

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras relativas às quantidades nominais dos produtos pré-embalados, revoga as Directivas 75/106/CEE e 80/232/CEE do Conselho e altera a Directiva 76/211/CEE do Conselho

COM(2004) 708 final — 2004/0248 (COD)

(2005/C 255/06)

Em 20 de Dezembro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 16 de Março de 2005, sendo relatora **Madi SHARMA**.

Na 416.ª reunião plenária, de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 A primeira legislação comunitária sobre gamas de tamanhos para os produtos pré-embalados ⁽¹⁾ data de 1975. Inclui regulamentação, quer para os requisitos metrológicos ⁽²⁾, quer para as gamas de tamanhos para líquidos. Dez anos mais tarde, e no âmbito do exercício SLIM-IV (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), uma equipa composta por membros nomeados pelos Estados-Membros e por representantes das partes interessadas identificadas pela Comissão, pelo Conselho e por peritos independentes elaborou recomendações sobre a legislação relativa aos tamanhos das embalagens ⁽³⁾:

«Estas directivas foram estudadas pela equipa SLIM devido à sua complexidade (cerca de 40 produtos abrangidos, complexidade de certas gamas de valores, etc.), à evolução dos padrões de consumo e das preferências durante o período intermédio e às reservas quanto à adequação de manter este tipo de legislação. Além disso, as sucessivas alterações das directivas e um alargamento do âmbito da directiva de 1975 relativa à pré-embalagem tornaram problemática a aplicação do corpo da legislação. A aplicação das directivas mostrou-se difícil, nomeadamente devido à variedade de regras e práticas aplicadas às gamas: certas gamas eram obrigatórias (p. ex., vinho), enquanto outras continuavam a ser facultativas. Além disso, os Estados-Membros mantinham o direito de fixar gamas a nível nacional, dado o carácter facultativo das regras comunitárias. A variedade de regras levou à compartimentalização em diferentes mercados nacionais, na Comunidade Europeia. Por outro lado, o aparecimento de novos formatos de embalagem e de novos produtos e a sua classificação no sistema de gamas existente tenderam a exacerbar uma situação já confusa.»

2. Antecedentes

2.1 Nos anos sessenta, nos primórdios da Comunidade Europeia, as disposições nacionais díspares no domínio das

quantidades nominais ⁽⁴⁾ dos produtos pré-embalados (dimensões das embalagens e garrafas) foi um obstáculo considerável à livre circulação de mercadorias entre Estados-Membros. Por isso procedeu-se a uma harmonização das dimensões através de regulamentação comunitária.

2.2 Ao mesmo tempo, havia o cuidado de não impor estas novas normas às empresas que operavam unicamente nos mercados nacionais e não tencionavam exportar para outros Estados-Membros. A regulamentação de harmonização era, pois, facultativa, ou seja, os Estados-Membros adoptam as disposições comunitárias, mas têm a faculdade de manter em vigor a legislação nacional no mercado nacional. Só os produtos conformes à legislação comunitária podiam gozar de liberdade de circulação.

2.3 Para alguns produtos (por exemplo, vinho e bebidas espirituosas), houve uma harmonização total: as dimensões comunitárias passaram a ser obrigatórias para todos os operadores e todas as variantes nacionais foram suprimidas.

2.4 Nas últimas décadas, o sector da embalagem mudou profundamente — ocorreram alterações demográficas, as famílias tornaram-se menos numerosas, aumentou o consumo de doses individuais, aumentou o bem-estar e os consumidores tornaram-se mais exigentes, o que originou um crescimento da procura de uma grande variedade de embalagens e produtos. Além disso, os supermercados e os hipermercados transformaram-se nos principais pontos de abastecimento dos consumidores e a procura de novas soluções por parte destes últimos pressionou os operadores do sector a serem mais inovadores e competitivos no mercado mundial.

⁽¹⁾ Pré-embalagem é o conjunto de um produto e da embalagem individual na qual é pré-embalado para distribuição no consumidor final.

⁽²⁾ Os requisitos metrológicos dizem respeito ao controlo da quantidade contida na embalagem por forma a garantir que o consumidor adquire a quantidade realmente indicada na embalagem.

⁽³⁾ COM(2000) 56 final, pp. 9-11 e 21-22.

⁽⁴⁾ As quantidades nominais (peso ou volume) do conteúdo das embalagens consistem no peso ou no volume nelas indicados, isto é a quantidade do produto que a embalagem é suposta conter. Os conteúdos efectivos das embalagens são as quantidades (peso ou volume) que de facto contêm (Directiva do Conselho 76/211/EEC; JO L 46, 21/02/1976).

2.5 As disposições legislativas sobre tamanhos de pré-embalagens foram codificadas por novos instrumentos jurídicos referentes à protecção do consumidor. A legislação respeitante à defesa do consumidor visa proibir práticas desleais entre empresas e consumidores e instaurou, em especial, um sistema coerente e adequado de informação dos consumidores por meio da rotulagem e da comparação dos preços por unidade de medida, razão por que a actual legislação sobre os tamanhos de pré-embalagem parece ser contraproducente.

2.6 No âmbito de SLIM-IV, uma equipa composta por membros nomeados pelos Estados-Membros e por representantes das partes interessadas identificadas pela Comissão foi incumbida de examinar a legislação relativa aos tamanhos das embalagens e sobre ela fornecer indicações. A necessidade de proceder a uma revisão foi posteriormente confirmada quando o Tribunal de Justiça Europeu deliberou, no acórdão *Cidrerie-Ruwet* ⁽⁵⁾ que a «jurisprudência *Cassis de Dijon*» era igualmente aplicável, ou seja, os Estados-Membros ficam obrigados a acolher nos seus mercados todos os produtos legalmente fabricados e comercializados noutro Estado-Membro, salvo exigências imperativas de carácter público. O Tribunal indicava que dificilmente se poderia invocar motivos deste tipo no caso das dimensões das embalagens.

2.7 As recomendações formuladas aquando do exame deram origem a um documento de trabalho, sobre o qual a DG Empresa organizou, entre 8 de Novembro de 2002 e 31 de Janeiro de 2003, uma consulta pública na Internet, em 11 línguas, dirigida a consumidores, produtores e retalhistas. Posteriormente foi feita uma avaliação de impacto e elaborada uma proposta de directiva que estabelece as regras relativas às quantidades nominais dos produtos pré-embalados, revoga as Directivas 75/106/CEE ⁽⁶⁾ e 80/232/CEE ⁽⁷⁾ do Conselho e altera a Directiva 76/211/CEE ⁽⁸⁾ do Conselho.

2.8 Os principais instrumentos legislativos da protecção do consumidor são:

a Directiva 2000/13/CE relativa à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios (artigo 2.º); a Directiva 84/450/CEE relativa à publicidade enganosa (com as alterações introduzidas pela Directiva 97/55/CE para incluir a publicidade comparativa), que será alterada pela proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno [COM(2003) 356 final, de 18.6.2003]; e a Directiva 98/6/CE relativa à defesa dos consumidores em matéria de indicações dos preços dos produtos no consumidor (preços por litro/quilograma): afixação obrigatória do preço unitário dos produtos à venda em supermercados.

3. Objectivos

3.1 A nova directiva revoga as disposições sobre dimensões e impede os Estados-Membros de imporem a sua própria legis-

⁽⁵⁾ Processo C-3/99, de 12 de Outubro de 2000, *Cidrerie Ruwet SA* contra *Cidre Stassen SA* e *HP Bulmer Ltd*.

⁽⁶⁾ Directiva 75/106/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao pré-acondicionamento em volume de certos líquidos em pré-embalagens.

⁽⁷⁾ Directiva 80/232/CEE do Conselho, de 15 de Janeiro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às gamas de quantidades nominais e de capacidades nominais admitidas para certos produtos em pré-embalagens.

⁽⁸⁾ Directiva 76/211/CEE do Conselho, de 20 de Janeiro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao pré-acondicionamento em massa ou em volume de certos produtos em pré-embalagens.

lação nos respectivos mercados nacionais, que difere das normas comunitárias. As únicas excepções (à parte as quantidades muito pequenas e as mercadorias a granel) são as normas comunitárias respeitantes aos vinhos e bebidas espirituosas, ao açúcar branco e ao café solúvel. Uma ulterior excepção são os aerossóis que continuarão a ser regidos pela actual legislação sobre protecção dos consumidores a título da regulamentação em matéria de saúde e segurança. Todavia, os aerossóis serão futuramente regulados por uma nova directiva, actualmente em fase de revisão, após o que deixarão o âmbito de aplicação da directiva sobre as quantidades mínimas em matéria de embalagem.

3.2 A proposta em apreço diz respeito unicamente à legislação sobre «gammas de tamanhos/quantidades» e não aos requisitos metroológicos, que serão objecto de uma outra proposta.

3.3 A proposta em exame visa:

- promover a competitividade de acordo com a política empresarial, encorajando as empresas e a inovação de produtos e processos;
- facilitar o acesso aos mercados abolindo potenciais entraves à competitividade no mercado interno;
- acabar com a discriminação derivada das dimensões nacionais de que sofrem os produtores de embalagens nacionais devido à concorrência que lhes é feita no mercado nacional pela existência de formatos diferentes que eles próprios não têm o direito de utilizar;
- autorizar as pequenas e médias empresas a reduzir custos realizando economias de escala em matéria de produção, tanto para o consumidor nacional como para as exportações;
- manter um elevado grau de protecção do consumidor por via de legislação que proíba práticas desleais das empresas;
- oferecer maior escolha ao consumidor na medida em que os produtores podem reagir imediatamente à evolução dos gostos e da procura, e adaptar-se às necessidades dos retalhistas que devem otimizar o espaço de exposição dos produtos;
- garantir um sistema coerente e suficiente de informação dos consumidores por meio de rotulagem. A indicação dos preços por quilo ou litro dá ao consumidor a possibilidade de comparar rapidamente os preços dos produtos acondicionados em diferentes tipos de embalagens. Isto está em conformidade com a posição do Tribunal de Justiça Europeu, que toma por referência o «consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e perspicaz».

3.4 A regulamentação ambiental não tem qualquer influência nos tamanhos das embalagens e vice-versa. A regulamentação ambiental deveria manter-se em vigor e a proposta não deveria impedir a aplicação integral e correcta da legislação em matéria de ambiente, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de reduzir ao mínimo as embalagens para evitar a acumulação de resíduos.

3.5 Tendo em conta a duração média dos ciclos de investimento para os equipamentos de embalagem, previu-se um prazo de 20 anos para a desregulação, a fim de que a indústria se possa adaptar à nova situação.

4. Observações na especialidade

4.1 As quantidades nominais dos produtos em pré-embalagens, entendendo-se por nominal o volume especificado na embalagem, e por quantidade o volume real contido na mesma, são determinados unicamente pelas dimensões quantitativas dos recipientes ou embalagens em termos de conteúdo. O Comité acolhe com agrado o exame iminente da quantidade metrológica (controlo do conteúdo efectivo) que constitui uma prioridade importante para o consumidor e a indústria europeia.

4.2 O CESE felicita a Comissão pela consulta pública e o diálogo com as partes interessadas e observa que diversos sectores foram tidos em conta, como o dos vinhos e bebidas espirituosas, do açúcar e do café. Competitividade e inovação acrescidas são essenciais para a indústria europeia e a iniciativa SLIM IV contribui para este objectivo.

4.2.1 A CEPS (Organização Europeia de Bebidas Espirituosas) enviou os seus comentários à Comissão, tendo focado especialmente as questões de defesa dos consumidores, o preço por unidade e possível abolição, dentro de 20 anos, de legislação sobre bebidas espirituosas e assinalado com justeza que esta legislação devia ser revista no prazo de 20 anos.

4.3 No que diz respeito à água mineral, a directiva deveria indicar expressamente uma capacidade volumétrica máxima de 10 litros, pois que certos dados indicam que acima deste volume a qualidade da água mineral se pode deteriorar e constituir um risco para a saúde dos consumidores.

4.4 A nova directiva oferece maiores potencialidades em termos de inovação, prospecção de mercado e oportunidades de desenvolvimento, facultando desta forma ao consumidor maior escolha e variedade de produtos.

4.5 Contudo, convém referir que a indicação do preço por unidade de medida não é prática corrente em toda a Europa e que muitas vezes aparece em caracteres pequenos nas etiquetas das prateleiras. A dimensão dos caracteres utilizados para indicar o preço por unidade de medida é fixado a nível nacional e, em muitos casos, continua a não ser claro para o consumidor. Isto não simplifica os problemas que defrontam os cegos, deficientes visuais, analfabetos ou pessoas de língua estrangeira, sobretudo quem está habituado a comprar o mesmo produto num tamanho estandardizado.

4.6 As associações de consumidores fizeram notar que os consumidores podem ser confundidos por excessivas variações nos tamanhos das embalagens ou por embalagens que podem não ser enganadoras, mas que ainda dão a ideia de maior conteúdo. Uma rotulagem clara e legível, com indicação de preço por unidade e as dimensões da embalagem, a par do permanente acompanhamento de legislação sobre embalagens enganadoras, resolverão o problema. Deveria também insistir-se em acção imediata quando há violação da legislação sobre defesa do consumidor ou quando esta legislação não existe. O que, aliás, deve ser examinado na perspectiva da revisão do controlo metrológico

4.7 As associações de consumidores temem muito que, a pretexto dos novos formatos, a liberalização das dimensões descambe no aumento dos preços dos produtos, à semelhança do que aconteceu com a introdução do euro (zona Euro) e a passagem ao sistema métrico (UK). O Comité insta para que, no âmbito do controlo interno, as variações nas dimensões dos produtos sejam postas em relação com as eventuais variações dos preços unitário do produto aquando da recolha dos dados estatísticos.

4.8 Se bem que a legislação ambiental vigente não incida na directiva, é provável que a proliferação dos tamanhos mais pequenos redunde no aumento do volume das embalagens e, por conseguinte, dos resíduos.

4.9 É imperioso realizar os objectivos da directiva relativa a resíduos de embalagens independentemente da existência ou não de regulamentação sobre a dimensão das embalagens. Há que fazer chegar esta mensagem a todos os Estados-Membros e à indústria do sector, dizendo claramente aos consumidores que exijam dos retalhistas menos embalagens.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND