

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas relativas a las cantidades nominales para productos preenvasados, se derogan las Directivas 75/106/CEE y 80/232/CEE del Consejo y se modifica la Directiva 76/211/CEE del Consejo»**

(COM(2004) 708 final — 2004/0248 (COD))

(2005/C 255/06)

El 20 de diciembre de 2004, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 16 de marzo de 2005 (ponente: Sra. Sharma).

En su 416º Pleno (sesión del 6 de abril de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 La primera legislación comunitaria sobre gamas de tamaños de los productos preenvasados<sup>(1)</sup> data de 1975 e incluye normas relativas tanto a los requisitos metroológicos<sup>(2)</sup> como a las gamas de tamaños de los líquidos. Veinte años después, en el marco del ejercicio SLIM-IV (Simplificación de la Legislación en el Mercado Interior), un equipo compuesto por miembros designados por los Estados miembros y representantes de las partes interesadas reconocidas por la Comisión formuló una serie de recomendaciones sobre la legislación relativa a los tamaños de los envases<sup>(3)</sup>:

*«[...] a causa de su complejidad (se dirigen a unos 40 productos, complejidad de algunas gamas de valores, etc.), por la evolución que se ha producido en los hábitos y preferencias de consumo mientras tanto y por las reservas existentes sobre si es conveniente mantener este tipo de legislación. Más aún, debido a las sucesivas modificaciones de las Directivas y a la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva de 1975 sobre envases previos, la aplicación de esta parte de la legislación comunitaria resulta problemática. [...] la aplicación de las Directivas ha resultado ser especialmente difícil, sobre todo a consecuencia de la variedad de normas y prácticas aplicadas a las gamas: algunas gamas eran obligatorias (p. ej., vino) mientras otras permanecían como optativas. Más aún, los Estados miembros conservaron el derecho de establecer gamas a nivel nacional debido al carácter optativo de las normas comunitarias. La variedad de normas provocó en parte una compartimentación en distintos mercados nacionales dentro de la Comunidad Europea. Además, la aparición [...] de nuevos formatos de envasado y de nuevos productos y su clasificación en el sistema de gamas ya existente contribuyó a agudizar una situación ya de por sí confusa».*

## 2. Antecedentes

2.1 En los años sesenta, en los comienzos de la Comunidad Europea, se consideró que las diferentes normas nacionales

sobre cantidades nominales<sup>(4)</sup> de tamaños de los productos preenvasados (los tamaños de los envases y las botellas) constituían una barrera importante para la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros. Por lo tanto, estos tamaños se armonizaron mediante normas comunitarias.

2.2 Al mismo tiempo, se trataba de evitar que las nuevas normas comunitarias afectaran a las empresas que sólo operaban en el mercado nacional y no tenían la intención de exportar a otros Estados miembros. Así pues, la normativa de armonización tenía carácter facultativo: los Estados miembros estaban obligados a adoptar las normas comunitarias, pero podían mantener la normativa interna vigente para el mercado nacional. Sólo los productos que cumplieran las normas comunitarias podían circular libremente.

2.3 Sin embargo, en el caso de determinados productos (vinos, bebidas espirituosas, etc.), la armonización fue total: los tamaños comunitarios eran obligatorios para todos los operadores de dichos sectores de producción y se suprimieron todos los tamaños nacionales.

2.4 En las últimas décadas se han registrado grandes cambios en el envasado: los cambios demográficos, la reducción del tamaño de los hogares, el incremento del consumo de porciones individuales, así como el aumento del poder adquisitivo y de la sofisticación de los consumidores han generado una demanda creciente de una variedad enorme de envases y productos. Además, los supermercados e hipermercados se han convertido en los puntos de venta más importantes para los consumidores, que con sus exigencias de cambio han obligado al sector a ser más innovador y competitivo en un mercado global.

<sup>(1)</sup> Envase previo: envase destinado a la distribución a los consumidores finales.

<sup>(2)</sup> Los requisitos metroológicos se refieren al control de la cantidad real de un producto preenvasado, a fin de garantizar que la cantidad mencionada en el envase sea efectivamente la que se suministra a los consumidores.

<sup>(3)</sup> COM(2000) 56 final, pp. 9-11 y 21-22.

<sup>(4)</sup> La cantidad nominal (peso o volumen nominal) del contenido de un preenvase es el peso o volumen que en él se indica, es decir, la cantidad de producto que se estima debe contener. El contenido real del preenvase es la cantidad (peso o volumen) de producto que contiene realmente (Directiva del Consejo 76/211/CEE; DO L 46 de 21.2.1976).

2.5 Los aspectos antes cubiertos por la legislación sobre tamaños de envases previos ya se han consolidado en nuevos instrumentos jurídicos de protección de los consumidores. Esta legislación relativa a la protección de los consumidores tiene por objeto prohibir las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores y establece, en términos generales, un sistema de información al consumidor coherente y suficiente a través del etiquetado y de la comparación del precio por unidad de medida; por lo tanto, la legislación vigente sobre estos tamaños se considera contraproducente.

2.6 En el marco del ejercicio SLIM-IV, se pidió a un grupo de miembros designados por los Estados miembros y de representantes de las partes interesadas reconocidas por la Comisión que elaborara un estudio y opinara sobre la legislación relativa a los tamaños de los envases. Esta necesidad de análisis se vio posteriormente reforzada cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó que la sentencia «Cassis de Dijon» también era aplicable al asunto Cidrerie-Ruwet<sup>(5)</sup>, estableciendo que los Estados miembros tienen la obligación de aceptar en sus mercados cualquier producto legalmente fabricado y comercializado en otro Estado miembro, a menos que exista una exigencia imperativa de carácter público, algo que, como sugirió el Tribunal, difícilmente ocurriría en el caso de los tamaños de los envases.

2.7 Las recomendaciones del estudio se recogieron en un documento de trabajo sobre el que, entre el 8 de noviembre de 2002 y el 31 de enero de 2003, la Dirección General de Empresa celebró una consulta pública por medio de Internet, en once idiomas, dirigida a los consumidores, fabricantes y minoristas. Posteriormente se elaboró una evaluación de las consecuencias y se redactó una nueva Directiva por la que se establecen normas relativas a las cantidades nominales para productos preenvasados, se derogan las Directivas 75/106/CEE<sup>(6)</sup> y 80/232/CEE<sup>(7)</sup> del Consejo y se modifica la Directiva 76/211/CEE<sup>(8)</sup> del Consejo.

2.8 Los principales instrumentos de protección de los consumidores son:

el artículo 2 de la Directiva 2000/13/CE sobre etiquetado y presentación de los productos alimenticios; la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa (modificada por la Directiva 97/55/CE a fin de incluir la publicidad comparativa), que será modificada por el documento COM(2003) 356 final, de 18 de junio de 2003: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior; y la Directiva 98/6/CE relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (precios por kilo/litro): precios unitarios, obligatorios para todos los productos en los supermercados.

<sup>(5)</sup> Asunto C-3/99, de 12 de octubre de 2000, Cidrerie Ruwet SA contra Cidre Stassen SA y HP Bulmer Ltd.

<sup>(6)</sup> Directiva 75/106/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el preacondicionamiento en volumen de ciertos líquidos en envases previos.

<sup>(7)</sup> Directiva 80/232/CEE del Consejo, de 15 de enero de 1980, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre las gamas de cantidades nominales y de capacidades nominales admitidas para ciertos productos en envases previos.

<sup>(8)</sup> Directiva 76/211/CEE del Consejo, de 20 de enero de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el preacondicionamiento en masa o en volumen de ciertos productos en envases previamente preparados.

### 3. Objetivos

3.1 La nueva directiva deroga la reglamentación sobre tamaños y prohíbe que los Estados miembros impongan su propia legislación, diferente de las normas comunitarias, en los mercados nacionales. Las únicas excepciones (sin tener en cuenta las cantidades muy pequeñas y muy grandes) son las normas comunitarias que se establecen ahora para vinos y bebidas espirituosas, azúcar blanco y café soluble. Los aerosoles constituyen otra excepción y seguirán cubiertos por la legislación vigente de protección de los consumidores con arreglo a la normativa sobre salud y seguridad. De todas formas, los aerosoles serán objeto de una nueva directiva en fase de estudio, por lo que dejarán de estar cubiertos por la directiva sobre cantidades nominales de los envases.

3.2 El documento analizado se refiere únicamente a la legislación relativa a las gamas de tamaños o cantidades y no a los requisitos metrológicos, que serán objeto de una propuesta posterior.

3.3 La propuesta de que se trata tiene por objeto:

- impulsar la competitividad, de conformidad con la política empresarial, al fomentar el espíritu emprendedor y la innovación de procesos y productos;
- facilitar el acceso a los mercados eliminando obstáculos potenciales a la competitividad en el mercado interior;
- acabar con la discriminación motivada por los tamaños nacionales que sufren los envasadores locales al soportar la competencia en el mercado interior de tamaños diferentes que no están autorizados a utilizar;
- beneficiar a las pequeñas y medianas empresas con la reducción de costes mediante economías de escala en la producción, tanto para el consumo nacional como para la exportación;
- mantener el alto nivel de la legislación de protección de los consumidores que prohíbe las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores;
- ofrecer una mayor elección a los consumidores dado que los fabricantes pueden responder inmediatamente a la evolución de sus gustos y exigencias, así como adaptarse a las necesidades de los minoristas que deben optimizar el espacio de exposición;
- garantizar un sistema de información al consumidor coherente y suficiente a través del etiquetado. La indicación de los precios por kilo o por litro permite a los consumidores comparar rápidamente productos envasados en tamaños diferentes. Ello se ajusta al enfoque del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que considera al «consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz» como referencia.

3.4 La normativa actual sobre medio ambiente no afecta a los tamaños ni estos repercuten en dicha normativa. La normativa sobre medio ambiente debe seguir siendo aplicable y la propuesta examinada no debe impedir su plena y adecuada ejecución, especialmente respecto de la prevención de residuos que exige que el envasado se reduzca al mínimo.

3.5 Con el fin de permitir que el sector se adapte a la desregulación y dado el ciclo de inversión medio de los equipos de envasado, se ha concedido un límite de veinte años para llevarla a cabo.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 Las cantidades nominales para productos preenvasados, en las que 'nominal' hace referencia al volumen especificado y 'cantidad' al volumen real, son las que están determinadas únicamente por el contenido de los tamaños de los recipientes y envases. El Comité acoge con satisfacción el análisis inminente de los requisitos metroológicos (control del contenido real) que constituye una prioridad esencial para la protección de los consumidores y de la industria europea.

4.2 El CESE felicita a la Comisión por la consulta pública y el diálogo con las partes interesadas y señala que se ha tenido en cuenta a los distintos sectores, incluidos los de vinos y bebidas espirituosas, azúcar y café. La necesidad de favorecer una mayor competitividad e innovación de la industria europea es esencial para el crecimiento y el ejercicio SLIM-IV contribuye a esta prioridad.

4.2.1 La CEPS (Organización Europea de Fabricantes de Bebidas Espirituosas) envió por separado sus observaciones a la Comisión haciendo hincapié además en temas de protección del consumidor, indicación del precio por unidad y posible supresión en veinte años de la legislación obligatoria sobre bebidas espirituosas, señalando acertadamente que la legislación referente a esta última deberá revisarse antes del plazo de veinte años.

4.3 En la directiva debería establecerse una capacidad máxima de 10 litros para los envases de agua mineral. Existen indicios de que, por encima de este volumen, la calidad del agua mineral puede comenzar a deteriorarse y presentar un riesgo para la salud de los consumidores.

4.4 La nueva directiva ofrece mayor margen para impulsar la innovación, realizar estudios de mercado y aprovechar las posibilidades de desarrollo, lo que ampliará la elección y variedad a disposición de los consumidores.

4.5 Sin embargo, debe destacarse que la indicación del precio por unidad de medida no parece aplicarse en toda Europa y suele aparecer en pequeños caracteres en el etiquetado de los estantes. El tamaño de los caracteres para indicar dicho precio se establece a nivel nacional y, en muchos casos, sigue sin ser claro para los consumidores. Ello no solucionará los problemas que tienen las personas invidentes, con problemas de visión, analfabetas o no nativas, sobre todo si tienen la costumbre de comprar el mismo producto en tamaño estándar.

4.6 Las organizaciones de consumidores han señalado que algunos consumidores pueden confundirse ante las excesivas variaciones en tamaños de los envases y por envases que pueden no ser calificados de engañosos pero aun así dan la impresión de tener un mayor contenido. Un etiquetado claro y legible del envase, incluida la indicación del precio por unidad de medida en el estante y el tamaño del envase, unido a un control de la legislación sobre envases engañosos, resolverá este aspecto. Además, se debe conceder mayor importancia a adoptar medidas inmediatas cuando la legislación sobre protección del consumidor se incumpla o no exista. Se trata de asuntos que deben destacarse más en la directiva y que deben volver a tratarse dentro del análisis metroológico.

4.7 Las organizaciones de consumidores sienten un gran temor de que los envases libres permitan imponer más fácilmente un incremento de los precios de los productos, con el pretexto de los nuevos tamaños de envase, al igual que ocurrió con la introducción del euro (en la zona euro) y con el cambio al sistema métrico (en el Reino Unido). Por lo tanto, el Comité solicita que, dentro de los procedimientos de control internos, la modificación de tamaño de los productos se relacione con todo cambio de su precio por unidad de medida cuando se recojan los datos estadísticos.

4.8 Aunque esta directiva no se ve afectada por la legislación medioambiental vigente, es probable que la multiplicación de los tamaños más pequeños provoque un incremento del número de envases, generando una mayor cantidad de residuos de envases.

4.9 Es imprescindible que se alcancen los objetivos de la Directiva sobre envases y residuos de envases, independientemente de que los tamaños estén regulados o no. Este mensaje debe transmitirse a todos los Estados miembros y sectores industriales, además de indicar claramente a los consumidores que deben exigir menos envases a los minoristas.

Bruselas, 6 de abril de 2005.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND