

Causa C-155/24**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 febbraio 2024

Giudice del rinvio:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

27 febbraio 2024

Appellanti:

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Philip Morris Benelux BV

Philip Morris Investments BV

JT International Company Netherlands BV

Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfrabrikanten

Van Nelle Tabak Nederland BV

British American Tobacco International (Holdings) BV

Appellata:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte su una domanda presentata dalla Stichting Rookpreventie Jeugd (Fondazione per la prevenzione del tabagismo fra i giovani, Paesi Bassi, in prosieguo: la «Stichting») alla Nederlandse Voedsel- en

Warenautoriteit (Autorità per la sicurezza dei prodotti alimentari e di consumo, Paesi Bassi, in prosieguo: la «NVWA») per garantire che, nel mercato dei Paesi Bassi, le sigarette con filtro, se utilizzate nel modo previsto, rispettino i livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio (in prosieguo: i «livelli massimi di emissioni») stabiliti dalla direttiva 2014/40 (in prosieguo: la «direttiva»)

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La presente domanda ex articolo 267 TFUE verte sull'interpretazione degli articoli 3 e 4 della direttiva. Da queste due disposizioni discende che è vietato alle imprese immettere sul mercato o fabbricare negli Stati membri sigarette che superano i livelli massimi di emissioni stabiliti nella direttiva, misurati secondo le norme ISO ivi prescritte.

Questioni pregiudiziali

«1) Se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40/UE, debba essere interpretato nel senso che le norme ISO, non pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, senza eccezione non sono opponibili a singoli, tra i quali la Stichting, e dunque neppure qualora un singolo abbia potuto venire a conoscenza di tali norme e abbia potute acquisirle (dietro corrispettivo).

2) Se l'inopponibilità a un singolo dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40/UE, nei limiti in cui tale disposizione rinvia alle norme ISO non pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, debba essere intesa come: divieto di privare del diritto all'applicazione dei livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio, stabiliti all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva.

3) Se l'indicazione «utilizzato nel modo previsto» nella definizione della nozione di «emissioni», contenuta all'articolo 2, punto 21, della direttiva 2014/40/UE, debba essere interpretata nel senso che occorre avvicinarsi il più possibile al comportamento del fumatore, nel qual caso nella misurazione si dovrebbe tenere conto dell'ostruzione quantomeno parziale dei fori di ventilazione nel filtro della sigaretta e del volume e della frequenza del fumo, oppure se siano intese soltanto la modalità di consumo delle sigarette attraverso un processo di combustione.

4) Qualora le norme ISO, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40/UE, in considerazione della risposta alla terza questione, non siano idonee per misurare i livelli di emissioni: a) se l'obiettivo della direttiva 2014/40/UE di un elevato livello di protezione della salute, soprattutto per i giovani, comporti allora che i principi di certezza del diritto e di determinatezza della legge applicabile non ostanto a che ai fabbricanti di tabacco sia opponibile un metodo di misurazione alternativo.

In caso di risposta affermativa alla questione 4a, anche in considerazione dei principi di certezza del diritto e di determinatezza della legge applicabile:

4b) se sia consentito agli Stati membri stabilire o applicare autonomamente, a titolo temporaneo o meno, un metodo di misurazione alternativo e rendere tale metodo di misurazione alternativo opponibile (anche) ai fabbricanti di tabacco, e

4c) quale sia la relazione tra l'applicazione di un metodo di misurazione alternativo e gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2014/40/UE di (massima) armonizzazione e di miglior funzionamento del mercato interno.

5a) Se, nel caso in cui debba essere applicato un metodo di misurazione alternativo, restino pienamente applicabili i livelli massimi di emissioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva.

In caso di risposta negativa alla questione 5a:

5b) se sia consentito agli Stati membri stabilire o applicare autonomamente, a titolo temporaneo o meno, livelli massimi di emissioni alternativi e rendere detti livelli massimi opponibili (anche) ai fabbricanti di tabacco, e

5c) quale sia la relazione tra l'applicazione di livelli massimi di emissioni alternativi e gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2014/40/UE di (massima) armonizzazione e di miglior funzionamento del mercato interno.

6a) Ove sia consentito agli Stati membri stabilire o applicare un metodo di misurazione alternativo e questo possa essere reso opponibile ai fabbricanti di tabacco, se in tal caso l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2014/40/UE di un elevato livello di protezione della salute, soprattutto per i giovani, in combinato disposto con l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva, comporti che le sigarette immesse in commercio nei Paesi Bassi debbano essere ritirate dal mercato finché non sia stabilito un nuovo metodo di misurazione e non si possa stabilire in tal modo se le sigarette utilizzate nel modo previsto rispettino i livelli massimi di emissioni.

In caso di risposta affermativa alla questione 6a:

6b) se in tal caso i fabbricanti di tabacco abbiano diritto a un periodo di transizione.

7) Qualora sia stato stabilito o venga applicato un metodo di misurazione alternativo, eventualmente associato a livelli massimi di emissioni alternativi, se i fabbricanti di tabacco in tal caso abbiano diritto a un periodo di transizione durante il quale possano adeguarsi a tale metodo di misurazione alternativo e ad eventuali livelli massimi di emissioni alternativi.

Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere e giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione

Considerando 8 e 51, articolo 2, punti 10 e 21, articolo 3, paragrafi 1 e 2, articolo 4, paragrafi 1 e 3, e articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40/UE

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 24 e 35

Sentenza del 22 febbraio 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e a. (C-160/20, EU:C:2022:101) (in prosieguo: la «sentenza Stichting Rookpreventie»)

Sentenza dell'11 dicembre 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (in prosieguo: la «sentenza Skoma-Lux»)

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Articoli 1, 14 e 17a della wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (legge del 10 marzo 1988, recante misure per limitare il consumo di tabacco, segnatamente per la protezione dei non-fumatori, Paesi Bassi)

Articolo 2.1 del besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (decreto del 14 ottobre 2015, che raccoglie in un testo unico i provvedimenti amministrativi generali adottati in base alla legge sul tabacco, Paesi Bassi)

Articoli 1.1 e 2.1 del regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016 houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (regolamento del segretario di Stato per la Sanità pubblica, il Benessere e lo Sport, del 10 maggio 2016, recante norme sulla produzione, la presentazione e la vendita di prodotti del tabacco e prodotti connessi, Paesi Bassi)

Sentenza del rechtbank Rotterdam (tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi) del 20 marzo 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Sentenza del rechtbank Rotterdam (tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi) del 4 novembre 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

Sentenza del College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) del 3 aprile 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Sentenza dell'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi) del 2 febbraio 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 I livelli massimi di emissioni delle sigarette, stabiliti all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, sono fissati sulla base di un metodo del quale negli ambienti scientifici si presume che corrisponda maggiormente all'utilizzo previsto di una sigaretta. Da uno studio del 2018 del Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Istituto nazionale per la sanità pubblica e l'ambiente, Paesi Bassi) (in prosieguo: il «RIVM») emerge tuttavia che se le emissioni di sigarette sono misurate con il metodo di misurazione c.d. «Canadian intense» questi livelli massimi di emissioni sono abbondantemente superati.
- 2 La Stichting ha chiesto alla NVWA di far ritirare dal mercato le sigarette con filtro che, misurate secondo il metodo Canadian Intense, non rispettano detti livelli massimi di emissioni. Il 20 settembre 2018 la NVWA ha respinto la richiesta dalla Stichting. La Stichting ha allora presentato un reclamo che è stato respinto con decisione del 31 gennaio 2019. Successivamente la Stichting ha presentato ricorso avverso quest'ultima decisione dinanzi al rechtbank Rotterdam (tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi, in prosieguo: il «rechtbank»). Il 20 marzo 2022 il rechtbank ha presentato alla Corte questioni pregiudiziali sulla validità e l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva.
- 3 Nella sentenza Stichting Rookpreventie la Corte ha dichiarato che le norme ISO, alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, non sono opponibili ai singoli poiché dette norme non sono state pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (in prosieguo: la «Gazzetta ufficiale»). Secondo la Corte spetta al giudice nazionale stabilire se i metodi effettivamente utilizzati per misurare i livelli massimi di emissioni siano conformi alla direttiva, senza tener conto dell'articolo 4, paragrafo 1, della stessa.
- 4 Di conseguenza, nella sua sentenza del 4 novembre 2022, il rechtbank ha dichiarato che le norme ISO non sono opponibili alla Stichting e che il metodo utilizzato nella direttiva per stabilire i livelli massimi di emissioni non è conforme alla direttiva, posto che tale metodo non misura il livello di emissioni che viene rilasciato durante l'utilizzo previsto di una sigaretta. Non si può pertanto stabilire se le sigarette con filtro vendute nei Paesi Bassi soddisfino i livelli massimi di emissioni. Il rechtbank ha accolto il ricorso.
- 5 Le appellanti hanno impugnato tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio. La Stichting ha proposto impugnazione incidentale. All'inizio del 2023 il RIVM, su incarico della NVWA, ha misurato i livelli di emissioni sulla base del metodo WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes). Anche questi risultati evidenziano un superamento dei livelli massimi di emissioni.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 6 Secondo la Stichting, le norme ISO prescritte all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva non corrispondono adeguatamente all'utilizzo nel modo previsto. Ciò avviene perché nel metodo utilizzato nella direttiva non si tiene conto del modo in cui una sigaretta viene concretamente fumata, ossia ostruendo con le labbra e con le dita i fori di ventilazione nel filtro.
- 7 La Stichting, la NVWA e il segretario di Stato ritengono che l'espressione «utilizzato nel modo previsto», di cui all'articolo 2, punto 21, della direttiva, rinvii al consumo di una sigaretta mediante l'inalazione del suo fumo, avvicinandosi il più possibile all'atto concreto di fumare. Un fumatore ostruisce i fori di ventilazione nel filtro della sigaretta con le sue dita e labbra e inalando così più profondamente e con maggiore frequenza. Il metodo di misurazione deve tenerne conto.
- 8 Secondo la Philip Morris Benelux BV, la Philip Morris Investments BV, la JT International Company Netherlands BV, la Van Nelle Tabak Nederland BV e la British American Tobacco International (Holdings) BV (in prosieguo congiuntamente: i «fabbricanti di tabacco»), invece, l'espressione rinvia soltanto alla combustione della sigaretta e alla correlata produzione di fumo, e non occorre dunque tenere conto dell'ostruzione dei fori di ventilazione. A questo fine esse rinviano alla definizione della nozione di «sigaretta», di cui all'articolo 2, punto 10, della direttiva.
- 9 Inoltre i fabbricanti di tabacco sostengono che il verbo «opporre» è connesso ad un obbligo, e non alla privazione di un diritto all'applicazione dei livelli di emissioni, a prescindere dalle norme prescritte per le emissioni. Si può configurare opposizione soltanto se su un interessato grava un obbligo. Gli obblighi derivanti dagli articoli 3 e 4 gravano soltanto su fabbricanti, importatori e distributori nell'industria del tabacco, e non sulla Stichting. Pertanto, a giudizio dei fabbricanti di tabacco, la Stichting non può trarre diritti da tali articoli.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 10 Il procedimento principale verte sulla questione centrale se i livelli massimi di emissioni stabiliti nella direttiva siano superati. Il giudice del rinvio sottolinea che gli articoli 3 e 4 non sono chiari su tutti i punti e osserva di incontrare difficoltà nell'interpretazione della portata della sentenza Stichting Rookpreventie. Inoltre, non gli è chiaro se si possano adottare misure coercitive nei confronti dei fabbricanti di tabacco.
- 11 **In primo luogo** il giudice del rinvio si interroga sulla questione di come debba essere interpretata l'espressione «singoli in generale». Questo è rilevante per determinare a chi siano opponibili le norme ISO stabilite nella direttiva. Nella sentenza Stichting Rookpreventie la Corte ha dichiarato che dette norme sono opponibili a imprese (punto 52), ma non a singoli in generale, per la mancata

pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (punti 48, 51 e 73). In considerazione dei diversi modi di utilizzazione di questa nozione nella sentenza e delle differenti versioni linguistiche della medesima, per il giudice del rinvio non è chiaro se con questa si intenda che le norme ISO non sono opponibili a singoli in generale nel senso di «collettività» oppure se si tratti di norme che non sono opponibili in generale, dunque in linea di principio neppure a singoli.

- 12 Inoltre il giudice del rinvio vuole sapere se le norme ISO possano essere opponibili a singoli se questi abbiano potuto prenderne effettivamente conoscenza, come in casu la Stichting. A questo riguardo esso rinvia al punto 48 della sentenza Skoma-Lux. Inoltre, la Stichting difende gli interessi di singoli che non conoscono dette norme ISO e ha ottenuto dette norme proprio nel quadro del presente procedimento. In queste circostanze, l'opponibilità delle norme ISO significherebbe che la Stichting non può raggiungere l'obiettivo perseguito con il presente procedimento e pertanto non sembra logica al giudice del rinvio.
- 13 Ciò considerato, il giudice del rinvio si chiede, **in secondo luogo**, cosa si debba intendere con il verbo «opporre». Nella sua sentenza del 4 novembre 2022 il rechtbank Rotterdam ha dichiarato che questa nozione è collegata a un obbligo ma offre anche la possibilità di privare di un diritto. In tal caso, al giudice del rinvio sembra plausibile che l'inopponibilità alla Stichting dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, e del rinvio ivi contenuto alle norme ISO, debba essere intesa nel senso che la Stichting non può essere privata del diritto di far rispettare i livelli massimi di emissioni stabiliti all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, a prescindere dalle norme ISO prescritte all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva.
- 14 **In terzo luogo** il giudice del rinvio chiede quali metodi di misurazione siano idonei a misurare i livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio nelle sigarette, che sono rilasciati con l'utilizzo nel modo previsto, e segnatamente, cosa si debba intendere per «utilizzo nel modo previsto», ai sensi dell'articolo 2, punto 21 della direttiva. Anzitutto, dal punto 74 della sentenza Stichting Rookpreventie si evince che spetta al giudice del rinvio valutare se i metodi effettivamente utilizzati per misurare i livelli massimi di emissioni siano conformi alla direttiva. Da questo il giudice del rinvio desume che non deve trattarsi necessariamente delle norme ISO. In secondo luogo, anche in considerazione delle altre versioni linguistiche, secondo il giudice del rinvio l'espressione «utilizzo nel modo previsto» deve essere intesa come «uso come inteso». Tuttavia non è chiaro se si tratti di avvicinarsi il più possibile all'atto concreto di fumare, alla produzione di fumo mediante il processo di combustione, o a una combinazione dei due. Nel primo caso, nella misurazione dei livelli massimi di emissioni sarebbero decisivi il volume e la frequenza del fumo, e i fori di ventilazione dovrebbero comunque essere parzialmente ostruiti, il che non avviene nella misurazione dei livelli massimi di emissioni conformemente alle norme ISO. In tal caso le norme ISO non sarebbero dunque idonee a misurare i livelli massimi di emissioni che vengono rilasciati nell'utilizzo di una sigaretta come previsto.

- 15 Se le norme ISO non sono idonee, il giudice del rinvio chiede, **in quarto luogo**, se possa eventualmente essere utilizzato un altro metodo di misurazione e se tale metodo sia allora opponibile ai fabbricanti di tabacco. Infatti i fabbricanti di tabacco hanno l'obbligo di applicare le norme ISO. Il giudice del rinvio chiede quale sia il rapporto tra eventuali nuovi obblighi e i principi di determinatezza della legge e della certezza del diritto. In questa prospettiva si pone la questione se eventuali conseguenze negative per i fabbricanti di tabacco possano essere giustificate dall'obiettivo perseguito dalla direttiva di un elevato livello di protezione della salute pubblica. Inoltre egli chiede anche se gli stessi Stati membri, e dunque non la Commissione europea come stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva, possano stabilire autonomamente questo metodo di misurazione e possano renderlo opponibile ai fabbricanti di tabacco. A tal riguardo esso si chiede anche quale sia il rapporto tra questo e gli obiettivi perseguiti dalla direttiva di (massima) armonizzazione e di miglior funzionamento del mercato interno per i prodotti del tabacco, e se ciò sarebbe compatibile con l'articolo 24 della direttiva, vertente sulla libera circolazione.
- 16 **In quinto luogo** il giudice del rinvio chiede, qualora debba essere applicato un altro metodo di misurazione, se restino applicabili i livelli massimi di emissioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1. Si pone dunque la questione se esista un nesso intrinseco tra le norme ISO da un lato, come stabilite all'articolo 4, paragrafo 1, e, dall'altro lato, i livelli massimi di emissioni di cui all'articolo 3, e se sia consentito agli Stati membri determinare autonomamente, eventualmente in via provvisoria, livelli massimi di emissioni alternativi e renderli opponibili ai fabbricanti di tabacco, e quale sia la relazione tra quanto sopra e gli obiettivi perseguiti dalla direttiva di (massima) armonizzazione e di miglior funzionamento del mercato interno.
- 17 Il giudice del rinvio evidenzia che la direttiva consente che i livelli massimi di emissioni siano ridotti e che i metodi di misurazione vengano adeguati (v. articolo 3, paragrafo 2, e articolo 4, paragrafo 3). Nulla indica che questo non potrebbe avvenire separatamente. A questo riguardo esso rinvia al considerando 51 della direttiva. Ove non sussista un nesso intrinseco, nell'applicazione di un metodo di misurazione alternativo possono dunque restare pienamente applicabili i livelli massimi di emissioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1.
- 18 **In sesto luogo** il giudice del rinvio si chiede, nel caso in cui le norme ISO non siano adeguate per misurare i livelli massimi di emissioni e un metodo di misurazione alternativo sia opponibile ai fabbricanti di tabacco, senza che sia già chiaro quale sia tale metodo e a quali risultati porterà, quali debbano essere nel frattempo le conseguenze, e, in particolare, se le sigarette che sono attualmente vendute nei Paesi Bassi debbano provvisoriamente essere ritirate dal commercio.
- 19 **Infine** il giudice del rinvio vuole sapere se i fabbricanti di tabacco possano usufruire di un periodo di transizione per potersi eventualmente adeguare a un metodo di misurazione alternativo e/o a livelli massimi di emissioni alternativi.