Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

12 päivänä joulukuuta 2013*

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 2008/98/EY — Jätehuolto — 16 artiklan 3 kohta — Läheisyysperiaate — Asetus (EY) N:o 1013/2006 — Jätteiden siirto — Sekalainen yhdyskuntajäte — Teollisuus- ja rakennusjäte — Jätteiden keräys- ja kuljetuspalveluja tietyn kunnan alueella koskevan konsession myöntämismenettely — Konsession tulevan haltijan velvollisuus kuljettaa kerätyt jätteet konsession myöntävän viranomaisen nimeämiin jätehuoltolaitoksiin — Lähimmät asianmukaiset jätehuoltolaitokset

Asiassa C-292/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tartu ringkonnakohus (Viro) on esittänyt 5.6.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.6.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Ragn-Sells AS

vastaan

Sillamäe Linnavalitsus,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby (esittelevä tuomari) ja C. Vajda,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Ragn-Sells AS, edustajanaan vandeadvokaat E. Tamm,

— Viron hallitus, asiamiehenään M. Linntam,

— Kreikan hallitus, asiamiehenään F. Dedousi,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Szpunar,

* Oikeudenkäyntikieli: viro.

— Portugalin hallitus, asiamiehenään L. Inez Fernandes,

— Euroopan komissio, asiamiehinään A. Antoniadis, A. Alcover San Pedro ja D. Düsterhaus, avustajanaan vandeadvokaat C. Ginter,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 35, SEUT 49, SEUT 56 artiklan ja EUT-sopimuksen kilpailusääntöjen sekä jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY (EUVL L 312, s. 3) 16 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa vastakkain ovat Ragn-Sells AS (jäljempänä Ragn-Sells) ja Sillamäe Linnavalitsus (Sillamäen kunta) ja joka koskee tiettyjä Sillamäe Linnavalitsusin sen alueella syntyvien jätteiden keräys- ja kuljetuspalveluja koskevan konsession myöntämismenettelyn yhteydessä laatiman hankinta-asiakirjan lausekkeita.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2008/98

3 Direktiivin 2008/98 41 artiklan mukaan jätteistä 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY (EYVL L 114, s. 9) kumottiin 12.12.2010 alkaen, ja viittauksia viimeksi mainittuun direktiiviin pidetään viittauksina tähän ensimmäiseksi mainittuun direktiiviin.

4 Direktiivin 2008/98 johdanto-osan 6, 8, 31 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Kaiken jätepolitiikan ensisijaisena tavoitteena olisi oltava jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvien haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten minimoiminen. Jätepolitiikalla olisi myös pyrittävä vähentämään luonnonvarojen käyttöä ja edistämään jätehierarkian soveltamista käytännössä.

– –

(8) – – olisi edistettävä jätteiden hyödyntämistä sekä uusiomateriaalien käyttöä luonnonvarojen säästämiseksi – –

– –

(31) Jätehierarkia määrää yleensä ensisijaisuusjärjestyksen sen suhteen, mikä on ympäristön kannalta paras kokonaisvaihtoehto jätelainsäädännössä ja jätepolitiikassa, vaikka tällaisesta hierarkiasta poikkeaminen voi olla tarpeen yksittäisten jätevirtojen osalta, silloin kun se on perusteltua muun muassa tekniseen toteutettavuuteen, taloudelliseen hyväksyttävyyteen ja ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä.

(32) On tarpeen säätää jätteen loppukäsittelylaitosten ja yksityisistä kotitalouksista kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämiseen tarkoitettujen laitosten yhteistyöverkostosta, jotta yhteisö voisi tulla kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteen loppukäsittelyn ja yksityisistä kotitalouksista kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämisen suhteen ja jotta jäsenvaltiot pääsisivät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta, ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyn tyyppisiin jätteisiin erikoistuneiden laitosten tarpeen.”

5 Kyseisen direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivissä ”säädetään toimenpiteistä, joilla suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia ja parantamalla tällaisen käytön tehokkuutta”.

6 Direktiivin 3 artiklan mukaan direktiivissä tarkoitetaan muun muassa seuraavilla käsitteillä seuraavaa:

”9) ’jätehuollolla’ jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, – –

10) ’keräyksellä’ jätteen kokoamista, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja alustava varastointi sen kuljettamiseksi jätteenkäsittelylaitokseen;

11) ’erilliskeräyksellä’ keräystä, jossa erityyppiset ja ominaisuuksiltaan erilaiset jätevirrat pidetään erillään erityiskäsittelyn helpottamiseksi;

– –

14) ’käsittelyllä’ hyödyntämis- tai loppukäsittelytoimia, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu;

15) ’hyödyntämisellä’ tointa, jonka pääasiallisena tuloksena jätettä voidaan käyttää hyödylliseen tarkoitukseen joko tuotantolaitoksessa tai yleensä taloudessa korvaamalla muita materiaaleja, joita olisi muutoin käytetty erityiseen tarkoitukseen, tai jätteen valmistelemista tällaista tarkoitusta varten. – –

– –

17) ’kierrätyksellä’ hyödyntämistointa, jossa jätemateriaalit käsitellään uudelleen tuotteiksi, materiaaleiksi tai aineiksi joko alkuperäiseen tarkoitukseen tai muihin tarkoituksiin. Siihen sisältyy eloperäisen aineksen uudelleenkäsittely, mutta ei energian hyödyntäminen eikä uudelleenkäsittely materiaaleiksi, joita käytetään polttoaineina tai maantäyttötoimiin;

– –

19) ’loppukäsittelyllä’ tointa, joka ei ole hyödyntämistä, vaikka toimen toissijaisena seurauksena olisi aineiden tai energian talteenotto. – –

20) ’parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla’ [ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston] direktiivin 96/61/EY [(EYVL L 257, s. 26)] 2 artiklan 11 kohdassa määriteltyä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa.”

7 Viimeksi määritellyn käsitteen määrittelemiseksi on ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY (EUVL L 24, s. 8) 22 artiklan toisen alakohdan mukaan nyttemmin tukeuduttava kyseiseen direktiiviin, jolla kumottiin ja korvattiin direktiivi 96/61. Mainittu käsite määritellään direktiivin 2008/1 2 artiklan 12 kohdassa seuraavasti:

”’parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla’ [tarkoitetaan] tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä astetta, jolla voidaan osoittaa olevan sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat periaatteessa käytännön pohjaksi raja-arvoille, joiden tarkoitus on estää, ja milloin se ei ole mahdollista, vähentää yleisesti päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön. – –”

8 Direktiivin 2008/98 4 artiklan, jonka otsikko on ”Jätehierarkia”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Seuraavaa jätehierarkiaa sovelletaan ensisijaisuusjärjestyksenä jätteen syntymisen ehkäisemistä ja jätehuoltoa koskevassa lainsäädännössä ja politiikassa:

a) ehkäiseminen;

b) valmistelu uudelleenkäyttöön;

c) kierrätys;

d) muu hyödyntäminen, esimerkiksi energiana; ja

e) loppukäsittely.”

9 Kyseisen direktiivin II luku sisältää 8–14 artiklan ja sen otsikko on ”Yleiset vaatimukset”. Direktiivin 10 artiklassa, joka koskee hyödyntämistä, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäte hyödynnetään 4 ja 13 artiklan mukaisesti.

2. Jos se on tarpeen 1 kohdan noudattamiseksi ja hyödyntämisen helpottamiseksi tai parantamiseksi, jätteet on kerättävä erillään muista jätteistä, mikäli se on teknisesti, ympäristön kannalta ja taloudellisesti toteutettavissa, eikä niitä saa sekoittaa muihin jätteisiin tai muihin materiaaleihin, joilla on erilaisia ominaisuuksia.”

10 Kyseisen direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätehuolto tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä sekä erityisesti,

a) ettei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja eikä eläimiä;

b) ettei aiheuteta melu- eikä hajuhaittoja; ja

c) ettei vahingoiteta maaseutua eikä erityistä merkitystä omaavia kohteita.”

11 Direktiivin 2008/98 III luku koostuu 15–22 artiklasta ja koskee jätehuoltoa. Direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden alueella ammattimaisesti jätteitä keräävät tai kuljettavat laitokset tai yritykset toimittavat kerätyt ja kuljetetut jätteet 13 artiklan säännösten mukaisiin asianmukaisiin käsittelylaitoksiin.”

12 Kyseisen direktiivin 16 artiklassa, jonka otsikko on ”Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteuttava asiamukaiset toimenpiteet, yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa silloin kun tämä on tarpeen tai suositeltavaa, perustaakseen yhtenäisen ja riittävän jätteiden loppukäsittelylaitosten sekä yksityisistä kotitalouksista kerätyn ja muilta tuottajilta samaan kuljetukseen kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämistä suorittavien laitosten verkoston. Laitosverkostoa perustettaessa on otettava huomioon paras käytettävissä oleva tekniikka.

– – Jäsenvaltiot voivat myös rajoittaa lähtevien jätteiden siirtoja [jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksessa (EY) N:o 1013/2006 [(EUVL L 190, s. 1)] säädetyistä ympäristönsuojelusyistä.

2. Verkoston on oltava siten suunniteltu, että yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteen loppukäsittelyn sekä 1 kohdassa tarkoitetun jätteen hyödyntämisen suhteen ja että jäsenvaltiot voivat kukin erikseen päästä lähemmäksi mainittua tavoitetta ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tiettyihin jätelajeihin erikoistuneiden laitosten tarpeen.

3. Verkoston avulla on oltava myös mahdollista loppukäsitellä jätteitä tai hyödyntää 1 kohdassa tarkoitetut jätteet jossakin lähimmistä asianmukaisista laitoksista sopivimpien menetelmien ja teknologioiden avulla siten, että varmistetaan korkeatasoinen ympäristön ja kansanterveyden suojelu.

4. Läheisyys- ja omavaraisuusperiaatteet eivät tarkoita sitä, että kullakin jäsenvaltiolla olisi oltava kaiken tyyppisiä lopulliseen hyödyntämiseen tarkoitettuja laitoksia alueellaan.”

13 Direktiivin 2008/98 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että kaikilla laitoksilla tai yrityksillä, jotka aikovat käsitellä jätettä, on toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa.”

14 Kyseisen direktiivin 26 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltainen viranomainen pitää rekisteriä seuraavista toimijoista, jos luvanvaraisuus ei koske niitä:

a) laitokset ja yritykset, jotka keräävät tai kuljettavat jätettä ammattimaisesti;

– –”

Asetus N:o 1013/2006

15 Asetuksen N:o 1013/2006 61 artiklan mukaan kyseisellä asetuksella kumottiin ja korvattiin Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1.2.1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1), ja viittauksia viimeksi mainittuun asetukseen pidetään asetukseen N:o 1013/2006 kohdistuvina. Kyseinen asetus annettiin EY

175 artiklan 1 kohdan – jota vastaa nyttemmin SEUT 192 artikla – nojalla. Asetus N:o 259/93 oli puolestaan annettu EY:n perustamissopimuksen 130 S artiklan (josta tuli muutettuna EY 175 artikla) nojalla.

16 Asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osa sisältää seuraavat perustelukappaleet:

”(1) Tämän asetuksen pääasiallinen ja tärkein tavoite ja osatekijä on ympäristön suojelu, ja sen vaikutukset kansainväliseen kauppaan ovat ainoastaan toissijaisia.

– –

(14) Kun on kyse huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden tai sellaisten hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden, joita ei ole lueteltu liitteessä III, IIIA tai IIIB, siirroista, on aiheellista varmistaa mahdollisimman korkea valvonnan ja tarkastusten taso siten, että tällaisiin siirtoihin vaaditaan kirjallinen ennakkohyväksyntä. Tällaiseen menettelyyn olisi kuuluttava ennakkoilmoitus, jonka myötä toimivaltaisten viranomaisten on mahdollista saada asianmukaiset tiedot voidakseen toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Sen johdosta toimivaltaisten viranomaisten olisi myös mahdollista esittää perusteltuja vastalauseita tällaisen siirron osalta.

(15) Kun on kyse liitteessä III, IIIA tai IIIB lueteltujen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirroista, on aiheellista varmistaa valvonnan ja tarkastusten vähimmäistaso siten, että vaaditaan tiettyjen tietojen toimittamista tällaisten jätteiden mukana.

– –

(20) Kun on kyse huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden siirroista, jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuus- ja omavaraisuusperiaatteet yhteisön ja kansallisella tasolla siten kuin – – direktiivissä 2006/12 – – säädetään, toteuttamalla [EY:n] perustamissopimuksen mukaisia toimenpiteitä tällaisten jätteiden siirtojen kieltämiseksi kokonaan tai osittain tai niiden vastustamiseksi järjestelmällisesti. Lisäksi olisi otettava huomioon direktiivissä 2006/12 – – säädetty vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on perustettava yhtenäinen ja riittävä käsittelylaitosten verkosto, jotta yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta ottaen huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyntyyppisiin jätteisiin erikoistuneiden laitosten tarve. – –

(21) Kun on kyse hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirroista, jäsenvaltioiden olisi voitava varmistaa, että direktiivin 96/61 – – soveltamisalaan kuuluvat jätehuoltolaitokset soveltavat kyseisessä direktiivissä määriteltyjä parhaita käytettävissä olevia tekniikoita laitokselle myönnetyn luvan mukaisesti. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi voitava varmistaa, että jäte käsitellään yhteisön lainsäädännössä vahvistettuihin hyödyntämistoimiin liittyvien oikeudellisesti sitovien ympäristönsuojelunormien mukaisesti ja, direktiivin 2006/12 – – 7 artiklan 4 kohta huomioon ottaen, noudattamalla mainitun direktiivin mukaisesti laadittuja jätehuoltosuunnitelmia siten, että tarkoituksena on varmistaa yhteisön lainsäädännössä vahvistettujen oikeudellisesti sitovien hyödyntämis- tai kierrätysvelvoitteiden täyttäminen.

– –”

17 Asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa vahvistetaan jätteiden siirtoihin sovellettavat menettelyt ja valvontajärjestelmät, jotka riippuvat siirron lähtöpaikasta, vastaanottopaikasta ja reitistä, siirrettävän jätteen tyypistä sekä jätteeseen sen vastaanottopaikassa sovellettavasta käsittelystä.

2. Tätä asetusta sovelletaan jätteiden siirtoihin:

a) jotka toteutetaan jäsenvaltioiden välillä joko kokonaan yhteisön alueella tai siten, että jätteet kuljetetaan kolmansien maiden kautta;

– –”

18 Kyseisen asetuksen 2 artiklan 4 ja 6 alakohdassa viitataan käsitteiden ”huolehtiminen” ja ”hyödyntäminen” osalta direktiivin 2006/12 – jota nyttemmin vastaa direktiivi 2008/98 – määritelmiin. Kyseisen 2 artiklan 34 alakohdan määritelmän mukaan ”siirrolla” tarkoitetaan jätteen suunniteltua tai toteutettavaa kuljetusta sen hyödyntämistä tai siitä huolehtimista varten muun muassa maasta toiseen.

19 Asetuksen N:o 1013/2006 II luku, joka koskee jätteiden siirtoa Euroopan unionin alueella, sisältää 3–32 artiklan. Asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän osaston säännösten mukaista kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä sovelletaan seuraavien jätteiden siirtoihin:

a) jos jäte on tarkoitettu huolehdittavaksi:

kaikki jätteet;

b) jos jäte on tarkoitettu hyödynnettäväksi:

i) liitteessä IV luetellut jätteet, joihin kuuluvat muun muassa [vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvonnasta 22.3.1989 tehdyn] Baselin yleissopimukseen [joka hyväksyttiin Euroopan talousyhteisön puolesta 1.2.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/98/ETY (EYVL L 39, s. 1)] liitteissä II ja VIII luetellut jätteet;

ii) liitteessä IVA luetellut jätteet;

iii) jätteet, jotka eivät kuulu mihinkään yksittäiseen liitteessä III, IIIB, IV tai IVA olevaan jätenimikkeeseen;

iv) jäteseokset, jotka eivät kuulu mihinkään yksittäiseen liitteessä III, IIIB, IV tai IVA olevaan jätenimikkeeseen, paitsi jos ne on lueteltu liitteessä IIIA.

2. Yleisiä tietojen antamista koskevia vaatimuksia, joista säädetään 18 artiklassa, sovelletaan seuraavien hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin, mikäli siirrettävän jätteen määrä on yli 20 kg:

a) liitteessä III tai IIIB luetellut jätteet;

b) kahden tai useamman liitteessä III luetellun jätteen seokset, jotka eivät kuulu mihinkään yksittäiseen liitteessä III olevaan jätenimikkeeseen, edellyttäen, että näiden jäteseosten koostumus ei heikennä niiden ympäristön kannalta hyväksyttävää hyödyntämistä ja että tällaiset seokset on 58 artiklan mukaisesti lueteltu liitteessä IIIA.

– –

5. Kun kotitalouksilta kerättyä sekalaista yhdyskuntajätettä – –, myös siinä tapauksessa, että tällaisen keruun piiriin kuuluu myös muilta tuottajilta peräisin oleva mainitunlainen jäte, siirretään hyödyntämis- tai huolehtimislaitoksiin, näihin siirtoihin sovelletaan tämän asetuksen mukaisesti samoja säännöksiä kuin huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin.”

20 Asetuksen N:o 1013/2006 3 artiklassa mainitut asetuksen liitteet koskevat pääasiassa seuraavia jätteitä:

— liitteessä III (ns. vihreä jäteluettelo) luetellaan hyödynnettäviksi tarkoitetut vaarattomat jätteet

— liitteessä IIIA luetellaan kahden tai useamman liitteessä III luetellun jätteen seokset, jotka eivät kuulu mihinkään yksittäiseen nimikkeeseen

— liite IIIB koskee muita hyödynnettäviksi tarkoitettuja vaarattomia jätteitä, joiden on määrä sisältyä edellä mainitun 22.3.1989 tehdyn Baselin yleissopimuksen tai hyödynnettävien jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen valvonnasta tehdyn OECD:n päätöksen C(92) 39 (lopullinen) muuttamisesta tehdyn OECD:n neuvoston päätöksen C(2001) 107 (lopullinen) asianomaisiin liitteisiin

— liitteessä IV (ns. keltainen jäteluettelo) luetellaan hyödynnettäviksi tarkoitetut vaaralliset jätteet, ja

— liitteen IVA on määrä sisältää luettelo liitteessä III luetelluista jätteistä, joihin kuitenkin sovelletaan kirjallista ilmoitus- ja hyväksymismenettelyä.

21 Kyseisen asetuksen 11, 12 ja 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”*11 artikla*

Huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja koskevat vastalauseet

1. Kun huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden suunnitellusta siirrosta on tehty ilmoitus, vastaanottomaan ja lähtömaan toimivaltaiset viranomaiset voivat – – perussuopimusta noudattaen esittää perusteltuja vastalauseita seuraavan yhden tai useamman syyn perusteella:

a) suunniteltu siirto tai jätteestä huolehtiminen ei olisi sellaisten toimenpiteiden mukainen, joita on jätteiden siirtojen kieltämiseksi kokonaan tai osittain tai niiden järjestelmälliseksi vastustamiseksi toteutettu direktiivin 2006/12 – – mukaisesti läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuus- ja omavaraisuusperiaatteiden soveltamiseksi yhteisön ja kansallisella tasolla; tai

– –

12 artikla

Hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa koskevat vastalauseet

1. Kun hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden suunnitellusta siirrosta on tehty ilmoitus, vastaanottomaan ja lähtömaan toimivaltaiset viranomaiset voivat – – esittää perussopimusta noudattaen perusteltuja vastalauseita seuraavan yhden tai useamman syyn perusteella:

– –

18 artikla

Jäte, jonka mukana on oltava tietyt tiedot

1. Edellä 3 artiklan 2 ja 4 kohdassa tarkoitettuun jätteeseen, joka aiotaan siirtää, sovelletaan seuraavia menettelyvaatimuksia:

a) Tällaisen jätteen siirron jäljittämisen helpottamiseksi on jätteen siirron järjestävän, lähtömaan lainkäyttövaltaan kuuluvan henkilön varmistettava, että jätteen mukana seuraa liitteen VII mukainen asiakirja.

b) Jätteen siirron järjestävän henkilön on allekirjoitettava liitteen VII mukainen asiakirja ennen siirron toteuttamista, ja hyödyntämislaitoksen tai laboratorion sekä vastaanottajan on allekirjoitettava se, kun kyseinen jäte vastaanotetaan.

2. Liitteessä VII tarkoitetun sopimuksen, joka tehdään siirron järjestävän henkilön ja vastaanottajan välillä jätteen hyödyntämisestä, on oltava voimassa siirron alkaessa, ja siihen on sisällytettävä velvoite, jonka mukaan, jos jätteen siirtoa tai sen hyödyntämistä ei voida toteuttaa aiotulla tavalla tai jos kyseessä on laiton siirto, siirron järjestävän henkilön tai, jos tämä henkilö ei kykene saattamaan siirtoa tai jätteen hyödyntämistä päätökseen (esimerkiksi koska on maksukyvytön), vastaanottajan on:

a) otettava jäte takaisin tai hoidettava sen hyödyntäminen vaihtoehtoisella tavalla; ja

b) huolehdittava tarvittaessa sen varastoinnista siihen asti.

Siirron järjestävän henkilön tai vastaanottajan on pyynnöstä toimitettava jäljennös sopimuksesta asianomaiselle toimivaltaiselle viranomaiselle.

3. Jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädännön mukaisesti pyytää 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja tämän artiklan säännösten soveltamisalaan kuuluvista siirroista tarkastuksia, täytäntöönpanoa, suunnittelua ja tilastointia varten.

_ _”

Viron oikeus

22 Jätelain (Jäätmeseadus, jäljempänä jätelaki) 22 §:ssä säädetään – direktiivin 2008/98 4 artiklan 1 kohdan sanamuotoa noudattaen – velvollisuudesta tukeutua jätehierarkiaan muun muassa jätehuoltoa koskevien toimenpiteiden suunnittelussa ja soveltamisessa mutta sallitaan kuitenkin jätehierarkiasta poikkeaminen, jos tämä takaa ympäristön kannalta parhaan kokonaistuloksen, kun otetaan huomioon tavaran elinkaari.

23 Jätelain 32 §:ssä, jonka otsikko on ”Läheisyysperiaate jätehuollossa”, säädetään seuraavaa:

”Jätteet loppukäsitellään ja sekalainen yhdyskuntajäte hyödynnetään mahdollisimman lähellä jätteen syntypaikkaa sijaitsevassa teknologialtaan asianmukaisessa jätehuoltolaitoksessa, jossa taataan, ettei ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheudu vaaraa.”

24 Jätelain 66 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Organisoiduilla jätekuljetuksilla tarkoitetaan paikallisen itsehallintoyksikön valitseman yrittäjän toteuttamaa yhdyskuntajätteen keräämistä ja kuljettamista tietyltä alueelta yhteen tai useampaan jätehuoltolaitokseen.

_ _

(2) Paikallinen itsehallintoyksikkö järjestää omalla vastuualueellaan yhdyskuntajätteiden, ennen kaikkea kotitalousjätteen ja sekalaisen yhdyskuntajätteen, lajittelujätteiden ja yhdyskuntajätteen syntypaikalla lajiteltujen jätelajien keräämisen ja kuljettamisen. Organisoitu jätteenkuljetus voi käsittää myös muita yhdyskuntajätteen tai muiden jätteiden lajeja, jos tämä on tarpeen tämän lain vaatimusten täyttämiseksi tai jos tärkeä yleinen etu sitä edellyttää.”

25 Jätelain 67 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Paikallinen itsehallintoyksikkö myöntää organisoidun jätekuljetuksen suorittajan löytämiseksi yksin tai yhdessä muiden paikallisten itsehallintoyksiköiden kanssa palvelukonsession siten, kuin tästä on säädetty julkisista hankinnoista annetussa laissa (riigihangete seadus).

– –

(3) – – Organisoitua jätekuljetuspalvelua koskevissa hankinta-asiakirjoissa määritetään muun muassa seuraavat ehdot:

1) kuljetusalue

2) kuljetettavat jätelajit

– –

4) jätehuoltolaitos

– –

8) kuljetusalueella olevien omakotitalojen ja kerrostalojen määrä ja kerrostalojen osalta huoneistojen määrä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

26 Sillamäe on Koillis-Virossa sijaitseva noin 15 000 asukkaan rannikkokaupunki.

27 Vuonna 2007 Sillamäe Linnavalitsus käynnisti hankintamenettelyn tehdäkseen ”hallinnollisen sopimuksen, joka koskee yhdyskuntajätteen hyödyntämistä ja käsittelemistä Sillamäen kaatopaikalla koskevan velvollisuuden siirtämistä yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle”. Kyseinen palvelukonsessio myönnettiin Ecocleaner Sillamäe OÜ:lle kymmeneksi vuodeksi.

28 Vuonna 2011 kyseinen kunta käynnisti toisen hankintamenettelyn konsession myöntämiseksi sen alueella syntyvien jätteiden keräys- ja kuljetuspalveluja varten. Pääasia koskee toista hankintamenettelyä koskevan hankinta-asiakirjan (jäljempänä hankinta-asiakirja) 3.5 kohdassa olevan lausekkeen laillisuutta. Kyseisen lausekkeen mukaan sekalainen yhdyskuntajäte on kuljetettava Sillamäen jätehuoltolaitokseen (jäljempänä Sillamäen jätehuoltolaitos) – joka oli ensimmäisen tarjouskilpailun kohteena ollut laitos –, joka sijaitsee 5 kilometrin etäisyydellä kyseisestä kunnasta, ja teollisuus- ja rakennusjäte Uikalan jätehuoltolaitokseen (jäljempänä Uikalan jätehuoltolaitos), joka sijaitsee 25 kilometrin etäisyydellä. Sillamäe Linnavalitsus ei ole tehnyt jätteenkäsittelysopimusta viimeksi mainitun laitoksen toiminnanharjoittajan kanssa.

29 Ragn-Sells on yritys, joka toimii sekä sekalaisen yhdyskuntajätteen käsittelyn että jätteiden kuljetuksen alalla. Ragn-Sells väittää muun muassa, että kun mainitussa lausekkeessa asetetaan tiettyjen jätelajien osalta velvollisuus kuljettaa Sillamäe Linnavalitsusin alueella kerätyt jätteet hankinta-asiakirjan riidanalaisessa lausekkeessa mainittuihin kahteen jätehuoltolaitokseen ja suljetaan siten pois kaikki muut laitokset, joissa myös voitaisiin käsitellä kyseiset jätteet vastaavalla tavalla, siinä annetaan mainittujen kahden jätehuoltolaitoksen toiminnanharjoittajille yksinoikeus, joka on ristiriidassa sekä vapaata kilpailua koskevan periaatteen että tavaroiden vapaan liikkuvuuden, sijoittamisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa. Ragn-Sellsin mukaan kyse on virolaisten paikallishallintoyksiköiden omaksumasta tavanomaisesta käytännöstä, joka perustuu jätelain 67 §:n 3

momentin 4 kohdan sellaiseen kiistanalaiseen tulkintaan, jonka mukaan kyseiset hallintoyksiköt velvoitetaan nimeämään laitos, joka ottaa vastaan niiden myöntämien jätteen kuljetusta koskevien toimilupien perusteella kerätyt jätteet.

30 Ragn-Sells väittää, että Virossa sijaitsee 260 kilometrin säteellä 11 sekalaisen yhdyskuntajätteen käsittelyn alalla kilpailevaa laitosta, joista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan valtaosa käyttää vastaavanlaista teknologiaa.

31 Kyseinen yritys katsoo lisäksi, että pääasiassa esille nousee periaatteellinen kysymys, jonka merkitys ylittää Viron rajat, sillä paikallishallintoyksikön sijainnista riippuen myös latvialaiset yritykset saattavat olla kiinnostuneita kyseisten palvelujen tarjoamisesta.

32 Sillamäe Linnavalitsus katsoo, että hankintaviranomaisen tehtävänä on määrittää täsmälliset ehdot hankintasopimukselle, jonka se aikoo tehdä, muun muassa jätehuoltolaitosta, jonne kerättävät jätteet on kuljetettava, koskevien tarpeiden perusteella, eikä jätteiden keräyksestä ja kuljetuksesta vastaavalla taloudellisella toimijalla ole subjektiivista oikeutta, johon se voisi vedota kyseisten jätteiden käsittelyn osalta.

33 Tartu ringkonnakohus (Tarton valitustuomioistuin) vaikuttaisi katsovan, että Sillamäe Linnavalitsusin vuonna 2007 tekemä konsessiosopimus, joka liittyy Sillamäen jätehuoltolaitoksen hallinnointiin, merkitsee SEUT 106 artiklassa tarkoitetun yksinoikeuden myöntämistä kyseisen kunnan alueella kerättävän sekalaisen yhdyskuntajätteen käsittelyä koskevan konsession saajalle. Kyseinen tuomioistuin katsoo lisäksi, että hankinta-asiakirjan 3.5 kohta merkitsee tällaisen yksinoikeuden myöntämistä myös Uikalan jätehuoltolaitoksen toiminnanharjoittajalle teollisuus- ja rakennusjätteen käsittelyyn.

34 Tartu ringkonnakohus toteaa, että julkisia hankintoja toteutettaessa on noudatettava unionin kilpailuoikeutta ja että SEUT 106 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen erityis- tai yksinoikeuksien myöntäminen yritykselle voi merkitä SEUT 102 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Merkityksellisten markkinoiden määrittelystä kyseinen tuomioistuin toteaa, että Virossa on sekalaisen yhdyskuntajätteen käsittelyn markkinat, joilla toimii erinäisiä yrityksiä, jotka muuntavat tätä jätettä polttoaineeksi tai käyttävät sitä itse polttoaineena ja jotka kyseisen tuomioistuimen mukaan käyttävät samaa teknologiaa kuin Sillamäen jätehuoltolaitos. Tartu ringkonnakohus katsoo, että kun otetaan huomioon Viron alueen pienuus, kaikki nämä yritykset kilpailevat keskenään Sillamäe Linnavalitsusin alueella kerättävän sekalaisen yhdyskuntajätteen huollon markkinoilla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa sitä seikkaa, että näiden yritysten välistä kilpailua kiristää tämäntyyppisen jätteen vähyys. Kun otetaan huomioon kyseisten markkinoiden olemassaolo, kaikkien muiden paitsi hankintaviranomaisen nimeämien jätehuoltolaitosten pois sulkeminen saattaa merkitä SEUT 102 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua väärinkäyttöä, erityisesti koska siitä seuraa markkinoiden rajoittaminen, mikä voi johtaa hintojen nousuun jätteiden tuottajien ja sähkön kuluttajien kannalta.

35 Tartu ringkonnakohus pohtii siis, miten EUT-sopimuksen kilpailumääräykset ja sen lisäksi SEUT 35, SEUT 49 ja SEUT 56 artikla mahdollisesti vaikuttavat kyseisen tuomioistuimen pääasiassa toteamien kaltaisten yksinoikeuksien myöntämiseen sen vuoksi, että tällaisella menettelyllä voitaisiin rajoittaa jätteiden vapaata liikkuvuutta, mikä voi olla omiaan saamaan muiden jäsenvaltioiden yritykset luopumaan sijoittautumisesta Viroon tai estämään tällaisia yrityksiä tarjoamasta siellä palveluja.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lopuksi, voiko yksinoikeuksien myöntäminen lähimpänä sijaitseville jätehuoltolaitoksille olla perusteltua direktiivin 2008/98 16 artiklan 3 kohtaan kirjatun läheisyysperiaatteen perusteella. Kyseisen tuomioistuimen mukaan silloin, kun on kyse jäsenvaltioista, joiden alue on Viron tasavallan tavoin kooltaan verrattain pieni, tämä periaate voi merkitä sitä, että jätteet on käsiteltävä kyseisessä jäsenvaltiossa, ja se, että tässä jäsenvaltiossa on olemassa jätteiden käsittelyn markkinat, voi merkitä sitä, ettei ole tarpeen nimetä tiettyä laitosta.

37 Näin ollen Tartu ringkonnakohus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [SEUT] 106 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä [SEUT] 102 artiklan kanssa, ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta tulkittava siten, ettei niistä yhdenkään kanssa ole ristiriidassa se, että jäsenvaltio sallii sen, että tietyllä alueella yhdyskuntajätteiden käsittelyä koskeva yksinoikeus annetaan maksua vastaan tietyn jätehuoltolaitoksen toiminnasta vastaavalle yritykselle tilanteessa, jossa 260 kilometrin säteellä toimii useita kilpailevia yrityksiä, joilla on useita ympäristövaatimukset täyttäviä ja vastaavanlaista teknologiaa käyttäviä jätehuoltolaitoksia?

2) Onko [SEUT] 106 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, ettei sen kanssa ole ristiriidassa se, että jäsenvaltio pitää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen alaan kuuluvana toimintana ensinnäkin jätteiden keräystä ja kuljetusta ja toiseksi jätteiden käsittelyä mutta erottaa nämä palvelut toisistaan ja rajoittaa siten vapaata kilpailua jätteiden käsittelyn markkinoilla?

3) Voidaanko menettelyssä, joka liittyy jätteiden keräystä ja kuljetusta koskevan palvelukonsession myöntämiseen ja jossa määrätään, että konsessiosopimuksessa määritellyllä alueella jätteiden käsittelyä koskeva yksinoikeus myönnetään kahdelle yritykselle, jättää soveltamatta EUT-sopimuksen kilpailuoikeutta koskevia määräyksiä?

4) Onko [direktiivin 2008/98] 16 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio voi läheisyysperiaatteeseen vedoten rajoittaa kilpailua ja sallia jätteiden käsittelyä koskevan yksinoikeuden myöntämisen maksua vastaan jätteiden syntypaikkaa lähimpänä sijaitsevan jätehuoltolaitoksen toiminnasta vastaavalle yritykselle tilanteessa, jossa 260 kilometrin säteellä toimii useita kilpailevia yrityksiä, joilla on useita ympäristövaatimukset täyttäviä ja vastaavanlaista teknologiaa käyttäviä jätehuoltolaitoksia?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

38 Niistä EUT-sopimuksen kilpailumääräysten vaikutuksista pääasian tilanteen kaltaisessa tilanteessa, mihin kolmessa ensimmäisessä kysymyksessä viitataan, on todettava, että SEUT 106 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa viitataan kummassakin niiden tarkoittamien tilanteiden osalta kaikkiin perussopimuksen määräyksiin ja muun muassa kilpailusääntöihin.

39 Tältä osin on muistutettava, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Nämä edellytykset koskevat erityisesti kilpailualaa, jolle on luonteenomaista tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen monimutkaisuus (ks. mm. asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2055, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse SEUT 106 artiklasta, jossa – kun sitä luetaan yhdessä SEUT 102 artiklan kanssa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämällä tavalla – edellytetään määräävän markkina-aseman olemassaoloa sisämarkkinoiden merkittävällä osalla ja tämän aseman väärinkäyttöä, joka on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

41 Ennakkoratkaisupyyntö ei kuitenkaan sisällä tietoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa SEUT 102 artiklassa tarkoitetun määräävän markkina-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön täyttyvän pääasiassa.

42 Uikalan jätehuoltolaitoksen toiminnasta vastaavan yrityksen osalta ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä mitään viitteitä tähän suuntaan. Sillamäen jätehuoltolaitosta koskevilta osin ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että merkitykselliset markkinat ovat Viron sekalaisen yhdyskuntajätteen hyödyntämisen markkinat, joilla toimii yksitoista yritystä ja niiden joukossa viimeksi mainitun laitoksen toiminnasta vastaava yritys, jolla ei millään perusteella voida katsoa olevan erityistä markkinaosuutta näillä markkinoilla. Ennakkoratkaisupyyntö ei myöskään sisällä mitään tietoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että pääasiassa kyseessä olevat velvollisuudet, jotka koskevat tiettyjä kyseisen jäsenvaltion mittakaavassa pienehkön kunnan alueella kerättäviä jätelajeja, olisivat omiaan asettamaan mainittujen laitosten toiminnasta vastaavat yritykset määräävään markkina-asemaan sisämarkkinoiden merkittävällä osalla, että kyseisten oikeuksien käyttäminen välttämättä johtaisi mahdollisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön tai että kyseiset oikeudet ovat omiaan luomaan tilanteen, jossa kyseisiä oikeuksia nauttivat yritykset käyttävät väärin määräävää asemaansa.

43 Näin ollen on todettava, että ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly täsmällistä tietoa siitä, sovelletaanko pääasiassa EUT-sopimuksen kilpailusääntöjä sellaisinaan. Ennakkoratkaisukysymykset on näin ollen jätettävä tutkimatta siltä osin kuin ne koskevat mainittuja sääntöjä, sillä unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan tarvittavia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen (ks. analogisesti asia C-295/05, Asemfo, tuomio 19.4.2007, Kok., s. I-2999, 42, 43 ja 45 kohta).

Asiakysymys

44 Aluksi on todettava, että ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa velvollisuus, jonka jäsenvaltion paikallinen itsehallintoyksikkö asettaa yhdyskuntajätteiden keräystä ja kuljetusta koskevan konsession tulevalle haltijalle ja jonka mukaan tietyntyyppiset sen alueella kerättävät jätteet – eli sekalainen yhdyskuntajäte ja teollisuus- ja rakennusjäte – on kuljetettava tähän samaan jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen käsiteltäväksi, EUT-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien merkityksellisten määräysten eli yhtäältä SEUT 35 ja SEUT 36 artiklan ja toisaalta SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukainen.

45 Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, miten direktiivin 2008/98 16 artiklan 3 kohtaan kirjattu tietyntyyppisten jätteiden käsittelyyn sovellettava läheisyysperiaate mahdollisesti vaikuttaa tällaisen velvollisuuden asettamiseen.

46 Siltä osin kuin ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee SEUT 35 ja SEUT 36 artiklaa, kysymys voi kuitenkin koskea myös unionin jätelainsäädäntöä ja erityisesti asetuksessa N:o 1013/2006 ja direktiivissä 2008/98 luotua jätteiden siirtoja koskevaa säännöstöä.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys siltä osin kuin se koskee SEUT 35 ja SEUT 36 artiklaa sekä neljäs ennakkoratkaisukysymys

47 Aluksi on muistutettava, että voidakseen esittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tulkinnan kannalta hyödylliset seikat unionin tuomioistuin voi joutua ottamaan huomioon unionin oikeusjärjestyksen säännöksiä, joihin kyseessä oleva tuomioistuin ei ole esittämissään kysymyksissä viitannut (ks. vastaavasti asia C-506/06, Mayr, tuomio 26.2.2008, Kok., s. I-1017, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Tästä on todettava, että siltä osin kuin ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee SEUT 35 ja SEUT 36 artiklaa, siihen vastaaminen johtaa tarkastelemaan sitä, miten asetus N:o 1013/2006 pääasian kaltaisissa olosuhteissa mahdollisesti vaikuttaa.

49 Oikeuskäytännössä on nimittäin todettu, että asetuksen N:o 1013/2006 tarkoituksena on sitä edeltäneen asetuksen N:o 259/93 tavoin yhdenmukaisen järjestelmän luominen sellaisten menettelyjen osalta, joiden mukaan jätteiden siirtoja voidaan rajoittaa ympäristön suojelemiseksi (ks. vastaavasti asia C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7585, 72 kohta). Tästä seuraa, ettei ole tarpeen erikseen tutkia, onko jätteiden siirtoon liittyvä kansallinen toimenpide SEUT 34–SEUT 36 artiklan mukainen (ks. vastaavasti asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001, Kok., s. I-9897, 46 kohta).

50 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annettaisiin hyödyllinen vastaus, on näin ollen katsottava, että kyseinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään – siltä osin kuin se koskee SEUT 35 ja SEUT 36 artiklaa – ja neljännellä kysymyksellään lähinnä, onko asetusta N:o 1013/2006, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2008/98 16 artiklan kanssa, tulkittava niin, että paikallinen itsehallintoyksikkö voi niiden mukaan velvoittaa alueellaan syntyvän jätteen keräystä ja kuljetusta koskevan palvelukonsession haltijan toimittamaan tietyntyyppiset jätteet sellaisen lähimmän asianmukaisen jätteenkäsittelylaitoksen toiminnasta vastaavalle yritykselle, joka on sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa kyseinen paikallinen itsehallintoyksikkö sijaitsee, ja siten estää kyseisten jätteiden siirron käsiteltäväksi muuhun jäsenvaltioon.

51 Asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetusta sovelletaan jätteiden siirtoihin muun muassa jäsenvaltioiden välillä lukuun ottamatta 1 artiklan 3 kohdassa mainittuja jätteiden siirron erityistapauksia tai erityissääntelyä, joista pääasiassa ei ole kyse.

52 Kyseisen asetuksen 3 artiklan mukaan jätteiden siirtoihin jäsenvaltioiden välillä sovelletaan joko kirjallista ennakkoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä, josta säädetään asetuksen 4–17 artiklassa ja joka koskee huolehdittavaksi tarkoitettuja jätteitä ja hyödynnettäviksi tarkoitettuja vaarallisia jätteitä, tai yleisiä tietojen antamista koskevia vaatimuksia, joista säädetään asetuksen 18 artiklassa ja jotka koskevat lähtökohtaisesti ainoastaan hyödynnettäviksi tarkoitettuja vaarattomia jätteitä.

53 Asetuksen N:o 1013/2006 11, 12 ja 18 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioilla on erilaisia oikeuksia tai velvollisuuksia yhtäältä jäsenvaltioiden välillä tapahtuvien huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen ja toisaalta hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirtojen osalta. Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan kotitalouksilta ja muilta tuottajilta kerättävän sekalaisen yhdyskuntajätteen siirtoihin hyödyntämis- tai huolehtimislaitoksiin sovelletaan samoja säännöksiä kuin huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin.

54 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että hankinta-asiakirjan 3.5 kohdan mukaan Sillamäe Linnavalitsusin alueelta kerättävä sekalainen yhdyskuntajäte on kuljetettava Sillamäen jätehuoltolaitokseen. Kuten tämän tuomion edellisessä kohdassa on todettu, kyseiset jätteet kuuluvat joka tapauksessa asetuksen N:o 1013/2006 mukaisesti jätteisiin, jotka on tarkoitettu huolehdittavaksi.

55 Teollisuus- ja rakennusjätteestä – joka on kuljetettava Uikalan jätehuoltolaitokseen – on puolestaan todettava, että direktiivin 2008/98 4 artiklassa säädetyn jätehierarkian mukaan tällaiset jätteet on mahdollisesti tarkoitettu joko hyödynnettäviksi tai huolehdittaviksi. Tästä seuraa, että on tutkittava, sallitaanko jäsenvaltioiden välillä tapahtuviin huolehdittaviksi ja hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin sovellettavissa asetuksen N:o 1013/2006 säännöksissä hankinta-asiakirjan 3.5 kohdassa ilmaistun kaltaisen velvollisuuden asettaminen.

56 Ensinnäkin huolehdittaviksi tarkoitetuista jätteistä ja sekalaisesta yhdyskuntajätteestä on todettava, että asetuksen N:o 1013/2006 11 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja direktiivin 2008/98 16 artiklan kanssa, ilmenee, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa yleisesti sovellettavia toimenpiteitä yleisten tai osittaisten kieltojen muodossa rajoittaakseen jätteiden siirtoa jäsenvaltioiden välillä läheisyys-, hyödyntämisen ensisijaisuus- ja omavaraisuusperiaatteiden täytäntöön panemiseksi direktiivin 2008/98 mukaisesti.

57 Asiassa C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, 23.5.2000 annetun tuomion (Kok., s. I-3743) 37–42 kohdasta kuitenkin seuraa analogisesti, että paikallisen itsehallintoyksikön alueellaan jätteiden keräyksestä vastaavalle yritykselle asettama velvollisuus toimittaa tietyntyyppiset jätteet samassa jäsenvaltiossa sijaitsevaan jätehuoltolaitokseen vastaa yleisesti sovellettavaa toimenpidettä, jolla asetetaan asetuksen N:o 1013/2006 11 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu kielto siirtää jätteitä muihin laitoksiin, jos kyseisten jätteiden tuottajat velvoitetaan itse toimittamaan kyseiset jätteet joko tälle yritykselle tai tähän laitokseen.

58 Tästä seuraa, että kyseinen toimenpide on tämän asetuksen mukainen siltä osin kuin toimenpiteellä on tarkoitus panna täytäntöön muun muassa direktiivin 2008/98 16 artiklassa säädetyt omavaraisuus- ja läheisyysperiaate.

59 Direktiivin 2008/98 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava yhtenäinen ja riittävä jätehuoltolaitosten verkosto huolehdittavaksi tarkoitetun ja kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen käsittelemistä varten siten, että ne ottavat huomioon parhaan käytettävissä olevan tekniikan ja suunnittelevat verkoston siten, että ne pyrkivät kukin erikseen omavaraisuuteen jätteen käsittelyssä ja että jätteet voidaan käsitellä jossakin jätteen syntypaikan lähimmistä asianmukaisista laitoksista.

60 Jäsenvaltioilla on tällaista yhtenäistä verkostoa perustaessaan harkintavaltaa päättäessään siitä, mikä on niiden asianmukaisena pitämä alueellinen perusta kansallisesti omavaraisen jätteiden käsittelykapasiteetin saavuttamiseksi (ks. analogisesti direktiivin 2006/12 5 artiklan osalta asia C-297/08, komissio v. Italia, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1749, 62 kohta).

61 Unionin tuomioistuin on kuitenkin tässä yhteydessä korostanut erityisesti asianmukaisista toimenpiteistä jätteiden keräyksen, lajittelun ja käsittelyn järkeistämisen edistämiseksi, että yksi tärkeimmistä jäsenvaltioiden – muun muassa toimivaltaisten paikallisten itsehallintoyksikköjen kautta – toteutettavista toimenpiteistä on se, että jätteet ja erityisesti sekalainen yhdyskuntajäte pyritään käsittelemään mahdollisimman lähellä niiden syntypaikkaa sijaitsevassa laitoksessa jätteiden siirtojen minimoimiseksi (ks. analogisesti em. asia komissio v. Italia, tuomion 64, 66 ja 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Jäsenvaltioiden viranomaiset voivat siten perustellusti säännellä tai järjestää direktiivin 2008/98 16 artiklassa tarkoitetun jätehuollon siten, että jätteet käsitellään lähimmässä asianmukaisessa laitoksessa.

63 Näin ollen on katsottava, että jäsenvaltio voi antaa asianmukaiseksi katsomansa maantieteellisen tason paikallisille itsehallintoyksiöille toimivaltuudet huolehdittavaksi tarkoitetun jätteen sekä kotitalouksilta ja mahdollisesti muilta tuottajilta kerätyn, sekalaisen yhdyskuntajätteen, joka on syntynyt kyseisten yksiköiden alueella, huoltoon varmistaakseen sille direktiivin 2008/98 16 artiklan mukaisesti kuuluvien velvoitteiden noudattamisen, ja että paikalliset itsehallintoyksiköt voivat toimivaltuuksiensa rajoissa määrätä, että mainitun tyyppiset jätteet on käsiteltävä lähimmässä asianmukaisessa laitoksessa.

64 Toiseksi muun hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen kuin sekalaisen yhdyskuntajätteen siirtoihin voidaan soveltaa kahta eri säännöstöä. Yhtäältä asetuksen N:o 1013/2006 12 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat esittää vastalauseen kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan alaan kuuluvien jätteiden jäsenvaltioiden välisistä siirroista, joihin sovelletaan ennakkoilmoitus- ja hyväksyntämenettelyä, ainoastaan yksittäistapauksissa sellaisten erityisten syiden perusteella, jotka koskevat tiettyä siirtoa ja liittyvät esimerkiksi itse siirtoon liittyviin puutteisiin tai riskeihin, suunniteltuun hyödyntämiseen, vastaanottavaan laitokseen tai henkilöihin, joiden on toteutettava tiettyjä toimia.

65 Toisaalta asetuksen N:o 1013/2006 18 artiklassa, jota sovelletaan asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen jätteiden siirtoihin, ainoastaan velvoitetaan liittämään siirrettäviin jätteisiin sopimuksen perusteella laadittu vakiomuotoinen asiakirja, jonka on täytettävä tietyt vaatimukset ja jota jäsenvaltiot voivat pyytää tarkastuksia, kyseisen asetuksen soveltamisen valvontaa, suunnittelua ja tilastointia varten.

66 Muun hyödynnettäväksi tarkoitetun jätteen kuin sekalaisen yhdyskuntajätteen siirtoihin sovellettavien asetuksen N:o 1013/2006 säännösten tarkastelusta ilmenee siis, ettei asetuksessa anneta kansalliselle viranomaiselle oikeutta toteuttaa yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, jotka johtavat siihen, että kyseisten jätteiden siirto muihin jäsenvaltioihin käsiteltäväksi osittain tai kokonaan kielletään.

67 Kuten edeltä 57 kohdasta seuraa, paikallisen itsehallintoyksikön alueellaan teollisuus- ja rakennusjätteen keräyksestä vastaavalle yritykselle asettama velvollisuus kuljettaa nämä jätteet samassa jäsenvaltiossa sijaitsevaan käsittelylaitokseen vastaa tällaista yleisesti sovellettavaa toimenpidettä, jota ei voida pitää asetuksessa N:o 1013/2006 sallittuna siltä osin kuin se koskee hyödynnettäviä jätteitä, jos kyseisen jätteen tuottajilla itsellään on velvollisuus toimittaa nämä jätteet joko asianomaiselle yritykselle tai asianomaiseen laitokseen.

68 Kun otetaan huomioon kaikki edellä todettu, ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen – siltä osin kuin se koskee SEUT 35 ja SEUT 36 artiklaa – ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että asetusta N:o 1013/2006, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2008/98 16 artiklan kanssa, on tulkittava niin, että

— niissä sallitaan se, että paikallinen itsehallintoyksikkö velvoittaa alueellaan jätteiden keräyksestä vastaavan yrityksen kuljettamaan yksityisistä kotitalouksista ja mahdollisesti muilta tuottajilta kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen lähimpään samaan jäsenvaltioon, jossa kyseinen itsehallintoyksikkö sijaitsee, sijoittautuneeseen asianmukaiseen käsittelylaitokseen

— niissä ei sallita sitä, että paikallinen itsehallintoyksikkö velvoittaa alueellaan jätteiden keräyksestä vastaavan yrityksen kuljettamaan sen alueella syntyneen teollisuus- ja rakennusjätteen lähimpään samaan jäsenvaltioon, jossa kyseinen itsehallintoyksikkö sijaitsee, sijoittautuneeseen asianmukaiseen käsittelylaitokseen siltä osin kuin kyseiset jätteet on tarkoitettu hyödynnettäviksi, jos kyseisten jätteiden tuottajat velvoitetaan toimittamaan nämä jätteet joko asianomaiselle yritykselle tai suoraan kyseiseen laitokseen.

Ensimmäinen kysymys siltä osin kuin se koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa

69 Siltä osin kuin ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa – ja siis riippumatta siitä, miten jätehuoltoa koskeva unionin lainsäädäntö vaikuttaa, mikä on määritetty edellä tässä tuomiossa –, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko mainittuja määräyksiä tulkittava niin, että ne ovat esteenä sille, että paikallinen itsehallintoyksikkö myöntää yksinoikeuden tietyntyyppisen sen alueelta kerätyn jätteen käsittelyyn siten, että yksinoikeus myönnetään joko suoraan myöntämällä palvelukonsessio, joka koskee erityisesti näiden jätteiden käsittelyyn tarkoitetun laitoksen hallinnointia, tai välillisesti velvoittamalla jätteiden keräys- ja kuljetuspalveluja koskevan konsession haltija toimittamaan jätteet kyseisen itsehallintoyksikön nimeämälle taloudelliselle toimijalle.

70 Tästä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EUT-sopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä ei sovelleta toimintaan, jonka kaikki relevantit osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle (ks. vastaavasti asia C-134/95, USSL n° 47 di Biella, tuomio 16.1.1997, Kok., s. I-195, 19 kohta; asia C-245/09, Omalet, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13771, 12 kohta ja asia C-186/12, Impacto Azul, tuomio 20.6.2013, 19 kohta).

71 Ennakkoratkaisupäätöksestä kuitenkin ilmenee, että pääasiassa kyseessä oleva oikeusriita, jossa osapuolina ovat Ragn-Sells, joka on Viroon sijoittautunut yhtiö, ja Sillamäe Linnavalitsus, joka on virolainen kunta, koskee hankinta-asiakirjassa olevaa lauseketta, joka liittyy ”toimiluvan myöntämiseen organisoitujen jätekuljetusten järjestämiseksi Sillamäen kaupungissa”. Tämän lausekkeen mukaan kyseisen kunnan alueella syntyvät jätteet on kuljetettava kahteen tässä samassa jäsenvaltiossa sijaitsevaan jätteenkäsittelylaitokseen.

72 Mikään unionin tuomioistuimelle toimitetussa asiakirja-aineistossa ei myöskään viittaa siihen, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautunet yritykset olisivat olleet kiinnostuneita Sillamäe Linnavalitsusin alueella syntyvien jätteiden käsittelemisestä.

73 Näin ollen on todettava, ettei tällaisella tilanteella ole minkäänlaista liityntää mihinkään unionin oikeudessa palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden alalla tarkoitettuun tilanteeseen.

74 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen – siltä osin kuin se koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa – on näin ollen vastattava, ettei kyseisiä määräyksiä sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle.

Oikeudenkäyntikulut

75 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Jätteiden siirrosta 14.6.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1013/2006, kun sitä luetaan yhdessä jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 16 artiklan kanssa, on tulkittava niin, että

— niissä sallitaan se, että paikallinen itsehallintoyksikkö velvoittaa alueellaan jätteiden keräyksestä vastaavan yrityksen kuljettamaan yksityisistä kotitalouksista ja mahdollisesti muilta tuottajilta kerätyn sekalaisen yhdyskuntajätteen lähimpään samaan jäsenvaltioon, jossa kyseinen itsehallintoyksikkö sijaitsee, sijoittautuneeseen asianmukaiseen käsittelylaitokseen

— niissä ei sallita sitä, että paikallinen itsehallintoyksikkö velvoittaa alueellaan jätteiden keräyksestä vastaavan yrityksen kuljettamaan sen alueella syntyneen teollisuus- ja rakennusjätteen lähimpään samaan jäsenvaltioon, jossa kyseinen itsehallintoyksikkö sijaitsee, sijoittautuneeseen asianmukaiseen käsittelylaitokseen siltä osin kuin kyseiset jätteet on tarkoitettu hyödynnettäviksi, jos kyseisten jätteiden tuottajat velvoitetaan toimittamaan nämä jätteet joko asianomaiselle yritykselle tai suoraan kyseiseen laitokseen.

2) SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle.

Allekirjoitukset