



2018/2008(INI)

22.6.2018

PARECER

da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar

dirigido à Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores

sobre a dupla qualidade de produtos no Mercado Único
(2018/2008(INI))

Relatora de parecer (*): Biljana Borzan

(*) Comissão associada – artigo 54.º do Regimento

PA_NonLeg

SUGESTÕES

A Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar insta a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios¹,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios²,
- Tendo em conta a Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno³,
- Tendo em conta o artigo 17.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia sobre a proteção da propriedade intelectual,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 26 de setembro de 2017, sobre a aplicação da legislação de proteção dos consumidores e de qualidade dos alimentos da UE em caso de dualidade de qualidade dos produtos – o caso específico dos produtos alimentares (C(2017) 6532),
- Tendo em conta a carta conjunta da República da Croácia, da República Checa, da Hungria, da República da Lituânia, da República da Polónia e da República Eslovaca, de 23 de março de 2018, dirigida à Comissão, relativa à questão da dualidade de qualidade dos produtos no contexto do Novo Acordo para os Consumidores,
- Tendo em conta o discurso do Presidente da Comissão Jean-Claude Juncker, de 13 de setembro de 2017, sobre o estado da União, no qual salientou que é inaceitável que em algumas zonas da UE sejam vendidos produtos alimentares de qualidade inferior à dos vendidos noutros países, apesar de a embalagem e a rotulagem serem idênticas,
- Tendo em conta as conclusões da reunião do Conselho (Agricultura e Pescas), de 6 de março de 2017,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 11 de abril de 2018, intitulada «Um Novo Acordo para os Consumidores» (COM(2018)0183),
- Tendo em conta a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho a fim de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das normas da UE em matéria de defesa do consumidor (COM(2018)0185),
- Tendo em conta os resultados dos estudos comparativos realizados pelas autoridades e

¹ JO L 31 de 1.2.2002, p. 1.

² JO L 304 de 22.11.2011, p. 18.

³ JO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

associações de defesa dos direitos dos consumidores em vários Estados-Membros da UE,

- Tendo em conta a proposta da Comissão para a atualização da Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais (DPCD), a fim de explicitar que as autoridades nacionais podem avaliar e dar resposta às práticas comerciais enganosas que envolvam a comercialização de produtos como sendo idênticos em vários países da UE, quando a sua composição ou características forem significativamente diferentes,
 - Tendo em conta a interpelação extensa do Parlamento Europeu, de 15 de março de 2017, sobre as diferenças existentes nas declarações, na composição e no sabor dos produtos nos mercados do centro/oriente e do ocidente da UE (O-000019/2017),
 - Tendo em conta a sua resolução, de 11 de junho de 2013, sobre uma nova agenda para a política europeia dos consumidores¹,
- A. Considerando que os resultados das análises realizadas em vários Estados-Membros demonstraram que existem diferenças significativas ao nível da composição e da qualidade dos produtos comercializados sob a mesma marca e com a mesma embalagem e publicitados da mesma forma em toda a UE; que estas diferenças se devem, frequentemente, à utilização de ingredientes mais baratos e de qualidade inferior, que têm também, com frequência, um valor nutritivo inferior;
 - B. Considerando que estas análises mostram igualmente que certos produtos contêm um teor inferior de ingredientes principais, ingredientes que são considerados menos saudáveis ou de qualidade inferior e ingredientes com um sabor, uma consistência e outras características organoléticas diferentes;
 - C. Considerando que, no âmbito da reunião do Conselho (Agricultura e Pescas) acima referida, vários Estados-Membros apresentaram os resultados de estudos que indicam que são vendidos produtos na UE com o mesmo nome e com uma embalagem idêntica, mas com diferentes níveis de qualidade, características organoléticas e/ou ingredientes diferentes, chamando a atenção para o facto de esta prática poder induzir os consumidores em erro e criar uma concorrência desleal;
 - D. Considerando que os produtos da mesma marca podem ter características diferentes devido a fatores legítimos, tais como as preferências dos consumidores nas regiões de destino, a localização geográfica do local de fabrico, os requisitos locais específicos e as diferenças ligadas à proveniência das matérias-primas em virtude da sua disponibilidade geográfica ou sazonal;
 - E. Considerando que a segurança e a qualidade dos produtos, bem como a proteção dos consumidores contra a fraude, são as principais prioridades;
 - F. Considerando que as diferenças comprovadas nos ingredientes em produtos comparáveis pode, a longo prazo, constituir um risco para a saúde dos consumidores, especialmente no caso de consumidores vulneráveis, como as crianças e as pessoas com restrições alimentares ou problemas de saúde, contribuindo, assim, para uma deterioração do bem-estar dos cidadãos; que tal é o caso, por exemplo, quando o teor de gordura e/ou açúcar é superior ao esperado, quando as gorduras de origem animal são substituídas por gorduras de origem vegetal ou vice-versa, quando o açúcar é substituído por edulcorantes artificiais ou quando

¹ JO C 65 de 19.2.2016, p. 2.

o teor de sal é aumentado; que a rotulagem que não apresenta uma imagem fidedigna dos aditivos utilizados ou do número de substitutos dos ingredientes de base aplicados induz o consumidor em erro e pode colocar em risco a sua saúde;

- G. Considerando a ausência de regulamentos legislativos sobre a dualidade da qualidade a nível da UE, o que impossibilita comparar a qualidade ou identificar casos de dualidade de qualidade e significa que não existem instrumentos para resolver a situação; que as insuficiências na aplicação e execução efetiva dos requisitos da UE aplicáveis em matéria de legislação sobre os géneros alimentícios, como, por exemplo, na rotulagem da carne separada mecanicamente¹ ou na utilização de aditivos alimentares², têm sido periodicamente documentadas pelos serviços de Auditorias e Análises no Domínio da Saúde e dos Alimentos da Comissão; que, de um modo geral, os fabricantes de géneros alimentícios e de outros produtos de consumo podem tirar partido de interpretações divergentes da legislação da UE e/ou da sua deficiente aplicação e execução efetiva pelas autoridades nacionais competentes para adaptarem os seus produtos em detrimento dos consumidores; que as variações dos teores dos produtos comercializados sob a mesma marca e com a mesma embalagem diminuem a confiança dos consumidores e enfraquecem a reputação do quadro regulamentar da UE;
- H. Considerando que a presença de produtos no mercado único da UE que são comercializados como idênticos em diversos Estados-Membros, mas que têm uma composição ou características significativamente diferentes, põe completamente em causa os princípios fundamentais em que assenta o mercado único; que os consumidores do mercado interno devem beneficiar do mesmo nível de proteção em todos os Estados-Membros;
- I. Considerando que podem ser identificadas diferenças nas composições, que potencialmente afetem a saúde dos consumidores, não apenas nos géneros alimentícios, mas também em produtos cosméticos, produtos de higiene e produtos de limpeza;
- J. Considerando que as atividades de reformulação para reduzir os teores de gordura, açúcar e sal nos géneros alimentícios ainda estão atrasadas em vários países da Europa Central, Oriental e do Sudeste;
- K. Considerando que a marca tem um impacto significativo na perceção que os consumidores têm do produto, do seu valor e da sua qualidade; que os consumidores não esperam, à partida, que os produtos de marca vendidos em diferentes países do mercado único possam ter características diferentes;
- L. Considerando que os consumidores em diferentes Estados-Membros e /ou os que viajam entre Estados-Membros são incapazes de avaliar por si próprios as potenciais diferenças no sabor e na composição de certos produtos quando essas diferenças não se encontram registados no rótulo do produto, sendo, por conseguinte, incapazes de tomar uma decisão de compra informada, devido à falta de informações pertinentes, o que pode distorcer o seu comportamento económico;
- M. Considerando que vários inquéritos de opinião demonstraram que os consumidores estão preocupados com estas diferenças de qualidade, que os fazem sentir cidadãos de segunda classe da UE;

¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=76

² http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=115

1. Congratula-se com a afetação de 2 milhões de euros para o desenvolvimento de uma metodologia comum de ensaio e a inclusão no orçamento da UE para 2018 de um projeto-piloto que visa avaliar os diferentes aspetos da dualidade da qualidade em várias categorias de produtos; exorta os Estados-Membros e as autoridades nacionais a participarem ativamente nas iniciativas em curso para facilitar o processo e a integrarem esta metodologia nas suas práticas de trabalho; salienta a importância da análise aprofundada e atempada dos produtos alimentares, mas também não alimentares, e insta a Comissão a afetar recursos financeiros para a realização de testes comparativos durante um período de vigilância do mercado de pelo menos dois anos, a fim de dissuadir os produtores que tenham adotado estas práticas enganosas;
2. Exorta a Comissão a criar uma direção especializada sob a coordenação da agência competente da UE, com profissionais no terreno a efetuarem controlos nas fábricas dos produtores e a realizem auditorias ao fluxo de produção, a fim de verificarem se a composição do produto corresponde ao que foi indicado pelo produtor, nos casos em que surjam suspeitas de dualidade da qualidade; solicita que esta nova direção estabeleça uma plataforma em linha, sob a forma de um registo público europeu, que seria dividida em duas secções: uma contendo informações sobre todos os produtos que sejam encontrados pelas autoridades competentes com dualidade da qualidade e outra contendo informações fornecidas voluntariamente pelos fabricantes sobre os produtos comercializados na UE; salienta que a informação deve ser facilmente acessível, para facilitar a comparação, a fim de que os consumidores possam tomar decisões informadas antes de efetuarem uma compra;
3. Regista a publicação pela Comissão de uma metodologia harmonizada da UE para a seleção, a amostragem e a realização de testes a produtos alimentares, a fim de avaliar as suas características relacionadas com a qualidade; destaca o compromisso de disponibilizar até ao final deste ano os resultados dos ensaios realizados a nível da UE; solicita que os deputados ao Parlamento Europeu tenham uma maior participação neste processo; salienta que, além de uma metodologia uniforme para a realização de ensaios à dualidade da qualidade dos produtos alimentares e das bebidas, deve também desenvolver-se uma metodologia uniforme para a avaliação dos resultados dos ensaios e a interpretação das conclusões;
4. Regozija-se com o debate sobre a dualidade da qualidade no âmbito do Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar; salienta a necessidade de incluir o maior número possível de partes interessadas;
5. Regozija-se com a proposta da Comissão de melhorar a transparência dos estudos científicos em matéria de segurança alimentar, a fim de dar resposta às preocupações dos cidadãos, aumentando o acesso às informações necessárias para tomar decisões de compra apoiadas numa avaliação dos riscos fiável e cientificamente comprovada;
6. Lamenta que a Comunicação da Comissão sobre a aplicação da legislação de proteção dos consumidores e de qualidade dos alimentos da UE em caso de dualidade de qualidade dos produtos revele falta de ambição, uma vez que a legislação relativa à proteção dos consumidores deveria aplicar-se a todos os produtos em geral, e que a comunicação proponha medidas insuficientes para resolver o problema da dualidade da qualidade dos produtos no mercado único; frisa que é importante elaborar orientações claras e eficazes e prestar apoio às autoridades responsáveis pela proteção dos consumidores e que é urgente adotar medidas corretivas, a fim de combater as práticas discriminatórias contra os

consumidores; alerta para o facto de os consumidores não deverem ser induzidos em erro e insta as autoridades alimentares nacionais a determinarem, caso a caso, se estas práticas são ilegais, tendo em conta as disposições da DPCD e a sua interação com os requisitos de informação leal previstos no Regulamento n.º 1169/2011 relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios;

7. Manifesta a sua preocupação perante as restrições territoriais enfrentadas pelos comerciantes na aquisição de mercadorias; insta a Comissão a investigar com urgência as práticas desleais entre empresas, como nos casos em que os fornecedores obrigam os supermercados a obter os seus produtos numa determinada fábrica, o que pode impedir os consumidores de comprarem produtos potencialmente de qualidade superior provenientes de outro Estado-Membro e distorcer o mercado único;
8. Assinala que os produtores locais têm dificuldade em aceder ao mercado comum; insta a Comissão a determinar se a dualidade da qualidade tem repercussões negativas na produção local e regional;
9. Destaca a importância de reforçar a sensibilização dos consumidores e de melhorar o acesso à informação; considera que esta informação deveria ser obrigatória e não apenas voluntária; exorta a Comissão e os organismos nacionais pertinentes a realizarem campanhas de comunicação dirigidas aos consumidores em toda a UE, com especial ênfase nos Estados-Membros ocidentais, nos quais poderá haver um menor nível de sensibilização; observa que todos os cidadãos da UE são afetados pelas práticas da dualidade de qualidade, nomeadamente quando viajam entre Estados-Membros; saúda as declarações de alguns produtores que manifestaram a intenção de alterar as suas receitas; exige garantias de que tais alterações não resultarão na diminuição da qualidade do produto em qualquer Estado-Membro; realça o papel do setor na prestação de informações claras e corretas aos consumidores nas embalagens, bem como na eliminação das práticas discriminatórias e no restabelecimento da confiança dos consumidores; acolhe com agrado a iniciativa da Comissão de facilitar o desenvolvimento de um código de conduta por parte dos produtores e associações de marcas;
10. Salaria que é inapropriado normalizar o sabor dos produtos alimentares em toda a UE, bem como as receitas utilizadas para o efeito, uma vez que as receitas alimentares também refletem a diversidade dos gostos regionais na UE; realça, no entanto, que diferenças substanciais em produtos para bebés, como alimentos destinados a lactentes e crianças jovens, não podem ser justificadas apenas por gostos regionais; reconhece o argumento de que outros produtos poderiam, em alguns casos, variar por razões legítimas; salienta, no entanto, que os consumidores devem ser, clara e rapidamente, informados sobre quaisquer diferenças; considera que os produtos alimentares da mesma marca podem, ocasionalmente, variar no sabor e na receita devido a determinadas condições nos mercados locais no interior da UE, e que a utilização de matérias-primas locais e a necessidade de ter em conta a legislação nacional ou objetivos de reformulação pode resultar em diferenças;
11. Destaca a importância da sociedade civil para analisar, desafiar e sensibilizar no que se refere às práticas da dualidade de qualidade; insta a um reforço do apoio às organizações nacionais de proteção dos consumidores, em especial nos países em que são ainda relativamente fracas, para que possam reforçar as suas capacidades, desenvolver as suas atividades de ensaio e contribuir, a par das autoridades competentes, para o rastreamento e a denúncia de situações de diferenciação desleal de produtos; apela a uma melhor proteção

dos denunciante institucionais e individuais no domínio da segurança alimentar e dos direitos dos consumidores;

12. Salienta que argumentos citando as preferências dos consumidores e a reformulação de produtos alimentares, quando não acompanhados de informações suficientes e adequadas, como a conformidade com as normas nacionais pertinentes, não podem, de forma alguma, justificar a colocação de produtos com dualidade de qualidade no mercado, dado que estes produtos não refletem o interesse dos consumidores em geral e que as preferências dos consumidores não são determinadas de forma transparente;
13. Rejeita firmemente a alegação feita por alguns produtores de que alterações na composição e/ou na qualidade são efetuadas para que os preços correspondam às expectativas dos consumidores; destaca que vários estudos demonstraram que produtos de qualidade inferior são, frequentemente, mais caros do que os correspondentes produtos de qualidade superior noutras zonas da UE;
14. Considera que, no mercado único, não deve existir, em princípio, qualquer diferença na qualidade ou no valor nutricional entre produtos comercializados num tipo específico e idêntico de embalagem; observa que produtos da mesma marca podem, no entanto, ter características diferentes, decorrentes de fatores legítimos, como a localização geográfica da produção, requisitos locais específicos ou diferenças de proveniência das matérias-primas devido à sua disponibilidade geográfica ou sazonal, mas que os consumidores devem ser devidamente informados, de forma clara e visível, na embalagem do produto de qualquer variação na composição e nas características em comparação com a receita original; insta a Comissão a propor a alteração da legislação relativa à rotulagem dos produtos para o efeito;
15. Incentiva vivamente a utilização do princípio da economia circular para a embalagem dos produtos e salienta que, se a embalagem dos produtos respeita este princípio num Estado-Membro, então o produtor deve envidar esforços concertados para garantir que o mesmo acontece com todos os seus produtos comercializados sob a mesma marca e com o mesmo tipo de embalagem em toda a UE e mais além;
16. Insiste na importância da noção de «produto de referência», em função da qual as expectativas dos consumidores devem ser medidas; realça que os consumidores devem ser devidamente informados sobre a composição dos produtos que compram, de modo a não comprarem um produto cuja composição difere da que têm em mente;
17. Salienta que alguns casos de dualidade de qualidade dos produtos resulta da aplicação insuficiente da legislação da UE; insta as autoridades dos Estados-Membros a aplicarem com urgência as normas atuais da UE em matéria de rotulagem alimentar, incluindo no que se refere, por exemplo, à carne separada mecanicamente;
18. Congratula-se com as recentes iniciativas da Comissão para abordar a questão da dualidade de qualidade, nomeadamente a atualização da DPCD no âmbito da proposta sobre a proteção dos consumidores conhecida como o New Deal for Consumers (novo acordo para os consumidores); lamenta, contudo, que a proposta de alteração do artigo 6.º da DPCD possa não conduzir a uma maior segurança jurídica; considera que a alteração do anexo I da DPCD, introduzindo a prática da dualidade de qualidade na lista negra, constitui o modo mais eficaz para combater os casos de dualidade de qualidade no mercado; insta a Comissão a proporcionar um quadro jurídico que permita aos consumidores obter ressarcimento junto dos produtores em caso de violação dos seus direitos;

19. Assinala que a questão da dualidade de qualidade dos produtos não afeta apenas os produtos alimentares, estendendo-se também a vários outros setores, como o setor dos cosméticos; apela para que sejam envidados mais esforços, a fim de estabelecer práticas não discriminatórias entre os Estados-Membros e normas para todos os produtos no mercado interno;
20. Salaria a necessidade de legislação eficaz e abrangente com instruções claras sobre a melhor forma de dar resposta à questão da dualidade de qualidade.

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER**

Data de aprovação	20.6.2018
Resultado da votação final	+: 51 -: 9 0: 3
Deputados presentes no momento da votação final	Marco Affronte, Margrete Auken, Pilar Ayuso, Zoltán Balczó, Simona Bonafè, Biljana Borzan, Paul Brannen, Soledad Cabezón Ruiz, Nessa Childers, Birgit Collin-Langen, Miriam Dalli, Mark Demesmaeker, Stefan Eck, Bas Eickhout, José Inácio Faria, Francesc Gambús, Elisabetta Gardini, Gerben-Jan Gerbrandy, Arne Gericke, Jens Gieseke, Julie Girling, Sylvie Goddyn, Françoise Grossetête, Andrzej Grzyb, Jytte Guteland, György Hölvényi, Anneli Jäätteenmäki, Jean-François Jalkh, Benedek Jávor, Karin Kadenbach, Kateřina Konečná, Urszula Krupa, Giovanni La Via, Jo Leinen, Peter Liese, Lukas Mandl, Valentinas Mazuronis, Joëlle Mélin, Susanne Melior, Miroslav Mikolášik, Massimo Paolucci, Bolesław G. Piecha, Pavel Poc, John Procter, Frédérique Ries, Annie Schreijer-Pierik, Renate Sommer, Claudiu Ciprian Tănăsescu, Ivica Tolić, Estefanía Torres Martínez, Adina-Ioana Vălean, Jadwiga Wiśniewska, Damiano Zoffoli
Suplentes presentes no momento da votação final	Herbert Dorfmann, Eleonora Evi, Eleonora Forenza, Peter Jahr, Norbert Lins, Christel Schaldemose, Bart Staes, Dubravka Šuica
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Clare Moody, Thomas Waitz

VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO

51	+
ALDE:	Gerben-Jan Gerbrandy, Anneli Jäätteenmäki, Valentinas Mazuronis, Frédérique Ries
ECR:	Mark Demesmaecker, Arne Gericke, Urszula Krupa, Bolesław G. Piecha, John Procter, Jadwiga Wiśniewska
EFDD:	Eleonora Evi
GUE/NGL:	Stefan Eck, Eleonora Forenza, Kateřina Konečná, Estefanía Torres Martínez
NI :	Zoltán Balczó
PPE:	Pilar Ayuso, Birgit Collin-Langen, José Inácio Faria, Françoise Grossetête, Andrzej Grzyb, György Hölvényi, Peter Jahr, Giovanni La Via, Peter Liese, Norbert Lins, Miroslav Mikolášik, Annie Schreijer-Pierik, Dubravka Šuica, Ivica Tolić, Adina-Ioana Vălean
S&D:	Biljana Borzan, Paul Brannen, Soledad Cabezón Ruiz, Nessa Childers, Miriam Dalli, Jytte Guteland, Karin Kadenbach, Jo Leinen, Susanne Melior, Clare Moody, Massimo Paolucci, Pavel Poc, Christel Schaldemose, Claudiu Ciprian Tănăsescu
Verts/ALE	Marco Affronte, Margrete Auken, Bas Eickhout, Benedek Jávor, Bart Staes, Thomas Waitz

9	-
ENF	Sylvie Goddyn, Jean-François Jalkh, Joëlle Mélin
PPE	Herbert Dorfmann, Elisabetta Gardini, Jens Gieseke, Julie Girling, Lukas Mandl, Renate Sommer

3	0
EPP	Francesc Gambús
S&D:	Simona Bonafè, Damiano Zoffoli

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções