SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
25 giugno 1998 *

Nel procedimento C-203/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Nederlandse Raad van State (Paesi Bassi), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e altri

e

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 34, 86, 90 e 130 T del Trattato CE, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32), nonché del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori H. Ragnemalm (relatore), presidente di sezione, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray e G. Hirsch, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e a., dagli avv. ti B. J. M. Veldhoven, del foro de L'Aja, O. W. Brouwer, del foro di Amsterdam, e F. P. Louis, del foro di Bruxelles;

— per il governo dei Paesi Bassi, dal signor J. G. Lammers, consigliere giuridico supplente presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalla signora C. de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor R. Nadal, vicesegretario agli affari esteri presso la medesima direzione, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor H. van Vliet e dalla signora M. Condou, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e a., rappresentati dagli avv. ti O. W. Brouwer e F. P. Louis, del governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal signor J. S. van den Oosterkamp, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo danese, rappresentato dal signor P. Biering, capodivisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal signor H. van Vliet, all'udienza del 3 luglio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 23 aprile 1996, pervenuta in cancelleria il 14 giugno seguente, il Nederlandse Raad van State ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 34, 86, 90 e 130 T del Trattato CE, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva»), nonché del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che vede opposte la Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (in prosieguo: la «Dusseldorp»), la Factron Technik GmbH (in prosieguo: la «Factron») e la Dusseldorp Lichtenvoorde BV (in prosieguo: la «Dusseldorp Lichtenvoorde») al Minister van

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministro olandese dell'Edilizia sociale, dell'Assetto territoriale e della Tutela dell'ambiente, in prosieguo: il «ministro»), per quanto riguarda l'esportazione in Germania di rifiuti destinati al recupero.

La normativa comunitaria

La direttiva

3 L'art. 1 della direttiva definisce, da un lato, le operazioni di smaltimento dei rifiuti e, dall'altro, le operazioni di recupero degli stessi, rinviando rispettivamente agli allegati II A e II B che contengono ciascuno un elenco preciso delle operazioni considerate.

4 Gli artt. 3, 4 e 5 della direttiva fissano i seguenti obiettivi: in primo luogo, la prevenzione, la riduzione, il recupero e l'utilizzazione dei rifiuti; in secondo luogo, la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente nel trattamento dei rifiuti, siano essi destinati ad essere smaltiti o ad essere recuperati, e, infine, la creazione, a livello comunitario e se possibile a livello nazionale, di una rete integrata di impianti di smaltimento.

5 Così, l'art. 5 della direttiva dispone:

«1. Gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie

più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Questa rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

2. Tale rete deve inoltre permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica».

6 L'art. 7 della direttiva impone poi agli Stati membri di elaborare piani di gestione dei rifiuti per realizzare gli obiettivi previsti dagli artt. 3, 4 e 5 e consente loro di prendere provvedimenti per impedire movimenti di rifiuti che non siano ad essi conformi.

Il regolamento

7 Il regolamento si occupa delle spedizioni di rifiuti in particolare tra gli Stati membri.

8 Il titolo II del regolamento, intitolato «Spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità», contiene due capitoli distinti che si occupano, il primo, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento (capitolo A) e, il secondo, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero (capitolo B). Il procedimento previsto per questa seconda categoria di rifiuti è meno rigoroso di quello applicabile alla prima.

9 L'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), che fa parte del capitolo A, relativo alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento, dispone:

«i) Al fine di attuare i principi della vicinanza, della priorità al ricupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale in conformità della direttiva 75/442/CEE, gli Stati membri possono, nel rispetto del trattato, adottare misure per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti o per sollevare sistematicamente obiezioni nei loro confronti. Tali misure sono immediatamente notificate alla Commissione che informa gli altri Stati membri».

10 Per contro, il capitolo B, relativo alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero, non fa menzione dei principi di autosufficienza e di vicinanza.

11 L'art. 7, nn. 2 e 4, lett. a), che fa parte del capitolo B, prescrive:

«2. Le autorità competenti di destinazione, di spedizione e di transito dispongono di 30 giorni dopo la spedizione della conferma per formulare obiezioni sulla spedizione. Tali obiezioni si basano sul paragrafo 4. Qualsiasi obiezione deve essere formulata per iscritto al notificatore e alle altre autorità competenti interessate entro 30 giorni.

(...)

4. a) Le autorità competenti di destinazione e di spedizione possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata:

— conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure,

— se la spedizione non è conforme alle leggi ed ai regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica,

(...)»

La normativa nazionale

12 Il piano pluriennale olandese di eliminazione dei rifiuti pericolosi del giugno 1993 (in prosieguo: il «piano pluriennale») enuncia al suo paragrafo 6, quinto comma:

«Qualora esista all'estero una tecnica di trattamento di qualità migliore o la capacità di trattamento di un determinato tipo di rifiuto nei Paesi Bassi sia insufficiente, è autorizzata l'esportazione a meno che ciò impedisca di realizzare nei Paesi Bassi un'eliminazione quanto meno equivalente. In questo caso, si ricorrerà allo stoccaggio nell'attesa che essa venga realizzata».

13 Il piano settoriale 19 della seconda parte del piano pluriennale precisa a proposito dei filtri dell'olio che le esportazioni non sono consentite, se il trattamento di detti filtri all'estero non sia di qualità superiore a quello effettuato nei Paesi Bassi.

14 Il piano settoriale 10 della seconda parte del piano pluriennale, relativo ai rifiuti da incenerire, prevede, fondandosi sul principio dell'autosufficienza, che l'esportazione dei rifiuti pericolosi da incenerire dev'essere, per quanto possibile, limitata, anche perché all'estero per l'incenerimento vigono prescrizioni sulle emissioni meno severe che nei Paesi Bassi.

15 In detto piano settoriale la ricerca del metodo di eliminazione più efficace possibile è attuata anche con l'attribuzione all'AVR Chemie CV (in prosieguo: l'«AVR Chemie») di una funzione definita «gestione dei rifiuti». L'AVR Chemie è così designata quale unico operatore finale per l'incenerimento dei rifiuti pericolosi in un forno rotativo a ciclo continuo. I rifiuti che devono essere inceneriti in un forno di questo tipo possono essere esportati solo dall'AVR Chemie nella cui licenza figurano condizioni destinate ad evitare un rialzo indesiderato dei prezzi.

16 L'AVR Chemie è costituita sotto forma di società in accomandita, di cui sono soci lo Stato olandese, il Comune di Rotterdam nonché otto imprese industriali fra le quali l'Akzo Nobel Nederland. Lo Stato olandese e il Comune di Rotterdam detengono da soli una quota pari al 55% dell'AVR Chemie.

17 Il direttore della direzione dei rifiuti del ministero dell'Ambiente è anche il rappresentante dello Stato olandese in seno al consiglio di vigilanza dell'AVR Chemie.

Detta direzione è incaricata di definire la politica olandese in materia di esportazione di rifiuti e decide, in concreto, se un'esportazione possa essere autorizzata o rifiutata.

I fatti della causa a qua

18 Nel 1994 la Dusseldorp ha chiesto l'autorizzazione ad esportare in Germania due partite di filtri dell'olio e rifiuti connessi, per un quantitativo rispettivamente di 2 000 e di 60 tonnellate, per farli trattare dalla Factron.

19 Con due provvedimenti 22 agosto 1994, il ministro, in forza del combinato disposto del piano pluriennale e dell'art. 7, nn. 2 e 4, lett. a), del regolamento, ha sollevato obiezioni contro tale esportazione.

20 Il 13 settembre 1994, la Dusseldorp, la Factron e la Dusseldorp Lichtenvoorde hanno proposto reclamo avverso i due provvedimenti.

21 In seguito ad una visita effettuata da due funzionari del ministero olandese dell'Ambiente presso gli stabilimenti della Factron, il ministro, con un nuovo provvedimento 8 dicembre 1994, ha dichiarato infondate le censure degli interessati,

poiché il trattamento effettuato dalla Factron non era più efficace di quello effettuato dall'impresa olandese di trasformazione e di gestione dei rifiuti AVR Chemie.

22 Con atto 18 gennaio 1995 la Dusseldorp, la Factron e la Dusseldorp Lichtenvoorde hanno proposto ricorso dinanzi al Nederlandse Raad van State, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento del ministro 8 dicembre 1994 che, a loro avviso, non è compatibile con la normativa comunitaria.

Le questioni pregiudiziali

23 Dubitando circa la soluzione da dare alla questione se i principi di autosufficienza e di vicinanza, quali attuati nel piano pluriennale, potessero essere applicati alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte le quattro questioni pregiudiziali seguenti:

«1) a) Se, visto il sistema del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, e della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (come modificata dalla direttiva 91/156/CEE), congiuntamente considerati, i principi dell'autosufficienza e della vicinanza vigano solo in relazione al trasferimento tra Stati membri di rifiuti destinati allo smaltimento o anche di rifiuti destinati al recupero.

b) Qualora la Corte di giustizia dovesse decidere che, sulla base del regolamento n. 259/93/CEE e della direttiva 75/442/CEE, i principi dell'autosufficienza e della vicinanza non si applicano al trasferimento tra Stati membri

di rifiuti destinati al recupero, se l'art. 130 T del Trattato CE possa offrire una base legale per una normativa quale quella contenuta su questo punto nel Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen (piano pluriennale per lo smaltimento dei rifiuti pericolosi) del giugno 1993 predisposto dai Paesi Bassi.

2) Premesso che nel menzionato Meerjarenplan i principi dell'autosufficienza e della vicinanza sono stati concretizzati in un intento di conseguire una modalità di smaltimento — comprensivo del recupero —, per quanto possibile ottimale, nonché la continuità dello smaltimento, se ciò costituisca una corretta elaborazione di tali principi.

3) a) Se, qualora i criteri fissati nel Meerjarenplan per sollevare obiezioni sull'esportazione di rifiuti destinati al recupero siano di per sé accettabili, ci si trovi qui di fronte a una misura di effetto equivalente, secondo l'accezione di cui all'art. 34 del Trattato CE, e se per essa vi sia una giustificazione.

b) Se in tale contesto assuma rilevanza il fatto che i principi dell'autosufficienza e della vicinanza, qualora applicabili ai rifiuti destinati al recupero, siano applicati in via prioritaria nella Comunità nel suo complesso ovvero esclusivamente a livello nazionale.

4) Se i diritti esclusivi, quali quelli attribuiti dalle autorità dei Paesi Bassi nel piano settoriale n. 10 della parte II del Meerjarenplan all'AVR Chemie CV, per

l'incenerimento dei rifiuti pericolosi siano, sulla base della motivazione a tal riguardo contenuta nel Meerjarenplan, conformi al combinato disposto dell'art. 90, primo e secondo comma, e dell'art. 86 del Trattato CE».

Sulla prima questione

24 Con la prima questione il giudice nazionale chiede, in sostanza, se la direttiva ed il regolamento debbano essere interpretati nel senso che i principi di autosufficienza e di vicinanza sono applicabili alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero. In caso di risposta negativa, egli chiede se l'art. 130 T consenta agli Stati membri di estendere l'applicazione di detti principi a tali rifiuti.

Sull'interpretazione della direttiva e del regolamento

25 I governi olandese e danese ritengono che la mancata menzione espressa, nella direttiva e nel regolamento, dei principi di autosufficienza e di vicinanza per i rifiuti destinati al recupero non osta a che detti principi possano essere applicati a tale tipo di rifiuti. L'art. 7 della direttiva fornirebbe infatti un elenco non completo dei dati che devono figurare nel piano di gestione dei rifiuti.

26 La Dusseldorp, il governo francese e la Commissione ritengono, invece, che dalla mancata espressa menzione dei principi di autosufficienza e di vicinanza per i rifiuti destinati al recupero nella direttiva e nel regolamento, nonché dal sistema di quest'ultimo, risulta che detti principi non possono essere presi in considerazione per i rifiuti destinati al recupero.

27 Al riguardo occorre rilevare, in primo luogo, che l'art. 7 della direttiva dispone che gli Stati membri elaborano piani di gestione dei rifiuti, in particolare, al fine di realizzare gli obiettivi previsti dagli artt. 3, 4 e 5. Tra queste disposizioni solo l'art. 5 fa riferimento ai principi di autosufficienza e di vicinanza, e ciò unicamente riguardo ai rifiuti destinati allo smaltimento. Del pari, il settimo 'considerando' che allude a detti principi riguarda esclusivamente tale categoria di rifiuti.

28 In secondo luogo, il regolamento fa espressa menzione di detti principi solo al secondo 'considerando', che li associa solo ai rifiuti destinati allo smaltimento, e all'art. 4, n. 3, lett. a), sub i), e lett. b), che stabilisce il tipo di misure che possono essere adottate dagli Stati membri nonché dalle autorità competenti in materia di spedizione e di autorizzazione al fine di attuarli. Facendo parte del capitolo A del titolo II del regolamento, questa disposizione riguarda solo le spedizioni dei rifiuti destinati allo smaltimento.

29 L'art. 7 del regolamento, che figura nel capitolo B, relativo ai rifiuti destinati al recupero, e che corrisponde all'art. 4, già citato, non prevede la possibilità di adottare misure per l'attuazione dei principi di autosufficienza e di vicinanza.

30 Così, dalle disposizioni della direttiva e del regolamento, nonché dal sistema di quest'ultimo, emerge che nessuno di questi testi normativi prevede l'applicazione dei principi di autosufficienza e di vicinanza ai rifiuti destinati al recupero.

31 Tale considerazione è confermata dalla risoluzione del Consiglio 7 maggio 1990, sulla politica in materia di rifiuti (GU C 122, pag. 2), alla quale fa riferimento il secondo 'considerando' della direttiva. In detta risoluzione il Consiglio precisa infatti che l'obiettivo dell'autosufficienza in materia di rifiuti non si applica al riciclaggio.

32 Inoltre, nella motivazione della proposta iniziale di regolamento [COM(90) 415 DEF — SYN 305 del 26 ottobre 1990] si afferma che il criterio di vicinanza poteva giustificare un intervento delle autorità in materia di rifiuti da smaltire. Tale criterio non era menzionato per i rifiuti destinati al recupero; per questi ultimi poteva essere applicato solo il criterio di gestione ecologicamente razionale.

33 Infine, occorre sottolineare che la differenza di trattamento tra i rifiuti destinati allo smaltimento ed i rifiuti destinati al recupero rispecchia la differenza tra le funzioni che ciascuno di questi due tipi di rifiuti deve svolgere nello sviluppo della politica ambientale della Comunità. Per definizione, solo i rifiuti destinati al recupero possono contribuire all'attuazione del principio della priorità al recupero enunciato all'art. 4, n. 3, del regolamento. Al fine di incentivare detto recupero in tutta la Comunità, in particolare per effetto dell'emergenza delle tecniche più efficaci, il legislatore comunitario ha previsto che i rifiuti di tale tipo potessero circolare liberamente tra gli Stati membri per esservi trattati, purché il trasporto non crei pericoli per l'ambiente. Ha quindi introdotto una procedura più flessibile per il trasporto intracomunitario di tali rifiuti, alla quale si oppongono i principi dell'autosufficienza e della vicinanza.

34 Alla luce delle precedenti considerazioni, si deve quindi considerare che il regolamento e la direttiva devono essere interpretati nel senso che i principi dell'autosufficienza e della vicinanza non sono applicabili ai rifiuti destinati al recupero.

Sull'interpretazione dell'art.130 T del Trattato

35 Secondo la Dusseldorp e la Commissione, il regolamento ha realizzato un'armonizzazione completa delle norme relative alle spedizioni di rifiuti tra gli Stati membri, cosicché questi ultimi in linea di massima possono opporsi alle spedizioni di rifiuti solo sulla base di tale regolamento. Inoltre, l'art. 130 T del Trattato autoriz-

zerebbe gli Stati ad adottare una normativa solo se compatibile, in particolare, con l'art. 30 e seguenti del Trattato. Ora, ad avviso della Dusseldorp e della Commissione, il piano pluriennale contiene misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione vietate dall'art. 34 del Trattato, che non sono giustificate né dalle esigenze imperative relative alla tutela dell'ambiente, né con riguardo all'art. 36 del Trattato CE.

36 Secondo il governo olandese, dalla lettera e dal sistema del regolamento, nonché dall'art. 130 T del Trattato, si può evincere che le misure decise in forza dell'art. 130 S costituiscono un'armonizzazione minima. Di conseguenza, nulla vieterebbe agli Stati di tendere ad un livello di tutela più elevato sulla base dell'art. 130 T. Inoltre, il piano pluriennale non sarebbe in contrasto con il Trattato e, in particolare, non conterrebbe divieti di esportazione. In subordine, il governo olandese sostiene che, qualora il piano pluriennale contenga un divieto di esportazione ai sensi dell'art. 34, tale divieto è giustificato, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, dalla ricerca del sistema più efficace di eliminazione dei rifiuti e dalla continuità dell'eliminazione che mirano a tutelare la salute e la vita delle persone.

37 Va constatato che la direttiva ed il regolamento sono stati adottati sulla base dell'art. 130 S del Trattato, al quale fa riferimento l'art. 130 T del Trattato.

38 L'art. 130 T del Trattato recita:

«I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con il presente trattato. Essi sono notificati alla Commissione».

39 Si deve pertanto esaminare se, in conformità di detta disposizione, siano compatibili con l'art. 34 del Trattato misure come quelle che sono state adottate nel piano pluriennale per l'applicazione dei principi di autosufficienza e di vicinanza ai rifiuti destinati al recupero.

40 Tale articolo vieta le restrizioni quantitative all'esportazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, esso riguarda i provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato (sentenza 14 luglio 1981, causa C-155/80, Oebel, Racc. pag. 1993, punto 15).

41 Il piano settoriale 19 della seconda parte del piano pluriennale prevede che le esportazioni non sono autorizzate, a meno che il trattamento dei filtri dell'olio effettuato all'estero non sia di qualità superiore a quello praticato nei Paesi Bassi.

42 Va constatato che siffatta disposizione ha per oggetto e per effetto di limitare l'esportazione e di garantire un vantaggio particolare alla produzione nazionale.

43 Tuttavia, il governo olandese ha fatto valere, in primo luogo, che la citata disposizione del piano pluriennale poteva essere giustificata da un'esigenza imperativa riguardante la tutela ambientale. A suo parere, le misure considerate sono necessarie per consentire all'AVR Chemie di funzionare in modo redditizio, avendo sufficiente materiale da smaltire, nonché per garantirle una fornitura sufficiente di

filtri dell'olio, al fine di utilizzarli come combustibile. In caso di insufficiente approvvigionamento, l'AVR Chemie sarebbe obbligata ad utilizzare un combustibile meno rispettoso dell'ambiente o a procurarsi altri combustibili altrettanto rispettosi dell'ambiente, ma tali da produrre costi supplementari.

44 Anche ammettendo che la misura nazionale in esame possa essere giustificata da ragioni relative alla protezione dell'ambiente, è sufficiente constatare che gli argomenti addotti dal governo olandese, relativi alla redditività dell'impresa nazionale AVR Chemie e ai costi che essa deve fronteggiare, sono di carattere economico. Ora, la Corte ha statuito che obiettivi di natura puramente economica non possono giustificare un ostacolo al principio fondamentale della libera circolazione delle merci (sentenza 28 aprile 1998, causa C-120/95, Decker, Racc. pag. I-1831, punto 39).

45 Il governo olandese sostiene, in secondo luogo, che la disposizione controversa del piano pluriennale è giustificata dalla deroga prevista dall'art. 36 del Trattato relativa alla tutela della salute pubblica e della vita delle persone.

46 Occorre rilevare che siffatta giustificazione sarebbe pertinente se il trattamento dei filtri dell'olio negli altri Stati membri e il loro trasporto su una maggiore distanza, in conseguenza della loro esportazione, costituissero un pericolo per la salute e per la vita delle persone.

47 Tuttavia dal fascicolo non risulta che ciò si verifichi. Da un lato, lo stesso governo olandese ha ammesso che il trattamento dei filtri dell'olio in Germania era analogo a quello effettuato dall'AVR Chemie. D'altro lato, non è stato provato che il trasporto dei filtri dell'olio costituiva un pericolo per l'ambiente o per la vita e la salute delle persone.

48 Ne consegue che restrizioni all'esportazione dei rifiuti destinati al recupero come quelle stabilite dalla normativa olandese non erano necessarie per tutelare la salute e la vita delle persone in conformità dell'art. 36 del Trattato.

49 Occorre pertanto concludere nel senso che l'applicazione dei principi dell'autosufficienza e della vicinanza a rifiuti destinati al recupero quali i filtri dell'olio ha per oggetto e per effetto quello di limitare le esportazioni di detti rifiuti senza essere giustificata, in un caso come quello di specie, da un'esigenza imperativa collegata alla tutela dell'ambiente o dall'intento di proteggere la salute e la vita delle persone in conformità dell'art. 36 del Trattato. Pertanto, uno Stato non può invocare l'art. 130 T del Trattato per applicare a tali rifiuti i principi dell'autosufficienza e della vicinanza.

50 Alla luce di quanto precede, si deve risolvere la prima questione come segue: la direttiva e il regolamento non possono essere interpretati nel senso che i principi di autosufficienza e di vicinanza sono applicabili alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero. L'art. 130 T del Trattato non consente agli Stati membri di estendere l'applicazione di detti principi a tali rifiuti qualora risulti che essi costituiscano un ostacolo alle esportazioni che non sia giustificato né da una misura imperativa relativa alla tutela dell'ambiente né da una delle deroghe previste dall'art. 36 del Trattato.

Sulla seconda e sulla terza questione

51 La seconda e la terza questione sono poste dal giudice nazionale unicamente per il caso in cui la Corte stabilisse che i principi di autosufficienza e di vicinanza sono applicabili ai rifiuti destinati al recupero in forza della direttiva e del regolamento, o in forza dell'art. 130 T del Trattato.

52 Tenuto conto della soluzione della prima questione, non occorre risolvere tali questioni.

Sulla quarta questione

53 Con la quarta questione il giudice nazionale si interroga sulla compatibilità con le regole di concorrenza contenute negli artt. 90 e 86 del Trattato di diritti esclusivi quali quelli conferiti all'AVR Chemie nell'ambito della politica attuata in conformità del piano pluriennale. Come rileva l'avvocato generale al paragrafo 97 delle sue conclusioni, i diritti esclusivi ai quali si riferisce il giudice nazionale devono essere intesi nel senso che essi comprendono l'esclusiva generale accordata in materia di incenerimento e ogni esclusiva risultante dalla disposizione controversa. Quest'ultima riguarda il divieto di esportare filtri dell'olio, a meno che il trattamento all'estero non sia maggiormente efficace di quello effettuato nei Paesi Bassi.

54 Il giudice nazionale chiede quindi, in sostanza, se l'art. 90 del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86, osti ad una normativa, quale il piano pluriennale, in forza della quale uno Stato membro impone alle imprese di affidare i loro rifiuti destinati al recupero, quali i filtri dell'olio, ad un'impresa nazionale alla quale esso abbia accordato il diritto esclusivo di incenerire i rifiuti pericolosi, a meno che il trattamento effettuato dei loro rifiuti in un altro Stato membro non sia più efficace di quello effettuato da detta impresa.

55 Il governo olandese adduce che l'AVR Chemie non dispone di diritti esclusivi, di modo che l'art. 90 non può applicarsi nella causa a qua.

56 La Dusseldorp controdeduce che i diritti esclusivi accordati dalle autorità olandesi all'AVR Chemie sono incompatibili con l'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 del Trattato. Inoltre, detti diritti non potrebbero essere giustificati con riguardo all'art. 90, n. 2, del Trattato, dato che il mantenimento della struttura olandese di smaltimento può essere garantito mediante provvedimenti che influenzino in minor misura la concorrenza e la libera circolazione delle merci.

57 La Commissione ricorda che il fatto che uno Stato membro accordi un'autorizzazione per il trattamento di determinati rifiuti ad un'unica impresa stabilita nel proprio territorio di per sé non è incompatibile con l'art. 90 del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86.

58 Dal fascicolo emerge che l'AVR Chemie è stata designata come unico operatore finale per l'incenerimento dei rifiuti pericolosi. Detta impresa può quindi essere considerata come titolare di un diritto esclusivo ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato.

59 Tale disposizione prevede che gli Stati membri non emanino né mantengano in vigore alcuna misura in contrasto con le norme del Trattato, in particolare in materia di concorrenza.

60 Al riguardo occorre rilevare che la concessione di diritti esclusivi per l'incenerimento dei rifiuti pericolosi sull'intero territorio di uno Stato membro dev'essere considerata nel senso che essa conferisce all'impresa beneficiaria una posizione dominante su una parte sostanziale del mercato comune (v., in questo senso, sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 31).

61 Anche se il mero fatto di creare una posizione dominante non è, di per sé, incompatibile con l'art. 86 del Trattato, uno Stato membro viola i divieti posti dal combinato disposto dell'art. 90 e dell'art. 86 se adotta una misura legislativa, regolamentare o amministrativa che induce un'impresa alla quale ha conferito diritti esclusivi ad abusare della propria posizione dominante (v. in questo senso, sentenza 13 dicembre 1991, causa C-18/88, GB-Inno-BM, Racc. pag. I-5941, punto 20).

62 Al riguardo dal fascicolo risulta che, sulla base del piano pluriennale, il governo olandese ha vietato alla ricorrente nella causa principale di esportare e, così facendo, le ha, in pratica, imposto di affidare i propri filtri dell'olio, rifiuti destinati al recupero, all'impresa nazionale, titolare del diritto esclusivo di incenerire i rifiuti pericolosi, quand'anche la qualità del trattamento offerto in un altro Stato membro era analoga a quella dell'impresa nazionale.

63 Siffatto obbligo ha come effetto di favorire l'impresa nazionale consentendole di trattare rifiuti che erano destinati ad essere trattati da un'impresa terza. Esso comporta quindi la conseguenza di limitare gli sbocchi in maniera contraria al combinato disposto degli artt. 90, n. 1, e 86 del Trattato.

64 Occorre tuttavia esaminare se tale obbligo possa essere giustificato da una missione di interesse economico generale ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato.

65 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che detta disposizione può essere invocata per giustificare una misura in contrasto con l'art. 86 del Trattato adottata in favore di un'impresa alla quale lo Stato ha concesso diritti esclusivi, se tale misura è necessaria per consentire all'impresa di adempiere la specifica missione affidatale e

purché lo sviluppo degli scambi non risulti compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità (v., in questo senso, sentenze 19 maggio 1993, causa C-320/91, Corbeau, Racc. pag. I-2533, punto 14, e 23 ottobre 1997, causa C-159/94, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5815, punto 49).

66 Al riguardo, il governo olandese fa valere che la normativa controversa ha lo scopo di ridurre i costi dell'impresa incaricata di incenerire i rifiuti pericolosi e di consentirle così di essere economicamente redditizia.

67 Ora, anche se il compito affidato a detta impresa poteva costituire un compito di interesse economico generale, incomberebbe al governo olandese, come rileva l'avvocato generale al paragrafo 108 delle sue conclusioni, dimostrare in maniera soddisfacente per il giudice nazionale che tale obiettivo non possa essere raggiunto con altri mezzi. Così, l'art. 90, n. 2, del Trattato potrebbe applicarsi soltanto se fosse dimostrato che, in mancanza della misura controversa, l'impresa di cui trattasi non potrebbe adempiere il compito affidatole.

68 Di conseguenza, si deve risolvere la quarta questione dichiarando che l'art. 90 del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 del Trattato, osta ad una normativa, quale il piano pluriennale, in forza della quale uno Stato membro impone alle imprese di affidare i loro rifiuti destinati al recupero, quali i filtri dell'olio, ad un'impresa nazionale alla quale abbia accordato il diritto esclusivo di incenerire i rifiuti pericolosi, a meno che il trattamento dei rifiuti in un altro Stato non sia più efficace di quello effettuato da tale impresa, qualora tale regolamentazione porti, senza una ragione obiettiva e senza che ciò sia necessario per l'adempimento di una missione di interesse generale, a favorire l'impresa nazionale e ad accrescerne la posizione dominante.

Sulle spese

69 Le spese sostenute dai governi olandese, danese e francese, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Nederlandse Raad van State, con ordinanza 23 aprile 1996, dichiara:

1) **La direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, e il regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, non possono essere interpretati nel senso che i principi di autosufficienza e di vicinanza sono applicabili alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero. L'art. 130 T del Trattato CE non consente agli Stati membri di estendere l'applicazione di detti principi a tali rifiuti qualora risulti che essi costituiscono un ostacolo alle esportazioni che non sia giustificato né da una misura imperativa relativa alla tutela dell'ambiente né da una delle deroghe previste dall'art. 36 del suddetto Trattato.**

2) **L'art. 90 del Trattato CE, in combinato disposto con l'art. 86 del Trattato, osta ad una normativa, quale il piano pluriennale, in forza della quale uno Stato membro impone alle imprese di affidare i loro rifiuti destinati al recupero, quali i filtri dell'olio, ad un'impresa nazionale alla quale abbia accordato il diritto esclusivo di incenerire i rifiuti pericolosi, a meno che il trattamento dei rifiuti in un altro Stato non sia più efficace di quello effettuato da tale impresa, qualora tale regolamentazione porti, senza una ragione obiettiva e senza che ciò sia necessario per l'adempimento di una missione di interesse generale, a favorire l'impresa nazionale e ad accrescerne la posizione dominante.**

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 giugno 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

H. Ragnemalm