

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil za nazivne količine predpakiranih proizvodov, o razveljavitvi Direktiv Sveta 75/106/EGS in 80/232/EGS ter o spremembi Direktive Sveta 76/211/EGS

COM(2004) 708 final — 2004/0248 (COD)

(2005/C 255/06)

Svet je 20. decembra 2004 sklenil, da v skladu s členom 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor prosi za mnenje o naslednjem dokumentu: *Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil za nazivne količine predpakiranih proizvodov, o razveljavitvi Direktiv Sveta 75/106/EGS in 80/232/EGS ter o spremembi Direktive Sveta 76/211/EGS*

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. marca 2005. Poročevalka je bila ga. Sharma.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 416. plenarnem zasedanju 6. in 7. aprila 2005 (seja z dne 6. aprila 2005) s 104 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod

1.1 Prva zakonodaja Skupnosti o stopnjah velikosti predpakiranih izdelkov⁽¹⁾ je iz leta 1975. Vključuje uredbo za meroslovne zahteve⁽²⁾ in stopnje velikosti za tekočine. Dvajset let pozneje je v okviru projekta SLIM-IV (Poenostavitev zakonodaje za notranji trg) ekipa, v kateri so bili člani, ki so jih imenovala države članice, in predstavniki interesnih skupin, ki jih je določila Komisija, podala izvedensko mnenje o zakonodaji o velikostih pakiranja⁽³⁾:

„glede na kompleksnost (okrog 40 ciljnih proizvodov, kompleksnost določenih stopenj vrednosti ...), razvoj obnašanja potrošnikov in njihovih nagnjenj skozi vmesno obdobje, dvomimo, da je primerno obdržati to vrsto zakonodaje. Poleg tega je zaradi nenehnih sprememb direktiv in razširitev obsega uporabe direktive o predpakiranju iz leta 1975 postala uporaba tega zakonodajnega telesa problematična ... Uporaba direktiv se je pokazala za težavno, predvsem zaradi raznolikih predpisov in praks v zvezi s stopnjami velikosti: nekatere stopnje so postale obvezne (na primer za vino), medtem ko so druge ostale izbirne. Nadalje so države članice obdržale pravico do določanja stopenj na nacionalni ravni zaradi izbirnega značaja predpisov Skupnosti. Raznolikost predpisov je pripeljala do razdelitve na različne nacionalne trge znotraj Evropske skupnosti. Poleg tega je prihod novih formatov in novih proizvodov in njihove klasifikacije v obstoječem sistem stopenj pripomogel k poslabšanju že tako nejasnega položaja.“

2. Ozadje

2.1 Z začetkom Evropske skupnosti v šestdesetih letih so različne nacionalne predpise o nazivnih količinah⁽⁴⁾ za

predpakirane proizvode (velikosti pakiranja/polnjenja) videli kot veliko oviro za prosti pretok blaga med državami članicami. Zato so bile te velikosti usklajene s pomočjo predpisov Skupnosti.

2.2 Istočasno se je pojavila skrb, da ne bi novih predpisov Skupnosti vsiljevali podjetjem, ki so delovala le na nacionalnem trgu in niso imela namena izvažati v druge države članice. Uredba o uskladitvi je bila torej „neobvezna“: države članice so sprejele predpise Skupnosti, vendar so smele obdržati obstoječe nacionalne predpise za svoje nacionalne trge. Le proizvodi, ki so bili v skladu s predpisi Skupnosti, so lahko izkoriščali koristi prostega pretoka.

2.3 Za nekatere proizvode (na primer vino in alkoholne pijače) pa je bila uvedena popolna uskladitev. Količine in velikosti Skupnosti so postale obvezne za vse nosilce dejavnosti na teh področjih, vse nacionalne količine in velikosti pa so bile razveljavljene.

2.4 V zadnjih desetletjih so se na področju pakiranja zgodile velike spremembe — demografske spremembe, gospodinjstva so se zmanjšala, povečala se je poraba posameznih kosov, zaradi večjega blagostanja in zahtevnejših potrošnikov so se povečali zahteve po večji raznolikosti pakiranj in izdelkov. Poleg tega so veleblagovnice postale najpomembnejša oblika nakupovanja za potrošnike, zaradi zahtev potrošnikov po spremembi pa je industrija pod pritiskom, da mora biti vedno bolj inovativna in konkurenčna na globalnem trgu.

⁽¹⁾ Predpakiranje je pakiranje za prodajo končnemu potrošniku.

⁽²⁾ Meroslovne zahteve zadevajo nadzor nad količino, ki jo vsebuje predpakirani proizvod, z namenom zagotoviti potrošniku, da res dobi količino, ki je označena na embalaži.

⁽³⁾ COM(2000) 56 final, s. 9-11 in 21-22

⁽⁴⁾ Nazivna količina (nazivna masa ali nazivna prostornina) vsebine predpakiranega proizvoda je masa ali prostornina, ki je označena na embalaži, t. j. količina proizvoda, ki naj bi jo vseboval predpakirani proizvod. Dejanska vsebina predpakiranega proizvoda je količina (masa ali prostornina) proizvoda, ki jo le-ta resnično vsebuje. (Direktiva Sveta 76/211/EGS; UL L 46, 21/02/1976)

2.5 Elementi, ki jih je pokrivala zakonodaja o velikostih predpakiranja, so zdaj združeni v novih pravnih instrumentih za varstvo potrošnika. Ta zakonodaja o varstvu potrošnika je začrtana, tako da prepoveduje nepošteno poslovno prakso v odnosu do potrošnika, in je razvila, v glavnem, skladen in zadovoljiv sistem obveščanja potrošnikov z označevanjem in navedbo cen na enoto. Zato je sedanja zakonodaja o velikostih predpakiranja neproduktivna.

2.6 V okviru projekta SLIM-IV so bili člani, ki so jih imenovala države članice, in predstavniki interesnih skupin, ki jih je določila Komisija, zadolženi, da pregledajo in podajo izvedensko mnenje o zakonodaji o velikostih predpakiranja. To potrebo po ponovnem pregledu je podkrepilo razsodba Sodišča v zadevi Cidre-ruwet⁽⁵⁾, v kateri je uporabilo sodno prakso iz zadeve „Dijon“ in določilo, da morajo države članice sprejeti na svojih trgih proizvode, ki so zakonito proizvedeni in dani na trg v drugi državi članici, razen če obstajajo bolj pomembne javne zahteve. Sodišče je menilo, da bi v primeru velikosti predpakiranja težko obstajale take zahteve.

2.7 Priporočila iz ponovnega pregleda so bila osnova za delovni dokument, na podlagi katerega je 8. novembra 2002 in 31. januarja 2003 Generalni direktorat za podjetja organiziral javno spletno posvetovanje v 11 jezikih s potrošniki, proizvajalci in trgovci na drobno. Pozneje je bila narejena ocena učinka in pripravljena nova direktiva o določitvi pravil za nazivne količine predpakiranih proizvodov, razveljavitvi Direktiv Sveta 75/106/EGS⁽⁶⁾ in 80/232/EGS⁽⁷⁾ ter spremembi Direktive Sveta 76/211/EGS⁽⁸⁾.

2.8 Glavni instrumenti varstva potrošnikov so:

Direktiva 2000/13 o označevanju in predstavitvi živil (člen 2) in Direktiva 84/450/EGS o zavajajočem oglaševanju (spremenjena z Direktivo 97/55/ES, tako da je vključila primerjalno oglaševanje), bosta spremenjeni z dokumentom COM(2003) 356 final z dne 18. junija 2003: predlog direktive EP in Sveta o nepošteni poslovni praksi v odnosu do potrošnika na notranjem trgu, Direktiva 98/6ES o varstvu potrošnikov pri označevanju cen potrošnikom ponujenih proizvodov (cena na kg/l): cene na enoto, ki so obvezne za vse proizvode v veleblagovnicah.

⁽⁵⁾ Zadeva C-3/99, 12. oktober 2000, Cidre-ruwet SA proti Cidre Stassen SA in HP Bulmer Ltd.

⁽⁶⁾ Direktiva Sveta 75/106/EGS z dne 19. decembra 1974 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s pripravo določenih predpakiranih tekočin glede na prostornino

⁽⁷⁾ Direktiva Sveta 80/232/EGS z dne 15. januarja 1980 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s stopnjami nazivnih količin in nazivnih prostornin, ki so dovoljene za določene predpakirane proizvode

⁽⁸⁾ Direktiva Sveta 76/211/EGS z dne 20. januarja 1976 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s pripravo določenih predpakiranih proizvodov glede na maso ali prostornino

3. Cilji

3.1 Nova direktiva odpravlja določanje velikosti in preprečuje državam članicam, da bi svojo zakonodajo, ki se razlikuje od predpisov Skupnosti, vsiljevale na svojih nacionalnih trgih. Edine izjeme (razen za zelo majhne količine in blago v razsutem stanju) so predpisi Skupnosti, ki so zdaj določeni za vina in alkoholne pijače, beli sladkor in instant kavo. Aerosoli so dodatna izjema in bodo v sedanji zakonodaji o varstvu potrošnikov ostali v okviru predpisov o zdravju in varnosti. Vendar nova direktiva, ki je trenutno v pregledu, ureja tudi aerosole, ki bodo nato črtani v direktivi o nazivnem pakiranju.

3.2 Trenutni dokument se nanaša le na zakonodajo o „stopnjah velikosti/količin“, ne pa tudi na meroslovne zahteve, ki bodo predmet poznejšega predloga.

3.3 Cilj predloga je:

- pospeševati konkurenčnost, skladno s podjetniško politiko, s spodbujanjem podjetništva, inovativnosti pri izdelkih in postopkih;
- olajšati dostop na trge, tako da bo odstranil morebitne ovire konkurenčnosti na notranjem trgu;
- odpraviti diskriminacijo za nacionalne velikosti domačih embalerjev, ki se spopadajo s konkurenco na domačem trgu zaradi drugačnih velikosti, ki jih pri pakiranju ne smejo uporabljati;
- pomagati majhnim in srednje velikim podjetjem — z zmanjšanjem stroškov prek ustvarjanja ekonomije obsega za proizvodnjo, tako za domačo porabo kot za izvoz;
- nadaljevati z zakonodajo visoke stopnje varstva potrošnikov, ki prepoveduje nepošteno poslovne prakse v odnosu do potrošnika;
- omogočiti potrošnikom boljše izbiro, saj se proizvajalci lahko takoj odzovejo na spremembe okusov in zahtev potrošnikov, hkrati pa omogočiti trgovcem na drobno boljše izrabo prostora na policah;
- zagotoviti skladen in zadovoljiv sistem obveščanja potrošnikov z označevanjem. Navedba cen na kilogram ali liter omogoča potrošnikom hitro primerjavo proizvodov, pakiranih v različnih velikostih. Ta pristop je v skladu z mnenjem Sodišča, ki meni, da je „povprečni potrošnik precej dobro obveščen, opazujoč in pazljiv“.

3.4 Sedanji okoljski predpisi nimajo vpliva na velikosti, pa tudi velikosti nimajo nobenega vpliva na okoljske predpise. Obstoječi okoljski predpisi se še naprej uporabljajo, predlog pa naj ne bi oviral polnega in pravičnega izvajanja okoljskega prava, z ozirom na to, da zmanjševanje količine odpadkov zahteva čim manj pakiranja.

3.5 Da bi industriji omogočili prilagoditev na deregulacijo in ob upoštevanju povprečnega naložbenega ciklusa za opremo za pakiranje, je bil za deregulacijo določen rok 20 let.

4. Posebne pripombe

4.1 Nazivne količine za predpakiranje, kjer se nazivno nanaša na označbo določene prostornine, količina pa na dejansko vsebino, so tiste, ki so določene samo z velikostmi količine vsebin embalaže/pakiranja. Odbor pozdravlja napovedano revizijo meroslovne količine (kontrola zaprte vsebine) kot glavno prednostno nalogo pri varstvu potrošnikov in evropske industrije.

4.2 EESO ceni, da se je Komisija odločila za javno posvetovanje in dialog s predstavniki interesnih skupin in ugotavlja, da je upoštevala različne sektorje, vključno s sektorji vin in alkoholnih pijač, sladkorja in kave. Potreba po večji konkurenčnosti in inovativnosti v evropski industriji je bistvena za rast in projekt SLIM-IV bo pripomogel k tej prednostni nalogi.

4.2.1 CEPS (Evropska organizacija za proizvodnjo alkoholnih pijač) je ločeno izrazila pripombo Komisiji in nadalje izpostavila vprašanja varstva potrošnikov, cen na enoto in možno razveljavitev obvezne zakonodaje o alkoholnih pijačah v dvajsetih letih ter upravičeno poudarila, da bi morala biti zakonodaja, ki zadeva slednje, pregledana pred začetkom dvajsetletnega časovnega okvirja.

4.3 V direktivi mora biti jasno navedena največja količina mineralne vode — 10 litrov. Za večje količine od te obstajajo dokazi, da kakovost mineralne vode lahko začne upadati in lahko predstavlja tveganje za zdravje potrošnikov.

4.4 Nova direktiva omogoča večje možnosti za inovativnost, tržne raziskave in razvojne priložnosti, ki bodo ustvarjale široko izbiro in raznolikost za potrošnike.

4.5 Vendar je treba opozoriti, da cene na enoto niso splošno razširjene po vsej Evropi in so pogostokrat prikazane v drobnem tisku na nalepkah na policah. Velikost pisave cen na enoto je določena na nacionalni ravni in v mnogih primerih za potrošnike še vedno ni jasna. To vsekakor ne bo zmanjšalo težav za slepe, slabovidne, nepismene ali državljane, ki niso domači govorci, še posebno za tiste, ki so navajeni kupovati standardne proizvode istih velikosti.

4.6 Potrošniške organizacije so opozorile, da so nekateri potrošniki lahko zmedeni zaradi prekomernih sprememb velikosti pakiranja in zaradi pakiranja, ki morda ne spada med zavajajoča, vendar vseeno daje vtis večje vsebine. Jasne in čitljive označbe pakiranja, vključno s 'cenami na enoto na polici' in velikostjo pakiranja ter nenehno spremljanje zakonodaje o zavajajočem pakiranju, bodo odpravili to težavo. Večji poudarek bi tudi moral biti na takojšnjem ukrepanju, tam kjer je zakonodaja o varstvu potrošnikov kršena ali pa sploh ne obstaja. Ta vprašanja morajo biti bolj jasno izražena v direktivi in nadalje obravnavana pri meroslovnem pregledu.

4.7 V potrošniških organizacijah vlada velika zaskrbljenost, da bo svobodno določanje velikosti omogočalo, da bo veliko lažje vsilili povišanja cen pod pretvezo novih velikosti pakiranja, podobno kot je bilo z uvedbo evra (evro cona) in spremembo v metrični sistem (UK). Odbor zato zahteva, da se pri zbiranju statističnih podatkov kot del postopkov notranjega nadzora navedejo spremembe velikosti izdelkov za vsako spremembo cene na enoto proizvoda.

4.8 Medtem ko na direktivo ne vpliva trenutna okoljska zakonodaja, je verjetno, da se bo s povečanjem manjših velikosti povečala tudi prostornina pakiranja, kar bo imelo za posledico večje količine odpadne embalaže.

4.9 Nujno je, da so cilji direktive o pakiranju/odpadni embalaži (PPW) doseženi, ne glede na to, ali so velikosti predpisane ali ne. To sporočilo je treba ponoviti vsem državam članicam in industriji, skupaj z jasnim sporočilom potrošnikom, naj od trgovcev na drobno zahtevajo manj embalaže.

V Bruslju, 6. april 2005

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND