

塑膠稅發展趨勢研析(一)-國際減塑政策沿革與塑膠稅起源

國際減塑政策來勢洶洶，可以說是除了 2050 淨零碳排目標之外，國際間最熱門的討論議題。由近年國際政策趨勢變化也可以發現，相關塑膠管理政策，逐漸由自願性、鼓勵性邁向強制性減塑，管理強度逐步加嚴，也代表塑膠產業在產業經營策略上的變革是必要且急迫的，並且需要隨著國際趨勢變化做即時且彈性的調整。

尤其是歐盟及相關國家包含英國、西班牙及葡萄牙等，在近年皆針對塑膠原物料或產品推出塑膠稅，作為國內減塑的重大管理政策，同時聯合國亦宣布將在 2024 年訂定具有法律約束力之全球塑膠公約(Global Plastics Treaty)，可預期將對塑膠產業造成新一波挑戰。

本文將針對塑膠稅發展趨勢，介紹國際減塑政策之沿革與塑膠稅之起源，期望能夠協助相關產業先進釐清國際減塑政策的發展脈絡，並彙整塑膠稅發展現況，做為產業經營策略之參考。

一、國際減塑政策沿革

全球減塑浪潮在 2018 年隨著歐盟提出之塑膠戰略(EU Plastics Strategy)及艾倫·麥克阿瑟基金會提出之新塑膠經濟全球承諾(New Plastic Economy Global Commitment)等政策與倡議之驅動下，可謂達到高峰。

後續經歷 COVID-19 影響，雖有暫緩趨勢，但在疫情後之現在，限塑、減塑議題又重新回到國際談判桌上，如歐盟在 2021 年開始徵收塑膠稅，而聯合國在 2022 年第五屆聯合國環境大會(UNEA-5)中亦宣示將於 2024 年訂定之全球塑膠公約(Global Plastics Treaty)，該公約將對世界各國產生法律約束力，究竟在全球塑膠公約中能夠達成怎麼樣的共識與協議，也是全球相關產業都在關注的議題。

考量塑膠減量議題有和淨零減碳議題結合的傾向，本文亦將與塑膠產業可能有所相關的重要減碳或循環經濟議題一併納入彙整如表 1 所示，希望針對國際減塑浪潮提供時間軸線的脈絡。

由相關國際倡議及法規制度之發展趨勢，再再顯示，不論是國內產業互動或是國際全球貿易層面，循環經濟都是國內塑膠產業必須積極面對的議題，也建議產業先進應將減塑和淨零議題一併納入企業管理策略，以提升產業競爭力。

表 1 國際減塑相關政策

年份	發起單位	倡議、會議或政策名稱	簡介
2018	歐盟	塑膠戰略 (Plastics Strategy)	<p>歐盟制定塑膠戰略，藉由改變歐盟塑膠產品的設計、生產、使用和回收方式，處理歐盟地區面臨之塑膠問題。</p> <p>本項政策類似於上位計劃的概念，歐盟許多的塑膠管理政策皆是由此展開。</p>
2018	聯合國環境署&艾倫-麥克阿瑟基金會	新塑膠經濟全球承諾 (New Plastic Economy Global Commitment)	<p>聯合國環境署與艾倫-麥克阿瑟基金會合作推出新塑膠經濟全球承諾。本項國際倡議期望政府組織、產業界及相關利益團體能夠自主為全球塑膠污染問題付出努力。</p> <p>目前簽署該項承諾之企業超過 250 家，佔全球塑膠包裝總量的 20%，簽署之政府組織則超過 55 個，可說是現行最大的減塑國際倡議，該倡議並定期發布進度報告，期望在 2025 年達到一致目標。</p>
2019	歐盟	一次性塑膠指引 (Directive on single-use plastics) (Directive 2019/904)	<p>本指引(Direction)係屬歐盟塑膠戰略的一部分。考量一次性塑膠產品(Single-used plastic ,SUP)只使用一次或使用很短的時間就被棄置，這種塑膠垃圾對環境和人類健康造成了全球性的嚴重影響，與可重複使用的產品相比，一次性塑膠產品更有可能流入海洋造成污染問題。</p> <p>本指引主要目標是防止和減少一次性塑膠產品對環境(尤其是海洋)和人類健康的影響，其中針對 10 種重要一次性塑膠產品提出禁限用措施，並提出 PET 瓶再生塑膠含量目標。</p>
2020	歐盟	歐盟綠色新政 (European Green Deal)	<p>歐盟綠色新政包含 12 項政策倡議，政策主要目標是歐盟在 2030 年達到減排 55%以上，並於 2050 年達到氣候中和目標；強調需要採取全面和跨部門的方法，使所有相關政策領域，都能為實現與氣候有關的最終目標做出貢獻。</p> <p>歐盟綠色新政將循環經濟行動計畫納入其體系中；除此之外，亦包含 Fit for 55 及 CBAM 等重要減碳政策。</p>

年份	發起單位	倡議、會議或政策名稱	簡介
2020	歐盟	循環經濟行動計畫 (Circular economy action plan)	本計畫於 2015 年推出(稱為 CEAP1)，包含 54 個行動方案，並因應歐盟綠色新政於 2020 年更新(稱為 CEAP2)，再增加了 35 個行動方案，並將目標訂為 2030 年將歐盟的循環材料使用率提升一倍。 本行動計畫藉由促進永續產品設計、循環經濟製程與可持續性消費等措施，來避免浪費，並盡可能延長各類資源在歐盟經濟體系中的生命週期，達成循環經濟目標。 所涵蓋之產業領域包含電子產品與資通技術、電池和車輛、包裝、塑膠、紡織品、建築、食品、水和營養品等；塑膠戰略隸屬於本行動計畫。
2021	歐盟	NextGeneration EU 經濟復甦計畫新增塑膠稅	本計畫做為歐盟在 COVID-19 後所推出的經濟復甦計畫，並在其中新增塑膠稅作為提升歐盟整體預算的重要措施之一。 該經濟復甦計畫所籌措之經費將有 3 分之 1 用於歐盟綠色新政(European Green Deal)的實施。
2022	歐盟	塑膠產品納入 CBAM 範疇	CBAM 修正案通過將塑膠產品納入 CBAM 範疇。
2022	聯合國	第五屆聯合國環境大會 (UNEA-5)	第五屆聯合國環境大會中決議在 2024 年前建立具有法律約束力的全球條約(全球塑膠公約)，以消除塑料污染。
2023	聯合國	聯合國第 28 屆氣候大會 (COP28)	全球近 200 個國家無異議通過「脫離化石燃料 (transitioning away from fossil fuels)」的決議，以公正、有序且公平的方式脫離化石燃料，以符合科學的方式在 2050 年達成淨零碳排。 化石燃料開採與塑膠產業上游原料相關。
2024	聯合國	第六屆聯合國環境大會 (UNEA-6)	持續強調全球塑膠公約對全球環境的重要性，強調全球經濟轉型的迫切性，以抑止塑膠對自然和人類造成的生存威脅。 在討論中可以發現，全球已將減塑議題與淨零減碳議題整合討論，塑膠產業的轉型對於全球 2050 淨零碳排目標來說是重要關鍵之一。
2024	聯合國	全球塑膠公約 (Global Plastics Treaty)	現正制定中，預計 2024 年底制定完成。 正式名稱為「International legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment」。

二、歐盟塑膠稅發展起源

歐盟塑膠稅的發展，在國際減塑浪潮中是很重要的一項法規政策，因為這代表了國家減塑作為已從自願性提升到強制性，並藉由直接徵費稅來強化國家層級的減塑力道，對於塑膠產業將產生直接的經濟影響。

全球各大經濟體中，歐盟可說是在塑膠管理政策推行上進展最快且最積極的。除了在 2018 年依循循環經濟行動計畫(Circular economy action plan)架構下所提出之塑膠戰略(EU Plastics Strategy)，引領全球減塑浪潮；又在 COVID-19 後，於 2020 年推出 NextGeneration EU 經濟復甦計畫，新增塑膠稅作為提升歐盟整體預算的重要措施之一，該經濟復甦計畫所籌措之經費將有 3 分之 1 用於歐盟綠色新政(European Green Deal)的實施，也就是 Fit for 55 及 CBAM 等淨零永續相關之重要政策。

歐盟塑膠稅係在 2020 年推出，自 2021 年開始徵收，徵收依據係以歐盟統計局(Eurostat)資料為基礎，依循包裝和包裝廢棄物指令(Directive 94/62/EC)及其實施決策(Decision(EU)2019/665)之定義，針對成員國前一年度之不可回收再利用塑膠包裝廢棄物(non-recycled plastic packaging waste)總量，以每公斤 0.80 歐元之費率課徵，預計每年可產生約 60 億歐元稅收之挹注(詳圖 1)。

雖然前述歐盟塑膠稅對於較不富裕之成員國另訂有減免機制，但對於各成員國仍造成直接財政壓力，成員國為了進一步減少不可回收再利用塑膠包裝廢棄物，可以依循既存之歐盟塑膠戰略(EU Plastics Strategy)架構(詳圖 2)，強化現有塑膠管理制度，或在國內新增相關稅收制度，向相關責任者徵收費用，以加速塑膠廢棄物之減量，或得到經費以支應塑膠稅。

在歐盟塑膠稅政策實施之後，相關成員國及鄰近國家，亦推出各自國內的塑膠稅制度；就本文掌握在近年已實施塑膠稅或有實施規劃之國家，包含英國、西班牙、義大利、德國及波蘭等。關於前述國家塑膠稅的詳細內容，將另外專文說明。



圖 1 歐盟塑膠稅徵收費率



圖 2 歐盟塑膠戰略(EU Plastics Strategy)架構

參考資料

1. [Plastics own resource - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip19_1911)
2. [Plastics strategy - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip19_1911)
3. [Recovery plan for Europe - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip19_1911)
4. [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://publications.ec.europa.eu/publication-detail/-/publication/11111111-1111-1111-1111-111111111111)