

循环经济战略下 欧盟生产者责任延伸制度的 演进与中国因应^{*}

杨 洁

摘 要：受地缘政治局势以及供应链中断的冲击，欧盟将对有限资源的过度依赖视为制约其产业竞争力与经济安全的瓶颈。基于此，欧盟在政策制定层面持续加大对循环经济的倾斜力度，相关制度设计与实践推进呈现明显强化的趋势。生产者责任延伸(EPR)要求生产者对产品全生命周期负责，包含减少资源浪费、降低环境污染以及增强供应链韧性等多重政策目标，该制度已被欧盟废弃物循环政策广泛采用。EPR 通过对生产者施加产品设计和回收方面的要求，提高了市场准入门槛。这种门槛的提升可能使其成为贸易保护主义的工具。在中国，EPR 制度业已引入多年，面对当前世界格局深刻调整以及关键资源产品竞争加剧的情况，我国既需要协助企业应对欧盟 EPR 的监管，也需要镜鉴欧盟经验，对我国回收规模大、环境危害高以及资源对外依赖强的产品加强 EPR 的实施，并借助我国《生态环境法典》的制定契机，检视 EPR 的执行、提出系统化的立法修订建议，建立内容上权责清晰与经济可行、结构上稳定与开放的 EPR 规则体系，以健全循环产业系统并保障我国资源安全。

关 键 词：循环经济； 生产者责任延伸； 供应链可持续性； 资源安全；
欧盟竞争力

作者简介：厦门大学 法学院 博士研究生 厦门 361005

中图分类号：D99； D912.6

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2025)04—0110—24

^{*} 本文系司法部重点课题“习近平法治思想指导下涉外法治体系完善的结构化分析”(项目编号：21SFB1006)的阶段性成果。

引 言

国际社会对环境保护的关注推动着各国政府绿色政策的出台和产业部门的可持续生产实践。欧盟在环境和气候治理方面的行动处于全球前列,2019 年底发布的《欧洲绿色协议》(European Green Deal)更是设定了欧盟绿色转型的目标与路线,其中的循环经济行动计划(Circular Economy Action Plan,CEAP)被视为《欧洲绿色协议》的基石之一,旨在重新定义欧洲的增长战略。此后,欧盟委员会在 2023 年 2 月 1 日及 2025 年 2 月 26 日相继发布了《绿色协议工业计划》(Green Deal Industrial Plan)和《清洁工业协议》(Clean Industrial Deal),二者分别致力于推进欧盟工业的净零排放转型以及确保工业脱碳与提升竞争力相辅相成,循环性仍是政策的重点。尤其是《清洁工业协议》明确提出将循环性作为优先要素之一,促进新的循环商业模式,以最大限度地利用欧盟有限的资源、减少依赖性和增强经济韧性。^① 欧盟的循环经济强调对产品全生命周期的监管,涵盖了多项立法和非立法措施,在这些措施中,生产者责任延伸(Extended Producer Responsibility, EPR)制度是其重要的组成部分。^②

EPR 被经济合作与发展组织(OECD)定义为一种环境政策机制,它要求生产者在整个生命周期(包括消费后阶段)对其产品负责。^③ 目前,这一制度被欧盟、美国、英国、韩国、日本及中国等多个国家和地区采用。尽管 EPR 在定义和应用方式上仍存在差异,但大多数政策认可该原则至少包括实体和财务两个层面的要义,^④生产者由此需要承担三方面的责任:一是回收责任,即生产者有义务收集废旧产品并将其回收处理;二是信息责任,即生产者应提供有关产品环境特性和处置程序的信息以及告知公共利益相关者收集的废物数量及其管理方式;三是财务责任,生产者应承担废旧产品的单独收集、运输和处理成本,以及数据收集和向主管部门报告的成本。^⑤

① European Commission, “The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonization”, 2025-02-26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085>, 访问日期:2025-07-11。

② Pravin Kumar Mallick/Kim Bang Salling/Daniela C. A. Pigosso/Tim C. McAloone, “Designing and operationalising extended producer responsibility under the EU Green Deal”, *Environmental Challenges*, Vol. 16, 2024, pp. 1-19, here p. 1.

③ OECD, “Extended Producer Responsibility: Basic facts and key principles”, *OECD Environment Policy Papers*, No. 41, 2024-04-17, <https://doi.org/10.1787/67587b0b-en>, 访问日期:2025-01-20。

④ Susanna Paleari, “Extended Producer Responsibility in the EU: Achievements and Future Prospects”, in Barbara Pozzo/Valentina Jacometti (eds.), *Environmental Loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Intersentia, 2021, pp. 133-146, here p. 133.

⑤ Marco Compagnoni/Marco Grazzi/Fabio Pieri/Chiara Tomasi, “Extended Producer Responsibility and Trade Flows in Waste: The Case of Batteries”, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 88, 2025, pp. 43-76, here pp. 44-45.

EPR 通过商业主体的力量推动产品生态设计和废弃物回收,是实现循环经济不可忽略的一项依托工具。近年来,在欧盟循环经济行动推进中,其应用实施也有新的发展。根据《清洁工业协议》议程,欧盟还计划在 2026 年出台《循环经济法案》,以解决循环经济的关键障碍,例如政策碎片化和市场对二次材料的需求等。^① 因此,可以预见,在欧盟政策的支持下,经济的循环性将得到进一步提升,EPR 制度也将得到更多重视。鉴于此,本文以欧盟涉及 EPR 制度的有关立法为研究对象,着重分析 EPR 制度在《欧洲绿色协议》等政策文件发布后新的实施进展,包括 EPR 制度在欧盟层面的立法统一趋势、覆盖的物流范围的变化、监管力度的增强以及 EPR 的功能升级等。由于位于欧盟之外的生产者也须履行延伸责任,这就使得 EPR 制度产生明显的域外约束性。因此,在前述分析框架上,本文还将根据欧盟 EPR 所涵盖的行业及其合规要求,简要分析我国相关产品生产者的应对策略,并重点围绕完善我国 EPR 制度的实施以及循环经济相关立法提出建议。

一、欧盟生产者责任延伸制度的立法设计

20 世纪 90 年代初,由于政府需要管理的废物的复杂性和数量不断增加,包含 EPR 原则的法律在德国、瑞典等国首先推出。^② 欧盟层面的 EPR 立法始于 1994 年欧盟出台的《包装和包装废弃物指令》(PPWD)(94/62/EC),该指令虽然尚未明确 EPR 的概念,但要求欧盟成员国建立包装或包装废弃物收集系统,并允许包装材料供应商、包装生产者和加工商等经营商参与其中。^③ 2000 年的《报废车辆指令》(ELV)(2000/53/EC)进一步要求经营商承担建立收集报废车辆系统的义务,并在技术可行范围内收集乘用车维修时拆除的废弃旧部件。^④ 2002 年制定的《报废电子电气设备指令》(WEEE)(2002/96/EC)则明确使用了生产者责任的表述。^⑤ 而 EPR 正式成为法律条文源于 2008 年的《关于废物和废除某些指令的第 2008/

① European Commission, “Key actions launched to advance the circular economy”, 2025-07-02, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1710, 访问日期:2025-07-11。

② Pravin Kumar Mallick/Kim Bang Salling/Daniela C. A. Pigosso/Tim C. McAloone, “Designing and operationalising extended producer responsibility under the EU Green Deal”, p. 1.

③ European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, Art. 3, Art. 7, OJ L 365/37.

④ Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of-life vehicles — Commission Statements, Art. 1, Art. 2 and Art. 5, OJ L 269/43.

⑤ Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) — Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission relating to Article 9, Recital 8 and Art. 1, OJ L 37/46.

98/EC 号指令》，该指令第 8 条专门设定了 EPR 条款。^① 由于该指令建立了在欧盟范围内处理各类废物的一般法律框架，因此被称为《废物框架指令》(WFD)，其规则也适用于包装、报废车辆、电池等废物的管理。此后，EPR 作为专项条款在后续的废物管理立法中被普遍采用，例如《一次性塑料指令》(SUP)(EU2019/904)以及《城市污水处理指令》(EU2024/3019)等。

在欧盟提出新的循环经济计划以及减排目标后，前述立法在近年来相继进行了修订，其中 EPR 制度是修订的内容之一，包括拓展 EPR 制度适用的产品门类以及在欧盟层面协调 EPR 的实施等，凸显了欧盟对 EPR 工具的重视。

(一) 立法依据：基于污染者付费原则

在涉及 EPR 的早期立法中，尽管 EPR 的概念并未成形，例如 1994 年的 PPWD 以及 2000 年的 ELV 并未明确阐释生产者责任，但污染者付费原则已被提及。^② 污染者付费原则与环境责任息息相关，其核心在于将原本由社会（个体和公共机构）承担的污染成本内化为由污染者在其生产流程中负担，包括污染预防和污染治理。尽管在许多国际条约中污染者付费原则已经发挥重要作用，但该原则尚未被公认为一项习惯国际法上的原则。^③ 然而，污染者付费原则在欧盟享有宪法性原则的地位，^④它不仅于 1987 年被写入了《欧洲共同体条约》，在 1992 年签署的《欧洲联盟条约》（即《马斯特里赫特条约》）中也是一项重要的环境原则。2009 年 12 月 1 日《里斯本条约》生效后，《欧洲共同体条约》更名为《欧洲联盟运行条约》(TFEU)，新条约继承了污染者承担责任的环境政策要求。具体来看，TFEU 第 191 条第 2 款为欧盟环境保护或可持续发展相关的法律框架提供了指导，从其规定中可归纳出四项主要环境原则，即预防、防止、源头治理和污染者付费。^⑤

《废物框架指令》作为欧盟各类废弃物品普遍适用的一般性规定，在其立法引言第(26)点中明确指出：“污染者付费原则是欧洲和国际层面的指导原则。废物产生者和废物持有者应当以确保环境和人体健康得到高水平保护的方式管理废物。”紧接着第(27)点提出引入 EPR，以促进产品整个生命周期内资源的高效利用，包

^① Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, Art. 8, OJ L 312/51.

^② Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, Recital para. 29; Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles, Recital 2.

^③ Suzanne Kingston、周汉德：《欧盟气候法中的污染者付费原则：一项有效的诉讼工具》，载《环境法评论》，2020 年第 2 期，第 189—215 页，这里第 190 页。

^④ 同上。

^⑤ POSTnotes, “EU Environmental Principles”, 2018-11-28, at <https://post.parliament.uk/research-briefings/post-pn-0590/>, 访问日期：2025-01-26。

括维修、再利用、拆解和回收。在《废物框架指令》引入EPR规定之后,此后有关EPR的立法直接将污染者付费原则作为要求生产者承担延伸责任的立法依据,并进行了具体的阐述。例如,2019年的《一次性塑料指令》中说明“……成员国还应根据污染者付费原则,引入生产者责任延伸计划”。^①2023年修订后的欧盟《电池法规》(2023/1542)提到“鉴于污染者付费原则,就废电池管理对生产者规定义务是适当的”。^②2024年的《城市污水处理指令》规定“根据TFEU第191条第2款中的污染者付费原则,在欧盟市场投放含有生命周期结束后作为微污染物存在于城市废水中的物质的产品的生产者,必须对专业活动中产生的去除此类物质所需的额外处理承担责任。生产者延伸责任制度是实现这一目标的最合适手段”。^③总体来看,欧盟采取的立法行动以条约为基础,在EPR制度构建时依据TFEU第191条第2款规定的环境原则,为设立EPR条款确立了法律依据。

(二) 立法目标:实现环境、经济与社会层面的多重价值

法定权利与义务的界定将影响资源配置效率,进而对经济制度的运行效率产生影响。^④EPR的实施意味着传统上分配给消费者和负责废物管理公共机构的责任转移至产品的生产者。^⑤这一责任配置的变化内嵌着欧盟的多重政策目标,其核心在于通过一种可持续运转的资金筹措模式实现环境保护的公共目标。

首先,以环境友好的方式管理废物并利用其中所含的二次材料,是欧盟环境政策的关键要素,^⑥因此实施EPR的首要目的是推动废弃产品的回收和再利用从而保护环境。对废弃产品进行回收再利用可以预防环境污染并节约资源,进而减轻产品全生命周期对环境以及人类健康的负面影响。EPR将回收义务分配给生产者,一方面能够利用生产者对产品的专业认知来辅助回收工作,另一方面可以刺激生产者探索环保产品设计,因为生产者被视作最有能力采取必要干预措施以减少

① Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, Recital 21, OJ L 155/62.

② Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC, Recital 100, OJ L 191/66.

③ Directive (EU) 2024/3019 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 concerning urban wastewater treatment (recast), Recital 20, OJ L 2024/3019.

④ 沈百鑫:《生产者责任延伸机制的发展和演变趋势——中国、德国及欧盟固废治理的法律比较》,载《中国政法大学学报》,2021年第6期,第76-93页,这里第78页。

⑤ Thomas Lindhqvist, “Extended Producer Responsibility in Cleaner Production — Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems”, Doctoral Thesis (monograph), The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, 2000-05-05.

⑥ European Commission, “Waste and recycling”, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_en, 访问日期:2025-01-28。

其产品对环境影响的行为者。^① 不过 EPR 的规定在推动生产者设计环保产品方面的效用还不明显。因此,欧盟当前正考虑修订 EPR 的规则,为生产者提供激励措施以促进创新和环保设计。

其次,EPR 还有为实现循环经济提供融资的政策目标。EPR 是支持欧盟从线性经济(线性价值链)过渡到循环经济(循环价值链)的重要工具。从以污染者付费原则作为立法依据可以看出,EPR 的一个重要功能在于承担管理废物的财务成本。通过将财政负担从政府和纳税人转移到生产者,EPR 旨在从私营部门调动技术、管理技能和资金资源。相较于单一地依赖政府机构,这一模式能够将处理成本分散给不同的生产者,从而获得更加充足的主体支撑。因此,资助、设置或扩大用于废物收集、处理和回收的基础设施被视作 EPR 的基本成就之一。^② 例如,最新修改的《城市污水处理指令》要求建设和运行四级污水处理系统的 80% 的资金通过向制药和化妆品行业引入 EPR 义务来筹集。^③

最后,EPR 还旨在助力资源高效利用和原材料供应安全战略。^④ 在废物管理相关立法中纳入 EPR 不仅具有环境保护目的,更能够通过 EPR 计划为废弃产品的回收和再利用提供坚实的基础设施根基,推动实现各类废弃物的回收率目标以及实施原材料可持续供应战略。欧盟有关废弃物管理的立法从早期便具有以回收率为导向的特征,一般按重量计算,要求回收的废弃物应达其重量的相应百分比。近期的有关立法不仅设定了废物回收的百分比,还提出了使用回收材料的最低比例要求。例如,2023 年修订后的《电池法规》以及 2025 年 2 月修订生效的《包装和包装废弃物法规》(EU2025/40)便包含此类规定。这些立法把履行 EPR 义务作为实现资源高效利用和达成回收率目标的重要手段,由此改善例如电池中锂、镍、钴等原材料本土供应不足的情况,进而达到逐渐减少外部依赖性的目标。^⑤

① Kleoniki Pouikli, “Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy”, *ERA Forum*, Vol. 20, 2020, pp. 491–508, here p. 493.

② Susanna Paleari, “Extended Producer Responsibility in the EU: Achievements and Future Prospects”, p. 138.

③ Directive (EU) 2024/3019 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 concerning urban wastewater treatment (recast), Art. 9, OJ L 2024/3019.

④ European Commission-DG Environment, “Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) FINAL REPORT”, 2014, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf, 访问日期:2025-01-16.

⑤ Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC, Recital 29, OJ L 191/66.

(三) 立法结构:一般法和特别法结合互补的二元结构

如上所述,《废物框架指令》为欧盟废弃物管理制定了基本的法律框架,规定了与废弃物管理相关的概念和原则等,为欧盟境内固体和液体废弃物处理提供了指导,是欧盟废弃物管理的一般性法律规范。由于不同的废弃物处理具有差异性,除了总体法律框架外,欧盟还出台了不少特别立法来解决不同类型废弃物的管理问题,由此在废弃物管理领域形成了一般法与特别法相结合的互补型二元立法结构。基于特别法优先于一般法的原则,当特别法有专门规定时,适用特别法的规定,特别法没有相应规定时,则适用一般法的规定。

作为一般法律规范,为了协调EPR在欧盟各成员国的实施、改进EPR相关计划的管理和透明度,《废物框架指令》第8条和第8a条规定了EPR计划的实施内容并提出了一般最低要求,包括:第一,规定了成员国设立EPR计划的基本要求,例如清晰界定EPR所有参与者的角色和责任、设定与EPR相关的废物管理定性和定量目标、建立报告系统以收集废物的回收和处理数据,以及公平对待不同的生产者等;第二,规定了生产者履行EPR的基本义务,例如组织废物的回收和提供财务支持等;第三,要求成员国监督EPR的实施;第四,要求成员国确保EPR相关利益方能够定期进行对话和沟通等。其他引入EPR制度的特别法包括《报废车辆指令》《报废电子电气设备指令》《一次性塑料指令》《电池法规》《城市污水处理指令》《包装和包装废弃物法规》等。这些特别法基本上采用了《废物框架指令》对EPR的定义,即“生产者延伸责任计划是指成员国采取的一系列措施,以确保产品生产者对产品生命周期中废物阶段的管理承担财务责任,或财务和组织责任”。^① 这一定义明确指出,欧盟EPR计划中涉及的责任范畴仅限于废物阶段的管理。成员国在本国实施EPR计划需要遵循《废物框架指令》第8a条一般最低要求的规定,对于第8a条中未包含的内容,允许特别立法进行补充。例如,在EPR费用负担方面,修订后的《包装和包装废弃物法规》第45条第2款(a)要求生产者承担用于收集包装废物的废物容器的标签费用;新的《电池法规》第56条第4款(b)(c)要求生产者承担收集的混合市政废物的成分调查费用以及有关废旧电池预防和管理信息的费用等。这种一般法和特别法结合互补的二元结构有助于实现法律体系的逻辑清晰性和灵活性。

值得注意的是,除了在欧盟层面一般法和特别法的结构区分外,上述立法多数采用指令(Directive)的形式,不能直接适用于成员国,需要先由成员国将欧盟的指令转化为本国法律。因此,EPR在成员国的实施依赖各国的政策设计,这导致EPR

^① Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste, Art. 3(21), OJ L 150/61.

政策在成员国层面存在碎片化的现象。这种碎片化表现为：一是对 EPR 的管理要求存在差异,例如信息报告要求、回收系统运行方式、生态调节费用机制设置等方面的不同;二是实施 EPR 的产品范围也有差异,除了上述指令和法规涉及的包装、电池、废弃车辆等产品领域需要强制性实施 EPR 外,欧盟各国通过国家法规强制或自愿实施的其他 EPR 项目还包括轮胎、废油、印刷用纸、农业塑料、药品和医药产品、感光化学品和化学品、报纸、制冷剂、杀虫剂和除草剂,以及灯具、灯泡和灯座等。^① EPR 实施中的碎片化对欧盟整体回收效率提升而言是一项不利因素,在欧盟单一市场战略的驱动下,以及近期马里奥·德拉吉(Mario Draghi)撰写的《欧盟竞争力的未来》指导下,^②欧盟新的立法及立法修订愈加关注欧盟脱碳政策的协调性问题,EPR 协调性的改革也已经被《废物框架指令》以及《报废电子电气设备指令》的修订工作所关注,EPR 的协调统一预计将成为相关立法改进的重要方向。^③

二、欧盟生产者责任延伸制度的实施特征

根据 OECD 的一项调查,欧盟是全球 EPR 实践最多的区域,在 1970—2013 年全球采用的 395 余项 EPR 政策中,欧盟成员国推出了 164 项。^④ 如前文所述,由于 EPR 的实施由欧盟成员国主导,EPR 的设计执行在成员国间存在差异。例如,法

① European Commission-DG Environment, “Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) FINAL REPORT”.

② 2024 年 9 月发布的“德拉吉报告”,即马里奥·德拉吉撰写的《欧盟竞争力的未来》中指出“关于废物标准的不平等竞争条件妨碍了循环性的单一市场。这种情况发生在各个成员国甚至地区,对废物终结的处理方式差异很大,导致了一个支离破碎的单一市场,给企业带来了高额的行政负担和成本,以及低回收率”。因此该报告提出欧盟必须改革治理,建立一个真正的废物和循环经济单一市场。详见 European Commission, “The Draghi report: In-depth analysis and recommendations (Part B)”, 2024-09-09, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf, 访问日期:2025-07-12。

③ 例如,2025 年 2 月欧洲议会和欧盟理事会达成的《废物框架指令》最新修订提案的临时协议便将共同和通用的规则作为核心,并指出将协调统一欧盟的废弃纺织品单一市场,这包括从欧盟层面出台统一的纺织品 EPR 框架规则,详见 European Commission, “Commission welcomes provisional agreement to enhance the circularity of textiles and reduce food waste”, 2025-02-18, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_548, 访问日期:2025-07-12。另外,欧盟对《报废电子电器设备回收指令》的修订评估文件也认为提高 EPR 的协调性是改善其有效性的关键,特别是在管理生产者责任组织方面,详见 European Commission, “Staff working document evaluation of the Directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment (WEEE)”, 2025-07-02, https://environment.ec.europa.eu/publications/staff-working-document-evaluation-directive-201219eu-waste-electrical-and-electronic-equipment-weee_en, 访问日期:2025-07-31。

④ Susanna Paleari, “Extended Producer Responsibility in the EU: Achievements and Future Prospects”, p. 134.

国在EPR覆盖的废物流范围和生态调节费实施方面走在欧盟前列,2020年法国通过的《反浪费与循环经济法》(AGEC)进一步将建筑材料、体育与休闲物品、五金和园艺用品、合成口香糖等产品纳入了EPR范围。^①德国则基于先进的回收技术,通过其《包装法》(VerpackG)最早对所有类型成分的塑料包装进行回收,这不仅早于欧盟层面2030年的要求,还进一步规定生产者承担全部的回收处理费用。^②不过EPR的基本框架已被《废物框架指令》等欧盟法律予以明确,所有成员国都要服从欧盟关于EPR的共同框架立法,^③因此仍可从承担EPR责任的主体、履行责任的方式以及协助EPR实施的工具三个方面对其进行解构,从而廓清欧盟EPR的基本结构。

(一) 生产者法定单一责任主体

EPR的实施涉及复杂的网络,其一便是参与主体的多元性,包括生产商、分销商、进口商、回收商、消费者和主管机构等。尽管参与主体多元,但顾名思义,生产者责任延伸从字面上便透露出延伸责任的承担者即为生产者,这是法定的责任主体。从上述EPR法规的界定来看,生产者是指将产品(包括通过远程销售合同的形式)投放到欧盟成员国市场的任何制造商、进口商或分销商。该定义强调了投放市场的行为。从地理位置上看,生产者可以位于某一成员国或者第三国。当生产者并非位于产品销售所在的成员国时,即生产者来自第三国或者另一成员国,该生产者需要委托在产品销售所在国设立的法人或者自然人代表其履行EPR相关义务,这类代表被定义为“生产者责任延伸的授权代表”。另外,为了减轻生产者履行EPR的负担(主要是组织管理方面的负担),欧盟EPR相关法规授权生产者可以委托第三方承担废弃产品的收集、运输和数据报告等义务,由此形成了特定的生产者责任组织(Producer Responsibility Organization, PRO),代理生产者履行其延伸责任。

从前述定义看,生产者是一个集合概念,它既可以是制造商,也可以是进口商、分销商。欧盟在立法技术上使用生产者这个统一的概念,可以避免在表述上造成主体的混淆,方便实现清晰的权责划分。

① CIFREP, “The 2024 Annual Activity Report of the Extended Producer Responsibility (EPR) for Waste”, 2024, <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:eu:2b4d3a12-b26c-44fb-b387-dae360dbb5ff>, 访问日期:2025-08-01。

② Jakob T. Pruess/Rachael D. Garrett, “Potential effectiveness of extended producer responsibility: An ex-ante policy impact analysis for plastic packaging waste in Belgium, France, and Germany”, *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 219, 2025, pp. 1-7, here p. 4.

③ Jakob T. Pruess, “Unraveling the complexity of extended producer responsibility policy mix design, implementation, and transfer dynamics in the European Union”, *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 27, 2023, pp. 1500-1520, here p. 1502.

（二）个体与集体并存的履约形式

如上所述,生产者是EPR的法定责任主体,不过在履行义务的方式上,生产者以及生产者责任延伸的授权代表可以选择自己履行或者委托PRO来履行相关的EPR义务。此外,在电池回收领域,《电池法规》第57条第1款规定,成员国还可以根据市场上特定类别电池的特征强制任命生产者责任组织。也就是说,EPR义务的履行包括个体履行和集体履行两种形式,集体履行可以由生产者自愿选择或者由法律强制性委托。从欧盟各国的实践看,根据废物流的不同,包装产品EPR的实施多数是个体和集体履约并存的形式,针对电池、电器和电子设备废弃物,多数国家则采取了委托PRO集中实施。

具体而言,个体履约是生产者自己承担产品废物阶段的回收、运输和废物处理过程中的组织责任和财务责任,以及进行产品回收数据收集和报告的义务。在财务责任的承担方面,一般来说,生产者应承担上述各项活动产生的全部费用,不过因为不同的废物回收处理的技术难度和效益差别,若为确保EPR计划的经济可行性所必需,产品生产者可以最少承担80%的成本。集体履约则主要由生产者委托PRO来履行。就PRO而言,相关的EPR法规通常将其界定为在财务或财务和组织工作上代表生产者履行EPR义务的实体。PRO分为国营型和私营型两类,其应满足成员国或者不同类型产品废物流管理要求的资质,包括具备支付EPR相关费用的经济能力以及废物管理组织能力等。从其运行看,PRO一般发挥三个主要功能:一是通过收取费用并重新分配相应的资金,为产品在其生命周期结束时的收集和处理提供资金;二是管理相应的数据;三是组织和/或监督回收处理活动。^①在PRO集体履约情况下,PRO往往负责该品类下多个甚至全部生产者的EPR义务,生产者则根据合同向PRO支付费用。有关费用标准往往依照生产者每年投放市场的产品重量份额确立,并未考虑产品的实际可回收性或其他环境特征。^②如此一来可能阻碍个体生产者促进产品环保设计的积极性。因此,修订中的《废物框架指令》要求对产品的EPR收费实行生态调节,例如依据产品耐用性、可修复性、可重复使用性、可回收性以及有害物质含量的差异,设计不同的收费标准。不过,生态调节费的设置需要深入了解特定产品的结构细化程度及其由此产生的回收成本差异,并依赖大量的数据、信息和

^① Tumu K/Vorst K/Curtzwiler G, “Global plastic waste recycling and extended producer responsibility laws”, *Journal of Environmental Management*, Vol. 348, 2023, pp. 1–9, here. p. 2.

^② Reid Lifset/Harri Kalimo/Antti Jukka/Petrus Kautto/Mirella Miettinen, “Restoring the incentives for eco-design in extended producer responsibility: The challenges for eco-modulation”, *Waste Management*, Vol. 168, 2023, pp. 189–201, here p. 189.

经验。^①因此,制定协调的费用调节标准成为欧盟改进EPR实施的重点工作。此外,确保PRO不会因过高或不透明的定价以及其他反竞争行为滥用市场力量^②也是欧盟重点关注的事项。

(三) 多样化的协助工具

为了确保EPR义务的履行并使EPR机制发挥实效,EPR实施时通常与其他制度或工具相辅相成,这也是欧盟政策制定的典型特色和特长,例如在循环经济领域将“生产、消费、采购、公正转型与产业安全”通过一系列立法形成有机串联的政策体系。在EPR领域,辅助EPR实施的工具可分为内部管理型和外部促进型两大类。

内部管理型工具旨在管理和监督生产者EPR义务的履行,包括生产者登记制度、授权机制、信息报告制度等政务性工具。例如,生产者登记制度要求欧盟每个成员国的主管机构建立生产者登记注册系统,用于监督生产者履行EPR义务的情况,且生产者注册要求整个欧盟范围内尽可能协调一致;授权机制要求履行EPR义务的PRO获得成员国的授权,即需要满足相应的财务和组织能力等;信息报告要求生产者提供每年投放市场的产品数量信息、产品的回收和处理信息、向消费者告知产品回收相关信息等。外部促进型工具包括押金退还系统(Deposit Refund System, DRS)、预先处置费(Advance Disposal Fee, ADF)和生态调节费等市场化激励工具,以及强制性的回收效率目标、回收材料使用比例、绿色公共采购、生态设计、标签要求等法规和技术标准,其旨在通过改进整体的监管要求和创造需求市场支持回收产业的发展,进而提高生产者履行EPR义务的积极性和收益。

三、欧盟生产者责任延伸制度的发展动向

随着欧盟应对全球经济、地缘政治和气候变化的一系列立体式战略计划的出台,EPR在欧盟政策中的角色也被赋予了多样的内涵,这为EPR的发展提供了契机。EPR承载的价值功能的增多转而促使欧盟各国形成更大的合力去消除原先阻碍EPR改进的国内分歧,因此欧盟EPR制度近年来呈现不少新的发展势头,其中主要包括EPR适用范围的协调及扩大、强化EPR在电子商务领域的执行以及落实产品生态设计的激励手段。2025年新一任欧盟委员

^① EXPRA, “30 years of optimum EPR: How to make the best out of it”, 2019-10-10, <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/toolkits-guidelines/30-years-optimum-ep- how-make-best-out-it>, 访问日期:2025-04-22。

^② Kleoniki Pouikli, “Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy”, pp. 498-499.

会将在其政策纲领性文件《竞争力指南针》中落实相应计划,增加循环性政策供给,例如推出《清洁工业协议》及拟议的《循环经济法案》,这些举措将加速推进该领域的发展势头。^①

(一) 适用范围的扩张:从废弃产品到微污染物

EPR 的引入将改变和创造新的市场,^②也带来新的问题,例如委托 PRO 带来的竞争问题等,^③因此有不少研究也在反思 EPR 是否是改善废物管理的最佳政策,可否通过税收、防止消费者乱扔垃圾、环保设计等措施来实现回收目标等。然而,许多证据表明了 EPR 的实施与回收率提高的相关性,^④除了在促进环保设计方面作用甚微外,EPR 通过市场方式实施废弃物管理的模式总体上是成功的,它也因此成为了欧盟青睐的政策工具。欧洲零废弃组织认为 EPR 应该扩大覆盖产品的范围,尤其是循环性差或者重新设计潜力大的产品,如纺织品、家具、纸张、卫生用品等。^⑤近年来,欧盟 EPR 的适用范围的确也呈现扩大趋势,主要体现为两种形态:一种是适用产品范围的扩大,另一种是从传统的废弃物回收扩展到产品生命周

① 目前,欧盟《循环经济法案》的制定已将修订《报废电子电气设备指令》作为其中一部分,对该指令的修订评估便包括 EPR 的协调以及增进对电子商务领域的监管;此外作为循环经济的统筹立法,对《循环经济法案》的立法建议还包括改革 EPR 以促进产品生态设计等。详见 European Commission, “Circular Economy: New evaluation looks at how to improve WEEE Directive”, 2025-07-02, https://environment.ec.europa.eu/news/new-evaluation-looks-how-improve-weee-directive-2025-07-02_en, 访问日期:2025-07-12; European Waste Management Association, “Circular economy act FEAD policy recommendations”, 2025-04-28, <https://fead.be/wp-content/uploads/2025/04/FEAD-PolicyRecommendations.pdf>, 访问日期:2025-07-12。

② The Confederation of Norwegian Enterprises (NHO), “Extended producer responsibility as an environmental policy tool”, 2023-03, <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/knowledge/extended-producer-responsibility-environmental-policy-tool>, 访问日期:2025-03-09。

③ 例如,因参与有关报废汽车回收的长期卡特尔行为,欧盟委员会在 2025 年 4 月 1 日对 15 家主要汽车制造商和欧洲汽车制造商协会(ACEA)处以了总计约 4.58 亿欧元的罚款。详见 European Commission, “Commission fines car manufacturers and association 458 million over end-of-life vehicles recycling cartel”, 2025-04-01, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_881, 访问日期:2025-04-24。

④ 例如在包装废弃物回收方面,EPR 已使法国的包装废物回收率从 1993 年的 18% 提高到 2016 年的 68%,意大利的塑料包装回收率从 1997 年的 9.6% 增加到 2014 年的 38%;德国在推行家庭包装 EPR 制度后,家庭及小型企业的销售包装回收率由 37.3% 提升至近 80%。详见 Emma Watkins/Susanna Gionfra, “How to implement extended producer responsibility (EPR): A briefing for governments and businesses”, 2019, WWF and IEEP, https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/wwf_germany_epr_briefing__final_230819_2.pdf, 访问日期:2025-08-01; GVM-Gesellschaft für verpackungsmarktforschung, „Recycling-Bilanz für Verpackungen“, 2015-02, http://www.gvmonline.de/files/recycling/2015-02_Folder_Recycling-Bilanz_de.pdf, 访问日期:2025-08-01。

⑤ ZeroWaste Europe, “Extended Producer Responsibility: creating the frame for circular products”, 2017, <https://zerowasteurope.eu/library/extended-producer-responsibility-creating-the-frame-for-circular-products/>, 访问日期:2025-04-07。

期结束阶段之外产生的其他环境影响类别,^①例如微污染物。

欧盟 EPR 自 2000 年起在成员国层面普遍推行。^② 其适用范围从此前的电器电子设备、废弃车辆、包装、电池扩大到了特定的塑料产品以及纺织品,这一扩展纳入了不少新的产品类别。除了《包装和包装废弃物指令》中的塑料包装外,2019 年生效的《一次性塑料指令》将 EPR 引入了特定的塑料产品领域,即针对欧盟海滩上最常见的一次性塑料产品,包括即食食品容器、饮料容器、轻质塑料袋、生活湿巾、气球、含有塑料的烟草产品过滤嘴以及含有塑料的渔具。按照《一次性塑料指令》的规定,各成员国对前述产品的 EPR 计划应在 2024 年 12 月 31 日前适用。^③ 另外,欧盟正计划将 EPR 扩展到纺织品领域,2023 年的《废物框架指令》修订提案要求所有欧盟成员国从 2025 年起实施单独的纺织品废料收集系统,包括服装、鞋类、毯子、床上用品、窗帘等。^④ 在此之前,欧盟成员国法国、匈牙利和荷兰已经实施了涵盖纺织品的 EPR 政策,此次在欧盟层面强制引入纺织品 EPR 也是为了协调推进 EPR 的实施,降低欧盟单一市场和立法碎片化的风险。2025 年 2 月,欧洲议会和欧盟理事会已就修订《废物框架指令》达成了临时协议,在纺织品行业引入 EPR 已是立法共识,而原定在 2025 年夏季休会前进行的欧洲议会投票推迟到了 2025 年 10 月,这意味着该指令的修订法案预计将推迟至 2025 年 11 月生效,成员国引入纺织品 EPR 的时间预计将在 2028 年 5 月。^⑤ 实际上,欧洲消费的服装和家用纺织品的 73% 是进口的,^⑥ 因此 EPR 的引入将主要对欧盟之外的第三国生产商施加义务,尤其是快时尚行业供应商。

在废物处理类别扩张方面,欧盟 EPR 不仅适用于产品生命周期结束后的废弃

① Andrew Brown/Frithjof Laubinger/Peter Börkey, “New Aspects of EPR: Extending producer responsibility to additional product groups and challenges throughout the product lifecycle”, *OECD Environment Working Papers*, No. 225, 2023, pp. 1–71, here p. 11.

② European Commission — DG Environment, “Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)”.

③ Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, Art. 8, Art. 17, OJ L 155/62.

④ European Commission, “Circular economy for textiles: taking responsibility to reduce, reuse and recycle textile waste and boosting markets for used textiles”, 2023–07–05, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3635, 访问日期:2025–04–03。

⑤ European Recycling Platform, “Waste Framework Directive: vote postponed”, 2025–06–17, <https://erp-recycling.org/news-and-events/2025/06/waste-framework-directive-vote-postponed/>, 访问日期:2025–08–17。

⑥ “European Parliament legislative resolution of 13 March 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste (COM(2023)0420–C9–0233/2023–2023/0234(COD))”, *Official Journal of the European Union*, 2025–02–27, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202501033, 访问日期:2025–04–03。

物回收,还将适用于微污染物的处理。传统的EPR仅要求生产者对其所制造的产品承担回收相关义务,但欧盟2024年修订生效的《城市污水处理指令》将EPR突破性地适用于城市污水处理领域,它要求药品和化妆品生产者对城市废水中的微污染物处理承担财务和组织责任。欧盟的城市污水处理系统根据处理技术和涉及物质的不同分为一级、二级、三级,例如三级处理系统是指减少城市污水中氮或磷的技术系统,新修订的指令提出引入四级处理系统,旨在减少城市污水中的广谱微污染物。^①建造收集系统或污水处理厂需要大量投资,因而欧盟根据污染者付费原则引入了EPR,相关费用将由造成污染的行业通过EPR承担。制药和化妆品行业的产品在废水中产生的微污染物最多,因此欧盟立法率先要求它们承担实施四级污水处理系统产生的监测、建造和运行等费用,相关的EPR将从2028年12月31日起实行,不论生产者是否位于欧盟境内。^②这表明EPR不仅在产品回收维度上适用,而且其内涵已经扩张,生产者将承担产品所含物质的污染防治责任。由此看来,未来关于微塑料污染的处理、污泥中微污染物的处理等污染治理领域也有引入EPR的可能。

(二) 监管力度的增强:从实体商业到电子商务

EPR的适用以生产者为中心,从相关立法对生产者的界定来看,其具体包括将产品投放在欧盟成员国市场的制造商、分销商或进口商。这种生产者身份的认定可以通过远程合同来实现,因此生产者可以位于欧盟内也可以在欧盟外。随着欧盟EPR适用范围的扩张、国际化分工带来的供应链全球布局以及电子商务的快速发展,传统的销售和商业模式也在持续改变,电子商务平台集聚了数量庞大的产品卖家,向欧盟市场提供多种被EPR涵盖的产品。为了治理网络卖家搭便车的行为,^③欧盟近年来加强了对电子商务平台的EPR合规监管。

从各大电商平台的管理规则来看,确保EPR合规已经成为重要一环。电商平台承担合规审查的义务主要源于欧盟《市场监管条例》以及《数字服务法》等立法,即平台被要求确保所售产品的安全以及产品符合欧盟或成员国的法律规定,否则将面临处罚。在德国,亚马逊等平台只允许那些能够证明已符合EPR法规的卖家与德国居民进行交易,卖家须出示其已在德国注册相应回收体系并履行产品义务的证明;若无法提供,平台可暂停或禁止其销售产品,直至其合规为止。在法国,电

^① Directive (EU) 2024/3019 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 concerning urban wastewater treatment (recast), Recital 16,17,18, OJ L 2024/3019.

^② 同上, Art. 2, Art. 9.

^③ 在欧盟《报废电子电气设备指令》修订工作文件中便多处提到防止电商卖家搭便车的情形,详见 European Commission, “Staff working document evaluation of the Directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment (WEEE)”。

商平台(如 Cdiscount)对其平台上销售产品的 EPR 合规负有直接责任,如果消费者从平台上未履行其 EPR 义务的卖家那里购买了有关产品,平台本身必须承担这些产品回收和废弃物管理的费用。这种做法促使平台在财务上对 EPR 合规负责,从而督促平台对卖家的监管。^① 因此,为了确保合规,部分电商平台向商家提供代为注册和缴费等服务,这一方面能够确保其平台上架产品的合规性,进而实现经营稳定性;另一方面也可以在一定程度上减轻商家的合规负担。^② 亚马逊、eBay、Temu 等电商平台还制定了指导商家履行 EPR 义务的简要指南。平台商家首先需要在产品销售地所在成员国就所售产品及品牌进行生产者注册并获得注册号,第二步是将该注册号填报到电商平台系统,第三步是遵守每年向主管机构报告产品类型和数量等数据并缴纳 EPR 费用的义务,完成这些操作才能确保产品不会被平台下架或者隐藏,从而顺利进入欧盟市场。不过,对于平台商家而言,由于欧盟各成员国的 EPR 监管要求不一致,如果产品在多个欧盟国家销售,那么 EPR 的合规成本将是不小的负担。

除了严格监管电子商务领域的 EPR 执行情况外,考虑到产品投放市场阶段与报废阶段很可能并非在同一国家,欧盟 2023 年的《报废汽车指令》修订提案还提及 EPR 的跨境合作:生产者应在其非首次注册的成员国指定一名责任代表,并与相关废物管理经营者建立跨境合作机制,而相关机制的详细规则将授权欧盟委员会制定。^③ 目前,欧洲议会和欧盟理事会正在根据普通立法程序审议该提案。

(三) 激励措施的推进:落实生态调节

EPR 自实施以来,在促进环保设计方面影响有限,^④不少研究认为主要原因在于激励措施不足。^⑤ 目前大多数 EPR 采取 PRO 形式履行生产者责任,但该形式缺少对生态设计的激励。^⑥ 缺乏生态设计激励的 EPR 因仅考虑废物处理的成本而被

① EXPRA, “30 years of optimum EPR: How to make the best out of it”.

② Ecosistant, “EPR: Extended Producer Responsibility in Cross-Border E-Commerce”, 2025 - 01 - 02, <https://www.ecosistant.eu/en/epr-extended-producer-responsibility-ecommerce/>, 访问日期:2025 - 04 - 24。

③ European Commission, “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on circularity requirements for vehicle design and on management of end-of-life vehicles, amending Regulations (EU) 2018/858 and 2019/1020 and repealing Directives 2000/53/EC and 2005/64/EC COM/2023/451 final”, 2023 - 07 - 13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023PC0451>, 访问日期:2025 - 07 - 06。

④ Alexandros Dimitropoulos/Joep Tijn/Daan in't Veld, “Extended producer responsibility: Design, functioning and effects”, *PBL Netherlands Environmental Assessment Agency and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, 2021, pp. 1 - 48, here p. 34.

⑤ Helen Micheaux/Franck Aggeri, “Eco-modulation as a driver for eco-design: A dynamic view of the French collective EPR scheme”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 289, 2021, pp. 1 - 10, here p. 1.

