



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.1.2025

C(2025) 460 final

M. Radosław Sikorski
Ministère des affaires étrangères
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
Pologne

Objet: Notification 2024/583/PL

**Projet de règlement du ministre de l'agriculture et du
développement rural relatif aux exigences détaillées concernant la
qualité commerciale des emballages de certaines boissons
spiritueuses**

**Présentation d'observations en application de l'article 5,
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 ⁽¹⁾, les autorités polonaises ont notifié à la Commission, le 18 octobre 2024, un projet de «*règlement du ministre de l'agriculture et du développement rural relatif aux exigences détaillées concernant la qualité commerciale des emballages de certaines boissons spiritueuses*» (ci-après le «projet notifié»).

Le projet de règlement prévoit que les boissons spiritueuses (d'une teneur en alcool supérieure à 15 % vol.) d'une contenance unitaire maximale de 200 ml ne peuvent être commercialisées que dans des bouteilles ou des canettes. Il s'agit d'empêcher la commercialisation de «sachets alcoolisés». Il est en outre expliqué que «*les demandes du public et les signaux des organisations luttant contre l'alcoolisme soulignent la disponibilité facile des boissons spiritueuses dans de petits emballages comme un facteur important de la promotion et de l'augmentation de la consommation d'alcool. Compte tenu de l'apparition récente d'alcool dans des sachets ressemblant à s'y méprendre à des produits alimentaires pour enfants, il est nécessaire de réglementer le type d'emballage de certaines boissons spiritueuses de manière que le conditionnement de ces boissons n'induisse pas les consommateurs en erreur quant à son contenu*».

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 formuler les observations suivantes.

L'article 1^{er} du projet notifié prévoit que *«le règlement établit des exigences spécifiques pour la qualité commerciale des préemballages de boissons spiritueuses dont le volume nominal est inférieur ou égal à 200 millilitres»*.

Conformément à l'article 2 du projet notifié, *«les boissons spiritueuses, au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2019/787 (...) en préemballages d'un volume nominal inférieur ou égal à 200 millilitres, sont mises sur le marché dans des bouteilles ou des canettes dont l'étiquetage, au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement, de ces bouteilles ou canettes:*

- (1) ne doit pas susciter de doute ou induire en erreur en ce qui concerne l'identification des boissons spiritueuses;*
- (2) doit permettre de distinguer les boissons spiritueuses des autres denrées alimentaires, en particulier des denrées alimentaires destinées aux enfants».*

L'article 3 du projet notifié prévoit ce qui suit:

«Les spiritueux contenus dans des préemballages individuels d'un volume nominal inférieur ou égal à 200 millilitres mis sur le marché conformément aux dispositions en vigueur dans un autre État membre de l'Union européenne ou en Turquie, ou originaires d'un État membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui est partie à l'accord sur l'Espace économique européen et commercialisés conformément à la législation en vigueur dans cet État sont réputés satisfaire aux exigences énoncées au paragraphe 2, à condition que l'étiquetage, au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement mentionné au paragraphe 2, de ces préemballages soit conforme aux exigences visées au paragraphe 2.»

Enfin, l'article 4 du projet notifié prévoit que *«les boissons spiritueuses qui ont été mises sur le marché avant la date d'entrée en vigueur du règlement dans des préemballages d'un volume nominal maximal de 200 millilitres autres que des bouteilles ou des canettes peuvent rester sur le marché pendant 30 jours à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement»*.

Le règlement (UE) 2019/787 ⁽²⁾ (ci-après le «règlement sur les boissons spiritueuses») *«établit des règles relatives à la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, ainsi qu'à la protection de leurs indications géographiques, à l'alcool éthylique et aux distillats utilisés dans la production de boissons alcoolisées, et à l'utilisation des dénominations légales des boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage des denrées alimentaires autres que les boissons spiritueuses»* (article 1^{er}).

² (Règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, l'utilisation des noms de boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage d'autres denrées alimentaires, la protection des indications géographiques relatives aux boissons spiritueuses, ainsi que l'utilisation de l'alcool éthylique et des distillats d'origine agricole dans les boissons alcoolisées, et abrogeant le règlement (CE) n° 110/2008, JO L 130 du 17.5.2019, p. 1.

L'article 2 de ce règlement prévoit la définition et les exigences applicables aux boissons spiritueuses. L'article 9 du règlement sur les boissons spiritueuses prévoit que *«les boissons spiritueuses mises sur le marché de l'Union satisfont aux exigences en matière de présentation et d'étiquetage énoncées dans le règlement (UE) n° 1169/2011, sauf dispositions contraires prévues au présent règlement.»*

La Commission constate que les règles contenues dans le projet notifié concernant le type d'emballage (bouteilles et canettes) à utiliser pour les boissons spiritueuses dans des préemballages d'un volume nominal maximal de 200 millilitres ne sont pas réglementées au niveau de l'Union dans le règlement sur les boissons spiritueuses.

Les autorités polonaises ont précisé dans le projet notifié et le document justificatif accompagnant la notification qu'elles ont inclus dans le projet notifié une clause de reconnaissance mutuelle, afin de contribuer *«à renforcer la confiance dans la reconnaissance mutuelle en tant que principe qui protège l'intérêt public pour tous et ouvre le marché unique»*. Conformément à l'article 3 du projet notifié, *les spiritueux contenus dans des préemballages individuels d'un volume nominal inférieur ou égal à 200 millilitres mis sur le marché conformément aux dispositions en vigueur dans un autre État membre de l'Union européenne (...) sont réputés satisfaire aux exigences énoncées au paragraphe 2, à condition que l'étiquetage (...) de ces préemballages soit conforme aux exigences visées au paragraphe 2»*.

La Commission comprend donc que le projet notifié exclut l'application de l'exigence selon laquelle les emballages individuels doivent être en bouteilles ou en canettes pour les boissons spiritueuses légalement commercialisées dans un autre État membre ou en Turquie (ou originaires et légalement commercialisées dans un État membre de l'AELE). Il n'apparaît toutefois pas clairement dans quelle mesure l'obligation d'utiliser des bouteilles ou des canettes n'affectera finalement pas les produits en provenance d'autres États membres, étant donné que, selon le document de «justification» accompagnant le projet notifié, *«la qualité et la sécurité des produits alimentaires mis sur le marché relèvent de la responsabilité de l'opérateur qui les met sur le marché et c'est l'opérateur qui est tenu de se conformer à la loi. La définition d'exigences de qualité commerciale pour l'emballage des boissons spiritueuses obligera les opérateurs qui commercialisent ces boissons à mettre l'emballage utilisé en conformité avec les règlements adoptés dans la proposition de règlement.»*. Cette disposition pourrait créer une ambiguïté quant à l'obligation pour un importateur ou un détaillant de se conformer à l'exigence d'utiliser des bouteilles et des canettes prévue dans le projet notifié par la Pologne, même s'ils importent ou vendent sur le marché polonais des boissons spiritueuses qui ne sont pas dans des bouteilles ou des canettes commercialisées légalement dans d'autres États membres.

Compte tenu de l'insécurité juridique concernant l'applicabilité de l'obligation d'emballage aux produits en provenance d'autres États membres, la Commission estime qu'il est possible que le projet notifié restreigne la libre circulation des marchandises commercialisées légalement dans d'autres États membres.

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, «s'il est vrai que l'extension, aux produits importés, d'une obligation d'utiliser une certaine forme d'emballage n'exclut pas de façon absolue l'importation dans l'État membre concerné de produits originaires d'autres États membres, il n'en reste pas moins qu'elle est de nature à rendre leur commercialisation plus difficile ou plus onéreuse, soit en fermant à ces produits certains circuits de distribution, soit encore en raison des frais supplémentaires occasionnés par la nécessité de conditionner les produits en cause dans des emballages spéciaux, conformes aux exigences prévalant sur le marché de leur destination» ⁽³⁾.

Le risque de perturbation de la libre circulation des produits au sein du marché intérieur serait encore aggravé par la période de transition très courte prévue à l'article 4 du projet notifié (30 jours à compter de la date d'entrée en vigueur du projet notifié).

La Commission tient à rappeler que, lorsqu'une mesure est susceptible de restreindre la libre circulation des marchandises, elle devrait satisfaire aux conditions énoncées dans les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne relatifs aux articles 34 à 36 du TFUE en ce qui concerne leur justification et leur proportionnalité.

Il ressort du message accompagnant le projet notifié que les autorités polonaises visent à lutter contre l'alcoolisme en rendant les boissons spiritueuses moins facilement disponibles dans de petits emballages, étant donné que ces emballages constituent un facteur important pour promouvoir une augmentation de la consommation d'alcool. Elles estiment qu'il est nécessaire de réglementer le type d'emballage de certaines boissons spiritueuses de manière que l'emballage de ces boissons n'induisse pas le consommateur en erreur quant à leur contenu. La Commission reconnaît que la raison mentionnée dans le message accompagnant le projet notifié — la protection de la santé publique — est un objectif légitime qui peut justifier des restrictions à la libre circulation des marchandises au titre de l'article 36 du TFUE ⁽⁴⁾. La Cour de justice de l'Union européenne a également reconnu qu'il appartient aux États membres de déterminer le niveau de protection qu'ils souhaitent accorder à la santé publique et la manière dont ce niveau doit être atteint et que ce niveau peut varier d'un État membre à l'autre ⁽⁵⁾. Néanmoins, la Cour a également précisé que, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation relatif à la 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 ⁽⁶⁾.

La Commission invite donc les autorités polonaises à préciser si l'obligation de mettre sur le marché des boissons spiritueuses exclusivement en bouteilles et en canettes s'applique de manière générale à tous les opérateurs établis en Pologne (y compris les importateurs, les grossistes et les détaillants) et pourrait donc également affecter les produits en provenance d'autres États membres. Si tel était le cas, la Commission invite

³ (V) Voir affaire C-261/81, Walter Rau, arrêt du 10 juillet 1982, ECLI:EU:C:1982:382, point 13.

⁴ (V) Voir affaire C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, point 35.

⁵ (V) Voir affaire C-663/18, procédure pénale contre BS et CA, arrêt du 19 novembre 2020, EU:C:2020:938, point 85.

⁶ (V) Même affaire, point 89.

les autorités polonaises à fournir des explications concernant la proportionnalité de l'obligation d'emballer les boissons spiritueuses exclusivement dans des canettes et des bouteilles, compte tenu notamment de l'existence sur le marché de boissons spiritueuses emballées dans des récipients en plastique autres que des canettes et des bouteilles qui ne ressemblent pas à des sachets contenant des denrées alimentaires destinées aux enfants, mais qui seraient néanmoins interdites sur le marché polonais.

Les autorités polonaises sont invitées à tenir compte des observations susmentionnées.

La Commission invite en outre le gouvernement polonais à communiquer l'adoption du texte définitif du projet de réglementation technique concerné, conformément à l'article 5, paragraphe 3 de la directive (UE) 2015/1535.

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

Pour la Commission

Wolfgang Burtscher
Directeur général de la
direction générale de l'agriculture
et du développement rural