SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Cuarta ampliada)
de 16 de septiembre de 1998 *

En el asunto T-188/95,

Waterleiding Maatschappij «Noord-West Brabant» NV, sociedad neerlandesa, con domicilio social en Oudenbosch (Países Bajos), representada por los Sres. P. H. L. M. Kuypers, Abogado de Breda, y H. M. Gilliams, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo, el despacho de M[e] Jean-Marie Bauler, 47, Grand-Rue,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. H. van Vliet, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. M. Fierstra y J. S. van den Oosterkamp, assistent juridisch adviseurs del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión SG(95) D/8442 de la Comisión, de 3 de julio de 1995, relativa a la ayuda nº NN 13/95 — Países Bajos — Wet belastingen op milieugrondslag,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Cuarta ampliada),

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke y M. Jaeger, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de marzo de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que dieron origen al recurso

1 En 1992 el Gobierno neerlandés presentó a los Staten-Generaal (Parlamento neerlandés) una proposición de Ley, denominada Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag, que pasó a ser la Wet belastingen op milieugrondslag (Ley por la que se establecen unos impuestos sobre el consumo para la protección del medio

ambiente; en lo sucesivo, «WBM»). Proponía gravar dos productos —las aguas subterráneas y los residuos— con nuevos impuestos sobre el consumo e integrar en esta ley el impuesto ya existente sobre los carburantes. La proposición preveía un gravamen de 0,25 HFL por m^3 de agua subterránea captada por las sociedades de distribución de agua [letra a) del artículo 9]. A las demás empresas que captaran por sí mismas aguas subterráneas (en lo sucesivo, «empresas que se abastecen a sí mismas») se les aplicaba un tipo preferente de 0,125 HFL por m^3 [letra b) del artículo 9]. No obstante, la ley preveía una exención total del impuesto sobre las aguas subterráneas para las empresas que se abastecen a sí mismas con una capacidad de extracción inferior o igual a 10 m^3 por hora [letra a) del artículo 8]. La captación de aguas por una empresa para irrigación o riego también quedaba exenta siempre que no superara los 100.000 m^3 [letra e) del artículo 8]. Por su parte, el impuesto sobre los residuos quedaba fijado en 28,5 HFL por 1.000 kilos (artículo 18). La proposición de ley contenía una exención del impuesto sobre los residuos para el reciclado de lodos de dragado no depurables y tierras contaminadas no depurables (artículo 17).

2 Mediante escrito de 7 de agosto de 1992 se notificó a la Comisión esta proposición de ley, con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE.

3 Mediante escrito de 3 de diciembre de 1992, la Comisión comunicó al Gobierno neerlandés que había adoptado, el 25 de noviembre de 1992, la Decisión SG(92) D/17278 de no formular objeciones respecto a las medidas de ayuda incluidas en la WBM y que se referían a los impuestos sobre captación de aguas subterráneas y sobre residuos concedidas a un establecimiento de tratamiento de residuos.

4 En ese escrito indicaba que el impuesto sobre el consumo relativo a la extracción de agua subterránea permitía determinadas bonificaciones, a saber:

— algunas exenciones para las pequeñas extracciones sobre una base permanente y temporal, que funcionaran como umbrales para simplificar la práctica de la percepción del impuesto;

— un tipo diferenciado, dependiendo de que la extracción se llevase a cabo por sociedades de distribución de agua o por empresas que se abastecieran a sí mismas.

5 Esta Decisión fue mencionada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 24 de marzo de 1993 (C 83, p. 3).

6 Mediante escrito de 6 de diciembre de 1993, el Gobierno neerlandés notificó a la Comisión, con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado, una propuesta de modificación de la WBM. Las modificaciones proyectadas se referían, en particular, al tipo del impuesto sobre aguas subterráneas, que quedaba fijado en 0,34 HFL para las sociedades de distribución de agua y en 0,17 HFL para las empresas que se abastecieran a sí mismas [nuevas letras a) y b) del artículo 9].

7 Mediante escrito de 13 de abril de 1994, la Comisión informó al Gobierno neerlandés de su Decisión de 29 de marzo de 1994 de no formular objeciones a estas modificaciones.

8 Dicha Decisión fue mencionada en el Diario Oficial de 4 de junio de 1994 (C 153, p. 20).

9 A continuación, mediante escrito de 27 de octubre de 1994, el Gobierno neerlandés notificó a la Comisión, en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, una propuesta de modificación de la WBM consistente en la introducción de una precisión de carácter permanente y de dos precisiones de carácter temporal, que había presentado a los Staten-Generaal el 13 de octubre de 1994.

10 Respecto al impuesto sobre las aguas subterráneas, proponía dos medidas fiscales favorables (en lo sucesivo, «exención para el agua de enjuagado»), en concreto, una exención para la captación de aguas subterráneas para el enjuagado de envases reutilizables [nueva letra h) del artículo 8 de la WBM] y la posibilidad de que se devolvieran los impuestos a las empresas que adquiriesen el agua para enjuagar los envases reutilizables, de una sociedad de distribución de agua (nuevo artículo 10 A).

11 Respecto al impuesto sobre los residuos, preveía un aumento de 28,50 HFL a 29,20 HFL por 1.000 kilos (nuevo artículo 18 de la WBM), la posibilidad de devolución de los impuestos a quienes entregaran residuos de destintado para su transformación (nuevo apartado 1 del artículo 18 A; en lo sucesivo, «exención para residuos de destintado») y a quienes entregaran residuos de reciclado de materias plásticas a una empresa de transformación de residuos (nuevo apartado 2 del artículo 18 A; en lo sucesivo, «exención para los residuos de reciclado de materias plásticas»).

12 Mediante escrito de 25 de noviembre de 1994, la Comisión solicitó informaciones complementarias, que el Gobierno neerlandés proporcionó mediante escrito de 20 de diciembre de 1994. En este escrito el Gobierno neerlandés informó a la Comisión de que la Segunda Cámara de los Staten-Generaal había adoptado en el ínterin la proposición de ley con algunas modificaciones, una de las cuales consistía en asimilar temporalmente los lodos de dragado depurables a los lodos de dragado no depurables.

13 Las autoridades neerlandesas aprobaron el 23 de diciembre de 1994 la versión definitiva de la WBM con estas modificaciones. La ley entró en vigor el 1 de enero de 1995.

14 Entre tanto, la demandante, una sociedad neerlandesa de distribución de agua, y la Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (en lo sucesivo, «VEWIN») habían presentado ante la Comisión, el 16 de diciembre de 1994, una denuncia de la incompatibilidad de la WBM con el Derecho comunitario, solicitando en particular a la Comisión que iniciara el examen formal de las medidas de ayuda controvertidas con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado y oyera a los denunciantes antes de adoptar una Decisión.

15 Mediante escrito de 25 de enero de 1995, titulado «Medida de ayuda n° NN 13/95 (N639/94) — Proposición de ley de modificación de la WBM», la Comisión informó al Gobierno neerlandés de que, debido a la adopción y a la entrada en vigor de la

proposición de ley de modificación de la WBM mediante la introducción de una precisión permanente y de dos precisiones temporales, antes de su aprobación por la Comisión, las medidas de ayuda de la ley se consideraban ayudas no notificadas. Al mismo tiempo, solicitó que le comunicara el texto íntegro de la WBM.

16 El 15 de febrero de 1995 el Gobierno neerlandés envió dicho texto. Señaló que era idéntico al enviado con el escrito de 20 de diciembre de 1994. Añadió que la ejecución de las devoluciones de los impuestos percibidos no sería efectiva hasta el 1 de abril de 1995, lo que daría a la Comisión tiempo suficiente para adoptar su Decisión.

17 El 17 de marzo de 1995 la demandante y la VEWIN presentaron una denuncia complementaria, en la que exigían de nuevo a la Comisión que iniciara el examen formal de las medidas de ayuda controvertidas y la requerían para que ordenara la suspensión de la aplicación de la WBM.

18 Mediante Decisión SG(95) D/8442, de 3 de julio de 1995, relativa a la ayuda nº NN 13/95 — Países Bajos — Wet belastingen op milieugrondslag (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión comunicó al Gobierno neerlandés el siguiente análisis de la situación:

«Las medidas de ayuda contenidas en la WBM, que entran dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE y del apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE, pueden ser consideradas compatibles con el mercado común con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE y de la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE, puesto que son conformes con lo dispuesto en el apartado 3.4 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente» (Decisión impugnada, p. 9, párrafo séptimo).

19 Mediante escrito de 2 de agosto de 1995 la Comisión comunicó a los denunciantes que aprobaba las medidas de ayuda denunciadas por éstos en las dos denuncias mencionadas. Añadió a su escrito una copia de la Decisión impugnada.

Procedimiento y pretensiones de las partes

20 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de octubre de 1995, la demandante interpuso un recurso de anulación de la Decisión impugnada.

21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 11 de diciembre de 1995, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al apartado 1 del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento.

22 Mediante auto de 27 de marzo de 1996, se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

23 Mediante auto de 17 de octubre de 1996, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) resolvió unir al fondo la excepción de inadmisibilidad propuesta.

24 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— En el supuesto de que no se pudiera anular la Decisión impugnada basándose en los cuatro primeros motivos formulados por la demandante, ordene a la Comisión que presente todos los documentos internos relacionados con la adopción de esta Decisión al objeto de determinar si ha sido adoptada en aplicación del principio de colegialidad y del Reglamento de Procedimiento de la Comisión.

— Condene en costas a la Comisión.

25 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Acuerde la inadmisión del recurso.

— Subsidiariamente, lo desestime.

— Condene en costas a la demandante.

26 La parte coadyuvante solicita que se estimen las pretensiones de la Comisión.

27 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, formuló a las partes determinadas preguntas escritas antes de la vista, a las que éstas respondieron dentro del plazo señalado.

28 En la vista, que tuvo lugar el 25 de marzo de 1998, se oyeron las alegaciones de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Fundamentos de Derecho

29 La demandante invoca seis motivos en apoyo de su recurso, basados, en primer lugar, en la irregularidad del procedimiento resultante de la no apertura del procedimiento formal previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado; en segundo lugar, en la infracción del artículo 190 del Tratado; en tercer lugar, en la violación de varios principios generales del Derecho comunitario; en cuarto lugar, en causa de nulidad; en quinto lugar, en la infracción del artículo 163 del Tratado, y, en sexto lugar, en la no apertura del procedimiento formal previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado por lo que se refiere a los elementos de ayuda de la WBM anteriormente aprobados por la Comisión.

30 Dado que la demandante retiró el quinto motivo en la vista, la segunda de las pretensiones del recurso, referida a una medida de organización del procedimiento en apoyo de este motivo, ha quedado sin objeto.

Sobre la admisibilidad

31 La Comisión y la parte coadyuvante consideran que no procede admitir el recurso por dos motivos: por una parte, la demandante no resulta individualmente afectada por la Decisión impugnada en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado; por otra parte, la Decisión impugnada es una decisión confirmatoria en la medida en que declara compatibles con el mercado común elementos de ayuda de la WBM que ya habían sido aprobados por Decisiones que, en el ínterin, habían pasado a ser firmes.

32 Procede examinar sucesivamente estos dos motivos de inadmisibilidad antes de examinar determinadas circunstancias particulares invocadas por la demandante para justificar la admisibilidad del presente recurso.

A. *Sobre la cuestión de si la demandante resulta directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada*

Alegaciones de las partes

33 La Comisión afirma que la Decisión impugnada no afecta individualmente a la demandante.

34 A este respecto, añade, de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia se deduce que únicamente las empresas que compitan directamente con los beneficiarios de una medida de ayuda de Estado pueden, en su caso, resultar individualmente afectadas por una Decisión de aprobación de esta ayuda.

35 En el presente asunto, las empresas beneficiarias de las ayudas de que se trata operan en la industria alimentaria, la industria del papel y del cartón y la industria del reciclado de las materias plásticas. Por lo tanto, no se encuentran en una relación de competencia directa en relación con la demandante, que es una sociedad de distribución de agua. Esta tampoco se encuentra en una relación de competencia con las empresas que se abastecen a sí mismas al haber obtenido la autorización de captar ellas mismas aguas subterráneas para emplearlas en la producción de otros bienes.

36 En la vista, remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión (T-149/95, Rec. p. II-2031), apartados 33 a 43, y al auto del Tribunal de Primera Instancia de 18 de febrero de 1998, Comité d'enterprise de la Société française de production/Commission (T-189/97, Rec. p. II-335), apartado 42, la Comisión alega además que, aunque la demandante tuviera la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, esta circunstancia no bastaría para demostrar que resulta individualmente afectada por la Decisión impugnada en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Commission (25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223).

37 Afirma, además, que la demandante no puede resultar individualmente afectada debido al carácter normativo de la Decisión impugnada, que sólo aprueba la aplicación de disposiciones tributarias de alcance general. Tal Decisión se aplica a situaciones determinadas objetivamente e implica efectos jurídicos en relación con una categoría de personas consideradas de manera general y abstracta (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Kahn Scheepvaart/Commisión, T-398/94, Rec. p. II-477). Por consiguiente, sólo afecta a la demandante debido a su condición objetiva de sociedad de distribución de agua.

38 La Comisión niega la afirmación de la demandante de que las ayudas controvertidas se financian con cargo a los tributos que se le imponen. En efecto, el producto de los impuestos previstos por la WBM se ingresa en los presupuestos generales del Estado neerlandés. En cualquier caso, la financiación de las ayudas carece de pertinencia respecto a la cuestión de la admisibilidad del recurso. Este no es admisible por el mero hecho de que la demandante se considere afectada por ser sujeto pasivo de determinados impuestos previstos en la WBM, puesto que esta circunstancia no guarda ninguna relación con los eventuales elementos de ayuda contenidos en esa Ley.

39 La parte coadyuvante considera que los criterios aplicados por la jurisprudencia para identificar a los particulares individualmente afectados por una Decisión de la Comisión que apruebe una medida de ayuda de Estado tras haber seguido el procedimiento formal previsto por el apartado 2 del artículo 93 del Tratado también deberían aplicarse al caso en que la Comisión adopta una Decisión en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado tras efectuar un examen previo. Este paralelismo limita el número de recursos posibles contra Decisiones adoptadas en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado con objeto de respetar tanto la finalidad de tales recursos, esto es, la salvaguardia de los derechos de los interesados en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, como el alcance del párrafo cuarto del artículo 173 del mismo Tratado.

40 Al igual que la Comisión, la parte coadyuvante señala que la demandante debe encontrarse en una relación de competencia respecto a las empresas que se benefician de la medida de ayuda controvertida para resultar individualmente afectada por la Decisión de aprobación. Ahora bien, en el presente asunto, los motivos formu-

lados por la demandante se basan únicamente en el hecho de que es sujeto pasivo del impuesto establecido en la WBM. Por tanto, no obedecen en modo alguno al hecho de haber hallado competencia en sus actividades. Por consiguiente, la demandante no ha indicado por qué motivo la Decisión impugnada puede perjudicar sus intereses legítimos e influir de forma considerable en su situación en el mercado de que se trata, como exige la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión (169/84, Rec. p. 391), apartado 28. Además, el mero hecho de que la demandante desempeñe una actividad de distribución de agua no implica necesariamente que compita con las empresas beneficiarias de las ayudas contenidas en la WBM.

41 El Gobierno neerlandés señala que el interés de la demandante no reside en la desaparición de las bonificaciones establecidas por la WBM, sino más bien en la supresión de los impuestos sobre los residuos y las aguas subterráneas previstos por ésta. A este respecto, la propia demandante indica que resulta afectada de forma importante por el impuesto sobre los residuos porque las empresas de distribución de agua producen grandes cantidades de lodos depurables sujetos a este impuesto. Remitiéndose a las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 1992, NBV y NVB/Comisión (T-138/89, Rec. p. II-2181), apartado 33, y de 27 de abril de 1995, Casillo Grani/Comisión (T-443/93, Rec. p. II-1375), apartado 7, y a la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 1995, Rendo y otros/Comisión (C-19/93 P, Rec. p. I-3319), apartados 12 a 16, el Gobierno neerlandés considera que la demandante carece de interés para ejercitar la acción. Por una parte, no compite con los beneficiarios de las ayudas, de forma que la eventual anulación de la Decisión impugnada no afectaría a su situación competitiva. Por otra parte, esta anulación no afectaría a la situación de la demandante en cuanto sujeto pasivo de la WBM, puesto que seguiría devengando los impuestos establecidos por esta Ley.

42 Por el contrario, la demandante afirma que resulta individualmente afectada por la Decisión impugnada. Los requisitos de admisibilidad de un recurso interpuesto contra una Decisión de la Comisión adoptada en el marco del procedimiento previo del apartado 3 del artículo 93 del Tratado son menos rigurosos que los de un recurso interpuesto contra una Decisión de la Comisión adoptada en el marco del procedimiento formal del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Su finalidad es garantizar el respeto de los derechos procedimentales que esta última disposición concede a los interesados. Todos los interesados, sin distinción, están legitimados para recurrir contra una Decisión adoptada en el marco del procedimiento previo. Los interesados en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado no son

solamente la empresa o empresas que se beneficien de una ayuda, sino también «las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras y las organizaciones profesionales» (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, Rec. p. 3809, apartado 16, y de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, apartado 24). La utilización de la locución adverbial «en particular» muestra que el Tribunal de Justicia sólo ha citado a los competidores de las empresas beneficiarias de la ayuda a título de ejemplo. Por consiguiente, basta con establecer un nexo causal entre la concesión de la ayuda, por una parte, y, por otra, el perjuicio infligido a los intereses de la persona o de la empresa que interpone un recurso de anulación, sin que sea preciso que ésta se encuentre en relación de competencia con el beneficiario de la ayuda.

43 En cualquier caso, la demandante se encuentra en una relación de competencia con las empresas que se abastecen a sí mismas en la medida en que, a consecuencia de la WBM, las empresas pasan de abastecerse en las sociedades de distribución de agua, como la demandante, a extraerla ellas mismas (véase el apartado 45 *infra*).

44 La demandante resulta afectada de forma importante por el impuesto sobre los residuos porque las empresas de distribución de agua producen grandes cantidades de lodos depurables que están sujetos a dicho impuesto.

45 La demandante añade que ha sufrido una pérdida de ingresos a consecuencia de la deserción de las empresas que, a raíz de las medidas de ayuda contenidas en la WBM, dejaron de consumir el agua suministrada por la demandante y comenzaron a extraerla ellas mismas. En efecto, la WBM prevé exenciones para las empresas que se autoabastecen y estas exenciones hacen que el agua extraída resulte considerablemente más barata que el agua comprada a la demandante. Por consiguiente, existe un nexo causal directo entre la exención para las empresas que se autoabastecen y el perjuicio sufrido por la demandante.

46 La exención para el agua de enjuagado, por su parte, produce los mismos resultados. En efecto, los consumidores de esta agua son, en gran parte, empresas que se abas-

tecen a sí mismas. La deserción de los consumidores de agua implica inevitablemente otros aumentos del precio del agua, lo cual, a su vez, da lugar a que un mayor número de empresas extraigan el agua por sí mismas, puesto que la mayor parte de los costes de una sociedad de distribución de agua son costes fijos. Es evidente que el precio del agua aumenta si los costes deben repartirse entre un número cada vez menor de consumidores.

47 Además, la demandante resulta afectada por las ayudas concedidas, en la medida en que, en la WBM, se financian con cargo a un aumento del impuesto sobre los residuos, que pasa de 28,5 HFL a 29,20 HFL. De esta forma la demandante sufre una carga tributaria adicional para financiar la concesión de ayudas a otras empresas. Por consiguiente, resulta afectada por estas ayudas.

48 En opinión de la demandante, la WBM se adoptó para modificar el volumen de la distribución y de la utilización de agua. Por consiguiente, ella, que es una sociedad de distribución de agua, resulta afectada por las medidas de ayuda que implica la WBM.

49 Las sociedades de distribución de agua ocupan una situación singular al amparo de la WBM. Son las únicas empresas sujetas al tipo máximo del impuesto sobre las aguas subterráneas. En el momento de adopción de la WBM, el número de sociedades de distribución de agua sujetas al tipo máximo del impuesto era conocido y se podía determinar, de manera que forman un grupo cerrado cuyos miembros quedan individualizados por el gravamen establecido por la WBM.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

50 El párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado permite a las personas físicas o jurídicas impugnar las Decisiones de las que sean destinatarias o aquellas que, aunque

revistan la forma de un Reglamento o de una Decisión dirigida a otra persona, las afecten directa e individualmente.

51 En el presente asunto, procede en primer lugar examinar el concepto de parte interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado como requisito de admisibilidad del recurso. A continuación, procede comprobar si la demandante tiene efectivamente la condición de parte interesada en el sentido de esta disposición.

— Sobre la condición de parte interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, como requisito de admisibilidad del recurso

52 En el marco del artículo 93 del Tratado deben distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el apartado 3, que sólo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, la fase de examen del apartado 2 del artículo 93. El Tratado tan sólo prevé la obligación de la Comisión de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones en el marco de esta fase de examen, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de los datos del asunto (sentencias del Tribunal de Justicia Cook/Comisión, antes citada, apartado 22; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 16, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 38).

53 Cuando, sin iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión declara, sobre la base del apartado 3 del mismo artículo, que una ayuda es compatible con el mercado común, los beneficiarios de dichas garantías de procedimiento únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar ante el Tribunal de Justicia dicha Decisión de la Comisión (sentencias Cook/Comisión, antes citada, apartado 23; Matra/Comisión, antes citada, apartado 17, y Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 40). Por estos motivos, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia declaran la admisibilidad de un recurso que tiene por objeto la anulación de una Decisión adoptada

con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado, interpuesto por un interesado en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, cuando, mediante la interposición del recurso, el interesado pretende hacer respetar los derechos procedimentales que le concede el apartado 2 del artículo 93 del Tratado (sentencias Cook/Comisión, antes citada, apartados 23 a 26, y Matra/Comisión, antes citada, apartados 17 a 20; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, T-266/94, Rec. p. II-1399, apartado 45).

54 No obstante, cuando una parte demandante no pretende la anulación de una Decisión adoptada en el marco del procedimiento previo previsto por el apartado 3 del artículo 93 del Tratado por haber incumplido la Comisión la obligación de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado o por haber sido conculcadas las garantías procesales previstas por esta última disposición, el simple hecho de que pueda ser considerada como parte interesada a efectos del apartado 2 del artículo 93 no basta para admitir que la parte demandante está individualmente afectada en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado (sentencia Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, antes citada, apartado 45). En tal supuesto, sólo podrá admitirse el recurso si la Decisión impugnada afecta a la demandante en razón de otras circunstancias que puedan individualizarla de manera análoga a la del destinatario, en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión, antes citada (sentencia Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, antes citada, apartado 45).

55 En el presente asunto, la Decisión impugnada se adoptó sobre la base del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, sin que la Comisión hubiera iniciado el procedimiento formal previsto por el apartado 2 del artículo 93.

56 En su escrito de interposición del recurso, la demandante solicita la anulación de la Decisión impugnada alegando que la Comisión se negó indebidamente a iniciar el procedimiento formal previsto por el apartado 2 del artículo 93 del Tratado por lo que se refiere a las ayudas aprobadas por esta Decisión. En efecto, considera que se imponía la apertura de tal procedimiento, puesto que una primera apreciación de las ayudas de que se trata planteaba serias dificultades sobre su compatibilidad con el mercado común.

57 Habida cuenta de cuanto precede, la demandante habrá de ser considerada directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada si se demuestra que tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

58 En estas circunstancias, procede desestimar la alegación de la Comisión conforme a la cual la mera condición de interesada no basta para individualizar a la demandante en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Por lo demás, procede señalar que la jurisprudencia invocada por la Comisión en apoyo de su alegación (véase el apartado 36 *supra)* ha sido desarrollada en el marco de recursos de anulación dirigidos contra Decisiones que declaraban ayudas compatibles con el mercado común tras la apertura del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

— Sobre la cuestión de si la demandante tiene la condición de parte interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado

59 La Comisión y el Gobierno neerlandés consideran que la demandante no tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado porque no es una competidora directa de los beneficiarios de las medidas de ayuda aprobadas por la Decisión impugnada. Remitiéndose a la sentencia Kahn Scheepvaart/Comisión, antes citada, consideran además que procede declarar la inadmisibilidad del recurso, habida cuenta del alcance general de la Decisión impugnada.

60 Es jurisprudencia reiterada que los interesados a que se refiere el apartado 2 del artículo 93 del Tratado no son únicamente la empresa o las empresas favorecidas por una ayuda, sino también las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras y las organizaciones profesionales (sentencia del Tribunal de Justicia Intermills/Comisión, antes citada, apartado 16; véanse también las sentencias del Tribunal de Justicia, Cook/Comisión, antes citada, apartado 24; Matra/

Comisión, antes citada, apartado 18, y Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 41, que confirman la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de septiembre de 1995, Sytraval y Brink's France/Comisión, T-95/94, Rec. p. II-2651).

61 Aunque la utilización por el juez comunitario de la locución adverbial «en particular» pueda indicar que una empresa que no sea competidora directa del beneficiario de una ayuda pueda tener la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, debe señalarse no obstante que, en el asunto que dio lugar a la sentencia Intermills/Comisión, antes citada, la demandante era la beneficiaria de una ayuda individual declarada incompatible con el mercado común, mientras que, en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Cook/Comisión, Matra/Comisión, y Sytraval y Brink's France/Comisión, también citadas anteriormente, las demandantes eran o representaban a empresas competidoras del beneficiario de la medida estatal individual denunciada. El recurso en el asunto que dio lugar a la sentencia Intermills/Comisión, antes citada, fue declarado admisible debido a que, en su condición de beneficiaria de la ayuda, la demandante resultaba directa e individualmente afectada por la Decisión de la Comisión (sentencia Intermills/Comisión, apartado 5). En los asuntos que dieron lugar a las sentencias Cook/Comisión, Matra/Comisión, y Sytraval y Brink's France/Comisión, citadas anteriormente, las demandantes, como competidoras directas de los beneficiarios de la medida estatal denunciada, tenían claramente la condición de interesadas en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Además, los recursos estaban destinados a hacer respetar las garantías procedimentales establecidas por esta última disposición. Por tanto, las demandantes estaban legitimadas para solicitar la anulación de la Decisión de la Comisión por la que se declaraban las ayudas compatibles con el mercado común (sentencias Cook/Comisión, antes citada, apartados 23 a 26, y Matra/Comisión, antes citada, apartados 17 a 20) o la anulación de la que declaraba que las medidas denunciadas no constituían ayudas en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 48).

62 No obstante, cuando, sin iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión considera, con arreglo al apartado 3 del mismo artículo, que un régimen general de ayudas es compatible con el mercado común, no podrá admitirse el recurso de anulación interpuesto contra tal decisión si la situación competitiva de la demandante en el mercado no resulta afectada por la concesión de la ayuda. En efecto, en tales circunstancias la demandante no tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

63 Así, en su auto de 30 de septiembre de 1992, Landbouwschap/Comisión (C-295/92, Rec. p. I-5003), el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente (apartado 12):

«[...] de los autos se deduce que las ayudas objeto de este litigio sólo benefician a un grupo de grandes empresas industriales que no compiten con la parte demandante ni con los horticultores a quienes representa. Por consiguiente, el mantenimiento o la anulación de la Decisión impugnada, mediante la cual la Comisión autorizó la concesión de estas ayudas a las empresas industriales de que se trata, no afecta, en ningún modo, a sus intereses.»

64 Asimismo, en la sentencia Kahn Scheepvaart/Comisión, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia declaró (apartados 49 y 50) que la demandante no tenía la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado y que, al no hallarse en relación de competencia con los beneficiarios del régimen general de ayudas controvertido, no estaba afectada «de una manera indirecta y potencial» por éste. Por consiguiente, también declaró la inadmisibilidad del recurso.

65 Por lo tanto, procede examinar las distintas alegaciones invocadas por la demandante para demostrar que, a pesar del carácter general de las ayudas contenidas en la WBM, tiene no obstante la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

66 La demandante afirma, en primer lugar, que las sociedades de distribución de agua son las únicas empresas a quienes se aplica el tipo máximo del impuesto sobre las aguas subterráneas. Por otra parte, insiste en que produce grandes cantidades de lodos depurables sujetos al impuesto sobre los residuos y que éste ha sido aumentado para financiar las ayudas que fueron notificadas a la Comisión el 27 de octubre de 1994.

67 Estas alegaciones deben ser desestimadas. En efecto, para demostrar su condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la demandante debe probar que las ayudas establecidas por la WBM afectan a su situación competitiva en el mercado. Ahora bien, el hecho de que la demandante soporte el tipo máximo del impuesto sobre las aguas subterráneas no demuestra por sí solo que su situación competitiva en el mercado resulte afectada por las ayudas contenidas en la WBM y, en particular, por la bonificación del impuesto sobre las aguas subterráneas de que disfrutan determinadas empresas. Asimismo, el hecho de que se aumentara el impuesto sobre los residuos con el fin de financiar el coste de determinadas ayudas establecidas por la WBM no permite deducir, por el mero hecho de que la demandante deba soportar este impuesto en razón de su condición objetiva de productora de residuos, pero por igual concepto que cualquier otro operador económico que se encuentre en una situación idéntica, que estas ayudas afectan a su situación competitiva en el mercado.

68 Compartir el criterio de la demandante equivaldría a admitir que cualquier sujeto pasivo es un interesado en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado en relación con una ayuda financiada con cargo a los recursos fiscales generales de un Estado miembro. Tal interpretación sería manifiestamente incompatible con la interpretación jurisprudencial de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado (sentencias Intermills/Comisión, antes citada, apartado 16; Cook/Comisión, antes citada, apartado 24; Matra/Comisión, antes citada, apartado 18, y Kahn Scheepvaart/Comisión, antes citada, apartados 47 a 50). Además, tendría la consecuencia de privar de contenido jurídico el concepto de «persona individualmente afectada» en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, en los recursos de anulación dirigidos contra decisiones adoptadas sobre la base del apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

69 En segundo lugar, la demandante afirmó en la vista que las sociedades de distribución de agua son las únicas empresas de las que cabría esperar razonablemente que interpusieran un recurso de anulación de la Decisión impugnada. Sin embargo, esta circunstancia no basta por sí sola para demostrar que las ayudas aprobadas en la Decisión impugnada afectan a la demandante en su situación competitiva en el mercado. Por tanto debe desestimarse la alegación, sin que sea preciso pronunciarse sobre su eventual interposición fuera de plazo. Por otra parte, como señaló acertadamente la Comisión en la vista, la alegación carece de base. En efecto, nada impedía a los competidores directos de los beneficiarios de la ayuda, establecidos

en otros Estados miembros y afectados en su situación competitiva por la exención respecto al agua de enjuagado de la que se benefician los productores neerlandeses, interponer un recurso de anulación de la Decisión impugnada.

70 Antes de examinar, en tercer lugar, las demás alegaciones de la demandante, procede recordar los distintos elementos de ayuda que implica la WBM, en la medida en que estas alegaciones se refieren precisamente a las ayudas específicas contenidas en dicha Ley.

71 Esta contiene, por una parte, una serie de exenciones del impuesto sobre los residuos: una exención para el reciclado de lodos de dragado contaminados no depurables y de tierras contaminadas no depurables (artículo 17); una exención para el reciclado de residuos por cuenta de la propia empresa [letra c) del artículo 12]; una exención para los residuos exportados (véase la exposición de motivos de la WBM); una exención para los residuos de destintado (apartado 1 del artículo 18 A); una exención para los residuos de reciclado de materia plásticas (apartado 2 del artículo 18 A), y una exención para el reciclado de lodos de dragado depurables contaminados (escrito del Gobierno neerlandés a la Comisión, de 20 de diciembre de 1994; véase el apartado 12 *supra).*

72 A este respecto, nada impide a la demandante acogerse en concreto a la exención para el reciclado de residuos por cuenta propia o a la de residuos exportados. Como beneficiaria potencial de tales exenciones, la demandante carece de interés en solicitar la anulación de la Decisión impugnada en la medida en que ésta declara dichas ayudas compatibles con el mercado común.

73 Respecto a las demás exenciones del impuesto sobre los residuos, consta que los beneficiarios de estas ayudas son empresas especializadas en el dragado, en el destintado o en el reciclado de materias plásticas. Por consiguiente, tales exenciones no pueden afectar, en principio, a la situación competitiva de la demandante, que es una sociedad de distribución de agua, en el mercado.

74 Para demostrar que tiene, sin embargo, la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la demandante sólo ha alegado, en la fase escrita ante el Tribunal de Primera Instancia, que resulta afectada considerablemente por el impuesto sobre los residuos porque las empresas de distribución de agua producen grandes cantidades de lodos depurables sujetos a dicho impuesto, y porque las exenciones de la WBM están financiadas en esta Ley mediante un aumento del impuesto sobre los residuos de 28,50 HFL a 29,20 HFL.

75 Estas alegaciones ya han sido desestimadas en los apartados 67 y 68. Por otra parte, aunque la demandante resulta efectivamente afectada por el impuesto sobre los residuos como empresa productora de residuos, no se deduce de ningún elemento de los autos que su situación competitiva en el mercado haya podido resultar afectada por la concesión de exenciones de este impuesto.

76 La WBM contiene, por otra parte, una serie de exenciones referidas al impuesto sobre las aguas subterráneas: un tipo impositivo reducido para las empresas que se abastecen a sí mismas [letra b) del artículo 9] y una exención total de dicho impuesto para las empresas que se abastecen a sí mismas y que tengan una capacidad de extracción inferior o igual a 10 m^3 por hora [letra a) del artículo 8] (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente «bonificaciones en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas»); una exención del impuesto sobre la captación de agua por empresas con fines de irrigación o de riego, siempre que esta captación no supere los 100.000 m^3 [letra e) del artículo 8; en lo sucesivo, «exención para irrigación o riego»], y una exención para el agua de enjuagado [letra h) del artículo 8 y artículo 10 A].

77 Respecto a las bonificaciones en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas, la demandante formula dos alegaciones, además de la ya examinada y desestimada anteriormente (apartados 67 y 68). Alega, en primer lugar, que la WBM se adoptó con objeto de modificar el volumen de distribución y de utilización de agua. A continuación, afirma que la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas dio lugar a una merma considerable de sus ingresos debido a que varias empresas a las que suministraba agua habitualmente optaron por extraerla por sí mismas. Por consiguiente, existe un nexo causal directo entre la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y el perjuicio sufrido por la demandante.

78 La primera alegación, que no ha sido objeto de más explicaciones, no precisa si la situación competitiva de la demandante en el mercado ha resultado afectada por las ayudas contenidas en la WBM y, en tal caso, en qué medida. Por consiguiente, debe ser desestimada.

79 En cuanto a la segunda alegación, es necesario señalar que los beneficiarios de la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas son clientes actuales o potenciales de la demandante. A través de esta ayuda, se los incitó a satisfacer por sí mismos sus necesidades de agua. A este respecto, sin que la Comisión y el Gobierno neerlandés la hayan contradicho, la demandante ha calculado que la deserción hacia un abastecimiento autónomo ha causado una disminución de su volumen de negocios de alrededor de un millón de HFL en 1995 (observaciones de la demandante sobre la excepción de inadmisibilidad, p. 5).

80 Procede admitir que, efectivamente, esta deserción hacia un abastecimiento autónomo que ha sido documentada por la demandante demuestra que, para sus clientes, el agua que captan ellos mismos constituye un producto sustitutorio del agua suministrada por las sociedades de distribución de agua. En estas circunstancias, la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas afecta directamente a la estructura del mercado de suministro de agua en el que actúa la demandante. Afecta, por tanto, a la situación competitiva de ésta en dicho mercado.

81 Por tanto, procede concluir que, por lo que respecta a esta bonificación, la demandante tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

82 A continuación, por lo que se refiere a la exención para el agua de enjuagado, la demandante únicamente afirma que produce el mismo efecto que la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas en la medida en que los usuarios de agua de enjuagado son, en gran parte, empresas de estas características.

83 Procede desestimar esta alegación. En efecto, la exención para el agua de enjuagado no implica como tal ninguna incitación a los clientes actuales o potenciales de la demandante para pasar al abastecimiento autónomo. Una empresa que adquiera el agua a través de un distribuidor tiene derecho a la devolución del impuesto pagado sobre las aguas subterráneas utilizadas para el enjuagado de envases reutilizables (artículo 10 A de la WBM). Por tanto, la empresa no soporta ningún gravamen sobre el agua de enjuagado. Si la empresa de que se trata pasa a abastecerse a sí misma, el resultado será el mismo desde un punto de vista económico. En efecto, tampoco pagará el impuesto sobre el agua que capta por sí misma y que utiliza para el enjuagado de los envases reutilizables [letra h) del artículo 8 de la WBM].

84 De ello se deduce que la demandante no ha demostrado que la exención para el agua de enjuagado afecte a su situación competitiva en el mercado. Por consiguiente, no puede apreciarse su condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado por lo que se refiere a esta exención.

85 Por último, respecto a la exención para irrigación o riego, puede efectivamente provocar algunas «deserciones» hacia un abastecimiento autónomo. En efecto, a diferencia de lo que sucede en el caso de la exención para el agua de enjuagado, la WBM no prevé ninguna posibilidad de recuperar el impuesto pagado cuando el agua destinada a la irrigación o el riego es suministrada por una empresa de distribución. La exención para irrigación o riego puede, por tanto, inducir a determinadas empresas a prescindir del agua suministrada por empresas de distribución y a comenzar a captarla por sus propios medios. Por consiguiente, al igual de lo que sucede con la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas (véanse los apartados 79 a 81 *supra)*, este elemento de ayuda afecta a la situación competitiva de la demandante en el mercado, de forma que ésta tiene, por lo que atañe a este elemento, la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

86 Sobre la base de cuanto antecede, procede concluir que la demandante tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado en lo que respecta a dos elementos de ayuda contenidos en la WBM, en concreto, la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego. Por consiguiente, debe considerarse que la demandante

resulta directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada en la medida en que la Comisión declara estos dos elementos de ayuda compatibles con el mercado común sin haber iniciado el procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado (sentencias Cook/Comisión y Matra/Comisión, antes citadas).

87 Según la Comisión y el Gobierno neerlandés, los dos elementos de ayuda de la WBM controvertidos ya habían sido aprobados por Decisiones anteriores de la Comisión que, entre tanto, han pasado a ser firmes. Por tanto, procede examinar si la Decisión impugnada es una Decisión puramente confirmatoria respecto a la compatibilidad con el mercado común de estos dos elementos de ayuda.

B. *Sobre la cuestión de la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se dirige contra una Decisión confirmatoria de Decisiones anteriores de aprobación de la bonificación en favor de empresas que se abastecen a sí mismas y de la exención para irrigación o riego*

Alegaciones de las partes

88 La Comisión y la parte coadyuvante afirman que el recurso se interpuso fuera de plazo. La bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas ya había sido aprobada mediante la Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 1992, comunicada mediante escrito de 3 de diciembre de 1992 al Gobierno neerlandés y publicada de manera sumaria en el Diario Oficial de 24 de marzo de 1993 (véanse los apartados 3 a 5 *supra*). La demandante no impugnó nunca esta Decisión. Del escrito de la demandante y de VEWIN de 16 de diciembre de 1994 mediante el cual ambas presentaron una denuncia a la Comisión se deduce a este respecto que, al presentar la denuncia, la demandante ya conocía el escrito de la Comisión de 3 de diciembre de 1992. A falta de notificación o de publicación, corresponde a quien tiene conocimiento de un acto que le afecta, como por ejemplo en el presente asunto, a través de la publicación de los elementos esenciales de la Decisión en el Diario Oficial, solicitar su texto completo en un plazo razonable (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de marzo de 1995, Socurte y otros/Comisión,

asuntos acumulados T-432/93, T-433/93 y T-434/93, Rec. p. II-503, apartado 49). Por otra parte, el 25 de noviembre de 1992 la Comisión había difundido un comunicado de prensa relativo a la Decisión de 1992 y ésta se cita en su Informe anual sobre la competencia. Además, del escrito enviado por la demandante al Ministerio de asuntos exteriores neerlandés el 23 de noviembre de 1994, se deduce que en ese momento disponía ya de una copia del escrito de la Comisión de 3 de diciembre de 1992.

89 Respecto a la Decisión de 29 de marzo de 1994, comunicada al Gobierno neerlandés mediante escrito de 13 de abril de 1994 (véase el apartado 7 *supra)*, la Comisión señala que la modificación introducida en la WBM apareció en el Diario Oficial de 4 de junio de 1994 y que la demandante disponía evidentemente del escrito de 13 de abril de 1994, puesto que lo adjuntó a las observaciones escritas sobre la excepción de inadmisibilidad.

90 Por consiguiente, no debe admitirse el presente recurso de la demandante, puesto que ésta omitió interponer dentro de plazo un recurso de anulación contra las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 después de haber tenido la posibilidad de conocerlas por haber sido publicadas en el Diario Oficial (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Rec. p. I-833).

91 La Comisión y el Gobierno neerlandés niegan además que la Decisión impugnada resulte de una nueva apreciación global de la WBM. Esta Decisión no sustituye a la Decisión anterior de 25 de noviembre de 1992. La Comisión señala que, conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 y 127/83, Rec. p. 3435), apartado 21, no era necesario apreciar de nuevo a raíz de esta última notificación las exenciones fiscales ya aprobadas y completamente distintas de las exenciones fiscales notificadas el 27 de octubre de 1994.

92 Añade que, aunque el Estado miembro de que se trate no ponga inmediatamente en práctica las medidas aprobadas, el principio de seguridad jurídica implica que una Decisión pasa a ser firme una vez transcurrido el plazo de dos meses del artículo 173 del Tratado, de manera que, por una parte, el Estado miembro afectado tenga

la certeza de que puede aplicar la medida proyectada y, por otra parte, la Comisión pueda cerrar el expediente.

93 En cuanto a la tesis de la demandante conforme a la cual la notificación del proyecto de la WBM realizada el 7 de agosto de 1992 por parte del Gobierno neerlandés no se refería al proyecto de establecer un régimen de ayuda porque los Staten-Generaal aún no habían aprobado el proyecto de ley, la Comisión y la parte coadyuvante señalan que, del tenor del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, que impone la notificación de «los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas», no se deduce que sólo puedan notificarse las medidas de ayuda definitivas. Por otra parte, de la jurisprudencia se deduce claramente que un Estado miembro puede decidir la modificación de un proyecto de una medida ya notificado (sentencia Heineken Brouwerijen, antes citada).

94 Por último, la parte coadyuvante señala que la Decisión de 25 de noviembre de 1992 estaba motivada y que, por consiguiente, la parte demandante no puede afirmar que era inexistente por falta de motivación.

95 La demandante considera que no cabe declarar la inadmisibilidad de su recurso por el mero hecho de no haber recurrido contra las Decisiones de aprobación anteriores a la Decisión impugnada. En el presente asunto, sólo una proposición de ley adoptada por los Staten-Generaal es un «proyecto» de ayuda en el sentido del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, que la Corona promulga seguidamente mediante un Real Decreto, después de haber sido aprobado por la Comisión. En efecto, corresponde a los Staten-Generaal adoptar el texto final de una ley, de manera que todas las notificaciones anteriores efectuadas por el Gobierno neerlandés carecen de pertinencia. Sólo el proyecto de los Staten-Generaal de diciembre de 1994 es un «proyecto» de ayuda en el sentido del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Por lo tanto, como las notificaciones precedentes a la Comisión no podían referirse a «proyectos» en el sentido del apartado 3 del artículo 93, la reacción de la demandante habría sido intempestiva, si es que hubiera estado al corriente de estas notificaciones.

96 Por otra parte, la Decisión impugnada implica una apreciación global de todas las ayudas contenidas en la WBM, de manera que las aprobaciones anteriores se volvieron a evaluar a la luz de las nuevas modificaciones. A este respecto, la demandante solicitó expresamente a la Comisión que procediera a una apreciación global de la WBM, en la medida en que, conforme a la jurisprudencia, si un proyecto de ayuda se modifica antes de su adopción definitiva, la prohibición de ejecución que figura en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado y, paralelamente, la apreciación por parte de la Comisión se refieren al régimen de ayuda en su conjunto, incluidas las modificaciones, y no a las modificaciones por separado (véase la sentencia Heineken Brouwerijen, antes citada). El examen global de todas las medidas de ayuda de la WBM era tanto más necesario por cuanto las modificaciones realizadas sobre los proyectos anteriores eran numerosas e influían en las medidas de ayuda ya autorizadas y porque la Comisión había adaptado en el ínterin su marco de apreciación a través de la adopción de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO 1994, C 72, p. 3). Además, de la Decisión impugnada se deduce que la Comisión procedió efectivamente a una apreciación global de las medidas de ayuda controvertidas (p. 8, párrafos segundo, tercero y último, y p. 9, párrafos quinto y último). En ella la Comisión declara expresamente que no ve ninguna razón para reconsiderar su postura respecto a los proyectos anteriores y se refiere a la WBM, y no a sus modificaciones. Además, después de haber sido informada por la demandante de que el texto notificado de la WBM no se correspondía con el texto finalmente adoptado, la Comisión solicitó al Gobierno neerlandés, mediante escrito de 25 de enero de 1995, que le enviara los textos definitivos de la WBM. Por último, los Staten-Generaal habían aprobado el proyecto de la WBM en su conjunto, y no se limitaron a refrendar las modificaciones propuestas por el Gobierno neerlandés.

97 La demandante considera que, en virtud del sistema del artículo 93 del Tratado así como del artículo 5 del Tratado, que le impone el deber de contribuir de buena fe a la consecución de los objetivos de éste, el Gobierno neerlandés estaba obligado a notificar únicamente la versión definitiva de la WBM. Sin embargo, el Gobierno neerlandés recurrió a una práctica consistente en someter a la Comisión una serie de proyectos provisionales. La Comisión sólo fue informada del tenor exacto de la WBM a través de la denuncia de VEWIN y de la demandante, lo que la indujo a pedir al Gobierno neerlandés, el 25 de enero de 1995, que le enviara «los textos completos de la WBM».

98 En su réplica, la demandante se refiere además a la sentencia Socurte y otros/ Comisión, antes citada. Afirma que nunca tuvo conocimiento de motivación alguna que justificara la autorización de las versiones anteriores del proyecto de la WBM. Añade que cuando, a fines de 1994, tuvo conocimiento de la existencia de las anteriores notificaciones, se puso inmediatamente en contacto con la Comisión y le expuso detalladamente en una denuncia los motivos por los que consideraba que la autorización concedida no podía estar justificada en modo alguno.

99 Además, las Decisiones de aprobación anteriores no estaban motivadas en absoluto. Por tanto, la demandante ni siquiera pudo comprobar su legalidad ni decidir si deseaba interponer un recurso de anulación contra ellas. No podía determinar, basándose en las publicaciones realizadas en el Diario Oficial a propósito de las notificaciones anteriores (DO 1993, C 83, p. 3, y DO 1994, C 153, p. 20), quiénes eran los beneficiarios de las ayudas notificadas y cuáles eran los motivos que justificaban las Decisiones de la Comisión de no formular objeciones contra dichas ayudas. Por consiguiente, la Comisión no podía suponer que la demandante interpondría un recurso contra estas Decisiones, cuyos detalles y motivos no conocía. Una interpretación diferente daría lugar a una situación en la que la Comisión obtendría ventajas de su propia infracción del artículo 190 del Tratado, disposición cuyo objetivo consiste, en particular en proteger los derechos de terceros. En cualquier caso, esta falta de motivación implica que las Decisiones deben ser consideradas inexistentes o viciadas de nulidad absoluta.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

100 La excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y por el Gobierno neerlandés se subdivide en dos partes, basadas, en primer lugar, en que, cuando se interpuso el presente recurso, ya habían expirado los plazos de interposición de los recursos de anulación de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 y, en segundo lugar, en que la Decisión impugnada es meramente confirmatoria de estas dos últimas Decisiones.

101 Antes de iniciar el examen de las alegaciones de las partes, es preciso recapitular la cronología de las Decisiones que la Comisión adoptó en relación con los distintos elementos de ayuda contenidos en la WBM.

102 Mediante escrito de 3 de diciembre de 1992 la Comisión comunicó al Gobierno neerlandés que el 25 de noviembre de 1992 había adoptado la Decisión SG(92) D/17278 de no formular objeciones contra las medidas de ayuda incluidas en la proposición de la WBM y que le habían sido notificadas el 7 de agosto de 1992. La proposición de WBM objeto de la Decisión de 25 de noviembre de 1992 establecía ya las bonificaciones en favor de las empresas que se abastecieran a sí mismas, consistentes en la exención total para las empresas de estas características con capacidad de extracción inferior o igual a 10 m^3 por hora [letra a) del artículo 8] y un tipo preferencial en favor de las empresas que se abastecieran a sí mismas y que superaran ese umbral, que se fijaba en 0,125 HFL por m^3 [letra b) del artículo 9]. La misma proposición preveía asimismo la exención para irrigación o riego [letra e) del artículo 8].

103 Mediante escrito de 6 de diciembre de 1993, el Gobierno neerlandés notificó a la Comisión, en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, una propuesta de modificación de la WBM. Las modificaciones propuestas se referían, en especial, al tipo del impuesto sobre las aguas subterráneas, que se fijaba en 0,34 HFL para las sociedades de distribución de agua y en 0,17 HFL para las empresas que se abastecieran a sí mismas (artículo 9). Mediante escrito de 13 de abril de 1994 la Comisión informó al Gobierno neerlandés de su Decisión de 29 de marzo de 1994 de no formular objeciones contra las modificaciones de la WBM que se le habían notificado.

104 Por último, mediante escrito de 27 de octubre de 1994, el Gobierno neerlandés notificó a la Comisión, en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, su propuesta de «modificación de la WBM mediante la introducción de una precisión de carácter permanente y de dos precisiones de carácter temporal». Esta notificación de 27 de octubre de 1994 dio lugar a la adopción de la Decisión impugnada. La WBM modificada establecía un aumento del impuesto sobre los residuos de 28,50 HFL a 29,20 HFL por mil kilos (artículo 18). Preveía también la introducción de determinadas bonificaciones del impuesto sobre las aguas subterráneas y del impuesto sobre los residuos, en concreto, la exención para el agua de enjuagado

[letra h) del artículo 8 y artículo 10 A], la exención para los residuos de destintado (apartado 1 del artículo 18 A) y la exención para los residuos de reciclado de materias plásticas (apartado 2 del artículo 18 A).

— Sobre la cuestión de la expiración de los plazos para interponer recurso de anulación de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994

105 Del anterior resumen cronológico de los hechos se deduce que los dos elementos de ayuda de la WBM respecto a los cuales la demandante tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, esto es, la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego, ya habían sido declarados compatibles con el mercado común en la Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 1992. Además, una modificación del tipo preferencial del impuesto sobre las aguas subterráneas en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas había sido declarada compatible con el mercado común mediante la Decisión de 29 de marzo de 1994. Se trata del tipo de 0,17 HFL por m^3 (artículo 9), que figura también en la versión definitiva de la Ley que entró en vigor el 1 de enero de 1995.

106 Es preciso señalar que la notificación de 27 de octubre de 1994, que dio lugar a la adopción de la Decisión impugnada, no contenía ninguna modificación de los dos elementos de la ayuda de la WBM respecto a los cuales la demandante tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

107 No obstante, como señala acertadamente la demandante, en la Decisión impugnada la Comisión se pronunció sobre la compatibilidad con el mercado común de todas las medidas de ayuda contenidas en la WBM, y no sólo sobre la compatibilidad de las modificaciones notificadas el 27 de octubre de 1994. En efecto, la Comisión afirma (p. 9, párrafo séptimo, de la Decisión) que «las medidas de ayuda que figuran en la WBM [...] pueden ser consideradas compatibles con el mercado común con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE y a la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE, puesto que son conformes con lo dispuesto en el apartado 3.4 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente».

108 Antes de examinar si la Decisión impugnada es una Decisión meramente confirmatoria de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 en la medida en que declara compatibles con el mercado común las bonificaciones en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego, procede comprobar si las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 habían adquirido firmeza respecto a la demandante en el momento de la interposición del presente recurso. En efecto, la jurisprudencia conforme a la cual una Decisión meramente confirmatoria de una Decisión anterior no es un acto susceptible de recurso (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión, 26/76, Rec. p. 1875, apartado 4; de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión, asuntos acumulados 166/86 y 220/86, Rec. p. 6473, apartado 16; de 11 de enero de 1996, Zunis Holding y otros/Comisión, C-480/93 P, Rec. p. I-1, apartado 14; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comisión, asuntos acumulados T-121/96 y T-151/96, Rec. p. II-1355, apartado 48; de 27 de noviembre de 1997, Tremblay y otros/Comisión, T-224/95, Rec. p. II-2215, apartado 49, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 16 de marzo de 1998, Goldstein/Comisión, T-235/95, Rec. p. II-523, apartado 41) se basa en el interés en no reabrir plazos de recurso expirados. Desde este punto de vista, únicamente debe acordarse la inadmisión de un recurso contra una Decisión confirmatoria si la Decisión confirmada ha adquirido firmeza con respecto al interesado por no haber sido objeto de un recurso contradictorio interpuesto dentro de los plazos exigidos. En el caso de que la Decisión confirmada no haya adquirido firmeza, la persona interesada está facultada para impugnar la Decisión confirmada, o la Decisión confirmatoria, o bien ambas Decisiones (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de mayo de 1989, Maurissen y Union Syndicale/Tribunal de Cuentas, asuntos acumulados 193/87 y 194/87, Rec. p. 1045, apartado 26, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1994, Chavane de Dalmassy y otros/Comisión, T-64/92, RecFP p. II-723, apartado 25).

109 De ello se deduce que si, con arreglo al artículo 173 del Tratado, los plazos de interposición de los recursos de anulación de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 aún no hubieran expirado en el momento de interposición del presente recurso, procedería declarar la admisibilidad de este último, a pesar del eventual carácter meramente confirmatorio de la Decisión impugnada, en la medida en que declara compatible con el mercado común la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego.

110 Procede recordar que, en virtud del párrafo quinto del artículo 173 del Tratado, los recursos de anulación deben interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de

ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo. Con arreglo al apartado 2 del artículo 102 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y al artículo 1 del Anexo II del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este plazo se ampliará eventualmente por razón de la distancia.

111 Aunque una Decisión que declare compatible con el mercado común una ayuda notificada por un Estado miembro sólo se notifique a su destinatario, esto es, al Estado miembro, y sólo sea objeto de una publicación sumaria en el Diario Oficial, una tercera persona no puede interponer un recurso de anulación de dicha Decisión en cualquier momento. Efectivamente, de la jurisprudencia se deduce que corresponde a quien tiene conocimiento de un acto que le afecta solicitar su texto completo en un plazo razonable, pero, sin perjuicio de ello, el plazo para recurrir sólo empieza a correr a partir del momento en el que el tercero interesado tenga un conocimiento exacto del contenido y de las motivaciones del acto de que se trata, de manera que pueda ejercitar una acción en vía judicial (sentencia Socurte y otros/ Comisión, antes citada, apartado 49).

112 Pues bien, del escrito enviado por la demandante al Ministerio de Asuntos Exteriores neerlandés el 23 de noviembre de 1994 (anexo XVI de la dúplica), se deduce que en ese momento estaba ya en posesión de una copia del escrito de 3 de diciembre de 1992 en el que la Comisión comunicaba a las autoridades neerlandesas su Decisión de 25 de noviembre de 1992. En efecto, en este escrito su asesor afirma lo siguiente: «Dispongo ya de una copia del escrito de la Comisión de 3 de diciembre de 1992.» Por tanto, a más tardar el 23 de noviembre de 1994 la demandante tenía ya conocimiento exacto del contenido y de los motivos del acto controvertido, de forma que podía ejercer su derecho a interponer un recurso.

113 De ello se deduce que, al interponer este recurso, el 9 de octubre de 1995, el plazo de interposición del recurso de dos meses a que se refiere el párrafo quinto del artículo 173 del Tratado, ampliado en seis días por razón de la distancia, con arreglo al apartado 2 del artículo 102 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y al artículo 1 del Anexo II del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, había expirado por lo que se refiere a la Decisión del 25 de noviembre de 1992.

114 Respecto a la Decisión de 29 de marzo de 1994, procede señalar que el escrito de alegaciones elaborado el 8 de febrero de 1995 por el Gobierno neerlandés, en el marco de su litigio con VEWIN y con la demandante (anexo B de la denuncia complementaria de 17 de marzo de 1995; anexo 5 de la demanda) menciona el escrito de la Comisión de 13 de abril de 1994, que comunicó la Decisión de 29 de marzo de 1994 al Gobierno neerlandés, y precisa que esta Decisión se acompaña como anexo 8 a dicho escrito de alegaciones (apartado 24). Interrogada sobre este extremo durante la vista, la demandante reconoció que, a más tardar, el 8 de febrero de 1995 tuvo conocimiento exacto del texto de la Decisión de 29 de marzo de 1994. Por consiguiente, en el momento de interponer el presente recurso, el 9 de octubre de 1995, el plazo de interposición del recurso de anulación, ampliado en seis días por razón de la distancia, también había expirado por lo que se refiere a la Decisión del 29 de marzo de 1994.

115 La alegación de la demandante basada en la falta de motivación de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994, que no le permitió apreciar la oportunidad de un recurso de anulación, debe ser desestimada. En efecto, si la demandante consideraba que las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 no estaban suficientemente motivadas, habría podido formular, en el marco de un recurso de anulación de dichas Decisiones, un motivo basado en la falta o en la insuficiencia de motivación, puesto que la eventual falta o insuficiencia de motivación no podían impedir la expiración del plazo de recurso.

116 La demandante tampoco puede deducir de la falta de motivación alegada la inexistencia de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994, puesto que una falta de motivación no basta por sí sola para declarar la inexistencia. En efecto, la inexistencia de un acto sólo se produce en la medida en que adolece de una irregularidad cuya gravedad sea tan evidente que no pueda ser tolerada por el ordenamiento jurídico comunitario (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1994, Comisión/BASF y otros, C-137/92 P, Rec. p. I-2555, apartados 49 y 50), supuesto que no corresponde en absoluto a los hechos del presente asunto.

117 La demandante alega, además, que sólo el proyecto de los Staten-Generaal de diciembre de 1994 era un «proyecto» en el sentido del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Por tanto la impugnación por su parte de las Decisiones de 25 de

noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 habría sido prematura, puesto que no se referían a «proyectos» de ayuda en el sentido de esta última disposición.

118 También debe desestimarse esta alegación. El apartado 3 del artículo 93 del Tratado prescribe la notificación «de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas». Por tanto, existe la obligación de notificar a la Comisión las medidas de ayuda cuando están aún en fase de proyecto, es decir, antes de su ejecución y cuando todavía pueden ser modificadas en función de las eventuales observaciones de la Comisión. Como el apartado 3 del artículo 93 del Tratado no contiene ningún criterio formal, corresponde a cada Estado miembro determinar en qué fase del procedimiento legislativo decide someter el proyecto de ayuda al examen de la Comisión, siempre que este proyecto no sea ejecutado antes de que la Comisión haya declarado que la ayuda es compatible con el mercado común.

119 Las notificaciones efectuadas por las autoridades neerlandesas los días 7 de agosto de 1992 y 6 de diciembre de 1993 se referían respectivamente a ayudas y a una modificación de una ayuda contenida en una proposición de ley presentada a los Staten-Generaal. Por tanto, se referían a «proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas» en el sentido del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. El criterio seguido por las autoridades neerlandesas, consistente en notificar una proposición de ley que contiene proyectos de ayuda antes de su adopción formal por el Parlamento nacional muestra un respeto escrupuloso de las obligaciones que impone a los Estados miembros el artículo 93, puesto que permite modificar los elementos de ayuda previstos en la proposición, en función de eventuales observaciones de la Comisión, durante la tramitación del procedimiento legislativo.

120 De todo lo anterior se deduce que las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 eran ya firmes en la fecha de interposición del presente recurso. Por consiguiente, debería acordarse su inadmisión si resultara que la Decisión impugnada es meramente confirmatoria de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 en la medida en que declara compatibles con el mercado común la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego.

Sobre la cuestión del carácter meramente confirmatorio de la Decisión impugnada

121 En la Decisión impugnada (p. 9, párrafo séptimo), la Comisión declaró compatibles con el mercado común «las medidas de ayuda que figuran en la WBM». Así pues, esta declaración de compatibilidad no se limita tan sólo a las modificaciones introducidas en la WBM y notificadas a la Comisión el 27 de octubre de 1994. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si la Decisión impugnada, en la medida en que declara compatibles con el mercado común las ayudas ya aprobadas en las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994, es meramente confirmatoria de éstas, en cuyo caso no sería un acto susceptible de recurso (véase la jurisprudencia citada anteriormente en el apartado 108), ya que una Decisión de esta naturaleza no puede ofrecer a los interesados la posibilidad de volver a iniciar los debates sobre la legalidad del acto confirmado (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1961, Snupat/Alta Autoridad, asuntos acumulados 42/59 y 49/59, Rec. pp. 99 y ss., especialmente p. 146; sentencia del Tribunal de Primera Instancia Tremblay y otros/Comisión, antes citada, apartado 49).

122 A este respecto, resulta, en primer lugar, que la Decisión impugnada pone de manifiesto que la Comisión únicamente efectuó un examen de los elementos de ayuda notificados el 27 de octubre de 1994, esto es, la exención para el agua de enjuagado, la exención para los residuos de destintado y la exención para los residuos de reciclado de materias plásticas. Así, la Comisión recuerda, en primer lugar (p. 1, párrafo segundo, de la Decisión), que «el 25 de noviembre de 1992 había aprobado la versión original de la proposición de ley sobre la que se basaban estas excepciones». A continuación (pp. 4 a 6 de la Decisión), se limita a describir las tres exenciones notificadas y, más adelante, en la apreciación jurídica (pp. 6 a 10), examina la compatibilidad de estas medidas de ayuda con el mercado común.

123 La Comisión alegó, efectivamente (p. 9, párrafo quinto, de la Decisión), a propósito de las ayudas ya aprobadas el 25 de noviembre de 1992, especialmente la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas (modificada por la Decisión de 29 de marzo de 1994) y la exención para irrigación o riego, que «no considera necesario revisar su Decisión de 1992 puesto que los argumentos citados en los párrafos precedentes [de la Decisión impugnada] también se aplican a la ley en su versión original».

124 No obstante, situado en su contexto, este pasaje no puede ser considerado un indicio de que las ayudas ya aprobadas por las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 fueron objeto de nuevo examen en la Decisión impugnada.

125 El pasaje debe ser interpretado como una respuesta a las denuncias de la demandante y de VEWIN de los días 16 de diciembre de 1994 y 17 de marzo de 1995 en las que los denunciantes solicitaban la incoación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado por lo que se refiere a todos los elementos de ayuda contenidos en la WBM, subrayando que «se trata, en efecto, de una medida global [...] en la que todos los impuestos, exenciones y [todas las] bonificaciones constituyen un conjunto indivisible» (denuncia complementaria de 17 de marzo de 1995, punto 8.4). Este pasaje no implica que la Comisión efectuara, en la Decisión impugnada, un nuevo examen de las ayudas objeto de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994, sino que debe ser interpretado en el sentido de que los motivos que indujeron a la Comisión a declarar las ayudas de que se trata compatibles con el mercado común en las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 permanecen inalterados en la Decisión impugnada.

126 El hecho de que la Decisión impugnada contenga una respuesta a una solicitud formulada en la denuncia de la demandante no tiene ninguna repercusión en la eventual admisibilidad de este recurso.

127 A este respecto procede recordar que los destinatarios de las Decisiones adoptadas por la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado son los Estados miembros interesados, también cuando dichas Decisiones se refieren a medidas estatales denunciadas como ayudas de Estado contrarias al Tratado y de ellas se desprende que la Comisión se niega a iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 por considerar que las medidas denunciadas son compatibles con el mercado común (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 45).

128 El hecho de que, como sucede en el presente asunto, al examinar ayudas nuevas, la Comisión responda a una alegación o a una solicitud formulada por un denunciante en relación con ayudas distintas ya aprobadas no demuestra por sí solo que dichas ayudas hayan sido objeto de un nuevo examen por parte de la Comisión. Lo contrario equivaldría a admitir que, a través de la mera presentación de una denuncia contra unas medidas de ayuda ya aprobadas, una empresa podría prorrogar el plazo de interposición del recurso de anulación de la Decisión de aprobación en el supuesto de que aún no hubiera expirado, o reabrirlo en el supuesto de que la Decisión de aprobación hubiera pasado a ser firme en el momento de presentación de la denuncia, cuando el plazo previsto por el artículo 173 del Tratado es de orden público (sentencia Mutual Aid Administration Services/Comisión, antes citada, apartado 38).

129 Además, en la Decisión impugnada la Comisión no estaba obligada a examinar de nuevo las bonificaciones en favor de empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego, que ya habían sido aprobadas, puesto que las modificaciones de la WBM notificadas a la Institución el 27 de octubre de 1994 constituían medidas de ayuda distintas, que no podían modificar la apreciación de la Comisión sobre el proyecto inicial de la WBM en sus Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 (sentencia Heiniken Brouwerijen, antes citada, apartado 21).

130 A este respecto, la demandante ya reconoció en la vista, respondiendo a una pregunta del Tribunal de Primera Instancia, que dos de las tres medidas de ayuda notificadas el 27 de octubre de 1994, a saber, la exención para los residuos de destintado y la exención para los residuos de reciclado de materias plásticas, no guardan ninguna relación con las ayudas aprobadas por las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994.

131 En efecto, no puede afirmarse razonablemente que la exención para los residuos de destintado y la exención para las residuos de reciclado de materias plásticas, relativas al impuesto sobre los residuos y dirigidas a un grupo de beneficiarios potenciales específicos, a saber, la industria del papel y del cartón y la industria de reciclado de materias plásticas, hayan tenido incidencia sobre los efectos de las bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y sobre la exención para irri-

gación o riego, relativas al impuesto sobre las aguas subterráneas y que fomentan la captación autónoma de agua.

132 Por consiguiente, habida cuenta del distinto carácter de las exenciones relativas al impuesto sobre los residuos, por una parte, y de las exenciones del impuesto sobre las aguas subterráneas, por otra, hay que excluir que la exención para los residuos de destintado y la exención para los residuos de reciclado de materias plásticas, notificadas a la Comisión el 27 de octubre de 1994, hayan podido influir en la apreciación que la Comisión ya había realizado en sus Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 sobre la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego.

133 No obstante, la demandante afirma que el tercer elemento de ayuda notificado el 27 de octubre de 1994, la exención para el agua de enjuagado, puede afectar a la apreciación de la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas. Aclara que las empresas que obtienen la exención para el agua de enjuagado son, a menudo, empresas que se abastecen a sí mismas, que ya obtienen una bonificación del impuesto sobre las aguas subterráneas, lo que agravaría los efectos de la bonificación en favor de empresas que se abastecen a sí mismas.

134 Debe desestimarse esa alegación. En efecto, la ayuda de la que se benefician las empresas que se abastecen a sí mismas y que fue aprobada mediante las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994 no resulta en modo alguno afectada por la exención para el agua de enjuagado, puesto que esta última exención se aplica a todas las aguas subterráneas que se utilizan en el enjuagado de envases reutilizables, tanto si dichas aguas subterráneas han sido suministradas por una empresa de distribución de agua como si han sido captadas por la propia empresa (véase el apartado 83 *supra*). En estas circunstancias, la exención para el agua de enjuagado no altera los efectos de la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y de la exención para irrigación o riego, aprobadas mediante las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994.

135 Además, el hecho de que el 23 de diciembre de 1994 los Staten-Generaal adoptaran la WBM en su totalidad, y no solamente las modificaciones notificadas a la Comisión el 27 de octubre de 1994, no demuestra que la Comisión haya vuelto a examinar, a raíz de esta notificación, los elementos de ayuda que ya había declarado compatibles con el mercado común.

136 La demandante tampoco puede basar sus alegaciones en el hecho de que la Comisión solicitara al Gobierno neerlandés, mediante escrito de 25 de enero de 1995, que le remitiera los textos definitivos de la WBM. En efecto, el envío a la Comisión del texto íntegro de la WBM, tal como había sido adoptada por los Staten-Generaal el 23 de diciembre de 1994, sólo pudo confirmar a la Comisión el carácter distinto de los elementos de ayuda de la WBM notificados el 27 de octubre de 1994 en relación con los elementos de ayuda ya aprobados los días 25 de noviembre de 1992 y 29 de marzo de 1994.

137 Además, el distinto carácter de las diferentes medidas de ayuda sometidas a la apreciación de la Comisión implica la desestimación de cualquier alegación basada en una supuesta práctica de las autoridades neerlandesas consistente en someter a la Comisión una serie de proyectos provisionales.

138 La demandante tampoco puede alegar que, antes de adoptar la Decisión impugnada, la Comisión haya modificado su marco de apreciación mediante la adopción de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente. En efecto, estas Directrices establecen expresamente (punto 4.2) que «no afectarán a los regímenes ya autorizados en el momento de su publicación». De seguirse el criterio de la demandante, la Comisión se hubiera visto obligada a reexaminar, al adoptar su Decisión de 29 de marzo de 1994 y no al adoptar la Decisión impugnada, las ayudas ya aprobadas en su Decisión de 25 de noviembre de 1992. En efecto, la Decisión de 29 de marzo de 1994, que declara compatibles con el mercado común las modificaciones de las ayudas aprobadas el 25 de noviembre de 1992, es posterior a la publicación en el Diario Oficial de las Directrices comunitarias, que tuvo lugar el 10 de marzo de 1994. Pues bien, la Decisión de 29 de marzo de 1994 ha adquirido firmeza (véase el apartado 114 *supra*).

139 Por otra parte, como las ayudas notificadas el 27 de octubre de 1994 son ayudas distintas de las ya aprobadas los días 25 de noviembre de 1992 y 29 de marzo de 1994, la Comisión habría incluso violado los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima si, en la Decisión impugnada, hubiera sometido las ayudas ya aprobadas a un nuevo examen. A este respecto procede señalar que, en el momento de adoptar la Decisión impugnada, las autoridades neerlandesas ya habían ejecutado las ayudas contenidas en la WBM. Pues bien, aunque hubieran ejecutado la totalidad de las ayudas contenidas en la WBM, incluidas las ayudas notificadas el 27 de octubre de 1994 pero aún no aprobadas, la prohibición de ejecución impuesta en la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado no se aplicaría a la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y a la exención para irrigación o riego, puesto que se trata de medidas de ayuda distintas, que ya habían sido objeto de una apreciación anterior (véase la sentencia Heiniken Brouwerijen, antes citada, apartado 22).

140 Por consiguiente, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, los dos elementos de la ayuda de la WBM respecto a los cuales la demandante tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado no sólo habían sido ya declarados compatibles con el mercado común, sino que, además, se habían ejecutado, con arreglo a lo dispuesto en la tercera frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. En estas circunstancias, la Comisión sólo habría podido examinar de nuevo la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego, en el marco del procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo 93 del Tratado para las ayudas existentes.

141 De todo lo antedicho se deduce que la Decisión impugnada debe considerarse como meramente confirmatoria de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994, en la medida en que declara compatibles con el mercado común la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego. Puesto que en el momento de la interposición del presente recurso habían expirado ya los plazos de interposición de los recursos de anulación de las dos Decisiones confirmadas, procede declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que pretende poner en tela de juicio la apreciación que la Comisión ha efectuado sobre las dos ayudas ya aprobadas.

C. *Sobre las circunstancias particulares invocadas por la demandante para justificar la admisibilidad del recurso*

142 Procede señalar que, en su recurso, la demandante formula además dos alegaciones que justificarían la admisibilidad del presente recurso independientemente de la cuestión de si es parte interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

143 En primer lugar, destaca que presentó una denuncia ante la Comisión y, posteriormente, una denuncia complementaria, que se menciona en la Decisión impugnada. Opina que debe declararse la admisibilidad del recurso para proteger los derechos procedimentales que puede invocar frente a la Comisión en su condición de denunciante. A este respecto, continúa la demandante, en caso de «procedimiento previo», cuando se le ha presentado una denuncia en la que se exponen argumentos serios relativos a la compatibilidad de una medida de ayuda, la Comisión está obligada a realizar una investigación detallada e imparcial de los hechos y, si tiene intención de archivar la denuncia, debe dar previamente al denunciante la posibilidad de definir su postura sobre los datos recopilados por ella y sobre las conclusiones que de ello deduce (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, SIDE/Comisión, T-49/93, Rec. p. II-2501, y Sytraval y Brink's France/Comisión, antes citada).

144 En realidad, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la Comisión no tiene la obligación de oír a los denunciantes durante la fase previa de examen de las ayudas, prevista en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 59). En efecto, el hecho de imponer a la Comisión, en el marco de la fase previa a que se refiere el apartado 3 del artículo 93, un debate contradictorio con el denunciante podría ocasionar discordancias entre el procedimiento previsto por dicha disposición y el previsto por el apartado 2 del artículo 93 (mismo apartado de la sentencia).

145 Por consiguiente, procede desestimar la alegación de la demandante basada en una supuesta violación de sus derechos procedimentales durante la tramitación del «procedimiento previo».

146 En segundo lugar, la demandante afirma que, si las ayudas se ejecutaran mediante exacciones fiscales o parafiscales, las personas y las empresas sujetas a tales impuestos o exacciones pueden oponerse a su percepción ante el juez nacional o solicitar su devolución (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec. p. I-5505, apartados 12 y siguientes; de 11 de marzo de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest, asuntos acumulados C-78/90 a C-83/90, Rec. p. I-1847; de 11 de junio de 1992, Sanders Adour y Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, asuntos acumulados C-149/91 y C-150/91, Rec. p. I-3899, apartados 25 y 26; de 16 de diciembre de 1992, Lornoy y otros, C-17/91, Rec. p. I-6523, y Claeys, C-114/91, Rec. p. I-6559). Este derecho sería ilusorio si los sujetos pasivos del impuesto o de la exacción no pudieran impugnar ante el Tribunal de Justicia la aprobación por parte de la Comisión de la ayuda concedida. En efecto, en este supuesto la Comisión dispondría de una competencia exclusiva para apreciar la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado común y los órganos jurisdiccionales nacionales no tendrían ninguna competencia para controlar la acción de la Comisión en este ámbito. Por tanto, si se acordara la inadmisión del presente recurso, el examen de la decisión de la Comisión de no iniciar un procedimiento formal en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado escaparía *de facto* a todo control jurisdiccional.

147 Procede recordar que, en el presente asunto, el recurso es tardío respecto a los dos elementos de ayuda de la WBM respecto a los cuales la demandante tiene la condición de interesada en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Las circunstancias invocadas por la demandante no permiten en absoluto reabrir el plazo de recurso señalado en el artículo 173 del Tratado. Por otra parte, aunque el órgano jurisdiccional nacional no sea competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado común (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec. p. I-3829, apartado 17), puede no obstante examinar la validez de una decisión de la Comisión que declare una ayuda compatible con el mercado común. Como la facultad de declarar la invalidez de un acto comunitario, si se plantea la cuestión ante un órgano jurisdiccional nacional, está reservada al Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional nacional que considere que la Decisión de que se trata es inválida está obligado a

plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial en virtud del artículo 177 del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, apartados 14 a 17). Acoger el razonamiento de la demandante equivaldría a admitir que debería declararse la admisibilidad de todo recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia por una persona física o jurídica dirigido a la anulación de un acto de una Institución comunitaria, puesto que los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de los actos de estas Instituciones (misma sentencia, apartado 20). Tal interpretación tendría la consecuencia de privar de todo significado jurídico al requisito de que la demandante resulte individualmente afectada en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

148 Por consiguiente procede desestimar asimismo la última alegación formulada por la demandante.

D. *Conclusiones generales*

149 De todo lo anterior se deduce que cabe considerar a la demandante directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada únicamente en la medida en que ésta declara compatibles con el mercado común la bonificación en favor de las empresas que se abastecen a sí mismas y la exención para irrigación o riego. No obstante, en la medida en que la Decisión impugnada aprueba estos dos elementos de ayuda, es un acto confirmatorio de las Decisiones de 25 de noviembre de 1992 y de 29 de marzo de 1994, que no han sido objeto de recurso interpuesto dentro de plazo.

150 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

151 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandante, procede condenarla a soportar sus propias costas y las de la Comisión, de conformidad con las pretensiones de la Institución en este sentido.

152 A tenor del apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por tanto, el Reino de los Países Bajos soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) La parte demandante cargará con sus propias costas y con las costas en que haya incurrido la Comisión.

3) El Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de septiembre de 1998.

El Secretario La Presidenta

H. Jung P. Lindh