

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zasady dotyczące nominalnej zawartości produktów w opakowaniach jednostkowych, uchylającej dyrektywy Rady 75/106/EWG i 80/232/EWG oraz nowelizującej dyrektywę Rady 76/211/EWG

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

(2005/C 255/06)

Dnia 20 grudnia 2004 r. Rada, działając zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię 16 marca 2005 r. Sprawozdawcą była **Madi SHARMA**.

Na 416 sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r.) Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 za do 1 przeciw przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Pierwsze regulacje wspólnotowe w zakresie rozmiarów opakowań jednostkowych⁽¹⁾ pochodzą z roku 1975. Zawierają one przepisy dotyczące zarówno wymogów metrologicznych⁽²⁾, jak i rozmiarów opakowań produktów płynnych. Dwadzieścia lat później zespół powołany w ramach inicjatywy SLIM-IV (Simpler Legislation for the Internal Market — prostsze prawo na rynku wewnętrznym) i złożony z osób wyznaczonych przez państwa członkowskie oraz przedstawicieli interesariuszy wskazanych przez Komisję zalecił uregulowanie rozmiarów opakowań⁽³⁾:

„ze względu na skomplikowanie przepisów (około 40 produktów, złożoność niektórych szeregów rozmiarów itp.), zmiany zaszczytne w zwyczajach i preferencjach konsumenckich w okresie przejściowym oraz wątpliwą zasadność dalszego utrzymywania tego typu legislacji. Ponadto kolejne nowelizacje dyrektywy oraz rozszerzenie zakresu przedmiotowego dyrektywy z 1975r. w sprawie opakowań jednostkowych poważnie utrudniły stosowanie tego zestawu przepisów (...). Stosowanie dyrektyw okazało się trudne, m.in. z powodu różnorodności zasad i praktyk w zakresie rozmiarów opakowań: niektórym z nich nadano moc obowiązującą (np. w przypadku wina), inne pozostały fakultatywne. Ponadto, ze względu na fakultatywny charakter przepisów wspólnotowych, państwa członkowskie zachowały prawo do ustalania rozmiarów opakowań na szczeblu krajowym. Różnorodność istniejących przepisów doprowadziła do rozczłonkowania rynku wspólnotowego na poszczególne rynki krajowe. Istniejące już zamieszanie pogłębiło dodatkowo pojawienie się nowych rodzajów i form opakowań oraz nowych produktów oraz trudności z ich wpasowaniem w istniejące szeregi rozmiarów opakowań”.

2. Informacje ogólne

2.1 U zarania Wspólnoty Europejskiej w latach sześćdziesiątych XX w. różnice w przepisach krajowych regulujących

(1) Opakowanie jednostkowe: opakowanie w którym towar trafia do konsumenta końcowego

(2) Wymogi metrologiczne dotyczą kontroli ilości produktu znajdującego się w opakowaniu jednostkowym w celu zapewnienia, że konsumenci istotnie otrzymują ilość wskazaną na opakowaniu.

(3) COM(2000) 56 końcowy, str. 9-11 i 21-22 (brak wersji polskiej – przyp. tłum.).

nominalne ilości⁽⁴⁾ produktów w opakowaniach jednostkowych (tj. rozmiary pudełek, paczek czy butelek) uznawano za poważną przeszkodę w swobodnym przepływie towarów pomiędzy państwami członkowskimi. Doszło zatem do harmonizacji tych rozmiarów na mocy przepisów wspólnotowych.

2.2 Jednocześnie pojawiały się obawy, by nie narzucić nowych zasad wspólnotowych przedsiębiorstwom działającym wyłącznie na rynkach krajowych i nie zamierzającym eksportować swych wyrobów do innych państw członkowskich. Harmonizacji nadano zatem charakter fakultatywny: państwa członkowskie przyjęły zasady wspólnotowe, zachowując jednak możliwość utrzymania w mocy swych obowiązujących przepisów na rynkach krajowych. Swoboda obrotu przysługiwać miała tylko towarom spełniającym wymogi wspólnotowe.

2.3 Dla niektórych rodzajów produktów (np. wina i wódki) wprowadzono jednak całkowitą harmonizację. Wszystkie podmioty działające w tych branżach zostały zobowiązane do przestrzegania ustalonych przez Wspólnotę rozmiarów opakowań, zniesiono natomiast krajowe przepisy regulujące te kwestie.

2.4 Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci w branży opakowań zaszły poważne zmiany m.in. demograficzne, zmniejszyła się także liczebność gospodarstw domowych, wzrosło spożycie produktów porcjowanych, a wzrost zamożności i wyrafinowania konsumentów pociągnął za sobą zwiększony popyt na szeroki wybór produktów i opakowań. Jednocześnie w sprzedaży detalicznej dla konsumentów dominację zdobyły super- i hipermarkety; zapotrzebowanie na zmiany ze strony konsumentów zmusza przemysł do zwiększania konkurencyjności i rozwiązań innowacyjnych w skali ogólnospołecznej.

(4) Nominalna ilość (nominalna masa lub objętość) zawartości opakowania jednostkowego to masa lub objętość wskazana na opakowaniu, tzn. ilość produktu, jaką ma zawierać dane opakowanie. Rzeczywistą zawartością opakowania jednostkowego jest ilość (masa lub objętość) produktu, jaką opakowanie rzeczywiście zawiera. (Dyrektywa Rady 76/211/EWG; OJ L 46 z 21.02.1976).

2.5 Nowe akty prawne w dziedzinie ochrony konsumentów zbierają w jeden spójny korpus elementy dotychczasowych regulacji w zakresie rozmiarów opakowań jednostkowych. Nowe prawo ochrony konsumentów opracowane jest z myślą o zakazaniu przedsiębiorstwom stosowania nieuczciwych praktyk w stosunkach z konsumentami; ustanawia ono również na ogół spójny i wyczerpujący system informacji konsumenckiej, obejmujący znakowanie produktów i porównywanie cen za jednostkę miary. W tym świetle obowiązujące przepisy w zakresie rozmiarów opakowań są postrzegane jako przynoszące efekt przeciwny do zamierzonego.

2.6 W ramach programu SLIM-IV zadanie przejrzenia przepisów regulujących rozmiary opakowań i sformułowanie zaleceń w tej dziedzinie powierzono zespołowi złożonemu z osób wyznaczonych przez państwa członkowskie oraz przedstawicieli zainteresowanych podmiotów wskazanych przez Komisję. Potrzebę przeglądu tych przepisów uwydatnił wyrok w sprawie Cidre-ruwet⁽⁵⁾; Europejski Trybunał Sprawiedliwości zastosował w nim zasadę wywiedzioną z orzecznictwa „Cassis de Dijon”, orzekając, iż państwa członkowskie muszą dopuścić na swój rynek produkty, które zostały wytworzone i wprowadzone na rynek zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, o ile w grę nie wchodzi kwestia nadzędnego interesu publicznego. Trybunał zasugerował, iż trudno dopatrywać się takich względów w przypadku rozmiarów opakowań.

2.7 Zalecenia sformułowane w wyniku tego przeglądu zawarte zostały w opracowaniu roboczym, które w dniach 8 listopada 2002 r. — 31 stycznia 2003 r. DG ds. Przedsiębiorstw poddała publicznej konsultacji w internecie z konsumentami, producentami i detalistami (w 11 wersjach językowych). Następnie powstała analiza oddziaływania, a w ślad za nią — projekt dyrektywy ustanawiającej zasady dotyczące nominalnej zawartości produktów w opakowaniach jednostkowych, uchylającej dyrektywy Rady 75/106/EWG⁽⁶⁾ i 80/232/EWG⁽⁷⁾ oraz nowelizującej dyrektywę Rady 76/211/EWG⁽⁸⁾.

2.8 Do głównych instrumentów w dziedzinie ochrony konsumentów należą:

Dyrektywa 2000/13/WE w sprawie etykietowania i prezentacji środków spożywczych (art. 2), dyrektywa Rady 84/450/EWG w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd (zmieniona dyrektywą 97/55/WE w celu włączenia do niej reklamy porównawczej), zostanie znówelizowana przez COM(2003) 356 końcowy z 18.6.2003; wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach przedsiębiorców z konsumentami na rynku wewnętrznym, dyrektywa 98/6/WE w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (cena za kilogram/litr): ceny jednostkowe, których podawanie jest obowiązkowe dla wszystkich produktów w supermarketach.

⁽⁵⁾ Sprawa nr C-3/99, 12 października 2000 r., Cidre-ruwet SA przeciwko Cidre Stassen SA i HP Bulmer Ltd.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady 75/106/EWG z dnia 19 grudnia 1974 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do objętościowego uzupełniania niektórych płynów w opakowaniach jednostkowych.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Rady 80/232/EWG z dnia 15 stycznia 1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do nominalnych ilości i nominalnych pojemności dopuszczalnych w odniesieniu do niektórych produktów w opakowaniach jednostkowych.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Rady 76/211/EWG z dnia 20 stycznia 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do paczkowania według masy lub objętości niektórych produktów w opakowaniach jednostkowych.

3. Cele projektowanej dyrektywy

3.1 Nowa dyrektywa uchyla przepisy dotyczące rozmiarów opakowań i zakazuje państwom członkowskim ustanawiania w tej dziedzinie własnych przepisów w obrębie rynków krajowych, odmiennych od przepisów wspólnotowych. Utrzymane zostają wyłączenie (oprócz ilości bardzo małych oraz hurtowych) przepisy wspólnotowe obowiązujące obecnie w odniesieniu do win i wódek, cukru białego i kawy rozpuszczalnej. Kolejnym wyjątkiem są aerozole, które będą nadal podlegać obowiązującym obecnie przepisom ochrony konsumentów w ramach norm bezpieczeństwa i higieny. Tę dziedzinę ma jednak uregulować nowa dyrektywa, aktualnie w trakcie rozpatrywania; wraz z jej przyjęciem zostaną one wyłączone z zakresu przedmiotowego dyrektywy w sprawie opakowań jednostkowych.

3.2 Akt stanowiący przedmiot niniejszej opinii zajmuje się wyłącznie uregulowaniem rozmiarów opakowań i zawartości, a nie wymogami metrologicznymi, które zostaną objęte kolejnym projektem legislacyjnym.

3.3 Rozpatrywany wniosek ma na celu:

- sprzyjanie konkurencyjności, stymulującej przedsiębiorczość oraz nowatorstwo w kształtowaniu produktu i procesu produkcyjnego — zgodnie z aktualną polityką wobec przedsiębiorstw;
- ułatwienie dostępu do rynków, usuwając potencjalne przeszkody dla konkurencji w ramach rynku wewnętrznego;
- zlikwidowanie dyskryminacji wynikającej z krajowych przepisów regulujących rozmiary opakowań; przedmiotem takiej dyskryminacji są w obecnym systemie krajowe przedsiębiorstwa, postawione w obliczu konkurencji na rynku krajowym ze strony firm używających innych rozmiarów opakowań, których one same nie mogą stosować;
- przyniesienie małym i średnim przedsiębiorstwom korzyści w postaci obniżenia kosztów dzięki oszczędnościom skali na etapie produkcji — zarówno przeznaczonej na rynek krajowy, jak i na eksport;
- utrzymanie obecnego wysokiego poziomu ochrony konsumentów, zakazując przedsiębiorcom stosowania nieuczciwych praktyk w stosunkach z konsumentami;
- zapewnienie konsumentom szerszego wyboru, gdyż producenci będą mogli natychmiast reagować na zmiany w gustach i życzeniach konsumentów, jednocześnie odpowiadając na zapotrzebowanie handlu detalicznego na optymalizację powierzchni sklepowej;
- ustanowienie spójnego i wyczerpującego systemu informacji konsumenckiej w postaci znakowania produktów. Podawanie ceny za kilogram czy litr umożliwi konsumentom szybkie porównywanie produktów w opakowaniach o różnych rozmiarach. Rozwiązanie to zgodne jest z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który przyjmuje za punkt odniesienia model przeciętnego konsumenta, dość dobrze poinformowanego i wykazującego się dostateczną spostrzegawczością i ostrożnością.

3.4 Obowiązujące przepisy z dziedziny ochrony środowiska nie mają większego znaczenia dla rozmiarów opakowań i odwrotnie — rozmiary opakowań nie mają większego znaczenia dla prawa ochrony środowiska. Obowiązujące przepisy w dziedzinie ochrony środowiska powinny pozostać w mocy; projektowana dyrektywa nie powinna utrudnić pełnego, prawidłowego wdrożenia prawa ochrony środowiska, a w szczególności przepisów chroniących przed zwiększaniem się masy odpadów, nakazujących jak najoszczędniejsze używanie opakowań.

3.5 Dążąc do umożliwienia przedsiębiorstwom przystosowania się do deregulacji, a także biorąc pod uwagę przeciętną długość cyklu inwestycyjnego w przypadku urzędzeń pakujących, termin wdrożenia deregulacji ustalono na 20 lat.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Nominalna zawartość ilościowa opakowań jednostkowych (mówiąc „nominalna” mamy na myśli zadeklarowaną zawartość, a „ilościowa” — rzeczywistą zawartość produktu w opakowaniu) wynika wyłącznie z rozmiarów pojemnika czy opakowania. Komitet z zadowoleniem odnotowuje zapowiedzianą korektę wymogów metrologicznych dotyczących ilości (kontrolni ilościowej zawartości), uznając ją za istotny element ochrony konsumentów i przemysłu europejskiego.

4.2 Komitet z uznaniem przyjmuje postawę Komisji, która przeprowadziła publiczne konsultacje oraz dialog z interesariuszami; odnotowuje, że Komisja wzięła pod uwagę różne sektory — m.in. wina i wódki, cukru i kawy. Zwiększenie konkurencyjności i rozwiązań innowacyjnych przemysłu europejskiego jest kluczowym warunkiem rozwoju, a program SLIM- IV sprzyja tym wysiłkom.

4.2.1. Europejska Organizacja Producentów Alkoholu (CEPS) sporządziła osobny komentarz dla Komisji i wskazuje na dalsze zagadnienia dotyczące ochrony konsumentów, cen jednostkowych i możliwości zniesienia obowiązkowego prawodawstwa dotyczącego napojów wysokoprocentowych w ciągu 20 lat, zauważając słusznie, że prawodawstwo ich dotyczące powinno być poddane przeglądowi przed upływem 20 lat.

4.3 Należy w dyrektywie zaznaczyć wyraźnie, że górną granicą pojemności opakowań wody mineralnej powinno być 10 litrów. Są dowody na to, że powyżej tej granicy może dochodzić do pogorszenia jakości wody mineralnej i powstania zagrożenia zdrowia konsumentów.

4.4 Nowa dyrektywa stwarza szersze pole manewru dla innowacji, badań rynkowych oraz możliwości rozwoju, co sprzyja rozszerzaniu oferty dla konsumentów.

4.5 Należy jednak pamiętać, że oznaczanie ceny jednostkowej nie jest powszechnie stosowane w całej Europie, i że na półkach sklepowych ceny jednostkowe często bywają oznaczane drobnym drukiem. Rozmiar czcionki w oznaczeniu ceny jednostkowej ustalany jest przepisami krajowymi i niejednokrotnie nie sprzyja on konsumentom. Nie rozwiązuje to też problemów obywateli niewidomych, niedowidzących, słabo piśmiennych lub nie posługujących się językiem danego kraju, zwłaszcza zaś tych, którzy przywykli do kupowania produktów w tych samych opakowaniach o standardowych rozmiarach.

4.6 Organizacje konsumenckie zwracały uwagę na fakt, że nadmierne różnice w rozmiarach opakowań mogą dezorientować niektórych konsumentów. Niektóre opakowania wprowadzają nie wprowadzają umyślnie w błąd, lecz jednak sprawiają wrażenie większej pojemności. Trudności te rozwiąże wyraźne i czytelne znakowanie opakowań, w tym oznaczenie ceny jednostkowej oraz rozmiaru opakowania w sklepie, wraz z dalszym ustawodawstwem kontrolującym opakowania wprowadzające w błąd. Należy również położyć większy nacisk na natychmiastowe działania w obszarach, gdzie prawodawstwo chroniące konsumentów jest naruszane lub nie istnieje. Należy mocniej podkreślić te kwestie w dyrektywie i rozważyć ją głębiej z metrologicznego punktu widzenia.

4.7 Organizacje konsumenckie wyrażają poważne obawy, że swoboda ustalania rozmiarów opakowań umożliwi podwyższenie cen sprzedaży produktów pod pretekstem zmiany wielkości opakowania; zjawisko to byłoby podobne do tych, z którymi miano do czynienia przy okazji wprowadzania euro (w strefie euro) oraz przejścia na rozmiary opakowań ustalone w systemie metrycznym (w Wielkiej Brytanii). Komitet wnosi więc o to, by w ramach wewnętrznych procedur monitoringowych przy zbieraniu danych odnotowywano związek zmian rozmiarów opakowań z wszelkimi zmianami cen jednostkowych produktów.

4.8 Obowiązujące przepisy ochrony środowiska nie mają wpływu na dyrektywę; możliwe jest natomiast, że wzrost liczby małych opakowań spowoduje zwiększenie całkowitego wolumenu opakowań, a przez to wzrost ilości odpadów — zużytych opakowań.

4.9 Niezależnie od tego, czy rozmiary opakowań zostaną ostatecznie uregulowane, bezwzględnie konieczne jest osiągnięcie założonych celów dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Należy ponownie przekazać to przesłanie wszystkim państwom członkowskim oraz przemysłowi, a także apelować bezpośrednio do konsumentów, by domagali się od sprzedawców detalicznych zmniejszenia ilości opakowań.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND