Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 8 juli 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Offentlig upphandling av tjänster för avfallshantering – Direktiv 2014/24/EU – Artiklarna 58 och 70 – Kvalificering av skyldigheten för den ekonomiska aktören att inneha ett skriftligt förhandsgodkännande för gränsöverskridande avfallstransporter – Villkor för fullgörande av kontraktet”

I mål C-295/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Högsta domstolen, Litauen) genom beslut av den 2 juli 2020, som inkom till domstolen den 2 juli 2020, i målet

”Sanresa” UAB

mot

Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos,

ytterligare deltagare i rättegången:

”Toksika” UAB,

”Žalvaris” UAB,

”Palemono keramikos gamykla” AB,

”Ekometrija” UAB,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden N. Piçarra samt domarna D. Šváby (referent) och K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

* Rättegångsspråk: litauiska.

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– ”Žalvaris” UAB, genom K. Kačerauskas, advokatas,

– Litauens regering, genom K. Dieninis och R. Dzikovič, båda i egenskap av ombud,

– Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Haasbeek, A. Steiblytė, K. Talabér-Ritz och P. Ondrůšek, samtliga i egenskap av ombud,

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

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18, 42, 56, 58 och 70 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65) och artiklarna 2.35, 3–7, 9 och 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, 2006, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan ”Sanresa” UAB och Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (miljöskyddsmyndighet som sorterar under Miljöministeriet, Litauen) (nedan kallad den upphandlande myndigheten). Målet rör den upphandlande myndighetens beslut att utesluta Sanresa från ett förfarande för offentlig upphandling.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2014/24

3 I artikel 18 i direktiv 2014/24, avseende ”[p]rinciper för upphandling”, föreskrivs följande:

”1. De upphandlande myndigheterna ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara på ett öppet och proportionerligt sätt.

Upphandlingen får inte utformas i syfte att undanta den från tillämpningsområdet för detta direktiv eller att på ett konstgjort sätt begränsa konkurrensen. Konkurrensen ska anses begränsas på ett konstgjort sätt om upphandlingen utformas i syfte att på ett otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer.

2. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X.”

4 Artikel 42 i direktivet innehåller bestämmelser om hur den upphandlande myndigheten får utforma ”[t]ekniska specifikationer” och beakta dessa vid urvalet av anbud.

5 I artikel 49 i direktivet, som har rubriken ”Meddelanden om upphandling”, föreskrivs följande:

”Meddelanden om upphandling ska användas som anbudsinfordran för alla förfaranden, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 26.5 andra stycket och artikel 32. De ska innehålla de uppgifter som anges i del C i bilaga V och ska offentliggöras i enlighet med artikel 51.”

6 I artikel 56 i samma direktiv, i vilken ”[a]llmänna principer” för val av deltagare och tilldelning av kontrakt anges, föreskrivs följande i punkt 1:

”Kontrakt ska tilldelas på grundval av de kriterier som fastställs i enlighet med artiklarna 67–69, under förutsättning att den upphandlande myndigheten i enlighet med artiklarna 59–61 har kontrollerat att samtliga följande villkor är uppfyllda:

…

b) Anbudet lämnas av en anbudsgivare som inte är utesluten i enlighet med artikel 57, och som uppfyller de urvalskriterier som fastställts av den upphandlande myndigheten i enlighet med artikel 58, och i förekommande fall de icke-diskriminerande regler och kriterier som avses i artikel 65.

De upphandlande myndigheterna får besluta att inte tilldela ett kontrakt till den anbudsgivare som lämnar in det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet om de har fastställt att anbudet inte överensstämmer med de tillämpliga skyldigheter som avses i artikel 18.2.”

7 I artikel 58 i direktiv 2014/24, under rubriken ”Urvalskriterier”, föreskrivs följande:

”1. Urvalskriterierna kan avse

a) behörighet att utöva yrkesverksamheten i fråga,

b) ekonomisk och finansiell ställning,

c) teknisk och yrkesmässig kapacitet.

De upphandlande myndigheterna får endast tillämpa kriterierna i punkterna 2, 3 och 4 på ekonomiska aktörer som krav för deltagande. De ska begränsa eventuella krav till sådana som är lämpliga för att se till att anbudssökanden eller anbudsgivaren har den rättsliga och finansiella förmåga samt att de besitter den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att utföra det kontrakt som ska tilldelas. Alla krav ska ha samband med kontraktsföremålet och stå i proportion till detta.

2. När det gäller behörighet att utöva en yrkesverksamhet får den upphandlande myndigheten kräva att de ekonomiska aktörerna ska vara anslutna till ett av de yrkes- eller branschregister som

finns i den medlemsstat där de är etablerade, enligt vad som anges i bilaga XI, eller uppfylla övriga krav enligt den bilagan.

Vid upphandlingsförfaranden för tjänster får den upphandlande myndigheten kräva, i den utsträckning de ekonomiska aktörerna måste inneha ett särskilt tillstånd eller vara medlemmar i en särskild organisation för att kunna tillhandahålla tjänsten i fråga i sin hemmedlemsstat, att de bevisar att de innehar sådana tillstånd eller är medlemmar i sådana organisationer.

3. När det gäller ekonomisk och finansiell ställning får den upphandlande myndigheten ställa krav för att se till att de ekonomiska aktörerna har den nödvändiga ekonomiska och finansiella kapaciteten att fullgöra kontraktet. I detta syfte får den upphandlande myndigheten särskilt kräva att de ekonomiska aktörerna har en viss minsta årsomsättning, inklusive en minsta omsättning inom det område som omfattas av kontraktet. Dessutom får den upphandlande myndigheten kräva att de ekonomiska aktörerna tillhandahåller information om sina bokslut som visar kvoten mellan exempelvis tillgångar och skulder. Den får också kräva en lämplig nivå på ansvarsförsäkringen för verksamheten.

Den minsta årliga omsättning som de ekonomiska aktörerna måste ha får inte överstiga ett belopp som är två gånger så högt som det uppskattade kontraktsvärdet, utom vid vederbörligen motiverade fall såsom avseende speciella risker som är förknippade med byggentreprenadens, tjänsternas eller varornas art. Den upphandlande myndigheten ska ange huvudskälen för ett sådant krav i upphandlingsdokumenten eller den individuella rapport som avses i artikel 84.

Kvoten mellan exempelvis tillgångar och skulder får beaktas om den upphandlande myndigheten anger metoderna och kriterierna för beaktandet i upphandlingsdokumenten.

Om ett kontrakt delas upp i delar ska denna artikel gälla för varje enskild del. Den upphandlande myndigheten får emellertid fastställa en minsta årsomsättning som de ekonomiska aktörerna måste ha genom hänvisning till en grupp av delar om den anbudsgivare som tilldelas kontraktet tilldelas flera delar som ska utföras samtidigt.

Om kontrakt som grundas på ett ramavtal ska tilldelas efter en förnyad konkurrensutsättning ska det högsta kravet på årlig omsättning som avses i andra stycket i denna punkt beräknas på grundval av den förväntade största storleken på de specifika kontrakt som ska fullgöras samtidigt eller, om den uppgiften inte är känd, på grundval av ramavtalets uppskattade värde. När det gäller dynamiska inköpssystem ska det högsta kravet på årlig omsättning som avses i andra stycket beräknas på grundval av den förväntade största storleken på specifika kontrakt som ska tilldelas inom ramen för det systemet.

4. När det gäller teknisk och yrkesmässig kapacitet får den upphandlande myndigheten ställa krav för att se till att de ekonomiska aktörerna förfogar över nödvändiga personalresurser, tekniska resurser och den erfarenhet som krävs för att fullgöra kontraktet enligt en lämplig kvalitetsstandard.

De upphandlande myndigheterna får särskilt kräva att de ekonomiska aktörerna har tillräcklig erfarenhet, som visas med lämpliga referenser från tidigare fullgjorda kontrakt. En upphandlande myndighet får anta att en ekonomisk aktör inte har nödvändig yrkesmässig kapacitet om den upphandlande myndigheten har fastställt att den ekonomiska aktören har motstridiga intressen som kan ha en negativ inverkan på fullgörandet av kontraktet.

…”

8 I bilaga XII till direktivet, som har rubriken ”Bevismedel när det gäller urvalskriterierna”, anges i del II led g, bland de bevis som krävs för att styrka ekonomiska aktörers tekniska kapacitet som avses i artikel 58 i samma direktiv, ”[u]pplysning om de miljöskyddsåtgärder den ekonomiska aktören kan komma att tillämpa vid fullgörandet av kontraktet”.

9 Artikel 70 i direktivet, som har rubriken ”Villkor för fullgörande av kontrakt”, har följande lydelse:

”En upphandlande myndighet får ställa särskilda krav på hur kontraktet ska fullgöras, under förutsättning att de är kopplade till kontraktsföremålet i den mening som avses i artikel 67.3 och anges i anbudsinfordran eller upphandlingsdokumenten. Dessa krav får omfatta ekonomiska, innovationsrelaterade, miljörelaterade, sociala eller sysselsättningsrelaterade hänsyn.”

10 Bilaga V till direktivet, som har rubriken ”Information som ska finnas i meddelanden”, innehåller en del C som avser ”[i]nformation som ska finnas i meddelanden om upphandling (i enlighet med artikel 49)”. I punkt 17 i denna del föreskrivs följande:

”I förekommande fall, särskilda villkor för kontraktets fullgörande.”

Förordning nr 1013/2006

11 I artikel 2.35 i förordning nr 1013/2006 definieras ”olaglig transport” av avfall enligt följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

35. olaglig transport: alla transporter av avfall
    a) som utförs utan att de anmäls till alla berörda behöriga myndigheter i enlighet med denna förordning, eller
    b) som utförs utan godkännande från de berörda behöriga myndigheterna i enlighet med denna förordning, eller
    c) som utförs med ett godkännande som erhållits från de berörda behöriga myndigheterna genom förfalskning, uppgivande av falska uppgifter eller bedrägeri, eller
    d) som utförs på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan eller i transportdokumentet, eller

…”

12 Avdelning II i förordningen, som har rubriken ”Transporter inom [unionen] med eller utan transitering genom ett tredjeland”, innehåller artiklarna 3–32. Artikel 3 i förordningen har rubriken ”Allmänna förfaranden”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

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

a) För bortskaffande:

   Allt avfall.

b) För återvinning:
   i) Avfall som anges i förteckningen i bilaga IV, vilket bland annat inbegriper avfall som anges i förteckningarna i bilagorna II och VIII till Baselkonventionen.
   ii) Avfall som anges i förteckningen i bilaga IV A.
   iii) Avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, III B, IV eller IV A.
   iv) Blandat avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, III B, IV eller IV A, om det inte anges i förteckningen i bilaga III A.”

13 Artikel 4, med rubriken ”Anmälan”, i nämnda förordning har följande lydelse:

”Om anmälaren har för avsikt att transportera avfall enligt artikel 3.1 a eller 3.1 b, skall han eller hon på förhand göra en skriftlig anmälan till den behöriga avsändarmyndigheten som skall vidarebefordra denna samt, vid gemensam anmälan, uppfylla artikel 13.

När en anmälan görs skall följande krav uppfyllas:

1. Anmälningsdokument och transportdokument:

   Anmälan skall ske med hjälp av följande dokument:
   a) Anmälningsdokumentet i bilaga I A, och
   b) transportdokumentet i bilaga I B.

   När en anmälan görs skall anmälningsdokumentet och, där det är relevant, transportdokumentet fyllas i av anmälaren.

   Om anmälaren inte är den ursprungliga producenten i enlighet med artikel 2.15 a i, skall anmälaren se till att den producenten eller någon av de personer som anges i artikel 2.15 a ii eller 2.15 a iii också undertecknar anmälningsdokumentet i bilaga IA, om så är genomförbart.

   Anmälningsdokument och transportdokument skall tillhandahållas anmälaren av den behöriga avsändarmyndigheten.

2. Information och dokumentation som åtföljer anmälningsdokumentet och transportdokumentet:

   Anmälaren skall på anmälningsdokumentet eller i en bilaga till denna tillhandahålla den information och dokumentation som avses i del 1 i bilaga II. Anmälaren skall på transportdokumentet eller i en bilaga till detta i största möjliga utsträckning tillhandahålla den information och dokumentation som anges i del 2 i bilaga II och som föreligger vid tiden för anmälan.

   En anmälan skall anses vara korrekt ifylld när den behöriga avsändarmyndigheten har försäkrat sig om att anmälningsdokumentet och transportdokumentet är kompletta i enlighet med första stycket.

3. Ytterligare information och dokumentation:

   På begäran av någon av de berörda behöriga myndigheterna skall anmälaren tillhandahålla ytterligare information och dokumentation. En förteckning över ytterligare information och dokumentation som kan begäras återfinns i del 3 i bilaga II.

En anmälan skall anses vara komplett när den behöriga mottagarmyndigheten har försäkrat sig om att anmälningsdokumentet och transportdokumentet har fyllts i och att anmälaren har tillhandahållit den information och dokumentation som avses i del 1 och 2 i bilaga II samt all ytterligare information och dokumentation som begärts i enlighet med denna punkt och som avses i del 3 i bilaga II.

4. Ingående av avtal mellan anmälaren och mottagaren:

   Anmälaren skall i enlighet med artikel 5 ingå ett avtal med mottagaren om återvinning eller bortskaffande av det anmälda avfallet.

   Vid tidpunkten för anmälan skall bevis för att detta avtal existerar, eller en deklaration som intygar dess existens i enlighet med bilaga I A, läggas fram för de berörda behöriga myndigheterna. På begäran av den berörda behöriga myndigheten skall anmälaren eller mottagaren tillhandahålla en kopia av avtalet eller annat bevis som den berörda behöriga myndigheten anser tillräcklig.

5. Ställande av ekonomisk säkerhet eller tecknande av motsvarande försäkring:

   En ekonomisk säkerhet eller motsvarande försäkring skall ställas respektive tecknas i enlighet med artikel 6. Anmälaren skall lämna en deklaration om detta genom att fylla i lämplig del av anmälningsdokumentet i bilaga I A.

   Vid tidpunkten för anmälan skall den ekonomiska säkerheten eller den motsvarande försäkringen (eller om den behöriga myndigheten tillåter detta, bevis på sådan säkerhet eller försäkring, eller en deklaration som intygar dess existens) ha ställts respektive tecknats som en del av anmälningsdokumentet eller, om den behöriga myndigheten tillåter detta, i enlighet med nationell lagstiftning innan transporten påbörjas.

6. Anmälans omfattning:

   En anmälan skall omfatta transporten av avfall från den ursprungliga avsändarplatsen och inbegripa behandling i avvaktan på återvinning eller bortskaffande, eller slutlig återvinning eller slutligt bortskaffande.

   Om behandlingar i avvaktan på återvinning eller bortskaffande, eller slutlig återvinning eller slutligt bortskaffande därefter äger rum i ett annat land än första mottagarlandet, skall den slutliga behandlingen och destinationen anges i anmälan och artikel 15 f skall vara tillämplig.

   Varje anmälan skall endast täckas av en kod för identifiering av avfallet med följande undantag.
   a) Avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, III B, IV eller IV A. I detta fall skall bara ett avfallsslag anges.
   b) Blandat avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, III B, IV eller IV A, om det inte anges i förteckningen i bilaga III A. I så fall skall koden för varje del av avfallet anges i storleksordning.”

14 I artikel 11 i förordning nr 1013/2006, som har rubriken ”Invändningar mot transporter av avfall avsett för bortskaffande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Om en planerad transport av avfall avsett för bortskaffande anmäls får de behöriga mottagar- och avsändarmyndigheterna, inom 30 dagar från den dag då den behöriga mottagarmyndigheten skickade bekräftelsen i enlighet med artikel 8, resa motiverade invändningar grundade på ett eller flera av nedanstående skäl och i överensstämmelse med [EUF-]fördraget:

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

b) Den planerade transporten eller bortskaffandet är inte förenlig med nationell lagstiftning om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd vad avser åtgärder som äger rum i det land som reser invändningar.

…”

15 I artikel 17 i denna förordning, under rubriken ”Ändringar av transporten efter det att godkännandet utfärdats”, föreskrivs följande:

”1. Om väsentliga ändringar görs i fråga om detaljer och/eller villkor för en godkänd transport, inklusive ändringar av den avsedda mängden, transportväg, vägval, transportdatum eller transportmedel, skall anmälaren omedelbart meddela de berörda behöriga myndigheterna och mottagaren och detta, om möjligt, innan transporten inleds.

2. I sådana fall skall en ny anmälan göras, såvida inte alla berörda behöriga myndigheter anser att de föreslagna ändringarna inte kräver en ny anmälan.

3. Om sådana ändringar berör andra behöriga myndigheter än de som berördes av den ursprungliga anmälan skall en ny anmälan göras.”

Litauisk rätt

16 I artikel 35, som har rubriken ”Innehållet i upphandlingsdokumenten”, i Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (Republiken Litauens lag om offentlig upphandling), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om offentlig upphandling), föreskrivs följande:

”1. Den upphandlande myndigheten ska i upphandlingsdokumenten lämna samtlig information om kontraktsvillkor och upphandlingsförfarande.

2. Upphandlingsdokumenten ska innehålla uppgift om följande:

1) Kraven på hur anbuden ska utformas.

2) Skälen för uteslutning av leverantörer, kapacitetskrav och, i förekommande fall, krav på kvalitets- och miljöhanteringssystem. Dessa krav kan även tillämpas på var och en av medlemmarna i en grupp leverantörer som lämnat in en gemensam ansökan om att få delta eller ett gemensamt anbud.

3) Uppgift om att leverantören, för det fall dess kapacitet i fråga om behörighet att utöva den aktuella verksamheten inte eller endast delvis har kontrollerats, förbinder sig gentemot den upphandlande myndigheten att se till att endast personer som har sådan behörighet fullgör kontraktet.

…

5) En förteckning över handlingar som visar att det inte föreligger skäl för uteslutning av leverantörer, att de uppfyller kapacitetskraven och, i förekommande fall, uppfyller vissa kvalitets- och miljöskyddsstandarder, den information som leverantören ska tillhandahålla i det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet i enlighet med artikel 50 i denna lag, samt, för det fall det rör sig om ett öppet förfarande, uppgift om att den möjlighet som föreskrivs i artikel 59.4 i denna lag, att först utvärdera leverantörens anbud och i ett senare skede kontrollera huruvida vederbörande uppfyller kapacitetskraven, kommer att tillämpas.

…

8) Typ och mängd (omfattning) av varor, tjänster eller byggentreprenader som ska tillhandhållas eller genomföras, vilka tjänster som ska tillhandahållas tillsammans med varorna och fristerna inom vilka dessa varor, tjänster eller byggentreprenader ska tillhandhållas eller utföras.

…

13) De kontraktsvillkor som föreslås av den upphandlande myndigheten och/eller förslaget till kontrakt i enlighet med artikel 87 i denna lag, om detta redan har utarbetats. Om det har bestämts att ett ramavtal ska ingås, ska upphandlingsdokumenten även innehålla villkoren i ramavtalet och/eller utkastet till ramavtal, om detta redan har utarbetats.

…

19) Uppgift om anbudsfrist och om var och på vilket sätt anbudet ska inges.

…

4. Den upphandlande myndigheten ska upprätta upphandlingsdokumenten i enlighet med bestämmelserna i denna lag. Upphandlingsdokumenten ska vara korrekta, klara och otvetydiga så att leverantörer kan lämna in anbud och den upphandlande myndigheten kan införskaffa det den behöver.”

17 I artikel 40 i denna lag, som har rubriken ”Inlämnande av anbudsansökningar och anbud”, föreskrivs följande:

”1. Den upphandlande myndigheten ska fastställa en tillräckligt lång frist för att lämna in anbudsansökningar och anbud, så att leverantörerna kan förbereda och lämna in sina anbudsansökningar och anbud på lämpligt sätt och i god tid. Tidsfristen får inte understiga de

kortaste fristerna för att ge in anbudsansökningar och anbud som avses i artiklarna 60, 62, 65, 69 och 74 i denna lag. Den upphandlande myndigheten ska fastställa tidsfristen med beaktande av kontraktets komplexitet och den tid som behövs för att utforma anbudsansökningar och anbud.

…

3. Om anbud kan lämnas in först efter ett besök på platsen för tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenader eller efter att på plats ha fått kännedom om de villkor som uppställs i upphandlingsdokumenten, ska den upphandlande myndigheten fastställa längre frister för inlämnande av anbud än de som avses i artiklarna 60, 62, 65, 69 och 74 i denna lag, så att samtliga berörda ekonomiska aktörer ges möjlighet att ta del av all den information som behövs för att utforma ett anbud.

4. Den upphandlande myndigheten ska förlänga fristen för inlämnande av anbud så att samtliga berörda ekonomiska aktörer ges möjlighet att ta del av all den information som behövs för att utforma ett anbud i följande fall:

1) När ytterligare information som begärts i god tid av leverantören av något skäl lämnas mindre än sex dagar före den tidsfrist som fastställts för att lämna in anbud eller mindre än fyra dagar före om det rör sig om ett förenklat förfarande. När det rör sig om ett öppet, selektivt eller ett konkurrensutsatt påskyndat förfarande i den mening som avses i artikel 60.3 och artikel 62.7 i denna lag är fristen fyra dagar, om det rör sig om ett förenklat påskyndat förfarande är fristen tre dagar.

2) När väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten.

5. Den upphandlande myndigheten ska förlänga fristen för inlämnande av anbud i de fall som avses i punkt 4 i denna artikel med hänsyn till betydelsen av informationen eller ändringen av upphandlingsdokumenten. När ytterligare informationen inte har begärts i god tid eller saknar avgörande betydelse för utformningen av anbud är den upphandlande myndigheten inte skyldig att förlänga tidsfristen.

…”

18 Artikel 47 i nämnda lag, som har rubriken ”Kontroll av leverantörens kapacitet”, har följande lydelse:

”1. Eftersom den upphandlande myndigheten är skyldig att avgöra om leverantören har den kompetens, tillförlitlighet och kapacitet som krävs för att uppfylla villkoren i kontraktet, kan den följaktligen i meddelandet om upphandling eller i andra upphandlingsdokument fastställa den kapacitet som anbudssökande eller anbudsgivare ska ha och vilka handlingar eller upplysningar som ska ges in till styrkande av denna kapacitet. De kapacitetskrav som den upphandlande myndigheten ställer på anbudssökande eller anbudsgivare får inte på konstlad väg begränsa konkurrensen, de ska vara proportionerliga, ha samband med upphandlingsföremålet och vara exakta och tydliga. För att kontrollera leverantörernas kapacitet kan den upphandlande myndigheten välja mellan att beakta

1) deras behörighet att utöva den berörda verksamheten,

2) deras finansiella och ekonomiska kapacitet,

3) deras tekniska och yrkesmässiga kapacitet.

2. Den upphandlande myndigheten kan i upphandlingsdokumenten kräva att leverantören ska ha behörighet att utöva den verksamhet som är nödvändig för kontraktets fullgörande. I fråga om tjänstekontrakt kan den kräva att leverantörerna har särskilda tillstånd eller är medlemmar i vissa organisationer, om detta är obligatoriskt för att kunna tillhandahålla de aktuella tjänsterna i deras hemland.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Den 7 oktober 2018 offentliggjorde den upphandlande myndigheten en internationell öppen anbudsinfordran avseende ett kontrakt om hantering av farligt avfall.

20 I syfte att förebygga en miljökatastrof angav den upphandlande myndigheten, i punkt 9 i anbudsinfordran, att det var nödvändigt att snabbt lägga ned driften av en högriskanläggning i vilken farligt avfall förvarades och att skyndsamt behandla detta avfall. I punkt 11 i anbudsinfordran angavs att avfallet förvarades utomhus i illa medfarna kärl placerade direkt på marken och staplade på varandra, vilket gjorde att det utsattes för ett viktmässigt tryck. Avfallet angavs dessutom innehålla kemikalier som var farliga och tillgängliga för obehöriga personer. Den upphandlande myndigheten ansåg att dessa omständigheter motiverade tillämpning av ett skyndsamt förfarande och en förkortad anbudsfrist.

21 I punkt 23 i den anbudsinfordran som är aktuell i det nationella målet fastställdes de kapacitetskrav som anbudsgivarna skulle uppfylla vid utgången av anbudsfristen. Den upphandlande myndigheten angav att endast den högst rangordnade anbudsgivaren var skyldig att förete handlingar till styrkande av dess kapacitet, enligt tabellen i nämnda punkt. Anbudsgivaren skulle dessutom, för det fall dess kapacitet i fråga om behörighet att utöva den berörda verksamheten inte eller endast delvis hade kontrollerats, förbinda sig gentemot den upphandlande myndigheten att se till att kontraktet endast fullgjordes av personer med sådan behörighet.

22 Den anbudsinfordran som är aktuell i det nationella målet gav dessutom anbudsgivarna möjlighet att besöka det berörda markområdet innan de lämnade in sina anbud. Med hänsyn till att det var omöjligt att komma åt ett stort antal kärl och fastställa deras fyllningsnivå var den faktiska mängden farligt avfall okänd.

23 Den upphandlande myndigheten mottog fyra anbud. Ett av dem ingavs av Sanresa i egenskap av ledare för en tillfällig sammanslutning av litauiska företag. I anbudet angavs två underleverantörer etablerade i Danmark respektive Tjeckien.

24 Den 22 november 2018 uppmanade den upphandlande myndigheten Sanresa att inom fem dagar inkomma med ytterligare information för att förtydliga sitt anbud, bland annat avseende fördelningen av olika åtgärder för avfallshantering mellan dess samarbetspartner och underleverantörer samt avseende vilken av dess underleverantörer som hade ett godkännande för internationell avfallstransport.

25 Den 7 december 2018 upplyste den upphandlande myndigheten Sanresa om dels att internationell avfallstransport enligt förordning nr 1013/2006 kräver ett förhandsgodkännande av myndigheterna i de stater som berörs av transporten, dels att ingen av de ekonomiska aktörer som Sanresa hade utsett hade ett sådant godkännande. Den upphandlande myndigheten beredde därför Sanresa möjlighet att avhjälpa dessa brister fram till den 17 december 2018 genom att komplettera anbudet eller lämna in en ny förteckning över underleverantörer.

26 Den upphandlande myndigheten beslutade emellertid, den 26 februari 2019, att avbryta anbudsförfarandet med motiveringen av den i det nationella målet aktuella anbudsinfordran var oklart formulerad, men återkallade detta beslut den 18 mars 2019. Dagen därpå underrättade myndigheten Sanresa skriftligen om att sammanslutningen hade fyrtio dagar på sig att inkomma med ett godkännande för internationell avfallstransport eller byta underleverantörer.

27 Den upphandlande myndigheten förkastade Sanresas anbud den 21 maj 2019 då Sanresa, som saknade det godkännande för internationell avfallstransport som krävs enligt förordning nr 1013/2006, inte hade visat att det hade behörighet att bedriva den berörda verksamheten.

28 Sanresa begärde den 30 maj 2019 omprövning av beslutet att förkasta anbudet och gjorde gällande att sammanslutningen uppfyllde de kapacitetskrav som leverantörerna skulle uppfylla enligt villkoren i anbudsinfordran. Sanresa ansåg att dessa villkor inte krävde att anbudet skulle åtföljas av de nationella myndigheternas godkännande av en internationell avfallstransport. Då Sanresas begäran om omprövning avslogs väckte sammanslutningen talan vid domstol. Denna talan ogillades i såväl första som andra instans. Sanresa överklagade då till Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Högsta domstolen, Litauen).

29 Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer i huvudsak frågan om hur den klausul i anbudsinfordran, enligt vilken anbudsgivaren är skyldig att under upphandlingsförfarandet visa upp ett av behöriga myndigheter utfärdat godkännande av en internationell avfallstransport enligt förordning nr 1013/2006, ska kvalificeras. Parterna är nämligen oeniga om huruvida denna klausul innehåller ett villkor avseende anbudsgivarnas kapacitet eller ett villkor för fullgörandet av det kontrakt som ska tilldelas.

30 Nämnda domstol har inledningsvis angett att parterna i det nationella målet anser att denna klausul inte uttryckligen kräver att behöriga myndigheters godkännande av en internationell avfallstransport ska bifogas anbudet.

31 Vidare anser den hänskjutande domstolen precis som Sanresa att skyldigheten att ge in detta godkännande inte avser anbudsgivarens kapacitet, utan fullgörandet av kontraktet. Trots att de tekniska specifikationerna ska vara så precisa att anbudsgivarna kan identifiera föremålet för upphandlingen och den upphandlande myndigheten kan tilldela kontraktet, hade den upphandlande myndigheten på ett otydligt sätt definierat föremålet för upphandlingen, nämligen sammansättningen av det farliga avfall som ska bortskaffas och dess kod. Det var hypotetiskt sett dessutom omöjligt att lämna alla dessa upplysningar då anbudet lämnades in.

32 En situation i vilken den upphandlande myndigheten inte på ett uttömmande sätt beskriver föremålet för upphandlingen skulle dessutom även kunna vara oförenlig med förordning nr 1013/2006, eftersom frågan huruvida en avfallstransport är lagenlig bland annat beror på iakttagandet av de ursprungliga villkoren, med stöd av vilka godkännandet av transporten har utfärdats. I synnerhet krävs enligt artikel 17 i denna förordning en ny anmälan om det farliga avfallets sammansättning och verkliga totala mängd uppdagas under fullgörandet av kontraktet.

33 Den hänskjutande domstolen har dessutom angett att de behöriga myndigheterna i avsändar-, destinations- och transitstaterna enligt nämnda förordning, och särskilt dess artikel 11.1 b, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att, bland annat av skäl som grundas på nationell lagstiftning eller allmän ordning, framställa invändningar mot transporter av avfall som ska bortskaffas eller återvinnas. Det föreligger således en icke försumbar risk för att den anbudsgivare som tilldelats ett kontrakt för avfallstransport inte lagligen kan fullgöra kontraktet. Den hänskjutande domstolen är under dessa omständigheter osäker på om upphandlande myndigheter som har valt en anbudsgivare och tilldelat denna kontraktet ska stå risken för att godkännanden inte utfärdas.

34 Den hänskjutande domstolen har slutligen angett att den upphandlande myndigheten i det nationella målet, som i punkt 23.1.2 i villkoren för anbudsinfordran har fastställt att ”leverantören, för det fall dess kapacitet i fråga om behörighet att utöva den aktuella verksamheten inte eller endast delvis har kontrollerats, förbinder sig gentemot den upphandlande myndigheten att se till att endast personer som har sådan behörighet fullgör kontraktet”, vilken lydelse är identisk med artikel 35.2.3 i lagen om offentlig upphandling, har infört ett villkor avseende anbudsgivarens kapacitet att fullgöra kontraktet.

35 Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende angett att det fram till år 2017 inte fanns något krav på anbudsgivarnas behörighet att utöva den verksamhet som upphandlingen avsåg. Det ankom således på anbudsgivarna att, mot bakgrund av beskrivningen av föremålet för upphandlingen och de tekniska specifikationerna, avgöra vilka certifikat, tillstånd och intyg som krävdes för att visa att de innehade den särskilda behörighet som krävdes.

36 Den hänskjutande domstolen har angett att den, efter en praxisändring i dom den 14 februari 2017, anser att upphandlande myndigheter inte kan förkasta anbud på grund av att de inte uppfyller krav som inte har offentliggjorts, även om dessa krav följer av tvingande rättsregler. För det fall krav avseende behörigheten att utöva den berörda verksamheten enligt speciallagstiftning inte tydligt har angetts i upphandlingsvillkoren bör anbudsgivare, som inte uppfyller dessa krav, dessutom kunna avhjälpa bristerna i sina anbud, vilket inbegriper möjligheten att utse en ny partner eller underleverantör även efter utgången av anbudsfristen.

37 Den hänskjutande domstolen har tillagt att den litauiska lagstiftarens avsikt med lagen om offentlig upphandling, som säkerställer ett införlivande av direktiv 2014/24, har varit att se till att upphandlande myndigheter inte kan förkasta anbud på grund av anbudsgivarnas bristande kapacitet, när kapacitetskraven inte på ett tydligt sätt har angetts i upphandlingsdokumenten. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende anfört att det numera uttryckligen anges i artikel 35.2.3 i lagen om offentlig upphandling att upphandlande myndigheter kan välja att inte eller endast delvis kontrollera huruvida leverantörerna har den aktuella kapaciteten.

38 Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida den obegränsade befogenhet som upphandlande myndigheter därmed tillerkänns att inte kontrollera att anbudsgivarna verkligen är behöriga att utöva den aktuella verksamheten är förenlig med principerna om insyn och skydd för berättigade förväntningar samt med en rationell organisation av förfarandena för offentlig upphandling.

39 Det är mot denna bakgrund som Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Högsta domstolen) har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 18.2, artikel 56.1 första stycket b, artikel 56.1 andra stycket, artikel 58.1 a och artikel 58.2 andra stycket i direktiv 2014/24 samt artiklarna 3–6 och andra bestämmelser i förordning nr 1013/2006 (tillsammans eller separat men utan begränsning till dessa bestämmelser) tolkas så, att det godkännande som utfärdas för en ekonomisk aktör och som krävs för att transportera avfall från en medlemsstat i Europeiska unionen till en annan ska klassificeras som ett villkor för kontraktets fullgörande och inte som ett villkor avseende behörigheten att utöva den berörda verksamheten?

2) Om nämnda godkännande av en avfallstransport ska anses vara ett urvalskriterium för leverantörer (behörighet att utöva yrkesverksamheten) ska i så fall principerna om öppenhet och fri konkurrens i artikel 18.1 första och andra stycket i direktiv 2014/24, i artikel 58.1 första stycket a och i artikel 58.2 andra stycket i detta direktiv, den fria rörligheten för personer, varor och tjänster i artikel 26.2 FEUF samt artiklarna 7–9 i förordning nr 1013/2006 (tillsammans eller separat men utan begränsning till dessa bestämmelser) tolkas och tillämpas så, att villkoren för offentlig upphandling av tjänster för avfallshantering ska, särskilt vad gäller anbudsfrister, möjliggöra för inhemska och utländska leverantörer som avser att genomföra gränsöverskridande avfallstransporter mellan medlemsstater i Europeiska unionen, att delta fullt ut i detta offentliga upphandlingsförfarande och bland annat lämna in ett godkännande som utfärdats efter utgången av anbudsfristen?

3) Ska, för det fall nämnda godkännande av en avfallstransport ska anses vara ett villkor för kontraktets fullgörande i den mening som avses i artikel 49 i direktiv 2014/24, punkt 17 i del C i bilaga V till och artikel 70 i nämnda direktiv, principerna för upphandling i artikel 18 i detta direktiv och de allmänna principerna för tilldelning av kontrakt i artikel 56 däri tolkas så, att anbud från en deltagare som underlåtit att inkomma med detta godkännande inte får förkastas?

4) Ska artikel 18, artikel 56.1 första stycket b, artikel 58.1 a och artikel 58.2 i direktiv 2014/24 tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken upphandlande myndigheter har rätt att i upphandlingsdokumenten på förhand fastställa ett förfarande för utvärdering av anbud enligt vilket leverantörernas behörighet att utöva en verksamhet (behörighet att utöva yrkesverksamheten) inte eller endast delvis kommer att kontrolleras, trots att denna behörighet är en förutsättning för ett lagenligt fullgörande av kontraktet och den upphandlande myndigheten har möjlighet att få vetskap om att nämnda behörighet krävs innan upphandlingsdokumentet utarbetas?

5) Ska artikel 18 och artikel 42.1 första stycket i direktiv 2014/24 samt artiklarna 2.35, 5 och 17 i förordning nr 1013/2006 och andra bestämmelser i denna förordning tolkas på så sätt, att upphandlande myndigheter kan vid offentlig upphandling av tjänster avseende avfallshantering lagenligt köpa in sådana tjänster endast om de exakt och tydligt i upphandlingsdokumenten definierar såväl mängden och sammansättningen av avfallet som andra viktiga villkor för kontraktets fullgörande (till exempel typ av förvaringskärl)?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

40 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18.2, artikel 58 och artikel 70 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att i ett förfarande för offentlig upphandling av tjänster avseende avfallshantering utgör skyldigheten för en ekonomisk aktör som avser att transportera avfall från en medlemsstat till en annan att, enligt bland annat artikel 2.35 och artikel 3 i förordning nr 1013/2006, inneha ett godkännande från behöriga myndigheter i de stater som berörs av transporten, ett villkor avseende behörigheten att utöva den berörda verksamheten eller ett villkor för kontraktets fullgörande.

41 För det första framgår det av artikel 56.1 b samt artiklarna 57 och 58 i direktiv 2014/24 att de upphandlande myndigheterna endast kan uppställa kvalitativa urvalskriterier som krav för deltagande i ett förfarande för offentlig upphandling. Såsom framgår av artikel 58.1 andra stycket i direktivet rör det sig om kriterierna i punkterna 2–4 i denna artikel, som avser behörigheten att utöva den berörda yrkesverksamheten, ekonomisk och finansiell kapacitet samt teknisk och yrkesmässig kapacitet.

42 Det ska i förevarande fall fastställas huruvida skyldigheten att inhämta de behöriga myndigheternas godkännande för att kunna transportera farligt avfall från en medlemsstat till en annan, vilket krävs för det kontrakt som avses i det nationella målet, kan hänföras till en av de tre kategorierna av kvalitativa urvalskriterier som räknas upp i artikel 58.1 första stycket a–c i nämnda direktiv och exemplifieras i punkterna 2–4 i denna artikel.

43 Enligt artikel 58.2 i direktiv 2014/24, som avser en ekonomisk aktörs behörighet att utöva den yrkesverksamhet som berörs av ett offentligt kontrakt, får den upphandlande myndigheten kräva att de ekonomiska aktörerna ska vara anslutna till ett av de yrkes- eller branschregister som finns i den medlemsstat där de är etablerade. Vid upphandlingsförfaranden för tjänster får den upphandlande myndigheten på samma sätt kräva, i den utsträckning de ekonomiska aktörerna måste inneha ett särskilt tillstånd eller vara medlemmar i en särskild organisation för att kunna tillhandahålla tjänsten i fråga i sin hemmedlemsstat, att de bevisar att de innehar sådana tillstånd eller är medlemmar i sådana organisationer.

44 Skyldigheten att inhämta de berörda behöriga myndigheternas godkännande för att kunna transportera avfall från en medlemsstat till en annan kan emellertid inte likställas med vare sig skyldigheten att vara inskriven i ett yrkes- eller branschregister eller skyldigheten att inneha ett särskilt tillstånd eller vara medlem av en viss organisation.

45 Det framgår således att skyldigheten att inhämta ett sådant godkännande inte kan hänföras till behörigheten att utöva yrkesverksamheten i den mening som avses i artikel 58.1 första stycket a i nämnda direktiv.

46 Denna skyldighet kan inte heller hänföras till den ekonomiska aktörens ekonomiska och finansiella kapacitet i den mening som avses i artikel 58.1 första stycket b i samma direktiv.

47 Frågan är då huruvida denna skyldighet kan hänföras till den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som avses i led c i denna bestämmelse. Enligt artikel 58.4 i direktiv 2014/24 får den upphandlande myndigheten, när det gäller teknisk och yrkesmässig kapacitet, ställa krav för att se till att de ekonomiska aktörerna förfogar över nödvändiga personalresurser, tekniska resurser och den

erfarenhet som krävs för att fullgöra kontraktet enligt en lämplig kvalitetsstandard. De upphandlande myndigheterna får särskilt kräva att de ekonomiska aktörerna har tillräcklig erfarenhet, som visas med lämpliga referenser från tidigare fullgjorda kontrakt.

48 Bedömningen av en anbudssökandes eller anbudsgivares tekniska och yrkesmässiga kapacitet grundar sig sålunda bland annat på en efterhandsbedömning av den erfarenhet som aktörerna förvärvat från tidigare fullgjorda kontrakt, vilket framgår av de två hänvisningarna till erfarenhet i artikel 58.4 i nämnda direktiv.

49 Skyldigheten att inhämta de berörda behöriga myndigheternas godkännande för att kunna transportera avfall från en medlemsstat till en annan kan sålunda inte heller hänföras till begreppet teknisk och yrkesmässig kapacitet hos anbudssökanden eller anbudsgivaren i den mening som avses i artikel 58.1 första stycket c i nämnda direktiv.

50 Denna bedömning påverkas inte av att det enligt del II g i bilaga XII till direktiv 2014/24 ger ekonomiska aktörer möjlighet att styrka sin tekniska kapacitet genom att upplysa om de miljöskyddsåtgärder de kan komma att tillämpa vid fullgörandet av det aktuella kontraktet. De miljöskyddsåtgärder som avses i denna bestämmelse motsvarar nämligen åtgärder som en ekonomisk aktör förväntas tillämpa på eget initiativ.

51 För det andra föreskrivs i artikel 70 i direktivet, som har rubriken ”Villkor för fullgörande av kontraktet”, att upphandlande myndigheter får ställa särskilda krav på hur kontraktet ska fullgöras, under förutsättning att kraven är kopplade till kontraktsföremålet i den mening som avses i artikel 67.3 i direktivet. Dessa krav får omfatta ekonomiska, innovationsrelaterade, miljörelaterade, sociala eller sysselsättningsrelaterade hänsyn.

52 Det framgår i detta hänseende att skyldigheten att inhämta ett godkännande från behöriga myndigheter i avsändar-, transiterings- och destinationsstaterna före avfallstransporten enligt artiklarna 3–6 i förordning nr 1013/2006 är hänförlig till fullgörandet av kontraktet. Syftet med denna skyldighet är nämligen att fastställa de särskilda villkoren för beaktande av miljöhänsyn och måste därmed fullgöras innan avfall exporteras till en annan stat. Detta krav kan därför med framgång endast göras gällande mot ekonomiska aktörer som har för avsikt att exportera avfall till en annan stat.

53 Genom denna skyldighet fullgör den upphandlande myndigheten dessutom kraven i artikel 18.2 i direktiv 2014/24, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt bland annat iakttar de miljörättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten.

54 Slutligen förefaller kvalificeringen av denna skyldighet som ett ”villkor för kontraktets fullgörande” inte äventyra fullgörandet av det kontrakt som är i fråga i det nationella målet. Den omständigheten att en ekonomisk aktör redan har bedrivit verksamheter som i hög grad motsvarar den som berörs av kontraktet i fråga ger en indikation på aktörens lämplighet att säkerställa kontraktets fullgörande. Såsom Europeiska kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande hade den upphandlande myndigheten dessutom kunnat skydda sig mot risken för att kontraktet inte fullföljs genom att fastställa urvalskriterier som minskar risken för att godkännande inte utfärdas, bland annat genom att värdesätta tidigare erfarenheter av transport av farligt avfall.

55 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 18.2, artikel 58 och artikel 70 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att i ett förfarande för offentlig upphandling av tjänster avseende avfallshantering utgör skyldigheten för en ekonomisk aktör som avser att transportera avfall från en medlemsstat till en annan att, enligt bland annat artikel 2.35 och artikel 3 i förordning nr 1013/2006, inneha ett godkännande från behöriga myndigheter i de stater som berörs av transporten, ett villkor för kontraktets fullgörande.

Den andra frågan

56 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan.

Den tredje frågan

57 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 70 i direktiv 2014/24, jämförd med artikel 18.1 i samma direktiv ska tolkas så, att den utgör hinder för att förkasta ett anbud enbart av det skälet att anbudsgivaren, när anbudet inges, inte bifogar bevis på att vederbörande uppfyller ett villkor för det aktuella kontraktets fullgörande.

58 I artikel 70 i direktiv 2014/24 föreskrivs att villkoren för kontraktets fullgörande ska anges i anbudsinfordran eller i upphandlingsdokumenten.

59 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande dels att den upphandlande myndigheten inte kunde uppskatta exakt hur stor mängd farligt avfall som skulle behandlas, dels att det är ostridigt mellan parterna i det nationella målet att det inte i något av upphandlingsdokumenten uppställdes några uttryckliga krav på att behöriga myndigheters godkännande av den internationella avfallstransporten skulle bifogas anbudet.

60 Även om en upphandlande myndighet i princip ska ange sina krav för kontraktets fullgörande i anbudsinfordran eller i upphandlingsdokumenten, innebär inte underlåtenheten att ange ett sådant krav att upphandlingsförfarandet blir oegentligt när kravet på hur det aktuella kontraktet ska fullgöras klart följer av unionsbestämmelser som är tillämpliga på den verksamhet som upphandlingen avser och av en ekonomisk aktörs val att inte fullgöra kontraktet i den medlemsstat där den upphandlande myndigheten är belägen.

61 I detta hänseende följer det av artikel 4 i förordning nr 1013/2006 att en ekonomisk aktör som avser att transportera avfall enligt artikel 3.1 a eller 3.1 b i denna förordning ska tillställa den behöriga avsändarmyndigheten bland annat anmälnings- och transportdokumenten, det avtal som denne ingått med den mottagare som ska ansvara för återvinningen eller bortskaffandet av det anmälda avfallet samt en finansiell säkerhet eller en motsvarande försäkring. På så sätt förutsätter dessa bestämmelser att anbudsgivaren förfogar över detaljerade uppgifter om avfallets mängd och sammansättning, samt om vilken transportväg och vilka transportmedel som ska användas för ändamålet.

62 Enligt artikel 58 i direktiv 2014/24 är en anbudsgivare dessutom skyldig att, för att få delta i ett upphandlingsförfarande, visa att vederbörande vid tidpunkten för anbudsingivandet uppfyller de kvalitativa urvalskriterier som anges i artikel 58.1 första stycket a–c i detta direktiv. Däremot kan anbudsgivaren vänta tills tilldelningen av kontraktet med att visa att villkoren för kontraktets fullgörande är uppfyllda. De kvalitativa urvalskriterierna gör det nämligen möjligt för den upphandlande myndigheten att endast acceptera anbud som lämnas in av ekonomiska aktörer

vars tekniska och yrkesmässiga kapacitet, utifrån nyligen erhållen erfarenhet, vittnar om att de har kapacitet att fullgöra det aktuella kontraktet genom att, vid behov, erhålla erforderliga tillstånd eller logistiska resurser. Ett krav på att anbudsgivarna ska uppfylla samtliga villkor för kontraktets fullgörande redan när anbudet lämnas in är dessutom ett alltför långtgående krav som därmed riskerar att avskräcka dessa aktörer från att delta i upphandlingsförfaranden och därigenom åsidosätta de principer om proportionalitet och öppenhet som uppställs i artikel 18.1 i nämnda direktiv.

63 Den tredje frågan ska mot denna bakgrund besvaras enligt följande. Artikel 70 i direktiv 2014/24, jämförd med artikel 18.1 i samma direktiv ska tolkas så, att den utgör hinder för att förkasta ett anbud enbart av det skälet att anbudsgivaren, när anbudet inges, inte bifogar bevis på att vederbörande uppfyller ett villkor för det aktuella kontraktets fullgörande.

Den fjärde frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan i syfte att få klarhet i huruvida artikel 18, artikel 56.1 första stycket b, artikel 58.1 a och artikel 58.2 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken upphandlande myndigheter har rätt att i offentliga upphandlingsdokument på förhand fastställa ett förfarande för utvärdering av anbud enligt vilket leverantörernas behörighet att utöva den verksamhet som kontraktet omfattar inte eller endast delvis kommer att kontrolleras, trots att denna behörighet är en förutsättning för ett lagenligt fullgörande av kontraktet, vilket upphandlande myndigheter borde känna till innan de upprättar upphandlingsdokumenten.

65 Denna fråga grundar sig på antagandet att skyldigheten för ekonomiska aktörer som avser att transportera avfall från en medlemsstat till en annan att, i enlighet med bland annat artikel 2.35 och artikel 3 i förordning nr 1013/2006, inneha ett godkännande från berörda behöriga myndigheter utgör ett kvalitativt urvalskriterium i den mening som avses i artikel 58 i direktiv 2014/24.

66 Det framgår dock av svaret på den första frågan att denna skyldighet ska kvalificeras som ett villkor för kontraktets fullgörande i den mening som avses i artikel 70 i direktivet. Det saknas därför anledning att besvara den fjärde frågan.

Den femte frågan

67 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18 och artikel 42.1 första stycket i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att en upphandlande myndighet kan, vid upphandling av tjänster avseende avfallshantering, lagenligt inköpa sådana tjänster under förutsättning att de i upphandlingsdokumenten exakt och tydligt definierar såväl mängden och sammansättningen av avfallet som andra viktiga villkor för kontraktets fullgörande.

68 Nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. Den uppgift som EU-domstolen har anförtrotts inom ramen för mål om

förhandsavgörande är nämligen att bidra till rättskipningen i medlemsstaterna och inte att avge rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2017, Archus och Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, punkterna 41–43 och där angiven rättspraxis).

69 Förutom att denna fråga har formulerats i abstrakta och allmänna ordalag, innehåller beslutet om begäran om förhandsavgörande ingen som helst förklaring som gör det möjligt att fastställa att det föreligger ett samband mellan nämnda fråga och det nationella målet.

70 Under dessa omständigheter är frågan hypotetisk och kan därmed inte tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) **Artikel 18.2, artikel 58 och artikel 70 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG ska tolkas så, att i ett förfarande för offentlig upphandling av tjänster avseende avfallshantering utgör skyldigheten för en ekonomisk aktör som avser att transportera avfall från en medlemsstat till en annan att, enligt bland annat artikel 2.35 och artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, inneha ett godkännande från behöriga myndigheter i de stater som berörs av transporten, ett villkor för kontraktets fullgörande.**

2) **Artikel 70 i direktiv 2014/24, jämförd med artikel 18.1 i samma direktiv ska tolkas så, att den utgör hinder för att förkasta ett anbud enbart av det skälet att anbudsgivaren, när anbudet inges, inte bifogar bevis på att vederbörande uppfyller ett villkor för det aktuella kontraktets fullgörande.**

Underskrifter