Message 201

Communication de la Commission - TRIS/(2023) 2937

Directive (UE) 2015/1535

Notification: 2023/0543/FI

Retransmission de la réponse de l'Etat membre notifiant (Finland) à une demande d'informations complémentaires (INFOSUP) de European Commission.

MSG: 20232937.FR

1. MSG 201 IND 2023 0543 FI FR 19-12-2023 20-10-2023 FI ANSWER 19-12-2023

2. Finland

3A. Työ- ja elinkeinoministeriö
Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto
PL 32
FI-00023 VALTIONEUVOSTO
maaraykset.tekniset.tem@gov.fi
puh. +358 29 504 7437

3B. Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
FI-00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin +358 295 16001
kirjaamo.stm@gov.fi

4. 2023/0543/FI - C50A - Denrées alimentaires

5.

6. La Commission a demandé des éclaircissements supplémentaires sur le projet de loi modifiant la loi sur l'alcool. Selon la proposition, les dispositions relatives à la vente au détail de boissons alcoolisées seraient modifiées en autorisant la vente au détail non seulement de boissons alcoolisées contenant jusqu'à 5,5 % en volume d'alcool éthylique, mais également de boissons alcooliques fermentées contenant jusqu'à 8,0 % en volume d'alcool éthylique.

1. La Commission a demandé une analyse de la proportionnalité de la mesure, y compris un rapport fondé sur des preuves scientifiques de justifications de santé publique justifiant des différences de traitement en fonction du mode de production de produits ayant le même dosage.

Les implications pour la santé publique des restrictions fondées sur la méthode de production ne sont pas sans ambiguïté. À la lumière des données de recherche, la méthode de production ne devrait pas, du moins du point de vue des dommages au niveau individuel, avoir une incidence sur les dommages causés par une boisson d'une force particulière. Au niveau individuel, les problèmes aigus et chroniques causés par la consommation d'alcool sont principalement liés à la quantité d'alcool qu'une personne boit en une séance et/ou sur une période de nombreuses années. Au niveau de la population, l'évolution de la prévalence des dommages est principalement liée à l'évolution de la consommation globale à court terme et, à plus long terme, à des changements plus lents dans les habitudes de consommation. Dans des cas exceptionnels, les changements dans la distribution de la consommation d'alcool peuvent également avoir une incidence sur les dommages de l'alcool, comme cela a été le cas pendant la COVID-19, par

exemple, lorsque les personnes qui consomment beaucoup d'alcool ont augmenté leur consommation tandis que celles qui consomment une petite quantité ont réduit leur consommation.

Du point de vue des dommages au niveau de la population, deux facteurs peuvent être ajoutés au principe essentiel décrit ci-dessus. Premièrement, la déréglementation des différents types de boissons peut entraîner un nombre différent de dommages, selon la façon dont la quantité totale d'alcool consommée par la population augmente pour différentes boissons. Par exemple, dans le cadre de la réforme législative de 2018, les ventes de bières plus fortes (entre 4,8 et 5,5 %) et de boissons mixtes plus fortes ont augmenté à plusieurs reprises (voir le sous-chapitre suivant). Dans le cas de la bière, cela a conduit à une réduction de la consommation de bière à faible teneur en alcool, de sorte que la consommation combinée de bière s'est poursuivie conformément à la tendance précédente. D'autre part, dans le cas des boissons mixtes, la substitution n'a été que partielle et la consommation combinée de boissons mixtes au détail a nettement augmenté. La vente de boissons mixtes («cocktails») à 5,5 % dans les magasins a facilité leur disponibilité et a entraîné une augmentation réelle de la consommation.

Selon les statistiques sur l'alcool de l'Autorité nationale de surveillance du bien-être et de la santé («Valvira»), à la suite de la réforme globale de la loi sur l'alcool en Finlande en 2017, les statistiques de la consommation – ventes au détail et sur le marché combiné – pour les boissons mixtes de plus de 4,7 % ont augmenté de 228 % entre 2017 et 2019, et les ventes au détail de boissons mixtes se situant entre 4,8 et 5,5 % ont augmenté de 531 %. Cependant, les ventes au détail de boissons mixtes fermentées précédemment populaires dans les épiceries ont chuté à moins de la moitié du niveau précédent. En conséquence, les ventes au détail totales de boissons mixtes de différents dosages et produites selon différentes méthodes ont augmenté de 40 %. Au cours de la même période, la consommation enregistrée d'autres boissons alcoolisées a diminué: la consommation de cidre a diminué de 13 % et celle de spiritueux de 6 %.

Selon les statistiques, la consommation de nouveaux groupes de boissons entrant dans les épiceries à la suite de la réforme de la loi sur l'alcool a considérablement augmenté entre 2017 et 2019: La consommation au détail de bière forte comprise entre 4,8 et 5,5 % a augmenté de 635 % et la consommation de boissons mixtes de 531 %. La consommation d'autres boissons alcoolisées vendues dans les épiceries a diminué.

Entre 2007 et 2017, c'est-à-dire pendant la période de dix ans précédant l'entrée en vigueur de la loi sur l'alcool, le taux de mortalité pour les maladies liées à l'alcool et les intoxications alcooliques a diminué à un rythme sans précédent, encore plus fortement que la consommation totale. En 2018, 1 683 personnes sont mortes de maladies liées à l'alcool et d'intoxication alcoolique, soit 125 de plus qu'en 2017. En 2019 et 2020, environ 160 personnes de plus qu'en 2017 sont mortes (1718 en 2019 et 1716 en 2020). Au cours de la période 2018-2020, le nombre total de ces décès liés à l'alcool était de près de 450 plus élevé que si leur nombre était resté au niveau de 2017.

Les maladies les plus importantes liées à l'alcool en termes de décès sont les maladies du foie liées à l'alcool, qui ont donc souvent été examinées séparément. Les personnes décédées de ces maladies ont généralement commencé à boire de l'alcool à excès de 15 à 20 ans avant la mort. Cependant, en raison du grand nombre de personnes dans la communauté avec des lésions hépatiques préexistantes, comme la consommation d'alcool au niveau de la population a considérablement changé, le nombre de décès dus à une maladie du foie causée par l'alcool a souvent changé au cours de la même année. Les maladies du foie et même la mort causée par ces maladies n'affectent pas seulement les très gros buveurs parce que la consommation quotidienne de seulement quelques unités d'alcool ou même des niveaux de consommation plus faibles peuvent également causer de graves dommages au foie (Rehm. et al. 2010).

À la lumière des données de recherche et de l'expérience passée, il est très probable que si ces boissons mixtes, bières et vins de 5,6 à 8,0 % devaient être vendus dans le commerce d'épicerie, leur consommation augmenterait considérablement. Cependant, il est difficile de prédire si la consommation globale de boissons mixtes augmenterait plus que la consommation de bière, mais sur la base de l'expérience de 2018, cela est possible. En tout état de cause, la restriction fondée sur la méthode de production peut aider à freiner les achats impulsifs de boissons mixtes d'une force plus élevée qu'auparavant.

Sources:

Statistiques sur l'alcool de la Valvira de 2017, 2018, 2019, 2020 and 2021. https://www.valvira.fi/alkoholi/tilastot

Uusitalo, L., Nevalainen, J., Rahkonen, O., Erkkola, M., Saarijärvi, H., Fogelholm, M. & Lintonen, T. (2022) Changes in alcohol purchases from grocery stores after authorizing the sale of stronger beverages: the case of the Finnish alcohol legislation reform in 2018. Nordic Studies on Alcohol and Drugs. 39(6), 589-604. https://doi.org/10.1177/14550725221082364.

Rehm, J., Taylor, B., Mohapatra, S., Irving, H., Baliunas, D., Patra, J. & Roerecke, M. (2010) Alcohol as a risk factor for liver cirrhosis: A systematic review and meta-analysis. Drug and Alcohol Review, 29: 437-445. https://doi.org/10.1111/j.1465-3362.2009.00153.x.

2. Le projet de proposition du gouvernement attire l'attention sur le fait que les produits ayant un titre alcoométrique volumique compris entre 5,5 et 8 % en volume, fabriqués à partir de spiritueux, sont plus attrayants pour les filles mineures que les boissons ayant des titres alcoométriques similaires produits par fermentation. La Commission a demandé des informations scientifiques à l'appui de cet argument.

Une autre question qui peut être pertinente du point de vue de la justification susmentionnée de la restriction des méthodes de production concerne les groupes vulnérables – et, dans le cas des boissons mixtes, en particulier les jeunes. La boisson alcoolisée la plus populaire parmi les garçons finlandais est la bière, tandis que les filles préfèrent les cocktails, le cidre et les boissons fortes. (Raitasalo & Härkönen 2019) Dans le cadre de l'amendement législatif de 2018, la consommation de boissons mixtes par les filles a augmenté. (Raitasalo & Härkönen 2019, Lintonen et al. 2020.) Dans l'ensemble, la consommation d'alcool des jeunes Finlandais a diminué presque continuellement depuis le tournant du millénaire, mais le développement s'est arrêté entre 2017 et 2019, et la quantité d'alcool consommée en une session par les jeunes, en particulier les filles, a augmenté après l'amendement législatif.

Dans le contexte de la consommation d'alcool par les jeunes, la modification la plus importante de la loi finlandaise sur l'alcool concernait l'élargissement de la gamme des boissons alcoolisées vendues dans les épiceries. La suppression de la restriction relative à la méthode de production a libéralisé la vente de boissons mixtes à base de spiritueux (appelées cocktails dans l'enquête ESPAD, par exemple) dans les épiceries, les kiosques et les stations-service. La bière a été la boisson alcoolisée la plus populaire parmi les garçons finlandais tout au long de la période couverte par l'enquête ESPAD, c'est-à-dire depuis le milieu des années 1990. (Raitasalo & Härkönen 2019)
Les filles préfèrent les cocktails, le cidre et les boissons fortes. En 2015, 23 % des filles avaient consommé des cocktails au cours des 30 derniers jours, tandis que quatre ans plus tard, en 2019, ce chiffre était de 27 %. Le pourcentage de filles qui consommaient des boissons fortes a également augmenté entre 2015 et 2019, passant de 20 % à 23 %. (Härkönen et al. 2021.)

Pour les filles, les différences dans la consommation de différents types de boissons étaient plus petites, mais les cocktails étaient les boissons les plus populaires dans les deux années (1,1 et 1,5 unité). La consommation de cocktails par les filles a considérablement augmenté entre 2015 et 2019, en moyenne 0,4 unité, et en 2019, elle a représenté la plus grande part de la consommation totale, 35 %, la dernière fois que l'alcool a été consommé.

En plus des proportions de répondants qui boivent des boissons différentes et du nombre d'unités consommées la dernière fois que l'alcool a été consommé, les données de l'enquête ESPAD peuvent également être utilisées pour calculer le nombre moyen de fois où différents types de boissons ont été consommés en 2015 et 2019 (figure 4.6). Chez les garçons, le nombre moyen de fois que chaque type de boisson a été consommé est resté presque le même ou a légèrement diminué, mais n'était pas statistiquement significatif. Cependant, la bière est restée la boisson alcoolisée la plus couramment utilisée. Pour les filles, la consommation de cocktails et de boissons fortes a augmenté. Au cours des deux années, la boisson la plus couramment consommée chez les filles était le cocktail, mais le nombre de fois que le cidre et les boissons fortes étaient consommés était très proche du cocktail.

Une étude basée sur l'Enquête sur la santé et le mode de vie des adolescents (NTTT) en Finlande montre également des résultats similaires: entre 2017 et 2019, seules les boissons mixtes ont augmenté en popularité parmi les jeunes. Dans le

cas des filles, les boissons mixtes représentaient 24 % de la consommation la dernière fois que l'alcool a été consommé en 2017; en 2019, le pourcentage était de 37 %. Pour les garçons, les pourcentages correspondants étaient de 19 et 21 %. (Lintonen et al. 2020.)

La tendance à s'abstenir de consommer de l'alcool chez les jeunes s'est accentuée au cours de la période de six ans précédant la modification de la loi sur l'alcool (2011 à 2017), mais cette évolution s'est arrêtée entre 2017 et 2019. En 2021, la proportion de jeunes s'abstenant de consommer de l'alcool a commencé à augmenter à nouveau. De même, la quantité d'alcool consommée par les jeunes au cours d'une session a augmenté, en particulier chez les filles, après la modification de la loi. Cela s'explique probablement par l'augmentation de la consommation de boissons mixtes chez les filles. La stagnation de l'évolution positive de la consommation d'alcool chez les jeunes en même temps que la réforme de 2018 de la loi sur l'alcool suggère que l'amendement législatif a eu un impact sur la consommation d'alcool chez les jeunes, même si le lien de causalité ne peut pas être correctement établi sur la base des données et des études disponibles. Cependant, les études sur la consommation d'alcool chez les jeunes ou la littérature de recherche finlandaise et internationale n'ont pas trouvé de preuves convaincantes sur les raisons pour lesquelles la tendance à s'abstenir de consommer de l'alcool s'est arrêtée après l'amendement législatif.

Le moyen le plus courant pour les jeunes de se procurer des boissons alcoolisées est d'acheter de l'alcool pour eux ou d'être fourni par des amis (Raitasalo & Härkönen 2019), et on peut supposer qu'il est plus facile pour les jeunes de faire acheter de l'alcool à leurs amis adultes dans un magasin local que dans un magasin Alko situé plus loin. La réforme législative a donc amélioré la disponibilité des boissons mixtes également pour les mineurs en portant le titre maximal des boissons alcoolisées vendues dans les épiceries de 4,7 % à 5,5 %, et en rendant les boissons mixtes produites à partir de spiritueux, qui sont populaires chez les filles en particulier, disponibles dans les épiceries. Cela pourrait bien être lié à l'augmentation de la consommation également en termes de quantité totale d'alcool chez les filles qui boivent de l'alcool, étant donné que la teneur moyenne des boissons mixtes a augmenté et que les quantités consommées en tant que boissons mixtes ont augmenté sans une réduction similaire de la consommation d'autres boissons.

Si la déréglementation d'un type de boisson entraîne une augmentation plus importante de la consommation d'alcool chez les jeunes que la déréglementation d'un autre type de boisson, la société peut vouloir protéger les jeunes par une réglementation différente des différents types de boissons. Bien que la consommation d'alcool soit nocive pour les jeunes, quel que soit le type de boisson, la préférence des filles mineures pour les cocktails suggère que l'autorisation de la vente de cocktails de longue durée plus forts dans les épiceries est susceptible d'augmenter la consommation d'alcool chez les filles. Cette suggestion est appuyée par les observations écrites ci-dessus sur les effets de la modification de la loi sur l'alcool sur la consommation d'alcool chez les filles. Plusieurs études internationales ont également montré que l'amélioration de la disponibilité des boissons mixtes entraîne une augmentation de la consommation d'alcool chez les jeunes et en Allemagne et en Australie, par exemple, la taxation de ces boissons a été augmentée en 2004 et 2008 afin de réduire la consommation (Gale et al.). 2015; Müller et al. 2010; Wicki et coll. 2006).

La proposition du gouvernement visant à augmenter la teneur en alcool des boissons vendues au détail à un maximum de 8 % ne s'appliquerait pas aux boissons mixtes, ce qui peut être considéré comme un facteur positif dans la réduction de la consommation d'alcool chez les jeunes. D'autre part, les vins doux à faible teneur en alcool peuvent également intéresser les jeunes mineurs. Cela exposerait les jeunes à une offre plus large de boissons alcoolisées malgré la réintroduction de la restriction du mode de production.

Sources:
Gale, M., Muscatello, D.J., Dinh, M. ym. (2015) Alcopops, taxation and harm: a segmented time series analysis of emergency department presentations. BMC Public Health 15, 468. https://doi.org/10.1186/s12889-015-1769-3.

Müller, S., Piontek, D., Pabst, A., Baumeister, S. E. & Kraus, L. (2010) Changes in alcohol con-sumption and beverage preference among adolescents after the introduction of the alcopops tax in Germany. Addiction, 105(7), 1205-1213. https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2010.02956.x.

Wicki, M., Gmel, G., Kuntsche, E., Rehm, J., & Grichting, E. (2006) Is alcopop consumption in Switzerland associated with

riskier drinking patterns and more alcohol-related problems? Addicti-on (Abingdon, England), 101(4), 522–533. https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2006.01368.x.

Raitasalo, K. & Härkönen, J. (2019) L'abus de substances et les jeux d'argent chez les jeunes – enquête ESPAD 2019 Helsinki Institut finlandais de la santé et du bien-être, Rapport statistique 40.

Härkönen, J., Raitasalo, K., Lintonen, T. & Mäkelä, P. (2021) Qu'est-il arrivé à la consommation d'alcool et à la consommation de différents types de boissons chez les jeunes après la réforme législative de 2018? Politique sociale 86, paragraphe 3, 251–262.

Lintonen, T., Ahtinen, S. & Konu, A. (2020) Alcoholic beverage preferences among teenagers in Finland before and after the 2018 alcohol law change. Nordic Studies on Alcohol and Drugs 37 (2), 141-152. https://doi.org/10.1177/1455072520910547.

3. En outre, la Commission a demandé aux autorités finlandaises d'évaluer les effets de la mesure proposée sur la concurrence entre producteurs de boissons alcoolisées, en tenant compte de l'objectif du gouvernement de promouvoir une concurrence loyale et ouverte.

Dans la modification proposée à la loi sur l'alcool, les dispositions relatives à la vente au détail de boissons alcoolisées seraient modifiées en autorisant la vente au détail non seulement de boissons alcoolisées contenant jusqu'à 5,5 % en volume d'alcool éthylique, mais également de boissons alcooliques fermentées contenant jusqu'à 8,0 % en volume d'alcool éthylique. Les ventes au détail continueraient donc d'être autorisées pour les boissons alcoolisées de 5,5 à 8,0 % produites par fermentation, mais, d'autre part, le monopole de l'entreprise d'alcool continuerait de s'appliquer aux boissons alcoolisées mixtes de 5,5 à 8,0 %. L'amendement entraînerait donc un traitement différent des boissons alcooliques produites par fermentation et des boissons alcoolisées produites par d'autres méthodes – et, par conséquent, les commerçants produisant des boissons alcoolisées selon différentes méthodes seraient également traités différemment.

La présente proposition s'inscrit dans la mise en œuvre du programme gouvernemental du Premier ministre Petteri Orpo. Conformément au programme gouvernemental, le gouvernement réformera la politique de l'alcool de manière responsable dans une direction européenne et poursuivra la réforme globale de la loi sur l'alcool menée en 2018. L'objectif du gouvernement est de promouvoir une concurrence loyale et ouverte. Plusieurs autres modifications de la législation relative à l'ouverture du marché et à l'accroissement de la concurrence ont également fait l'objet d'un accord dans le cadre du programme gouvernemental. La modification proposée est la première des modifications législatives. Les modifications concernent, entre autres, l'expansion des ventes au détail sur le site de fabrication des producteurs nationaux de boissons alcoolisées, la clarification de la procédure de vente à distance transfrontalière et l'autorisation de la vente en ligne et de la livraison à domicile de boissons alcoolisées. Conformément au programme gouvernemental, le gouvernement examinera également, dans le cadre de l'examen à mi-parcours, une modification qui permettrait la vente au détail d'alcool sous réserve de l'autorisation de vins d'une teneur en alcool de 15,0 %. Le gouvernement réformera la législation sur l'alcool de manière responsable et progressive d'une manière acceptable du point de vue du droit de l'UE.

La modification proposée mettra en œuvre l'objectif du programme gouvernemental d'une concurrence loyale et ouverte, car elle permettra aux opérateurs qui ont obtenu une licence de vente au détail visée dans la loi sur l'alcool d'avoir une gamme de produits plus large, tout en réduisant le droit exclusif de vente de l'entreprise d'alcool. Conformément au programme gouvernemental, le gouvernement continuera d'ouvrir le marché d'une manière déterminée et responsable. Les mesures les plus importantes pour promouvoir la concurrence dans la proposition porteraient donc en particulier sur la vente au détail d'alcool. La limite actuelle en pourcentage d'alcool (teneur en alcool jusqu'à 5,5 %) exclut des ventes au détail autorisées un grand nombre de boissons alcooliques fermentées européennes et nationales ayant une teneur en alcool de 5,5 à 8,0 %, comme les bières belges et allemandes et les bières produites par les petites brasseries nationales. À cet égard, on peut considérer que la proposition de porter à 8,0 % la limite de pourcentage pour les boissons alcooliques fermentées ouvrirait la concurrence, notamment en ce qui concerne les bières, et permettrait ainsi à un nombre croissant d'opérateurs de vendre et de concurrencer sur le marché soumis à autorisation.

On peut s'attendre à ce que les effets de la proposition sur la concurrence entre producteurs de boissons alcoolisées soient mineurs, mais surtout proconcurrentiels. En particulier, pour les boissons alcooliques fermentées de 5,6 % à 8,0 %, la libéralisation des ventes au détail devrait augmenter la consommation de ces boissons alcoolisées et la taille du marché de ces boissons alcoolisées en Finlande. Par exemple, après la réforme législative de 2018, la consommation de nouveaux produits entrant dans le commerce de l'épicerie a considérablement augmenté (Source: Évaluation ex post de la loi sur l'alcool entrée en vigueur en 2018). Un marché intérieur plus vaste pour les boissons alcooliques fermentées contenant de 5,6 à 8,0 % d'alcool peut attirer de nouveaux acteurs nationaux et étrangers et ainsi accroître la concurrence.
D'autre part, si la modification proposée est susceptible d'augmenter les ventes de boissons alcooliques fermentées et de promouvoir la concurrence à cet égard, elle peut en partie se faire au détriment des boissons alcoolisées produites par d'autres méthodes. Cela signifie que si les ventes de boissons fermentées contenant 5,5 à 8,0 % d'alcool augmentaient, les ventes de boissons de même dosage produites par d'autres méthodes pourraient diminuer. En outre, à long terme, la modification proposée pourrait avoir une incidence sur le comportement des consommateurs en matière d'achat et de consommation, de sorte que les consommateurs continueront à privilégier les boissons alcooliques fermentées de ces titres par rapport aux boissons alcoolisées produites par d'autres méthodes. Par conséquent, il est possible que, même si, à un moment donné en Finlande, la vente au détail de boissons mixtes contenant entre 5,5 et 8,0 % d'alcool devait être autorisée, le comportement d'achat et de consommation des consommateurs aurait déjà pu être façonné de telle sorte que les consommateurs continueraient à privilégier les boissons alcooliques fermentées de ces titres.

En 2002, la Cour de l'AELE (Association européenne de libre-échange) a rendu un arrêt selon lequel le fait que la loi norvégienne autorisait la vente dans les épiceries de boissons alcooliques fermentées d'une teneur en alcool allant jusqu'à 4,75 %, mais non de spiritueux de même titre, constituait une discrimination indirecte à l'égard des produits européens (Cour AELE, 2002). D'autre part, dans le cas de la Finlande, il est peu probable que les boissons mixtes de 5,6 à 8,0 % constituent un groupe de produits essentiels du point de vue d'autres pays, et la proportion de produits étrangers dans ce groupe de produits n'est presque certainement pas plus grande et probablement plus faible que pour les bières et les vins proposés pour être vendus en magasin. Par conséquent, les opposants à la restriction des méthodes de production de la Finlande peuvent ne pas être trouvés à l'étranger. Par conséquent, selon la Finlande, les facteurs anticoncurrentiels fondés sur la méthode de production d'alcool seraient proportionnés, étant donné que la distinction fondée sur la méthode de production est fondée sur l'objectif de protection des enfants et des jeunes en particulier.

**********

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