

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indførelse af bestemmelser om nominelle mængder for færdigpakkede produkter, om ophævelse af Rådets direktiv 75/106/EØF og 80/232/EØF og om ændring af Rådets direktiv 76/211/EØF

KOM(2004) 708 endelig — 2004/0248 (COD)

(2005/C 255/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. december 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Madi Sharma til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. marts 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 416. plenarforsamling, mødet den 6. april 2005, følgende udtalelse med 104 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1 De første fællesskabsbestemmelser om forskellige størrelser for færdigpakkede produkter⁽¹⁾ stammer fra 1975. De omfatter bestemmelser for både metrologiske krav⁽²⁾ og for forskellige størrelser for væsker. Tyve år senere rådgav en gruppe — hvis medlemmer var blevet udpeget af medlemsstaterne og repræsentanter for de berørte parter, som Kommissionen havde identificeret — i forbindelse med Slim-initiativet (enkelt lovgivning for det indre marked) om lovgivning vedrørende pakningsstørrelser⁽³⁾.

»Slim-gruppen gennemgik direktiverne, fordi de er komplekse (ca. 40 omhandlede varer, bestemte værdiskalaer er komplekse osv.), fordi forbrugernes adfærd og præferencer har ændret sig siden overgangsperioden, og fordi man overvejer, om man bør bibeholde denne form for bestemmelser. Desuden har ændringerne af direktiverne og det udvidede anvendelsesområde for direktivet fra 1975 betydet, at det er vanskeligt at anvende bestemmelserne..... Det har vist sig, at det er vanskeligt at anvende direktiverne, navnlig på grund af de forskellige regler og praksisser for værdiskalaer: nogle værdiskalaer er blevet gjort obligatoriske (f.eks. vin), medens andre er forblevet frivillige. Desuden har medlemsstaterne bevaret retten til at fastsætte værdiskalaer på nationalt plan, fordi EU-reglerne ikke er bindende. Forskellene i reglerne fører til, at det indre marked bliver delvist opsplittet i forskellige nationale markeder. Derudover er der kommet nye emballageformater og nye varer på markedet, og at klassificere dem efter det nuværende værdiskalasytem har kun forværret en allerede forvirret situation.«

2. Baggrund

2.1 I 1960'erne, i Det Europæiske Fællesskabs startfase, ansås forskellige nationale bestemmelser om nominelle

mængder⁽⁴⁾ for færdigpakkede produkter (paknings-/flaskestørrelser) for at være en væsentlig hindring for varers frie bevægelighed mellem medlemsstaterne. Som følge heraf blev disse størrelser harmoniseret gennem fællesskabsbestemmelser.

2.2 Samtidig ønskede man ikke at anvende sådanne nye fællesskabsbestemmelser på virksomheder, som kun opererede på hjemmemarkedet og ikke havde til hensigt at eksportere til andre medlemsstater. Harmoniseringen blev derfor af »frivillig karakter«, dvs. medlemsstaterne skulle vedtage fællesskabsbestemmelserne, men kunne bevare de gældende nationale bestemmelser for deres hjemmemarked. Kun produkter, som var i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, kunne komme ind under ordningen med fri bevægelighed.

2.3 Der blev dog indført fuldstændig harmonisering for enkelte produkter (f.eks. vin og spiritus), hvor fællesskabsstørrelserne blev obligatoriske for alle operatører på disse produktområder, og alle nationale størrelser blev afskaffet.

2.4 I løbet af de sidste årtier er der sket store ændringer inden for emballage — demografiske ændringer, antallet af husholdninger er faldet, forbruget af enkeltportioner er steget, og mere velfærd og større krav fra forbrugerne har ført til en større efterspørgsel efter en lang række forskellige emballager og produkter. Desuden er super- og hypermarkederne blevet de vigtigste indkøbssteder for forbrugerne, og industrien presses af kunderne, som kræver forandringer, til i højere grad at være nyskabende og konkurrencedygtige på et globalt marked.

⁽¹⁾ Færdigpakning: en pakning, som er bestemt til levering til den endelige forbruger.

⁽²⁾ De metrologiske krav vedrører kontrollen med den indeholdte mængde i et færdigpakket produkt med henblik på at sikre, at forbrugerne faktisk får den mængde, der står anført på pakningen.

⁽³⁾ KOM(2000) 56 endelig, s. 9-11 og 21-22.

⁽⁴⁾ Ved en færdigpaknings nominelle mængde (nominel vægt eller nominel volumen) forstås den anførte vægt eller volumen på færdigpakningen, dvs. den mængde af produktet, som færdigpakningen skal indeholde. Færdigpakningens faktiske indhold er den mængde (vægt eller volumen) af produktet, som den faktisk indeholder. (Rådets direktiv 76/211/EØF; EFT L 46, 21.2.1976)

2.5 Elementer, der før var omfattet af lovgivningen vedrørende pakningsstørrelser, er nu blevet konsolideret i nye retlige instrumenter om forbrugerbeskyttelse. Lovgivningen om forbrugerbeskyttelse skal forbyde urimelig handelspraksis mellem virksomheder og forbrugere og har frem for alt skabt et kohærent og effektivt system, som indebærer, at forbrugerne orienteres ved hjælp af sammenligninger af mærkning og priser pr. enhed. Den nuværende lovgivning vedrørende pakningsstørrelser anses derfor for at være uhensigtsmæssig.

2.6 I forbindelse med Slim-initiativet blev medlemmer udpeget af medlemsstaterne og repræsentanter for de berørte parter, som Kommissionen havde identificeret, anmodet om at revidere og rådgive om lovgivningen vedrørende pakningsstørrelser. Revisionsbehovet blev yderligere forstærket, da EF-domstolen afsagde dom i Cidrerie Ruwet-sagen⁽⁵⁾, hvor »Cassis de Dijon«-dommen fandt anvendelse, og hvor det hedder, at medlemsstater skal acceptere varer på deres marked, der er lovligt fremstillet og markedsført i en anden medlemsstat, medmindre andet begrundes i tvingende almen hensyn. Retten mente, at dette næppe ville være tilfældet i forbindelse med pakningsstørrelser.

2.7 De henstillinger, revisionen mundede ud i, førte til udarbejdelsen af et arbejdsrapport, som GD for Erhvervspolitik i perioden fra den 8. november 2002 til den 31. januar 2003 holdt en offentlig internethøring om på 11 sprog af forbrugere, producenter og detailforhandlere. Der blev efterfølgende udarbejdet en konsekvensanalyse og et nyt direktiv om indførelse af bestemmelser om nominelle mængder for færdigpakkede produkter, om ophævelse af Rådets direktiv 75/106/EØF⁽⁶⁾ og 80/232/EØF⁽⁷⁾ og om ændring af Rådets direktiv 76/211/EØF⁽⁸⁾.

2.8 De vigtigste retsakter om forbrugerbeskyttelse er:

Direktiv 2000/13/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler (artikel 2), direktiv 84/450/EØF om vildledende reklame (ændret ved direktiv 97/55/EF for at medtage sammenlignende reklame), vil blive ændret ved KOM(2003) 356 endelig af 18.6.2003: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugere på det indre marked, direktiv 98/6/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på forbrugsvarer (priser pr. liter/kilogram): enhedspriser, som skal anvendes for alle produkter i supermarkeder.

3. Målsætninger

3.1 Det nye direktiv ophæver bestemmelserne om pakningsstørrelser og forhindrer medlemsstaterne i at pålægge

⁽⁵⁾ Dom af 12. oktober 2000, sag C-3/99, Cidrerie Ruwet SA mod Cidre Stassen SA og HP Bulmer Ltd.

⁽⁶⁾ Rådets direktiv 75/106/EØF af 19. december 1974 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om færdigpakning af visse væsker i bestemte volumenstørrelser.

⁽⁷⁾ Rådets direktiv 80/232/EØF af 15. januar 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende værdiskalaer for tilladt nominelle mængder og nominelle rumfang for visse færdigpakkede varer.

⁽⁸⁾ Rådets direktiv 76/211/EØF af 20. januar 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om emballering af visse varer efter vægt eller volumen i færdigpakninger.

deres hjemmemarked deres egen lovgivning, som afviger fra fællesskabsbestemmelserne. De eneste undtagelser (bortset fra meget små mængder og løs vægt) er fællesskabsreglerne, som nu gælder for vin, spiritus, hvidt sukker og pulverkaffe. Aerosoler er en yderligere undtagelse og vil fortsat være omfattet af bestemmelserne om sundhed og sikkerhed i den nuværende lovgivning for forbrugerbeskyttelse. Aerosoler vil dog blive omfattet af et nyt direktiv, som på nuværende tidspunkt er ved at blive revideret, og ifølge hvilket de vil blive fjernet fra direktivet om nominelle mængder for færdigpakkede produkter.

3.2 Det nuværende dokument vedrører kun lovgivningen vedrørende »forskellige størrelser/mængder« og ikke metrologiske krav, der vil blive behandlet i et senere forslag.

3.3 Forslaget tager sigte på at:

— fremme konkurrenceevnen i overensstemmelse med erhvervspolitikken ved at befordre iværksætterånd samt produkt- og procesinnovation;

— sikre nemmere markedsadgang ved at fjerne potentielle hindringer for konkurrenceevnen i det indre marked;

— fjerne forskelsbehandling, begrundet i nationale størrelser, af nationale pakkevirksomheder, som udsættes for konkurrence på hjemmemarkedet fra andre størrelser, som de ikke selv må pakke i;

— begunstige små og mellemstore virksomheder i form af en omkostningsreduktion, som kan opnås ved at skabe stor-driftsfordele i produktionen, både for det nationale forbrug og eksporten;

— bevare det høje niveau af forbrugerbeskyttelse i lovgivningen, som forbyder urimelig handelspraksis mellem virksomheder og forbrugere;

— øge forbrugernes valgmuligheder, da producenterne kan reagere omgående på ændringer i forbrugernes smag og efterspørgsel samt imødekomme detailforhandlernes krav om optimering af hyldeplads;

— sikre et kohærent og effektivt system til orientering af forbrugerne ved hjælp af mærkning. Angivelsen af priser pr. kilo eller liter sætter forbrugerne i stand til at foretage en hurtig sammenligning af produkter, som er pakket i forskellige størrelser Denne tilgang er i overensstemmelse med EF-Domstolens tilgang, hvor en »almindeligt oplyst, rimelig opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger« bruges som reference.

3.4 Den gældende miljølovgivning har ikke konsekvenser for størrelser, og størrelser har ikke konsekvenser for miljølovgivningen. Den nuværende miljølovgivning bør fortsat finde anvendelse, og forslaget skulle ikke hindre fuldstændig og korrekt gennemførelse af miljølovgivningen, navnlig forebyggelse af affald, som kræver mindskelse af emballagen til et minimum.

3.5 Med henblik på at give industrien mulighed for at tilpasse sig til dereguleringen og under hensyntagen til den gennemsnitlige investeringscyklus for pakningsudstyr er der blevet fastsat en tidsbegrænsning på 20 år for gennemførelsen af dereguleringen.

4. Særlige bemærkninger

4.1 De færdigpakkede produkters nominelle mængder (hvor nominal henviser til det angivne volumen, og mængde henviser til det faktisk emballerede volumen) angives udelukkende ud fra beholderens/emballagens rumindhold. EØSU bifalder den nært forestående revision af den metrologiske mængde (kontrol af emballeret indhold), som er en vigtig prioritet for beskyttelsen af forbrugerne og den europæiske industri.

4.2 EØSU roser Kommissionen for dens offentlige høring af og dialog med de berørte parter og noterer, at der er blevet taget hensyn til forskellige sektorer, herunder for vin og spiritus, sukker og kaffe. En styrkelse af den europæiske industris konkurrence- og innovationsevne er af afgørende betydning for væksten, og Slim-initiativet bidrager til denne prioritet.

4.2.1 Den europæiske sammenslutning af spiritusproducenter, CEPS, har afgivet en særskilt kommentar til Kommissionen om navnlig spørgsmål som forbrugerbeskyttelse, angivelse af enhedspriser og en eventuel ophævelse om 20 år af obligatorisk spirituslovgivning. Den har med rette påpeget, at denne lovgivning bør revideres inden udløbet af fristen på 20 år.

4.3 Det bør klart fremgå af direktivet, at den maksimale tilladte volumenkapacitet for mineralvand er på 10 liter. Meget tyder på, at kvaliteten af mineralvand ved et større volumen kan forringes og udgøre en sundhedsrisiko for forbrugerne.

4.4 Det nye direktiv giver større mulighed for innovation, markedsundersøgelser og udvikling, hvilket giver forbrugerne flere valgmuligheder.

4.5 Det skal dog bemærkes, at angivelsen af enhedspriser ikke synes at være praksis overalt i Europa, og at enhedspriserne ofte står trykt med småt på hyldernes prisskilte. Den skriftstørrelse, der skal anvendes ved angivelsen af enhedspriser, fastsættes på nationalt plan, og oplysningerne er stadigvæk ofte ikke klare for forbrugerne. Dette vil ikke gøre det nemmere for blinde, svagtseende, analfabeter og borgere, som ikke taler det nationale sprog, navnlig hvis de er vant til at købe produkter i bestemte standardstørrelser.

4.6 Forbrugerorganisationerne har gjort opmærksom på, at nogle forbrugere kan blive forvirret af for mange forskellige emballagestørrelser og emballage, som måske ikke ligefrem kan betegnes som vildledende, men alligevel giver indtryk af at have et større indhold. En klar og læselig emballagemærkning, herunder også angivelsen af enhedspriser på hylden, samt en fortløbende overvågning af lovgivningen om vildledende emballage vil afhjælpe dette problem. Der bør også lægges større vægt på en øjeblikkelig indgriben, såfremt lovgivningen om forbrugerbeskyttelse overtrædes, eller der ikke findes en sådan. Disse problemer bør tillægges større vægt i direktivet og behandles yderligere under den metrologiske revision.

4.7 Der er en stor frygt blandt forbrugerorganisationerne for, at en liberalisering af pakningsstørrelser vil gøre det nemmere at foretage prisforhøjelser under påberåbelse af nye emballagestørrelser akkurat som det skete med indførelsen af euroen (Euroland) og metersystemet (Det Forenede Kongerige). Udvalget beder derfor om, at ændringer i produktstørrelser som led i de interne overvågningsprocedurer sættes i relation til ændringer i produkternes enhedspriser under indsamlingen af data.

4.8 Selv om den gældende miljølovgivning ikke har nogen indvirkning på direktivet, vil en stigning i antallet af små pakningsstørrelser sandsynligvis øge mængden af emballage, hvilket vil føre til mere emballageaffald.

4.9 Det er bydende nødvendigt, at målene med direktivet om emballage og emballageaffald nås, uanset om størrelserne reguleres eller ej. Dette budskab skal gentages over for samtlige medlemsstater og industrien sammen med en klar meddelelse til forbrugerne om at stille krav til detailforhandlerne om mindre emballage.

Bruxelles, den 6. april 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg