

発信！ 海外ニュース EUにおける拡大生産者責任（EPR）について



はじめに

EUでは、1991年に導入された「都市排水処理指令（UWWTD：Urban WasteWater Treatment Directive）」において、排水の収集と処理、放流水質基準等が規定され、EU加盟国がこれを遵守することで、水環境改善と公衆衛生の向上が進められてきました。一方、近年の下水処理には、さらに高度な処理や新たな役割が求められるため、都市排水処理指令の改正案が欧州議会で議決され、2025年1月1日に改正された都市排水処理指令（以下、「改正指令」という。）が発効しました。

本稿では、改正指令のうち、微量汚染物質の除去費用を生産者に負担させる「拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）」について紹介します。なお、改正指令の概要については、「WEB版下水道機構情報」第43号で紹介していますので、そちらを参照ください。



拡大生産者責任（EPR）の導入

1991年に導入された都市排水処理指令は、主として、「規模の大きな経済圏」において「公共のシステムで集約・処理される生活排水」に焦点を当てています。小規模な集積地や生活排水以外の汚濁発生源がフォーカスされていないため、医薬品や化粧品の残留物などの微量汚染物質には対応していませんでした。一方、近年の科学的知見として、微量汚染物質は、非常に低濃度でも環境や公衆衛生に有害となる可能性があることが分かってきました。微量汚染物質は、環境に流れ込むと、再び除去するために追加の処理が必要になります。そこで、改正前の指令ではカバーされていなかった医薬品や化粧品の残留物などの微量汚染物質について、改正指令では、処理することが位置付けられました。すなわち、改正指令では、欧州における公共用水域の水質保全と公衆衛生の向上に向け、広域

的に微量汚染物質を除去する四次処理（Quaternary Treatment）の実施が、一定規模以上の下水処理場に義務付けられました。また、四次処理の費用負担に対しては、下水に含まれる有害な微量汚染物質（micropollutant）の92%が、医薬品や化粧品から出ていることに着目し、拡大生産者責任（EPR）の考え方が導入されました。



拡大生産者責任（EPR）とは

都市排水から微量汚染物質を除去するために必要な四次処理には、監視に関連する費用や、新たに設置される高度な機器などの追加費用がかかります。改正指令では、これらの追加費用を賄うために、EUの条約で定められた汚染者負担の原則に従って、使用後に排水中で微量汚染物質となる物質を含む製品をEU市場に出す生産者が、それらの物質を除去するために必要な追加処理の責任を負うことが位置付けられました。拡大生産者責任（EPR）の導入です。EPRによって、費用の少なくとも80%を生産者が負担し、残りを国の資金によって補完することになります。拡大生産者責任は、医薬品や化粧品の生産者に対して、製品の使用によって放出される汚染物質の処理費用を負担するよう求める政策手段であり、納税者と料金（水道料金・下水道使用料）支払い者への経済的影響を少なくするとともに、生産者により環境に優しい製品を開発するインセンティブを提供する、最も適切な手段であるとされています。

EPRの導入により、医薬品と化粧品に起因する微量汚染物質のさらなる削減が期待されます。さらに、持続可能な医薬品や化粧品の製造にも寄与すると考えられています。長期的には、他の業界の製品も、EPRに追加できるかどうか評価されます。最新の科学的証拠に基づいて、汚染物質のリストを更新していくことで、より厳しくEPRを運用し、水質を管理していくことが提案されています。

EPRの導入に当たっては、製品が少量、すなわち年間2トン未満の場合には、義務の免除が可能であるべきとされています。生産者にとっての追加的な負担が、環境上の利点に比べて釣り合いだと考えられているからです。また、生産者が、製品の使用後に微量汚染物質が発生しないことを証明できる場合にも、免除が可能であるとされています。例えば、製品の残留物が排水や環境中で急速に生分解され、下水処理場に到達しないことが証明できる場合などがこれに該当します。そのため、欧州委員会は、使用後に微量汚染物質が発生しない製品を特定する必要があります。基準の策定には、関連する国際基準を含む、科学的または技術的情報を考慮に入れることとされています。

EPRにおいて、生産者の財政的負担は、市場に投入される製品の量と毒性に基づいて決定されます。負担額は、微量汚染物質の監視活動、市場に出す製品の量と危険性に関する統計の収集、報告、公平な検証、および四次処理を実施するために必要な費用をカバーすべきですが、その額を超えてはならないとされています。また、排水は集約して処理されるため、生産者に代わってEPRに基づく排水処理を履行する組織に、生産者が加入することを義務付けることが必要だという意見もみられます。

EPRの導入にあたっては、幅広い利害関係者からオープンな意見聴取が行われ、微量汚染物質の問題に取り組むことに幅広い合意が得られました。化学および製薬業界の一部を除き、水関連ビジネスの全てのステークホルダーは、微量汚染物質を除去することを支持しています。ほとんどのステークホルダーは、発生源での対策とともに、処理に必要なコストについても、生産者に金銭的責任を負わせることで、汚染者負担の原則を、より適切に適用できると主張しました。一方で、化学および製薬業界の一部は、特に金銭的責任はサプライチェーンに関わる全ての関係者（生産者から消費者まで）が共有するか、公的機関が負うべきであるとして、支持していません。



関係者の声

今回、改正指令において拡大生産者責任が導入されたことについて、関係者の声を紹介します。

欧州委員会のヴィルジニウス・シンケヴィチュウス環境・海洋・漁業担当委員（日本の大臣に相当）は、改正指令の導入を進めてきた立場から、「私たちは、全てのヨーロッパ人にきれいな水を提供するだけでなく、衛生設備へのアクセス改善、汚染者負担原則の実施、エネルギーの自立など、さらに多くのことを保証します。これらの変化は、この分野に完全な革命をもたらし、今後数十年にわたってより強靱なものとなるでしょう」と述べています。

また、水事業者からなる欧州水事業団体連合（EurEau：European Federation of National Associations of Water Services）は、「EPRの導入は、水分野における汚染者負担原則の実施における画期的な出来事である。EPRは、高い環境基準を維持しながら、排水処理サービスを手頃な価格で維持することに役に立つとともに、イノベーションや持続可能製品の生産原動力となる可能性もある」と歓迎しています。

一方で、欧州化粧品業界団体である欧州化粧品協会（Cosmetics Europe）と欧州製薬団体連合会（EFPIA：European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations）は、改正指令が、医薬品と化粧品の2つのセクターのみにERPスキームを導入したことについて、EUの汚染者負担原則に反し、公平性と有効性の観点から問題があるとして、欧州連合裁判所に異議申し立てを行っています。



おわりに

本稿は、東京大学名誉教授・東洋大学名誉教授の花木啓祐氏のご協力とご助言をいただき作成しました。下水道機構では、今後も海外における下水道に関する行財政（基準、規制、政策等）や技術に関する情報を収集・整理して発信していきたいと考えています。

■参照HP等

- ・都市排水処理指令 (UWWTD: Urban Wastewater Treatment Directive)
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/3019/oj/eng>
- ・欧州議会ニュース
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20307/new-eu-rules-to-improve-urban-wastewater-treatment-and-reuse>
- ・EurEauニュース
<https://www.eureau.org/news/899-a-triumph-for-consumers-and-environmental-protection-3>

- ・欧州製薬団体連合会 (EFPIA: European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations) の共同声明
<https://www.efpia.eu/news-events/the-efpia-view/statements-press-releases/joint-statement-from-the-human-pharmaceutical-industry-on-the-urban-wastewater-treatment-directive-uwwtd/>

拡大生産者責任 (EPR)

拡大生産者責任 (EPR: Extended Producer Responsibility) とは、生産者が、その生産した製品が使用され、廃棄された後においても、当該製品の適切なリユース・リサイクルや処分に一定の責任 (物理的又は財政的責任) を負うという考え方です。そうすることで、生産者に対して、廃棄されにくい、又はリユースやリサイクルがしやすい製品を開発・生産するようにインセンティブを与えようというものです。廃棄物等の量が多く、しかも、それらのリユースやリサイクルが難しいことが問題になっている今日、拡大生産者責任はそれらを克服するために重要な考え方の一つとなっています。
「平成26年版 環境白書」

EPRは、1990年代に、廃棄物の増加と複雑さに対応するための考え方として開発されました。それまでは、公的部門が、廃棄物管理に予算を支出し物理的にも運営するのが一般的でしたが、廃棄物の増加と複雑さが増す中で、環境保全や持続可能な社会を目指す取り組みの一環として、また自治体の財政的な課題を解決するための手段として、取り入れられてきています。EPRでは、消費者が使用した後まで含めた製品のライフサイクル全体を対象とし、物理的および経済的な責任を、製品ライフサイクルの上流にいる生産者に移転します。EPRによって、生産者には、製品を設計する際に環境配慮を考慮に入れるためのインセンティブが与えられることになります。

日本でも、2000年に公布された「循環型社会形成推進基本法」において、施策の基本理念として排出者責任と拡大生産者責任 (EPR) という2つの考え方を定めています。その後、家電リサイクル法や建設リサイクル法などの法制度の整備が進められています。

以上のように、環境政策を実現するための手段として、EPRアプローチの採用が進んでおり、EPRの対象範囲も拡大してきています。一方で、EPRアプローチだけで、全ての環境問題に対処することはできません。化学物質の段階的廃止、リサイクル・リユースによる需要削減、設計基準の改訂、環境基準の適切な設定、利害関係者への財政支援や経済的インセンティブの付与など、より統合的かつ協調的なアプローチが必要とされています。

OECDでは、2001年に加盟国政府に対するガイダンス・マニュアルを策定、2016年には、改訂版を公表するなど、EPRに関する政策文書の作成を行っています。OECD (2024), 「拡大生産者責任: 基本的事実と主要原則」, OECD環境政策文書, 第41号, OECD出版, パリ (<https://doi.org/10.1787/67587b0b-en>)