# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels betreffende nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten, intrekking van de Richtlijnen 75/106/EEG en 80/232/EEG van de Raad en wijziging van Richtlijn 76/211/EEG van de Raad

*(COM(2004) 708 def. — 2004/0248 (COD))*

(2005/C 255/06)

De Raad heeft op 20 december 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 maart 2005 goedgekeurd; rapporteur was **mevrouw Sharma**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd:

## 1. **Inleiding**

1.1 De eerste Gemeenschapswetgeving voor reeksen maten voor voorverpakte producten [1] dateert uit 1975. Deze heeft zowel betrekking op metrologische eisen [2] als op reeksen maten voor vloeistoffen. Twintig jaar later heeft een team, bestaande uit door de lidstaten gekozen leden en door de Commissie aangewezen vertegenwoordigers van belanghebbenden, in het kader van SLIM-IV (vereenvoudiging van de regelgeving voor de interne markt) advies uitgebracht over de wetgeving inzake voorverpakkingsmaten [3]:

> *„vanwege hun complexiteit (de richtlijnen hebben betrekking op een veertigtal producten, bepaalde reeksen van waarden zijn erg ingewikkeld, enz.), vanwege de verschuiving die in de tussentijd was opgetreden in consumptiepatronen en consumentenvoorkeuren, en vanwege bedenkingen die waren gerezen over de vraag of dergelijke wetgeving wel gehandhaafd moest worden. Bovendien is door de opeenvolgende wijzigingen van de richtlijnen en de uitbreiding van de werkingssfeer van Richtlijn 75/106/EEG de toepassing van deze wetgeving steeds problematischer geworden. De toepassing van de richtlijnen bleek met name problematisch door de wirwar aan regels en praktijken die op reeksen van toepassing zijn: bepaalde reeksen zijn verplicht (bijv. voor wijn) terwijl andere facultatief zijn gebleven. Bovendien behielden de lidstaten het recht om bepaalde reeksen op nationaal niveau verplicht te stellen, omdat deze onder het Gemeenschapsrecht facultatief bleven. Het uiteenlopen van de regels leidde ten dele tot een opdeling van de communautaire markt in verschillende nationale markten. Daarbij komt dat er nieuwe verpakkingsformaten en nieuwe producten op de markt zijn gekomen. De onderbrenging hiervan in het al bestaande reeksenstelsel droeg verder bij aan de verwarring."*

## 2. **Achtergrond**

2.1 In de jaren zestig — de beginjaren van de Europese Gemeenschap — werden de uiteenlopende nationale bepalingen over nominale hoeveelheden [4] voor voorverpakte producten (maten van verpakkingen en flessen) beschouwd als een aanzienlijke belemmering voor het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten. Vandaar dat deze maten toen door Gemeenschapsvoorschriften zijn geharmoniseerd.

2.2 Tegelijkertijd moest worden voorkomen dat deze nieuwe Gemeenschapsvoorschriften ook zouden gelden voor ondernemingen die alleen op de nationale markt actief waren en niet van plan waren naar andere lidstaten te exporteren. De harmonisatie van de regelgeving was dan ook „facultatief": de lidstaten namen de Gemeenschapsvoorschriften over, maar mochten voor de nationale markt de bestaande nationale voorschriften handhaven. Alleen producten die aan de Gemeenschapsvoorschriften voldeden, kwamen in aanmerking voor het vrije verkeer.

2.3 Voor sommige producten (zoals wijn en gedistilleerde dranken) is echter een volledige harmonisatie ingevoerd. De communautaire maten werden verplicht voor alle marktdeelnemers in de betreffende productensectoren, en alle nationale maten werden afgeschaft.

2.4 De afgelopen decennia is er veel veranderd op verpakkingsgebied: demografische veranderingen, kleinere huishoudens, de toegenomen consumptie van eenpersoonsporties, de grotere rijkdom en de veranderde consumentenvoorkeuren hebben tot een grotere vraag naar uiteenlopende verpakkingen en producten geleid. Bovendien zijn super- en hypermarkten uitgegroeid tot de belangrijkste verkooppunten voor consumenten, en staat de industrie als gevolg van de vraag van de consumenten naar verandering, onder een toenemende innovatie- en concurrentiedruk.

---

[1] Voorverpakking: een verpakking t.b.v. de verspreiding onder eindgebruikers.

[2] Metrologische eisen zijn van belang voor de controle op de hoeveelheid van voorverpakte producten, om ervoor te zorgen dat de consumenten daadwerkelijk de op de verpakking aangegeven hoeveelheid krijgen.

[3] COM(2000) 56 def., blz. 9-11 en 21-22

[4] De nominale hoeveelheid (nominaal gewicht of nominaal volume) van de inhoud van een voorverpakking is het op deze voorverpakking aangegeven gewicht of volume ; dit is de hoeveelheid van het product die de verpakking geacht wordt te bevatten. De werkelijke inhoud van een voorverpakking is de hoeveelheid (gewicht of volume) van het product die deze werkelijk bevat. (Richtlijn van de Raad 76/221/EEG; PB L 46, 21/02/1976)

2.5 Aspecten die voorheen door de wetgeving inzake voorverpakkingsmaten werden geregeld, zijn nu geconsolideerd in nieuwe rechtsmiddelen op het gebied van consumentenbescherming. Deze consumentenbeschermingswetgeving is ontworpen om oneerlijke „business-to-consumer"-handelspraktijken tegen te gaan en heeft over het algemeen een samenhangend en afdoend systeem ontwikkeld om de consument te informeren via etiketten en vergelijkbare eenheidsprijzen, zodat de bestaande wetgeving inzake voorverpakkingsmaten als contraproductief wordt beschouwd.

2.6 In het kader van SLIM-IV is een team, bestaande uit door de lidstaten gekozen leden en door de Commissie aangewezen vertegenwoordigers van belanghebbenden, gevraagd advies uit te brengen over de wetgeving inzake voorverpakkingsmaten. De behoefte aan herziening werd des te groter toen het Hof van Justitie in de „Cidrerie Ruwet"-zaak ([5]) verklaarde dat het „Cassis de Dijon"-arrest van toepassing is, hetgeen inhoudt dat de lidstaten op hun markt producten moeten toelaten die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, tenzij een dwingend vereiste van algemeen belang zich hiertegen verzet. Volgens het Hof kan hiervan bij verpakkingsmaten nauwelijks sprake zijn.

2.7 De Commissie heeft de aanbevelingen over de herziening samengevat in een werkdocument; tussen 8 november 2002 en 31 januari 2003 heeft DG Ondernemingen hierover een openbare raadpleging per internet in elf talen gehouden met consumenten, producenten en detailhandelaren. Vervolgens heeft een effectbeoordeling plaatsgevonden en heeft de Commissie een nieuwe richtlijn voorgesteld tot vaststelling van regels betreffende nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten, intrekking van de Richtlijnen 75/106/EEG ([6]) en 80/232/EEG ([7]) van de Raad en wijziging van Richtlijn 76/211/EEG ([8]) van de Raad.

2.8 De belangrijkste instrumenten voor consumentenbescherming zijn:

Richtlijn 2000/13/EG inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen (artikel 2), Richtlijn 84/450/EEG inzake misleidende reclame (gewijzigd bij Richtlijn 97/55/EG teneinde ook vergelijkende reclame te regelen en nog te wijzigen door COM(2003) 356 def. van 18-6-2003: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke „business-to-consumer"-handelspraktijken op de interne markt), Richtlijn 98/6/EG betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (prijzen per liter of kilogram: voor alle producten in supermarkten verplichte prijzen per eenheid).

## 3. **Doelstellingen**

3.1 Met de nieuwe richtlijn wordt de regelgeving inzake verpakkingsmaten ingetrokken en wordt voorkómen dat lidstaten hun eigen wetgeving — die afwijkt van de Gemeenschapsregels — toepassen op de nationale markten. De enige uitzonderingen (m.u.v. zeer kleine hoeveelheden en bulkgoederen) zijn de Gemeenschapsregels voor wijn en gedistilleerde dranken, witte suiker en oploskoffie. Voor spuitbussen wordt een extra uitzondering gemaakt: zij blijven onder de huidige consumentenbeschermingswetgeving vallen, bij de gezondheids- en veiligheidsbepalingen. De voorschriften inzake spuitbussen zullen echter in een nieuwe, nog uit vaardigen richtlijn worden opgenomen, waarna zij uit de richtlijn betreffende nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten zullen worden geschrapt.

3.2 Onderhavig document gaat alleen over „reeksen maten en hoeveelheden", en niet over metrologische eisen, die in een later voorstel aan de orde zullen komen.

3.3 Het voorstel beoogt:

— het concurrentievermogen overeenkomstig het ondernemingenbeleid te bevorderen, door het ondernemerschap en de innovatie van producten en processen aan te moedigen;

— de toegang tot de markten te vergemakkelijken doordat potentiële belemmeringen van het concurrentievermogen op de interne markt worden weggenomen;

— een eind te maken aan de discriminatie van binnenlandse verpakkingsbedrijven die op de nationale markt concurrentie krijgen van verschillende verpakkingsmaten waarvan zij geen gebruik mogen maken;

— kostenvoordelen op te leveren voor kleine en middelgrote ondernemingen, dankzij schaalvoordelen voor de productie, zowel voor de binnenlandse consumptie als voor de export;

— het hoge niveau van consumentenbeschermingswetgeving in stand te houden, waarmee oneerlijke „business-to-consumer"-handelspraktijken worden tegengegaan;

— meer keuzemogelijkheden voor de consument te bieden, aangezien producenten onmiddellijk kunnen inspelen op veranderingen in de wensen en voorkeuren van de consument, en op de behoeften van detailhandelaren om de beschikbare schapruimte optimaal te benutten;

— te zorgen voor een samenhangend en doeltreffend consumenteninformatiesysteem d.m.v. etikettering. De vermelding van de prijzen per kilo of per liter maakt het de consument mogelijk om de in verschillende maten verpakte producten snel te vergelijken. Deze aanpak strookt met de opvatting van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dat de „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument" als uitgangspunt neemt.

([5]) Zaak C-3/99 van 12 oktober 2000, Cidrerie Ruwet SA/Cidre Stassen SA en HP Bulmer Ltd.

([6]) Richtlijn 75/106/EEG van de Raad van 19 december 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het voorverpakken naar volume van bepaalde vloeistoffen in voorverpakkingen met bepaalde inhoud.

([7]) Richtlijn 80/232/EEG van de Raad van 15 januari 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de voor bepaalde voorverpakte producten toegestane reeksen van nominale hoeveelheden en nominale capaciteiten.

([8]) Richtlijn 76/211/EEG van de Raad van 20 januari 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het voorverpakken naar gewicht of volume van bepaalde producten in voorverpakkingen.

3.4 De huidige milieuwetgeving heeft geen gevolgen voor maten, en evenmin hebben maten invloed op de milieuwetgeving. De bestaande milieuwetgeving moet van toepassing blijven, en het voorstel zou geen beletsel mogen vormen voor een volledige en juiste tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving, met name de preventie van afval, waarvoor verpakkingen tot een minimum moeten worden beperkt.

3.5 Om de betrokken sectoren in staat te stellen zich aan te passen aan de deregulering wordt, rekening houdend met de gemiddelde investeringscyclus voor verpakkingsmachines, een tijdspanne van twintig jaar voorgesteld.

## 4. **Bijzondere opmerkingen**

4.1 Nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten — waarbij „nominaal" refereert aan de vermelding van het volume, en „hoeveelheid" refereert aan het eigenlijke volume dat de verpakking bevat — worden uitsluitend bepaald door de inhoudsmaten van de houders/verpakkingen. Het Comité is ermee ingenomen dat de regelgeving inzake de metrologische hoeveelheid (controle op de werkelijke inhoud) binnenkort wordt herzien; dit is een absolute prioriteit voor de bescherming van de consumenten en de Europese industrie.

4.2 Het EESC prijst de Commissie voor haar openbare raadpleging en dialoog met belanghebbenden, en stelt vast dat zij rekening houdt met de vereisten van verschillende sectoren, waaronder wijn en gedistilleerde dranken, suiker en koffie. De bevordering van het concurrentievermogen en de innovatie is van essentieel belang voor groei; het SLIM-IV-initiatief helpt hierbij.

4.2.1 De CEPS (de Europese confederatie van producenten van gedistilleerde dranken) heeft de Commissie deelgenoot gemaakt van haar opmerkingen, met name over consumentenbeschermingskwesties, eenheidsprijzen en de eventuele afschaffing over 20 jaar van de verplichte wetgeving inzake gedistilleerde dranken. Zij heeft er terecht op gewezen dat deze wetgeving vóór het verstrijken van de 20-jarige looptijd moet worden herzien.

4.3 In de richtlijn zou duidelijk moeten worden aangegeven dat de maximumhoeveelheid voor mineraalwater niet meer dan 10 liter mag bedragen. Er zijn bewijzen dat als een verpakking meer dan 10 liter mineraalwater bevat, de kwaliteit achteruit zou kunnen gaan en een gevaar voor de gezondheid zou kunnen opleveren.

4.4 De nieuwe richtlijn biedt meer mogelijkheden voor innovatie, marktonderzoek en ontwikkeling, met meer keuzemogelijkheden en een grotere variëteit voor de consumenten als gevolg.

4.5 Wel kan de aanduiding van de prijs per eenheid binnen Europa variëren, en staat deze vaak in kleine letters op het schapetiket vermeld. De lettergrote waarin de eenheidsprijs wordt aangeduid wordt op nationaal niveau bepaald, en is nog vaak te onduidelijk voor de consument. Dit maakt het er niet gemakkelijker op voor blinden, slechtzienden, analfabeten of anderstaligen, zeker wanneer zij gewend zijn het product in een standaardmaat te kopen.

4.6 De consumentenorganisaties hebben erop gewezen dat sommige consumenten kunnen worden verward door een te grote variatie aan verpakkingsmaten, en door verpakkingen die misschien niet als bedrieglijk kunnen worden bestempeld maar die toch de indruk wekken een grotere inhoud te bevatten. Duidelijke en leesbare etiketten, dus ook voor de aanduiding van de eenheidsprijs en de verpakkingsmaat op het schap, alsmede een voortdurende controle op de wetgeving inzake bedrieglijke verpakkingen, zullen hier verandering in brengen. Ook dient te worden benadrukt dat onmiddellijk moet worden ingegrepen wanneer de consumentenbeschermingswetgeving wordt geschonden of wanneer deze ontbreekt. Deze aspecten moeten meer nadruk krijgen in de richtlijn, en zouden bij de herziening van de regelgeving inzake de metrologische hoeveelheid wederom in aanmerking moeten worden genomen.

4.7 Er leeft een sterke angst onder consumentenorganisaties dat vrije maten de prijzen van producten gemakkelijker zullen doen stijgen onder het mom van nieuwe verpakkingsmaten, op een wijze die vergelijkbaar is met de prijsstijgingen na de invoering van de euro (in de eurozone) en de overschakeling op het metrieke stelsel (in het VK). Het Comité zou derhalve willen verzoeken dat bij de verzameling van gegevens in het kader van de interne controle, veranderingen in de eenheidsprijs worden gerelateerd aan veranderingen in productmaten.

4.8 Hoewel de richtlijn niet wordt beïnvloed door de bestaande milieuwetgeving, valt te verwachten dat als gevolg van de toename van kleinere verpakkingsmaten, het volume van de verpakkingen en het verpakkingsafval zal toenemen.

4.9 Het is absoluut zaak dat de doelstellingen van de richtlijn inzake verpakkingen en verpakkingsafval worden gerealiseerd, ongeacht het feit of de maten worden gereguleerd. Deze boodschap moet duidelijk worden gemaakt aan alle lidstaten en de industrie, en de burgers moeten ervan worden overtuigd dat zij de detailhandelaren moeten vragen minder verpakkingsmateriaal te gebruiken.

Brussel, 6 april 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND