



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.6.2023  
C(2023) 4340 final

M. Szijjártó Péter  
Ministre des affaires étrangères  
et du commerce  
Ministère des affaires étrangères  
et du commerce  
BEM rakpart 47.  
HU — 1027 Budapest

**Objet:**           **Notification 2023/125/HU**

**Décret gouvernemental fixant les modalités d'établissement et d'application des consignes et de commercialisation des produits avec des consignes**

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

Monsieur,

dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535 <sup>(1)</sup>, les autorités hongroises ont notifié à la Commission, le 22 mars 2023, le projet de «décret gouvernemental fixant les modalités d'établissement et d'application des consignes et de commercialisation des produits avec des consignes» sous la référence 2023/125/HU.

Le projet vise à proposer des mesures concernant tous les *«produits soumis à une consigne qui sont mis sur le marché national»* (article 1<sup>er</sup> du projet). À cet égard, l'article 2, paragraphe 8, du projet précise que *«Les produits avec une consigne comprennent des produits avec une consigne obligatoire et les produits avec une consigne volontaire»*. En particulier, l'article 2, paragraphe 5, prévoit que les produits bénéficiant d'une consigne obligatoire *«comprennent l'emballage de tout type de boisson prête à la consommation ou d'un concentré, à l'exception du lait et des boissons à base de lait, lorsque l'emballage contient des matières plastiques, des métaux ou du verre et se présente sous forme de bouteilles ou de canettes, réutilisables ou non réutilisables,*

<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.

*d'une capacité de 0 à 6 litres, à l'exclusion de l'emballage des boissons commercialisées par de petits émetteurs».*

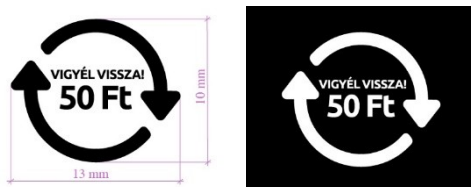
L'examen du projet notifié a amené la Commission à émettre l'avis circonstancié suivant.

L'article 7, paragraphes 1 et 2, du projet dispose que:

*«(1) Le producteur veille à ce que le marquage conformément à l'annexe 1 soit clairement visible, permanent et lisible sur le produit soumis à une consigne obligatoire.*

*(2) Un produit soumis à une consigne obligatoire **ne peut être commercialisé qu'avec les marques spécifiées au paragraphe 1.** [...]».*

L'annexe 1 du projet («Marquage d'un produit avec une consigne obligatoire») fournit les détails du marquage qui «est apposé sur le produit ou son étiquette», lequel comprend «Le numéro GTIN hongrois et le code à barres du produit, qui ne peuvent pas être identiques à ceux d'un produit mis sur le marché avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024» et l'image fournie dans la même annexe 1:



Sur la base de ce qui précède, il peut être conclu que tous les produits placés en Hongrie (nationaux et étrangers) soumis à une consigne obligatoire (qui comprennent, conformément à l'article 2, paragraphe 5, *«l'emballage de tout type de boisson prête à la consommation ou un concentré, à l'exception du lait et des produits à base de lait, lorsque l'emballage contient des matières plastiques, des métaux ou du verre et se présente sous la forme de bouteilles ou de canettes, réutilisables ou non réutilisables, d'une capacité de 0 à 6 litres, à l'exclusion de l'emballage des boissons commercialisées par de petits émetteurs»*) porteront un marquage qui doit être conforme aux exigences de l'annexe 1.

Les mesures nationales en question concernent un secteur couvert par des dispositions du droit dérivé de l'Union, en particulier la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (ci-après «PPWD»). Toutefois, la Commission considère que les exigences en matière d'étiquetage des produits aux fins d'informer les consommateurs du fait que ces produits sont soumis à une consigne obligatoire ne relèvent pas des questions pour lesquelles le PPWD a procédé à une harmonisation complète. Le PPWD ne s'oppose donc pas à l'application des articles 34 à 36 TFUE au projet de mesure.

L'article 34 TFUE, tel qu'interprété par la Cour, interdit toute mesure susceptible de constituer un obstacle au commerce intracommunautaire, directement ou indirectement, effectivement ou potentiellement. Les règles nationales qui fixent des exigences (telles que celles relatives à la présentation, à l'étiquetage, à l'emballage) auxquelles ont à satisfaire les marchandises en provenance d'autres États membres où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, constituent des obstacles à la libre circulation des marchandises et constituent des mesures d'effet équivalent interdites par l'article 34 TFUE <sup>(2)</sup>. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, les exigences nationales en matière d'étiquetage pourraient avoir un effet équivalent à une restriction quantitative interdite par l'article 34 TFUE, lorsque ces exigences ont une incidence ou sont susceptibles d'avoir une incidence sur le commerce intracommunautaire non seulement en ajoutant des coûts supplémentaires, mais aussi en compliquant la commercialisation et la distribution <sup>(3)</sup>.

Le projet de mesure, en imposant une étiquette spécifique à tous les produits proposés en Hongrie (nationaux et étrangers) soumis à une consigne obligatoire exigerait l'organisation de procédures spécifiques de production et de conformité afin d'adapter les produits à mettre sur le marché hongrois. En fait, les produits qui peuvent être commercialisés dans d'autres États membres de l'UE ne pourraient pas être mis sur le marché hongrois sans modifications, car les produits importés d'autres États membres devraient être spécifiquement adaptés pour supporter les éléments requis par le projet de mesure.

En d'autres termes, pour entrer sur le marché hongrois les opérateurs économiques étrangers seraient obligés soit de préparer des variantes de production/emballage spécifiques à la Hongrie, soit d'augmenter la taille des emballages pour répondre aux exigences des différents États membres, en faisant face à une augmentation des coûts connexes, en retardant la production et en affectant potentiellement les modèles d'entreprise et les économies d'échelle.

Ces exigences sont donc susceptibles d'entraîner une charge économique et réglementaire supplémentaire et importante pour les opérateurs économiques, affectant notamment les PME d'autres États membres souhaitant accéder au marché hongrois, affectant gravement les ventes trans-frontières. Il convient de souligner que, selon la Cour, *«[l]e seul fait d'être dissuadé d'introduire ou de commercialiser les produits en question dans l'État membre concerné constitue pour l'importateur une entrave à la libre circulation des marchandises»* <sup>(4)</sup> et *«doivent être considérées comme des «mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation», au sens de l'article 34 TFUE, les mesures prises par un État membre ayant pour objet ou pour effet de traiter moins favorablement des produits en provenance d'autres États membres, ainsi que les entraves à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations nationales, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et/ou commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises, même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits»* <sup>(5)</sup>.

---

<sup>2)</sup> Voir l'arrêt du 11 juillet 1974 dans l'affaire 8-74, *Dassonville*, EU:C:1974:82.

<sup>3)</sup> Arrêt du 14 décembre 2004, *Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne*, affaire C-463/01, EU:C:2004:797 et arrêt du 14 octobre 2004 *Commission contre République italienne*, affaire C-143/03, EU:C:2004:629.

<sup>4)</sup> Arrêt du 6 octobre 2011, *Philippe Bonnarde contre Agence de Services et de Paiement*, affaire C-443/10, EU:C:2011:641, paragraphe 26.

À la lumière de ce qui précède, on peut considérer que l'imposition de l'apposition d'éléments spécifiques sur l'emballage peut être considérée comme faisant obstacle à la libre circulation des marchandises, entraînant une violation de l'article 34 TFUE.

Même si une mesure est considérée comme contraire à l'article 34 TFUE, elle peut toujours être justifiée au titre de l'article 36 TFUE ou fondée sur l'une des exigences impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour. À cet égard, «une réglementation nationale qui est de nature à restreindre une liberté fondamentale garantie par le traité, telle que la libre circulation des marchandises, ne peut être valablement justifiée que pour autant qu'elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint» <sup>(6)</sup>. La Cour a également jugé que la charge de la preuve à cet égard incombe à l'État membre qui impose la mesure restrictive. «Les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent donc être accompagnées d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure adoptée par cet État ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation» <sup>(7)</sup>.

Selon le message de notification, le projet notifié a pour objet de garantir «*la réutilisation des emballages, le recyclage ou toute autre valorisation des déchets d'emballages et en prévenant et en réduisant l'impact de certains produits en plastique sur l'environnement, en particulier sur le milieu aquatique et sur la santé humaine*».

Il convient tout d'abord de relever que les considérations environnementales ont été reconnues par la Cour comme une «exigence obligatoire» susceptible, en principe, de justifier certaines limitations à la libre circulation des marchandises. À cet égard, la Cour a observé que «*des mesures nationales susceptibles d'entraver le commerce intracommunautaire peuvent être justifiées par l'objectif de protection de l'environnement, pourvu que ces mesures soient proportionnées à l'objet visé*» <sup>(8)</sup>.

Même à supposer que la mesure puisse être considérée comme tout à fait apte à atteindre l'objectif environnemental susmentionné, il serait toujours nécessaire d'apprécier si la mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (c'est-à-dire que le même objectif ne pourrait pas être atteint par d'autres moyens moins restrictifs). En ce qui concerne cet aspect, la Cour a déclaré que «*les mesures adoptées en vue de sauvegarder l'environnement ne doivent pas dépasser les restrictions inévitables qui sont justifiées par la poursuite de l'objectif d'intérêt général qu'est la protection de l'environnement*» <sup>(9)</sup>.

Il convient de noter que le projet notifié ne fournit pas de justification spécifique justifiant la proportionnalité de l'imposition des exigences spécifiques prévues à l'annexe 1 aux fins d'attester qu'un produit est couvert par une consigne obligatoire.

---

<sup>5</sup>) Arrêt du 6 octobre 2011, *Philippe Bonnarde contre Agence de Services et de Paiement*, affaire C-443/10, paragraphe 27.

<sup>6</sup>) Voir arrêt du 19 octobre 2016 dans l'affaire C-418/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung*, EU:C:2016:776, paragraphe 34; arrêt du 9 décembre 2010 dans l'affaire C-421/09, *Humanplasma*, EU:C:2010:760, paragraphe 34, et arrêt du 23 décembre 2015, affaire C-333/14, *The Scotch Whisky Association e.a.*, EU:C:2015:845, paragraphe 33.

<sup>7</sup>) Voir l'affaire C-418/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung*, paragraphe 35; voir également l'affaire C-333/14, *The Scotch Whisky Association e.a.*, paragraphe 54.

<sup>8</sup>) Arrêt du 4 juin 2009 dans l'affaire C-142/05 *Mickelsson et Roos*, EU:C:2009:336, paragraphe 32.

<sup>9</sup>) Arrêt du 20 septembre 1988 dans l'affaire C-302/86, *Commission contre Danemark*, EU:C:1988:421, paragraphe 11.

À cet égard, on peut également observer que la Hongrie ne semble pas avoir pris en considération la «*communication de la Commission — Emballages de boissons, systèmes de consigne et libre circulation des marchandises*» (2009/C 107/01). Dans la présente communication, dans la partie consacrée à la possibilité d'utiliser l'étiquetage pour identifier les boissons ou les emballages de boissons couverts par un système de consigne, il est observé que «*il est recommandé de ne pas exiger de frapper les emballages de boissons d'un logo exclusif, mais d'autoriser l'utilisation d'autres logos en vigueur dans d'autres États membres. Ainsi les producteurs pourraient utiliser la même étiquette pour plusieurs États membres. [...]*».

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission émet un avis circonstancié, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, selon lequel elle considère que l'article 7, paragraphes 1 et 2, et l'annexe 1 du projet notifié sont contraires aux articles 34 et 36 TFUE, s'il devait être adopté sans tenir dûment compte des remarques ci-dessus, car elles pourraient créer des obstacles au marché intérieur.

La Commission rappelle aux autorités hongroises qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, l'émission d'un avis circonstancié oblige l'État membre qui a élaboré le projet de règle technique concerné, à en reporter l'adoption de six mois à compter de la date de sa notification.

Cette période de statu quo prend donc fin le 25 septembre 2023.

La Commission attire en outre l'attention des autorités hongroises sur le fait que, en vertu de la disposition susmentionnée, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est tenu d'informer la Commission de l'action qu'elle entend prendre à la suite de cet avis.

De plus, la Commission invite les autorités hongroises à lui notifier, dès son adoption, le texte définitif du projet de règle technique concerné conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la Directive (UE) 2015/1535.

Si votre gouvernement ne se conforme pas aux obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règlement technique examiné est adopté sans qu'il soit tenu compte des objections susmentionnées, ou s'il est autrement contraire au droit de l'UE, la Commission peut engager une procédure conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Pour la Commission

Thierry Breton  
Membre de la Commission