



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 12. decembra 2013*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Direktiva 2008/98/ES — Ravnanje z odpadki — Člen 16(3) — Načelo bližine — Uredba (ES) št. 1013/2006 — Pošiljke odpadkov — Mešani komunalni odpadki — Industrijski in gradbeni odpadki — Postopek podelitve koncesije za storitve zbiranja in prevoza odpadkov, proizvedenih na ozemlju občine — Obveznost bodočega ponudnika, da bo prepeljal zbrane odpadke v objekte za obdelavo, ki jih je določil organ, ki podeli koncesijo — Najbližje primerni objekti za obdelavo“

V zadevi C-292/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tartu ringkonnakohus (Estonija) z odločbo z dne 5. junija 2012, ki je prispela na Sodišče 11. junija 2012, v postopku

Ragn-Sells AS

proti

Sillamäe Linnavalitsus,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby (poročevalec) in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. aprila 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Ragn-Sells AS E. Tamm, odvetnik,
- za estonsko vlado, M. Linntam, agentka,
- za grško vlado F. Dedousi, agentka,
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, agentka,
- za poljsko vlado B. Majczyna in M. Szpunar, agenta,

* Jezik postopka: estonščina.

- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, agent,
- za Evropsko komisijo A. Antoniadis, A. Alcover San Pedro in D. Düsterhaus, agenti, skupaj s C. Ginterjem, odvetnik,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 35 PDEU, 49 PDEU, 56 PDEU in pravil o konkurenci iz Pogodbe o DEU ter člena 16(3) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Ragn-Sells AS (v nadaljevanju: Ragn-Sells) in Sillamäe Linnavalitsus (mestna uprava Sillamäe) zaradi nekaterih določb iz dokumentacije o oddaji naročila, ki jo je slednja sestavila v okviru postopka oddaje koncesije za storitve zbiranja in prevoza odpadkov, proizvedenih na njenem ozemlju.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/98

- 3 Direktiva 2008/98 je 12. decembra 2010 v skladu s členom 41 razveljavila in nadomestila Direktivo 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL L 114, str. 9), sklicevanja na drugo direktivo pa je treba razumeti kot sklicevanja na prvo.
- 4 V uvodnih izjavah 6, 8, 31 in 32 Direktive 2008/98 je navedeno:
 - „(6) Prvi cilj vsake politike ravnanja z odpadki bi moral biti zmanjšanje škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi na zdravje ljudi in okolje. Obenem bi moral biti njen cilj zmanjšanje uporabe virov in spodbujanje praktične uporabe hierarhije ravnanja z odpadki.
- [...]
- (8) [...] bi bilo treba zaradi ohranjanja naravnih virov spodbujati predelavo odpadkov in uporabo predelanih materialov. [...]
- [...]
- (31) S hierarhijo ravnanja z odpadki se na splošno pripravi prednostni vrstni red tistega, kar predstavlja najboljšo celovito možnost za okolje v okviru zakonodaje in politike o odpadkih, vendar pa je za določene tokove odpadkov včasih treba odstopati od te hierarhije, med drugim zaradi tehnične izvedljivosti in ekonomske smiselnosti ter varstva okolja.

(32) Da bi zagotovili samostojnost celotne Skupnosti pri odstranjevanju odpadkov in predelavi mešanih komunalnih odpadkov, zbranih iz zasebnih gospodinjstev, državam članicam pa omogočila individualna izpolnitev tega cilja, je treba zagotoviti mrežo sodelovanja v zvezi z napravami za odstranjevanje in napravami za predelavo mešanih komunalnih odpadkov, zbranih iz zasebnih gospodinjstev, pri tem pa upoštevati geografske okoliščine in potrebo po specializiranih napravah za nekatere vrste odpadkov.“

5 Ta direktiva v skladu s svojim členom 1 „določa ukrepe za varstvo okolja in zdravja ljudi, in sicer s preprečevanjem ali zmanjševanjem škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi ter z zmanjševanjem celotnega vpliva uporabe virov in izboljšanjem učinkovitosti takšne uporabe“.

6 Člen 3 te direktive za namene te direktive vsebuje naslednje opredelitve pojmov:

„9. ‚ravljanje z odpadki‘ pomeni zbiranje, prevoz, predelavo in odstranjevanje odpadkov, [...]

10. ‚zbiranje‘ pomeni pobiranje odpadkov, vključno s predhodnim razvrščanjem in predhodnim skladiščenjem odpadkov za namene prevoza do naprave za obdelavo odpadkov;

11. ‚ločeno zbiranje‘ pomeni zbiranje, pri katerem se tokove odpadkov ločuje glede na vrsto in naravo odpadkov z namenom olajšati posebno obdelavo;

[...]

14. ‚obdelava‘ pomeni postopke predelave ali odstranjevanja, ki vključujejo pripravo za predelavo ali odstranjevanje;

15. ‚predelava‘ pomeni vsak postopek v obratu ali širšem gospodarstvu, katerega glavni rezultat je, da odpadki služijo koristnemu namenu tako, da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije, ali so odpadki pripravljene za izpolnitev te funkcije. [...]

[...]

17. ‚recikliranje‘ pomeni vsak postopek predelave, pri katerem se odpadne snovi ponovno predelajo v proizvode, materiale ali snovi za prvotni namen ali druge namene. Opredelitev vključuje ponovno predelavo organskih snovi, ne vključuje pa energetske predelave in ponovne predelave v materiale, ki se bodo uporabili kot gorivo ali za zasipanje;

[...]

19. ‚odstranjevanje‘ pomeni vsak postopek, ki ni predelava, tudi če je sekundarna posledica postopka pridobivanje snovi ali energije. [...]

20. ‚najboljše razpoložljive tehnike‘ pomeni najboljše razpoložljive tehnike, kakor so opredeljene v členu 2(11) Direktive [Sveta] 96/61/ES [z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80)].“

- 7 Za opredelitev zadnjenavedenega pojma se je treba na podlagi člena 22, drugi odstavek, Direktive 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 24, str. 8) odslej sklicevati na to direktivo, ki je razveljavila in nadomestila Direktivo 96/61. Ta opredelitev je vsebovana v členu 2, točka 12, Direktive 2008/1:

„najboljših razpoložljivih tehnologij“ pomeni najbolj učinkovito in napredno stopnjo v razvoju dejavnosti in načinov obratovanja, ki kažejo praktično primernost posamezne tehnologije, na podlagi katere se načeloma določa mejna vrednost emisij za preprečevanje, in če to ni izvedljivo, zmanjševanje emisij na splošno ter vpliva na okolje kot celoto. [...]

- 8 Člen 4 Direktive 2008/98, naslovljen „Hierarhija ravnanja z odpadki“, v odstavku 1 določa:

„Kot prednostni vrstni red zakonodaje in politike preprečevanja nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi se uporablja naslednja hierarhija ravnanja z odpadki:

- (a) preprečevanje nastajanja;
- (b) priprava za ponovno uporabo;
- (c) recikliranje;
- (d) druga predelava, npr. energetska predelava, in
- (e) odstranjevanje.“

- 9 Poglavje II te direktive, v katerem so člani od 8 do 14, je naslovljeno „Splošne zahteve“. Člen 10, s katerim je urejena predelava, določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se odpadki predelajo v skladu s členoma 4 in 13.

2. Kadar je to potrebno zaradi skladnosti z odstavkom 1 in zaradi poenostavitve ali izboljšanja predelave, se odpadki zbirajo ločeno, če je to tehnično, okoljsko in ekonomsko izvedljivo, in se ne mešajo z drugimi odpadki ali drugim materialom z drugačnimi lastnostmi.“

- 10 Člen 13 te direktive, naslovljen „Varstvo zdravja ljudi in okolja“, določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju ter zlasti:

- (a) ne predstavlja tveganja za vodo, zrak, tla, rastline ali živali;
- (b) je brez škodljivih vplivov zaradi hrupa ali vonjav, in
- (c) ne vpliva škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena.“

- 11 Členi od 15 do 22 Direktive 2008/98 so v poglavju III, ki ureja ravnanje z odpadki. Člen 15(4) določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da ustanove ali podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke, na njihovem ozemlju zbrane ali prepeljane odpadke dostavijo do primerne naprave [primernega objekta] za obdelavo, pri čemer se upoštevajo določbe člena 13.“

12 Člen 16 te direktive, naslovljen „Načeli samozadostnosti in bližine“, določa:

„1. Države članice sprejmejo, v sodelovanju z drugimi državami članicami kadar je to potrebno ali priporočljivo, ustrezne ukrepe za vzpostavitev integriranega in ustreznega omrežja naprav za odstranjevanje odpadkov in naprav za predelavo mešanih komunalnih odpadkov, zbranih iz zasebnih gospodinjstev, vključno tudi kadar takšno zbiranje vključuje mešane odpadke drugih povzročiteljev, ob upoštevanju najboljših razpoložljivih tehnik.

[...] Države članice prav tako lahko omejijo odhajajoče pošiljke odpadkov iz okoljskih razlogov, kakor je določeno v Uredbi (ES) št. 1013/2006 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL L 190, str. 1)].

2. Omrežje se oblikuje tako, da celotni Skupnosti omogoči samozadostnost pri odstranjevanju in predelavi odpadkov iz odstavka 1, državam članicam pa vsaki posamezno dosego tega cilja, pri čemer se upoštevajo geografske okoliščine ali potreba po napravah [objektih], specializiranih za nekatere vrste odpadkov.

3. Omrežje omogoča odstranjevanje odpadkov ali predelavo odpadkov iz odstavka 1 v eni [enem] od najbližjih primernih naprav [objektov] s pomočjo najustreznejših metod in tehnologij, da bi se zagotovila visoka raven varstva okolja in zdravja ljudi.

4. Načeli bližine in samozadostnosti ne pomenita, da mora biti v vsaki državi članici celoten sklop naprav [objektov] za dokončno predelavo.“

13 Člen 23(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/98 določa:

„Države članice od vsake ustanove ali podjetja, ki namerava izvajati obdelavo odpadkov, zahtevajo, da pridobi dovoljenje pristojnega organa.“

14 Člen 26 te direktive določa:

„Kadar za spodaj navedene ne veljajo zahteve za dovoljenje, države članice zagotovijo, da pristojni organ, vodi register:

(a) ustanov ali podjetij, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke;

[...]“

Uredba št. 1013/2006

15 Uredba št. 1013/2006 je v skladu s členom 61 razveljavila in nadomestila Uredbo Sveta (EGS) št. 259/93 z dne 1. februarja 1993 o nadzorovanju in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 176) in sklicevanja na zadnjenavedeno uredbo je treba razumeti kot sklicevanja na Uredbo št. 1013/2006. Slednja je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES, ki mu sedaj ustreza člen 192 PDEU. Uredba št. 259/93 je bila kot taka sprejeta na podlagi člena 130 S Pogodbe ES (po spremembi postal člen 175 ES).

16 Uredba št. 1013/2006 vsebuje naslednje uvodne izjave:

„(1) Temeljni in poglobilni cilj ter sestavina te uredbe je varovanje okolja, njeni učinki na mednarodno trgovino pa so zgolj slučajni.

[...]

- (14) V primerih pošiljk odpadkov, namenjenih za odstranjevanje, in odpadkov, ki niso navedeni v Prilogi III, IIIA ali IIIB in so namenjeni za predelavo, je smiselno zagotoviti optimalni nadzor in kontrolo z zahtevo po predhodnem pisnem soglasju s takšnimi pošiljkami. Ta postopek mora vključevati predhodno prijavo pristojnim organom, ki jim omogoča, da so ustrezno obveščeni in da lahko sprejmejo vse potrebne ukrepe za varovanje zdravja ljudi in okolja. Prav tako mora tem organom omogočati, da utemeljeno ugovarjajo pošiljki.
- (15) V primerih pošiljk odpadkov, ki so navedeni v Prilogi III, IIIA ali IIIB in so namenjeni za predelavo, je smiselno zagotoviti minimalno stopnjo nadzora in kontrole z zahtevo, da takšne pošiljke spremljajo določeni podatki.

[...]

- (20) V primeru pošiljk odpadkov za odstranjevanje bi morale države članice upoštevati načela bližine, prednosti predelave in samozadostnosti na ravni Skupnosti in na nacionalni ravni v skladu z Direktivo 2006/12[...], tako da sprejmejo ukrepe v zvezi s Pogodbo [ES], s katerimi na splošno ali deloma prepovejo takšne pošiljke ali jim sistematično ugovarjajo. Upoštevati je treba tudi zahtevo iz Direktive 2006/12[...], po kateri morajo države članice ustanoviti celovito in primerno omrežje objektov za odstranjevanje odpadkov, da bi Skupnosti kot celoti omogočili, da pri odstranjevanju odpadkov postane samozadostna, državam članicam pa, da ta cilj dosegajo tudi vsaka zase, upoštevajoč geografske razmere ali potrebo po specializiranih objektih za določene vrste odpadkov. [...]
- (21) V primeru pošiljk odpadkov, ki so namenjeni za predelavo, bi morale države članice zagotoviti, da objekti za ravnanje z odpadki, ki jih ureja Direktiva 96/61[...], v skladu s svojimi dovoljenji uporabljajo najboljše razpoložljive tehnologije, kakor jih opredeljuje omenjena direktiva. Države članice bi morale biti sposobne zagotoviti, da se odpadki obdelujejo v skladu s pravno zavezujočimi standardi za varstvo okolja glede na postopke predelave, določene z zakonodajo Skupnosti, in da se, ob upoštevanju člena 7(4) Direktive 2006/12[...], odpadki obdelujejo v skladu z načrti za ravnanje z odpadki, določenimi v skladu z omenjeno direktivo, da se zagotovi izvajanje pravno zavezujočih obveznosti predelave ali recikliranja, kakor so določene z zakonodajo Skupnosti.

[...]“

17 Člen 1 Uredbe št. 1013/2006 določa:

„1. Ta uredba določa postopke in ureditev kontrole pošiljanja odpadkov, odvisno od porekla, cilja in poti pošiljke, vrste poslanih odpadkov in vrste obdelave, ki se uporablja za odpadke na njihovem cilju.

2. Ta uredba se uporablja za pošiljke odpadkov:

(a) med državami članicami v Skupnosti ali s tranzitom skozi tretje države;

[...]“

18 Člen 2, točki 4 in 6, te uredbe glede pojmov „odstranjevanje“ in „predelava“ vsebuje sklicevanje na opredelitve v Direktivi 2006/12, ki sedaj ustreza Direktivi 2008/98. V točki 34 istega člena je opredeljen pojem „pošiljka“, ki pomeni prevoz odpadkov, namenjenih odstranjevanju ali predelavi, ki je predvidena ali poteka zlasti med dvema državama.

19 Naslov II te uredbe, ki se nanaša na pošiljke znotraj Evropske unije, vsebuje člene od 3 do 32. Člen 3 določa:

„1. Za pošiljke naslednjih odpadkov velja postopek predhodne pisne prijave in soglasja v skladu z določbami tega naslova:

(a) če so namenjeni za postopke odstranjevanja:

vsi odpadki;

(b) če so namenjeni za postopke predelave:

(i) odpadki, navedeni v Prilogi IV, ki vključuje med drugim tudi odpadke, navedene v prilogah II in VIII Baselske konvencije [o nadzoru uvoza/izvoza nevarnih odpadkov in njihovega odstranjevanja, podpisane 22. marca 1989, ki je bila v imenu Evropske gospodarske skupnosti potrjena s Sklepom Sveta 93/98/EGS z dne 1. februarja 1993 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 18, str. 301)];

(ii) odpadki, navedeni v Prilogi IV A;

(iii) odpadki, ki niso uvrščeni v posamezno klasifikacijsko številko v Prilogi III, III B, IV ali IV A;

(iv) mešanice odpadkov, ki niso uvrščene v posamezno klasifikacijsko številko v Prilogi III, III B, IV ali IV A, razen če so navedene v Prilogi III A.

2. Za pošiljke naslednjih odpadkov, namenjenih za predelavo, veljajo splošne zahteve po informacijah, določene v členu 18, če količina odpredelanih odpadkov presega 20 kg:

(a) odpadki, navedeni v Prilogi III ali III B;

(b) mešanice dveh ali več vrst odpadkov iz Priloge III, ki niso uvrščene v posamezno klasifikacijsko številko v Prilogi III, če sestava teh mešanic ne škoduje okolju varni predelavi in če so take mešanice navedene v Prilogi III A v skladu s členom 58.

[...]

5. Za pošiljke mešanih komunalnih odpadkov [...], zbranih iz zasebnih gospodinjstev, vključno s takimi zbranimi odpadki drugih povzročiteljev, do objektov za predelavo ali odstranjevanje, veljajo v skladu s to uredbo iste določbe kot za pošiljke odpadkov, ki so namenjeni odstranjevanju.“

20 Priloge k Uredbi št. 1013/2006, navedene v členu 3, se v bistvu nanašajo na naslednje odpadke:

— v Prilogi III, tako imenovani „seznam ‚zelenih‘ odpadkov“, so navedeni nenevarni odpadki za predelavo;

— v Prilogi III A je seznam mešanice dveh ali več vrst odpadkov, ki so na seznamu v Prilogi III in ki niso uvrščene v posamezno klasifikacijsko številko;

— v Prilogi III B, ki se nanaša na dodatne nenevarne odpadke za predelavo, ki čakajo na vključitev v ustrezne priloge k zgoraj navedeni Baselski konvenciji z dne 22. marca 1989 ali sklepu Sveta Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) C(2001) 107 final o spremembah Sklepa OECD C(92) 39 final o nadzoru čezmejnega premeščanja odpadkov za predelavo;

- v Prilogi IV so v tako imenovanem „oranžnem“ seznamu odpadkov navedeni nevarni odpadki za predelavo, in
- v Prilogi IV A so odpadki s seznama iz Priloge III, za katere vseeno velja postopek predhodne pisne prijave in soglasja.

21 Členi 11, 12 in 18 iste direktive določajo:

„Člen 11

Ugovori pošiljkam odpadkov, namenjenim odstranjevanju

1. Kadar se predloži prijava za predvideno pošiljko odpadkov, namenjeno odstranjevanju, lahko pristojni organi ciljne države in države odpreme [...] utemeljeno ugovarjajo v skladu s pogodbo in na podlagi enega ali več naslednjih razlogov:

- (a) da predvidena pošiljka ali odstranjevanje ne bi bilo v skladu z ukrepi, sprejetimi za izvajanje načel bližine, prednosti predelave in samozadostnosti na ravni Skupnosti in na nacionalni ravni v skladu z Direktivo 2006/12 [...] za popolno ali delno prepoved ali sistematično ugovarjanje pošiljkam odpadkov; ali

[...]

Člen 12

Ugovori pošiljkam odpadkov, namenjenim predelavi

1. Kadar se predloži prijava za predvideno pošiljko odpadkov, namenjeno predelavi, lahko pristojni organi ciljne države in države odpreme [...] utemeljeno ugovarjajo v skladu s [p]ogodbo in na podlagi enega ali več naslednjih razlogov:

[...]

Člen 18

Opadki, ki jih spremljajo določene informacije

1. Za odpadke iz člena 3(2) in (4), ki so namenjeni pošiljanju, veljajo naslednje postopkovne zahteve:

- (a) Za lažje sledenje pošiljk takih odpadkov oseba v pristojnosti države odpreme, ki organizira pošiljanje, zagotovi, da odpadke spremlja dokument iz Priloge VII.
- (b) Dokument iz Priloge VII podpiše pred začetkom pošiljanja oseba, ki ga organizira, ob prejemu zadevnih odpadkov pa ga podpišeta objekt za predelavo ali laboratorij in prejemnik.

2. Pogodba iz Priloge VII med osebo, ki organizira pošiljanje odpadkov in prejemnikom, ki odpadke predela, učinkuje ob začetku pošiljanja in vključuje obveznost, da kadar pošiljanje odpadkov ali njihova predelava ne more biti dokončana, kot je bilo predvideno, ali kadar je bila izvedena nezakonita pošiljka, za osebo, ki organizira pošiljanje odpadkov, ali, če ta oseba ni sposobna dokončati pošiljanja odpadkov ali njihove predelave (npr. če je plačilno nesposobna), za prejemnika, da:

- (a) prevzame odpadke nazaj ali zagotovi njihovo predelavo na alternativni način; in
- (b) v tem času zagotovi, če je potrebno, njihovo skladiščenje.

Oseba, ki organizira pošiljanje, ali prejemnik na zahtevo zadevnega pristojnega organa zagotovi izvod pogodbe.

3. Za namene inšpekcijskega nadzora, izvrševanja, načrtovanja in statistike lahko države članice v skladu z nacionalno zakonodajo zahtevajo informacije iz odstavka 1 o pošiljkah iz tega člena.

[...]“

Estonsko pravo

22 Zakon o odpadkih (Jäätmeseadus, v nadaljevanju: JäätS) v členu 22¹ določa, da je treba izhajati iz hierarhije ravnanja z odpadki, navedene na enak način kot v členu 4(1) Direktive 2008/98, zlasti glede priprave in izvajanja ukrepov za ravnanje z odpadki, od česar je sicer mogoče odstopati, če se pri tem ob upoštevanju celotnega življenjskega ciklusa stvari zagotovi boljši skupni izid za okolje.

23 Člen 32 tega zakona, naslovljen „Načelo bližine pri ravnanju z odpadki“, določa:

„Odstranjevanje odpadkov in predelava mešanih komunalnih odpadkov poteka v obratu za obdelavo odpadkov, ki je najbližji kraju njihovega nastanka in v katerem je zagotovljeno, da ni nevarnosti za zdravje ljudi in okolje.“

24 Člen 66 navedenega zakona določa:

„(1) Organiziran prevoz odpadkov je zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov z določenega območja do določenega(-ih) objekta(-ov) za obdelavo odpadkov, opravi pa ga izvajalec, ki ga je izbrala ustrezna lokalna skupnost.

[...]

(2) lokalna skupnost na svojem upravnem območju organizira zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov, zlasti smeti oziroma mešanih komunalnih odpadkov, njihovih ostankov pri ločevanju in vrst odpadkov, ki se na kraju nastanka komunalnih odpadkov zbirajo ločeno. Organiziran prevoz odpadkov lahko vključuje tudi druge vrste komunalnih odpadkov ali druge odpadke, če je to potrebno za izpolnjevanje pogojev tega zakona ali to nalaga pomemben javni interes.“

25 Člen 67 JäätS določa:

„(1) lokalna skupnost samostojno ali v sodelovanju z drugimi lokalnimi skupnostmi za pridobitev ponudnika storitve organiziranega prevoza odpadkov podeli koncesijo za storitve na podlagi določb zakona o javnih naročilih [(riigihangete seadus)].

[...]

(3) [...] V dokumentaciji o oddaji naročila so v zvezi z organiziranim prevozom odpadkov med drugim navedeni ti pogoji:

1. območje prevoza;

2. vrste odpadkov za prevoz;

[...]

4. objekt za obdelavo odpadkov;

[...]

8. število eno- in večdružinskih hiš ter število stanovanj v večdružinskih hišah na območju, kjer je zagotovljen prevoz.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 26 Sillamäe je obmorsko mesto s približno 15.000 prebivalci, na skrajnem severovzhodu Estonije.
- 27 Sillamäe Linnavalitsus (uprava mestne občine Sillamäe) je leta 2007 razpisala javno naročilo z namenom sklenitve „upravne pogodbe o prenosu obveznosti izvedbe obdelave in predelave komunalnih odpadkov na odlagališču Sillamäe na pravno osebo zasebnega prava“. Ta koncesija za opravljanje storitev je bila za obdobje desetih let dodeljena družbi Ecocleaner Sillamäe OÜ.
- 28 Leta 2011 je ta mestna občina razpisala drugo javno naročilo za podelitev koncesij za storitve zbiranja in prevoza odpadkov, proizvedenih na njenem ozemlju. Spor o glavni stvari se nanaša na zakonitost določbe v točki 3.5 dokumentacije o oddaji naročila v zvezi s tem drugim javnim naročilom (v nadaljevanju: dokumentacija o oddaji naročila). V skladu s to določbo je treba mešane komunalne odpadke prepeljati v objekt za obdelavo odpadkov v kraju Sillamäe (v nadaljevanju: objekt Sillamäe) – namreč objekt, ki je predmet prvega javnega naročila – ki je od te občine oddaljen 5 km, industrijske in gradbene odpadke pa je treba odpeljati v center za obdelavo odpadkov v kraju Uikala (v nadaljevanju: objekt Uikala), ki je oddaljen 25 km. Sillamäe Linnavalitsus ni sklenila pogodbe za obdelavo odpadkov z upraviteljem tega drugega objekta.
- 29 Družba Ragn-Sells je podjetje, ki se ukvarja z obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in prevozom odpadkov. Trdi zlasti, da ta določba – ki določa, da se odpadke iz določenih kategorij, ki so zbrani na ozemlju Sillamäe Linnavalitsus, odpelje v dva objekta, določena v dokumentaciji o oddaji naročila, ob tem, da so izključeni vsi drugi zadevni objekti, kjer bi prav tako lahko potekala enaka obdelava odpadkov – upraviteljem teh objektov daje izključno pravico, ki je v nasprotju z načelom svobodne konkurence ter prostim pretokom blaga, svobodo ustanavljanja in svobodnega zagotavljanja storitev. Gre za običajno prakso estonskih lokalnih skupnosti, ki temelji na vprašljivi razlagi člena 67(3), točka 4, JäätS, v skladu s katero naj bi bile te lokalne skupnosti zavezane določiti objekt, ki sprejme zbrane odpadke v okviru koncesij prevoza odpadkov, ki jih podelijo.
- 30 Družba Ragn-Sells navaja, da je enajst konkurenčnih objektov za obdelavo komunalnih odpadkov v Estoniji v polmeru 260 km, med katerimi po mnenju predložitvenega sodišča večina uporablja enakovredno tehnologijo.
- 31 Poleg tega navaja, da se v zadevi v glavni stvari postavlja načelno vprašanje, katerega interes presega meje Estonije, saj bi lahko glede na geografsko lego vsake lokalne skupnosti latvijska podjetja imela interes za zagotavljanje zadevnih storitev.
- 32 Sillamäe Linnavalitsus meni, da mora naročnik glede na potrebe, ki jih je treba zadovoljiti, določiti natančne pogoje v zvezi z javnim naročilom, ki ga namerava oddati, zlasti glede objektov za obdelavo, v katere je treba prepeljati zbrane odpadke, gospodarski subjekt, ki je zadolžen za storitev zbiranja in prevoza odpadkov, pa nima subjektivne pravice do uveljavljanja obdelave prepeljanih odpadkov.
- 33 Zdi se, da Tartu ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Tartuju) meni, da koncesijska pogodba glede upravljanja objekta Sillamäe, ki jo je leta 2007 sklenila Sillamäe Linnavalitsus, v smislu člena 106 PDEU vključuje podelitev izključne pravice koncesionarju za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, zbranih na ozemlju te lokalne skupnosti. Prav tako meni, da je posledica točke 3.5 dokumentacije o oddaji naročila, da se za obdelavo industrijskih in gradbenih odpadkov izključna pravica podeli upravitelju objekta Uikala.

