Message 981

Communication de la Commission - TRIS/(2025) 0012

Procédure d'information CE - AELE

Notification: 2024/9015/NO

Retransmission interne des observations d'un Etat membre (Italy).

MSG: 20250012.FR

1. MSG 981 IND 2024 9015 NO FR 03-01-2025 03-01-2025 IT PROJ.7 03-01-2025

2. Italy

3A. MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY
Dipartimento Mercato e Tutela
Direzione Generale Consumatori e Mercato
Divisione II - Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi
00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Ministero delle Imprese e del Made in Italy
Direzione generale per la politica industriale, la riconversione e la crisi industriale, l'innovazione, le PMI e il made in Italy
Div. XIII – Agroindustria, industrie culturali e creative, industria del turismo

4. 2024/9015/NO - X40M - Étiquetage et publicité

5.

6. Les services compétents du ministère des entreprises et du Made in Italy ont examiné le projet de proposition législative présenté par la Norvège, intitulé «Règlement sur l'interdiction de la publicité de certaines denrées alimentaires et boissons destinées aux enfants», correspondant à la notification 2024/9015/NO. Après l'avoir examiné, l'Italie émet l'avis circonstancié suivant à la lumière des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») et de l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'«accord EEE»).
I. CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME
La proposition législative, présentée par le gouvernement norvégien, poursuit l'objectif déclaré de promouvoir la santé publique par la prévention des maladies liées à l'alimentation, notamment en protégeant les enfants contre la «commercialisation nocive».
Aux fins de la présente législation, on entend par «enfants» les personnes âgées de moins de 18 ans, par «marketing» toute forme de communication ou d'action à des fins de marketing, et par «parrainage» toute forme de contribution publique ou privée à un événement, à une entreprise ou à une personne ayant pour objet ou pour effet direct ou indirect de promouvoir la vente de produits aux consommateurs.
La proposition législative introduirait une interdiction de la commercialisation de certains produits alimentaires, énumérés à l'annexe I, destinés aux enfants, tout en identifiant certaines circonstances dans lesquelles la commercialisation devrait toujours être considérée comme visant les enfants.
En outre, et indépendamment du fait qu'elle s'adresse ou non aux enfants, la commercialisation des produits énumérés à l'annexe I ne devrait jamais être effectuée de manière à encourager les adultes à acheter ces produits pour les enfants.
Enfin, il est considéré que la proposition législative à l'examen introduit une interdiction d'afficher les produits énumérés à l'annexe I dans les points de vente par rapport à d'autres produits et services que les enfants aiment, tels que les jouets, les livres pour enfants et les jeux.
II. MARCHÉ INTÉRIEUR ET LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES — INCOMPATIBILITÉ AVEC L'ARTICLE 34 DU TFUE ET

L'ARTICLE 11 DE L'ACCORD EEE

Tout d'abord, l'Italie considère (comme le souligne également le gouvernement norvégien) qu'une interdiction de commercialisation des emballages et des récipients est une mesure susceptible de restreindre la libre circulation des marchandises sur le marché et comporte un risque sérieux de dissuasion de la commercialisation des produits en Norvège.

La législation à l'examen présente des aspects critiques en ce qui concerne les obligations découlant du TFUE et de l'accord EEE — qui, par souci de simplicité, seront analysés ensemble — affectant en fin de compte le choix des consommateurs. En effet, le caractère approprié et proportionné de la proposition législative en question, par rapport à la prétendue poursuite de l'objectif de protection de la santé publique, n'a pas été démontré. Dans le même temps, le reconditionnement de produits spécifiquement destinés à la Norvège est susceptible de constituer des obstacles injustifiés à la libre circulation des marchandises sur le marché.

Afin d'assurer la libre circulation des marchandises, l'article 34 du TFUE (article 11 de l'accord EEE) interdit les restrictions quantitatives à l'importation et toutes mesures d'effet équivalent entre les États membres.

Tout bien peut entrer dans le champ d'application des dispositions relatives au marché intérieur, à condition qu'il ait une valeur économique: en effet, les «marchandises» doivent être comprises comme des produits qui peuvent être évalués en termes monétaires et qui, en tant que tels, sont susceptibles de faire l'objet de transactions commerciales.

En ce qui concerne le champ d'application subjectif, il ne fait aucun doute que les dispositions du TFUE et de l'accord EEE sont contraignantes non seulement pour les États membres, mais également pour toutes les entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation de l'État est structurée, dans l'exercice du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire. Il s'ensuit, à l'évidence, que les ministères qui ont proposé l'adoption de ces dispositions sont tenus de se conformer aux dispositions des traités.

Dans la mesure pertinente en l'espèce, l'accent doit être mis sur les mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative, qui doivent être considérées comme incompatibles avec le droit de l'UE/EEE même si elles ne sont pas de nature discriminatoire, c'est-à-dire même si elles s'appliquent indifféremment tant aux entreprises ayant la nationalité de l'État membre qui les met en œuvre qu'aux entreprises ayant la nationalité d'autres États membres.

La Cour de justice de l'Union européenne est intervenue à plusieurs reprises sur la notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, formant ce qui peut désormais être considéré comme une ligne directrice interprétative consolidée et non ambiguë.

Il a été établi que toute réglementation adoptée par les États membres qui est susceptible d'entraver, même indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives (ex multis, CJUE, 11 juillet 1974, C-8/74, Dassonville).

En outre, ainsi qu'il est notoire à la lumière d'une jurisprudence constante sur l'incidence des exigences en matière d'étiquetage, une législation imposant des communications par pays sur les emballages doit être considérée comme un obstacle au commerce à l'intérieur de l'Union, étant donné qu'elle affecte directement le produit et donc le commerce sur le marché de l'Union. C'est également le cas lorsque les mesures s'appliqueraient indistinctement à tous les producteurs et produits, quelle que soit leur origine.

Il s'ensuit qu'une mesure nationale ne doit pas nécessairement contenir un élément discriminatoire pour être interdite par l'article 34 du TFUE (article 11 de l'accord EEE).

Cette approche a été approuvée par la CJUE dans une jurisprudence ultérieure (ex multis, CJUE, 20 février 1979, C-120/78, Cassis de Dijon). Reconnaissant que l'existence de différences entre les règles nationales des États membres est susceptible d'entraver la libre circulation des marchandises, la CJUE a confirmé que l'article 34 du TFUE (et, de même, l'article 11 de l'accord EEE) peut également concerner des mesures nationales qui s'appliquent également aux marchandises nationales et importées.

En d'autres termes, ces dispositions s'appliquent non seulement aux mesures discriminatoires à l'égard des marchandises importées, mais également aux mesures qui, à première vue, semblent s'appliquer de la même manière aux marchandises nationales et aux marchandises importées, mais imposent en réalité une charge supplémentaire aux importations. Cette charge découle du fait que les marchandises importées sont soumises au respect de deux ensembles de règles: celles établies par l'État membre d'origine et celles en vigueur dans l'État membre de destination.

À cet égard, dans une jurisprudence récente (CJUE, 3 avril 2012, C-428/12, Commission/Espagne), la CJUE a indiqué qu'il ressort clairement de la jurisprudence qu'une mesure, bien qu'elle n'ait pas pour objet ou pour effet de sanctionner des produits en provenance d'autres États membres, relève de la notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 34 du TFUE (article 11 de l'accord EEE) lorsqu'elle entrave l'accès au marché d'un État

membre de produits originaires d'autres États membres.
Toutefois, les caractéristiques spécifiques et le fonctionnement du règlement notifié par la Norvège constituent des éléments suffisants pour considérer que la situation visée à l'article 34 du TFUE (article 11 de l'accord EEE) doit être intégrée. L'obligation imposée aux opérateurs de la chaîne d'approvisionnement (qui sont, par ailleurs, arbitrairement identifiés comme destinataires de la réglementation, dès lors qu'elle n'a pas été suffisamment expliquée sur la base du critère sur lequel certains produits ont été identifiés à l'annexe I au lieu d'autres) constitue une mesure équivalente à une restriction quantitative dès lors que, bien qu'elle n'ait pas pour objet ou pour effet de sanctionner les produits en provenance d'autres États membres, elle entrave en réalité davantage l'accès au marché d'un État membre pour les produits originaires d'autres États membres, par l'effet d'un double ordre de conditions qui doivent être respectées, à savoir celles de l'État membre de production et celles fixées par l'État membre d'importation.
La difficulté importante d'entrer sur le marché pour les entreprises d'États autres que la Norvège se reflète dans le coût manifestement plus élevé qu'elles devront supporter pour entrer sur le marché norvégien. Cela est d'autant plus important que la majorité (en réalité, la totalité) des pays de l'UE/EEE n'ont pas introduit de restrictions similaires sur les communications commerciales liées à l'emballage des produits alimentaires et des boissons.
Il s'ensuit que le reconditionnement des produits et l'imposition d'une obligation de dissimuler les éléments prohibés sur l'emballage imposeraient une charge économique importante aux producteurs, représentant ainsi une entrave technique aux échanges. L'augmentation des coûts de production des emballages, étiquettes et/ou reconditionnements spécifiques au marché norvégien est susceptible de rendre les produits non originaires de Norvège moins compétitifs que ceux originaires de Norvège. En conséquence, le spectre de choix des consommateurs norvégiens risque d'être considérablement restreint.
Tout ce qui précède, même s'il devait être conclu à l'absence prima facie de discrimination, conduit néanmoins à une perte d'attractivité du marché norvégien pour les entreprises d'autres États membres en raison du potentiel inhérent d'entraver l'accès au marché norvégien face aux charges accrues à supporter, introduisant ainsi une mesure d'effet équivalent.
III. EXCEPTIONS À LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES — INCOMPATIBILITÉ AVEC L'ARTICLE 36 DU TFUE ET L'ARTICLE 13 DE L'ACCORD EEE
En outre, le gouvernement italien considère que la proposition législative qui fait l'objet du présent avis circonstancié est cruciale à certains autres égards, puisqu'elle contient des mesures de proportionnalité douteuse.
Il est considéré que la proposition législative en question, tout en affectant la libre circulation des marchandises, n'est pas justifiée sur la base de l'article 36 du TFUE (article 13 de l'accord EEE), en particulier en ce qui concerne la dérogation invoquée en matière de protection de la santé. Le principe de libre circulation des marchandises est sans préjudice des interdictions et restrictions à l'importation, à l'exportation et au transit justifiées notamment par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes. Au fil des ans, la Cour de justice a étendu les motifs pour lesquels les États membres peuvent restreindre les échanges à un large éventail de justifications. En définitive, il appartient donc à la Cour d'assurer la médiation des intérêts, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre la liberté économique et les exceptions en cause. La Cour de justice a utilisé, à cette fin, une série de principes généraux à partir desquels elle a emprunté les caractéristiques des mesures étatiques, qui: a) doivent être efficaces; b) n'entraînent pas de discrimination arbitraire; c) tiennent compte des exigences réglementaires déjà adoptées par d'autres États membres; d) représentent la mesure la moins restrictive pour le commerce qui puisse être adoptée pour atteindre un objectif donné.
L'éventail des intérêts invoqués avec succès pour sauvegarder la législation nationale, en invoquant des exceptions au traité, peut être regroupé comme suit: a) les externalités du marché; b) les droits civils; c) les préférences socioculturelles; d) la préservation de la machine étatique. La catégorie relative aux externalités de marché est particulièrement pertinente en l'espèce: «Les externalités de marché […] peuvent également expliquer leur efficacité sur un sujet directement concerné par la transaction. La vente d'un produit dangereux constitue un exemple. Dans tous ces cas, la transaction est associée au risque de certaines conséquences physiques imprévues. La Cour de justice a assuré une protection contre un grand nombre d'externalités de marché. Il s'agit notamment des effets néfastes sur la santé publique; préjudice aux consommateurs […] et concurrence déloyale».
Un arrêt de la Cour de justice, Greenham et Abel, est lié au point susmentionné, dans lequel la Cour a précisé que «[…] dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation en matière de protection de la santé publique, les États membres doivent respecter le principe de proportionnalité. Les moyens qu'ils choisissent doivent donc se limiter à ce qui est réellement nécessaire pour assurer la sauvegarde de la santé publique; ils doivent être proportionnés à l'objectif ainsi poursuivi, qui n'aurait pas pu être atteint par des mesures moins restrictives des échanges intracommunautaires». Les principes

énoncés dans le présent arrêt (à titre d'illustration d'une jurisprudence constante de l'Union) sont pleinement applicables à l'affaire examinée dans le présent avis circonstancié.
Premièrement, la proposition législative à l'examen viserait les enfants, mais s'adresserait en réalité également à un public adulte, restreignant ainsi la commercialisation de certains produits dans une mesure injustifiée, disproportionnée et donc préjudiciable à la libre circulation des marchandises.
Deuxièmement, les dispositions proposées, telles qu'elles sont formulées, limitent la publicité de nombreux produits alimentaires et boissons au-delà de ce qui est nécessaire par rapport à l'objectif déclaré, car elles empêchent la publicité de nombreux produits alimentaires et boissons riches en nutriments, y compris ceux qui fournissent des nutriments essentiels, dont la consommation est connue pour être associée à une alimentation saine. En ce sens, non seulement la proposition est excessivement restrictive de la libre circulation des marchandises, mais elle risque également de devenir paradoxalement contraire à l'objectif de protection de la santé publique qu'elle poursuit prétendument.
Troisièmement, la proposition ne tient pas compte des mesures alternatives qui pourraient être tout aussi efficaces pour réduire l'exposition des enfants (et des adultes qui sont néanmoins touchés par le projet de législation en question).
Par conséquent, en l'espèce, le gouvernement norvégien n'a pas démontré que les mesures proposées: a) sont efficaces; b) n'entraînent pas de discrimination arbitraire; c) tiennent compte des exigences réglementaires déjà adoptées par d'autres États membres; d) représentent la mesure la moins restrictive pour les échanges pouvant être adoptée pour atteindre un objectif spécifique. Il s'ensuit que la proposition législative telle que présentée viole le TFUE et l'accord EEE.
IV. DÉVELOPPEMENT D'ENTREPRISES SUR LE TERRITOIRE DE L'UNION — INCOMPATIBILITÉ AVEC L'ARTICLE 173 DU TFUE ET L'ARTICLE 7 DE L'ACCORD EEE
En outre, il convient de noter que l'imposition des obligations résultant de la législation proposée affecte les entreprises différemment en fonction de leur taille économique.
S'il est vrai que toutes les entreprises seraient tenues de se conformer à ces obligations, la charge financière que cette législation impose aux petites et moyennes entreprises, qui sont tenues de se conformer à des exigences spécifiques en matière d'étiquetage et de commercialisation exclusivement pour les produits destinés au marché norvégien, est sans aucun doute exorbitante par rapport à celle supportée par les entreprises plus structurées.
La présente proposition législative constitue donc une nouvelle infraction au droit de l'Union, car elle est clairement contraire à l'article 173, paragraphe 1, du TFUE (article 7 de l'accord EEE), qui dispose que l'action des États membres vise, entre autres, à favoriser un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises dans l'ensemble de l'Union, en particulier des petites et moyennes entreprises.
V. AUTRES CONSIDÉRATIONS
L'Italie souhaite formuler d'autres considérations de politique générale en ce qui concerne le contenu de la proposition présentée par le gouvernement norvégien.
Premièrement, lors de la fixation des seuils d'âge pour les enfants, presque toutes les politiques gouvernementales et les normes d'autorégulation les plus répandues dans l'industrie alimentaire mondiale ont tendance à fixer l'âge d'un enfant, dans le contexte des restrictions de commercialisation des aliments, alternativement entre moins de 13 et moins de 16 ans. À titre d'exemple, les normes industrielles mondiales telles que celles de la Chambre de commerce internationale appliquent des restrictions à cet égard aux enfants de moins de 13 ans.
Cela s'explique également par le fait qu'une partie importante de la communauté scientifique considère qu'à l'âge de 12 ans, les enfants développent leur propre comportement de consommateur, en reconnaissant efficacement la publicité et en adoptant des attitudes critiques à son égard.
Par conséquent, l'Italie considère que la fixation du seuil d'âge réglementaire à 18 ans est disproportionnée et recommande de ne pas étendre les restrictions sur la publicité alimentaire aux adolescents de plus de 13 ans.
Déterminer le contraire conduirait au paradoxe qu'un jeune adolescent peut acheter des armes à feu à l'âge de 16 ans, mais ne peut pas être exposé à la publicité pour certains produits alimentaires. Produits qui, en outre, seraient regroupés avec les restrictions applicables à l'alcool, avec une distorsion manifeste dans la représentation de leurs effets.
L'identification de la limite d'âge correcte est d'une importance fondamentale, en particulier lorsqu'il s'agit d'envisager la proposition d'interdire les publicités «susceptibles de séduire» les enfants. Il est tout à fait évident qu'il n'existe aucun moyen d'imposer de telles restrictions jusqu'à l'âge de 18 ans — ou, en tout état de cause, le gouvernement norvégien n'en a pas dûment proposé — sans avoir un impact massif sur la publicité destinée aux adultes.
En outre, la proposition législative suggère d'interdire la commercialisation des produits énumérés à l'annexe I si cela est fait de manière à encourager les adultes à acheter des produits pour enfants (article 4, paragraphe 4). Cette mesure pourrait, en pratique, interdire la représentation à des moments conviviaux et domestiques dans le cadre de la

commercialisation de la plupart des produits ménagers courants. Une telle approche, manifestement excessivement restrictive, serait sans aucun doute préjudiciable aux libertés consacrées par le TFUE et l'accord EEE, et ne pourrait pas être dûment justifiée dans la mise en balance des intérêts.
***
À la lumière de ce qui précède, l'Italie invite la Commission européenne à examiner l'incidence négative que les dispositions proposées auraient sur le fonctionnement du marché unique de l'UE/EEE et demande par conséquent au gouvernement norvégien de retirer sa proposition.

****

Commission européenne
Point de contact Directive (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu