

国外执行延长生产者责任制度现状^{*}

普智晓¹, 李霞²

(1. 珠海市香洲区环境监测站, 广东 珠海 519000;
2. 国家环境保护总局环境与经济政策研究中心, 北京 100035)

摘要: 着重介绍了“延长生产者责任”(EPR)的概念, 以及欧盟、美国等国家的施行现状, 并简要阐述了国外执行EPR对我国发展循环经济的参考作用。

关键词: 延长生产者责任(EPR); 资源再利用; 废弃物回收

中图分类号: X32-02 **文献标识码:** A **文章编号:** 0529-6579 (2004) S1-0247-04

近年来, 随着欧盟加强环境保护, 积极推行“延长生产者责任”(extended producer responsibility, EPR), 许多国家已逐步将EPR落实于法案或政策之中。这直接导致我国许多以外销为导向的产业受到了该政策的影响与冲击。了解国外“延长生产者责任”施行情况, 对我国加强资源有效利用, 促进可持续发展, 起到参考作用。下面对欧盟、美国等国家执行“延长生产者责任”的现状进行简要介绍。

1 有关延长生产者责任的基本情况

1.1 起源

延长生产者责任一词最早由瑞典籍的环境经济学家托马斯提出。他认为生产者的责任应延伸至整个产品的生命周期, 包括产品对环境的影响等, 特别强调对产品的回收、再循环利用与处置。可以说, EPR最终目标是希望生产者重新设计其产品, 减少原材料与有害物质的使用, 实现资源有效利用, 并促进后续回收再生工作的开展。

1.2 相关定义

当前, “延长生产者责任”有欧盟与美国两种不同的定义, 大多数国家采用欧盟定义。

欧盟定义: 延长生产者责任主要是指生产者必须负责产品使用完毕后的回收、再生和处理的责任, 其策略是将产品废弃阶段的责任完全归于生产者。这主要是因为生产者对产品的设计、原材料的使用负有控制权, 因此生产者须担负财务上的责任, 而生产者也应应对原材料的选择及产品设计重新定位思考, 例如, 需要尽量减少使用难以回收的材质或产品, 从而降低产品对环境的影响程度。

美国定义: 美国在延长生产者责任的定义方

面, 主要认为产品对环境影响不应由生产者负完全责任, 而主张责任分担, 即产品链各阶段所产生的环境影响由政府、消费者和生产者共同分担。因此, 美国特别将欧盟EPR中的P由Producer(生产者)改成Product(产品), 其着眼点在于强调产品对环境的影响在每个阶段皆应顾及, 而不应只着重于废弃处理阶段。

1.3 范畴

EPR制度可适用于各项产品, 但目前各国推动的范围大多限于废包装材料与容器、废旧电子与电机设备、废旧机动车辆、废电池等。

EPR概念在世界各国有不同的施行方式, 但普遍的作法都是将已由政府和纳税人承担的废弃产品责任转嫁给生产者, 主要目的是让产业界减少由其产品衍生的污染物。除了生产者直接对废弃产品负责任外, 也可通过第三方责任组织将废弃产品回收(take back)。目前, 第三方责任组织在不同国家有不同的名称, 如: 免除产业责任计划(industry exemption schemes)、第三方独立组织(third party organization)、指定团体(designated bodies)等。

2 国际间施行EPR现况

2.1 欧盟

欧盟EPR的实施最早源于1991年的德国包装法案。德国长久以来苦于垃圾填埋场空间不足, 究其原因主要是包装废弃物占有极大的比重, 故德国环境部提出生产者应负起回收处理包装废弃物责任的议题, 并于包装法案中将废包装材料的管理交由生产者负责。由于回收效果显著, 其它欧盟国家也逐渐跟进。

