppsamling av avfall, inbegripet försortering och inledande lagring av avfall för vidare transport till en avfallshanteringsanläggning,
- 11) *separat insamling*: insamling då ett avfallsflöde hålls åtskilt efter avfallets typ och natur i syfte att underlätta en särskild behandling,
- ...
- 14) *behandling*: återvinnings- eller bortskaflningsförfaranden, inklusive beredning före återvinning eller bortskaflande,
- 15) *återvinning*: varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte, ...
- ...
- 17) *materialåtervinning*: varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål; det omfattar upparbetning av organiskt material men inte energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial,
- ...
- 19) *bortskaflande*: varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi; ...
- 20) *bästa tillgängliga teknik*: bästa tillgängliga teknik enligt definitionen i artikel 2.11 i [rådets] direktiv 96/61/EG [av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26)].”

- 7 För att definiera sistnämnda begrepp ska utgångspunkten i fortsättningen, med tillämpning av artikel 22 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, s. 8), vara det sistnämnda direktivet, som har upphävt och ersatt direktiv 96/61. Definitionen återfinns på följande sätt i artikel 2.12 i direktiv 2008/1:

”bästa tillgängliga teknik: det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunden för utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet. ...”

- 8 Artikel 4 i direktiv 2008/98, med rubriken ”Avfallshierarki”, föreskriver följande i punkt 1:

”Följande avfallshierarki ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall:

- a) Förebyggande.
- b) Förberedelse för återanvändning.
- c) Materialåtervinning.
- d) Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning.
- e) Bortskaffande.”

- 9 Kapitel II i detta direktiv innehåller artiklarna 8–14 och har rubriken ”Allmänna krav”. Artikel 10, avseende återvinning, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att avfall genomgår återvinningsförfaranden i enlighet med artiklarna 4 och 13.

2. När det är nödvändigt för tillämpningen av punkt 1 och för att underlätta eller förbättra återvinningen, ska avfall samlas in separat, om detta är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbart, och får inte blandas med annat avfall eller annat material med andra egenskaper.”

- 10 Artikel 13 i direktiv 2008/98, med rubriken ”Skydd för människors hälsa och miljön”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet

- a) utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur,
- b) utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt, och
- c) utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse.”

- 11 Kapitel III i direktiv 2008/98 avser avfallshantering och utgörs av artiklarna 15–22. Artikel 15.4 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på sitt territorium se till att de verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall levererar det insamlade och transporterade avfallet till lämpliga behandlingsanläggningar som uppfyller bestämmelserna i artikel 13.”

- 12 Artikel 16 i direktiv 2008/98, med rubriken ”Principen om självförsörjning och närhet”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska, i samarbete med andra medlemsstater om det är nödvändigt eller tillrådligt, vidta lämpliga åtgärder för att upprätta ett sammanhängande och ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande av avfall och anläggningar för återvinning av blandat kommunalt avfall som samlats in från privata hushåll, inbegripet när insamlingen även omfattar sådant avfall från andra producenter, med beaktande av bästa tillgängliga teknik.

... Medlemsstaterna får även begränsa utgående transporter av avfall av de miljöskäl som anges i [Europaparlamentets och rådets] förordning (EG) nr 1013/2006 [av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, s. 1)].

2. Nätverket ska utformas så att gemenskapen som helhet blir självförsörjande i fråga om bortskaffande av avfall och återvinning av sådant avfall som avses i punkt 1 och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.

3. Nätverket ska göra det möjligt att bortskaffa avfall eller återvinna sådant avfall som avses i punkt 1 vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de lämpligaste metoderna och teknikerna, så att en hög miljö- och hälsoskyddsnivå säkerställs.

4. Närhets- och självförsörjandeprinciperna ska inte innebära att varje medlemsstat på sitt territorium måste förfoga över samtliga slag av anläggningar för slutlig återvinning.”

- 13 Artikel 23.1 första stycket i direktiv 2008/98 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet.”

- 14 Artikel 26 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att den nationella behöriga myndigheten för ett register över följande, om dessa inte omfattas av tillståndskrav:

a) Verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall.

...”

Förordning nr 1013/2006

- 15 I enlighet med artikel 61 i förordning nr 1013/2006 upphävde och ersatte denna förordning rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43), och hänvisningar till sistnämnda förordning ska förstås som hänvisningar till

förordning nr 1013/2006. Förordning nr 1013/2006 antogs på grundval av artikel 175.1 EG, som numera motsvarar artikel 192 FEUF. Förordning nr 259/93 hade antagits på grundval av artikel 130 S i EG-fördraget (senare, i ändrad lydelse, artikel 175 EG).

16 Förordning nr 1013/2006 innehåller följande skäl:

”(1) Förordningens huvudsakliga och överordnade syfte och innehåll är miljöskydd medan dess följder för den internationella handeln endast är av underordnad betydelse.

...

(14) För transporter av avfall avsett för bortskaffningsförfaranden och avfall som inte anges i bilaga III, IIIA eller IIIB avsett för återvinningsförfaranden är det lämpligt att garantera bästa möjliga övervakning och kontroll genom att kräva att sådana transporter på förhand skall godkännas skriftligen. Ett sådant förfarande bör vara förenat med förhandsanmälan, vilket medför att de behöriga myndigheterna blir vederbörligen informerade så att de kan vidta alla åtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön. Dessa myndigheter bör på så sätt även få möjlighet att göra motiverade invändningar mot sådana transporter.

(15) För sådana transporter av avfall som anges i bilaga III, IIIA eller IIIB avsett för återvinningsförfarande är det lämpligt att garantera en miniminivå av övervakning och kontroll genom att kräva att transporterna åtföljs av viss information.

...

(20) För transporter av avfall för bortskaffande bör medlemsstaterna ta hänsyn till principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå i enlighet med ... direktiv 2006/12... genom att i enlighet med [EG]-fördraget vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot sådana transporter av avfall. Hänsyn bör även tas till kravet i direktiv 2006/12..., enligt vilket medlemsstaterna skall upprätta ett integrerat och ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande av avfall för att möjliggöra för gemenskapen att själv ta hand om sitt avfall och för medlemsstaterna att var och en närma sig detta mål, med hänsyn till geografiska förhållanden eller behovet av specialiserade anläggningar för vissa avfallsslag. ...

(21) Beträffande transporter av avfall för återvinning bör medlemsstaterna också kunna se till att avfallshanteringsanläggningar som omfattas av bestämmelserna i direktiv 96/61... tillämpar bästa tillgängliga teknik enligt definitionerna i det direktivet i överensstämmelse med anläggningens tillstånd. Medlemsstaterna bör också kunna se till att avfall hanteras i enlighet med rättsligt bindande miljöskyddsnormer för återvinningsverksamhet, som fastställts i gemenskapslagstiftningen, och att avfall, med beaktande av artikel 7.4 i direktiv 2006/12..., hanteras i enlighet med de avfallshanteringsplaner som utarbetats i enlighet med det direktivet, i syfte att garantera genomförandet av rättsligt bindande skyldigheter avseende återvinning eller materialutnyttjande som fastställs i gemenskapslagstiftningen.

...”

17 I artikel 1 i förordning nr 1013/2006 stadgas följande:

”1. I denna förordning fastställs de förfaranden och kontrollsystem som skall användas för avfallstransporter, beroende på avfallens ursprung och destination och transportväg, det slags avfall som transporteras samt den typ av behandling som avfallet skall genomgå på destinationsorten.

2. Förordningen skall omfatta transporter av avfall

a) mellan medlemsstater, inom gemenskapen eller med transitering genom tredjeländer,
...”

18 Artikel 2.4 och 2.6 i förordning nr 1013/2006 hänvisar, vad gäller definitionen av begreppen ”bortskaffande” och ”återvinning”, till definitionen av dessa begrepp i direktiv 2006/12 som numera motsvaras av direktiv 2008/98. I artikel 2.34 i förordningen definieras begreppet transport som befördran av avfall som är avsett att återvinnas eller bortskaffas och som planeras eller genomförs bland annat mellan två länder.

19 Avdelning II i nämnda förordning, avseende transporter inom Europeiska unionen, innehåller artiklarna 3–32. I artikel 3 föreskrivs följande:

”1. Transporter av följande avfall skall omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande i enlighet med bestämmelserna i denna avdelning:

a) För bortskaffande:

Allt avfall.

b) För återvinning:

i) Avfall som anges i förteckningen i bilaga IV, vilket bland annat inbegriper avfall som anges i förteckningarna i bilagorna II och VIII till Baselkonventionen [om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall, antagen den 22 mars 1989 och godkänd på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 (EGT L 39, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 20, s. 202)].

ii) Avfall som anges i förteckningen i bilaga IVA.

iii) Avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, IIIB, IV eller IVA.

iv) Blandat avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, IIIB, IV eller IVA, med undantag för det som anges i bilaga IIIA.

2. Transporter av följande avfall avsett för återvinning skall omfattas av de allmänna informationskrav som fastställs i artikel 18, om mängden transporterat avfall överstiger 20 kg:

a) Avfall som anges i förteckningen i bilaga III eller IIIB.

b) Blandningar av två eller fler avfallsslag förtecknade i bilaga III som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte är till hinder för en miljöriktig återvinning av den och att sådana blandningar anges i bilaga IIIA i enlighet med artikel 58.

...

5. Transporter av blandat kommunalt avfall ... som insamlats från privata hushåll, inbegripet när insamlingen även omfattar sådant avfall från andra producenter, till anläggningar för återvinning eller bortskaffande skall i enlighet med denna förordning omfattas av samma bestämmelser som transporter av avfall som är avsett för bortskaffande.”

20 De bilagor till förordning nr 1013/2006 som nämns i dess artikel 3, avser i huvudsak följande avfall, nämligen

- bilaga III, den så kallade ”gröna” avfallsförteckningen, listar icke farliga avfallsslag som är avsedda för återvinning,
- bilaga III A innehåller en förteckning över blandningar av minst två avfallsslag i bilaga III som inte är klassificerade under en enda rubrik,
- bilaga III B avser ytterligare grönt avfall som är avsett att återvinnas och som ska införas i berörda bilagor till den ovannämnda Baselkonventionen av den 22 mars 1989, eller i beslut K(2001) 107 slutlig, som fattats av rådet för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), rörande revidering av OECD:s beslut K(1992) 39 slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning,
- bilaga IV, även kallad den ”gula” avfallsförteckningen, listar farligt avfall som är avsett att återvinnas, och
- bilaga IV A, listar avfall som anges i bilaga III men som omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande.

