

【令和 4 年度輸出先国・地域における規制等への対応の強化委託事業

（プラットフォーム支援員による体制強化）】

概要レポート 第 2 回：EU の包装及び包装廃棄物規則



Eurovision & Associates

2023 年 8 月

背景：欧州委員会は、2022 年 11 月 30 日、環境問題への対応ならびに廃棄物の削減、循環型経済の促進の見地から、包装及び包装廃棄物規則（PPWR）を改定する規制案を提案した¹。この規制案は、包装資材の使用・管理方法に関するより厳格な規則を定め、環境への影響軽減を目的としている。同案は EU 規則のため、あらゆる EU 加盟国に直接適用され、地域的な一貫性と調和を確保する。

包装分野は、世界的にプラスチック廃棄物の最大の原因となっており、欧州委員会の初期影響評価（Inception Impact Assessment）によれば、2018 年には欧州で約 1,780 万トンの同廃棄物が発生し、消費者使用後のプラスチック廃棄物の約 60%を占めている。包装廃棄物への対処が、注意を要する喫緊の課題であることは否定できない。しかし、望ましい廃棄物削減を達成する方法については極めて多様な見解があり、関係者による議論は活発だ。そうした中、欧州委員会は、規制案において、2030 年までに 5%、2035 年までに 10%、2040 年までに 15%という、一人当たりの包装廃棄物に関する具体的な削減目標を提案した。

規制案の主な目標は、よりクリーンで持続可能な環境の創出、資源使用量の削減、循環型経済の確立である。循環型経済では、廃棄物や汚染を最小限に抑えるため、材料の再利用やリサイクルが行われる。これらの目標を達成するため、規制案は既存の法律、具体的には規則（EU）2019/1020 および指令（EU）2019/904 を改正し、指令 94/62/EC を廃止する²。

負の影響に対する業界の懸念：EU 域内の食品および包装業界の多くは、規制案の特定部分に対し懸念や異論を唱えている。業界の主な懸念事項は、規制案の実施により、特に中小企業（SMEs）の生産コストが上昇する可能性があることである。規制案を遵守するために、企業は代替包装材や廃棄物管理システムに多大な投資をする必要がある、と懸念している。

例えば、欧州製紙連合（CEPI）は、欧州委員会が提案している PPWR 改定の影響に関する調査を実施した結果³、2030 年までに再利用可能な包装材に厳しい目標を設定することは、CO2 排出量の増加や消費者コストの上昇を招き、予期せぬ結果をもたらす可能性があることが分かった。この調査では、食品の持ち帰りや電子商取引における紙ベースの包装と再利用可能なプラスチック包装の環境への影響と経済効果を比較した。その結果、再利用可能なソリューションは、紙包装と比較して、食品持ち帰りでは最大 160%、電子商取引では最大 40%の CO2 排出量増加につながる可能性があることが分かった。

¹ https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-packaging-and-packaging-waste_en

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0677>

³ [Cepi-press-release_PPWR_report_06042023_FINAL.pdf](https://cepi-press-release_PPWR_report_06042023_FINAL.pdf)

さらに本調査報告書は、コストの増加が消費者に転嫁される可能性があることも示唆している。CEPI は、包装に関する政策決定は、技術的及び経済的な実現可能性、環境保護を考慮し、ケースバイケースでなされるべきであるとしている。また、総合的な環境面における最良の結果を考慮した、バランスの取れたアプローチをとるよう提唱している。

1. 代替素材の発見が課題：食品業界の中でも生鮮食品を扱う業界などが、製品の鮮度と安全性を保つ環境に優しい包装材を見つけることが難しい、と懸念を表明している。同業界は規制案を支持しつつも、持続可能性に向けた取り組みに役立つ重要な改善点があると主張している。

例えば、欧州清涼飲料業界の UNESDA⁴は、デポジット・リファンド・システム（DRS）の円滑な実施と、飲料メーカーのリサイクル PET への適正なアクセスを確保するための変更を提案している。また、リサイクル材の使用目標を達成できるよう、食品包装からの材料のリサイクルの重要性も強調している。さらに、様々な対象に投資が出来るようにし、様々な再利用可能な選択肢を奨励するため、再び使用できるものの使用を呼びかけている。

一方、欧州包装業界団体 EUROPEN⁵は、包装の本質的な機能を維持しつつ、包装廃棄量を減らしリサイクルとリユースを促す包装をより持続可能なものにする強力かつ実用的な法制を求めている。彼らは、業界にとって明確で実行可能なルールを望んでおり、法律の様々な側面について意見を共有すべく積極的に議論に参加している。特に、包装のカテゴリーをどのようにグループ分けしてリサイクルを促すか、また、HORECA 業界（ホテル、レストラン、ケータリング）における再利用の目標を設定できるかどうかなどに焦点をあてている。EUROPEN は、環境と業界に利益をもたらす実用的な解決策を見出すことに注力している。

欧州ガラス容器メーカー協会（LOM Glassworks⁶）のように、規制強化により、包装廃棄物規制がそれほど厳しくない地域で事業を展開する EU 域外の企業と比較して、EU 企業の競争力が低下することを懸念する業界もある。しかし、経済界代表するビジネス・ヨーロッパ（欧州経団連）⁷は、これ

⁴ <https://www.unesda.eu/eu-packaging-and-packaging-waste-regulation/>

⁵ <https://www.europen-packaging.eu/news/news-update-european-commission-proposal-for-the-revision-of-the-packaging-and-packaging-waste-directive/>

<https://www.europen-packaging.eu/video/a-deep-dive-into-the-ppwr-a-glance-at-europens-perspective-on-the-proposal/>

⁶ <https://feve.org/glass-industry-positions/circular-economy/packaging-packaging-waste-regulation-ppwr/>

⁷ <https://www.buinesseurop.eu/publications/packaging-and-packaging-waste-regulation-buinesseurop-position-paper#:~:text=Packaging%20waste%20minimisation%20requirements%20should,as%20disruption%20of%20transportation%20chains.>

らの規制が欧州企業の競争力を向上させる可能性があると考えている。なぜなら、欧州各国の規制要件を個別に遵守することはよりコストがかかる可能性があり、新たに域内調和された規則は、循環型経済の構築、コスト削減、企業や環境に対し利益となる可能性があるからである。

2. 反対運動：一部の業界団体や圧力団体は、欧州委員会の規制案に対する懸念を表明し、変更を求める反対運動を開始している。その代表的な存在で、業界横断的なメンバーで構成されたアライアンスが Together for Sustainable Packaging⁸である。同アライアンスは、PPWR によって再利用可能な包装に焦点を当てることは、意図しない悪影響を及ぼしかねないとしている。包装材の再利用には多くのエネルギーと洗浄用の水が必要となるが、これにより温室効果ガスの排出量と水の使用量増加につながる可能性がある。従って、同アライアンスは、リサイクル可能な繊維ベースの包装が、環境に配慮したより良い選択肢となるとしている。

同アライアンスは、データに基づく調査を行い、EU グリーンディールの目標を達成し、企業の具体的なニーズを充足させ、持続可能性を促進するソリューションのベストの組み合わせを検討するために、一時的に検討作業を中止してはどうかと提案している。EU グリーンディールと循環型経済行動計画は支持するが、欧州委員会の規制案は、食品と製品を適切に保護するための提言を十分に考慮していないという。また、同アライアンスは、再利用可能な包装の目標案が、様々な産業にとって CO2 排出量とコストの増加につながることを懸念している。そして、リサイクルのためのデザインに関する明確なガイドラインを望んでおり、プラスチック包装のリサイクル含有量の義務的目標の実現可能性については疑問を呈している。同アライアンスは、循環型経済への業界の歩みをより良く支援し、より将来性のある規制を目指している⁹。