⑥ OECD, “Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management”, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en>, 访问日期:2025 - 04 - 24。

视作一种次优的政策方法。^① 许多研究认可生态调节 (eco-modulation) 的好处, 认为通过考虑产品的可回收性等生态因素对 EPR 费用进行调节 (eco-modulation of EPR fees) 是实现激励生态设计的重要手段。^②

为了优化 EPR 的实施, 欧盟 EPR 相关立法近年来愈加关注生态调节机制的落实, 鼓励成员国在执行本国的 EPR 时纳入此类激励措施。^③ 在废弃包装领域, 实际上德国、法国、比利时、葡萄牙等国已经主动开始收取生态调节费, 例如法国对包装中使用纸板和再生材料含量超过 50% 的印刷用纸, 则 EPR 费用减少 10% 收取; 如果使用没有生态管理标签的原始森林纤维的, 则 EPR 费用增加 5%。德国则根据废弃包装的可回收性和再生材料含量等因素差异化收取 EPR 费用。^④ 由于欧盟各国实施生态调节费的进度和标准不一, 为了避免对单一市场造成壁垒以及影响竞争环境, 欧盟新的《包装和包装废弃物法规》提出要协调包装可回收性的标准和评估包装可回收性的方法, 规定从 2030 年起, 包装的可回收性应根据针对可回收性的设计标准所确立的等级来表示; 从 2035 年起, 玻璃、金属、纸质、塑料、木质、纺织等类型的包装, 应根据针对可回收性的设计标准以及大规模回收标准, 以 A、B、C 来表示其等级; 从 2038 年 1 月 1 日起, 包装至少应达到 B 级才能投放市场。欧盟委员会被授权负责回收标准和可回收性等级的设计, 以此协调成员国实施 EPR 生态调节时所依据的技术标准, 但不强制协调费用标准。^⑤ 除了可回收性标准外, 欧盟并不排斥成员国使用其他标准, 例如根据回收成分、可重复使用性、有害物质的含量等来调节 EPR 费用。在报废汽车领域, 2023 年的《报废汽车指令》修订提案也制定了针对生态调节的特定条款。该条款将协调指导欧盟报废汽车实施 EPR 费用调节时应考虑的具体因素, 包括车辆的重量、动力系统、车型的可回收性和可再利用性比率、拆解效率、

① Eugénie Joltreau, “Extended Producer Responsibility, Packaging Waste Reduction and Eco-design”, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 83, 2022, pp. 527–578, here p. 531.

② European Circular Economy Stakeholder Platform, “EPR Schemes-Current State and Recommendations for Improvement”, 2025, p. 5, https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/2025-06/EPR_Schemes_White_Paper_2025.pdf, 访问日期: 2025-07-12。

③ 这类措施也被称为生态调节费, 它并非是一个单独的费用种类, 而是考虑产品的环保表现对 EPR 费用差异化收取, 包括减轻或加重收费的情形。

④ Andrew Brown/Frithjof Laubinger/Peter Börkey, “New Aspects of EPR: Extending producer responsibility to additional product groups and challenges throughout the product lifecycle”, p. 43.

⑤ Regulation (EU) 2025/40 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC, Recital 28, Recital 32, Recital 35, OJ L, 2025/40.

阻碍回收的材料等。^①此外,《废物框架指令》修订提案不仅提出在欧盟实施纺织品EPR,还授权欧盟委员会采用统一的生态调节规则,生产者的EPR费用将基于纺织产品的循环性和环境影响等级进行调整。^②

设计科学合理的生态调节规则具有较高难度,它要求制定者对参与EPR的不同产品的性能和相关回收数据的准确掌握,以及计算不同材料品质导致的回收处理成本的差异等。因此欧盟采用了逐步过渡与细化的方式谨慎实施,目前从可回收性这一技术标准上率先进行协调,其他评估因素则根据成员国各自的实践经验确定。

四、中国的因应之策分析

中国与欧盟互为重要的贸易伙伴,2024年中国是欧盟货物进口的最大合作伙伴(21.3%),主要向欧盟出口电器电子设备、化工产品、家具、汽车和零部件、纺织品(服装鞋类)以及塑料制品等;^③欧盟则是中国的第二大贸易伙伴,2024年与中国的进出口额达到7311亿欧元。^④中国向欧盟出口的产品多数在欧盟EPR制度的监管范围内,因此,从对外贸易角度看,我国的产品制造商和出口商必须重视EPR的实施。另外,作为制造业大国,我国物质生活的极大提高也产生了大量废弃产品的回收管理需求,尤其是在电器电子、包装、纺织品和电动汽车及动力电池等领域,虽然相关政策框架已初步建立,但仍缺乏成体系的制度配套和有效的执行机制。面对生态文明建设和绿色循环低碳发展的内在要求,2024年7月党的二十届三中全会《决定》明确提出了“编纂生态环境法典”。^⑤目前,《生态环境法典》的编纂工作已经取得阶段性成果,整体性、系统性、协同性和开放性是其重要理念。^⑥其中,在法典草案第四编《绿色低碳发展》中,特别设立了《发展循环经济》一章,规定了清洁生产、废弃物

① European Commission, “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on circularity requirements for vehicle design and on management of end-of-life vehicles, amending Regulations (EU) 2018/858 and 2019/1020 and repealing Directives 2000/53/EC and 2005/64/EC COM/2023/451 final”.

② European Commission, “Waste Framework Directive”, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en, 访问日期:2025-04-26。

③ Eurostat, “China-EU — international trade in goods statistics”, 2025-02, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics, 访问日期:2025-04-26。

④ 中华人民共和国商务部:《2024年欧盟对华贸易额略有下降》,2025-03-19, https://cy.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_72516cc6523948339b4f34b4fc437f87.html, 访问日期:2025-07-06。

⑤ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过),新华网,2024-07-21, <https://www.news.cn/20240721/62ea30d40ef44ef7af63449446179b86/c.html>, 访问日期:2025-07-06。

⑥ 吕忠梅:《深入研究生态环境法典编纂的基本问题》,载《人民日报》,2024年10月8日,第9版;秦天宝:《以系统观念引领生态环境法典编纂》,载《中国社会科学报》,2025年1月14日,第A07版。

循环利用以及绿色消费的具体要求。在此背景下,依照《生态环境法典》的编纂理念,尤其是秉持立法由分散性向集约性和系统性转变的思路,下文结合欧盟EPR制度的立法和实践经验,在梳理分析我国EPR相关政策的基础上,提出完善EPR制度的建议,也为我国循环经济相关的立法设计提供思路。

(一) 生产者责任延伸制度在中国的实施状况

中国与欧盟都致力于循环经济建设。2018年7月16日,中欧在第二十次领导人会晤期间签署了《关于循环经济合作的谅解备忘录》,双方将建立循环经济高级别政策对话,在绿色发展框架下围绕双方共同关心的循环经济宏观政策协调、制度创新(绿色设计、生态标识、生产者责任延伸、绿色供应链管理等)、重点领域的循环经济最佳实践、循环经济投融资等方面加强交流,开展务实合作。^① 2023年5月,双方续签了上述备忘录,并将重点在电池回收利用、塑料污染治理、再制造发展等领域加强合作。^② 可见,中国与欧盟在发展循环经济方面有良好的合作基础。在废弃物管理领域,中国也在持续探索和落实相应的政策机制,EPR是采用的工具之一。

早在2008年我国颁布的《循环经济促进法》中,EPR就初显端倪。该法第十五条规定“生产列入强制回收名录的产品或者包装物的企业,必须对废弃的产品或者包装物负责回收”,但该条款仅对生产者的回收义务作出要求。^③ 2016年国务院办公厅发布的《生产者责任延伸制度推行方案》(以下简称《推行方案》)从真正意义上引入了EPR制度,它强调了EPR的全生命周期概念,将EPR的责任划分为开展生态设计、使用再生原料、规范回收利用和加强信息公开等四个方面,并规定了实施EPR的总体要求、重点任务和保障措施。^④ 同时,《推行方案》确立了对电器电子设备、汽车、铅酸蓄电池和包装物等4类产品率先实施EPR的计划。国家层面也陆续在对应的产品领域推出了试点文件,包括《电器电子产品生产者责任延伸试点工作方案》(2015年)、^⑤《饮料纸基复合包装生产者责任延伸制度实施方案》(2020年)、《汽车产品生产者责任延伸试点实施方案》(2021年)等。^⑥ 2020年,修订后的《固体废物污染环境防

① 中国发改委环资司:《中欧签署关于循环经济合作的谅解备忘录》,2018-07-30, https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/hzs/sjdt/201807/t20180730_1130622.html, 访问日期:2025-04-28。

② 中国发改委环资司:《首次中欧循环经济高级别政策对话成功举行》,2023-09-27, https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/zcx/lddt/202309/t20230927_1360942.html, 访问日期:2025-04-28。

③ 《中华人民共和国循环经济促进法》,中国人大网,2008-08-29, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c12435/c12488/201905/t20190522_53775.html, 访问日期:2025-04-28。

④ 《国务院办公厅关于印发生产者责任延伸制度推行方案的通知》国办发〔2016〕99号。

⑤ 《工业和信息化部 财政部 商务部 科技部关于开展电器电子产品生产者责任延伸试点工作通知》工信部联函〔2015〕301号。

⑥ 《工业和信息化部 科技部 财政部 商务部关于印发汽车产品生产者责任延伸试点实施方案的通知》工信部联函〔2021〕129号。

治法》(以下简称《固废法》)进一步确立了生产者责任延伸制度。该法第六十六条规定:“国家建立电器电子、铅蓄电池、车用动力电池等产品的生产者责任延伸制度。”^①

综上可知,目前我国EPR制度还处在起步阶段,在电器电子、动力电池、汽车、包装等行业建立了初步的规范。从立法设计来看,我国EPR规则目前由中央部门的规章和行政性规范性文件主导,多数以“试点工作方案”“暂行管理办法”或“管理办法”为名,其中《推行方案》是其顶层设计。虽然《固废法》中指出了建立EPR制度,提升了其法律效力层级,但EPR的实施规范整体效力层级低、规则预期性差、结构松散,且部分制定时间距今较久,已经落后于现实需要。从内容上看,我国仍缺乏对EPR的细化规定,包括生产者责任的具体内容、实施要求、生产者的界定、回收率目标设定以及激励和监督机制等。从具体部门来看,新能源动力电池回收体系的建设近期发展较快,这与我国动力电池即将面临退役高峰、亟需解决回收问题的现实因素相关。自2020年起,该领域几乎每年都有新的管理文件出台,例如《新能源汽车动力蓄电池梯次利用管理办法》(2021年)、^②《新能源汽车动力电池综合利用管理办法(征求意见稿)》(2023年)等。^③ EPR在动力电池回收方面的规定也在细化,但相较欧盟而言仍比较笼统,比如没有设立EPR的专门条款、未明确回收环节中各主体的财务责任以及缺乏回收率目标和行业标准等,^④这导致目前我国EPR实施中的专业性和规范性极为不足。

(二) 中国的应对策略建议

欧盟的政策制定者擅长对多种工具进行系统性组合与运用,EPR并不是单一的环境工具,其将与欧盟的碳足迹、数字护照、生态标签等政策叠加适用。这一方面可以监督生产者有效履行EPR义务,另一方面也将逐步把劣质产品淘汰出欧盟市场,重塑欧盟市场的竞争标准,最终释放经济和环境双重收益。与欧盟相比,在循环经济发展进度方面,我国的制度供给、实践经验、产品整体的环保性能都相对落后,面对欧盟EPR制度逐步升级的情况,除了简要论及我国相关产业应对欧盟EPR监管的要点外,本文将重点以欧盟循环经济立法和实践为镜鉴,围绕我国的发展规划提出完善EPR制度的建议。

① 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》,中国人大网,2020-04-29, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202004/t20200430_305758.html, 访问日期:2025-04-28。

② 《工业和信息化部 科技部 生态环境部 商务部 市场监管总局关于印发〈新能源汽车动力蓄电池梯次利用管理办法〉的通知》工信部联节〔2021〕114号。

③ 中华人民共和国工业和信息化部:《〈新能源汽车动力电池综合利用管理办法(征求意见稿)〉公示》,2023-12-15, https://www.miit.gov.cn/jgsj/jns/gzdt/art/2023/art_43c4326b13974aa2b78045c85d7bc583.html, 访问日期:2025-04-29。

④ 赵宏、翟大伟:《动力电池“退役潮”接踵而至 建立科学规范的回收体系刻不容缓》,2023-02-28, https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202302/t20230228_1350052.html, 访问日期:2025-04-29。

1. 应对欧盟 EPR 监管的冲击:关注执行节点、产品材料构成和供应链整合

EPR 对欧盟境内外的生产者均将适用,具有域外约束效果。正如《欧盟竞争力的未来》报告中所表明的,欧盟将通过清洁工业计划重塑竞争力。^① 作为欧盟环境政策的重点工具之一,EPR 虽然平等地适用于欧盟境内外的产品,但它基于产品的市场份额、环保表现(该因素未来将更明显)等标准,差异化地收取 EPR 费用,这给生产者带来了不同程度的负担。尤其是欧盟境外的生产者,对 EPR 制度的熟悉度往往低于欧盟内的生产者,且在履行 EPR 义务时还需委托欧盟代表。若其环保技术水平较低,面临的 EPR 成本则更高。这些因素不免对生产者的竞争力产生影响,从而形成新的市场壁垒。而这恰恰是欧盟竞争力政策追求的目标——适用与欧盟相同水平的政策标准,确保欧盟企业公平的竞争环境。欧盟 EPR 规则设置从形式上看具有平等性且以环境保护为目标,因此要从国际法上挑战其违法性具有难度。就我国企业的应对而言,现阶段应以遵守监管并提高产品的环保性能为关键,重点可从以下三个要素着手准备。

一是掌握不同类型产品 EPR 的实施节点及其要求,据此预留时间与进口商或者电商平台进行沟通,从定价策略、供货准备(目前 EPR 多按重量计算费用)、出口市场选择等多方面考虑 EPR 的影响。从上述相关立法来看,2025 年、2028 年、2030 年、2035 年被不少立法作为渐进适用的时间节点,纺织品、药品、塑料品等作为我国对欧出口的主要产品,需要密切关注欧盟及相关成员国的立法动态,及早进行准备。二是关注欧盟 EPR 相关法规对产品材料使用的规定。多数 EPR 相关法规对再生材料使用比例作出了强制性规定,在了解其执行的时间节点后,出口企业还需要确保产品的材料满足回收材料使用比例的要求。三是考虑产品供应链的整合问题,即生产、销售与回收链路的有效整合。不管是供应链的替代整合还是跨境布局,都需要企业及早筛选供应商、关注并调整供应链,并将绿色低碳理念贯穿于产品设计、原料采购、生产、运输、储存、使用、回收处理的全过程,这样在降低支付 EPR 费用的同时,也能满足欧盟的市场准入监管要求。

2. 完善我国 EPR 制度:借鉴欧盟的思路

如上所述,中欧在循环经济领域具有合作基础,在制度创新层面,双方明确表示将加强 EPR 等领域的交流与合作。因此,研究欧盟 EPR 制度的实施情况并提出改进我国 EPR 制度的建议符合中欧双方交流合作的需求。欧盟因其主权国家集合体的体制问题,在实施 EPR 时面临较大的协调性问题。相比之下,我国具有作为单一国家统筹立法和统一市场的优势,我国 EPR 的实施应当把握这一优势,重点改善

^① European Commission, “The Draghi report on EU competitiveness”, 2024-09-17, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en, 访问日期:2025-07-12。

EPR 制度在结构上的低效力性和分散性、内容上主体权责的宽泛性等问题,并着力提高 EPR 制度的经济可行性、增强可持续性和覆盖部门的时效性。进而言之,从我国现有的政策措施以及对欧盟 EPR 制度借鉴的角度出发,本文主要建议如下。

(1) 在《循环经济促进法》中引入专门的 EPR 条款作为顶层设计

当前正值我国环境法领域整合立法制定《生态环境法典》时期。从法典编纂的草案看,未来包括《固废法》《清洁生产促进法》在内的多部单行法将被法典取代,不过《生态环境法典》的编纂将采取适度法典化的方法,因此《循环经济促进法》仍被保留,作为未来补充相应规则的抓手之一,由此减少对法典的修订。在《生态环境法典》(草案)中,第九百七十五条吸纳了《固废法》中关于为电器电子、铅蓄电池、车用动力电池等产品建立 EPR 制度的规定,并进一步要求“电器电子、铅蓄电池、车用动力电池等产品的生产者应当按照规定,以自建或者委托等方式建立与产品销售量相匹配的废旧产品回收体系,并向社会公开,实现有效回收和利用”。^① 该规定体现了国家对 EPR 制度的重视,但采用列举式的方法阐明 EPR 的适用产品和相应责任,难以体现法典体系性和系统性的理念。

因此,法典条文可以考虑采用更加概括性的立法语言,即仅做原则性要求,将具体的制度条款放到《循环经济促进法》中予以阐明。至于适用 EPR 的具体部门,则可通过“管理办法”等行政规章或其他规范性文件作出规定。具体而言,第九百七十五条可表述为“国家支持在废弃物循环利用领域建立生产者责任延伸制度。实施生产者责任延伸制度的产品及其管理办法由国务院 XX 部门会同 XX 部门按照有关法律法规的规定制定”。通过这一授权,实施 EPR 的一般要求、生产者的概念以及监督机构等则可在《循环经济促进法》第四章《再利用和资源化》下新设条文,进行专门规定,可表述为“……建立生产者责任延伸制度应遵循以下最低(一般)要求……”。如此在法典的统领下,以《循环经济促进法》中的一般规定为顶层框架,再由行政规章等规范性法律文件对各产品部门的实施管理办法进行细化,这既提升了 EPR 的法律效力层级,又形成了系统化的立法架构。

(2) 完善以生产者为单一责任主体的权责划分体系

政府与生产者均衡是规则策略持续有效的前提。^② 不可否认,我国相关政策长期致力于引导生产者参与回收体系的建立,在多部文件中都可以看到“政府推动、市场主导”的表述,但在 EPR 制度的实践中,政府仍处于主导地位。^③ 例如,在

① 详见《生态环境法典》(草案)第九百七十五条。

② 李文军、郑艳玲:《中国废弃电器电子产品行业发展及 EPR 制度效应》,载《数量经济技术经济研究》,2021 年第 1 期,第 98-116 页,这里第 99 页。

③ 申宸昊、邓义祥、张承龙等:《基于生产者责任延伸制度的塑料和微塑料管理研究》,载《环境保护》,2020 年第 48 期,第 28-31 页,这里第 30 页。

废弃电器电子领域的回收方面,此前我国一直采用企业向国家缴纳处理基金、国家再对满足条件的废弃物回收处理企业进行奖励来刺激回收工作的模式。该模式类似于生产者通过付费委托国家进行集体履约,但实际上生产者主体作用发挥不足,与市场主导有差距。

我国 EPR 尚未形成体系,内容简略并分散在效力不同的文件中,且目前多数文件还是试点或者暂行性质,需要阶段性评估实施效果,以推进规则的发展。若要真正发挥 EPR 的潜力,还需紧扣生产者责任,制定清晰的权责规定,并引导不同类型的主体参与履行各自的义务。在此方面,我国可以借鉴欧盟的形式,将生产者规定为一个集合概念,强调“谁投放市场、谁负责回收”,以生产者作为废品回收(包括单独收集情况下回收基础设施建设)以及运输和信息报告义务的财务和组织责任的法定承担者。而生产者可以根据市场情况选择回收的形式,包括自我回收或者委托回收,再与其他参与者建立合作关系。为了减轻生产者的负担,我国 EPR 的推进可以先由生产者承担回收等义务产生的财务责任的 50%,或经综合评估确定的其他比例,政府根据回收系统建设情况以及不同领域的回收效益对该比例进行调整,以实现 EPR 运行的经济性和可持续性。

(3) 增强对协助工具的政策供给

我国 2016 年的《推行方案》提出了“到 2025 年,生产者责任延伸制度相关法律法规基本完善……重点产品的再生原料使用比例达到 20%,废弃产品规范回收与循环利用率平均达到 50%”的目标。^① 实际上,相关法律法规基本完善的目标并未达成,再生原材料使用率及回收率目标是否完全实现也难以准确判断。因此,在前述完善立法改进 EPR 主体制度设计的基础上,我国还需要增强对协助性工具的政策供给,以提高 EPR 实施的效果。

第一,从辅助 EPR 的实施出发,建立类似欧盟 PRO 的专门机构。这一点其实在电器电子产品、饮料纸基复合包装、汽车产品 EPR 实施方案中已有所体现,其表述为鼓励相关产品生产企业与第三方形成联合体模式实施回收,但缺乏对联合体机构的细化规定。本文建议增加专门条款,明确对第三方专业机构的资质要求和实施要求(包括定价机制和公平对待中小企业生产者等)。第二,增强对单独回收和集中回收网络的管理。重点是明确生产者在不同回收渠道下的责任,例如门店回收、社区回收、上门回收、互联网平台回收等方式,以此确定不同产品的最佳回收方案,以及完善回收网络基础设施建设及配套机制。第三,完善信息收集报告制度,并通过激励政策支持设计循环性能高的产品。《推行方案》提出了信息公开的

^① 详见《国务院办公厅关于印发生产者责任延伸制度推行方案的通知》国办发〔2016〕99 号,第一部分(三)。

要求,并区分了对不同主体公开的信息内容,各产品的试点文件中也强调了信息公开,但这些规定缺乏监督措施。因此,更好的方法是强化生产者的信息责任并设立生产者注册系统,生产者应在该系统提交每年(或每季度)产品销售数量、回收的废弃物数量、回收参与情况等信息,并设立专门的监督机构督促生产者履行该义务,对完成回收率目标的企业可以实施奖励。另外,政府可通过增加激励政策来激发循环产品的市场需求,例如政府绿色采购对循环性产品的倾斜以及对循环产品的税收优惠等。第四,尽早设计制定我国的生态调节规则。鉴于生态调节费的实施较为复杂,需要配套的技术标准,欧盟目前正在对此类标准进行设计与完善。我国可以吸取欧盟的经验,尽早在相对成熟的废弃物回收产品领域规划生态调节机制的实施,例如动力电池和电器电子行业,以此激励生产者改进产品生态设计,并减轻环保产品生产者的EPR负担。同时,提高相关产品的环保性能也是应对欧盟EPR政策升级的方式之一。

(4) 结合我国实际,考虑适当增加试点EPR的产品类型

我国在确定实施EPR制度的产品时,主要考虑了废弃物规模、环境危害和资源化价值等因素。在目前试点的四个部门中,汽车、电器电子产品的试点时间已经到期,正是总结经验推进EPR下一步实施的关键时期。对于这些经过试点的产品,下一步的方案应当细化并升级EPR的要求。而除了电器电子产品、饮料纸基复合包装、汽车和铅蓄电池及动力电池外,我国的塑料包装和其他一次性塑料产品以及纺织产品的废弃物数量也相当庞大,其环境危害也不容忽视。我国虽然已经出台了相关的污染防治规定,包括禁止或者限制使用某些塑料产品、强化纺织品循环利用等要求,但还未明确提出实施EPR机制。这可能与这两个行业的生产者以中小企业居多且再生材料没有成本优势等因素相关。然而,从提高回收效率、增加循环利用以及减少环境污染角度出发,在这两个领域建立EPR十分必要。我国可以采用引导和培育部分企业先行试点的模式,选取塑料包装、鞋服、地毯、窗帘以及汽车纺织饰品等具体产品开展试点,并同步建立起企业履约的监督系统。

(5) 探索与欧盟进行EPR跨境合作的机制

我国的生产者主要委托欧盟成员国的进口商履行EPR责任,但在部分产品进入废物阶段后,欧盟的竞争力报告已经注意到大量废料仍会运回中国的情况。^①欧盟期待EPR制度在促进关键原材料回收上的作用,因此对于中国出口的动力电池被废弃后,将其中的铜、锂、镍等材料再运回中国的情况可能会施加约束。对此,我国政府应该加以重视,关注欧盟相应制度的进展,例如欧盟与成员国之间正在研究设计的EPR跨境合作规则,判断是否可以通过跨境EPR合作的方式解决可能

^① European Commission, "Draghi report: In-depth analysis and recommendations (Part B)".

产生的冲突。另外,我国可考虑与欧盟在产品的可回收性、耐用性等标准上的合作,促使欧盟承认我国产品的循环性表现,对我国产品适用生态调节费等机制,从而减少生产者的EPR负担。

学习欧盟的经验,主要目的是减少“从零开始”的试错成本,我国可以合理吸收其有益做法并使之服务于自身发展。上述改进并非一蹴而就,我国可以考虑以下实施路线:首先,重整EPR的立法框架,确立一般性的EPR规则并完善监督机制。其次,总结已有的实践经验,完善电器电子产品、包装物、电池的EPR实施规则并将其条文化。再次,探索纺织品和塑料领域EPR计划的建立,考虑从自愿试点开始,逐步过渡到强制性实施。最后,尽快开始我国生态调解费用机制的设计,提高我国产品的耐用性和可回收性等生态友好性能的等级。同时,完善使用回收材料的激励措施,例如通过政府绿色采购和税收制度等支持二次材料市场的发展,推动我国资源循环型产业体系的构建。

结 语

绿色低碳循环发展已成为全球共识,世界主要经济体普遍把发展循环经济作为破解资源环境约束、应对气候变化、培育经济新增长点的基本路径。^①作为实现循环经济的重要支撑工具,欧盟近年来加大了EPR制度的实施力度,以实现从线性经济链向循环经济链的转变,其中包含减少资源浪费、降低环境污染以及增强供应链韧性等多重政策目标。而在当前世界格局深刻调整的背景下,EPR制度也可能成为贸易保护主义依托的工具,其可通过提高对产品回收和环境标准的要求,升级市场准入门槛,进而影响国际贸易。我国电器电子产品、电池、汽车、纺织产品、医药品以及一次性塑料产品等出口企业需要及时掌握欧盟EPR法规的更新情况,做好应对该制度的短期和长期影响的准备。此外,构建资源循环型产业体系、保障资源安全也是我国“十四五”循环经济规划的要求。在谨慎确定了适用EPR制度的产品门类后,我国也应该逐渐细化要求并以严格的标准执行EPR。尤其是我国对外依存度高的资源,例如钴、锂以及镍,^②在将含有此类原材料的电池出口时,是否可以约定回收之后材料的权属,继而确保我国获得稳定的供应,也是值得进一步关注和研究的问题。

责任编辑:伍慧萍

^① 中华人民共和国国家发展和改革委员会:《国家发展改革委关于印发“十四五”循环经济发展规划的通知》发改环资〔2021〕969号,2021-07-01, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/07/content_5623077.htm,访问日期:2025-05-02。

^② 深圳市龙岗区投资推广和企业服务中心:《关于新能源汽车退役动力电池综合利用总部项目遴选方案的公示》,2024-01-04, https://www.lg.gov.cn/xxgk/zwgk/tzgg/content/post_11085770.html,访问日期:2025-05-02。