- 34 To sodišče meni, da je treba pri organiziranju javnih naročil spoštovati konkurenčno pravo Unije in da dejstvo, da se podjetju podeli posebno ali izključno pravico v smislu člena 106(1) PDEU, lahko pomeni zlorabo prevladujočega položaja, prepovedano s členom 102, prvi odstavek, PDEU. Glede opredelitve upoštevnega trga meni, da v Estoniji obstaja trg obdelave mešanih komunalnih odpadkov, na katerem delujejo različna podjetja, ki te odpadke predelujejo v gorivo, oziroma jih uporabljajo kot gorivo in uporabljajo enakovredne tehnologije kot objekt Sillamäe. To sodišče meni, da so si vsa ta podjetja, glede na majhnost Estonije, konkurenčna pri ravnanju z mešanimi komunalnimi odpadki, zbranimi na ozemlju Sillamäe Linnavalitsus. Poudarja, da je konkurenca med temi podjetji zaostrena zaradi velikega pomanjkanja tovrstnih odpadkov. Ob upoštevanju, da ta trg obstaja, bi izključitev vseh drugih objektov za obdelavo, od tistih, ki jih je določil naročnik, lahko pomenila zlorabo, opredeljeno v členu 102, drugi odstavek, PDEU, če bi to vodilo v omejitev trga, kar lahko vodi k zvišanju cen za proizvajalce odpadkov in uporabnikov električne energije.
- 35 Tartu ringkonnakohus se torej sprašuje o posledicah odobritve izključnih pravic, kot so tiste, katerih obstoj je ugotovilo v postopku v glavni stvari, določb Pogodbe DEU v zvezi s konkurenco, pa tudi členov 35 PDEU, 49 PDEU in 56 PDEU, če bi tako ravnanje lahko pomenilo oviro prostemu premeščanju odpadkov, kar bi podjetja iz drugih držav članic lahko odvrnilo od tega, da izberejo sedež v Estoniji, ali jih oviralo pri tem, da v Estoniji opravljajo storitve.
- 36 Nazadnje, to sodišče se sprašuje, ali je na podlagi načela bližine iz člena 16(3) Direktive 2008/98 mogoče upravičiti, da je v tem primeru izključna pravica podeljena najbližjim objektom za obdelavo. V primeru držav članic z relativno majhnim ozemljem, kot je Republika Estonija, bi to načelo lahko pomenilo, da je odpadke treba obdelati v zadevni državi članici, obstoj trga obdelave odpadkov v tej državi članici pa bi lahko impliciral, da ni treba določiti posameznega objekta za obdelavo odpadkov.
- 37 V teh okoliščinah je Tartu ringkonnakohus prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 106(1) [PDEU] v povezavi s členom 102 [PDEU] ter prosti pretok blaga, svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev razlagati tako, da ničesar od navedenega ni kršeno, če država članica dovoli, da se na določenem območju podjetju, ki upravlja obrat za obdelavo odpadkov, proti plačilu podeli izključna pravica do obdelave komunalnih odpadkov, če [...] v polmeru 260 km [deluje] [...] več različni[h] obrati [objektov] za obdelavo odpadkov, ki izpolnjujejo okoljske zahteve in v katerih se uporabljajo enakovredne tehnologije?
 2. Ali je treba člen 106(2) [PDEU] razlagati tako, da ta ni kršen, če država članica za storitve splošnega gospodarskega pomena šteje, prvič, zbiranje in prevoz odpadkov ter, drugič, obdelavo odpadkov, vendar prvonavedene storitve loči od drugonavedenih in s tem omejuje svobodno konkurenco na trgu obdelave odpadkov?
 3. Ali je lahko uporaba pravil o konkurenci iz [PDEU] izključena v postopku podelitve koncesije za storitev zbiranja in prevoza odpadkov, v katerem velja pogoj, da imata na območju, določenem v koncesijski pogodbi, dve podjetji izključno pravico do obdelave odpadkov?
 4. Ali je treba člen 16(3) Direktive [2008/98] razlagati tako, da lahko država članica na podlagi načela bližine omeji konkurenco in dovoli, da se podjetju, ki upravlja obrat [objekt] za obdelavo odpadkov in je najbližje območju, na katerem nastajajo odpadki, proti plačilu podeli izključna pravica do obdelave odpadkov, če je v polmeru 260 km [...] več različni[h] obrati [objektov] za obdelavo odpadkov, ki izpolnjujejo okoljske zahteve in v katerih se uporabljajo enakovredne tehnologije?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 38 Glede možnih posledic konkurenčnih pravil Pogodbe o DEU v položaju, kakršen je v postopku v glavni stvari, ki so navedena v prvih treh vprašanjih, je treba navesti, da se vsak izmed prvih dveh odstavkov člena 106 PDEU za položaje, ki jih določa, sklicuje na vsa pravila Pogodbe od DEU, zlasti pa na konkurenčna pravila.
- 39 V zvezi s tem je treba spomniti, da nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, zahteva, naj to sodišče opredeli pravne in dejanske elemente vprašanj, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja. Te zahteve veljajo zlasti na področju konkurence, za katero so značilni zapleteni dejanski in pravni položaji (glej zlasti sodbo z dne 11. marca 2010 v zadevi *Attanasio Group*, C-384/08, ZOdl., str. I-2055, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 40 V tem primeru določbe člena 106 PDEU v povezavi s členom 102 PDEU, kot se nanju sklicuje predložitveno sodišče, predpostavljajo obstoj prevladujočega položaja na znatnem delu notranjega trga, zloraba takšnega položaja pa lahko vpliva na trgovino med državami članicami.
- 41 Predložitvena odločba pa ne vsebuje podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče opredeliti sestavne dele prevladujočega položaja v smislu člena 102 PDEU, v kontekstu postopka v glavni stvari.
- 42 V tej odločbi namreč ni nobenih podatkov v zvezi s podjetjem, ki upravlja objekt Uikala. Glede objekta Sillamäe iz te odločbe izhaja, da je upoštevni trg estonski trg obdelave mešanih komunalnih odpadkov, na katerem deluje enajst podjetij, med njimi tudi podjetje, ki upravlja zadnjenavedeni objekt, tako da nič ne omogoča ugotovitve, da ima na tem trgu poseben položaj. Predložitvena odločba med drugim ne vsebuje nobenega podatka, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da bi bile obveznosti v zadevi v glavni stvari, ki se nanašajo na določene kategorije odpadkov, zbranih na ozemlju manjše lokalne skupnosti po merilih zadevne države članice, takšne, da bi podjetja, ki upravljajo te objekte, imela prevladujoč položaj na znatnem delu notranjega trga, ali da bi bila posledica izvrševanja teh pravic morebitna zloraba prevladujočega položaja, te pravice pa tudi ne morejo ustvariti položaja, v katerem bi bila podjetja, ki imajo od tega koristi, prisiljena k zlorabi.
- 43 Zato je treba ugotoviti, da predložitvena odločba ne vsebuje jasne navedbe o uporabi konkurenčnih pravil Pogodbe, kot so tista v postopku v glavni stvari. Zato vprašanja, če se nanašajo na ta pravila, niso dopustna, ker Sodišče ne razpolaga z dejstvi in dokazi, ki so potrebna za koristen odgovor nanje (glej po analogiji sodbo z dne 19. aprila 2007 v zadevi *Asemfo*, C-295/05, ZOdl., str. I-2999, točke 42, 43 in 45).