PPWR に EU 企業が対応できるかどうかは、企業によって分かれる。経営資源に余裕のある大企業は、特に持続可能性にすでに取り組んでいる場合は、より容易だろう。しかし、地域の商店や生産者のような中小企業は、新しい包装や廃棄物管理にかかるコストの増加という難課題に直面することになる。従って、規制を遵守できるかどうかは、基本的には、コストの問題をクリアするために、規制にどれだけ柔軟性が持たせられるか、また、当局が支援や指導を行うかどうか重要となってくる。欧州委員会の規制案には、小規模事業者への影響を考慮し、必要に応じて適用除外を行うこととしている。また、欧州委員会は、規制遵守を支援するためのガイダンスも提供する予定である¹⁰。

⁸ 包装・食品業界を含む 17 社によるより良い PPWR を求めるための業界横断的なアライアンス

<https://forsustainablepackaging.eu/>

⁹ <https://plasticseurope.org/wp-content/uploads/2022/11/NEW-EXT-Joint-industry-statement-Revision-of-EU-rules-on-packaging-and-packaging-waste-3-3.pdf>

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_7157

結び：PPWR の改訂は、EU の食品業界内でさまざまな反応を巻き起こしている。懸念されているのは、以下の経済的実現可能性、技術的課題、物流、国際競争などの課題である。関係業界は、これらを根拠に欧州委員会が提案した規制案に反対するグループもあれば、持続可能なソリューションを見つけるために協力するグループもある。提案はまだ検討中であり、その過程で変更が加えられる可能性が大きい。

- ① 経済的実現可能性： 規制案の実施により、生産コストの増加につながるという問題。より持続可能な包装材やリサイクル工程への投資がコストを引き上げ、収益性に影響を及ぼすという懸念。
- ② 技術的課題： 持続可能性基準を満たす革新的な包装資材の開発や採用が困難。例えば、ある種の使い捨てプラスチックの代替品を見つけるには、多大な研究開発活動が必要となる。また、そのような革新的な包装資材は、紙包装と比較して、エネルギーと洗浄水が必要なため CO2 増加につながる。
- ③ 物流： 特定の種類の包装材を使用すること、または包装廃棄物をより効果的に管理するよう義務付けられることにより、製品の輸送、保管、流通の方法が変更される可能性がある。これにより、既存のサプライチェーン・ネットワークの調整が必要となり、コスト増につながる可能性がある。
- ④ 国際競争： 規制によって生産コストが大幅に上昇した場合、包装規制の緩やかな地域の食品生産者との競争が厳しくなる可能性がある。EU 域内市場のみならず EU から商品を輸出する現地の市場でシェアの維持拡大に向けた競争条件が不利になる可能性がある。

欧州委員会の規制案は、発表直後の 2022 年 12 月 1 日から 2023 年 4 月 5 日まで、域内の関係ステークホルダーや市民から意見を受け付ける機会が与えられた¹¹。欧州議会と EU 理事会は、現在さらに規制案を検討中で、全プロセスを終了するまで、長ければ約 18 ヶ月（2023 年 4 月 5 日から EU 新体制が発足する 2024 年 10 月末まで）かかることも予想される。Frédérique Ries 議員をラポーターとする欧州議会で本件を担当しているのは環境・公衆衛生・食品安全委員会（ENVI）である。EU として承認されれば、新しい PPWR は公表され、12 ヶ月以上経過した後に発効する。これまでのところ、欧州議会の 2 委員会（農業委員会と産業・研究・エネルギー委員会）がこの提案について、環境派よりもむしろ使い捨て包装業界を支持する決議を行った。これらの委員会は、廃棄物防止と再利用の目標に関する措置の緩和を求めている。飲料のデポジット返却システムの義務化など、いくつかの条項は削除され、今後の議論の鍵となるリサイクル可能性（recyclability）の定義は業界主

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12263-Reducing-packaging-waste-review-of-rules_en

導の専門家グループに委任することとした¹²¹³。環境派は、こうした措置が包装廃棄物の増加につながり、2030 年までに包装を再利用・リサイクル可能にする努力を遅らせるのではないかと懸念している。ENVI は、2023 年 9 月(4 日又は 11 日)の会合で同法案を採決する予定としており、その行方が注目される。

以上

¹² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ITRE-AD-746712_EN.pdf

¹³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AGRI-PA-745499_EN.pdf