Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi valmispakkauksiin pakattujen tuotteitten nimellismääristä sekä neuvoston direktiivien 75/106/ETY ja 80/232/ETY kumoamisesta ja neuvoston direktiivin 76/211/ETY muuttamisesta”

KOM(2004) 708 lopullinen — 2004/0248 COD

(2005/C 255/06)

Neuvosto päätti 20. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Madi **Sharma**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1 Valmispakkauksiin ([1]) pakattujen tuotteitten pakkausko'oista säädettiin yhteisön tasolla ensimmäistä kertaa vuonna 1975. Tuolloin säädettiin sekä metrologisista vaatimuksista ([2]) että nestepakkausten tilavuuksista. Kaksikymmentä vuotta myöhemmin sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamista koskevan SLIM-hankkeen neljännen vaiheen yhteydessä toimi jäsenvaltioiden nimeämistä jäsenistä sekä komission nimeämien sidosryhmien edustajista koostunut ryhmä, joka kommentoi pakkauskokolainsäädäntöä seuraavasti ([3]):

”Säännökset ovat monimutkaisia (niitä sovelletaan noin 40 tuotteeseen, tietyt yksikkömääräsarjat ovat monimutkaisia jne.), kuluttajien kulutustottumukset ovat direktiivien antamisen jälkeen muuttuneet, ja tämäntyyppisen lainsäädännön säilyttämisen tarkoituksenmukaisuudesta on esitetty varauksia. Lisäksi peräkkäiset muutossäädökset ja vuonna 1975 annetun direktiivin soveltamisalan laajentaminen ovat vaikeuttaneet tämän lainsäädäntökokonaisuuden soveltamista. — – Direktiivien soveltamista ovat erityisesti vaikeuttaneet erilaiset yksikkömääriä koskevat säännöt ja käytännöt: toisissa tapauksissa yksikkömäärät ovat pakollisia (esim. viini), toisissa taas vapaaehtoisia. Lisäksi jäsenvaltiot ovat pidättäneet itselleen oikeuden asettaa yksikkömääriä kansallisella tasolla, koska yhteisölainsäädännön soveltaminen on näiltä osin vapaaehtoista. Erilaiset säännöt aiheuttivat osaltaan sen, että yhteisön markkinat eriytyivät kansallisiksi markkinoiksi. Lisäksi uusien tuotteiden ja pakkaustyyppien käyttöönotto (markkinoilla) ja niiden luokittelu olemassa olevan yksikkömääräjärjestelmän mukaisesti pahensi jo ennestään sekavaa tilannetta.”

2. **Taustaa**

2.1 Euroopan yhteisön alkuaikoina 1960-luvulla valmispakkausten sisällön nimellismääriin ([4]) (pakkaus- ja pullokokoihin) sovellettiin erilaisia määräyksiä eri maissa, minkä katsottiin estävän merkittävällä tavalla tavaroiden vapaata liikkumista jäsenvaltioiden välillä. Näin ollen kyseiset nimellismäärät yhdenmukaistettiin ottamalla käyttöön yhteisön sääntöjä.

2.2 Samalla oli kuitenkin vältettävä uusien yhteisön tason sääntöjen asettamista yrityksille, jotka toimivat vain oman maansa markkinoilla eivätkä olleet aikeissa viedä tuotteitaan muihin jäsenvaltioihin. Sääntelyn yhdenmukaistaminen oli siksi luonteeltaan vapaaehtoista: jäsenvaltiot ottivat käyttöön yhteisön säännöt, mutta niillä oli mahdollisuus pitää voimassa omia sääntöjään omilla markkinoillaan. Vapaan liikkuvuuden piiriin pääsivät pelkästään yhteisön sääntöjen mukaiset tuotteet.

2.3 Eräiden tuotteiden (esim. viinin ja tislattujen alkoholijuomien) osalta tilanne yhdenmukaistettiin kuitenkin täysin. Kaikkien kyseisten tuotantoalojen toimijoiden edellytettiin käyttävän pelkästään yhteisön tasolla määriteltyjä pakkauskokoja ja kaikki kansalliset pakkauskoot poistettiin.

2.4 Viime vuosikymmenien aikana pakkauskäytännöissä on tapahtunut suuria muutoksia. Väestörakenne on muuttunut, kotitalouksien koko on pienentynyt ja annospakkausten käyttö on yleistynyt, minkä lisäksi hyvinvoinnin ja kuluttajien vaatimusten lisääntyminen on johtanut siihen, että erilaisten pakkausten ja tuotteiden kysyntä on kasvanut erittäin voimakkaasti. Lisäksi super- ja hypermarketeista on tullut tärkeimpiä kulutustavaroiden jakelukanavia, ja kuluttajien esittämien muutosvaatimusten seurauksena alan teollisuuteen kohdistuu jatkuvia paineita lisätä innovatiivisuutta ja kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla.

([1]) Valmispakkaus: pakkaus, jossa tuote jaetaan loppukuluttajille.

([2]) Metrologiset vaatimukset koskevat valmispakkauksiin pakattujen tuotteiden sisällön määrän valvontaa. Tarkoituksena on varmistaa, että kuluttajat todella saavat pakkauksessa ilmoitetun määrän tuotetta.

([3]) KOM(2000) 56 lopullinen, s. 9–11 ja 21–22.

([4]) Valmispakkauksen sisällön nimellismäärällä (nimellispaino tai nimellistilavuus) tarkoitetaan painoa tai tilavuutta, joka on merkitty valmispakkaukseen eli se määrä tuotetta, jonka katsotaan sisältyvän valmispakkaukseen. Valmispakkauksen todellisella sisällöllä tarkoitetaan valmispakkauksen todella sisältämän tuotteen määrää (paino tai tilavuus) (neuvoston direktiivi 76/211/ETY, EYVL L 46, 21.2.1976.

2.5 Valmispakkausten kokoa koskevan lainsäädännön piiriin perinteisesti kuuluneita asioita on nyt koottu yhteen uusiin kuluttajansuojasäädöksiin. Kuluttajansuojalainsäädännön tarkoituksena on kieltää sopimattomat menettelyt yritysten suhteissa kuluttajiin, ja sillä on pääasiassa luotu pakkausmerkintöihin perustuva yhtenäinen ja riittävä järjestelmä kuluttajille suuntautuvaan tiedottamiseen. Niinpä nykyistä valmispakkauslainsäädäntöä pidetään epätarkoituksenmukaisena.

2.6 SLIM-hankkeen neljännen vaiheen yhteydessä toiminutta jäsenvaltioiden nimeämistä jäsenistä ja komission nimeämien sidosryhmien edustajista koostunutta ryhmää pyydettiin tarkastelemaan ja kommentoimaan pakkauskokolainsäädäntöä. Tarve tarkastella lainsäädäntöä uudelleen vahvistui yhteisöjen tuomioistuimen todettua Cidrerie Ruwetin asiassa ([5]) antamassaan tuomiossa, että ns. Cassis de Dijon -oikeuskäytäntöä on sovellettava myös kansallisiin pakkauskokoihin: jäsenvaltioiden on siis hyväksyttävä markkinoilleen muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistetut ja myydyt tuotteet, elleivät pakottavat yleisen edun mukaiset vaatimukset toisin edellytä. Tuomioistuimen mukaan sellaisia vaatimuksia tuskin on pakkauskokojen kohdalla.

2.7 Uudelleentarkastelun yhteydessä annettujen suositusten perusteella laadittiin työasiakirja, josta yritystoiminnan pääosasto järjesti 8.11.2002–31.1.2003 julkisen Internet-kuulemiskierroksen. Kuuleminen toteutettiin 11 kielellä ja se oli suunnattu kuluttajille, tuotteitten valmistajille ja vähittäismyyjille. Sen jälkeen tehtiin vaikutusten arviointi ja laadittiin uusi direktiivi valmispakkauksiin pakattujen tuotteitten nimellismääristä sekä neuvoston direktiivien 75/106/ETY ([6]) ja 80/232/ETY ([7]) kumoamisesta ja neuvoston direktiivin 76/211/ETY ([8]) muuttamisesta.

2.8 Tärkeimmät kuluttajansuojasäädökset ovat seuraavat:

Elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä ja esillepanoa käsittelevä direktiivi 2000/13/EY (2 artikla), harhaanjohtavaa mainontaa koskeva direktiivi 84/450/ETY (muutettu direktiivillä 97/55/EY sisällyttämällä siihen vertaileva mainonta), jota on tarkoitus muuttaa 18. kesäkuuta 2003 annetussa asiakirjassa (KOM(2003) 356 lopullinen) olevalla ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla, sekä kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisessa annettu direktiivi 98/6/EY, jonka mukaan kauppojen on ilmoitettava kaikkien myytävien tuotteitten yksikköhinnat (kilo- ja litrahinnat).

([5]) Asia C-3/99, 12. lokakuuta 2000, Cidrerie Ruwet SA vastaan Cidre Stassen SA ja HP Bulmer Ltd.

([6]) Nesteiden pakkaamisesta valmispakkauksiin tilavuuden mukaan koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 19. joulukuuta 1974 annettu neuvoston direktiivi 75/106/ETY.

([7]) Eräiden valmiiksi pakattujen tuotteiden nimellismäärien ja nimellistilavuuksien sallittuja valikoimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15. tammikuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/232/ETY.

([8]) Tiettyjen tuotteiden pakkaamista valmispakkauksiin painon tai tilavuuden mukaan tapahtuvaa täyttöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20. tammikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/211/ETY.

3. **Tavoitteet**

3.1 Uudella direktiivillä puretaan pakkauskokojen sääntely ja estetään jäsenvaltioita soveltamasta yhteisön säännöistä poikkeavaa omaa lainsäädäntöään kansallisilla markkinoillaan. Ainoina poikkeuksina ovat (erittäin pieninä määrinä tai irtotavarana myytävien tuotteiden lisäksi) viinejä, tislattuja alkoholijuomia, valkoista sokeria ja liukoista kahvia koskevat voimassa olevat yhteisön säännöt. Myös aerosolit muodostavat poikkeustapauksen: ne kuuluvat vastaisuudessakin nykyisten kuluttajansuoja-, terveys- ja turvallisuussäädösten piiriin. Aerosoleista valmistellaan kuitenkin parhaillaan uutta direktiiviä, jonka voimaantulon jälkeen ne poistetaan pakattujen tuotteiden nimellismääriä koskevasta direktiivistä.

3.2 Käsillä oleva asiakirja koskee pelkästään kokoihin ja yksikkömääriin liittyvää lainsäädäntöä eikä siis metrologisia vaatimuksia, joista tehdään tuonnempana oma ehdotuksensa.

3.3 Komission ehdotuksen tavoitteena on

— lisätä kilpailua edistämällä yrittäjyyttä sekä tuotekehittelyä ja tuotantoprosesseja koskevaa innovaatiotoimintaa

— helpottaa markkinoille pääsyä poistamalla mahdollisia kilpailun esteitä sisämarkkinoilta

— poistaa vain oman maansa markkinoilla toimivien yritysten syrjivä kohtelu, joka johtuu siitä, että niiden kilpailijat voivat tuoda markkinoille sellaisia pakkauskokoja, joita kansallisia pakkauskokomääräyksiä noudattavien yritysten ei ole lupa käyttää

— auttaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä karsimaan kulujaan hyödyntämällä tuotannossaan mittakaavaetuja kotimaista kulutusta sekä vientiä silmällä pitäen

— säilyttää korkeatasoiset kuluttajansuojasäädökset, joissa kielletään elinkeinonharjoittajien taholta kuluttajiin kohdistuvat epäasialliset menettelyt

— lisätä kuluttajien valinnanvaraa, sillä ehdotetun direktiivin ansiosta tuottajat voivat välittömästi vastata muutoksiin kuluttajien makutottumuksissa ja vaatimuksissa sekä vähittäismyyjien tarpeeseen optimoida hyllytilan käyttö

— luoda pakkausmerkintöihin perustuva yhtenäinen ja riittävä järjestelmä kuluttajille suuntautuvaan tiedottamiseen. Kun pakkauksissa ilmoitetaan tuotteen kilo- tai litrahinta, kuluttajat voivat nopeasti vertailla erikokoisiin pakkauksiin pakattuja tuotteita. Tämä noudattelee myös yhteisöjen tuomioistuimen näkemystä, jonka mukaan vertailukohtana pidetään ”valistunutta, kohtuullisen tarkkaavaista ja huolellista keskivertokuluttajaa”.

3.4 Nykyinen ympäristölainsäädäntö ei vaikuta pakkauskokoihin eivätkä pakkauskoot ympäristölainsäädäntöön. Voimassa olevaa ympäristölainsäädäntöä tulisi soveltaa edelleen, eikä ehdotuksen tulisi estää sen täyttä ja asianmukaista toimeenpanoa — kuten jätteitten syntymisen torjumista, joka edellyttää pakkausmateriaalien vähentämistä minimiin.

3.5 Jotta teollisuudelle jäisi aikaa sopeutua sääntelyn purkamiseen, ja kun otetaan huomioon pakkauslaitteitten keskimääräinen investointisykli, sääntelyn purkamiselle on asetettu 20 vuoden aikaraja.

4. **Erityistä**

4.1 Valmispakkauksen sisällön ilmoitettu nimellistilavuus ja sen todellinen tilavuus voidaan määrittää vain pakkauksen täyttömäärän perusteella. Komitea suhtautuukin myönteisesti metrologisten vaatimusten (sisällön todellisen määrän valvonta) tulevaan tarkistamiseen, sillä kyseessä on kuluttajien ja Euroopan elinkeinoelämän kannalta ensisijaisen tärkeä asia.

4.2 ETSK on tyytyväinen komission järjestämiin kuulemisiin ja sidosryhmien kanssa käymään vuoropuheluun. Komitea huomauttaa, että ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota useiden eri alojen tuotteisiin, kuten viiniin ja tislattuihin alkoholijuomiin, sokeriin ja kahviin. Kilpailun ja innovaatioiden lisääminen Euroopan elinkeinoelämässä on keskeisen tärkeää kasvun varmistamiseksi. SLIM-hankkeen neljäs vaihe auttaa saavuttamaan tämän ensisijaisen tavoitteen.

4.2.1 Euroopan alkoholijuomatuottajien yhdistys CEPS (*Confédération Européenne des Producteurs de Spiritueux*) on esittänyt komissiolle erillisen kannanoton, jossa se kiinnittää lisäksi huomiota kuluttajansuojakysymyksiin, yksikköhinnoitteluun sekä väkeviä alkoholijuomia koskevan sitovan lainsäädännön mahdolliseen poistamiseen 20 vuoden aikana. CEPS huomauttaa täysin aiheellisesti, että viimeksi mainittua lainsäädäntöä olisi syytä tarkistaa ennen 20 vuoden aikarajan umpeutumista.

4.3 Ehdotetussa direktiivissä kivennäisvettä sisältävien pakkausten maksimitilavuudeksi tulisi selvästi asettaa 10 litraa. On olemassa merkkejä siitä, että 10 litraa suuremmissa pakkauksissa kivennäisvesi saattaa alkaa pilaantua, mistä voi aiheutua terveysriskejä kuluttajille.

4.4 Uusi direktiivi lisää innovaatiotoiminnan, markkinatutkimusten ja kehitystyön tarjoamia mahdollisuuksia ja lisää siten kuluttajien valinnanvaraa.

4.5 Olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että yksikköhintojen ilmoittaminen ei näytä olevan yleistä kaikkialla Euroopassa ja että yksikköhinnat on usein ilmoitettu pienellä painetulla tekstillä hyllyn reunassa. Jäsenvaltiot määräävät, miten suurella tekstillä yksikköhinnat on ilmoitettava, ja usein kyseiset tiedot eivät vielä ole selvästi kuluttajien luettavissa. Tämä ei helpota sokeiden, heikkonäköisten, lukutaidottomien tai äidinkielenään jotakin muuta kieltä puhuvien kansalaisten asemaa varsinkin jos he ovat tottuneet ostamaan samaa tuotetta samankokoisessa pakkauksessa.

4.6 Kuluttajajärjestöt ovat huomauttaneet, että pakkauskokojen liiallinen vaihtelu sekä pakkaukset, joiden perusteella voi syntyä vaikutelma todellista suuremmasta sisällöstä, vaikka niitä ei voi pitää suoranaisesti harhaanjohtavina, saattavat hämmentää joitakin kuluttajia. Näkyvät ja selkeät pakkausmerkinnät, joihin kuuluvat myös hyllyn reunassa ilmoitettavat yksikköhinnat ja pakkauskokoa koskevat tiedot, sekä harhaanjohtavien pakkausten jatkuva huomioiminen pakkauslainsäädännössä auttavat ratkaisemaan tämän ongelman. Lisäksi tulisi korostaa entistä enemmän välittömien toimenpiteiden tarvetta, jos kuluttajansuojalainsäädäntöä rikotaan tai se puuttuu kokonaan. Ehdotetussa direktiivissä kyseisiä asioita on painotettava nykyistä selvemmin ja asiaan on palattava metrologisten vaatimusten tarkistamisen yhteydessä.

4.7 Kuluttajajärjestöt ovat erittäin huolestuneita siitä, että pakkauskokojen vapauttaminen antaa tekosyyn nostaa aikaisempaa helpommin tuotteiden hintoja pakkauskoon muuttumisen varjolla, kuten tapahtui euron käyttöönoton yhteydessä euroalueella ja metrijärjestelmään siirtymisen yhteydessä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näin ollen komitea kehottaa, että osana sisäistä seurantaa tuotteiden pakkauskokojen muutoksia verrataan tilastotietoja keräämällä niiden yksikköhinnoissa tapahtuneisiin muutoksiin.

4.8 Voimassa oleva ympäristölainsäädäntö ei vaikuta ehdotettuun direktiiviin, mutta on todennäköistä, että pienten pakkauskokojen yleistyessä pakkausten kokonaismäärä ja sitä myötä myös pakkausjätteen määrä lisääntyy.

4.9 Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin tavoitteiden saavuttaminen on keskeisen tärkeää riippumatta siitä, säännelläänkö pakkausten kokoja. Kyseinen asia on jälleen kerran tehtävä selväksi kaikille jäsenvaltioille ja elinkeinoelämälle. Kuluttajille on samalla lähetettävä selvä viesti, että näiden on vaadittava vähittäismyyjiä vähentämään pakkausten määrää.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND