

簡介歐盟一次性塑膠產品指令

吳彥容 編譯

摘要

為解決海洋中塑膠垃圾的問題，歐盟執委會於去（2018）年 5 月提出一次性塑膠產品指令草案，歷經歐盟執委會、歐洲議會及理事會之三方會談與修訂後，歐洲議會與歐盟理事會分別於今（2019）年 3 月 27 日和 5 月 21 日通過「一次性塑膠產品指令」。此指令針對不同特性的塑膠產品，分別採取不同措施：禁止歐盟成員國銷售特定塑膠產品、要求成員國達成減量目標、規範特定塑膠產品之設計、要求特定塑膠產品應符合產品標示、制定生產者之延伸責任，及要求一定目標的塑膠瓶回收率。指令將於歐盟公報公布後 20 日生效，歐盟各成員國應於生效後兩年內將指令轉為其國內法律，而一次性塑膠產品指令確切所會帶來環境和經濟上之效益與影響，將待各會員國實際執行才得知曉。

（取材自：Olivia Jamison, Paul Sheridan, Alex Ibrahim & Kamen Stoilov, *Radical Reform Ahead: "Single Use Plastics Directive" Receives Final Approval*, C'M'S' LAW NOW (Mar. 28, 2019), <http://www.cms-lawnow.com/ealerts/2019/03/radical-reform-ahead-single-use-plastic-s-directive-receives-final-approval>.)

去（2018）年 5 月，歐盟執委會（European Commission，以下簡稱執委會）發布歐盟「一次性塑膠指令（Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment，以下簡稱指令）」草案，旨在解決海洋中的塑膠垃圾問題¹。指令草案採用一系列措施，處理關於歐洲海灘上發現的一次性塑膠²及漁具，以減少該等物品對環境的影響，並確保歐盟內部市場的正常運作³。指令亦將為歐盟公司創造跳板，在蓬勃發展的全球永續性產品市場中發展規模經濟，並提升競爭力⁴。

¹ European Commission Press Release IP/18/3927, Single-Use Plastics: New EU Rules to Reduce Marine Litter (May 28, 2018), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3927_en.pdf.

² 指令草案規範之十大一次性塑膠分別為：（一）飲料容器及其瓶蓋、杯蓋，以及飲料瓶；（二）菸品濾嘴；（三）棉花棒；（四）包裝與包裝紙；（五）濕巾與衛生棉；（六）輕便購物袋；（七）餐具、盤子、攪拌棒與吸管；（八）飲料杯；（九）氣球與氣球手持棒；以及（十）食品包裝。Didier Bourguignon, *Single-Use Plastics and Fishing Gear Reducing Marine Litter*, EUROPEAN PARLIAMENTARY THINK TANK (Nov. 28, 2018), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625115/EPRS_BRI\(2018\)625115_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625115/EPRS_BRI(2018)625115_EN.pdf).

³ *Id.*

⁴ European Commission Press Release, *supra* note 1.

去年 10 月 24 日，歐洲議會 (European Parliament) 提出其與歐盟理事會 (Council of the European Union，以下簡稱理事會) 針對指令草案之談判立場⁵；歐洲議會、理事會以及執委會歷經三方會談後，於去年 12 月 19 日就指令草案達成暫時性協議⁶，最終歐洲議會與理事會分別於今 (2019) 年 3 月 27 日，以及 5 月 21 日表決通過指令⁷。

在歐盟一次性塑膠指令的立法過程中，出現若干版本之指令草案，包含執委會最初之立法提案、歐盟議會之談判立場，以及歐盟議會通過之指令草案，各版本在內容上有些許差異。以下將依據該文章先敘述指令制定的背景，再簡介指令之重要內容，最後為結論與指令後續發展。

壹、一次性塑膠產品指令制定背景

執委會指出，超過 80% 的海洋垃圾是塑膠產品，而指令所涵蓋的產品中，佔了所有海洋垃圾的 70%⁸。由於分解速度緩慢，塑膠產品在歐盟和全世界的海洋和海灘中囤積⁹。此外，亦發現如海龜、海豹、鯨魚、鳥類、魚類和貝類等海洋物種體內，存有塑膠殘留物，而此等殘留物藉由人類的攝食進入人類食物鏈中¹⁰。

指令中採用了一系列不同的措施，旨在因應特定塑膠產品對環境，尤其是水生環境的影響，並促進轉變成循環經濟 (circular economy)¹¹。指令要求暫停銷售具有代替性之塑膠產品，以及對於無法立即替代的其他塑膠產品，制定強制性

⁵ European Parliament Press Releases, Plastic Oceans: MEPs Back EU Ban on Throwaway Plastics by 2021 (Oct. 24, 2018), http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2018/10/press_release/20181018IPR16524/20181018IPR16524_en.pdf.

⁶ European Council Press Release 818/18, Single-Use Plastics: Presidency Reaches Provisional Agreement with Parliament (Dec. 19, 2018), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/19/single-use-plastics-presidency-reaches-provisional-agreement-with-parliament/pdf>.

⁷ European Parliament Press Release, Parliament Seals Ban on Throwaway Plastics by 2021 (Mar. 27, 2019), http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2019/3/press_release/20190321IPR32111/20190321IPR32111_en.pdf; European Council Press Release 373/19, Council Adopts Ban on Single-Use Plastics (May 21, 2019), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/21/council-adopts-ban-on-single-use-plastics/pdf>.

⁸ European Commission Memoranda MEMO/18/3909, Single-Use Plastics: New EU Rules to Reduce Marine Litter (last updated Feb. 19, 2018).

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ Directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment, art. 1, EUR. COUNCIL DOC. PE-CONS 11/19, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-11-2019-INIT/en/pdf> [hereinafter Certain Plastic Products Directive]; 循環經濟是一種生產及消費模式，涉及重複使用、修復、翻新及回收現有材料和產品，盡可能地維持材料之價值，此意味著廢棄物本身將成為一種資源，從而最小化廢棄物之實際數量。European Parliament, Definition of *Circular Economy*, EUROPEAN PARLIAMENT, <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/circulareconomy/public/index.html#def-circular-economy> (last visited May 14, 2019).

收集和回收目標。指令基於產品差異化原則，以七種不同的規定，各自規範不同之特定塑膠產品，對應的塑膠產品分別記載於指令草案的附件當中，而此塑膠產品清單皆源自十大塑膠產品及漁具當中之若干項目¹²。以下簡介指令之重要內容。

貳、簡介一次性塑膠產品指令

一次性塑膠產品指令規範歐盟海灘上最常見的十大一次性塑膠產品和漁具，使歐盟成為全球打擊海洋垃圾之先驅者¹³。由於一次性塑膠產品指令目前尚未發布於歐盟公報，故以下將依理事會於今年 5 月 21 日通過之文本介紹指令主要的內容。

一、全面禁止於歐盟銷售特定產品

自 2021 年起，成員國必須禁止提供為商業活動如零售、消費或在市場上使用之一次性塑膠棉花棒、餐具（叉子、刀子、湯匙、筷子）、盤子、吸管、飲料攪拌棒和氣球手持棒¹⁴。原去年 5 月執委會所提出之草案，排除所有醫藥用途的吸管和棉花棒¹⁵，惟如今指令僅限落入「醫療器材指令 (Directive 93/42/EEC)」¹⁶以及「主動式植入醫療器械指令 (Directive 90/85/EEC)」¹⁷所規範之特定醫療用途吸管和棉花棒，方得以豁免，以盡量減少濫用例外的可能性¹⁸。

另外，指令將禁止成員國銷售由發脹聚苯乙烯 (expanded polystyrene, 俗稱保麗龍) 製成的杯子及飲料容器。倘若食品容器由發脹聚苯乙烯所製成，且其盛裝之食物係供立即食用，無須經如烹煮或加熱等進一步準備者，則該等食品容器亦將受到禁止¹⁹。指令亦將禁止銷售所有由氧化性可分解塑膠 (Oxo-degradable

¹² 指令依據一次性塑膠產品的特性，提出七項措施，各項措施皆有其適用之塑膠產品清單。此七項措施分別為：市場限制、消費減量、產品設計之要求、產品標示義務、生產者延伸責任、收集塑膠瓶之目標，以及提升消費者認知之措施。其中，前六項措施與一次性塑膠產品之處置具直接關聯性，本文將以此六項措施為主，於第貳部分逐一介紹。參考：European Commission Memoranda, *supra* note 8, at 7.

¹³ European Commission Press Release IP/19/2631, Circular Economy: Commission Welcomes Council Final Adoption of New Rules on Single-Use Plastics to Reduce Marine Plastic Litter (May 21, 2019), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2631_en.pdf.

¹⁴ Certain Plastic Products Directive, art. 5, Annex Part B.

¹⁵ Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment, art. 5, Annex Part B, COM(2018) 340 final (May 28, 2019), http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_proposal.pdf [hereinafter Proposal for Certain Plastic Products].

¹⁶ Council Directive 93/42/EEC, of 14 June 1993 Concerning Medical Devices, art. 1.2(a), 1993 O.J. (L 169) 1, 3-4.

¹⁷ Council Directive 90/385/EEC, of 20 June 1990 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to Active Implantable Medical Devices, art. 1.2(a), 1990 O.J. (L 189) 17, 18.

¹⁸ Certain Plastic Products Directive, art. 6, Annex Part C(1)(b).

¹⁹ *Id.* art. 5, Annex Part B(7), Annex Part B(8).

plastic) 所製成之產品²⁰。

根據指令過去被列為禁止銷售產品的「極輕便購物袋(very lightweight carrier bags)」，現已自指令中的清單刪除。取而代之的是，藉由「生產者延伸責任(extended producer responsibility regime)」制度對其加以規範²¹。

二、減量目標

成員國有義務大幅度減少特定非立即可取代之塑膠產品的消費，如速食之食品包裝（不包含即將被禁止的發脹聚苯乙烯所製成的容器），而此仍為指令之重要特點²²。成員國須在 2026 年前達到相較 2022 年而言「顯著的數量減少(measurable quantitative reduction)」²³。值得注意的是，指令已經刪除於 2025 年前減少消耗 50%，及於 2030 年前減少消耗 80% 含有塑膠之菸品濾嘴的強制性目標，但課予菸品生產者相較草案中更嚴格的生產者責任²⁴。

三、產品設計之要求

指令並未實質修正關於飲料容器（不包含由金屬或玻璃製成者）之塑膠瓶蓋與杯蓋，應與瓶身及杯身連為一體的規定，其要求自 2024 年起，飲料容器須為不脫蓋設計，才能在市場上銷售²⁵。然而，塑膠瓶再生成分含量之最低目標，已從歐洲議會之談判立場所訂定於 2025 年時達 35%，轉變為 25%²⁶。此外，還加入了於 2030 年時，塑膠瓶至少應含有 30% 再生成分的新目標²⁷。

四、產品標示之義務

在產品標示義務方面，指令與指令草案內容相同，仍要求衛生棉、衛生棉條、濕巾和家用擦拭布（domestic wipes），標示說明適當的廢棄物處理方式、亂丟廢棄物會對環境產生的負面影響，以及產品含有的塑膠成份²⁸。歐洲議會於去年 10 月通過之談判立場中，將含有濾嘴的菸品及飲料杯列入產品標示義務清單中，而

²⁰ *Id.* art. 5.

²¹ *Id.* art. 8.2, Annex Part E(5).

²² *Id.* art. 4, Annex Part A.

²³ *Id.* art. 4.1.

²⁴ Amendments Adopted by the European Parliament on 24 October 2018 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment (COM(2018)0340 – C8-0218/2018 – 2018/0172(COD)), Amendments 118, 54 and 119 Proposal for a Directive Article 4.2a, EUR. PARL. Doc. P8_TA-PROV(2018)0411, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0411+0+DOC+PDF+V0//EN> [hereinafter Amendments on Proposal]; *Id.* art. 8(3), Annex Part E-III.

²⁵ Certain Plastic Products Directive, arts. 6.1, 17.1, Annex Part C(1).

²⁶ *Id.* art. 6.5(a); Amendments on Proposal, Amendment 56 Proposal for a Directive Article 6 – paragraph 1 a (new).

²⁷ Certain Plastic Products Directive, art. 6.5(b).

²⁸ Proposal for Certain Plastic Products, art. 7, Annex Part D; *Id.* art. 7, Annex Part D.

在指令亦保留之，標示義務將在指令生效兩年後施行²⁹。在指令草案中，氣球、包裝及可立即供食用食品使用之包裝紙，原負有之產品標示義務目前已自指令清單中刪除³⁰。

五、生產者延伸責任

指令對以下產品的生產者加諸生產者延伸責任³¹：包括 3 公升以下之塑膠飲料容器、輕量型塑膠袋、供立即食用（或外帶）食品之包裝、包裝紙及容器，以及包含蓋子及瓶蓋之複合型飲料包裝，但不包含附塑膠蓋的金屬及玻璃飲料容器。此類生產者應自 2024 年 12 月開始承擔收集、運輸、處理及清理此類產品之廢棄物的全部費用，以及採取措施所花費之成本，以鼓勵其採取對消費者負責的行為³²。該等生產者所需支付的成本可採取長期固定金額（multiannual fixed amounts）的形式³³。

根據指令，除前述所有生產者之責任義務外，指令亦要求濕巾、氣球及菸品之生產者承擔由以下活動所產生之成本：市場的資料蒐集及報告、收集及處理此類產品所產生之廢棄物，以及設置特殊基礎設施以收集和處理這些產品廢棄物（包括設置適當的廢棄物容器）³⁴。

菸品生產者之生產者延伸責任義務自 2023 年 1 月開始，較其他生產者提早一年³⁵。漁具生產者之生產者延伸責任則仍自 2024 年 12 月開始³⁶，但指令規定，臨海的成員國應針對含塑膠的廢棄漁具，訂定全國年度最低收集和回收率，以期在未來建立具有拘束力的定量收集目標³⁷。

²⁹ Amendments on Proposal, Amendment 86 Proposal for a Directive Annex I–part D–indent 3 a (new), Amendment 88 Proposal for a directive Annex I–part D–indent 3 c (new); Certain Plastic Products Directive, arts. 7, 17.1, Annex Part D(3), Annex Part D(4).

³⁰ 執委會之提案將氣球列入產品標示義務之清單中；歐洲議會之談判立場則將氣球自清單中剔除，將包裝及無須進一步準備即供食用之食品之包裝紙列入清單。Proposal for Certain Plastic Products, Annex Part D; Amendments on Proposal, Amendment 87 Proposal for a directive Annex I–part D–indent 3 b (new); Certain Plastic Products Directive, art. 7, Annex Part D.

³¹ 所謂生產者，係指從事捕魚活動者以外之法人或自然人設立於一成員國，並在該國內製造、銷售或進口，同時使一次性塑膠產品、被填充的一次性銷售產品，或包含塑膠之漁具於該成員國市場上流通。此外，從事捕魚活動者以外之法人或自然人，設立於一成員國內或第三國內，透過遠距契約（distance contracts），向另一成員國之私人家庭或非私人家庭進行銷售活動，亦屬之。Certain Plastic Products Directive, art. 3(11), 8.2, Annex Part E–I.

³² 若是 2018 年 7 月 4 日前所建立的生產者延伸責任計劃，則自 2023 年 1 月開始。*Id.* arts. 8.2, 10, 17.1.

³³ *Id.* art. 8.4.

³⁴ *Id.* art. 8.3, Annex Part E–II, Annex Part E–III.

³⁵ *Id.* art. 17.1.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.* art. 8.8.

六、收集塑膠瓶之目標

指令要求成員國的塑膠飲料瓶之收集與回收率須於 2029 年達 90% 之目標，³⁸，而非歐洲議會談判立場規定的 2025 年³⁹。此外，此義務僅限於 3 公升以下的飲料瓶，但不包括附有塑膠蓋的玻璃或金屬製飲料瓶，以及盛裝醫療用品之容器⁴⁰。另外，根據指令，亦增加 2025 年時，塑膠瓶之收集與回收率須達 77% 之過渡目標⁴¹。

參、結論與未來發展

儘管塑膠為一方便、多功能、實用且具經濟上價值的材料，但需要更妥善地使用、再利用及回收⁴²。倘若將之隨意丟棄，塑膠所帶來的經濟影響不僅包括材料所損失的經濟價值，亦包括清潔的費用，與觀光、漁業及航運的損失⁴³，故一次性塑膠產品指令採取本文前述一系列措施，以處理這些關於海洋垃圾的問題⁴⁴。

執委會表示，指令將帶來環境和經濟效益，例如⁴⁵：避免排放 340 萬噸的二氧化碳當量、避免於 2030 年時承擔相當於 220 億歐元的環境損害，並可以為消費者節省 65 億歐元的花費。指令將於歐盟公報公布後 20 日生效，生效後各成員國應於兩年內將該指令國內法化⁴⁶，而其是否能如執委會所言，產生前述之成效，尚待各成員國實際執行才得知曉。

³⁸ *Id.* art. 9.1(b).

³⁹ Amendments on Proposal, Amendment 66 Proposal for a Directive Article 9 – paragraph 1 – introductory part.

⁴⁰ Certain Plastic Products Directive, art. 9, Annex Part F.

⁴¹ *Id.* art. 9.1(a).

⁴² European Parliament Press Release, *supra* note 5.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ European Commission Press Release, *supra* note 13.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*