



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 16.12.2024
C(2024) 8996 final

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

Objet: Notification 2024/521/FI

Proposition du gouvernement au Parlement en vue d'une loi modifiant la loi sur l'alcool

Remise d'un avis circonstancié, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015

Madame,

Dans le cadre des procédures d'information prévues par la directive (UE) 2015/1535 ⁽¹⁾, les autorités finlandaises ont informé la Commission, le 18 septembre 2024, d'un projet de **proposition du gouvernement au Parlement pour une loi modifiant la loi sur l'alcool**, sous la référence 2024/521/FI (ci-après le «projet notifié»).

Selon le message d'information, le projet vise à modifier la loi sur l'alcool afin de permettre à la société d'alcool Alko Oy et aux détaillants titulaires d'une licence nationale de vendre des boissons alcoolisées en ligne et de permettre la livraison de boissons alcoolisées à partir de leurs installations à des clients ou à d'autres destinataires. En conséquence, les boissons alcoolisées pourraient également être fournies à l'acheteur par le point de vente au détail des producteurs de vins et de bières artisanales dans la mesure où les boissons alcoolisées respectent les limites de pourcentages applicables aux autres magasins de détail (c'est-à-dire 8,0 %). Selon le projet notifié, les modifications seraient mises en œuvre tout en garantissant un contrôle de l'âge. La loi entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

¹) 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.

L'examen du projet notifié a amené la Commission à émettre l'avis circonstancié suivant.

L'article 3 de la loi sur l'alcool comprend la définition de «vente au détail d'une boisson alcoolisée», qui est modifiée par le projet notifié afin d'inclure dans cette définition les cas où *«la boisson alcoolisée est fournie directement par un point de vente au détail finlandais ou par la société publique Alko à l'acheteur de la boisson alcoolisée, au titulaire du permis de livraison ou au livreur de boissons alcoolisées effectuant la livraison organisée par le titulaire du permis de livraison, en vue de sa livraison à l'acheteur ou à un autre destinataire»*.

L'article 5 du projet notifié prévoit explicitement que *les boissons ne doivent pas être produites, vendues ou livrées par le commerce de détail finlandais ou la société publique Alko sans licence*.

L'article 17 du projet notifié prévoit notamment que *la licence de vente au détail de vin et de bière artisanale s'applique à la vente au détail à l'intérieur d'un établissement de vente au détail ou à la fourniture de boissons alcoolisées destinées à être livrées à partir des points de collecte des points de vente au détail spécifiés dans la licence et est accordée aux producteurs de ces boissons alcoolisées dans un lieu de production où la fermentation a lieu ou à proximité immédiate, dans un bâtiment visé par la loi sur l'utilisation des terres et la construction. Les boissons alcoolisées visées au paragraphe 1 peuvent également être vendues au point de vente au détail*.

L'article 17a du projet notifié fixe les conditions dans lesquelles une **licence de livraison** de boissons alcoolisées est accordée. Il précise en outre que l'autorité de délivrance des licences peut imposer d'autres conditions et restrictions à la licence.

Conformément à l'article 35 du projet notifié, *«le détaillant doit être en mesure de vérifier rétrospectivement le nom et le numéro de licence du titulaire du permis de livraison effectuant la livraison de la boisson alcoolisée»*.

En ce qui concerne les achats en ligne, il est indiqué à l'article 35 que *«le détaillant agréé et Alko s'assurent, par des moyens d'identification électronique forte, que l'acheteur n'a pas moins de 18 ans, ou, dans le cas d'achats en ligne de spiritueux, moins de 20 ans»* (soulignement ajouté).

L'article 35a du projet notifié fixe les règles relatives à la livraison de boissons alcoolisées. À savoir qu'il prévoit que *«la livraison de boissons alcoolisées au titre d'une licence de livraison n'est autorisée que si la boisson alcoolisée a été achetée et collectée dans un magasin de détail finlandais ou auprès de la société publique Alko»*. Un livreur de boissons alcoolisées ne peut fournir à un acheteur ou à un autre destinataire que les boissons alcoolisées fournies pour livraison que le titulaire de la licence de vente au détail et Alko ont le droit de vendre en vertu de leur licence de vente au détail ou de la loi. L'article 35 a précise en outre que l'âge du bénéficiaire serait vérifié *«au point de livraison»* de la boisson alcoolisée. En outre, les informations relatives à la vérification seraient conservées dans le registre du titulaire de la licence pendant deux ans. Il s'ensuit que c'est la personne ou la société titulaire d'une licence de livraison qui procéderait à la vérification de l'acheteur de la boisson alcoolisée, et non le détaillant titulaire d'une licence. Conformément à l'article 57, tel que modifié par le projet notifié, les livreurs auraient besoin d'un «passeport de livraison» attestant de leur connaissance de la réglementation relative à la livraison de boissons alcoolisées figurant dans la loi sur l'alcool et le guide de livraison. L'article 58 décrit plus en détail comment un tel passeport est obtenu.

L'article 40 précise en outre que: *L'acheteur de la livraison d'une boisson alcoolisée est tenu de prouver son âge avant d'acheter la boisson alcoolisée. Si la boisson alcoolisée est achetée à distance, l'acheteur de la boisson alcoolisée est tenu de prouver son âge au moyen d'une identification électronique forte. En outre, le destinataire de la livraison de la boisson alcoolisée est tenu de prouver, au moyen d'un document visé au paragraphe 1, son âge à la personne qui livre la boisson alcoolisée.*» (soulignement ajouté).

Article 34 du TFUE

La Commission note que le régime de livraison des boissons alcoolisées achetées en ligne couvertes par les licences de livraison en cause n'est pas couvert par les règles harmonisées de l'Union et devrait donc être apprécié au regard des articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatifs à la libre circulation des marchandises.

L'article 34 du TFUE interdit les restrictions quantitatives et toute mesure d'effet équivalent entre les États membres.

Selon une jurisprudence constante, l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation prévue à l'article 34 du TFUE vise toute mesure des États membres susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges au sein de l'Union. ⁽²⁾ Les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 34 du TFUE comprennent les mesures adoptées par un État membre ayant pour objet ou pour effet de traiter moins favorablement les produits en provenance d'autres États membres, les mesures qui fixent les exigences auxquelles doivent répondre les marchandises même si ces mesures s'appliquent à tous les produits de la même manière, ainsi que toute autre mesure qui entrave l'accès des produits originaires d'autres États membres au marché d'un État membre. ⁽³⁾

La Cour a également jugé que l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales restreignant ou interdisant certaines modalités de vente n'est pas de nature à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce entre États membres au sens de l'arrêt Dassonville, pour autant que ces dispositions s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et qu'elles affectent de la même manière, en droit et en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres. ⁽⁴⁾ L'application de telles règles à la vente de produits en provenance d'un autre État membre satisfaisant aux exigences fixées par cet État est, par nature, de nature à empêcher leur accès au marché ou à entraver cet accès plus qu'elle n'entrave l'accès des produits nationaux. Dès lors, il convient d'examiner si la réglementation nationale en cause remplit ces deux conditions, à savoir si elle s'applique à tous les opérateurs concernés opérant sur le territoire national et si elle affecte de la même manière, en droit et en fait, la vente des produits nationaux et la vente de ceux en provenance d'autres États membres.

La Commission a recensé certains éléments qui suscitent des inquiétudes quant à la conformité du projet notifié avec l'article 34 du TFUE. En particulier, la Commission se

² () Arrêt de la Cour du 11 juillet 1974, Dassonville, C-8/74, EU:C:1974:82, point 5.

³ () Arrêt de la Cour du 10 février 2009, Commission/Italie, C-110/05, EU:C:2009:66, point 37.

⁴ () Affaires jointes C-267/91 et C-268/91 Keck et Mithouard [1993] ECLI:EU:C:1993:905, point 16.

demande si l'obligation de détenir une licence de livraison, telle que décrite à l'article 5 du projet notifié, lu conformément à l'article 35, s'appliquerait également aux opérateurs de livraison transportant des boissons alcoolisées pour le compte d'opérateurs établis dans d'autres États membres, qui ont été achetées en ligne par un consommateur résidant en Finlande. Dans ce cas, la Finlande semble imposer à tous les opérateurs souhaitant vendre des boissons alcoolisées en ligne à des consommateurs finlandais, y compris ceux établis dans d'autres États membres, des exigences en matière d'autorisations de vente et de livraison au détail en Finlande.

Une telle règle imposerait des exigences aux opérateurs établis dans d'autres États membres et équivaldrait à une restriction quantitative à l'importation ou à une mesure d'effet équivalent, en violation de l'article 34 du TFUE, car elle pourrait entraver, directement ou indirectement, réellement ou potentiellement, le commerce entre États membres. En fait, la Cour a confirmé au point 108 de l'arrêt *Visnapuu* que *«une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, en vertu de laquelle un vendeur établi dans un autre État membre **est soumis à une exigence d'autorisation de vente au détail** pour l'importation de boissons alcooliques en vue de leur vente au détail à des consommateurs résidant dans le premier État membre, lorsque ce vendeur assure le transport de ces boissons ou confie leur transport à un tiers, **constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 34 TFUE.**»* (caractères gras ajoutés) ⁽⁵⁾.

Article 36 du TFUE

Les mesures nationales constituant des mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative peuvent être justifiées par l'un des motifs d'intérêt général énoncés à l'article 36 du TFUE ou par des exigences obligatoires reconnues par la Cour. Dans l'un ou l'autre cas, la mesure nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint. ⁽⁶⁾ La charge de la preuve pour justifier de telles mesures incombe à l'État membre concerné. ⁽⁷⁾ L'article 36 du TFUE constitue une exception à la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne et doit être interprété strictement. ⁽⁸⁾

La Cour a établi dans *Visnapuu* que la dérogation au monopole d'Alko qui a fait l'objet d'une évaluation dans cette affaire *«pourrait avoir pour effet de protéger la production nationale [...] L'existence d'un tel effet ne suffit cependant pas à établir que les motifs de santé et d'ordre publics invoqués par les autorités finlandaises ont été détournés de leur fin et utilisés de manière à établir des discriminations à l'égard de marchandises originaires d'autres États membres ou à protéger indirectement certaines productions nationales, au sens de l'article 36 TFUE.»* (soulignement ajouté). La Cour a ajouté en outre que *«il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique ainsi que de la manière dont ce niveau doit être atteint. Celui-ci pouvant varier d'un État membre à l'autre, il convient de*

⁵ () Arrêt de la Cour du 12 novembre 2015, *Visnapuu*, C-198/14, ECLI:EU:C:2015:751, point 97.

⁶ () Arrêts dans les affaires C-150/11, *Commission/Belgique*, point 53, et C-198/14, *Visnapuu*, point 110.

⁷ () Arrêt dans l'affaire C-286/07, *Commission/Luxembourg*, point 37.

⁸ () Arrêt du 10.1.1985, *Leclerc contre Au blé vert*, C-229/83, EU:C:1985:1, point 30. Arrêt du 11.9.2008, *Commission/Allemagne*, C-141/07, EU:C:2008:492, point 50. Arrêt du 9.12.2010, *Humanplasma*, C-421/09, EU:C:2010:760, point 38.

reconnaître aux États membres une marge d'appréciation».⁽⁹⁾ La Cour a en outre établi que: *«Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, sur la base de toutes les circonstances de fait ou de droit pertinentes, et notamment le caractère limité, traditionnel et artisanal de la production nationale bénéficiant de cette dérogation mis en avant par le gouvernement finlandais dans ses observations présentées à la Cour, si les motifs de santé et d'ordre publics invoqués par les autorités finlandaises ont été détournés de leur fin et utilisés de manière à établir des discriminations à l'égard de marchandises originaires d'autres États membres ou à protéger indirectement certaines productions nationales, au sens de l'article 36 TFUE.»*⁽¹⁰⁾

Ainsi, dans l'affaire au principal, le régime d'autorisation n'a pas été considéré comme *per se* incompatible avec le droit de l'Union. En fait, la Cour suprême finlandaise a jugé par la suite que la mesure était justifiée au regard de l'article 36 TFUE, étant donné que la dérogation était appliquée à **petite échelle** et que les ventes étaient **liées au lieu de production**.⁽¹¹⁾

Toutefois, comme l'ont indiqué à juste titre les autorités finlandaises elles-mêmes à la page 13 du projet notifié, l'extension de la dérogation au monopole d'Alko pour permettre la livraison de vins et de bières artisanales du point de vente au détail à l'acheteur/destinataire, conformément à l'article 17 du projet notifié, signifie que le raisonnement de la Cour et, en particulier, la justification de la Cour suprême finlandaise au motif que les ventes sont liées au lieu de production, ne pourraient plus être appliqués en cas d'adoption dudit projet. La vente en ligne et la livraison directe aux consommateurs signifieraient que les ventes ne seraient plus liées au lieu de production. Cela risque d'accroître encore l'ampleur de l'application de la dérogation en Finlande, tout en appliquant des restrictions de livraison sur les boissons vendues en ligne et transportées à partir d'autres États membres (sans fondement juridique), ce qui pourrait sortir de ce qui peut être justifié par l'article 36 du TFUE au titre de l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes, en réduisant la quantité d'alcool consommée.

Ventes à distance en provenance d'autres États membres

Comme indiqué ci-dessus, la principale préoccupation de la Commission est l'effet discriminatoire que le régime d'octroi de licences aurait sur les opérateurs établis dans d'autres États membres qui souhaitent fournir des boissons alcoolisées aux consommateurs en Finlande. La Commission a déjà souligné que l'ambiguïté entourant la légalité des ventes à distance transfrontalières en vertu du droit finlandais ainsi que l'applicabilité douteuse des exigences en matière de licence énoncées dans le projet notifié aux ventes à distance transfrontalières et à la livraison de boissons alcoolisées aux consommateurs finlandais par des opérateurs établis dans d'autres États membres constitueraient, en soi, une violation des articles 34 à 36 du TFUE.

La persistance d'une insécurité juridique sur ces aspects est confirmée à la page 13 du projet notifié, où il est indiqué qu'en Finlande, **«la situation juridique n'est pas claire quant à la question de savoir si les opérateurs étrangers ont le droit de vendre des boissons alcoolisées à la Finlande ou non.»** D'une part, il est souligné à l'article 32 de

⁹ () Arrêt de la Cour du 12 novembre 2015, Visnapuu, C-198/14, ECLI:EU:C:2015:751, point 118.

¹⁰ () Arrêt de la Cour du 12 novembre 2015, Visnapuu, C-198/14, ECLI:EU:C:2015:751, point 97.

¹¹ () ECLI:FI:KKO:2018:49 du 28.6.2018 disponible à l'adresse suivante: [KKO:2018:49 - HD-prejudikat - FINLEX®](#)

la loi sur l'alcool telle qu'elle est actuellement en vigueur que «les boissons alcoolisées peuvent être importées sans licence d'importation distincte pour **usage personnel** et à des fins commerciales ou autres. Toutefois, pour les opérations commerciales ou autres impliquant des boissons alcoolisées contenant **plus de 2,8 %** en volume d'alcool éthylique, **l'utilisateur a besoin d'une licence** spécifiée dans la présente loi pour ses activités et la boisson alcoolisée importée.»

D'autre part, à la page 14, il est indiqué que «le programme gouvernemental du Premier ministre Petteri Orpo comprend une entrée sur la vente à distance. Selon le Programme gouvernemental, **l'interprétation peu claire sera clarifiée sans ambiguïté afin que les Finlandais aient le droit d'acheter de l'alcool par la vente à distance auprès d'entreprises opérant dans d'autres pays de l'Union. Les dispositions relatives à la clarification de la vente à distance depuis l'étranger seront fixées dans une proposition distincte du gouvernement.**»

La Commission prend note de la réponse des autorités finlandaises à la demande d'informations supplémentaires concernant la notification 2024/387/FI, concernant une version antérieure du projet notifié, qui semble indiquer que l'obligation de détenir une licence de livraison, telle que décrite et réglementée dans le projet notifié, ne s'applique pas à la livraison de boissons alcoolisées par des opérateurs établis dans d'autres États membres, qui ont été achetées en ligne par des consommateurs résidant en Finlande. Afin de garantir la sécurité juridique et la transparence pour les vendeurs et les services de livraison, cela devrait être clairement indiqué dans le projet notifié.

En ce qui concerne la législation de l'Union applicable, la Cour a précisé dans *Ker-Optika* (point 44) qu'une mesure nationale concernant une modalité caractérisée par la vente de marchandises par Internet et la livraison de ces dernières au domicile du consommateur n'est à examiner qu'au regard des règles en matière de libre circulation des marchandises et, partant, au regard des articles 34 TFUE et 36 TFUE. En l'espèce, il est constant qu'une interdiction de vendre à distance des boissons alcoolisées par-delà les frontières priverait les opérateurs d'autres États membres d'un moyen particulièrement efficace de vendre ces produits et entraverait ainsi de manière significative l'accès de ces opérateurs au marché finlandais. En ce qui concerne l'incertitude qui règne actuellement en Finlande à cet égard, le projet notifié remet en question la proportionnalité du régime global d'octroi de licences, en particulier la licence de livraison proposée, qui semble disproportionnée, incohérente et potentiellement discriminatoire, dans la mesure où elle canaliserait la demande vers lesdits produits locaux. En fait, la clarification de la situation juridique en ce qui concerne les ventes à distance intérieures, tout en laissant les ventes à distance transfrontalières dans une zone grise juridique, bien qu'elle fasse référence à une clarification dans une proposition à venir, semble placer, au moins temporairement, les produits nationaux (et même les producteurs en ce qui concerne les vins et les bières artisanales) dans une position avantageuse par rapport aux produits étrangers et canaliser la demande vers eux. Par conséquent, reporter la clarification du statut juridique de la vente à distance depuis l'étranger tout en établissant un régime clair pour les ventes et les livraisons en ligne par les détaillants nationaux semblerait injustifié et potentiellement discriminatoire.

En substance, le projet notifié ajouterait effectivement à l'insécurité juridique entourant la question de la vente à distance auprès d'opérateurs établis dans d'autres États membres, tout en permettant clairement aux opérateurs économiques nationaux de vendre des boissons alcoolisées avec livraison à domicile. Dans la mesure où les détaillants nationaux (y compris les producteurs de vins et de bière artisanale au sens de l'article 3

de la loi sur l'alcool) seraient autorisés à vendre et à livrer leurs produits à distance aux consommateurs nationaux, le projet notifié semblerait enfreindre les articles 34 et 36 du TFUE.

Pour les raisons susmentionnées, la Commission émet un avis circonstancié, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, selon lequel la loi sur l'alcool telle que modifiée par le projet notifié ne serait pas compatible si elle était adoptée sans tenir dûment compte des observations ci-dessus.

La Commission rappelle aux autorités finlandaises qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, la délivrance d'un avis circonstancié oblige l'État membre qui a élaboré le projet de règlement technique concerné à reporter son adoption de six mois à compter de la date de sa notification. Ledit délai prend donc fin le 19 mars 2025.

Par ailleurs, la Commission attire l'attention des autorités finlandaises sur le fait que, dans le cadre de cette disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est obligé d'informer la Commission de la suite qu'il a l'intention de donner à un tel avis.

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.

Si le gouvernement finlandais ne respecte pas les obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règlement technique concerné devait être adopté sans prendre en considération les objections qui précèdent ou être d'une autre manière en violation du droit de l'Union, la Commission peut engager une procédure conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Veillez agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.

Pour la Commission

Stéphane Séjourné
Vice-Président exécutif