

歐盟「廢棄物架構指令」及其修法進展概述

2024.4.2 駐歐盟經濟組

一、 歐盟「廢棄物架構指令」內容重點

歐盟現行「廢棄物架構指令」(Waste Framework Directive)¹設立歐盟境內處理廢棄物之基本原則，目的係以保護環境及人類健康之適當方式進行廢棄物處理(management)、回復(recovery)及回收(recycle)。

(一) 廢棄物之定義

依據該指令第 3 條，廢棄物係指「任何持有人丟棄、意圖或被要求丟棄之物質」。然依第 2 條，該指令所稱廢棄物，不包含廢氣、土地(包含尚未開挖之受污染土壤)、放射性廢棄物、已爆裂之炸藥、排遺物及動物遺體等。

(二) 制定預防或處理廢棄物相關政策或法制之思維模式



圖片來源：

https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en

該指令第 4 條為歐盟制定預防或處理廢棄物相關政策或法制建立 5 步驟之思考層次(hierarchy)，亦即應以預防廢棄物產生(prevention)為最優先，將物質再利用(re-use)次之，第 3 順位係回收、第 4 為回復(係指附錄 II 所列之其他回收方式，例如能源回收 energy recovery)，並以棄置(disposal)為最終手段。

¹ Directive 2008/98/EC, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098> (last visited 22 March 2024).

(三) 處理廢棄物之基本原則²

依據該指令第 13 條，會員國應採取必要措施，以確保廢棄物處理不危害人體健康及環境，包含水、空氣、土壤、動植物，且不製造噪音與臭味，並不對鄉野造成負面影響。第 14 條明確規定，廢棄物處理相關成本，包含必要之基礎建設及其運作費用，均應由廢棄物最初製造者、目前或先前之廢棄物持有人負擔，此係符合「汙染者付費」原則(polluter-pays principle)。

另依第 15 條，會員國應確保廢棄物最初製造者或持有人自行或委託專業業者處理廢棄物。前述處理廢棄物之業者應取得許可³、定期受會員國主管機關稽查⁴，且須就廢棄物處理保存相關紀錄，例如廢棄物數量、特性、來源等(第 23 條、第 34 條及第 35 條)。

(四) 預防廢棄物產生之方式

該指令第 9 條，會員國應採取措施，以避免廢棄物產生，包含：

- ◆ 支持永續之生產及消費模式，鼓勵設計、製造及使用資源有效與耐用可修復之產品；減少工業生產、礦物淬鍊、建築工程等過程之廢棄物產生。
- ◆ 鎖定含有關鍵原物料之產品，並避免所含之關鍵原物料淪為廢棄物。
- ◆ 鼓勵產品之再利用，並建立推廣維修與再利用活動之制度，尤以電機電子產品、紡織品、家具、包裝與建築材料與產

² 為利該指令之執行，歐盟執委會環境總署建立 Implementation of the Waste Framework Directive 專頁 https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en 及執行指南, available at <https://circabc.europa.eu/ui/group/636f928d-2669-41d3-83db-093e90ca93a2/library/abcf1400-97f4-4204-b028-2013bed1bf7b/details> (last visited 26 March 2024).

³ 依據該指令第 26 條，倘會員國未要求以收集或運輸廢棄物為業之事業、代理商(dealer)或中介商(broker)取得許可，則至少須要求其向主管機關註冊(register)。

⁴ 許可及稽查指南, available at https://circabc.europa.eu/ui/group/636f928d-2669-41d3-83db-093e90ca93a2/library/6f3d992a-e38e-4908-be22-f4a9ff52e529?p=1&n=10&sort=modified_DESC (last visited 26 March 2024).

品。

- ◆ 減少初級生產、加工製造、食品零售及配送、餐飲業及家庭所產生之剩食(food waste)；鼓勵捐贈食物，食物應優先供人食用，接續方考慮作為飼料或再製為非食品之產品。
- ◆ 提倡降低材料與產品中之有害物質。
- ◆ 阻止海洋垃圾之產生。

(五) 為會員國設定再利用與回收目標

該指令第 11 條為會員國設立「再利用與回收」相關目標，包含：

- ◆ 會員國應將紙張、金屬、塑膠及玻璃個別回收，並應在 2025 年首日前將紡織品個別回收。
- ◆ 會員國在 2020 年前應確保自家庭產生之廢棄材料(waste materials)，例如紙張、金屬、塑膠及玻璃等，其總重之至少 50%可準備再利用或回收。
- ◆ 會員國在 2020 年前應確保無害廢棄建材及經拆除之廢棄物，包含前用以替代其他材料進行填充作業所產生者，其總重之至少 70%可準備再利用、回收或回復。
- ◆ 會員國在 2025 年前應確保其民生廢棄物(municipal waste)總重之至少 55%可準備再利用或回收、2030 年至少 60%、2035 年至少 65%。

另第 11a 條規定會員國計算是否達成目標之方式，歐盟執委會並進一步以 Commission Decision 2011/753/EU⁵及 Commission Implementing Decision (EU) 2019/1004⁶建立確認會員國是否達標及會員國如何回報廢棄物相關數據等細部規範。

⁵ Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011D0753> (last visited 25 March 2024).

⁶ Available at https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1004/oj (last visited 25 March 2024).

(六) 導入「製造商延伸責任」之概念

該指令要求業者應就產品生命週期中之「廢棄階段」(waste stage)承擔金錢及處理之「製造商延伸責任」(extended producer liability)。該指令第 8 條規定，為強化廢棄物再利用、回收、回復及避免廢棄物之產生，會員國應採取措施，俾確保任何以開發、製造、加工、處理、販售或進口產品為業之自然人或法人均負有上述延伸責任，前述措施得包含要求業者接受客戶退還產品或產品使用後之剩餘廢棄物、要求業者公開產品可再利用或回收相關資訊等。此外，會員國得採取適當措施，鼓勵業者在設計產品及其零件時，降低其生產過程之廢棄物生成及對環境之負面影響，包含鼓勵業者以開發、生產及銷售可多次使用、含有再生材質、耐用及容易修復等特性之產品及零件為目標。

另倘會員國係透過制定「製造商延伸責任計畫」(extended producer liability scheme)來要求業者負責：

- ◆ 會員國應清楚界定受規範之業者(含產品在會員國市場上市之製造商、代表前述製造商執行延伸責任之組織、公/私廢棄物處理業者、回收業者、相關社會經濟企業)與地方主管機關及渠等之職責、會員國所設定之廢棄物處理目標；會員國並應設立回報系統，以蒐集在其市場上市之產品廢棄物收集與處理相關數據(第 8a.1 條)。
- ◆ 倘係代表製造商執行延伸責任之情形，會員國應確保代表人清楚劃定其所負責之地理、產品及材料範圍，並在前述地理範圍內，設立適量之廢棄物收集系統，且具備足夠之資金，以履行其所代表之責任。此外，前述代表人應建立適足之自我控管機制，包含其財務管理情形及所蒐集廢棄物處理數據之品質應通過定期且獨立之查核(第 8a.3 條)。
- ◆ 會員國應確保產品製造商付出之金錢足以涵蓋上市產品之

廢棄物個別收集、處理及運輸成本、向會員國回報廢棄物收集與處理數據之成本、提供廢棄物持有人充分資訊之成本等(第 8a.4 條)。

(七) 有害廢棄物

有害廢棄物(hazardous waste)對環境及人體健康所造成之威脅大過無害廢棄物，爰該指令就有害廢棄物設立較無害者為高之管制規範，例如該指令第 17 條即要求會員國應採取措施，以確保有害廢棄物整個生命週期(包含其產生、收集、運輸、儲存及處理)均能達到指令第 13 條所設定之保護環境與人體健康目標，並應確保該類型廢棄物整個生命週期之可溯源性。再者，會員國應確保有害廢棄物不與其他無害廢棄物混合，不同種類之有害廢棄物亦不得互為混合(第 18 條)；會員國並應在 2025 年首日前，個別收集家庭所製造之有害廢棄物，以避免汙染其他民生廢棄物收集管道(第 20.1 條)。

此外，第 19.1 條要求會員國應確保有害廢棄物在收集、運輸、暫時儲存之流程中已依現行國際及歐盟相關標準包裝及標示；第 19.2 條規定，在一個會員國內運送有害廢棄物時，應檢附一份識別文件(identification document)，亦得以電子化格式提供，其內容並應涵蓋與 Regulation (EC) No 1013/2006 附錄 IB 表格所要求相同之資訊。至何種廢棄物係屬有害廢棄物，歐盟建有「歐盟廢棄物清單」(European List of Waste)⁷，該清單標示「*」之廢棄物類型即屬之。

另該指令第 21 及第 22 條為處理廢油(waste oil)及生質廢棄物(bio-waste)相關規定，會員國亦應將前兩項廢棄物列為個別回收項目。

⁷ European List of Waste, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02000D0532-20231206> (last visited 26 March 2024).

二、執委會修訂「廢棄物架構指令」提案內容重點及歐盟立法進展

(一) 歐盟執委會修法提案重點

歐盟執委會於 2023 年 7 月 5 日推出一系列涉及永續使用關鍵天然資源之措施提案，內含修訂歐盟「廢棄物架構指令」之提案⁸。前述修法提案主要係為「廢棄物架構指令」補充「剩食」及「紡織品廢棄物」處理相關規範，俾試圖解決歐盟食物過度浪費，對糧食安全造成威脅，以及因紡織品廢棄物疏於獨立回收及再利用，而與其他廢棄物一同遭掩埋等問題。

謹說明執委會提案要點如次：

I. 紡織品：

1. 受規範之紡織品製造商(新增第 3 條第 4b 項)

◆ 修訂提案新增「列於附錄 IVc 紡織品、紡織及鞋類相關產品之製造商」定義，係指：

- (1) 在歐盟會員國設立，且在會員國境內供應、轉賣 (resell) 附錄 IVc 產品之製造商、進口商及配送商 (前述產品可包含以自家品牌或商標製造，或委由其他製造商所製造者，及自第三國進口者)；抑或
- (2) 在第三國設立，且透過遠距通訊 (distance communication) 直接向歐盟會員國境內包含家庭在內之終端使用者 (end-users) 銷售附錄 IVc 產品之製造商、進口商或配送商。

◆ 然倘具以下條件之業者可獲排除：

- (1) 其係供應附錄 IVc 之紡織品、紡織及鞋類相關產品，惟前述產品係「經使用」(used)；或

⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on Waste, available at https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-targeted-revision-waste-framework-directive_en (last visited 27 March 2024).

- (2) 其係供應自使用過之紡織品、紡織及鞋類相關產品或其廢棄物擷取相關材料再製成附錄 IVc 之產品；或
 - (3) 其聘僱員工數未達 10 人，且年收入未超過 200 萬歐元；或
 - (4) 其係自營裁縫師，專門生產客制化產品。
- ◆ 列在附錄 IVc 之產品，包含臥室、廚房、盥洗、餐桌用之家用紡織品、衣帽及服飾附屬品(歐盟產品稅則號列 CN Codes 第 61、62、6301(除 6301 10 00 外)、6302、6303、6304、6309、6504 及 6505 章)、鞋類(CN Code 第 4203、6401、6402、6403、6404 及 6405 章)。
2. 對受規範之紡織品製造商課以「製造商延伸責任」(新增第 22a 條)
- ◆ 會員國應確保在其境內上市之附錄 IVc 產品製造商依據指令第 8 及 8a 條實踐「製造商延伸責任」(詳本文第一部分第(六)點之說明)，並應確保前述製造商負擔以下活動之成本：
- (1) 收集、運輸、分類、回收使用過之附錄 IVc 產品及其廢棄物；
 - (2) 完成收集之民生廢棄物組成調查(compositional survey，會員國將於 2025 年底前執行首次調查，後續則每 5 年調查一次⁹)；
 - (3) 委託「製造商責任組織」(producer responsibility organization)向最終使用者提供產品永續消費、回收再利用等資訊；
 - (4) 向會員國主管機關回報紡織廢棄物處理、回收再

⁹ *Ibid*, Article 22d.6.

利用等數據；

(5) 支持可優化分類及回收流程之研發活動。

- ◆ 會員國應確保附錄 IVc 產品製造商設立經使用產品及其廢棄物之回收點(collection points)，並負擔相關費用。
- ◆ 倘係遠距銷售之情形，會員國應確保其境內消費者能取得製造商之註冊序號，及製造商已符合其延伸責任之自我認證(self-certification)。

3. 受規範之製造商應向會員國註冊(新增第 22b 條)

- ◆ 會員國應建立註冊系統，並要求在其市場上市附錄 IVc 所列產品之製造商註冊，以監測紡織品製造商遵循相關義務之情形。製造商應向其欲上市產品之所有會員國逐一提出註冊申請，會員國並應在其註冊系統提供其他會員國之註冊系統連結。僅有在製造商或經會員國核准代替製造商承擔延伸責任之代表人完成註冊後，製造商之產品方能在會員國市場上市。
- ◆ 提出註冊申請之資料，包含製造商名稱、商標、品牌名稱、聯繫方式、製造商註冊字號、欲上市之產品稅則號列、委託之製造商責任組織資訊、製造商及製造商責任組織確認提出資訊正確之聲明等(詳第 22b.4 條)。

4. 紡織品製造商責任組織相關規範(新增第 22c 條)

- ◆ 受規範之製造商得委託「製造商責任組織」代其履行延伸責任，而會員國應確保製造商向前述組織支付之費用係以產品重量為基礎，並考量產品之永續設計、組織因回收廢棄紡織品所獲取利益等因素來調整費用。
- ◆ 會員國應確保製造商責任組織設立獨立之經使用紡織品及其廢棄物回收系統，前述系統並應與社會企業、

社會經濟事業、公營或第三方紡織品及其廢棄物收集者及其他自願性蒐集者合作，俾將渠等之收集點納入系統(其他要求請詳新增第 22c.5 及第 22c.6 條)。

- ◆ 製造商責任組織除應依第 8a 條提供紡織品廢棄物持有人關於廢棄物處理相關資訊外，尚應依新增第 22c.13 條，向包含消費者在內之最終使用者提供紡織品及鞋類永續消費、再利用、維修、防止廢棄物產生等宣導資訊。

5. 紡織品廢棄物處理相關規範(新增第 22d 條)

- ◆ 除應將紡織品獨立於其他廢棄物回收之既有規定外，新增須將「經使用」(used)與「廢棄」(waste)紡織品分開收集之規定。
- ◆ 依據新增第 22d.8 及第 22d.9 條，會員國應確保運送經使用之紡織品須受妥善包裝之保護，並檢附特定資訊(例如發票與銷售契約影本、紡織品分類過程證明、該批紡織品持有人之聲明)，及應符合最低程度之紀錄保存義務。

II. 剩食

1. 會員國在 2030 年底前應達成目標(新增第 9a 條)：
 - ◆ 加工及製造部門所產生之剩食量，應較 2020 年減少 10%。
 - ◆ 零售、食品配送、餐飲業及家庭等部門所共同產生之人均剩食量，應較 2020 年減少 30%。
2. 會員國應於修訂規範生效後 2 年內採認或檢討其預防剩食計畫(新增第 29a 條)。

III. 鑒於上述規範之立法型式為「指令」(Directive)，旨在為會員國訂定共同之目標與方向，故後續仍須由各會員國透過

制定國內法來執行。依據修訂提案第 2 條，會員國應於修訂規範生效後 18 個月內將相關規範轉換為國內法。

(二) 目前立法進展

依據歐盟立法程序，前述執委會之修法提案須續交由歐盟部長理事會及歐洲議會審議。截止本組彙撰本文之際，歐盟部長理事會、歐洲議會及歐盟執委會尚未展開修訂提案之三方談判 (trilogue)，將留待歐洲議會選舉後討論。

謹說明歐洲議會及歐盟部長理事會內部討論進展如次：

I. 歐洲議會

議會全會 2024 年 3 月 13 日通過參與三方談判之立場¹⁰，贊成執委會提案課以紡織品製造商延伸責任，並提高會員國在 2030 年前應達成之減少剩食相關目標，將加工及製造部門所產生之剩食量，應較 2020 年減少 10%，提高至 20%；並將零售、食品配送、餐飲業及家庭等部門所共同產生之人均剩食量，應較 2020 年減少 30%，提高至 40%，並要求執委會評估額外設定 2035 年前應達成目標之可能性。

II. 歐盟部長理事會

依據駐地媒體 Bulletin Quotidien European 2024 年 3 月 26 日報導，歐盟會員國環境部長於前一日討論修法提案，對執委會設定會員國於 2030 年應達成之減少剩食目標看法不一，部分會員國認為目標雄心遠低於聯合國永續發展目標，部分認為所設定之目標不夠實際。至有關紡織品廢棄物處理方面，會員國贊成課以紡織品製造商延伸責任，要

¹⁰ European Parliament Press Release- MEPs call for tougher EU rules to reduce textiles and food waste, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19011/meps-call-for-tougher-eu-rules-to-reduce-textiles-and-food-waste> (last visited 27 March 2024)

求業者負擔處理廢棄物之成本，瑞典、德、法並盼前述規範亦應顧及商業發展，並應減少對業者造成之行政負擔。