



Warszawa, 12 lutego 2024 r

Ocena obecnego statusu negocjacji trójstronnych w sprawie PPWR Rekomendacje

Poniżej przedstawiamy analizę dotyczącą statusu rozmów trójstronnych w sprawie projektu unijnego rozporządzenia dotyczącego opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR) w odniesieniu do najważniejszych w naszej ocenie zapisów i prosimy o uwzględnienie w dyskusji następujących punktów:

1. Ogólnounijne, ujednolicone przepisy dotyczące opakowań, aby zapobiec fragmentacji rynku wewnętrznego;
2. Uchylenie przepisów specjalnych i wyjątków od zakazów dotyczących konkretnych materiałów, celów redukcyjnych, wymagań dotyczących możliwości recyklingu oraz wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu, a także ponownego użycia;
3. Umożliwienie systemu łączenia zasobów w celu osiągnięcia limitów wykorzystania recyklatu;
4. Definicja recyklingu „na skalę” na podstawie zdolności recyklingu;
5. Niewystarczająca ocena skutków i nieprawidłowości proceduralne.

1. Zapobieganie fragmentacji jednolitego rynku

Niestety, musimy zdać sobie sprawę, że z pierwotnej koncepcji stworzenia ogólnounijnych, standardowych i rozsądnych przepisów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym dla wszystkich opakowań na rynku wewnętrznym UE niewiele pozostało: seria poprawek zaproponowanych przez Radę i Parlament prowadzi do fragmentacji rynku wewnętrznego – w rezultacie firmy zmuszone będą oferować swoje produkty w odmiennych opakowaniach, w zależności od przepisów krajowych. Utrudnia to swobodną wymianę towarów – w większości przemieszczanych w opakowaniach – w UE i znacznie ogranicza korzyści skali wymagane w przypadku inwestycji w gospodarkę o obiegu zamkniętym na jednolitym rynku obejmującym 450 milionów konsumentów. Mówiąc wprost: przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym w zakresie opakowań może zakończyć się sukcesem tylko wtedy, gdy na rynku wewnętrznym istnieją ujednolicone przepisy dotyczące opakowań. W UE może istnieć jedna gospodarka o obiegu zamkniętym, ale nie 27 różnych.

W grudniu ponad 100 stowarzyszeń ostrzegало przed fragmentacją rynku wewnętrznego wynikającą z krajowych przepisów dotyczących opakowań (szczegóły [tutaj](#)). Ponadto uważamy, że propozycja Rady, zgodnie z którą państwa członkowskie

mogą utrzymać krajowe zakazy dotyczące opakowań (art. 22 ust. 1a i art. 64 ust. 2 lit. c b)), jest błędna.

- Zamiast tego zalecamy ujednoczenie wymogów w zakresie zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do opakowań, kwot wielokrotnego użytku i zakazów w całej UE i nie zezwalanie na żadne wyjątki dla państw członkowskich.

2. Specjalne zasady dotyczące konkretnych materiałów zagrażają celom środowiskowym i klimatycznym, a także pewności prawa i planowania dla przedsiębiorstw

Parlament i Rada zaproponowały w sumie 17 przepisów specjalnych dotyczących opakowań z tworzyw sztucznych lub wyjątków dla opakowań wykonanych z innych materiałów w zakresie zakazów, celów w zakresie redukcji, możliwości recyklingu i wykorzystania recyklatów, a także ponownego użycia, lub potwierdziły odpowiadające im wnioski Komisji. Tak odmienne regulacje dla różnych materiałów opakowaniowych mają charakter arbitralny, gdyż nie mają dla nich uzasadnienia i w efekcie prowadzą do zmiany zachowań użytkowników od regulowanych opakowań z tworzyw sztucznych na rzecz nieregulowanych opakowań jednorazowych wykonanych z innych materiałów, tworząc tym samym nowe problemy środowiskowe.

Przed trendem zastępowania opakowań plastikowych łatwych do recyklingu opakowaniami z papieru z powłoką z tworzyw sztucznych trudnymi do recyklingu od lat ostrzegają eksperci, m.in. organizacje ekologiczne (np. [NABU](#) i niedawne [badanie](#) na zlecenie EEB, ZWE i in.). Takie opakowania kompozytowe z tworzywa sztucznego i papieru to jedyna kategoria opakowań, której wolumen rośnie w Niemczech, która nie osiągnęła celów recyklingowych na 2022 rok i której możliwości do recyklingu maleją (patrz dane dla „innych opakowań kompozytowych” w [ZSVR/UBA 2023](#).). Dodatkowo inne materiały opakowaniowe są średnio o 40% cięższe od opakowań z tworzyw sztucznych ([GVM 2021](#), s. 16, 58) i w związku z tym prowadzą do większej, a nie mniejszej ilości odpadów opakowaniowych.

Bezpodstawne szczególne zasady i zwolnienia dotyczące konkretnych materiałów są również sprzeczne z *zasadą równego traktowania* zapisaną w prawie UE i *zasadą proporcjonalności* (w szczególności brakiem zrównoważonego rozwoju i potrzeby), jak pokazuje **ostatnia opinia prawna** kancelarii Dentons. Zagrażają zatem one pilnie potrzebnej dla gospodarki pewności prawnej i planistycznej, ponieważ dotknięte przedsiębiorstwa mogą i będą dokonywać oceny PPWR w sądzie. Dotyczy to w szczególności proponowanego przez Radę i Parlament zakazu stosowania plastikowych opakowań zbiorczych do butelek w sprzedaży detalicznej (załącznik V, wiersz 1) oraz proponowanego przez Radę zakazu stosowania plastikowych opakowań do nieprzetworzonych owoców i warzyw (załącznik V, wiersz 2).

- Dlatego też pilnie zalecamy uchylenie przepisów szczególnych dla opakowań z tworzyw sztucznych oraz wyjątków dla innych materiałów opakowaniowych w zakresie zakazów, celów redukcyjnych, przepisów dotyczących możliwości recyklingu i wykorzystania recyklatów, a także ponownego użycia.

3. Poprzednie propozycje uelastycznienia kwot wykorzystania recyklatu są nieodpowiednie – konieczne jest rozwiązanie polegające na łączeniu zasobów

Z zadowoleniem przyjmujemy fakt, że zarówno Rada, jak i Parlament uznały, że zapisane limity wykorzystania recyklatu w przypadku tworzyw sztucznych w opakowaniach (art. 7) są bardzo wysokie oraz że w świetle oczekiwanej dużej luki w zakresie recyklatu wymagana jest elastyczność, szczególnie w przypadku opakowań do żywności i innych opakowań wrażliwych na kontakt (patrz brak dostępności recyklatu: badanie Conversio dla Niemiec i UE, [link](#); badanie KPMG dla Holandii, [link](#)). Ze względu na przepisy UE oraz względy bezpieczeństwa pakowania żywności można obecnie stosować wyłącznie tworzywa PET pochodzące z recyklingu mechanicznego, pozyskane z systemu depozytowego lub selektywnej zbiórki. To się nie zmieni w ciągu najbliższych kilku lat. Tworzyw sztucznych PET pochodzących z recyklingu do kontaktu z żywnością już brakuje i są droższe od surowca pierwotnego PET, a w przyszłości będzie na nie jeszcze większy popyt, częściowo ze względu na ogólnounijnym poziomie dotyczące stosowania recyklatów w jednorazowych butelkach po napojach (od 2025 r.).

Zamiana wszystkich opakowań z tworzyw sztucznych na PET nie jest ani sensowna, ani możliwa, ponieważ PET ma inne właściwości materiałowe i przetwórcze w porównaniu do innych tworzyw opakowaniowych. Na przykład PET jest trudny do zgrzania lub uszczelnienia, jest znacznie mniej elastyczny i rozciągliwy, ma inne właściwości barierowe i prawie nie ma właściwości tłumiących ani izolacyjnych. PET ma również ok. 30% większą gęstość w porównaniu do poliolefin (PE, PP), co powoduje, że jest cięższy i wymaga wyższych temperatur podczas przetwarzania, czyli większego nakładu energii.

Nie ma pewności czy **tworzywa sztuczne pochodzące z recyklingu chemicznego**, które są powszechnie promowane jako alternatywa, będą w przyszłości dostępne w wystarczających ilościach do produkcji opakowań wrażliwych. Dzieje się tak dlatego, że przemysł chemiczny i tworzyw sztucznych stwierdził niedawno, w nawiązaniu do obecnej dyskusji na temat metody obliczania zawartości materiałów pochodzących z recyklingu, że decyzja na korzyść wniosku Komisji w sprawie obliczenia „*wyłącznie polimery*” „*zwiększyłaby koszty tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi chemicznemu w tak dużym stopniu, że **przemysł nie uważa inwestycji w te technologie w Europie za opłacalne***”. Ponadto wniosek Komisji stwarzałby ryzyko, że „*nie będzie wystarczającej ilości odpadów, aby osiągnąć ambitne cele w zakresie zawartości poddanej recyklingowi*” ([link](#)). W tym względzie istnieją uzasadnione obawy, że wzrost zdolności w zakresie recyklingu chemicznego w UE wymagany do osiągnięcia celów kwotowych nie nastąpi.

Nie uważamy propozycji umożliwiającej państwom członkowskim przyznania przedsiębiorstwom objętym kwotami recyklingu „**priorytetowego dostępu**” do **recyklatów** (PE: art. 43 ust. 1a, art. 7 ust. 7a)) za rozsądną. Jesteśmy zaniepokojeni faktem, że belgijska prezydencja Rady przedstawiła podobny wniosek. Takiego prawa pierwszego dostępu domagały się w szczególności stowarzyszenia europejskiej branży napojów. Jednak przetwórcy i podmioty zajmujące się recyklingiem opakowań z tworzyw sztucznych nie popierają tego pomysłu: jeśli każdemu państwu członkowskiemu wolno będzie ustalać własne zasady określające, kto odbiera który

recyklat, nie będzie już jednolitego rynku recyklatów. Propozycja ta prowadzi bezpośrednio do gospodarki planowej wraz z wnioskami i decyzjami alokacyjnymi. My natomiast uważamy, że gospodarka o obiegu zamkniętym musi pozostać gospodarką rynkową, aby zapewnić długoterminowy dobrobyt i inwestycje w Europie. Pomysł jest również niepraktyczny: chodzi o konflikt między producentem opakowań z tworzyw sztucznych (kwota) a producentem na przykład rur z tworzyw sztucznych (brak kwot). Jednak przede wszystkim będzie toczył się konkurs dystrybucyjny pomiędzy samymi producentami opakowań: kto powinien decydować, czy np. recyklat z torby PET ma zostać wykorzystany do pojemników po jogurtach (kwota 10%), butelek po napojach (30%) czy butelek po detergentach (35%)?

Propozycja Parlamentu przewidująca zwolnienia z limitu wykorzystania recyklatu, **jeżeli użycie recyklatu** stwarzałoby „**ryzyko dla zdrowia ludzkiego**” (art. 7 ust. 4a) nie jest rozwiązaniem pozwalającym uniknąć luki w zakresie recyklatu. Przeciwnie w opakowaniach do żywności można stosować wyłącznie te recyklaty tworzyw sztucznych, które zostały wcześniej zatwierdzone przez Komisję lub w inny sposób spełniają rygorystyczne wymagania Rozporządzenia Komisji 2022/1616 i dlatego są uważane za bezpieczne i mogą być stosowane do opakowań żywności. Użycie innych recyklatów w opakowaniach żywności jest niedozwolone w UE, co oznacza, że nie może to stanowić żadnego zagrożenia dla zdrowia.

Bardziej sensowny jest jednak pomysł umożliwienia również biotworzywom wytwarzanym w sposób zrównoważony ze źródeł roślinnych wypełniania limitów recyklingu. Z doniesień wynika, że Rada i Parlament zgodziły się, że Komisja powinna zbadać takie rozwiązanie w ciągu trzech lat od wejścia w życie PPWR i w razie potrzeby stworzyć taką opcję. Jednakże biotworzywa nadal mają zastosowanie niszowe i nie jest pewne, czy Komisja zezwoli na ich wliczanie do kwot na materiały pochodzące z recyklingu.

Dlatego też opowiadamy się za umożliwieniem rozwiązania polegającego na **łączeniu zasobów** w celu realizacji limitów surowca z recyklingu. Takie rozwiązanie otworzyłoby producentom opakowań współpracę przy wypełnianiu kwot, zapewniając w ten sposób ogólne wykorzystanie kwot i osiągnięcie celu środowiskowego poprzez zastąpienie pierwotnych surowców tworzyw sztucznych. Z drugiej strony rozwiązanie polegające na łączeniu zasobów znacznie zmniejszyłoby ryzyko, że na przykład na rynku nie będzie wystarczającej liczby zatwierdzonych recyklatów do opakowań do żywności po ekonomicznie uzasadnionych cenach, co doprowadzi do pośrednich zakazów użycia opakowań.

- Dlatego zalecamy umożliwienie przedsiębiorstwom dotkniętym limitami wykorzystania recyklatu rozwiązania polegającego na łączeniu zasobów zamiast „priorytetowego dostępu” do recyklatów. Rada zaproponowała już takie rozwiązanie polegające na łączeniu kontyngentów wielokrotnego użytku na opakowania do napojów (art. 26 ust. 15 lit. – a)).
- Zalecamy również, aby Komisja nie czekała do 2032 r. z oceną dostępności recyklatów i odpowiednich technologii recyklingu, jak proponuje Parlament (art. 7 ust. 9 (2aa)), ale już w 2028 r., tj. przed wprowadzeniem kwot w życie z dniem 1 stycznia 2030 r.

4. Oparcie definicji recyklingu „na skalę” na zainstalowanych mocach recyklingu

Nadal nie ma porozumienia w sprawie niezbędnej korekty propozycji Komisji dotyczącego definicji „recyklingu na skalę” (art. 3 ust. 32). To kryterium oceny przydatności opakowań do recyklingu ma obowiązywać od 2035 roku dla wszystkich opakowań oprócz *wymagań dotyczących projektowania dla recyklingu*. Rada zaproponowała, aby kryterium to nie opierało się na *mocy zainstalowanej zakładów recyklingu*, ale na ilości materiału poddanego recyklingowi (co najmniej 55% ilości odpowiedniego formatu opakowania wprowadzonego do obrotu według kategorii w tabeli 1a (nowy) w załączniku II, patrz dodatek).

Uważamy, że wniosek Rady jest niekorzystny z punktu widzenia ochrony środowiska, ponieważ sprzyjałby trendowi w kierunku stosowania opakowań wielomateriałowych z papieru i tworzyw sztucznych, które są trudne do recyklingu. Dzieje się tak dlatego, że nie stanowią one oddzielnej kategorii w tabeli 1a w załączniku II i w związku z tym skorzystałyby z włączenia do ogólnie wysokich wskaźników recyklingu całościowo *tektury/papieru/tektury*. Ponadto cel ten nie może zostać osiągnięty przez gospodarkę, ponieważ ilość wyprodukowanego materiału poddanego recyklingowi zależy w dużej mierze od kompleksowej zbiórki odpadów opakowaniowych i spełnienia wskaźników do recyklingu, za które odpowiadają państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę fakt, że wiele państw członkowskich, w tym Polska, prawdopodobnie nie osiągnie wskaźników recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych (50% do 2025 r.; 55% do 2030 r.), w szczególności nie dla każdej kategorii wymienionej w tabeli 1a w załączniku II, wniosek Rady prowadziłby do pośredniego zakazu stosowania wielu rodzajów opakowań z tworzyw sztucznych od 2035 r., nawet jeśli będą one w pełni odpowiadać wymogom projektowania pod kątem recyklingu i będą dostępne w UE niezbędne moce do recyklingu.

- Dlatego zwracamy się do Państwa o poparcie wniosku Parlamentu, który słusznie opiera się na wydajności istniejących zakładów recyklingu.

5. Niewystarczająca ocena skutków i nieprawidłowości proceduralne

Ocena skutków KE okazała się niekompletna i niezasadzona w odniesieniu do proponowanych środków. Nie stosuje solidnych metodologii zapewniających przejrzystość obliczeń i porównywalność wyników, opartych na zintegrowanym podejściu opartym na cyklu życia, takich jak LCA (ocena cyklu życia), LCC (rachunek kosztów cyklu życia) i S-LCA (ocena społecznego cyklu życia): zamiast tego te trzy narzędzia umożliwiłyby skuteczne analizy zrównoważenia środowiskowego, gospodarczego i społecznego.

Ograniczenia w stosowaniu określonych plastikowych opakowań do żywności w sektorze owoców i warzyw oraz Horeca (załącznik V, wiersz 2), które proponuje wersja Rady, nie znajdują prawdziwego uzasadnienia ani w ocenie skutków, ani we wprowadzeniu i samej propozycji, ani tym bardziej neutralności materialnej, o której mowa w art. 2 PPWR. To samo rozumowanie dotyczy włączenia butelek do zakazu dotyczącego folii stretch (załącznik V, wiersz 1).

Ocena nie definiuje opakowań jako niepotrzebnych/możliwych do uniknięcia ani nie dowodzi, że wzrost ilości opakowań i odpadów opakowaniowych wynika wyłącznie/głównie z opakowań z tworzyw sztucznych jednorazowego użytku: zastosowanie ograniczenia do samych opakowań z tworzyw sztucznych opiera się na uprzedzeniu wobec takich opakowań i jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 2 wniosku.

W ocenie pominięto fakt, że – według badania przeprowadzonego przez samą Eunomię – w latach 1999–2015 produkty, które miały zostać zakazane, okazały się najbardziej skuteczne pod względem ograniczenia ilości surowców wykorzystywanych do ich produkcji, a tym samym ilości wytwarzanych odpadów, przy jednoczesnym zachowaniu tych samych cech użytkowych: średnia waga plastikowych kubków i pojemników była niższa o 35% (w porównaniu do 10% w przypadku papierowych), a plastikowych tacek o 40% (w porównaniu do około 13% w przypadku kubków z włókna celulozowego i papieru).

Wreszcie niedawne odniesienie Komisji Europejskiej do – jeszcze nieopublikowanego – badania dotyczącego ponownego użycia wydaje się anomalią proceduralną mającą na celu wzmocnienie *ex post* przedstawionego poglądu na temat poziomów ponownego użycia; odniesienie poczynione podczas wrażliwej fazy rozmów trójstronnych.

Kontakt:

Polski Związek Przetwórców Tworzyw Sztucznych

Robert Szyman
Dyrektor Generalny

(r.szyman@tworzywa.org.pl , tel. +48603 626 656)