



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.12.2024

C(2024) 8987 final

Son Excellence
M. Antonio Tajani
Ministère des affaires étrangères et de la
coopération internationale
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Rome
Italie

Objet: Notification 2024/560/IT

Article 21 du «projet de loi annuel 2023 pour le marché et la concurrence»

Remise d'un avis circonstancié et d'observations conformément à l'article 5, paragraphe 2, et à l'article 6, paragraphe 2, de la Directive (UE) 2015/1535

Monsieur,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ⁽¹⁾, les autorités italiennes ont notifié à la Commission, le 7 octobre 2024, le projet d'article 21 du «*Projet de loi annuel 2023 pour le marché et la concurrence*» (ci-après «le projet notifié»).

Selon le message de notification, le projet notifié «*modifie le décret législatif n° 206/2005 (code de la consommation) afin de réglementer le phénomène de ce que l'appelle la «shrinkflation», c'est-à-dire la pratique des producteurs consistant à réduire la quantité de produit contenue dans l'emballage, tout en maintenant le prix pratiquement inchangé, voire en l'augmentant, ce qui a pour conséquence de désorienter*

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.

les consommateurs confrontés à une augmentation de prix de manière non transparente». Sur la base de ce qui précède, il est précisé que «une obligation est introduite pour le producteur d'informer les consommateurs de la quantité réelle de produit acheté et du coût réel encouru».

En particulier, le projet notifié (projet d'article 21) prévoit que:

«Les producteurs qui proposent à la vente, également par l'intermédiaire de distributeurs opérant en Italie, un produit de consommation qui, tout en conservant l'emballage précédent, a subi une réduction de la quantité nominale et une augmentation correspondante du prix par unité de mesure, informent le consommateur de la quantité réduite et de l'augmentation du prix en pourcentage, en apposant une étiquette spécifique sur laquelle figure une mise en évidence graphique spéciale dans l'emballage de vente.

L'obligation d'information visée au paragraphe 1 s'applique pendant une période de six mois à compter de la date à laquelle le produit est exposé dans sa quantité réduite.»

Dans le message accompagnant la notification, il est précisé que *«cette exigence doit être assurée par l'insertion, directement sur l'emballage, y compris par l'apposition dans l'emballage de vente, d'une étiquette spécifique pour un produit spécifique avec un graphisme particulier clairement et lisiblement mis en évidence dans la même taille de caractères que celle utilisée pour indiquer le prix unitaire du produit. Il est également établi que l'obligation d'information s'applique pendant une période de six mois à compter de la date de mise en vente du produit dans sa quantité réduite».*

L'examen du projet notifié a amené la Commission à émettre l'avis circonstancié et les observations suivantes.

AVIS CIRCONSTANCIÉ

Le projet notifié concerne un secteur qui est couvert par les dispositions du droit dérivé de l'Union, en particulier la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (ci-après la «directive PPWD») ⁽²⁾. Toutefois, la Commission considère que les exigences en matière d'étiquetage visant à informer les consommateurs de la quantité réelle de produits achetés ne relèvent pas des domaines pour lesquels la directive PPWD prévoit une harmonisation complète.

Il convient de noter que certaines parties de la directive PPWD, notamment ses articles 8 ⁽³⁾, 9 et 11 et l'annexe II, peuvent être considérées comme assurant une harmonisation complète en ce qui concerne le marquage et l'identification des emballages aux fins de la gestion des déchets par l'industrie concernée et les exigences relatives à la composition

²() Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 31.12.1994, p. 10-23

³() et la décision 97/129/CE de la Commission y afférente: du 28 janvier 1997 établissant le système d'identification des matériaux d'emballage conformément à la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

des emballages et à leur capacité à être réutilisés ou valorisés. Ces dispositions ne sont toutefois pas pertinentes en ce qui concerne les aspects couverts par le projet notifié.

Cette disposition pourrait être considérée comme une mesure de prévention des déchets d'emballages destinée à mettre en œuvre l'article 4 de la directive PPWD. Toutefois, rien dans la documentation notifiée fournie par l'Italie ne semble indiquer que la prévention des déchets d'emballages était l'objectif principal de cette mesure et, quoi qu'il en soit, toute mesure de prévention des déchets d'emballages adoptée par les États membres devrait être conforme au traité.

Il convient donc de conclure que la directive PPWD ne prévoit pas d'exigences harmonisées de l'Union en matière d'étiquetage à l'intention des consommateurs en ce qui concerne la réduction de la teneur des emballages en produits. On peut en dire autant du règlement à venir sur les emballages et les déchets d'emballages qui, une fois adopté, remplacera la directive sur les emballages et les déchets d'emballages. La directive PPWD n'exclut donc pas l'application des articles 34 à 36 du TFUE au projet notifié.

L'article 34 du TFUE dispose que:

«Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres».

L'article 36 du TFUE dispose que:

«Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.»

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 ⁽⁴⁾. 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

⁴) Arrêt de la Cour du 11 juillet 1974, *Procureur du Roi contre Benoît et Gustave Dassonville*, affaire 8-74, EU:C:1974:82.

intracommunautaire non seulement en ajoutant des coûts supplémentaires, mais aussi en compliquant la commercialisation et la distribution ⁽⁵⁾).

En l'absence de règles harmonisées régissant les exigences en matière d'information sur l'étiquetage concernant les «pratiques de shrinkflation», l'apposition d'une étiquette spécifique sur chaque produit, comme l'exige le projet notifié, obligerait les producteurs à supporter des coûts spécifiques pour adapter leurs produits uniquement au marché italien, ce qui entraînerait des coûts et nécessiterait d'organiser des procédures de conformité. Ces exigences pourraient donc être lourdes, notamment pour les PME. En outre, le fait que l'obligation «s'applique pendant une période de six mois à compter de la date à laquelle le produit est exposé dans sa quantité réduite» ne modifie pas l'incidence d'une telle exigence et pourrait en fait ajouter de la complexité dans sa phase de mise en œuvre, car les producteurs devraient ajuster les exigences en matière d'affichage en fonction du moment où les produits ont été mis en vente pour la première fois dans un point de vente au détail donné. Le projet de mesure entraînerait donc probablement une charge réglementaire importante pour les opérateurs économiques, notamment les PME.

Même si une mesure est considérée comme contraire à l'article 34 du TFUE, elle peut toujours être justifiée au titre de l'article 36 du TFUE ou fondée sur l'une des exigences impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour. Toutefois, 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» ⁽⁶⁾.

Dans la mesure où certains des produits couverts par le projet notifié sont des produits agricoles régis par l'organisation commune des marchés établie par le règlement (UE) n° 1308/2013 ⁽⁷⁾, la Commission rappelle que les dispositions du traité relatives à la suppression des restrictions quantitatives et de toutes mesures d'effet équivalent à l'importation et à l'exportation font partie intégrante de l'organisation commune des marchés (arrêt de la Cour du 22 mars 2003, *Freskot*, C-355/00, EU:C:2003:298, point 38). À cet égard, sont incompatibles avec les principes d'une organisation commune des marchés toutes dispositions ou pratiques nationales susceptibles d'altérer la configuration des importations ou des exportations en empêchant les producteurs d'acheter et de vendre librement dans l'État où ils sont établis, ou dans tout autre État membre, dans les conditions prévues par la réglementation de l'Union (arrêt de la Cour

⁵⁾ Arrêt de la Cour du 14 décembre 2004, *Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne*, 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.

⁶⁾ 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.

⁷⁾ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, JO L 347 du 20.12.2013, p. 671.

du 19 mars 1998, *The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*, C-1/96, EU:C:1998:113, point 43).

Toutefois, l'établissement d'une organisation commune de marché n'empêche pas les États membres d'appliquer des règles nationales visant à atteindre un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par cette organisation commune de marché, telles que, par exemple, la protection des consommateurs, même si ces règles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché commun dans le secteur concerné, pour autant que ces règles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, C-2/18, EU:C:2019:962, points 30 et 56).

Dans le message de notification, il est prévu que le projet vise à «protéger les consommateurs par rapport à la quantité réelle du produit acheté et au coût réellement encouru».

Si les services de la Commission reconnaissent la nécessité légitime d'informer les consommateurs des «pratiques de shrinkflation», une mesure imposant l'apposition d'une étiquette spécifique sur chaque produit ne semble pas proportionnée pour garantir l'objectif poursuivi.

Compte tenu des effets sur le marché intérieur de l'étiquetage obligatoire sur l'emballage décrit ci-dessus, d'autres mesures moins restrictives pour les échanges entre États membres pourraient être disponibles afin de garantir la transparence pour les consommateurs. En particulier, les mêmes informations pourraient être fournies aux consommateurs en affichant une étiquette au point de vente, à proximité de la catégorie de produits concernée (par exemple sur les rayons). Il est également observé que d'autres États membres ont adopté des mesures similaires pour résoudre le même problème en jeu ⁽⁸⁾.

La Commission rappelle aux autorités italiennes 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. Ce délai prend fin le 8 avril 2025.

Par ailleurs, la Commission attire l'attention du gouvernement italien sur le fait que, dans le cadre de cette disposition, l'État membre concerné est obligé de faire un rapport à la Commission sur la suite qu'il a l'intention de donner à un tel avis circonstancié.

Si le gouvernement italien ne respecte pas les obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règle 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.

⁸⁾ France: Arrêté du 16 avril 2024 relatif à l'information des consommateurs sur le prix des produits dont la quantité a diminué ([lien dans le JO FR](#)) notifié au titre de [2023/0757/FR](#)).

REMARQUES

La Commission constate en outre que le contenu/l'apparence spécifique obligatoire des informations à fournir n'est pas clairement défini.

Le projet de mesure (article 21) prévoit *«l'apposition d'une étiquette spécifique sur laquelle figure une mise en évidence graphique spéciale dans l'emballage de vente»*. Toutefois, la signification du terme «graphisme particulier» n'est pas claire. Dans le message accompagnant la notification, il est indiqué que l'étiquette doit être *«dans la même taille de police que celle utilisée pour indiquer le prix unitaire du produit»*. Cette exigence n'est toutefois pas prévue dans le projet d'article 21 et il n'est donc pas clair si elle fait partie des caractéristiques obligatoires de l'étiquette.

Il serait important que les autorités italiennes fournissent plus de clarté aux opérateurs en ce qui concerne les caractéristiques spécifiques qu'un tel «graphisme particulier» devrait avoir.

En outre, la Commission constate que le projet de décret ne prévoit pas de périodes de transition. Il convient d'envisager une période de transition appropriée afin de laisser suffisamment de temps aux producteurs concernés pour s'adapter à cette nouvelle exigence.

La Commission invite les autorités italiennes à prendre en considération les observations ci-dessus.

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

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

Pour la Commission

Stéphane Séjourné
Vice-Président exécutif