



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles 15.12.2023  
C(2023) 9104 final

Elina Valtonen  
Ministre des affaires étrangères  
Ministère des affaires étrangères  
PO Box 176  
Gouvernement Fi-00023  
Finlande

**Objet:           Notification 2023/543/FI**

**Proposition du gouvernement au Parlement pour une loi modifiant  
l'article 17 de la loi sur l'alcool**

**Émission d'observations en application de l'article 5, paragraphe 2,  
de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015**

Madame,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535<sup>1</sup>, les autorités finlandaises ont notifié à la Commission, le 18 septembre 2023, le projet de **«proposition du gouvernement au Parlement pour une loi modifiant l'article 17 de la loi sur l'alcool»** (ci-après le «projet notifié»).

Selon le message de notification, le projet notifié vise à modifier l'article 17 de la loi sur l'alcool en Finlande, conformément au programme du gouvernement du Premier ministre Petteri Orpo, dont l'un des objectifs est d'ouvrir le marché et d'accroître la concurrence. Les modifications proposées visent à ouvrir la concurrence pour la vente de boissons alcoolisées en permettant aux opérateurs ayant obtenu une licence pour la vente de boissons alcooliques de vendre des boissons alcoolisées fermentées contenant plus de 5,5 % et pas plus de 8,0 % en volume, qui est actuellement réservée uniquement à la société d'alcool appartenant au gouvernement.

Le 10 octobre, la Commission a demandé aux autorités roumaines de fournir des informations supplémentaires sur le projet notifié. La Commission a notamment demandé aux autorités finlandaises de fournir de plus amples informations sur la justification liée à

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, JO L 241 du 17.9.2015, p. 1.

la santé publique pour la distribution différentielle de produits tout aussi forts obtenus par fermentation ou distillation, les preuves scientifiques existantes étayant l'hypothèse selon laquelle les produits fabriqués à partir de spiritueux distillés d'une teneur en alcool comprise entre 5,5 et 8 % vol. seraient plus attractifs pour les filles mineures que les boissons fermentées avec un pourcentage d'alcool équivalent et une évaluation des effets de la mesure sur la concurrence entre producteurs de boissons alcoolisées. Le 20 octobre 2023, les autorités finlandaises ont répondu à la demande d'informations de la Commission. La réponse des autorités finlandaises a été prise en compte.

L'examen du projet notifié a amené la Commission à formuler les observations suivantes:

Le projet notifié modifie l'article 17 de la loi sur l'alcool comme suit:

*«Article 17*

*Licence de vente au détail de boissons alcooliques et conditions d'octroi*

*La licence de vente au détail de boissons alcooliques fermentées contenant jusqu'à 8,0 % d'alcool éthylique en volume et de boissons alcooliques produites par d'autres méthodes et n'excédant pas 5,5 % en volume s'applique à la vente au détail dans un seul lieu de vente et la licence est accordée à:*

- 1) un demandeur vendant une sélection variée de produits alimentaires d'usage courant dans un bâtiment au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction (132/1999), si la part des ventes de boissons alcooliques dans l'ensemble des activités commerciales n'est pas considérablement supérieure à la part des ventes d'autres produits alimentaires;*
- 2) un demandeur qui exploite une entreprise au sens du paragraphe 1 à partir d'un camion ou d'un bateau de vente qui emprunte un itinéraire régulier dans des régions où se trouvent des résidents permanents ou saisonniers et qui est approuvé par l'autorité de délivrance des licences;*
- 3) un demandeur titulaire d'une licence de débit de boissons alcooliques aux fins de la vente au détail des boissons alcooliques servies dans le cadre de la licence de débit de boissons; toutefois, une licence de vente au détail ne peut être accordée à un demandeur titulaire d'une licence temporaire de débit d'alcool ou opérant dans une zone disposant d'une licence de débit d'alcool au sens de l'article 20 que dans le cas d'événements où plusieurs producteurs de boissons alcooliques présentent leurs produits aux consommateurs;*
- 4) un demandeur titulaire d'une licence de production pour la vente au détail sur le lieu de production.*

Les services de la Commission notent que le projet notifié réduirait la portée du monopole actuel pour la vente au détail de produits alcooliques et permettrait aux boissons à plus forte teneur en alcool (que ce qui est actuellement autorisé) d'être vendues plus largement par le commerce de détail disposant d'une licence. La teneur en alcool la plus élevée autorisée pour les boissons vendues avec ladite licence de vente au détail, et en dehors du monopole de l'État, passerait de 5,5 % à 8 %, mais l'élargissement serait limité aux produits fermentés et ne couvrirait pas les boissons contenant de l'alcool distillé.

Dans leur réponse du 20 octobre 2023, les autorités finlandaises font valoir que la modification proposée est susceptible d'augmenter les ventes de boissons alcooliques fermentées et de promouvoir la concurrence à cet égard, mais elles reconnaissent également que cela peut en partie se faire au détriment des boissons alcoolisées non fermentées. La réponse suggère également qu'à long terme, la modification proposée peut avoir une incidence durable sur le comportement des consommateurs vis-à-vis de l'achat et de la consommation et pourrait les amener à privilégier les boissons alcooliques fermentées au détriment des boissons alcoolisées produites par d'autres moyens. Par conséquent, le projet notifié est susceptible d'avoir un effet permanent sur le marché.

La réponse des autorités finlandaises affirme en outre que *«les facteurs restreignant la concurrence sur la base du mode de production de l'alcool seraient proportionnés, étant donné que l'objectif de protection des enfants et des adolescents en particulier est le résultat de la distribution basée sur la méthode de production»*.

La Commission prend note de la reconnaissance par les autorités finlandaises que les effets sur la concurrence sur la base de la façon dont l'alcool est produit, résultant du projet notifié, ne peuvent être exclus.

À cet égard, la Commission rappelle l'article 37, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>2</sup>, selon lequel *«Les États membres aménagent les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon que soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres»*.

La Commission souligne qu'il n'est pas exclu que l'amendement, qui vise à démanteler les droits de monopole des boissons alcoolisées les plus fortes, ait néanmoins pour effet de favoriser les produits fermentés par rapport aux boissons dans lesquelles l'alcool est produit par d'autres méthodes. À la lumière de l'article 37 du TFUE, cela pourrait conduire à favoriser efficacement les produits d'origine finlandaise, si ceux-ci sont surreprésentés sur le marché des boissons «fermentées».

À cet égard, la Commission rappelle aux autorités finlandaises l'arrêt de la Cour de justice de l'AELE dans l'affaire Autorité de surveillance de l'AELE contre le Royaume de Norvège<sup>3</sup>, selon lequel la Cour a considéré que la loi norvégienne autorisant la vente de bière ayant une teneur en alcool allant jusqu'à 4,75 % en dehors du système de monopole d'État, mais pas celle d'autres boissons spiritueuses de même teneur, constituait une discrimination indirecte à l'encontre des produits européens, étant donné que les bières dont la teneur en alcool est comprise entre 2,5 % et 4,75 % en volume sont principalement produites sur le marché intérieur, tandis que d'autres boissons spiritueuses ayant un pourcentage d'alcool similaire sont principalement importées.

Les services de la Commission notent que le régime de vente des boissons alcoolisées faisant l'objet des licences de vente au détail en question n'est pas couvert par les règles harmonisées de l'Union et doit donc être évalué au regard des articles 34 à 36 du TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises.

---

<sup>2</sup> Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 326, 26.10.2012, p. 47.

<sup>3</sup> Voir l'arrêt de la Cour AELE du 15 mars 2002 dans l'affaire E-9/00 — Autorité de surveillance AELE contre le Royaume de Norvège [2002] AELE Ct. Rep. 72.

Si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation dans l'organisation de questions qui ne sont pas harmonisées au niveau de l'Union, les principes généraux du droit de l'Union doivent néanmoins être respectés. Les autorités nationales doivent être en mesure de prouver que la commercialisation de produits spécifiques présente un risque grave et réel pour la santé publique.<sup>4</sup> Cela doit être fondé et les États membres doivent fournir tous les éléments de preuve, les données (techniques, scientifiques, statistiques, nutritionnelles, etc.) et d'autres informations pertinentes pour pouvoir justifier leurs mesures. La protection de la santé ne peut être invoquée si l'objectif réel de la mesure est de protéger le marché intérieur, même si, en l'absence d'harmonisation, il appartient à un État membre de décider du niveau de protection. Les mesures adoptées doivent également être proportionnées aux objectifs poursuivis, c'est-à-dire qu'elles doivent être limitées à ce qui est nécessaire et donc non excessif pour atteindre l'objectif légitime de protection de la santé publique. En outre, l'État membre est tenu de poursuivre les objectifs énoncés de manière cohérente et systématique.

En principe, si les États membres souhaitent maintenir ou introduire des mesures de protection de la santé au titre de l'article 36 du TFUE, il leur incombe de prouver la nécessité de ces mesures. Dans ses arrêts, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a souligné que les risques réels doivent être démontrés à la lumière des résultats les plus récents de la recherche scientifique internationale. La CJUE a toujours déclaré que les États membres doivent procéder à une évaluation détaillée des risques avant de prendre des mesures conservatoires en vertu des articles 34 et 36 du TFUE. Les États membres n'ont pas besoin de démontrer un lien précis entre les éléments de preuve et le risque, mais les mesures ne peuvent pas être fondées sur «*les considérations purement hypothétiques*» comme confirmé dans l'affaire C-672/15 *Noria Distribution*.

Par conséquent, une simple affirmation selon laquelle la mesure est justifiée par l'un des motifs acceptés ou l'absence d'analyse d'alternatives possibles sera jugée insatisfaisante.

Le 10 octobre 2023, les services de la Commission ont invité les autorités finlandaises à fournir l'analyse de proportionnalité sous-jacente de la mesure résultant du projet notifié, y compris une explication détaillée, fondée sur des preuves scientifiques, de la justification relative à la santé publique pour la distribution différentielle de produits tout aussi forts par fermentation ou distillation.

Dans leur réponse du 20 octobre 2023, les autorités finlandaises ont précisé que, à la lumière des données de recherche et de l'expérience passée, il est très probable que si les boissons mélangées (issues de la distillation), les bières et les vins contenant entre 5,6 et 8,0 % étaient vendus dans les épiceries, leur consommation augmenterait de manière significative. Ils affirment également qu'il est difficile de prédire si la consommation globale de boissons mixtes augmenterait plus que la consommation de bière, mais sur la base de l'expérience de 2018, c'est «*possible*». Selon la réponse des autorités finlandaises, la restriction fondée sur la méthode de production pourrait contribuer à freiner les achats impulsifs de boissons mixtes d'une force plus élevée qu'auparavant.

La réponse finlandaise semble suggérer que la mesure résultant du projet notifié pourrait être fondée sur des considérations purement hypothétiques et pourrait donc ne pas être adaptée à la réalisation de l'objectif déclaré. En réalité, l'évaluation de la proportionnalité

---

<sup>4</sup> C-421/09 *Humanplasma GmbH contre Autriche* [2010] ECLI:EU:C:2010:760, paragraphe 34.

fournie ne prouve pas l'existence d'un lien de causalité concret entre l'activité spécifique que les autorités finlandaises tentent de restreindre (c'est-à-dire la vente au détail autorisée de boissons alcooliques distillées entre 5,5 % et 8 % vol.) et l'objectif d'éviter un préjudice social pour la santé publique.

De même, la Commission note la nécessité de mener des recherches plus spécifiques afin d'étayer et d'étayer l'affirmation des autorités finlandaises selon laquelle le maintien d'un régime plus restrictif pour la vente de boissons distillées à contenu alcoolique identique serait justifié par l'objectif de protection de la santé des jeunes consommateurs féminins, qui seraient plus susceptibles d'être affectés négativement, et afin de prouver l'existence d'un lien de causalité et l'adéquation de la restriction.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission invite les autorités finlandaises à analyser les effets potentiels sur la concurrence susceptibles d'être introduits par le projet notifié et à veiller à ce que la mesure nationale n'entraîne pas de discrimination indirecte à l'égard des produits importés.

Les autorités finlandaises sont invitées à tenir compte de ces observations.

La Commission rappelle par ailleurs qu'une fois le texte définitif adopté, il est communiqué à la Commission conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Pour la Commission

Kerstin JORNA  
Directrice générale

Direction générale du marché  
intérieur, de l'industrie, de  
l'entrepreneuriat et des PME