

簡介歐盟包裝與包裝廢棄物規則草案

陳楷勛 編譯

摘要

去 (2022) 年 11 月 30 日，歐盟執委會提出「包裝與包裝廢棄物規則草案」，旨在解決廢棄物來源增加之問題。該規則草案規範進出口或銷售於歐盟之產品，應去除不必要之包裝、限制包裝並提供清楚之標示，以協助本規則草案之實施。本規則草案承襲「2018 年包裝與包裝廢棄物指令」，並修訂永續性要件、增加押金返還制度、標示要件與符合性評估程序，以確保產品之包裝及其包裝廢棄物符合規範，並對經濟營運商課予更多的義務。然而，規則草案的些許規範並不務實，因為所需耗費的成本極高，且實際上將對環境造成更嚴重的影響。此外，由於規則草案制定的要件相當嚴苛，因此可能帶給中小型企業遵循法規之成本與壓力。此規則草案目前仍在審查階段，其後續發展值得持續關注。

(取材新聞：Michael Öttinger, *Commission Proposal for an EU Packaging Regulation*, PRODUKT KANZLEI (Dec. 1, 2022), <https://www.produktkanzlei.com/en/2022/12/01/proposal-for-an-eu-packaging-regulation/>.)

歐盟執委會早有對減少包裝與包裝廢棄物之實踐作出努力，於 1994 年 12 月 20 日制定「包裝與包裝廢棄物指令 (Directive (EU) 94/62/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste)」¹，並為確保歐盟廢棄物法更加一致，後於 2018 年 5 月 30 日修訂「包裝與包裝廢棄物指令 (Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 Amending Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste)」(以下簡稱「2018 年包裝與包裝廢棄物指令」)²。

¹ Directive 94/62/EC, of the European Parliament and of the Council of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste, 1994 O.J. (L 365) 10 [hereinafter 1994 Packaging and Packaging Waste Directive].

² Directive 2018/852, of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 Amending Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste, 2018 O.J. (L 150) 141 [hereinafter 2018 Amending Packaging and Packaging Waste Directive].

然而，歐盟指令之性質僅要求歐盟各成員國達成其明定目標，而將達成指令之規範細節與方法留給各成員國決定³。因此，成員國間之不同監管方式帶給各國企業法律遵循上之不確定性，導致商品流通受阻⁴。

為阻止廢棄物來源增加之趨勢，歐盟執委會於 2020 年 3 月 11 日在「歐洲綠色政綱 (the European Green Deal)」之「循環經濟行動計畫 (Circular Economy Action Plan)」中已承諾檢視前開指令，制定規範包裝之強制性要求，以確保所有在歐盟市場內之包裝至 2030 年皆可以經濟上可行之方式重複使用或回收利用⁵。

鑑此，歐盟執委會於去 (2022) 年 11 月 30 日提出「包裝與包裝廢棄物規則草案 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Packaging and Packaging Waste, Amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and Repealing Directive 94/62/EC)」(以下簡稱規則草案)，以期透過統一且明確之立法規則架構，避免包裝廢棄物之產生並增加可回收包裝之使用率⁶。

以下先簡介規則草案承襲「2018 年包裝與包裝廢棄物指令」之內容，後介紹規則草案新修訂內容，最後針對規則草案作一評析與結論。

壹、規則草案內容

以下分別介紹承襲「2018 年包裝與包裝廢棄物指令」之規則架構與規則草案增修之項目。

一、承襲「2018 年包裝與包裝廢棄物指令」之規定架構

(一) 回收目標

³ *Sources and Scope of European Union Law*, EUR. PARL., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/6/sources-and-scope-of-european-union-law> (last visited Feb. 24, 2023).

⁴ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Packaging and Packaging Waste, Amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and Repealing Directive 94/62/EC*, Explanatory Memorandum at 1, COM (2022) 677 final (Nov. 30, 2022) [hereinafter *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*].

⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe*, at 8, COM (2020) 98 final (Mar. 11, 2020).

⁶ European Commission Press Release IP/22/7155, *European Green Deal: Putting an End to Wasteful Packaging, Boosting Reuse and Recycling* (Nov. 30, 2022).

規則草案承襲「2018 年包裝與包裝廢棄物指令」對包裝訂定之回收目標。例如，於 2025 年 12 月 31 日前，歐盟境內所產生之包裝廢棄物中，可回收之廢棄物須至少占其總重量 65%⁷。同時，規則草案亦規定包裝廢棄物中所含之特定材料的最低回收比，例如所有含有塑膠之包裝廢棄物中，可回收的包裝廢棄物須至少占其總量的 50%；含有玻璃的包裝廢棄物為 70%；含有木材的包裝廢棄物則為 25%⁸。

(二) 規範範圍

規則草案規範對象所涵蓋的範圍很廣，包括所有類型之包裝與包裝廢棄物，不論該包裝的材料、使用地點或包裝廢棄物產生的地點等，皆不會排除任何包裝或包裝廢棄物適用本規則⁹。

(三) 核心要件

1. 永續性要件

永續性要件中有兩大要件承襲「2018 年包裝與包裝廢棄物指令」之規定，即包裝之材質要求與最小化要求¹⁰。

第一，在包裝之材質要求中，包裝之製造應以減少潛在危險物質之存在與其成分比例之方式為之¹¹。特別是對鉛、鎘、汞與六價鉻之限制，其於包裝中之比例不應超過 100 mg/kg¹²。第二，在最小化包裝部分，規則草案透過制定有關包裝之重量與體積之最小化包裝的強制要求，以減少包裝材料之消耗，進而減少包裝廢棄物之數量¹³。原則上，包裝應盡可能設計得小巧與簡單。

2. 標示要件

⁷ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, art. 46(1)(a); 2018 Amending Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 2, at 147.

⁸ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, art. 46(1)(b); 2018 Amending Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 2, at 147.

⁹ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, art. 2(1); 1994 Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 1, art. 2.

¹⁰ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, arts. 5, 9.

¹¹ *Id.* art. 5(1); 1994 Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 1, art. 11(1).

¹² *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, art. 5(2); 1994 Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 1, art. 11(1).

¹³ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, art. 9(1); 1994 Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 1, at 19.

為達到分類與回收目的，規則草案制定標示要件，要求業者標示的內容應包含包裝材質之成分以便消費者了解包裝與其廢棄物應當如何處理¹⁴。此外，標示應以明顯、清晰與不易消除之方式黏貼、印刷或刻印在所有用於收集包裝廢棄物上¹⁵。

二、規則草案增修之項目

(一) 法律形式之變更

規則草案的重要變化之一為立法形式之轉變。即歐盟關於包裝與包裝廢棄物之立法不再採取指令的形式，而是採取規則的形式，旨在避免成員國間不同的規範導致包裝之內部市場間難以正常運作¹⁶。

(二) 增修永續性要件

1. 可回收性

規則草案要求所有包裝皆應可回收¹⁷。至於包裝之可回收要求將從 2030 年起陸續提出¹⁸。而有關何種包裝被認定為可回收之問題，詳細資訊將依照歐盟執委會所制定之施行細則的定義為認定¹⁹。

2. 最低塑膠回收百分比

規則草案針對塑膠包裝新增最低回收百分比的要件。例如，從 2030 年 1 月 1 日開始，一次性塑膠飲料瓶與由聚對苯二甲酸乙二酯 (PET) 為主要成分之接觸型包裝必須包含 30% 之可回收成分；由其他材料製成之接觸型包裝亦必須包含 10% 之可回收成分、其他包裝則必須包含 35% 之可回收成分²⁰。

3. 重複使用性

¹⁴ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, para. 7, at 20; *Id.* art. 11(1); 1994 Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 1, art. 8(2).

¹⁵ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, art. 11(4); 1994 Packaging and Packaging Waste Directive, *supra* note 1, art. 8(3).

¹⁶ *Proposal for a Regulation on Packaging and Packaging Waste*, *supra* note 4, Explanatory Memorandum at 1.

¹⁷ *Id.* art. 6(1).

¹⁸ *Id.* art. 6(3).

¹⁹ *Id.* art. 6(3).

²⁰ *Id.* art. 7(1).

規則草案將建立新的標準以評估包裝是否能夠重複使用，其必須符合²¹：一、清空與除去包裝內容物時不會造成包裝之重複使用有任何的損壞，以及不會對使用者之健康與安全帶來任何風險；二、包裝於設計時即有重複使用與再填充之構想；三、對包裝必須進行修復，並同時保持其包裝功能。

此外，規則草案亦針對重複使用與再填充訂定目標。例如，從 2030 年開始，餐飲業之 20% 外賣飲品須使用可重複使用之包裝或顧客提供之容器包裝產品，而該目標至 2040 年更是增加至 80%²²。

(三) 押金返還制度

規則草案要求針對容量不超過 3 公升之一次性塑膠與金屬飲料瓶建立一押金返還系統，以促進更多系統之制定，俾達到重複使用之目的²³。

(四) 標示要件

為有效解決各成員國標示規範的不同，歐盟執委會制定統一之標示要件²⁴。標示內容除了包裝材料之成分與可重複使用之資訊，製造商亦需附上其姓名、聯繫方式、序號或批號，而標示必須黏貼於包裝上²⁵。

此外，雖然二維碼之數位標示被設計為製造商標示之替代措施，但是僅有額外資訊必須透過二維碼或其他數位數據載體顯示，關於重複使用性之資訊仍必須單獨在其包裝上顯示，並與一次性包裝有明確的區別²⁶。

(五) 符合性評估

本規則草案制定一全新的強制措施，即符合性評估程序。該程序將評估與紀錄包裝是否符合所有永續性與標示要件²⁷。此外，規則草案亦要求製造商寫一份歐盟符合性聲明²⁸。

²¹ *Id.* art. 10(1).

²² *Id.* art. 26(2).

²³ *Id.* art. 44(1).

²⁴ *Id.* art. 11(5).

²⁵ *Id.* arts. 13(5), 13(6).

²⁶ *Id.* arts. 13(6), 11(2).

²⁷ *Id.* art. 33.

²⁸ *Id.* art. 34(1).

(六) 經濟營運商義務

規則草案中所定義的經濟營運商，包含製造商、包裝供應商、進口商與經銷商等主體²⁹。而規則草案之主要義務將由包裝之製造商負擔³⁰。然而，進口商與經銷商也將在未來承擔延伸之義務，例如：確保產品符合標示要件及向有關當局提供相關資訊與文件之義務³¹。再者，進口商與經銷商皆需審查該產品是否符合規範要件，且若發現該產品違反規則時，即不得將包裝銷售於歐盟市場中³²。

針對已銷售於歐盟市場之包裝被認定違反相關要件的情況，製造商、進口商與經銷商同樣有義務採取補正措施並通知主管機關³³。補正措施依據個案情況，亦可進行撤回與召回產品之包裝³⁴。

參、評析

一、規則草案之缺漏

有論者認為在重複使用與再填充之規定並不務實。從氣候與環境角度觀之，重複使用與再填充並非最佳選擇，因相較於一次性使用包裝，重複使用與再填充包裝會耗費更多人力與運輸工具，在此情況下，將增加物流之複雜性，並可能產生更多的二氧化碳排放³⁵。對此，規則草案應當考量在符合正常環境及生態之情況下，如何制定再填充與重複使用之規定，而非僅訂定過於嚴格的目標，反而還造成更大的環境污染³⁶。

二、規則草案之影響

由於規則草案擴大各方面的義務，此舉將造成相關企業的合規成本劇增。此外，儘管單獨設計包裝之製造商或一般中小型企業特別受規則草案要求之影響，但規則草案中並未針對前開企業設有免除其相關義務之最低限度標準的規定。鑑

²⁹ *Id.* art. 3(8).

³⁰ *Id.* art. 13.

³¹ *Id.* arts. 16-17.

³² *Id.* arts. 16(2), 17(3).

³³ *Id.* arts. 13(8), 16(7), 17(4).

³⁴ *Id.* arts. 13(8), 16(6), 17(4).

³⁵ Kira Taylor, *EU's Draft Reuse Targets for Packaging Meets Barrage of Criticism from Industry*, EURACTIV (Dec. 2, 2022), <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eus-draft-reuse-targets-for-packaging-meets-barrage-of-criticism-from-industry/>.

³⁶ *Packaging Value Chain Sees Serious Shortcomings in Review of EU Packaging Rules*, EUR. (Nov. 30, 2022), <https://www.euopen-packaging.eu/news/packaging-value-chain-sees-serious-shortcomings-in-review-of-eu-packaging-rules/>.

此，所有受影響之企業不僅應當關注此立法程序，亦應利用機會於立法程序中表達其對規則草案之立場與擔憂。

肆、結論

規則草案為減少包裝廢棄物數量之一大進展。歐盟欲針對包裝制定相關要件並課予供應鏈之不同參與者相關的具體義務，以期減少包裝廢棄物之產生。然而，規則草案的重複使用與再填充之規定並非務實，因為重複使用之包裝相較於一次性包裝，耗費的成本極高，且對環境會造成更大的負面影響。此外，規則草案所規範之要件相當嚴苛，勢必導致相關企業之合規成本劇增。本規則草案尚需經歐盟議會與理事會正式批准後方能生效，在正式生效以前，規則草案之規範內容是否有所變動，值得持續關注。