

二零零六年四月二十四日

討論事項

**立法會環境事務委員會
實施生產者責任計劃的立法建議**

目的

本文件載述政府當局擬在香港實施生產者責任計劃的立法建議。請議員就有關建議提出意見。

背景

2. 我們在二零零五年十二月發表了《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》(政策大綱)，提出一套全面的策略去解決香港嚴峻的廢物問題。生產者責任計劃是政策大綱內一項主要的政策工具，透過落實「污染者自付」和「各盡其責」的原則，去減少廢物，並把有用的物料回收和循環再造。在生產者責任計劃下，有關的人士，包括製造商、進口商、分銷商、零售商和消費者都須分擔回收、循環再造、處理和棄置廢棄產品的責任，以避免和減少有關產品對環境的影響。

3. 在實際執行上，生產者責任計劃一般涉及下列一項或多項的主要實施方式：

(a) 產品回收

這是生產者責任計劃中最常見的方式。根據產品回收計劃，生產商、進口商及 或零售商須回收其所售賣的產品以進行妥善的廢物處理。他們可以個別或集體方式達到這些產品回收的要求，而集體產品回收方式通常是通過法定的業界「組織」進行。外地已成功把產品回收計劃應用於一系列的產品，包括汽車輪胎、充電池、電器及電子設備、包裝物料等。

(b) 按金退還制度

根據按金退還制度，消費者在購買產品時須繳付按金，當消費者把廢棄的產品交回指定的收集地點時，有關按金可獲退還。這個制度確保廢棄的產品得以回收供循環再造。德國、丹麥、南澳洲、加拿大和美國的數個州均已對飲品容器實施這個制度。

(c) 預繳循環再造費

預繳循環再造費在售賣產品時徵收，通常會撥入按有關法例成立的基金，以提供資金處理廢棄的產品。預繳再造費通常與產品回收計劃等措施同時使用。海外例子包括美國加州為支持處理電子廢物而實施的電器徵費，以及瑞典為資助汽車輪胎業推行回收計劃而實施的新汽車輪胎徵費。

(d) 產品徵稅 徵款

產品徵稅 徵款的主要目的，是透過經濟誘因，去鼓勵市民減少使用某種產品，例如膠袋。所得的稅款通常會用以支持廢物管理或其他環保工作。愛爾蘭、南非和丹麥已實施膠袋徵款。

上述的主要實施方式可個別或同時使用，一些海外國家在實施生產者責任計劃後已取得令人鼓舞的成果。例如愛爾蘭的膠袋徵費成功使膠袋的消耗量減少達九成。

4. 香港已有推行生產者責任計劃的經驗。二零零二年，我們就流動電話充電池推行自願性的生產者責任計劃，其後更把計劃推展至其他種類的充電池。雖然自願性生產者責任計劃對減少廢物和循環再造有一定作用，但我們建議就下列產品推行強制性生產者責任計劃，以期取得更實質的成效：

- (a) 汽車輪胎；
- (b) 購物膠袋；
- (c) 電器及電子設備；
- (d) 包裝物料；
- (e) 飲品容器；及
- (f) 充電池。

我們優先對這些產品推行計劃，因為它們可作為發展本地循環再造業的穩定物料來源；而這些產品無須運往堆填區棄置，亦有助減少佔用堆填區的空間。另外，有些電器及電子設備和充電池含有有害物料，我們應回收和適當處理有關物

料，而不應把它們運往堆填區棄置。海外國家已透過生產者責任計劃規管以上的產品，並取得相當的成效。

立法建議

5. 我們需制定一套新的法例，以在香港實施強制性的生產者責任計劃。由於所有的生產者責任計劃都有相同的目的和類似的實施方式，例如產品回收、強制性徵稅/徵款等，因此，我們須要運用綱領法例的立法方式(即制定一套授權法例，並透過附屬法例實施詳細的規管要求)去實施生產者責任計劃。這種立法方式，普遍應用於外地的生產者責任計劃法例(請參閱載於附件的生產者責任計劃海外法例概覽)，亦與我們的環保相關法例所採用的方式¹一致。

規管要求

6. 新的法例會包含第 3 段所述生產者責任計劃的主要實施方式。具體而言，新法例會授權行政長官會同行政會議實施規管要求，包括：

- (a) 就回收、循環再造、處理和棄置廢棄產品(例如電器及電子設備和包裝物料)訂定產品回收的責任；
- (b) 就指定產品(例如飲品容器)實施按金退還制度，以確保市民退回廢棄的產品；

¹ 舉例來說，《廢物處置條例》(第 354 章)下的附屬法例對禽畜廢物(第 354A 章)及化學廢物(第 354C 章)作出規管。

- (c) 就指定產品(例如膠袋、汽車輪胎和電器及電子設備)徵費、徵稅或徵款，以資助循環再造計劃或鼓勵減少使用有關產品；
- (d) 限制免費派發指定產品(例如膠袋)，以減少這些產品的濫用情況；
- (e) 規定指定產品(例如電器及電子設備的有害成分)須加上標籤和披露資料，以便循環再造；
- (f) 實施堆填區棄置禁令，以配合產品回收的責任；
以及
- (g) 實施註冊和備存記錄的規定，以確保有關人士符合法例的要求。

設立組織

7. 就一些生產者責任計劃而言，有關業界往往擁有獨有的市場知識，可能較政府更適合推行其產品的循環再造計劃。因此，新法例會授權行政長官會同行政會議制訂規例以設立業界組織，負責管理本身產品的回收和循環再造計劃。

執行及罰則

8. 新法例將授權環境保護署署長(環保署署長)作為執行當局，以確保有關人士符合規管要求。環保署署長將有權進入及檢查、獲取及分析樣本，以及索取資料及記錄。該法例亦訂定違反規管要求的罰則。

對財政及人手的影響

9. 雖然制定建議的授權法例本身不會對財政及人手造成影響，但我們預期，透過附屬法例就指定產品推行生產者責任計劃，將需要額外的資源和人手，負責管理和執行有關計劃。我們在制訂個別生產者責任計劃的細節時，會仔細評估實施有關計劃所須要的資源。對於涉及強制性徵費、徵款或徵稅的生產者責任計劃，所得的收入將有助抵銷政府在廢物回收、循環再造及其他環保工作方面的開支。

公眾諮詢

10. 環境事務委員會曾在二零零五年十二月十五日及二零零六年一月十九日的會議上討論政策大綱。雖然會上同意應盡快實施生產者責任計劃，但對於以綱領法例的立法方式，即首先引入授權法例，然後以附屬法例方式推行個別的生產者責任計劃，有委員表示關注。由於生產者責任計劃都有相同的目的和類似的實施方式，我們難有理據為每個計劃分開立法。為了回應委員的關注，我們會就每條附屬法例充分諮詢立法會，而立法會亦可按既定的程序審議每條生產者責任計劃的附屬法例。

11. 我們亦曾就政策大綱和實施生產者責任計劃的立法建議諮詢環境諮詢委員會(環諮會)。環諮會完全認同和支持有關的立法建議，並促請立法會優先處理有關法例，因為有關法例對解決香港迫切和嚴重的廢物問題，可發揮重大作用。環諮會亦曾舉辦有關政策大綱的公開論壇，收集業界、學術界、環保團體和公眾的意見。在論壇上發表的意見普遍支持

實施生產者責任計劃和綱領法例的立法方式。

12. 另外，我們亦設立了專用的電話號碼、傳真號碼和電子郵箱，讓公眾表達對政策大綱的意見。我們亦邀請了民政事務局公共事務論壇的成員提供意見。截至三月底，我們收到 70 多項意見。在有關生產者責任計劃的意見中，大都支持計劃的實施。

實施計劃

13. 視乎議員的意見，我們計劃在二零零六年向立法會提交條例草案。除建議中的法例外，我們亦正就指定產品制訂生產者責任計劃，並會優先處理汽車輪胎、購物膠袋和電器及電子設備的計劃。我們稍後會就這些生產者責任計劃諮詢業界和有關人士，並會徵詢議員的意見。

徵詢意見

14. 請議員備悉政府當局的立法建議，並就有關建議提出意見。

環境保護署

二零零六年四月

生產者責任計劃海外法例概覽

國家 地區	綱領 授權法例	相關條款	指定產品的規例
澳洲 新南威爾斯	<ul style="list-style-type: none"> ● 《2001年避免產生廢物及資源回收法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第15至18條是有關生產者責任計劃和訂立規例權力的條款 	
澳洲 昆士蘭	<ul style="list-style-type: none"> ● 《2000年環境保護(廢物管理)政策》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該政策第10至13條是有關廢物管理分級策略、“污染者自付”原則和“用者自付”原則的條款 	
澳洲 南澳洲	<ul style="list-style-type: none"> ● 《1993年環境保護法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第65至73條是有關飲品容器的生產者責任計劃的條款 ● 該法令第140條是有關訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《1995年環境保護(飲品容器)規例》 ● 《2001年環境保護(用後包裝物料)政策》
澳洲 維多利亞州	<ul style="list-style-type: none"> ● 《1970年環境保護法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第16至17A條是有關廢物管理和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《2000年州際環境保護(用後包裝物料)政策》

國家 地區	綱領 授權法例	相關條款	指定產品的規例
加拿大 卑詩省	<ul style="list-style-type: none"> ● 《環境管理法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第 23 至 38 條是有關都市固體廢物管理和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《循環再造規例》
加拿大 文尼吐巴省	<ul style="list-style-type: none"> ● 《減少及防止廢物法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第 22 條是有關訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《輪胎管理規例》 ● 《廢油、濾油器及容器管理規例》
加拿大 新斯科舍省	<ul style="list-style-type: none"> ● 《1994-95年環境法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第 92 至 102 條是有關廢物管理和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《固體廢物-資源管理規例》
加拿大 安大略省	<ul style="list-style-type: none"> ● 《環境保護法令》 ● 《廢物分流法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《環境保護法令》第 25 至 47 條及第 84 至 90 條是有關廢物管理的條款；第 175 至 177 條是有關訂立規例權力的條款 ● 《廢物分流法令》的目的是成立一個法定非牟利組織，管理安大略省的循環再造事宜 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《舊輪胎規例》 ● 《容器規例》 ● 《廢棄電器及電子設備規例》

國家 地區	綱領 授權法例	相關條款	指定產品的規例
德國	<ul style="list-style-type: none"> ● 《提倡封閉式物質循環廢物管理及確保廢物處置符合環保原則法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第 22 至 26 條是有關生產者責任計劃的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《電器及電子設備法令》 ● 《退回和棄置舊電池及蓄電池條例》 ● 《轉運、收集和以環保方式棄置廢棄車輛條例》 ● 《避免和回收包裝廢物條例》
愛爾蘭	<ul style="list-style-type: none"> ● 《1996年廢物管理法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第 29 條是有關廢物回收的措施和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《2001年廢物管理(環保徵款)(膠袋)規例》
日本	<ul style="list-style-type: none"> ● 《建立循環再造型社會基本法》 ● 《提倡善用資源法》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該基本法訂定國家的廢物管理政策 ● 該法例訂明將以指定政策工具管理的產品種類 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《指定類別家用電器循環再造法》 ● 《廢棄車輛循環再造法》 ● 《推廣容器及包裝物料分類回收和循環再造法》 ● 《推廣食物資源的循環再造及相關活動的法例》

國家 地區	綱領 授權法例	相關條款	指定產品的規例
荷蘭	<ul style="list-style-type: none"> ● 《環境管理法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第 10.15 至 10.20 條是有關廢物回收和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《電池棄置令》 ● 《廢棄電器及電子設備管理令》 ● 《汽車輪胎(棄置)令》 ● 《廢油(收集)令》 ● 《包裝物料及包裝廢物規例》
挪威	<ul style="list-style-type: none"> ● 《產品及客戶服務管制法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第 4 條是有關訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 有關廢棄電器及電子設備的規例
瑞典	<ul style="list-style-type: none"> ● 《瑞典環境守則》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該守則第 15 章第 6 至 7 條是有關生產者責任計劃和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《電器及電子設備生產者責任計劃條例》 ● 《車輛拆卸工作規例及一般指引》
瑞士	<ul style="list-style-type: none"> ● 《環境保護聯邦法》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該聯邦法第 30 至 32 章是有關廢物管理和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《退回、回收和棄置電器及電子設備條例》

國家 地區	綱領 授權法例	相關條款	指定產品的規例
英國	<ul style="list-style-type: none"> ● 《1995年環境法令》 	<ul style="list-style-type: none"> ● 該法令第92至95條是有關生產者責任計劃和訂立規例權力的條款 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《生產者責任(包裝廢物)規例》 ● 《2003年廢棄車輛規例》
美國 加利福尼亞州			<ul style="list-style-type: none"> ● 《2003年電子廢物循環再造法令》 ● 《加州循環再造飲品容器及減少垃圾法令》