^{*} 收稿日期: 2004-04-07

作者简介: 普智晓(1969年生), 女, 工程师; E-mail: pzhi Xiao@hotmail.com

欧盟目前推动的整合产品政策 (IPP), 其目的在于降低产品对环境的影响, 并就产品的整个生命周期, 寻求降低对环境损害的可行方法。鉴于现行环保政策偏重于对污染源的管制, 例如: 工业污染、废弃物管理等, 而非以产品本身或在其生命周期全过程中设法减少对环境的影响, 故 IPP 策略主要侧重于: ①主张对生命周期的思考, 强调应从各阶段降低对环境的影响; ②使用的政策应具有弹性, 并尽可能地配合市场需求; ③应全面参与。IPP 政策的初步阶段将以审查现存的产品为重点, 以现有工具或技术改善产品对环境的需求, 并开展研究计划。

其具体的行动方案为: 2003 年确认产品种类, 开展先导计划; 2005 年依据实践及与各界沟通后, 公告《产品生命周期评价的最佳实用手册》, 同时提出产品设计责任的讨论文件; 2006 年草拟绿色采购行动方案; 2007 年确认第一套具有最大环境改善潜力的产品清单, 并采取跟踪行动。

下面是欧盟内部几个有代表性国家在执行 EPR 方面的主要做法。

2.1.1 德国 德国的 EPR 主要依循欧盟定义, 生产者必须负责产品使用完毕后的回收及再生利用等责任, 相关规定包括:

(1) 1991 年制定包装废弃物回收规定, 1998 年 8 月 28 日再度修订法案, 将包装废弃物的范围扩大至货物搬运、搬家等产生的所有包装物的回收领域。

(2) 至于有关生产者必须回收电器废弃物的执行领域, 德国曾于 1991 年制定草案, 1999 年再予修改, 但迄今尚未通过国内立法。

(3) 对于电器废弃物的回收, 德国目前主要依照欧盟 2003 年颁布的废旧机电电子设备指令 (WEEE) 及有毒物质限用指令 (RoHS) 规定; 预计 2004 年 9 月德国将通过国内立法规定生产者回收旧电器产品的责任, 并于 1 年后 (2005 年 9 月) 开始实施。

2.1.2 意大利

(1) 意大利对 EPR 的规定, 最早见于 1997 年 2 月 5 日颁布的 Decreto Legislativo 22/97 号法案中的规定, 该法案是依据欧盟第 94/62/EC 号指令内容制订的, 故意大利的 EPR 主要采用欧盟标准。

该法案主要限制了对废弃物回收及管理的方法, 强调“业者责任”与“污染者付费”原则, 要求废弃物生产者需自行寻找“处理业者”处置废弃物。此外, 法案还强调废弃物的减量应优先于回收。

(2) 目前意大利废弃物管理主要由环境部的废弃物及污水管理局负责, 但政府主要采用监督而不涉入的原则, 由业者登记申请组织协会代为处理废弃物。其中, 全国性的协会需向环境部申请, 地区性的协会公司则由地方政府的商会决定即可。可以说, 意大利业者联盟与商会在废弃物处理上占相当重要的地位。

(3) 目前意大利废弃物的处理与管理, 主要依照产生的废弃物性质, 分由多个业者联盟负责:

废电池: 由电池处理协会 (Consortium for battery waste disposal, COBAT) 负责。因电池含水银对环境极具危险性, 该协会成立最早, 并采用由电池制造商付费方式, 委托由该会搜集、运送及回收废电池。

包装废弃物: 由全国包装联盟 (Consorzio Nazionale Imballaggi, CONAI) 负责, 该联盟于 1997 年由意大利环境部及工业部授权组成, 并依循政府规定的需要回收及再利用的六项主要包装废弃物, 下分为 6 个子联盟 (Consorzi di Filiera): 即 CAN (负责回收铁类包装材料)、CIAL (负责回收铝类包装材料)、COMIECO (负责回收纸类包装材料)、CO. RE. PLA (负责回收处理塑料类包装材料)、CO. RE. VE (负责回收玻璃类包装材料)、RILEGNO (负责回收木质包装材料)。目前, 包装联盟会员约有 130 多万家厂商, 是全球最大的回收联盟。

电器废弃物: 意大利的电器废弃物主要分为冰箱、电视、计算机、洗衣机及冷气机等五类电器, 其均依法回收, 经销商需接受消费者将旧电器退交处理的责任。

报废汽车: 车主应将废旧车辆交还车商处理或交至指定的废车场, 车商依法不能拒绝接受, 整个报废汽车回收责任由汽车制造厂、进口代理商及经销商共同负责。一般情况下, 制造业者亦可委托“全国废车处理协会” (Associazione Nazionale Demolitori Autoveicoli, ADA) 负责处理, 其主要包括回收可用零部件及车体挤压后钢材的再利用等。

(4) 目前在意大利, EPR 的实际操作 主要由“全国包装联盟” (CONAI) 负责运作:

CONAI 将包装业者区分为生产者及使用者两类。包装生产者主要是指包装原材料、半成品及成品的生产者及进口商; 使用者则指包装成品的使用者、已包装产品进口商、包装产品的生产者、已包装产品交易商及空包装交易商五类, 其均为 CONAI 代为征收环境税的对象。

每年包装业者均须定期就其生产、购买及使用

的包装材料，依种类及数量缴付环境税。

2.1.3 西班牙

(1) 一般包装废弃物

相关法规：一般包装 EPR 法规均依据欧盟相关规定。目前，西班牙一般包装 EPR 法规主要有“有关包装分级、包装废弃物处理的第 11/1997 号法案”，以及规范“降低废弃物及废弃物再生的第 10/28 号法案”。

主要宗旨：西班牙所有包装种类分为销售包装、运输包装及工业包装等三级，并分别制定了相关规范。在家庭用品方面，西班牙规定除非已有联合回收机制处理某项废弃物，否则生产者需自行负责回收工作。而联合回收机制主要是指与生产者、回收公司、再生公司均制定契约的专业机构，该机构依据废弃物的材质数量计算各会员应分摊的负责额度。

(2) 电子电器产品废弃物

相关法规：欧盟执行委员会于 2003 年通过废旧机电电子设备指令 (Directive on Waste from Electronics and Electronic Equipment, WEEE)，制定了有关电子产品废弃物处理办法。西班牙政府虽未制定国内法，但已通过全国电子公会进行回收工作。

主要宗旨：欧盟 WEEE 指令要求除了电缆、医疗仪器、钟表、高压工业设备外，囊括 90% 的家用大型电器产品以及 70% 的其它电器电子产品均需在 2004 年 1 月 1 日以前，纳入该规范管理并予以再生处理。成员国应鼓励生产者和销售业者采取以旧换新或保证回收等环保措施，要求业者达到一定的回收标准，并需保持此类废弃物回收量达到平均每人 4 公斤的目标。

(3) 有害废弃物

有关法规：欧盟执行委员会于 2003 年通过有毒物质限用指令 (Restriction of Hazardous Substances Directive, RoHS)，制定了有关包含有害物质的电子电器产品废弃物处理办法。西班牙现有相关法案为第 20/1986 号法案。

主要宗旨：欧盟 RoHS 指令明定自 2006 年 7 月 1 日起禁止销售含有铅、汞、镉等有害物质的电子电器产品。

2.1.4 奥地利

(1) 奥地利实施 EPR 制度采用的是欧盟定义，其主要是针对废弃物进行清除。奥地利于 2002 年修订了《废弃物处理法案》，该法的基本理念是需尽量避免废弃物的产生，加强废弃物回收与再利用、废弃物的处理等；同时，如有危及下列公共利

益情况时，即危害人体健康、天然动植物受损、污染环境、燃烧爆炸危险、噪音污染、危害动植物、危及公共秩序与安全、影响区域景观等，该法还规定必须强制将废弃物集中、储存或处理。

(2) 法规制定了减少废弃物的目标与义务：制造商或加工厂商均须将产品制造后所剩的材料，以经济或技术手段，再加以利用；经销商则以回收或押金方式让最终消费者缴回废弃物，消费者亦应以尽量减少废弃物的方式使用物品；生产厂商则需尽可能降低有害废弃物的残留。

(3) 奥地利联邦经济部、环境部及财政部等部门，也就减少废弃物环节采取了相关的配套措施，例如：货品回收或再利用的标识、有害物质成分与处理的警示、回收系统与再利用的监督、包装材料与残余材料的回收、押金的征收等。

2.2 美国

为落实从生产者、使用者及丢弃者等产品使用周期中的有关规定，共同推广及分摊减少产品对环境影响的“延长生产者责任”理念，美国目前所开展的主要行动部分内容如下：

2002 年 1 月部分地毯制造业者、经销商、民间团体及政府机构成立自愿性的全国地毯回收协议 (National Carpet Recycling Agreement)，预期用十年时间增加地毯回收量及减少地毯废弃量。

2001 年 6 月部分电子制造业者、环保团体及政府机构于旧金山草拟全国电子产品管理倡议 (National Electronics Product Stewardship Initiative)，期望能有效回收及重新使用旧电视及计算机等电子产品。

2002 年由参议员吉姆·杰夫德提出了全国饮料生产者责任法案 (National Beverage Producer Responsibility Act)，希望通过立法要求美国饮料业自行回收 80% 以上的饮料包装容器等。

美国环保局也设立了废弃运输工具包装挑战计划 (Waste Wise Transport Packaging Challenge)，以自愿性伙伴合作方式，鼓励业者参与交通工具包装减量工作。

美国在联邦政府层面对施行或鼓励 EPR 制度相关的一些政策或法规：

伙伴协定：在产品链中因污染预防目标和措施而结成的伙伴关系，例如：环保局的废弃物处理计划及绿灯计划 (Greenlights program)。

自愿性 (Voluntary) 产品环境信息：生产者可自愿提供产品的环境特性，作为消费者购买时的参考，例如：环保局的能源之星计划 (Energy Star Program)。

绿色采购政策：除了价格和品质因素外，美国政府鼓励开展绿色采购，倾向于优先购买含有再生物质和具有环保概念的产品。环保局主要负责鉴定含有再生物质的产品和提供采购规范。

强制环境信息公开化：要求生产者或经销商提供有关产品的环境信息，例如：1976 年颁布的节能法案规定家电必须贴有能源效率标签。

强制标识产品内容：包括产品组成清单和产品对环境或健康的潜在影响等，例如，消费性产品在安全法案中规定某些产品必须附有对健康或安全影响的声明。

物质管理与禁用：即禁用有毒性化学品。在有毒性物质管理法案中允许环保局对某些物质限制或禁止其生产、分销、使用和丢弃。

3 结 语

EPR 对于 3R (Reduce, Reuse, Recycle; 减量、再使用、循环利用)、产品及包装设计有重大影响。

其不仅可以减少原材料、能源的消耗，降低产品中的有害物质，并可以减缓废气、废水等对环境的影响，是可持续发展的一项重要策略。

目前，国内废弃物回收再利用的障碍主要在于：缺乏产业循环性的连接，受回收再利用的成本、技术及污染控制等因素的限制，无法有效再利用资源，反而使之进入废弃物处理体系，这不仅造成了资源浪费，而且大量增加了处理设施需求及处理费用，进而造成了重大的经济损失。

今后，我们只有真正认识到“废弃物是放错位置的资源”，从资源可持续利用的观点出发，采用源头减量化，减少废弃物的产生，同时将可用的资源分类回收，重复循环再利用，才能实现循环经济的大目标，才能迈向环境的可持续发展。

参考文献:

[1] The World Economy -industry and Environment[M] . 2003

Implementation to Extended Producer Responsibility System in Overseas

PU Zhi xiao¹, LI Xia²

- (1. Xiangzhou District Environmental Monitoring Station, Guangdong Zhuhai 519000, China;
- 2. Policy Research Center for Environment and Economy of SEPA, Beijing 100035, China)

Abstract: This article briefly introduces the concept of EPR (extended producer responsibility) , gives the information of the actuality of EPR implementation in EU &United States, then concisely analyses the reference what EPR supplied to the development of Recycle Economy in China.

Key words: extended producer responsibility (EPR); resource reuse; offal recycle