



Règlement européen sur les emballages et déchets d'emballages (PPWR) : un projet attendu par l'industrie mais fragile juridiquement

[Paris, le 11 mars 2024] Au terme du dernier trilogue du 4 mars 2024, un accord a été trouvé par les institutions européennes sur le projet de règlement européen sur les emballages et déchets d'emballage (PPWR). Ce texte introduit néanmoins deux séries de dispositions contraires au droit européen : des obligations exclusives portées par les emballages plastique en méconnaissance des principes d'égalité, de proportionnalité et de protection de l'environnement ; le maintien de spécificités nationales qui affectent la liberté de circulation des marchandises entre les Etats.

Pour les industriels fabricants d'emballages plastique, l'adoption de la PPWR est une bonne nouvelle car le projet vise à harmoniser les règles au niveau européen et à éviter ainsi les spécificités réglementaires nationales qui affectent la réalisation des objectifs et entraînent des effets d'éviction.

Or, malgré l'objectif prévu à l'article 1.2 – « Le règlement contribue au fonctionnement efficace du marché intérieur en **harmonisant les mesures nationales** [...] afin **d'éviter les entraves aux échanges, les distorsions et les restrictions de concurrence** au sein de l'Union » - la PPWR maintient les spécificités réglementaires nationales, notamment en ce qui concerne les interdictions de mise en marché.

En outre, malgré le principe posé à l'article 2.1 - « le présent règlement **s'applique à tous les emballages, quel que soit le matériau utilisé** » -, le texte introduit des différences de traitement entre les matériaux, le plastique faisant l'objet d'obligations exclusives :

- **les Interdictions (annexe V)** : interdiction des emballages groupés en plastique à usage unique (ligne 1) ; Interdiction des seuls emballages plastiques à usage unique pour les fruits et légumes frais (ligne 2) ; interdiction des emballages à usage unique en plastique destinés à être consommés sur place, (ligne 3) ; Emballage miniature hôtelier en plastique à usage unique destiné à une réservation individuelle (ligne 4).
- **Les obligations de quotas minimaux de recyclés** : exemptions pour les emballages de vente, en bois, léger, liège, textile, caoutchouc, céramique en porcelaine (art. 6.10).
- **Les obligations de réemploi** uniquement pour les emballages en plastique, et exemptions pour les autres matériaux
- **En matière de réduction de déchets**, la disposition selon laquelle les mesures nationales visant à réduire les emballages « ne doivent pas conduire à un passage à des matériaux d'emballage plus légers » (article 38.2 alinéa 2).

Or, la PPWR en tant que texte dérivé qui doit être conforme au droit primaire de l'Union européenne : il doit donc respecter le principe d'égalité de traitement (article 20 de la Charte des droits fondamentaux) que la jurisprudence européenne applique en combinaison avec le principe de proportionnalité et le principe de protection de l'environnement (11, 191 TFUE).

En vertu du principe d'égalité de traitement, des circonstances comparables doivent être traitées de manière égale, à moins qu'il n'existe une justification objective et raisonnable pour un tel traitement différencié et à condition de l'assortir de limites.

Or, Après avoir procédé à une analyse complète du texte, le cabinet d’avocat DENTONS a souligné que les traitements « différenciés » réservés aux emballages plastiques – au plastique tout court devrait-on dire - n’ont été réalisés sans aucune justification objective : la plupart des discriminations prévues, initialement ou ajoutées au cours de la procédure, n’ont pas été incluses dans l’analyse de pacte de la commission européenne et n’ont pas fait l’objet d’une justification spécifique au sein du parlement européen ou du conseil de l’union européenne. Il conclut à une méconnaissance des principes d’égalité, de proportionnalité et de protection de l’environnement.

En particulier, rien ne justifie de telles discriminations au profit des emballages en cartons si l’on considère notamment les aspects suivants¹ :

- **le volume des déchets d’emballage en papier et carton est environ deux fois plus élevé**, et à augmenté beaucoup plus que les emballages en plastique en valeur absolue entre les années 2005 et 2020

| 2005 | 2020 | Augmentation |
|------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Papier / carton : 61 Kg / habitant | Papier / carton : 73 kg / habitant | + 12 kg / habitant |
| Plastique : 28 kg / habitant | Plastique : 34,5 kg / habitant | + 6,5 kg / habitant |

- Le poids moyen d’un emballage plastique est de **24 g/kilo de produits emballés** alors que les matériaux d’emballage alternatifs présentent un poids moyen de **116 g/kilo de produits emballés** : mécaniquement, la réduction des emballages plastiques d’ici 2030 conduira à un remplacement par ces autres matériaux et une augmentation de la quantité d’emballage produit par les ménages d’environ 10 à 20 %, ce qui augmenterait les émissions de GES de 10 à 14 %.
- Plusieurs études montrent également que **les emballages composites constitués de papier et de liner en plastique sont de moins bonne qualité, sont plus difficile à séparer, se recyclent beaucoup moins bien** : le passage à ces emballages n’a pas de sens, du point de vue du recyclage et de l’économie circulaire.
- Les prises de position générales sur l’emballage unique notamment, ne peuvent se substituer à un raisonnement spécifique sur chaque disposition individuelle du règlement. **La question de savoir si un emballage est inutile, doit être évalué dans chaque cas d’utilisation** (use Case) et ne peut pas être affirmée de façon générale et absolue.

Ces distorsions illégales conduiraient, si le texte était adopté en l’état, à une multiplication des recours européens et nationaux. Rappelons qu’en cas d’illégalité, les entreprises concernées peuvent recourir aux tribunaux de l’union européenne : le tribunal général et la cour de justice, des communautés européennes, soit par le biais d’un recours en annulation (article 263 du traité), soit indirectement par le biais d’un recours en réparation du préjudice subi (article 268), soit par le biais d’un recours devant une juridiction nationale, qui devra son tour poser une question préjudicielle à la cour (article 267 TFUE).

ELIPSO est l’association professionnelle qui représente les fabricants d’emballage plastique (rigide et souple) en France. Nos entreprises, présentes sur tout le territoire français, emploient 38 000 collaborateurs dans 320 entreprises (majoritairement des PME) pour un chiffre d’affaires annuel de 8,1 milliards d’euros.

elipso.org / Twitter : @Elipsoemballage - contact@elipso.org - 01 46 22 33 66

¹ GVM matériel Efficiency of packaging in compareason, Mai 2023, notamment pages 27 et 30



European Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) : a project eagerly awaited by the industry but legally fragile

[Paris, 11 March 2024] At the end of the final triologue on 4 March 2024, the European institutions reached an agreement on the draft European regulation on packaging and packaging waste (PPWR). However, this text introduces two series of provisions that are contrary to European law: **exclusive obligations for plastic packaging that disregard the principles of equality, proportionality and environmental protection; and the maintenance of national specificities that affect the free movement of goods between Member States.**

For manufacturers of plastic packaging, the adoption of the PPWR is good news, as the project aims to harmonise the rules at European level and thus avoid specific national regulations that affect the achievement of targets and lead to crowding-out effects.

However, despite the objective set out in Article 1.2 - "The Regulation shall contribute to the effective functioning of the internal market by **harmonising national measures** [...] in order to **avoid barriers to trade and distortions and restrictions of competition** within the Union" - the PPWR maintains specific national regulations, particularly as regards marketing bans.

In addition, despite the principle laid down in Article 2.1 - "this Regulation **applies to all packaging, irrespective of the material used**" - the text introduces differences in treatment between materials, with plastics being subject to exclusive obligations:

- **Packaging bans (appendix V):** ban on single-use bundled plastic packaging (line 1); ban on single-use plastic packaging only for fresh fruit and vegetables (line 2); ban on single-use plastic packaging intended to be consumed on the premises (line 3); miniature single-use plastic hotel packaging intended for individual reservations (line 4).
- **Minimum recycled content quotas:** exemptions for sales packaging made of wood, lightweight materials, cork, textiles, rubber and porcelain ceramics (art. 6.10).
- **Reuse obligations** only for plastic packaging, and exemptions for other materials
- **In terms of waste reduction**, the provision that national measures to reduce packaging "must not lead to a switch to lighter packaging materials" (article 38.2 paragraph 2).

However, **the PPWR, as a secondary text, must comply with the primary law of the European Union:** it must therefore **respect the principle of equal treatment** (article 20 of the Charter of Fundamental Rights), which European case law applies in combination with **the principle of proportionality and the principle of environmental protection** (11, 191 TFEU).

Under the principle of equal treatment, comparable circumstances must be treated in the same way, unless there is an objective and reasonable justification for such differential treatment and provided it is subject to limits.

Having carried out a full analysis of the text, the DENTONS law firm pointed out that the 'differentiated' treatment reserved for plastic packaging - or plastic in short - was carried out without any objective justification: most of the planned discriminations, initially or added during the procedure, were not included in the European Commission's analysis of the pact and were not

PRESS RELEASE

specifically justified within the European Parliament or the Council of the European Union. It concluded that the principles of equality, proportionality and environmental protection had been disregarded.

In particular, there is no justification for such discrimination in favour of cardboard packaging if we consider the following aspects in particular¹ :

- **the volume of paper and cardboard packaging waste is around twice as high**, and has increased much more than plastic packaging in absolute terms between 2005 and 2020

| 2005 | 2020 | Increase |
|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| Paper / cardboard: 61 kg / inhabitant | Paper / cardboard: 73 kg / inhabitant | + 12 kg / inhabitant |
| Plastic: 28 kg / inhabitant | Plastics: 34.5 kg / inhabitant | + 6.5 kg / inhabitant |

- The average weight of plastic packaging is **24 g/kilo of packaged goods**, whereas alternative packaging materials have an average weight of **116 g/kilo of packaged goods**: mechanically, the reduction in plastic packaging by 2030 will lead to its replacement by these other materials and an increase in the quantity of packaging produced by households of around 10 to 20%, which would increase GHG emissions by 10 to 14%.
- Several studies have also shown that **composite packaging made of paper and plastic liners is of poorer quality, more difficult to separate and much less recyclable**: switching to this type of packaging makes no sense from the point of view of recycling and the circular economy.
- General positions on single packaging in particular cannot replace specific reasoning on each individual provision of the regulation. **The question of whether packaging is unnecessary must be assessed in each use case** and cannot be stated in a general and absolute manner.

If the text were adopted as it stands, these illegal distortions would lead to a proliferation of European and national appeals. It should be remembered that in the event of illegality, the companies concerned can appeal to the courts of the European Union: the General Court and the Court of Justice of the European Communities, either by means of an action for annulment (article 263 of the Treaty), or indirectly by means of an action for compensation for the damage suffered (article 268), or by means of an action before a national court, which will in turn have to put a preliminary question to the Court (article 267 TFEU).

ELIPSO is the trade association representing plastic packaging manufacturers (rigid and flexible) in France. Our companies, present throughout France, employ 38,000 people in 320 companies (mostly SMEs), with annual sales of €8.1 billion.

elipso.org / Twitter : @Elipsoemballage - contact@elipso.org - 01 46 22 33 66

¹ GVM matériel Efficiency of packaging in comparison, May 2023, in particular pages 27 and 30