

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Nennfüllmengen für Erzeugnisse in Fertigpackungen, zur Aufhebung der Richtlinien 75/106/EWG und 80/232/EWG des Rates und zur Änderung der Richtlinie 76/211/EWG des Rates“

(KOM(2004) 708 endg. — 2004/0248 (COD))

(2005/C 255/06)

Der Rat beschloss am 20. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. März 2005 an. Berichterstatterin war Frau SHARMA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 104 Stimmen gegen 1 Stimme bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die erste Gemeinschaftsvorschrift über erzeugnispezifische Größenreihen für Fertigpackungen⁽¹⁾ stammt aus dem Jahr 1975. Darin sind sowohl die messtechnischen Anforderungen⁽²⁾ als auch die Größenreihen für Flüssigkeiten enthaltende Fertigpackungen geregelt. Zwanzig Jahre später empfahl eine im Rahmen der Initiative SLIM-IV (Simpler Legislation for the Internal Market: Vereinfachung der Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt) eingesetzte Gruppe aus von den Mitgliedstaaten benannten Personen und Vertretern der betroffenen Kreise zu den Rechtsvorschriften über Packungsgrößen⁽³⁾:

„wegen ihrer Komplexität (etwa 40 anvisierte Erzeugnisse, Komplexität bestimmter Wertereihen usw.), der Entwicklung des Verbraucherverhaltens und der Verbraucherpräferenzen im Verlaufe des Übergangszeitraumes sowie aufgrund von Bedenken bezüglich der Zweckmäßigkeit, diese Art von Rechtsvorschriften beizubehalten. Dazu kommt, dass mehrere aufeinander folgende Änderungen der Richtlinien und eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über Fertigpackungen von 1975 die Anwendung dieser Rechtsvorschriften problematisch gemacht haben ... Die Anwendung der Richtlinien hat sich vor allem durch die Vielfalt der Vorschriften und Verfahrensweisen in Bezug auf die Reihen als schwierig erwiesen: Bestimmte Reihen wurden für obligatorisch erklärt (z. B. bei Wein), während andere fakultativ blieben. Darüber hinaus behielten die Mitgliedstaaten das Recht auf die Einführung von Reihen auf nationaler Ebene, da die Gemeinschaftsvorschriften fakultativer Natur sind. In der Praxis führte die Vielfalt der Vorschriften zu einer Zersplitterung in unterschiedliche, voneinander abgeschottete nationale Märkte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Diese an sich schon konfuse Situation wurde schließlich durch das Aufkommen neuer Verpackungsformate und neuer Erzeugnisse und deren Einstufung innerhalb des bestehenden Reihensystems noch weiter zugespitzt.“

2. Hintergrund

2.1 In den 60er Jahren, der Anfangsphase der Europäischen Gemeinschaft, wurden die unterschiedlichen einzelstaatlichen

Regelungen über Nennfüllmengen⁽⁴⁾ für Erzeugnisse in Fertigpackungen (Packungs-/Flaschengrößen) als ein großes Hindernis für den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten angesehen. Daher wurden diese Größen im Wege von Gemeinschaftsvorschriften harmonisiert.

2.2 Andererseits sollten diese neuen Gemeinschaftsvorschriften nicht für Unternehmen gelten, die ausschließlich auf dem nationalen Markt tätig waren und nicht die Absicht hatten, ihre Erzeugnisse in die anderen Mitgliedstaaten zu exportieren. Die Bestimmungen zur Harmonisierung haben daher bis heute „fakultativen Charakter“: Die Mitgliedstaaten mussten die Gemeinschaftsvorschriften zwar übernehmen, durften für den heimischen Markt allerdings ihre einzelstaatliche Regelungen beibehalten. Dabei gilt das Prinzip des freien Warenverkehrs nur für diejenigen Erzeugnisse, die den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen.

2.3 Für bestimmte Erzeugnisse (z.B. Wein und Spirituosen) wurde jedoch eine vollständige Harmonisierung eingeführt: In diesen Fällen sind die von der Gemeinschaft festgelegten Größen für alle Marktteilnehmer verbindlich, und es gibt daneben keine einzelstaatlich vorgegebenen Größen mehr.

2.4 In den vergangenen Jahrzehnten ist es im Verpackungsbereich zu großen Veränderungen gekommen — demographische Veränderungen haben zu einer Verkleinerung der durchschnittlichen Personenanzahl pro Haushalt geführt, der Verbrauch von Einzelportionen ist gestiegen und wachsender Wohlstand sowie wachsende Ansprüche der Verbraucher haben zu erhöhter Nachfrage nach einer riesigen Vielfalt von Verpackungen und Produkten geführt. Außerdem sind inzwischen Supermärkte und große Einkaufszentren die wichtigsten Verkaufsstellen für den Endverbraucher, und die Hersteller stehen auf dem globalen Markt aufgrund der veränderten Verbraucherverwünsche unter einem zunehmenden Innovations- und Wettbewerbsdruck.

⁽¹⁾ Fertigpackungen: Packung für den Verkauf an den Endverbraucher.
⁽²⁾ Messtechnische Anforderungen dienen der Kontrolle der in einer Fertigpackung enthaltenen Menge, damit gewährleistet werden kann, dass der Verbraucher auch tatsächlich die auf der Packung angegebene Menge erhält.

⁽³⁾ KOM(2000) 56 endg., S. 9-11 und 21-22.

⁽⁴⁾ Unter der Nennfüllmenge (Nennfüllgewicht oder -volumen) von Fertigpackungen versteht man das auf der Fertigpackung angegebene Gewicht oder Volumen, d.h. die Menge des Erzeugnisses, die die Fertigpackung enthalten soll. Der tatsächliche Inhalt der Fertigpackung ist die Menge (Gewicht oder Volumen) des Erzeugnisses, die tatsächlich enthalten ist. (Richtlinie 76/211/EWG des Rates; ABl. L 46 vom 21.2.1976).

2.5 Bereiche, die früher von den Rechtsvorschriften über die Größe von Fertigpackungen geregelt waren, sind jetzt in neuen Rechtsinstrumenten zum Verbraucherschutz konsolidiert worden. Diese Verbraucherschutzvorschriften sind so angelegt, dass sie zum einen unlautere Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern verbieten, zum anderen wird dort vor allem mit der Etikettierung und der Vergleichsmöglichkeit des Preises pro Verpackungseinheit ein einheitliches und angemessenes Informationssystem für Verbraucher geschaffen. Daher werden die bestehenden Rechtsvorschriften zur Größe von Fertigpackungen als störend angesehen.

2.6 Im Rahmen der Initiative SLIM-IV (Simpler Legislation for the Internal Market: Vereinfachung der Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt) wurde eine Gruppe aus von den Mitgliedstaaten benannten Personen und von der Kommission eingesetzten Vertretern der betroffenen Kreise aufgefordert, die Rechtsvorschriften über Packungsgrößen zu überprüfen und Ratschläge auszusprechen. Dass eine Überprüfung erforderlich war, wurde in der Folge noch deutlicher, als der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache Cidreerie Ruwet⁽⁵⁾ entschied, dass die „Cassis-de-Dijon“-Rechtsprechung auch für nationale Packungsgrößen gilt, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihren Markt für in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Erzeugnisse öffnen müssen, es sei denn, zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses sprechen dagegen. Der Gerichtshof vertrat jedoch die Ansicht, dass dies bei Packungsgrößen kaum der Fall sein dürfte.

2.7 In der Zeit vom 8. November 2002 bis zum 31. Januar 2003 hat die GD Unternehmen per Internet eine öffentliche Konsultation in elf Sprachen mit Verbrauchern, Herstellern und Einzelhändlern durchgeführt. In der Folge wurde eine Folgenabschätzung vorgelegt und eine neue Richtlinie vorgelegt, mit der die Richtlinien 75/106/EWG⁽⁶⁾ und 80/232/EWG⁽⁷⁾ aufgehoben werden und die Richtlinie 76/211/EEC⁽⁸⁾ des Rates geändert wird.

2.8 Die wichtigsten Instrumente des Verbraucherschutzes sind:

die Richtlinie 2000/13/EG über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln (Artikel 2), die Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung (zur Einbeziehung von Bestimmungen über die vergleichende Werbung geändert durch die Richtlinie 97/55/EG), die durch das Dokument KOM(2003) 356 endg. vom 18.6.2003 (Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern) geändert wird, die Richtlinie 98/6/EG über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse (Preise je Kilogramm/Liter): obligatorische Angabe der Preise je Maßeinheit für alle Erzeugnisse in Supermärkten.

⁽⁵⁾ Rechtssache C-3/99, Urteil vom 12. Oktober 2000, Cidreerie Ruwet SA gegen Cidre Stassen SA und HP Bulmer Ltd.

⁽⁶⁾ Richtlinie 75/106/EWG des Rates vom 19. Dezember 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen.

⁽⁷⁾ Richtlinie 80/232/EWG des Rates vom 15. Januar 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die zulässigen Reihen von Nennfüllmengen und Nennvolumen von Behältnissen für bestimmte Erzeugnisse in Fertigpackungen.

⁽⁸⁾ Richtlinie 76/211/EWG des Rates vom 20. Januar 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Erzeugnisse nach Gewicht oder Volumen in Fertigpackungen.

3. Zielsetzung

3.1 Die neue Richtlinie hebt die Vorschriften zu den Größen auf und hindert die Mitgliedstaaten daran, sich von den Gemeinschaftsbestimmungen unterscheidende eigene Rechtsvorschriften für ihre heimischen Märkte zu erlassen. Die einzigen Ausnahmen hierzu sind — neben sehr kleinen Packungsgrößen und Massengut — die Gemeinschaftsvorschriften, die jetzt für Wein und Spirituosen, Weißzucker und löslichen Kaffee erlassen wurden. Aerosole stellen eine zusätzliche Ausnahme dar und werden weiterhin den gegenwärtigen Rechtsvorschriften für Verbraucherschutz innerhalb der Verordnungen zu Gesundheit und Sicherheit unterworfen bleiben. Jedoch werden Aerosole einer neuen Richtlinie unterliegen, die zur Zeit geprüft wird und der zufolge sie nicht mehr der eigentlichen Verpackungsrichtlinie unterworfen sein werden.

3.2 Das vorliegende Dokument befasst sich nur mit den Bestimmungen in Bezug auf „Reihen von Größen/Mengen“ und nicht mit den messtechnischen Erfordernissen, die Gegenstand eines späteren Vorschlags sein werden.

3.3 Der Vorschlag zielt darauf ab:

- im Einklang mit der Unternehmenspolitik Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, indem unternehmerische Initiative sowie Innovation bei Produkten und Herstellungsprozessen gefördert werden;
- den Zugang zu den Märkten zu erleichtern, indem potenzielle Hindernisse für die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt beseitigt werden;
- durch national geltende Packungsgrößen bedingte Diskriminierung inländischer Verpackungsbetriebe zu beseitigen, die auf dem heimischen Markt einer Konkurrenz durch andere Größen ausgesetzt sind, in denen sie nicht verpacken dürfen;
- kleine und mittlere Betriebe zu unterstützen (Kostensenkung durch die Schaffung von Größenvorteilen in der Produktion, sowohl für den inländischen Verkauf als für den Export);
- das hohe Niveau der gesetzlichen Bestimmungen über den Verbraucherschutz beizubehalten, die unlautere Geschäftspraktiken verhindern;
- bessere Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher zu schaffen, da die Hersteller sofort auf Veränderungen von Verbrauchergeschmack und -nachfrage reagieren und den Bedürfnissen der Einzelhändler nach einer Optimierung der Regalflächennutzung entgegenkommen können;
- ein kohärentes und hinreichendes System der Verbraucherinformation durch Warenkennzeichnung zu gewährleisten: Die Angabe von Kilo- bzw. Literpreisen macht es den Verbrauchern möglich, in unterschiedlichen Mengen abgepackte Waren schnell zu vergleichen. Dieser Ansatz steht in Einklang mit den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs, dem zufolge auf den „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher“ Bezug zu nehmen ist.

3.4 Weder hat das gegenwärtige Umweltrecht Auswirkungen auf die Größen, noch haben die Größen Auswirkungen auf das Umweltrecht. Bestehende Umweltvorschriften sollten weiterhin gelten; der Vorschlag sollte die vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung des Umweltrechts nicht behindern, vor allem nicht die Müllvermeidung, die eine Minimalisierung des Verpackungsaufwands erforderlich macht.

3.5 Um der Industrie ausreichend Zeit zur Anpassung an die Deregulierung zu lassen und den durchschnittlichen Investitionszyklen für Verpackungsanlagen Rechnung zu tragen, wurde für das Inkrafttreten der Deregulierung eine Frist von 20 Jahren gesetzt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Nennfüllmengen für Fertigpackungen — wobei die Nennfüllmenge das gekennzeichnete Volumen angibt und die Packungsgröße die tatsächlich abgefüllte Menge bezeichnet — sind Füllmengen, die nur durch die Größen (Fassungsvermögen) der jeweiligen Behältnisse/Verpackungen vorgegeben sind. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die angekündigte Überprüfung der messtechnisch bestimmten Menge (Kontrolle des abgepackten Inhalts) als eine wichtige Priorität für den Schutz der Verbraucher und der europäischen Hersteller.

4.2 Der EWSA begrüßt ferner die öffentliche Konsultation und den Dialog mit den Betroffenen durch die Kommission und stellt fest, dass unterschiedliche Sektoren berücksichtigt wurden, u.a. Weine und Spirituosen, Zucker und Kaffee. Die Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der europäischen Industrie ist für die Erzielung von Wachstum unerlässlich und wird von der Initiative SLIM-IV unterstützt.

4.2.1 Der Europäische Verband der Spirituosenhersteller CEPS hat sich der Kommission gegenüber gesondert geäußert und dabei zusätzliche Themen im Bereich Verbraucherschutz und Angabe des Preises nach Maßeinheit sowie in Bezug auf die etwaige Abschaffung von Rechtsvorschriften für alkoholische Getränke innerhalb von 20 Jahren ausgesprochen. Er hat zu Recht darauf hingewiesen, dass letztere vor Ablauf der 20 Jahre überprüft werden sollten.

4.3 In der Richtlinie sollte eine eindeutige Festlegung der höchstzulässigen Verpackungsgröße für Mineralwasser von zehn Liter erfolgen. Bei größeren Verpackungen besteht die begründete Annahme, dass sich die Qualität des Mineralwassers allmählich verschlechtern und dadurch für die Verbraucher ein Gesundheitsrisiko entstehen könnte.

4.4 Die neue Richtlinie lässt einen größeren Spielraum für Innovationen, Marktstudien und Entwicklungen, die eine

größere Produktauswahl und -vielfalt für die Verbraucher bewirken.

4.5 Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Angabe des Preises nach Maßeinheit offensichtlich nicht in ganz Europa verbreitet und häufig klein gedruckt auf den Preisschildern am Regal zu finden ist. Die Schriftgröße für die Angabe des Preises nach Maßeinheit wird auf nationaler Ebene festgelegt und ist sehr oft noch ungünstig für die Verbraucher. Dies macht Blinden und Sehbehinderten, Leseunkundigen oder Nichtmuttersprachlern das Leben schwer, vor allem, wenn diese daran gewöhnt sind, Produkte in bestimmten Standardgrößen zu kaufen.

4.6 Verbraucherorganisationen haben darauf aufmerksam gemacht, dass einige Verbraucher durch eine zu große Vielfalt an Verpackungsgrößen und durch Verpackungen, die zwar nicht als Mogelpackungen eingestuft werden können, aber doch den Eindruck eines größeren Inhalts erwecken, verwirrt werden könnten. Dem wird durch klare und lesbare Etikettierung, auch bei der Angabe des Preises nach Maßeinheit sowie der Verpackungsgröße auf dem Regal, und durch fortgesetzte Überwachung der Rechtsvorschriften über Mogelpackungen entgegen gewirkt werden. Auch sollte größerer Wert auf sofortige Maßnahmen bei der Verletzung oder dem Fehlen von Verbraucherschutzgesetzen gelegt werden. All dies sollte in der Richtlinie deutlicher zum Ausdruck kommen und bei der messtechnischen Überprüfung berücksichtigt werden.

4.7 Seitens der Verbraucherorganisationen besteht große Besorgnis, dass eine Freigabe der Gestaltung der Packungsgrößen unter dem Deckmantel ihrer Neugestaltung Preisanhebungen Vorschub leisten könnte, wie dies bei der Einführung des Euro und in Großbritannien beim Übergang zum metrischen System der Fall war. Der Ausschuss spricht sich daher dafür aus, dass als Teil des internen Kontrollverfahrens bei der Erhebung statistischer Daten Veränderungen von Produktgrößen mit Veränderungen des Preises pro Maßeinheit in Bezug gesetzt werden.

4.8 Zwar hat das bestehende Umweltrecht keinen Einfluss auf die Richtlinie, doch ist es wahrscheinlich, dass mit einer Zunahme kleinerer Packungsgrößen das Verpackungsvolumen insgesamt ansteigt und mithin mehr Verpackungsmüll anfällt.

4.9 Die Ziele der EU-Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle müssen unbedingt erreicht werden, unabhängig davon, ob Größen reguliert werden oder nicht. Dies muss allen Mitgliedstaaten und der Industrie noch einmal klar gemacht werden, und zwar im Verbund mit einer deutlichen Aufforderung an die Verbraucher, vom Einzelhandel weniger Verpackungsaufwand zu verlangen.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND