SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 25 de junio de 1998 *

En el asunto C-203/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Nederlandse Raad van State (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV y otros

y

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 34, 86, 90 y 130 T del Tratado CE, de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32), así como del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DO L 30, p. 1),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: H. Ragnemalm (Ponente), Presidente de Sala; G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray y G. Hirsch, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV y otros, por los Sres. B. J. M. Veldhoven, Abogado de La Haya, O. W. Brouwer, Abogado de Amsterdam, y F. P. Louis, Abogado de Bruselas;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. G. Lammers, waarnemende juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. C. de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. R. Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. H. van Vliet y la Sra. M. Condou, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV y otros, representados por los Sres. O. W. Brouwer y F. P. Louis; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. J. S. van den Oosterkamp, adjunct juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente; del Gobierno danés, representado por el Sr. P. Biering, Kontorchef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por el Sr. H. van Vliet, expuestas en la vista de 3 de julio de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de octubre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 23 de abril de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de junio siguiente, el Nederlandse Raad van State planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, cuatro cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 34, 86, 90 y 130 T del Tratado CE; de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva»), así como del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DO L 30, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre, por una parte, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (en lo sucesivo, «Dusseldorp»), Factron Technik GmbH (en lo sucesivo, «Factron») y Dusseldorp Lichtenvoorde BV (en lo sucesivo, «Dusseldorp Lichtenvoorde») y, por otra parte, el Minister van Volks-

huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministro neerlandés de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; en lo sucesivo, «Ministro») sobre la exportación a Alemania de residuos destinados a ser valorizados en este país.

La normativa comunitaria

La Directiva

3 El artículo 1 de la Directiva define, por un lado, las operaciones de eliminación de residuos y, por otro, las operaciones de valorización de residuos, remitiéndose respectivamente a los Anexos II A y II B, cada uno de los cuáles contiene una lista precisa de las referidas operaciones.

4 Los artículos 3, 4 y 5 de la Directiva establecen los siguientes objetivos: en primer lugar, la prevención, la reducción, la valorización y la utilización de los residuos; a continuación, la protección de la salud del hombre y del medio ambiente en el marco del tratamiento de los residuos, tanto si están destinados a la eliminación como si lo están a la valorización, y, por último, la creación de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de carácter comunitario y, en la medida de lo posible, nacional.

5 Así, el artículo 5 de la Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas, en cooperación con otros Estados miembros si ello es necesario o conveniente, para crear una red

integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos. Dicha red deberá permitir a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos y a cada Estado miembro individualmente tender hacia ese objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos.

2. Dicha red deberá permitir además la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de los métodos y las tecnologías más adecuados para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.»

6 A continuación, el artículo 7 de la Directiva obliga a los Estados miembros a establecer planes de gestión de residuos para realizar los objetivos a los que se refieren los artículos 3, 4 y 5 y les permite tomar medidas para evitar los movimientos de residuos que no se ajusten a dichos planes.

El Reglamento

7 El Reglamento versa sobre el traslado de residuos, en particular, entre los Estados miembros.

8 El Título II del Reglamento, «Traslados de residuos entre Estados miembros», contiene dos capítulos, uno de los cuales se refiere al procedimiento aplicable a los traslados de residuos destinados a la eliminación (Capítulo A) y, el otro, al procedimiento aplicable a los traslados de residuos destinados a la valorización (Capítulo B). El procedimiento previsto para esta segunda categoría de residuos es menos estricto que el aplicable a la primera.

9 El inciso i) de la letra a) del apartado 3 del artículo 4, incluido en el Capítulo A, relativo a los traslados de residuos destinados a la eliminación, dispone:

«i) Con el objeto de aplicar los principios de proximidad, de prioridad de la valorización y de autosuficiencia a nivel comunitario y nacional con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 75/442/CEE, los Estados miembros podrán tomar medidas con arreglo al Tratado, para prohibir de modo general o parcial los traslados de residuos o para oponerse sistemáticamente a los mismos. Se comunicarán inmediatamente dichas medidas a la Comisión, la cual informará a los demás Estados miembros.»

10 En cambio, el Capítulo B, relativo a los traslados de residuos destinados a la valorización, no menciona los principios de autosuficiencia y proximidad.

11 La letra a) del apartado 4 y el apartado 2 del artículo 7, que está incluido en el Capítulo B, prevén:

«2. Las autoridades competentes de destino, de expedición y de tránsito dispondrán de 30 días, a partir del envío del acuse de recibo, para oponerse al traslado. Dicha oposición deberá basarse en lo dispuesto en el apartado 4. Todas las objeciones deberán comunicarse por escrito al notificante y a las demás autoridades competentes afectadas dentro del mencionado plazo.

[...]

4. a) Las autoridades competentes de destino y de expedición podrán formular objeciones motivadas al traslado previsto:

— con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 75/442/CEE, en particular su artículo 7, o

— si el traslado no se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud, o

[...]»

La normativa nacional

12 El Plan plurianual neerlandés de eliminación de residuos peligrosos de junio de 1993 (en lo sucesivo, «Plan plurianual») enuncia, en el párrafo quinto de su apartado 6:

«Cuando exista en el extranjero una técnica de tratamiento de mejor calidad o cuando la capacidad de tratamiento de un residuo determinado sea insuficiente en los Países Bajos, se autorizará la exportación a menos que ésta impida una eliminación, cuando menos equivalente, en los Países Bajos. En este caso, se recurrirá a su almacenamiento hasta que se produzca la eliminación.»

13 El plan sectorial 19 de la segunda parte del Plan plurianual precisa, en relación con los filtros de aceite, que no se autorizarán las exportaciones si el tratamiento de dichos filtros en el extranjero no es de calidad superior al efectuado en los Países Bajos.

14 El plan sectorial 10 de la segunda parte del Plan plurianual, relativo a los residuos destinados a la incineración, prevé, basándose en el principio de autosuficiencia, que la exportación de residuos peligrosos destinados a la incineración deberá limitarse en la medida de lo posible, en particular debido a que las exigencias en materia de emisiones por incineración son menos estrictas en el extranjero que en los Países Bajos.

15 En este plan sectorial también se trata de encontrar el método de eliminación más eficaz posible mediante la atribución de una función denominada de «gestión de residuos» a AVR Chemie CV (en lo sucesivo, «AVR Chemie»). De este modo, se designa a AVR Chemie como único operador final para la incineración de residuos peligrosos en un horno giratorio de alto rendimiento. Los residuos que han de ser incinerados en un horno de este tipo sólo pueden ser exportados por AVR Chemie, cuya autorización incluye condiciones reguladoras destinadas a evitar alzas de precios no deseadas.

16 AVR Chemie está constituida como sociedad comanditaria, en la que los socios son el Estado neerlandés, el municipio de Rotterdam y otras ocho empresas industriales entre ellas, Azko Nobel Nederland. El Estado neerlandés y el municipio de Rotterdam poseen entre los dos una participación del 55% en el capital de AVR Chemie.

17 El Director de la Dirección de Residuos del Ministerio de Medio Ambiente también es el representante del Estado neerlandés en el Consejo de Supervisión de

AVR Chemie. Dicha Dirección se encarga de definir la política neerlandesa en materia de exportación de residuos y decide, en concreto, si una exportación puede ser autorizada o denegada.

Hechos que originaron el litigio principal

18 En 1994, Dusseldorp solicitó autorización para exportar a Alemania dos partidas, de 2.000 y 60 toneladas respectivamente, consistentes en filtros de aceites y otros residuos afines para que fueran tratados por Factron.

19 Mediante dos resoluciones de 22 de agosto de 1994, el Ministro planteó objeciones contra la exportación, basándose en el Plan plurianual en relación con el apartado 2 y la letra a) del apartado 4 del artículo 7 del Reglamento.

20 El 13 de septiembre de 1994, Dusseldorp, Factron y Dusseldorp Lichtenvoorde interpusieron una reclamación contra ambas resoluciones.

21 A raíz de una visita efectuada por dos funcionarios del Ministerio neerlandés de Medio Ambiente a las instalaciones de Factron, el Ministro, mediante una nueva resolución de 8 de diciembre de 1994, estimó infundadas las pretensiones de las

empresas interesadas, basándose en que el tratamiento efectuado por Factron no era más eficaz que el practicado por la empresa neerlandesa de transformación y gestión de residuos AVR Chemie.

22 Mediante escrito de 18 de enero de 1995, Dusseldorp, Factron y Dusseldorp Lichtenvoorde interpusieron un recurso ante el Nederlandse Raad van State con el fin de obtener la anulación de la resolución del Ministro de 8 de diciembre de 1994 que, en su opinión, no era compatible con la normativa comunitaria.

Las cuestiones prejudiciales

23 Al dudar sobre la respuesta que se debía dar a la cuestión de si los principios de autosuficiencia y proximidad, tal y como se recogían en el Plan plurianual, podían aplicarse a los traslados de residuos destinados a la valorización, el órgano jurisdiccional nacional planteó al Tribunal de Justicia las cuatro cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) a) Habida cuenta del sistema del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, y de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE), considerados conjuntamente, ¿son aplicables los principios de autosuficiencia y de proximidad solamente a los traslados entre Estados miembros de residuos destinados a la eliminación o también a los de residuos destinados a la valorización?

b) En caso de que el Tribunal de Justicia estime que los principios de autosuficiencia y de proximidad, en virtud del Reglamento (CEE) nº 259/93 y de la Directiva 75/442/CEE, no pueden aplicarse a los traslados entre

Estados miembros de residuos destinados a la valorización, ¿puede el artículo 130 T del Tratado CE justificar un régimen como el que contiene en esta materia el Plan plurianual de junio de 1993, establecido por el Gobierno neerlandés?

2) En el Plan plurianual los principios de autosuficiencia y de proximidad se concretan en un intento por conseguir la mejor forma posible de eliminación (incluida la valorización) y la continuidad en la eliminación. ¿Es éste el desarrollo apropiado de dichos principios?

3) a) En la medida en que sean admisibles en sí mismos los criterios definidos en el Plan plurianual para formular objeciones contra la exportación de residuos destinados a la valorización, ¿cabe hablar de una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 34 del Tratado CE y hay una justificación para ello?

b) ¿Influye a este respecto la cuestión de si los principios de autosuficiencia y de proximidad, de ser aplicables a los residuos destinados a la valorización, se aplican con carácter primario dentro de la Comunidad en su conjunto o exclusivamente a nivel nacional?

4) ¿Son compatibles con los apartados 1 y 2 del artículo 90 del Tratado CE, en relación con el artículo 86, derechos exclusivos como los que las autoridades neerlandesas concedieron, en el plan sectorial 10 de la segunda parte del Plan

plurianual, a AVR Chemie CV para la incineración de residuos peligrosos, habida cuenta de la motivación que se da para ello en el Plan plurianual?»

Sobre la primera cuestión

24 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide esencialmente que se dilucide si la Directiva y el Reglamento deben interpretarse en el sentido de que los principios de autosuficiencia y de proximidad son aplicables a los traslados de residuos destinados a la valorización. En caso de respuesta negativa, pretende que se determine si el artículo 130 T permite a los Estados miembros extender la aplicación de dichos principios a este tipo de residuos.

Sobre la interpretación de la Directiva y del Reglamento

25 Los Gobiernos neerlandés y danés estiman que la inexistencia de una mención expresa, en la Directiva y en el Reglamento, de los principios de autosuficiencia y de proximidad respecto de los residuos destinados a la valorización no impide que dichos principios puedan aplicarse a este tipo de residuos. En su opinión, el artículo 7 de la Directiva no enumera exhaustivamente los datos que deben incluir los planes de gestión de residuos.

26 Dusseldorp, el Gobierno francés y la Comisión consideran, por el contrario, que de la inexistencia de una mención expresa, en la Directiva y en el Reglamento, de los principios de autosuficiencia y proximidad respecto de los residuos destinados a la valorización, así como de la estructura de este último se infiere que dichos principios no pueden tenerse en cuenta en el caso de los residuos destinados a la valorización.

27 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que el artículo 7 de la Directiva dispone que los Estados miembros deben establecer planes de gestión de residuos, en particular para realizar los objetivos a los que se refieren los artículos 3, 4 y 5. De dichas disposiciones, sólo el artículo 5 hace referencia a los principios de autosuficiencia y de proximidad y únicamente para los residuos destinados a la eliminación. De igual modo, el séptimo considerando, que alude a dichos principios, se refiere exclusivamente a esta categoría de residuos.

28 En segundo lugar, el Reglamento sólo menciona expresamente estos principios en el décimo considerando, que los asocia únicamente a los residuos destinados a la eliminación, y en el inciso i) de la letra a) y en la letra b) del apartado 3 del artículo 4, que establecen el tipo de medidas que pueden adoptar los Estados miembros y las autoridades competentes de expedición y de destino para aplicarlos. Dado que este artículo pertenece al Capítulo A del Título II del Reglamento, solamente se refiere al traslado de los residuos destinados a la eliminación.

29 El artículo 7 del Reglamento, que figura en el Capítulo B, relativo a los residuos destinados a la valorización, y que corresponde al citado artículo 4, no prevé la posibilidad de adoptar medidas para la aplicación de los principios de autosuficiencia y de proximidad.

30 Así, de las disposiciones de la Directiva y el Reglamento, así como de la estructura de este último, resulta que ninguno de los dos textos prevé la aplicación de los principios de autosuficiencia y de proximidad a los residuos destinados a la valorización.

31 Esta conclusión se ve confirmada por la Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1990, sobre la política en materia de residuos (DO C 122, p. 2), a la que hace referencia el segundo considerando de la Directiva. En efecto, el Consejo precisa en esta Resolución que el objetivo de autosuficiencia en materia de residuos no se aplica al reciclaje.

32 Además, en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento inicial [COM(90) 415 final — SYN 305, de 26 de octubre de 1990] se indica que el criterio de proximidad podía justificar una intervención de las autoridades en materia de residuos destinados a la eliminación. Este criterio no se mencionaba a propósito de los residuos destinados a la valorización; para éstos, sólo se podía aplicar el criterio de gestión ecológicamente racional.

33 Por último, es preciso destacar que el trato desigual de los residuos destinados a la eliminación y los destinados a la valorización refleja la diferencia entre las funciones que cada uno de estos dos tipos de residuos está llamado a desempeñar en el desarrollo de la política medioambiental de la Comunidad. Por definición, únicamente los residuos destinados a la valorización pueden contribuir a la aplicación del principio de prioridad de la valorización, enunciado en el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento. Fomentar la valorización en toda la Comunidad, en especial mediante la aparición de técnicas más eficaces, es la razón por la que el legislador comunitario previó que los residuos de este tipo debían poder circular libremente entre los Estados miembros para ser tratados, en la medida en que su transporte no supusiese un peligro para el medio ambiente. Por ello, estableció un procedimiento más flexible para el transporte transfronterizo de estos residuos, al que se oponen los principios de autosuficiencia y de proximidad.

34 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede considerar que el Reglamento y la Directiva deben interpretarse en el sentido de que los principios de autosuficiencia y proximidad no son aplicables a los residuos destinados a la valorización.

Sobre la interpretación del artículo 130 T del Tratado

35 Según Dusseldorp y la Comisión, el Reglamento llevó a cabo una armonización completa de las normas relativas a los traslados de residuos entre los Estados miembros, de forma que, en principio, éstos sólo pueden oponerse a los traslados de residuos sobre la base del Reglamento. Añaden que el artículo 130 T del Tratado

sólo autoriza a los Estados miembros a adoptar una normativa en el caso de que sea compatible con los artículos 30 y siguientes del Tratado. Ahora bien, en opinión de Dusseldorp y de la Comisión, el Plan plurianual contiene medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la exportación, prohibidas por el artículo 34 del Tratado, que no están justificadas ni por las exigencias imperativas en materia de protección del medio ambiente ni en relación con el artículo 36 del Tratado CE.

36 Según el Gobierno neerlandés, del tenor y de la estructura del Reglamento, así como del artículo 130 T del Tratado, puede deducirse que las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 130 S constituyen una armonización mínima. En estas condiciones, nada impide que los Estados miembros persigan un nivel de protección más elevado amparándose en el artículo 130 T. Añade que el Plan plurianual no es contrario al Tratado y, en particular, que no contiene una prohibición de exportar. Con carácter subsidiario, el Gobierno neerlandés sostiene que aun cuando el Plan plurianual contuviera una prohibición de exportar en el sentido del artículo 34, dicha prohibición estaría justificada, con arreglo al artículo 36 del Tratado, por la búsqueda del método más eficaz posible de eliminación de residuos y por la continuidad de la eliminación, que tienen por objetivo la protección y la vida de las personas.

37 Debe señalarse que la Directiva y el Reglamento se adoptaron en virtud del artículo 130 S del Tratado, al que hace referencia el artículo 130 T del Tratado.

38 El artículo 130 T del Tratado dispone:

«Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.»

39 Por tanto, ha de examinarse si, con arreglo a esta disposición, medidas como las adoptadas en el Plan plurianual para la aplicación de los principios de autosuficiencia y de proximidad a los residuos destinados a la valorización son compatibles con el artículo 34 del Tratado.

40 Esta disposición prohíbe las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, se refiere a las medidas nacionales que tienen por objeto o efecto restringir específicamente las corrientes de exportación y establecer, de este modo, una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación, con el fin de proporcionar una ventaja particular a la producción nacional o al mercado interior del Estado interesado (véase la sentencia de 14 de julio de 1981, Oebel, 155/80, Rec. p. 1993, apartado 15).

41 El plan sectorial 19 de la segunda parte del Plan plurianual prevé que no se autorizarán las exportaciones a menos que el tratamiento de los filtros de aceite en el extranjero tenga una calidad superior al practicado en los Países Bajos.

42 Es preciso señalar que tal disposición tiene por objeto y efecto restringir la exportación y proporcionar una ventaja particular a la producción nacional.

43 No obstante, el Gobierno neerlandés alega, en primer lugar, que la disposición citada del Plan plurianual podía justificarse por una exigencia imperativa en materia de protección del medio ambiente. A su parecer, las medidas controvertidas son necesarias para permitir a AVR Chemie funcionar de manera rentable, al tener suficiente materia prima destinada a la eliminación, y para garantizar un suministro

suficiente de filtros de aceite con el fin de utilizarlos como combustible. En caso de un suministro insuficiente, AVR Chemie se vería obligada a utilizar un combustible menos respetuoso con el medio ambiente o a procurarse otros combustibles igual de respetuosos con el medio ambiente pero que conllevarían costes adicionales.

44 Aun suponiendo que la medida nacional controvertida pueda estar justificada por motivos relativos a la protección del medio ambiente, basta con señalar que las alegaciones formuladas por el Gobierno neerlandés, relativas a la rentabilidad de la empresa nacional AVR Chemie, y los costes a que ésta debe hacer frente son de carácter económico. Pues bien, el Tribunal de Justicia ha afirmado que objetivos de carácter meramente económico no pueden justificar un obstáculo al principio fundamental de libre circulación de mercancías (sentencia de 28 de abril de 1998, Decker, C-120/95, Rec. p. I-1831, apartado 39).

45 El Gobierno neerlandés estima, en segundo lugar, que la disposición controvertida del Plan plurianual está justificada por la excepción prevista en el artículo 36 del Tratado relativa a la protección de la salud y la vida de las personas.

46 Debe observarse que tal justificación sería pertinente si el tratamiento de los filtros de aceite en otros Estados miembros y su transporte a gran distancia, debido a su exportación, constituyeran un peligro para la salud y la vida de las personas.

47 No obstante, de los autos no se deduce que estas circunstancias concurran en el presente caso. Por una parte, el propio Gobierno neerlandés admitió que el tratamiento de los filtros en Alemania era comparable al practicado por AVR Chemie. Por otra parte, no se ha demostrado que el transporte de filtros de aceite constituya un peligro para el medio ambiente o para la vida y la salud de las personas.

48 De lo anterior se desprende que restricciones a la exportación de residuos destinados a la valorización como las establecidas por la normativa neerlandesa no eran necesarias para proteger la salud y la vida de las personas en el sentido del artículo 36 del Tratado.

49 En consecuencia, debe llegarse a la conclusión de que la aplicación de los principios de autosuficiencia y de proximidad a los residuos destinados a la valorización, como los filtros de aceite, tiene por objeto y efecto restringir las exportaciones de dichos residuos sin estar justificada, en un caso como el del litigio principal, por una exigencia imperativa en materia de protección del medio ambiente o por el interés en proteger la salud y la vida de las personas en el sentido del artículo 36 del Tratado. Por tanto, un Estado miembro no puede invocar el artículo 130 T del Tratado para aplicar los principios de autosuficiencia y de proximidad a dichos recursos.

50 En estas circunstancias, procede responder a la primera cuestión planteada que la Directiva y el Reglamento no pueden interpretarse en el sentido de que los principios de autosuficiencia y de proximidad son aplicables a los traslados de residuos destinados a la valorización. El artículo 130 T del Tratado no permite a los Estados miembros ampliar la aplicación de dichos principios a tales residuos cuando constituyan un obstáculo a las exportaciones que no esté justificado ni por una medida imperativa en materia de protección de medio ambiente ni por una de las excepciones previstas en el artículo 36 del Tratado.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

51 El Juez remitente planteó las cuestiones segunda y tercera únicamente para el caso en que el Tribunal de Justicia estimara que los principios de autosuficiencia y de proximidad fuesen aplicables a los residuos destinados a la valorización, bien en virtud de la Directiva y el Reglamento, bien en virtud del artículo 130 T del Tratado.

52 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a estas cuestiones.

Sobre la cuarta cuestión

53 Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional se pregunta sobre la compatibilidad de los derechos exclusivos, como los otorgados a AVR Chemie en el marco de la política aplicada con arreglo al Plan plurianual, con las normas sobre competencia contenidas en los artículo 90 y 86 del Tratado. Como señala el Abogado General en el punto 97 de sus conclusiones, debe entenderse que los derechos exclusivos a los que hace referencia el órgano jurisdiccional nacional comprenden tanto la exclusividad general concedida para la incineración como toda exclusividad derivada de la disposición controvertida. Esta última se refiere a la prohibición de exportar filtros de aceite a menos que el tratamiento en el extranjero sea más eficaz que el practicado en los Países Bajos.

54 Por tanto, el órgano jurisdiccional nacional solicita esencialmente que se dilucide si el artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 86, se opone a una normativa, como el Plan plurianual, en virtud de la cual un Estado miembro obliga a la empresas a confiar sus residuos destinados a la valorización, como los filtros de aceite, a una empresa nacional a la que concedió el derecho exclusivo de incinerar los residuos peligrosos, a menos que el tratamiento de sus desechos en otro Estado miembro sea más eficaz que el efectuado por dicha empresa.

55 El Gobierno neerlandés estima que AVR Chemie no dispone de derechos exclusivos, de forma que el artículo 90 no puede aplicarse al litigio principal.

56 Dusseldorp considera, por su parte, que los derechos exclusivos concedidos por las autoridades neerlandesas a AVR Chemie son incompatibles con el apartado 1 del artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 86. Añade que estos derechos no pueden justificarse con arreglo al apartado 2 del artículo 90 del Tratado, dado que el mantenimiento de la estructura de eliminación neerlandesa puede garantizarse con medidas que afecten en menor grado a la competencia y a la libre circulación de mercancías.

57 La Comisión recuerda que el hecho de que un Estado miembro únicamente conceda una autorización para el tratamiento de determinados residuos a una sola empresa establecida en su territorio no es, de por sí, incompatible con el apartado 1 del artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 86.

58 De los autos se desprende que AVR Chemie fue designada único operador final para la incineración de residuos peligrosos. Por tanto, puede considerarse que dicha empresa dispone un derecho exclusivo en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado.

59 Esta disposición prevé que los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán ninguna medida contraria a las normas del Tratado, especialmente en materia de competencia.

60 A este respecto, es preciso señalar que debe considerarse que la concesión de derechos exclusivos para la incineración de residuos peligrosos en la totalidad del territorio de un Estado miembro otorga a la empresa beneficiaria una posición dominante en una parte sustancial del mercado común (en este sentido, véase la sentencia de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, Rec. p. I-2925, apartado 31).

61 Si bien el mero hecho de crear una posición dominante no es incompatible, como tal, con el artículo 86 del Tratado, un Estado miembro infringe las prohibiciones impuestas en el artículo 90, en relación con el artículo 86, si adopta una medida legal, reglamentaria o administrativa que lleve a la empresa a la que ha concedido derechos exclusivos a explotar su posición dominante de modo abusivo (en este sentido, véase la sentencia de 13 de diciembre de 1991, GB-Inno-BM, C-18/88, Rec. p. I-5941, apartado 20).

62 A este respecto, de las actuaciones se deduce que, sobre la base del Plan plurianual, el Gobierno neerlandés estableció una prohibición de exportación para la demandante en el procedimiento principal y, de este modo, le impuso en la práctica la obligación de confiar sus filtros de aceite, que constituían residuos destinados a la valorización, a la empresa nacional, beneficiaria del derecho exclusivo de incinerar los residuos peligrosos, aun cuando la calidad del tratamiento ofrecido en otro Estado miembro era comparable a la de la empresa nacional.

63 Tal obligación tiene por efecto favorecer a la empresa nacional, al permitirle tratar residuos que estaban destinados a ser tratados por otra empresa. Por tanto, lleva consigo la consecuencia de limitar los mercados de modo contrario al apartado 1 del artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 86.

64 No obstante, resulta necesario examinar si dicha obligación puede encontrar justificación en una misión de interés económico general, en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

65 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que dicha disposición puede invocarse para justificar una medida contraria al artículo 86 del Tratado adoptada en favor de una empresa a la que el Estado ha concedido derechos exclusivos, si dicha medida es necesaria para permitir a la empresa el cumplimiento de la misión

específica a ella confiada y si no afecta al desarrollo de los intercambios de una forma contraria al interés de la Comunidad (en este sentido, véanse las sentencias de 19 de mayo de 1993, Corbeau, C-320/91, Rec. p. I-2533, apartado 14, y de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, Rec. p. I-5815, apartado 49).

66 A este respecto, el Gobierno neerlandés alega que la normativa controvertida persigue la reducción de los costes de la empresa encargada de la incineración de los residuos peligrosos para permitirle ser viable desde el punto de vista económico.

67 Ahora bien, aun cuando la actividad confiada a esta empresa pueda constituir una actividad de interés económico general, corresponde al Gobierno neerlandés, como señala el Abogado General en el punto 108 de sus conclusiones, demostrar de modo satisfactorio para el órgano jurisdiccional nacional que dicho objetivo no puede alcanzarse por otros medios. Así, el apartado 2 del artículo 90 del Tratado sólo puede aplicarse si se demuestra que, de no existir la medida controvertida, la empresa de que se trata no podría cumplir la tarea que se le ha encomendado.

68 En estas circunstancias, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 86, se opone a una normativa, como el Plan plurianual, en virtud de la cual un Estado miembro obliga a las empresas a confiar sus residuos destinados a la valorización, como los filtros de aceite, a una empresa nacional a la que ha concedido el derecho exclusivo de incinerar los residuos peligrosos, a menos que el tratamiento de sus residuos en otro Estado miembro no sea más eficaz que el practicado por dicha empresa, cuando dicha normativa, sin justificación objetiva y sin que ello sea necesario para el cumplimiento de una misión de interés general, implica favorecer a la empresa nacional y reforzar su posición dominante.

Costas

69 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, danés y francés y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Nederlandse Raad van State mediante resolución de 23 de abril de 1996, declara:

1) La Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, y el Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, no pueden interpretarse en el sentido de que los principios de autosuficiencia y de proximidad son aplicables a los traslados de residuos destinados a la valorización. El artículo 130 T del Tratado CE no permite a los Estados miembros ampliar la aplicación de dichos principios a tales residuos cuando constituyan un obstáculo a las exportaciones que no esté justificado ni por una medida imperativa en materia de protección de medio ambiente ni por una de las excepciones previstas en el artículo 36 de dicho Tratado.

2) El artículo 90 del Tratado CE, en relación con el artículo 86, se opone a una normativa, como el Plan plurianual, en virtud de la cual un Estado miembro obliga a las empresas a confiar sus residuos destinados a la valorización, como los filtros de aceite, a una empresa nacional a la que ha concedido el derecho exclusivo de incinerar los residuos peligrosos, a menos que el tratamiento de sus residuos en otro Estado miembro no sea más eficaz que el practicado por dicha empresa, cuando dicha normativa, sin justificación objetiva y sin que ello sea necesario para el cumplimiento de una misión de interés general, implica favorecer a la empresa nacional y reforzar su posición dominante.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de junio de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

H. Ragnemalm