21 Artiklarna 11, 12 och 18 i samma förordning har följande lydelse:

”Artikel 11

Invändningar mot transporter av avfall avsett för bortskaffande

1. Om en planerad transport av avfall avsett för bortskaffande anmäls får de behöriga mottagar- och avsändarmyndigheterna ... resa motiverade invändningar grundade på ett eller flera av nedanstående skäl och i överensstämmelse med fördraget:

- a) Den planerade transporten eller bortskaffandet är inte förenlig med de åtgärder som vidtagits för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall i syfte att i enlighet med direktiv 2006/12... genomföra principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå.

...

Artikel 12

Invändningar mot transporter av avfall avsett för återvinning

1. Om en planerad transport av avfall avsett för återvinning anmäls får de behöriga mottagar- och avsändarmyndigheterna ... resa motiverade invändningar grundade på ett eller flera av nedanstående skäl och i överensstämmelse med fördraget:

...

Artikel 18

Avfall som skall åtföljas av viss information

1. Avfall som avses i artikel 3.2 och 3.4, och som är avsett för transport skall omfattas av följande förfaranderegler:

- a) I syfte att underlätta spårningen av sådana avfallstransporter skall den person under avsändarlandets jurisdiktion som organiserar transporten se till att avfallet åtföljs av det dokument som återfinns i bilaga VII.
- b) Det dokument som återfinns i bilaga VII skall undertecknas av den person som organiserar transporten innan transporten äger rum samt undertecknas av återvinningsanläggningen eller laboratoriet och mottagaren vid det tillfälle då avfallet tas emot.

2. Det avtal som avses i bilaga VII mellan den person som organiserar transporten och mottagaren av avfallet för återvinning skall ha verkan när transporten inleds och skall, om avfallstransporten eller avfallsåtervinningen inte kan fullföljas som det var avsett eller om den genomförts som en olaglig transport, omfatta en skyldighet för den person som organiserar transporten eller, om den personen inte kan fullfölja avfallstransporten eller avfallsåtervinningen (t.ex. på grund av insolvens), mottagaren att

- a) återta avfallet eller säkerställa att det återvinns på ett alternativt sätt, och
- b) om så är nödvändigt, säkerställa att det lagras under mellantiden.

Den person som organiserar transporten eller mottagaren skall på begäran av den berörda behöriga myndigheten tillhandahålla en kopia av avtalet.

3. För inspektions-, efterlevnads-, planerings- och statistiksyften får medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning begära uppgifter enligt punkt 1 om transporter som omfattas av denna artikel.

...”

Estnisk rätt

22 Enligt 22¹ § i lagen om avfall (Jäätmeseadus) (nedan kallad JäätS) ska den avfallshierarki som däri återges, identisk med den i artikel 4.1 i direktiv 2008/98, vara utgångspunkt vid bland annat utformningen och tillämpningen av avfallshanteringsåtgärder. Enligt samma paragraf är det emellertid möjligt att frånga avfallshierarkin om detta säkerställer ett bättre allmänt ekologiskt resultat med beaktande av varans sammantagna livslängd.

23 32 § JäätS, med rubriken ”Närhetsprincipen vid avfallsbehandlingen”, har följande lydelse:

”Bortskaffande av avfall och återvinning av blandat kommunalt avfall ska äga rum i en tekniskt lämpad anläggning för avfallshantering som är belägen så nära uppkomstorten som möjligt och som säkerställer skyddet för människors hälsa och miljön.”

24 I 66 § i nämnda lag föreskrivs följande:

”(1) Med organiserad transport av avfall ska förstås den insamling och transport av kommunalt avfall som ett av den lokala förvaltningen utvalt företag ombesörjer från ett geografiskt bestämt område till en eller flera bestämda avfallshanteringsanläggningar.

...

(2) Den lokala förvaltningen organiserar inom sitt förvaltningsområde insamling och transport av kommunalt avfall, bland annat sopor, det vill säga blandat kommunalt avfall, rester efter sortering och avfall som uppkommer vid separat insamling av kommunalt avfall på uppkomstorten. Den organiserade transporten av avfall kan även innefatta andra sorters kommunalt avfall eller annat avfall om detta krävs för att uppfylla kraven i denna lag eller av hänsyn till ett betydande allmänintresse.”

25 I 67 § JäätS föreskrivs följande:

”(1) För att finna en tjänsteleverantör för avfallstransport, tilldelar den lokala förvaltningen, självständigt eller i samarbete med andra lokala förvaltningar, en tjänstekoncession med stöd av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling [(riigihangete seadus)].

...

(3) ... I förfrågningsunderlaget avseende den organiserade transporten av avfall ska bland annat följande omständigheter anges:

- 1) Det geografiska område som transportuppdraget gäller.
- 2) De olika slags avfall som ska transporteras.

...

4) Avfallshanteringsanläggningen.

...

8) Det antal en- och flerfamiljshus som ligger i det geografiska område som transportuppdraget gäller samt antalet lägenheter i flerfamiljshuset.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

26 Sillamäe är en kuststad i nordöstra Estland med omkring 15 000 invånare.

27 Under år 2007 inledde Sillamäe kommun ett offentligt upphandlingsförfarande i syfte att upprätta ett ”administrativt avtal för överföring av skyldigheten att genomföra återanvändning och behandling av kommunalt avfall på anläggningen i Sillamäe till en privaträttslig juridisk person”. Avtalet ingicks på tio år med företaget Ecocleaner Sillamäe OÜ.