Vsebinska presoja

- 44 Najprej je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje glede združljivosti obveznosti – ki jo je naložila lokalna skupnost države članice bodočemu izvajalcu storitev zbiranja in prevoza odpadkov, da določene vrste odpadkov, zbranih na ozemlju te lokalne skupnosti, namreč mešane komunalne odpadke ali pa industrijske in gradbene odpadke, dostavi podjetju s sedežem v isti državi članici z namenom njihove obdelave, v okoliščinah, kot so v postopku v glavni stvari – z upoštevniimi določbami Pogodbe, ki zagotavljajo prost pretok blaga in svobodo ustanavljanja ter svobodo opravljanja storitev, namreč, po eni strani členov 35 PDEU in 36 PDEU ter po drugi členov 49 PDEU in 56 PDEU.
- 45 S četrtrim vprašanjem to sodišče sprašuje glede morebitnih posledic – kar zadeva naložitev takšne obveznosti – načela bližine, ki se uporabi v primeru obdelave določenih vrst odpadkov in ki je opisano v členu 16(3) Direktive 2008/98.

46 Prvo vprašanje se lahko – v delu, v katerem zadeva člena 35 PDEU in 36 PDEU – nanaša na posebno zakonodajo Unije na področju odpadkov, zlasti na predpise v zvezi s pošiljkami odpadkov iz Uredbe št. 1013/2006 ter Direktive 2008/98.

Prvo vprašanje v delu, v katerem se nanaša na člena 35 PDEU in 36 PDEU, ter četrto vprašanje

47 Najprej je treba spomniti, da lahko Sodišče, da bi predložitvenemu sodišču podalo elemente razlage, ki bi bili zanj koristni, upošteva predpise prava Unije, na katere se predložitveno sodišče v vprašanju za predhodno odločanje ne sklicuje (glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2008 v zadevi Mayr, C-506/06, ZOdl., str. I-1017, točka 43 in navedena sodna praksa).

48 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je za odgovor na prvo vprašanje v delu, v katerem se nanaša na člena 35 PDEU in 36 PDEU, treba preučiti morebitne posledice Uredbe št. 1013/2006 v položaju, kot je v postopku v glavni stvari.

49 Sodišče je ugotovilo, da je cilj Uredbe št. 1013/2006, ki je nasledila Uredbo št. 259/93, dati na razpolago usklajen sistem postopkov, s katerimi je mogoče omejiti pretok odpadkov, da bi se zagotovilo varstvo okolja (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-411/06, ZOdl., str. I-7585, točka 72). Iz tega izhaja, da ni treba ločeno preverjati, ali je nacionalni ukrep v zvezi s pošiljko odpadkov v skladu s členoma 34 PDEU in 36 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2001 v zadevi DaimlerChrysler, C-324/99, Recueil, str. I-9897, točka 46).

50 Da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor, je zato treba upoštevati, da to sodišče s prvim vprašanjem v delu, v katerem se nanaša na člena 35 PDEU in 36 PDEU, in četrtem vprašanjem sprašuje, ali je treba določbe Uredbe št. 1013/2006 v povezavi s členom 16 Direktive 2008/98 razlagati tako, da te določbe samoupravni lokalni skupnosti dajejo pooblastilo, da zaveže podjetje, ki je koncesionar za storitve zbiranja in prevoza odpadkov, nastalih na njenem ozemlju, k temu, da določeno vrsto zbranih odpadkov dostavi najbližjemu upravitelju objekta za obdelavo, ki je v isti državi članici kot ta lokalna skupnost, pri tem pa prepreči pošiljke zadevnih odpadkov v drugo državo članico, da bi bili tam obdelani.

51 V skladu s členom 1(2) Uredbe št. 1013/2006 se ta uredba uporablja za pošiljke odpadkov zlasti med državami članicami, razen pošiljk odpadkov v posebnih primerih ali znotraj posameznih predpisov, navedenih v odstavku 3 tega člena, ki pa niso relevantni v zadevi v glavni stvari.

52 Na podlagi člena 3 te uredbe velja za pošiljke odpadkov med državami članicami bodisi postopek predhodne pisne prijave in soglasja, določen s členi od 4 do 17 te uredbe, ki veljajo za odpadke, namenjene odstranjevanju, in za nevarne odpadke za predelavo, bodisi zahteve za splošne informacije iz člena 18, ki se načeloma nanašajo samo na nenevarne odpadke za predelavo.

53 Iz členov 11, 12 in 18 Uredbe št. 1013/2006 izhaja, da imajo države članice na eni strani posebne pravice ali različne obveznosti glede pošiljk odpadkov med državami članicami, ki so namenjeni odstranjevanju, po drugi pa pošiljk odpadkov, namenjenih predelavi. Poleg tega na podlagi člena 3(5) te uredbe za pošiljke mešanih komunalnih odpadkov, zbranih iz zasebnih gospodinjstev in od drugih povzročiteljev, do objektov za predelavo ali odstranjevanje v skladu s to uredbo veljajo iste določbe kot za pošiljke odpadkov, ki so namenjeni odstranjevanju.

54 Iz predložitvene odločbe izhaja, da morajo biti na podlagi točke 3.5 dokumentacije o oddaji naročila mešani komunalni odpadki, zbrani na ozemlju Sillamäe Linnavalitsus, prepeljani v objekt Sillamäe. Kot je bilo navedeno v prejšnji točki te sodbe, ti odpadki spadajo v skupino odpadkov, namenjenih odstranjevanju, za namene uporabe Uredbe št. 1013/2006.

- 55 V zvezi z industrijskimi in gradbenimi odpadki, ki jih je treba prepeljati v objekt Uikala, je treba navesti, da so glede na hierarhijo ravnanja z odpadki, kot je določena v členu 4 Direktive 2008/98, taki odpadki potencialno namenjeni za predelavo ali pa odstranjevanje. Posledično je treba preučiti, ali določbe Uredbe št. 1013/2006, ki se uporabljajo za pošiljke odpadkov med državami članicami, ki so namenjeni odstranjevanju, in odpadkov, namenjenih predelavi, lahko določajo naložitev obveznosti, kot je tista iz člena 3.5 dokumentacije o oddaji naročila.
- 56 Prvič, države članice glede odpadkov, namenjenih odstranjevanju, in mešanih komunalnih odpadkov iz člena 11(1)(a) Uredbe št. 1013/2006 v povezavi z uvodno izjavo 20 te uredbe ter členom 16 Direktive 2008/98 lahko sprejmejo splošne ukrepe, ki omejujejo pošiljanje teh odpadkov med državami članicami, v obliki splošnih ali delnih prepovedi pošiljanja, zaradi izvajanja načel bližine, prednosti predelave in samozadostnosti v skladu z Direktivo 2008/98.
- 57 Iz točk od 37 do 42 sodbe z dne 23. maja 2000 v zadevi *Sydhavnens Sten & Grus* (C-209/98, Recueil, str. I-3743) pa smiselno izhaja, da bi bila obveznost, ki jo organ lokalne skupnosti naloži podjetju, zadolženemu za zbiranje odpadkov na svojem ozemlju, da določeno vrsto odpadkov preda v objekt za obdelavo v isti državi članici, enaka splošnemu ukrepu, ki uvaja prepoved pošiljanja zadevnih odpadkov v druge objekte, ki je določena v členu 11(1)(a) Uredbe št. 1013/2006, če so bili tudi sami povzročitelji teh odpadkov zavezani slednje predati temu podjetju ali v tem objektu.
- 58 Glede na to ta ukrep je v skladu s to uredbo, ker izvaja načeli samozadostnosti in bližine, določeni v členu 16 Direktive 2008/98.
- 59 Na podlagi člena 16 Direktive 2008/98 države članice sprejmejo ustrezne ukrepe za vzpostavitev integriranega in ustreznega omrežja naprav za odstranjevanje odpadkov in naprav za predelavo mešanih komunalnih odpadkov, zbranih iz zasebnih gospodinjstev, ob upoštevanju najboljših razpoložljivih tehnik, omrežje pa se oblikuje tako, da individualno omogoči samozadostnost pri obdelavi teh odpadkov, ta obdelava pa se lahko izvede v enem izmed primernih objektov, ki so kar najbližje kraju njihove proizvodnje.
- 60 Pri vzpostavitvi takega celovitega omrežja imajo države članice diskrecijsko pravico glede izbire ozemeljske osnove, za katero menijo, da je primerna za doseg nacionalne samozadostnosti glede odstranjevanja zadevnih odpadkov (glej po analogiji v zvezi s členom 5 Direktive 2006/12 sodbo z dne 4. marca 2010 v zadevi *Komisija proti Italiji*, C-297/08, ZOdl., str. I-1749, točka 62).
- 61 Vendar je Sodišče poudarilo, da gre v teh okoliščinah, zlasti v okviru primernih ukrepov spodbujanja racionalizacije zbiranja, razvrščanja in obdelave odpadkov, za enega izmed najpomembnejših ukrepov, ki jih morajo sprejeti države članice, zlasti predstavniki pristojnih lokalnih oblasti, ki je zagotoviti obdelavo in odstranjevanje odpadkov v objektu kar najbližje kraju njihove proizvodnje, zlasti mešanih komunalnih odpadkov, da bi se kar najbolj omejil prevoz teh odpadkov (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo *Komisija proti Italiji*, točke 64, 66 in 67 in navedena sodna praksa).
- 62 Organi držav članic so pristojni za sprejetje predpisov ali za organizacijo ravnanja z odpadki, kot določa člen 16 Direktive 2008/98, ki naj bodo obdelani v enem od najbližjih primernih objektov.
- 63 Zato je treba ugotoviti, da je država članica v primeru odpadkov za odstranjevanje ter mešanih komunalnih odpadkov, zbranih iz zasebnih gospodinjstev in, po potrebi, od drugih proizvajalcev, pooblaščen za to, da lokalnim skupnostim, za katere meni, da so najbolj primerne, podeli pristojnosti s področja ravnanja z odpadki, proizvedenimi na njihovem ozemlju, da zagotovi spoštovanje njenih obveznosti na podlagi člena 16 Direktive 2008/98 in da v okviru njihovih pristojnosti te lokalne skupnosti lahko poskrbijo za to, da bodo tovrstni odpadki prispeli v najbližji primerni objekt.

- 64 Drugič, glede pošiljk odpadkov, namenjenih predelavi, ki niso mešani komunalni odpadki, lahko veljata dva različna režima. Po eni strani lahko nacionalni pristojni organi v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 1013/2006 za pošiljke odpadkov iz člena 3(1)(b) te uredbe med državami članicami, za katere velja postopek predhodne prijave in soglasja, od primera do primera ugovarjajo na podlagi utemeljenih razlogov, ki se morajo nanašati na določeno pošiljko, na primer glede pomanjkljivosti ali tveganj v zvezi s samo pošiljko, glede načrtovane predelave, namembnega obrata, ali glede oseb, ki morajo izvesti različna dejanja.
- 65 Po drugi strani se člen 18 Uredbe št. 1013/2006, ki se uporablja za pošiljke odpadkov iz člena 3(2) te uredbe, omejuje na zahtevo, da mora pošiljke odpadkov spremljati standardiziran dokument z informacijami, sestavljen na podlagi pogodbe, ki mora ustrezati določenim zahtevam, ta dokument pa lahko države članice zahtevajo za namene inšpekcije, nadzora izvajanja te uredbe, načrtovanja ali v statistične namene.
- 66 Iz preizkusa določb Uredbe št. 1013/2006, ki se uporabljajo za pošiljke odpadkov, namenjenih predelavi, ki niso mešani komunalni odpadki, med državami članicami, izhaja, da v njej ni določena možnost, da bi nacionalni organ lahko sprejel splošen ukrep, ki bi v celoti ali delno prepovedoval pošiljke takih odpadkov v druge države članice, zato da bi bili tam obdelani.
- 67 Zato, kot izhaja tudi iz točke 57 te sodbe, bi bila obveznost, ki jo organ samoupravne lokalne skupnosti naloži podjetju, zadolženemu za zbiranje industrijskih in gradbenih odpadkov na njenem ozemlju, da te prepelje v objekt za obdelavo v isti državi članici, enaka splošnemu ukrepu, ker ni mogoče šteti, da je dovoljen na podlagi Uredbe št. 1013/2006, če se nanaša na odpadke, ki jih je mogoče predelati, če so sami proizvajalci zadevnih odpadkov zavezani k temu, da jih predajo temu podjetju ali v ta objekt.
- 68 Glede na zgornje ugotovitve je treba na prvo vprašanje v delu, v katerem se nanaša na člena 35 PDEU in 36 PDEU, ter četrto vprašanje odgovoriti, da je treba določbe Uredbe št. 1013/2006 v povezavi s členom 16 Direktive 2008/98 razlagati tako, da:
- te določbe dajejo lokalni skupnosti pooblastilo, da podjetje, zadolženo za zbiranje odpadkov, proizvedenih na njenem ozemlju, zaveže k temu, da prepelje mešane komunalne odpadke, zbrane iz zasebnih gospodinjstev in po potrebi od drugih proizvajalcev, v najbližji primerni objekt za obdelavo, ki je v isti državi članici kot ta skupnost;
 - te določbe lokalni skupnosti ne dovoljujejo, da bi podjetje, zadolženo za zbiranje odpadkov, proizvedenih na njenem ozemlju, zavezalo k temu, da prepelje industrijske in gradbene odpadke, proizvedene na njenem ozemlju, v najbližji primerni objekt za obdelavo, ki je v isti državi članici kot ta skupnost, ker so ti odpadki namenjeni predelavi, sami proizvajalci zadevnih odpadkov pa so jih dolžni predati temu podjetju ali jih neposredno dostaviti v ta objekt.

Prvo vprašanje v delu, v katerem se nanaša na člena 49 PDEU in 56 PDEU

- 69 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v delu, v katerem se nanaša na člena 49 PDEU in 56 PDEU, torej neodvisno od posledic prava Unije s področja ravnanja z odpadki, kot je bilo pojasnjeno v prejšnjih točkah te sodbe, v bistvu sprašuje, ali je treba ta člena razlagati tako, da nasprotujeta temu, da lokalna skupnost podeli izključno pravico do obdelave določene vrste odpadkov, zbranih na njenem ozemlju, pri čemer je ta pravica podeljena bodisi neposredno na podlagi koncesije storitev, ki se specifično nanašajo na upravljanje objekta za obdelavo teh odpadkov, bodisi posredno s tem, da imetniku koncesije storitev zbiranja in prevoza odpadkov nalagajo, da jih dostavi gospodarskemu subjektu, ki ga je določil pristojni organ te skupnosti.

- 70 V zvezi s tem je treba spomniti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča določbe PDEU v zvezi s svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja ne uporabljajo za dejavnosti, katerih vsi upoštevni elementi so omejeni na ozemlje ene same države članice (glej v tem smislu sodbe z dne 16. januarja 1997 v zadevi USSL n° 47 di Biella, C-134/95, Recueil, str. I-195, točka 19; z dne 22. decembra 2010 v zadevi Omalet, C-245/09, ZOdl., str. I-13771, točka 12, in z dne 20. junija 2013 v zadevi Impacto Azul, C-186/12, točka 19).
- 71 Iz predložitvene odločbe pa izhaja, da se spor o glavni stvari med družbo Ragn-Sells s sedežem v Estoniji in Sillamäe Linnavalitsus, estonsko občino, nanaša na določbo iz dokumentacije o oddaji naročila v zvezi s „podelitvijo koncesije za organiziran prevoz odpadkov v mestu Sillamäe“. V skladu s to določbo je treba odpadke, proizvedene na območju te občine, prepeljati v dva objekta za obdelavo, ki sta na območju iste države članice.
- 72 Dalje, v spisu, predloženem Sodišču, nič ne kaže na to, da bi podjetja s sedežem v drugi državi članici zanimalo obdelovanje odpadkov, proizvedenih na ozemlju Sillamäe Linnavalitsus.
- 73 Zato je treba ugotoviti, da tak položaj ne vsebuje nobene navezne okoliščine na enega od položajev, ki jih določa pravo Unije na področju svobodnega opravljanja storitev in svobode ustanavljanja.
- 74 V teh okoliščinah je treba na prvo vprašanje v delu, v katerem se nanaša na člena 49 PDEU in 56 PDEU, odgovoriti, da se ta člena ne uporabljata v položaju, kakršen je v postopku v glavni stvari, ki je z vseh vidikov omejen na eno samo državo članico.

Stroški

- 75 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Določbe Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov v povezavi s členom 16 Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv je treba razlagati tako, da:**
 - te določbe dajejo lokalni skupnosti pooblastilo, da podjetje, zadolženo za zbiranje odpadkov, proizvedenih na njenem ozemlju, zaveže k temu, da prepelje mešane komunalne odpadke, zbrane iz zasebnih gospodinjstev in po potrebi od drugih proizvajalcev, v najbližji primerni objekt, ki je v isti državi članici kot ta skupnost.
 - te določbe lokalni skupnosti ne dovoljujejo, da bi podjetje, zadolženo za zbiranje odpadkov, proizvedenih na njenem ozemlju, zavezala k temu, da prepelje industrijske in gradbene odpadke, proizvedene na njenem ozemlju, v najbližji primerni objekt, ki je v isti državi članici kot ta skupnost, ker so ti odpadki namenjeni predelavi, sami proizvajalci zadevnih odpadkov pa so jih dolžni predati temu podjetju ali jih neposredno dostaviti v ta objekt.
- 2. Člena 49 PDEU in 56 PDEU se ne uporabljata v položaju, kakršen je v postopku v glavni stvari, ki je z vseh vidikov omejen na eno samo državo članico.**

Podpisi