Message 113

Communication de la Commission - TRIS/(2024) 2670

Directive (UE) 2015/1535

Notification: 2024/0384/HU

Retransmission d'un avis circonstancié reçu d'un Etat membre (Germany) portant sur un accord volontaire (article 6, paragraphe 2, premier tiret, de la directive (UE) 2015/1535).

Detailed opinion - Avis circonstancié - Ausführliche Stellungnahme - Подробно становище - Podrobné stanovisko - Udførlig udtalelse - Εμπεριστατωμένη γνώμη - Dictamen circunstanciado - Üksikasjalik arvamus - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljno mišljenje - Részletes vélemény - Parere circostanziato - Išsamiai išdėstyta nuomonė - Sīki izstrādāts atzinums - Opinjoni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Aviz detaliat - Podrobné stanovisko - Podrobno mnenje - Detaljerat yttrande

Extends the time limit of the status quo until 06-01-2025. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 06-01-2025.- Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 06-01-2025.- Удължаване на крайния срок на статуквото до 06-01-2025. - Prodlužuje lhůtu současného stavu do 06-01-2025. - Fristen for status quo forlænges til 06-01-2025. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo 06-01-2025. - Amplía el plazo de statu quo hasta 06-01-2025. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 06-01-2025. - Jatkaa status quon määräaikaa 06-01-2025 asti. - Produžuje se vremensko ograničenje statusa quo do 06-01-2025. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 06-01-2025-ig. - Proroga il termine dello status quo fino al 06-01-2025. - Status quo terminas pratęsiamas iki 06-01-2025. - Pagarina “status quo” laika periodu līdz 06-01-2025. - Jestendi t-terminu tal-istatus quo sa 06-01-2025. - De status-quoperiode wordt verlengd tot 06-01-2025. - Przedłużenie status quo do 06-01-2025. - Prolonga o prazo do statu quo até 06-01-2025. - Prelungește termenul status quo-ului până la 06-01-2025. - Predlžuje sa lehota súčasného stavu do 06-01-2025. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 06-01-2025. - Förlänger tiden för status quo fram till 06-01-2025.

The Commission received this detailed opinion on the 01-10-2024. - La Commission a reçu cet avis circonstancié le 01-10-2024. - Die Kommission hat diese ausführliche Stellungnahme am 01-10-2024 empfangen. - Комисията получи настоящото подробно становище относно 01-10-2024. - Komise obdržela toto podrobné stanovisko dne 01-10-2024. - Kommissionen modtog denne udførlige udtalelse den 01-10-2024. - Η Επιτροπή έλαβε αυτή την εμπεριστατωμένη γνώμη στις 01-10-2024. - La Comisión recibió el dictamen circunstanciado el 01-10-2024. - Komisjon sai üksikasjaliku arvamuse 01-10-2024. - Komissio sai tämän yksityiskohtaisen lausunnon 01-10-2024. - Komisija je zaprimila ovo detaljno mišljenje dana 01-10-2024. - A Bizottság 01-10-2024-án/-én kapta meg ezt a részletes véleményt. - La Commissione ha ricevuto il parere circostanziato il 01-10-2024. - Komisija gavo šią išsamiai išdėstytą nuomonę 01-10-2024. - Komisija saņēma šo sīki izstrādāto atzinumu 01-10-2024. - Il-Kummissjoni rċeviet din l-opinjoni dettaljata dwar il-01-10-2024. - De Commissie heeft deze uitvoerig gemotiveerde mening op 01-10-2024 ontvangen. - Komisja otrzymała tę opinię szczegółową w dniu 01-10-2024. - A Comissão recebeu o presente parecer circunstanciado em 01-10-2024. - Comisia a primit avizul detaliat privind 01-10-2024. - Komisia dostala toto podrobné stanovisko dňa 01-10-2024. - Komisija je to podrobno mnenje prejela dne 01-10-2024. - Kommissionen mottog detta detaljerade yttrande om 01-10-2024. - Fuair an Coimisiún an tuairim mhionsonraithe sin maidir le 01-10-2024.

MSG: 20242670.FR

1. MSG 113 IND 2024 0384 HU FR 06-01-2025 01-10-2024 DE DO 6.2(1) 06-01-2025

2. Germany

3A. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Referat EB3

3B. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Referat VIID1

4. 2024/0384/HU - C00A - Agriculture, pêche et denrées alimentaires

5. article 6, paragraphe 2, premier tiret, de la directive (UE) 2015/1535

6. Notification: 2024/0384/HU

Retransmission d'un avis circonstancié reçu d'un État membre (Allemagne) (article 6, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive (UE) 2015/1535).
Objet : «La chaîne alimentaire et son contrôle officiel» conformément à la notification 2024/0384/HU – Avis circonstancié
Le 1er février 2022, une loi visant à prévenir et à réduire le gaspillage alimentaire est entrée en vigueur en Hongrie, en vertu de laquelle de nombreux aliments ayant une durabilité supérieure à 48 heures ne pouvaient plus être vendus par les détaillants alimentaires aux consommateurs dès que leur date de durabilité minimale était inférieure à 48 heures. Cette loi n'avait pas été notifiée à l'époque. Toutefois, le gouvernement hongrois a maintenant apporté des modifications à cette loi et a notifié la loi modificative. En vertu de cette loi, un grand nombre de produits (la liste des produits établie par décret est formulée de manière large et, dans la version actuelle, comprend également, par exemple, le pain frais et la viande) doivent être retirés des rayons 48 heures avant la date de durabilité minimale et enregistrés dans une base de données organisée par l'État. Les produits doivent être conservés en vue d'être collectés poiur être donnés au centre de secours alimentaire/ÉMK, qui relève de l'État et doit distribuer les produits aux personnes dans le besoin. Aucune compensation n'est prévue pour les détaillants de produits alimentaires. La loi ne couvre que les chaînes de vente au détail dont le chiffre d'affaires annuel net est supérieur à 100 milliards de forints hongrois (HUF). Les raisons invoquées pour justifier ce régime sont la nécessité de réduire le gaspillage alimentaire et de soutenir la fourniture de denrées alimentaires aux personnes dans le besoin.
La loi hongroise notifiée modifie fondamentalement le système de don volontaire actuellement en place, qui inclut également les groupes de produits couverts par la loi. Au lieu d'un don volontaire, un système forcé contrôlé par l'État doit être mis en place. Les produits concernés comprennent les légumes frais et transformés, les fruits et les champignons ainsi que d'autres aliments d'origine végétale. Les dons à l'ÉMK sont obligatoires. Une grande quantité de données doit être fournie à la base de données sur le secours alimentaire, notamment sur l'entité offrante, la mise en œuvre des tâches logistiques, la «valeur comptable» et les aliments offerts.
En 2022, le gouvernement a augmenté la «taxe sur la vente au détail» déjà existante, déclarant que cette augmentation était nécessaire pour financer le nouveau programme de secours alimentaire. Le taux initial de la taxe sur le commerce de détail est passé de 2,5 % à 2,7 % du chiffre d'affaires annuel des entreprises, et ne s'applique qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel net est supérieur à 100 milliards de HUF.
En principe, l'Allemagne accueille favorablement les initiatives visant à réduire le gaspillage alimentaire. Toutefois, le présent projet soulève des doutes quant à sa compatibilité avec le droit communautaire.

1. Violation du droit de propriété et de la liberté d'entreprise – Articles 17 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte)
Le gouvernement fédéral allemand estime que les dispositions de la loi hongroise visant à prévenir et à réduire le gaspillage alimentaire portent atteinte au droit fondamental à la propriété.
En vertu de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte, tant les personnes physiques que les personnes morales de droit privé ont le droit de posséder, de jouir et de disposer de leurs biens légalement acquis. Les produits qu'ils proposent à la vente sont généralement la propriété d'entreprises de vente au détail de produits alimentaires. La disposition légale limite dans le temps le pouvoir de disposition des entreprises sur les produits, car les ventes ne sont plus possibles à partir de 48 heures avant la date de durabilité minimale.
Il s'agit d'une privation de fait de la propriété au sens de l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte. Dans le cas d'une restriction pure et simple d'utilisation, aucun transfert (légal ou réel) de la situation juridique ne peut avoir lieu.
En ce qui concerne la privation de biens, une distinction est faite entre la privation formelle et la privation de fait. La privation formelle est le transfert forcé de la propriété à l'État ou à un tiers.
Il y a privation de fait si le propriétaire est empêché d'utiliser ses biens ou d'en disposer d'une manière «raisonnable»,

par exemple s’il est empêché de les commercialiser d’une manière raisonnable (Jarass, dans l’affaire: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4e éd., 2021, article 17, paragraphes 17 et suivants).
La loi hongroise est donc susceptible de constituer une privation de fait.
La loi hongroise fixe les règles relatives à la cession de biens. Celles-ci pourraient donc aller au-delà des «restrictions imposées» susmentionnées. La loi exige donc un transfert de la situation juridique et donc plus qu'une disposition relative à l'utilisation.
On peut également supposer que les cessions ne sont pas effectuées volontairement, c'est-à-dire par renonciation. Bien que la loi hongroise utilise la notion de «don», un tel don doit être obligatoire et n’est donc pas volontaire.
Bien qu'il n'y ait pas de privation de fait si le propriétaire peut encore disposer de ses biens (même à un prix nettement inférieur), il est peu probable que ce soit le cas en l'espèce, cependant: Contrairement au cas mentionné ci-dessus, la «cession» doit être effectuée gratuitement. En tout état de cause, les détaillants alimentaires n’ont qu’une seule possibilité de cession, sans aucune marge de manœuvre.
Il n'y a aucune justification dans l'intérêt public. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. (article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte). Il est vrai que la lutte contre le gaspillage alimentaire et la fourniture de denrées alimentaires aux personnes dans le besoin pourraient, en principe, constituer un intérêt public.
Pour que les objectifs poursuivis par les limitations soient considérés comme légitimes, tant en ce qui concerne les privations que les restrictions d’utilisation, les limitations ne peuvent être apportées que si elles «répondent effectivement à des objectifs d’intérêt général reconnus par l’Union» ou «au besoin de protection des droits et libertés d’autrui», conformément à l’article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte. L’exigence de l’«intérêt général» figurant à l’article 17, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte n’impose donc pas d’autres exigences ou restrictions (Jarass, dans l’affaire: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4e éd. 2021, article 17, paragraphe 25 et suivants).
Toutefois, l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Charte exige la poursuite d'intérêts publics, raison pour laquelle, en cas de privations, le fait de favoriser des entités privées ne doit pas être le seul objectif. La privation de propriété au profit d'entités privées (ÉMK) n'est possible que si des intérêts publics sont ainsi également poursuivis. Dans le cas de privations, les objectifs légitimes possibles sont plus restreints.
En particulier, la disposition légale n’est pas proportionnée.
Dès le départ, il n'est pas adapté à la prévention du gaspillage alimentaire. Il n'y a aucune raison apparente pour laquelle les denrées alimentaires devraient être données avant que la date de durabilité minimale n'ait été atteinte. Les produits sont encore commercialisables et vendables jusqu'à cette date, il n'y a donc aucun risque que les aliments soient jetés et le projet de loi ne réduit donc pas le gaspillage alimentaire. Cela est également corroboré par le fait que, conformément aux directives de l’Office hongrois de la sécurité alimentaire ainsi qu’aux dispositions nationales et de l’UE (chapitre V bis du règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l’hygiène des denrées alimentaires), même les produits ayant dépassé la date de durabilité minimale peuvent encore être consommés pendant une certaine période et les produits peuvent être fournis gratuitement après leur date de durabilité minimale sans aucun problème de santé. Cela signifie qu'il n'y a aucun risque que les aliments soient jetés et que des déchets associés soient produits dans les 48 heures précédant la date de durabilité minimale. En outre, la période de 48 heures précédant la date de durabilité minimale n’est pas la dernière période possible au cours de laquelle la denrée alimentaire peut être utilisée. Le don obligatoire avant la date de durabilité minimale ne contribue donc pas à la réduction du gaspillage alimentaire.
Bien que le projet de loi soit approprié et nécessaire pour atteindre l’objectif de fourniture de denrées alimentaires aux personnes dans le besoin, il n’est pas proportionné compte tenu du degré d’intervention en l’espèce. En raison du degré élevé d’intervention, des exigences élevées doivent être imposées en matière de proportionnalité.
Il existe de nombreuses collaborations entre les détaillants alimentaires et les banques alimentaires privées ainsi que les organisations à but non lucratif. L'interdiction de donner des produits à des organisations autres que l'ÉMK interdit ces procédés établis, même s'ils contribuent déjà à la réduction du gaspillage alimentaire. S'il est vrai que les processus déjà établis pour le secours alimentaire volontaire à grande échelle ne sont pas aussi adaptés que les fournitures obligatoires, il convient également de garder à l'esprit lors de la comparaison des intérêts, que l'imposition de dons obligatoires à l'ÉMK compromet spécifiquement les processus déjà existants et établis des détaillants avec d'autres organisations à but non lucratif. Dans le même temps, le régime centralisé de l’État n’est pas adapté aux produits tels que les fruits et légumes, les produits de boulangerie et les produits nécessitant une réfrigération en raison de la longueur de la chaîne logistique. Le système de distribution complexe et les longs délais et itinéraires de transport augmentent les risques pour la sécurité alimentaire et permettent des erreurs, contrairement aux dons volontaires «juste à temps» actuels.

En particulier, les produits frais tels que la viande, le poisson, le lait, les fruits et légumes ne devraient, en vertu de la loi, être proposés à la vente que quelques minutes/heures avant d'être conservés dans l'entrepôt pendant 48 heures pour être collectés par l'organisme public.
En outre, contrairement à la deuxième phrase de l'article 16, paragraphe 1, aucune compensation financière n'est accordée aux détaillants de produits alimentaires. L'absence de compensation constitue une intervention disproportionnée et déraisonnable par rapport à l'objectif poursuivi, étant donné que les produits ont leur valeur marchande actuelle avant l'expiration de la date de durabilité minimale et que les dons forcés causent des dommages importants aux détaillants alimentaires à un moment où les produits ne seraient pas encore mis au rebut dans des circonstances normales, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de risque de gaspillage alimentaire.
Cela signifie que les détaillants alimentaires devront payer deux fois pour le secours alimentaire de l'État: Une fois à travers la taxe d'un montant de 2,7 % et une autre fois à en raison du don forcé non compensé.
Enfin, il convient de noter que la loi est trop vague. Les dispositions ne permettent pas de déterminer clairement quels produits sont soumis au don obligatoire et lesquels sont soumis au don facultatif, en particulier pour les produits dont la date de péremption est courte. Les détaillants n'ont aucune sécurité juridique quant à la durée – ou même s'ils ont le droit – de vendre les produits. Il n'est pas précisé comment traiter les produits sans date de péremption ou à qui les informations sur l'utilisateur doivent se référer exactement. En outre, il n'est pas clair si la définition de la valeur comptable fait référence au prix d'achat ou à la valeur des stocks. Cette valeur peut varier en fonction de la méthode de comptabilisation des stocks.
Outre la violation de l'article 17 de la Charte, la violation de l'article 16 de la Charte est également probable dans ce cas, étant donné que l'article 16 de la Charte protège la disposition des ressources économiques, techniques et financières, le potentiel de gain et la fixation des prix (Jarass, dans l'affaire: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4e éd., 2021, article 16, paragraphes 7, 10). La législation hongroise limite le pouvoir de disposition au cours des 48 heures précédant la date de durabilité minimale et fixe le prix à «0» euro. Les commentaires ci-dessus sur le manque de proportionnalité de la législation s'appliquent également à cet égard.

2. Violation de la liberté d'établissement et de la libre circulation des marchandises
En outre, le règlement prévu par la loi modificative hongroise n'est pas compatible avec la liberté d'établissement prévue à l'article 49 du TFUE, en liaison avec l'article 54 du TFUE.
La liberté d'établissement couvre l'accès aux activités non salariées et leur exercice pendant une certaine durée, y compris l'exploitation d'un commerce de détail alimentaire par une société (ou une personne physique) établie dans un autre État membre.
Cette activité protégée est compromise par le projet de loi. L'article 49 du TFUE prévoit non seulement une interdiction de restriction, mais également une interdiction de discrimination. La discrimination indirecte découle du fait que la loi ne s'applique qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel net est supérieur à 100 milliards de HUF. Les détaillants hongrois n'ont généralement pas un chiffre d'affaires supérieur à 100 milliards de HUF, alors que le chiffre d'affaires des détaillants alimentaires internationaux est généralement supérieur à cette limite. Par conséquent, seuls les détaillants étrangers d'aliments sont de facto touchés par la loi. L'article 49 du TFUE s'applique également aux désavantages de fait subis par les entreprises établies dans d'autres pays de l'UE.
Il y a désavantage dans la mesure où la réglementation entrave ou rend moins attrayante la création ou l'exploitation d'un commerce de détail alimentaire. L'interdiction de vendre des denrées alimentaires 48 heures avant la date de durabilité minimale entraîne des pertes financières importantes et rend moins attrayante sur le plan financier la création ou l'exploitation d'un commerce de détail alimentaire. Cela est d'autant plus vrai que les produits visés par l'acte représentent une part importante du chiffre d'affaires total de l'entreprise.
Aucune justification n'est donnée.
Il est vrai qu'il existe une justification légale. Les justifications légales de la discrimination indirecte sont, outre les justifications écrites découlant de l'article 52 du TFUE, également des justifications non écrites (raisons impérieuses d'intérêt général). Le projet de loi a été adopté, d'une part, pour fournir des denrées alimentaires aux personnes dans le besoin – ce qui pourrait relever de la protection de la santé publique au titre de l'article 52, paragraphe 1, du TFUE – et, d'autre part, pour éviter le gaspillage alimentaire et donc protéger l'environnement. Ce dernier point est reconnu comme une justification non écrite.
Toutefois, la loi n'est pas proportionnée. Le lecteur est invité à se reporter aux remarques ci-dessus à cet égard.
En outre, les détaillants dont le chiffre d'affaires dépasse 100 milliards de HUF ne provoquent pas proportionnellement

plus de gaspillage alimentaire que les petites entreprises. Imposer une obligation de restitution des produits – notamment 48 heures avant la date de durabilité minimale – constituerait une inégalité de traitement des mêmes faits. Outre la charge financière disproportionnée due à l'absence de compensation et à l'augmentation des taxes, le projet propose également des dispositions administratives excessives qui entraînent une bureaucratie disproportionnée. Les obligations de déclaration à la base de données du secours alimentaire sont disproportionnées. Les différents points de vente (supermarchés), qui doivent fournir les données sous forme numérique pour chaque lot de produits triés, ne disposent pas des données requises par la loi, ni des ressources humaines pour générer quotidiennement ces données dans la mesure nécessaire. Les données en question sont actuellement traitées de manière efficace et consolidée par le siège de l'entreprise.
Outre la violation de la liberté d'établissement, il y a également une violation de la libre circulation des marchandises. Les remarques relatives en particulier à la proportionnalité peuvent être appliquées à cet égard.

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