28 Under år 2011 inledde Sillamäe kommun ett nytt upphandlingsförfarande för tilldelning av en koncession avseende insamling och transport av avfall som produceras inom dess territorium. Tvisten i det nationella målet avser huruvida punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget avseende denna andra upphandling (nedan kallat förfrågningsunderlaget) är lagenlig. Enligt denna klausul ska det blandade kommunala avfallet transporteras till avfallshanteringsanläggningen i Sillamäe (nedan kallad anläggningen i Sillamäe) – närmare bestämt den anläggning som avsågs i den första upphandlingen – som är belägen 5 kilometer utanför kommunen, medan industri- och byggavfall ska transporteras till anläggningen i Uikala (nedan kallad anläggningen i Uikala), 25 kilometer utanför kommunen. Sillamäe kommun har inte slutit avtal avseende avfallshantering med det företag som driver sistnämnda anläggning.

- 29 Ragn-Sells är ett företag verksamt inom såväl behandling av blandat kommunalt avfall som avfallstransport. Företaget har bland annat gjort gällande att den omtvistade klausulen, genom att stadga en skyldighet att transportera avfall som härrör från vissa bestämda kategorier och som samlas in inom Sillamäe kommun till de två anläggningar som nämns i den omtvistade klausulen i förfrågningsunderlaget och därvid utesluta alla andra anläggningar där det aktuella avfallet skulle kunna behandlas på ett likvärdigt sätt, ger dem som driver dessa båda anläggningar en exklusiv rättighet som strider mot principen om fri konkurrens, den fria rörligheten för varor, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Detta agerande är vanligt bland estniska lokala förvaltningar och grundar sig på en diskutabel tolkning av 67 § tredje stycket punkt 4 JäätS, enligt vilken de lokala förvaltningarna är skyldiga att ange de anläggningar som ska hantera avfall som samlas in inom ramen för ett med förvaltningarna slutet koncessionsavtal avseende avfallstransport.
- 30 Ragn-Sells har gjort gällande att det inom en radie av 260 kilometer finns elva konkurrerande anläggningar för behandling av blandat kommunalt avfall, bland vilka flertalet enligt den hänskjutande domstolen använder likvärdig teknik.
- 31 Företaget har dessutom anfört att det nationella målet ger upphov till en principfråga som inte bara rör Estland, eftersom även lettiska företag, beroende på var kommunerna är belägna, skulle kunna vara intresserade av att tillhandahålla de ifrågavarande tjänsterna.
- 32 Vad gäller Sillamäe kommun, åligger det den upphandlande myndigheten att närmare fastställa de marknadsvillkor som ska gälla för upphandlingen, bland annat till vilken avfallsbehandlingsanläggning det insamlade avfallet ska transporteras, och en ekonomisk aktör som har att tillhandahålla insamling och transport av avfall kan inte göra någon subjektiv rätt gällande avseende behandlingen av det transporterade avfallet.
- 33 Tartu ringkonnakohus (appellationsdomstol i Tartu) verkar anse att det koncessionsavtal avseende avfallshanteringsanläggningen i Sillamäe som Sillamäe kommun ingick år 2007 innebär att den som innehar koncessionen avseende behandlingen av det inom denna kommun insamlade blandade kommunala avfallet erhåller en exklusiv rättighet i den mening som avses i artikel 106 FEUF. Appellationsdomstolen menar också att punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget även ger den som driver anläggningen i Uikala en exklusiv rättighet avseende behandlingen av industri- och byggavfall.
- 34 Tartu ringkonnakohus har slagit fast att unionens konkurrensrätt ska beaktas vid upphandlingsförfaranden och att den omständigheten att ett företag beviljas en särskild eller exklusiv rättighet, i den mening som avses i artikel 106.1 FEUF, skulle kunna utgöra missbruk av en dominerande ställning, vilket är förbjudet enligt artikel 102 första stycket FEUF. Vad gäller fastställandet av den relevanta marknaden, anser Tartu ringkonnakohus att det i Estland finns en marknad för behandling av blandat kommunalt avfall på vilken det förekommer flera olika företag som bearbetar avfallet till bränsle eller använder det som bränsle, och som tillämpar samma tekniker som anläggningen i Sillamäe. Nämda domstol anser att alla dessa företag, med hänsyn till Estlands begränsade storlek, är konkurrenter vad gäller hantering av blandat kommunalt avfall som samlats in inom Sillamäe kommun. Konkurrensen mellan dessa företag förstärks dessutom av en brist på detta avfall. Med hänsyn till att det finns en sådan marknad skulle uteslutandet av alla behandlingsanläggningar utom den som utsetts av den upphandlande myndigheten kunna utgöra sådant missbruk som avses i artikel 102 andra stycket FEUF, bland annat eftersom det därigenom uppstår en begränsning av marknaden som kan leda till prishöjningar för avfallsproducenter och elkonsumenter.
- 35 Tartu ringkonnakohus vill följaktligen ha klarhet i vilka verkningar EUF-fördragets konkurrensbestämmelser, och även artiklarna 35 FEUF, 49 FEUF och 56 FEUF, har på beviljandet av sådana exklusiva rättigheter som dem som denna domstol funnit förekomma i det nationella målet,

eftersom detta skulle kunna utgöra ett hinder mot den fria rörligheten för avfall och avskräcka företag i andra medlemsstater från att etablera sig i Estland eller hindra sådana företag från att tillhandahålla tjänster där.

36 Den hänskjutande domstolen vill slutligen ha klarhet i huruvida närhetsprincipen i artikel 16.3 i direktiv 2008/98 i förevarande fall motiverar att en exklusiv rättighet beviljas de närmast belägna behandlingsanläggningarna. I en relativt geografiskt begränsad medlemsstat som Republiken Estland skulle denna princip nämligen kunna betyda att avfallet måste behandlas i den berörda medlemsstaten, och förekomsten av en marknad för avfallsbehandling i denna medlemsstat skulle kunna innebära att det inte är nödvändigt att utse någon bestämd anläggning.

37 Det är mot denna bakgrund som Tartu ringkonnakohus har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 106.1 [FEUF] jämförd med artikel 102 [FEUF] samt den fria rörligheten för varor, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster tolkas så, att de inte utgör ett hinder mot att en medlemsstat tillåter att ett företag som driver en viss avfallshanteringsanläggning mot vederlag beviljas en exklusiv rätt att behandla kommunalt avfall i ett visst område, när det inom en radie på 260 kilometer finns flera konkurrerande företag som [driver] flera anläggningar för avfallshantering vilka uppfyller miljökraven och tillämpar likvärdig teknik?

2) Ska artikel 106.2 [FEUF] tolkas så, att den inte utgör ett hinder för att en medlemsstat anser att dels insamling och transport av avfall, dels behandling av avfall, utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, men ändå skiljer mellan dessa tjänster och sålunda inskränker den fria konkurrensen på marknaden för avfallshantering?

3) Kan tillämpningen av de konkurrensrättsliga bestämmelserna i [EUF-fördraget] uteslutas i ett förfarande för att tilldela en tjänstekoncession avseende insamling och transport av avfall som innebär att två företag beviljas en exklusiv rätt att behandla avfall inom det område som har fastställts i koncessionsavtalet?

4) Ska artikel 16.3 i [direktiv 2008/98] tolkas så, att en medlemsstat med stöd av närhetsprincipen får inskränka konkurrensen och tillåta att det företag som driver den anläggning för avfallshantering som ligger närmast det område i vilket avfallet uppkommer, mot vederlag beviljas en exklusiv rätt att behandla avfallet när det inom en radie på 260 kilometer finns flera konkurrerande företag som driver flera anläggningar för avfallshantering vilka uppfyller miljökraven och tillämpar likvärdig teknik?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till sakprövning

38 Avseende de möjliga verkningarna av EUF-fördragets konkurrensregler på en sådan situation som den i det nationella målet, vilka avses i de första tre frågorna, konstaterar domstolen att den första och den andra punkten i artikel 106 FEUF hänvisar, vad gäller de situationer som artikeln avser, till samtliga regler i nämnda fördrag, särskilt konkurrensreglerna.

39 I detta avseende erinrar domstolen om att det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Detta krav är av särskild

betydelse på konkurrensområdet, som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden (se, bland annat, dom av den 11 mars 2010 i mål C-384/08, Attanasio Group, REU 2010, s. I-2055, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

- 40 Artikel 106 FEUF jämförd med artikel 102 FEUF, såsom den hänskjutande domstolen har hänvisat till dessa bestämmelser, förutsätter att någon i det aktuella fallet har en dominerande ställning inom en väsentlig del av den inre marknaden och att denna ställning missbrukas på ett sätt som kan påverka handeln mellan medlemsstater.
- 41 Beslutet om hänskjutande innehåller dock inte några uppgifter som gör det möjligt att i det nationella målet identifiera några omständigheter som innebär att det är fråga om en dominerande ställning, i den mening som avses i artikel 102 FEUF.
- 42 Någon indikation på detta vad gäller det företag som driver anläggningen i Uikala finns inte i beslutet. Vad gäller anläggningen i Sillamäe framgår det av nämnda beslut att den relevanta marknaden är den estniska marknaden för återvinning av blandat kommunalt avfall, där elva företag är verksamma, däribland det som driver anläggningen i Sillamäe, vilket inte verkar ha någon dominerande ställning på denna marknad. Det finns inte heller något i beslutet om hänskjutande som pekar på att de skyldigheter som är i fråga i det nationella målet, avseende vissa avfallskategorier som samlas in inom en för den berörda medlemsstaten relativt liten kommun, skulle kunna leda till en dominerande ställning inom en väsentlig del av den inre marknaden för de företag som driver ovannämnda anläggningar. Det finns inte heller något som pekar på att utövandet av dessa rättigheter nödvändigtvis leder till att en eventuell dominerande ställning missbrukas eller att dessa rättigheter skulle kunna skapa en situation där de företag som beviljats dem föranleds att göra sig skyldiga till sådant missbruk.
- 43 Domstolen slår följaktligen fast att beslutet om hänskjutande inte innehåller några närmare uppgifter om att konkurrensreglerna i EUF-fördraget i sig skulle vara tillämpliga i det nationella målet. I den del frågorna avser dessa regler kan frågorna följaktligen inte tas upp till sakprövning, eftersom domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på frågorna (se, analogt, dom av den 19 april 2007 i mål C-295/05, Asemfo, REG 2007, s. I-2999, punkterna 42, 43 och 45).

Prövning i sak

- 44 Inledningsvis kan det konstateras att den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida det under sådana förhållanden som dem som är aktuella i det nationella målet är förenligt med de relevanta bestämmelser i EUF-fördraget som garanterar dels den fria rörligheten för varor, dels etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, närmare bestämt dels artiklarna 35 FEUF och 36 FEUF, dels artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, att en lokal förvaltning i en medlemsstat föreskriver en skyldighet för en framtida innehavare av en koncession avseende insamling och transport av avfall, att leverera vissa typer av avfall som samlats in inom den lokala förvaltningens område – närmare bestämt antingen blandat kommunalt avfall eller industri- och byggavfall – till ett företag som är etablerat i denna medlemsstat i syfte att avfallet ska behandlas där.
- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida närhetsprincipen, som enligt artikel 16.3 i direktiv 2008/98 är tillämplig på vissa typer av avfall, eventuellt kan inverka på möjligheten att föreskriva en sådan skyldighet.
- 46 I den del den första frågan avser artiklarna 35 FEUF och 36 FEUF, skulle emellertid även den kunna avse unionens särskilda avfallsregler, och i synnerhet bestämmelserna om avfallstransport i förordning nr 1013/2006 och direktiv 2008/98.

Den första frågan, i den del den avser artiklarna 35 FEUF och 36 FEUF, samt den fjärde frågan

- 47 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen kan se sig föranledd att beakta unionsrättsliga bestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga, i syfte att tillhandahålla denna uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara för den (se dom av den 26 februari 2008 i mål C-506/06, Mayr, REG 2008, s. I-1017, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 48 I detta avseende konstaterar domstolen att svaret på den första frågan, i den del den avser artiklarna 35 FEUF och 36 FEUF, ger upphov till ett behov av att utreda de eventuella verkningarna av förordning nr 1013/2006 i sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.
- 49 Domstolen har nämligen redan konstaterat att förordning nr 1013/2006, precis som sin föregångare nr 259/93, har till syfte att tillhandahålla ett harmoniserat system av förfaranden, genom vilka avfallstransporterna kan begränsas för att säkerställa skyddet av miljön (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2009 i mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2009, s. I-7585, punkt 72). Av detta följer att det inte är nödvändigt att dessutom pröva huruvida en nationell åtgärd avseende avfallstransport är förenlig med artiklarna 34 FEUF–36 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2001 i mål C-324/99, DaimlerChrysler, REG 2001, s. I-9897, punkt 46).
- 50 För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska denna anses ha ställt den första frågan, i den del den avser artiklarna 35 FEUF och 36 FEUF, och den fjärde frågan, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i förordning nr 1013/2006 jämförda med artikel 16 i direktiv 2008/98 ska tolkas så, att en lokal förvaltning får kräva att det företag som innehar en tjänstekoncession som avser insamling och transport av avfall som uppkommit inom dess territorium, ska transportera visst insamlat avfall till den närmaste lämpliga behandlingsanläggningen, vilken är belägen inom samma medlemsstat som den lokala förvaltningen, vilket således hindrar att det berörda avfallet transporteras till en annan medlemsstat för att behandlas där.
- 51 I enlighet med artikel 1.2 i förordning nr 1013/2006 ska förordningen tillämpas på transporter av avfall bland annat mellan medlemsstater, med undantag för transport av avfall i särskilda fall eller som omfattas av de särskilda bestämmelser som anges i artikel 1.3, vilka inte är aktuella i det nationella målet.
- 52 I enlighet med artikel 3 i förordning nr 1013/2006 ska transporter av avfall mellan medlemsstater omfattas antingen av det förfarande för skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande som regleras i artiklarna 4–17 i denna förordning, vilka är tillämpliga antingen på avfall som är avsett för bortskaffande och farligt avfall som är avsett för återvinning, eller av de allmänna informationskraven i artikel 18 i förordningen, som i princip enbart gäller icke farligt avfall som är avsett att återvinnas.
- 53 Det framgår av artiklarna 11, 12 och 18 i förordning nr 1013/2006 att medlemsstaterna har olika privilegier och skyldigheter vad gäller dels transport mellan medlemsstater av avfall som är avsett för bortskaffande, dels transport av avfall som är avsett för återvinning. Det följer dessutom av artikel 3.5 i denna förordning att transporter av blandat kommunalt avfall som insamlats från privata hushåll och från andra producenter, till anläggningar för återvinning eller bortskaffande, ska omfattas av samma bestämmelser som transporter av avfall som är avsett för bortskaffande.
- 54 Av beslutet om hänskjutande framgår att det i punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget bestäms att blandat kommunalt avfall som insamlats i Sillamäe kommun ska transporteras till anläggningen i Sillamäe. I likhet med vad som nämnts i punkt 53 i denna dom ingår detta avfall i vart fall, vid tillämpning av förordning nr 1013/2006, i den kategori avfall som är avsedd för bortskaffande.

- 55 Vad gäller industri- och byggavfall, som ska transporteras till anläggningen i Uikala, konstaterar domstolen att sådant avfall, med hänsyn till avfallshierarkin i artikel 4 i direktiv 2008/98, skulle kunna vara avsett såväl för återvinning som för bortskaffande. Det ska följaktligen prövas huruvida det mot bakgrund av de bestämmelser i förordning nr 1013/2006 som avser transport mellan medlemsstater av avfall som är avsett för bortskaffande och avfall som är avsett för återvinning är tillåtet att uppställa ett sådant krav som det i punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget.
- 56 Vad för det första gäller avfall som är avsett för bortskaffande och blandat kommunalt avfall, följer det av artikel 11.1 a i förordning nr 1013/2006 mot bakgrund av artikel 20 i samma förordning och artikel 16 i direktiv 2008/98 att medlemsstaterna får vidta allmänna åtgärder för att begränsa transport av sådant avfall mellan medlemsstaterna genom att helt eller delvis förbjuda dessa transporter i syfte att i enlighet med direktiv 2008/98 genomföra principerna om närhet, prioritering av återvinning och självförsörjning.
- 57 Det följer analogt av punkterna 37–42 i dom av den 23 maj 2000 i mål C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus (REG 2000, s. I-3743), att en skyldighet som en lokal förvaltning ålägger ett företag som har i uppdrag att insamla avfall inom dess territorium, att transportera vissa typer av avfall till en behandlingsanläggning i samma medlemsstat, kan likställas med en åtgärd med allmän giltighet som innebär ett sådant förbud mot transport av det berörda avfallet till andra anläggningar som avses i artikel 11.1 a i förordning nr 1013/2006, när avfallsproducenterna själva är skyldiga att transportera avfallet antingen till det nämnda företaget eller till den nämnda anläggningen.
- 58 En sådan åtgärd skulle följaktligen enbart vara förenlig med förordning nr 1013/2006 i den mån som den vidtas för att genomföra bland annat principerna om självförsörjning och närhet i artikel 16 i direktiv 2008/98.
- 59 I enlighet med artikel 16 i direktiv 2008/98 ska medlemsstaterna, med beaktande av bästa tillgängliga teknik, upprätta ett sammanhängande och ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för behandling av såväl avfall som är avsett för bortskaffande som insamlat blandat kommunalt avfall. Detta nätverk ska bland annat vara utformat så, att medlemsstaterna var för sig närmar sig självförsörjning vad gäller behandling av detta avfall och så att behandlingen kan ske vid någon av de lämpliga anläggningar som ligger närmast den plats där avfallet uppkommer.
- 60 Vid upprättandet av ett sådant gemensamt nätverk har medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av vilken geografisk utgångspunkt de bedömer vara lämplig för att kunna uppnå nationell självförsörjning vad gäller behandlingen av det berörda avfallet (se, analogt, vad gäller artikel 5 i direktiv 2006/12, dom av den 4 mars 2010 i mål C-297/08, kommissionen mot Italien, REU 2010, s. I-1749, punkt 62).
- 61 Domstolen har dock i detta avseende understrukit, vad gäller lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall, att en av de viktigaste åtgärder som medlemsstaterna har att vidta, bland annat genom lokala förvaltningar med behörighet i detta avseende, är att sträva efter att behandla avfallet i en anläggning som ligger så nära som möjligt den plats där det produceras, särskilt vad gäller blandat kommunalt avfall, för att i möjligaste mån begränsa avfallstransporterna (se, analogt, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkterna 64, 66 och 67 samt där angiven rättspraxis).
- 62 Medlemsstaternas myndigheter är alltså behöriga att reglera eller organisera hanteringen av det avfall som avses i artikel 16 i direktiv 2008/98 på så sätt att det behandlas vid närmast belägna lämpliga anläggning.
- 63 Domstolen anser följaktligen, vad gäller avfall som är avsett för bortskaffande och blandat kommunalt avfall som insamlats från privata hushåll och i förekommande fall andra producenter, dels att en medlemsstat har rätt att ge lokala förvaltningar, på det geografiska plan den anser lämpligast,

behörighet vad gäller hanteringen av avfall som producerats inom deras territorium för att säkerställa att skyldigheterna enligt artikel 16 i direktiv 2008/98 iakttas, dels att de lokala förvaltningarna inom ramen för sin behörighet får föreskriva att behandlingen av dessa avfallstyper ska ske vid den närmast belägna lämpliga anläggningen.

- 64 Vad gäller annat avfall avsett för återvinning än blandat kommunalt avfall, kan transporten av sådant avfall omfattas av två olika regleringar. Enligt artikel 12.1 i förordning nr 1013/2006 kan transport mellan medlemsstater av avfall som avses i artikel 3.1 b i denna förordning, som omfattas av förfarandet med förhandsanmälan och förhandsgodkännande, emellertid enbart bli föremål för de behöriga nationella myndigheternas invändningar efter en bedömning i det enskilda fallet, med hänvisning till tydliga skäl rörande en viss transport, såsom brister eller risker med själva transporten, den planerade återvinningen, den mottagande anläggningen eller de personer som ska samverka i de olika delmomenten.
- 65 Artikel 18 i förordning nr 1013/2006, som är tillämplig på transport av avfall som avses i artikel 3.2 i denna förordning, föreskriver enbart ett krav på att det transporterade avfallet ska åtföljas av ett standardiserat informationsdokument som ska upprättas på grundval av ett avtal som ska uppfylla vissa krav. Medlemsstaterna kan begära ut detta dokument för inspektions-, efterlevnads-, planerings- och statistiksyften.
- 66 Genomgången av de bestämmelser i förordning nr 1013/2006 som är tillämpliga på transport mellan medlemsstater av annat avfall avsett för återvinning än blandat kommunalt avfall, ger alltså vid handen att förordningen inte föreskriver någon möjlighet för en nationell myndighet att vidta en åtgärd med allmän giltighet som innebär att transport av sådant avfall till andra medlemsstater i syfte att avfallet ska behandlas där helt eller delvis förbjuds.
- 67 I likhet med vad som framgår av punkt 57 i denna dom kan den skyldighet som en lokal förvaltning ålägger det företag som har i uppdrag att samla in industri- och byggavfall inom dess territorium, att transportera detta avfall till en behandlingsanläggning i samma medlemsstat, likställas med en sådan åtgärd med allmän giltighet, vilken inte kan anses tillåten enligt förordning nr 1013/2006 i den mån som åtgärden avser avfall som är återvinningsbart, om de berörda avfallsproducenterna själva var skyldiga att transportera avfallet antingen till det nämnda företaget eller till den nämnda anläggningen.
- 68 Med hänsyn till det ovanstående ska den första frågan, i den del den avser artiklarna 35 FEUF och 36 FEUF, samt den fjärde frågan, besvaras enligt följande. Bestämmelserna i förordning nr 1013/2006 jämförda med artikel 16 i direktiv 2008/98 ska tolkas på följande sätt:
- En lokal förvaltning får kräva att ett företag som har i uppdrag att samla in avfall inom dess territorium ska transportera blandat kommunalt avfall som samlats in från privata hushåll och, i förekommande fall, från andra producenter, till den närmaste lämpliga behandlingsanläggningen, vilken är belägen i samma medlemsstat som den lokala förvaltningen.
 - En lokal förvaltning får inte kräva att ett företag som har i uppdrag att samla in avfall inom dess territorium ska transportera industri- och byggavfall som uppkommit inom detta territorium, till den närmaste lämpliga behandlingsanläggningen, vilken är belägen i samma medlemsstat som den lokala förvaltningen, när detta avfall är avsett för återvinning, om producenterna av avfallet är skyldiga antingen att överlämna det till det nämnda företaget, eller att transportera det direkt till den nämnda anläggningen.

Den första frågan, i den del den avser artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF

- 69 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan – i den del den avser artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, och således oberoende av de ovan i de föregående punkterna fastställda verkningarna av de unionsrättsliga bestämmelserna om avfallshantering – för att få klarhet i huruvida dessa artiklar ska tolkas så, att de utgör hinder för att en lokal förvaltning beviljar en exklusiv rätt att behandla vissa typer av avfall som insamlats inom dess territorium, antingen direkt, genom en tjänstekoncession avseende specifikt driften av en anläggning för behandling av detta avfall, eller indirekt, genom att förplikta den som tilldelas en tjänstekoncession avseende insamling och transport av avfall, att transportera detta till en ekonomisk aktör som utsetts av nämnda förvaltning.
- 70 I detta avseende erinrar domstolen om att det enligt dess fasta rättspraxis följer att EUF-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten inte är tillämpliga på verksamheter som i alla relevanta avseenden är begränsade till en och samma medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 1997 i mål C-134/95, USSL n° 47 di Biella, REG 1997, s. I-195, punkt 19, av den 22 december 2010 i mål C-245/09, Omalet, REU 2010, s. I-13771, punkt 12, och av den 20 juni 2013 i mål C-186/12, Impacto Azul, punkt 19).
- 71 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det nationella målet mellan bolaget Ragn-Sells, etablerat i Estland, och Sillamäe Linnavalitsus, en estnisk kommun, avser en klausul i förfrågningsunderlaget avseende ”tilldelning av en koncession för organiserad transport av avfall i staden Sillamäe”. Enligt klausulen ska avfall som producerats inom kommunen transporteras till två behandlingsanläggningar inom landet.
- 72 Det finns inte heller något i de handlingar som lämnats in till domstolen som tyder på att företag i andra medlemsstater skulle vara intresserade av att behandla avfall som producerats inom Sillamäe kommun.
- 73 Domstolen konstaterar följaktligen att den förevarande situationen inte har något samband med någon av de situationer som avses i de unionsrättsliga bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten.
- 74 Under dessa omständigheter ska den första frågan, i den del den avser artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, besvaras enligt följande. Artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF är inte tillämpliga på en situation som den i det nationella målet, som i alla avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat.

Rättegångskostnader

- 75 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall jämförda med artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, ska tolkas på följande sätt:**
 - En lokal förvaltning får kräva att ett företag som har i uppdrag att samla in avfall inom dess territorium ska transportera blandat kommunalt avfall som samlats in från privata hushåll och, i förekommande fall, från andra producenter, till den närmaste lämpliga behandlingsanläggningen, vilken är belägen i samma medlemsstat som den lokala förvaltningen.
 - En lokal förvaltning får inte kräva att ett företag som har i uppdrag att samla in avfall inom dess territorium ska transportera industri- och byggavfall som uppkommit inom detta territorium, till den närmaste lämpliga behandlingsanläggningen, vilken är belägen i samma medlemsstat som den lokala förvaltningen, när detta avfall är avsett för återvinning, om producenterna av avfallet är skyldiga antingen att överlämna det till det nämnda företaget, eller att transportera det direkt till den nämnda anläggningen.
- 2) **Artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF är inte tillämpliga på en situation som den i det nationella målet, som i alla avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat.**

Underskrifter