

立法會

Legislative Council

立法會LS33/07-08號文件

2008年1月11日
內務委員會會議文件

《產品環保責任條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案目的
 - (a) 設立一個法定框架以推行措施將若干種類產品對環境的影響盡量減低；及
 - (b) 向某些提供塑膠購物袋的零售商徵收徵費。
2. 意見

條例草案旨在制定一項"綱領法例"，藉以在香港推行生產者責任計劃(下稱"責任計劃")。此"綱領法例"提供法律基礎，讓政府當局能夠在"時機成熟時"就個別產品實施責任計劃。條例草案第2部為一般條文，適用於訂明產品。在現階段，條例草案第2部只規管塑膠購物袋。
3. 公眾諮詢

政府當局曾於2007年5月至7月就可能對塑膠購物袋實施責任計劃(包括建議就零售商提供的塑膠購物袋開徵每個5角的環保費)的建議方案進行了為期兩個月的公眾諮詢。有關方案引發各界人士(包括市民大眾、香港塑料袋業廠商會、零售業及環保團體)提出不同的意見。
4. 諮詢立法會事務委員會

政府當局曾於環境事務委員會2006年4月24日的會議上，向委員簡介在香港實施責任計劃的建議。委員雖然支持責任計劃的整體概念，但特別關注用以實施責任計劃的"綱領法例"立法模式。在2007年5月28日，事務委員會聽取當局簡介就塑膠購物袋實施責任計劃(包括徵收環保費)的建議方案，委員大致上支持建議方案，但認為較公平的做法是向所有零售商實施責任計劃。
5. 結論

鑒於條例草案的重大影響以及環境事務委員會的委員就"綱領法例"立法模式所表達的關注，法律事務部建議成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

II. 報告

條例草案目的

- (a) 藉一項"綱領法例"設立一個法定框架，以推行措施將若干種類產品對環境的影響盡量減低；及
- (b) 向某些提供塑膠購物袋的零售商徵收徵費。

立法會參考資料摘要

- 2. 請參閱環境保護署在2007年12月20日發出的EP 381/11/03號文件。

首讀日期

- 3. 2008年1月9日。

意見

- 4. 政府當局曾於《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》內提出"生產者責任計劃"(下稱"責任計劃")這項有關減少廢物，並推動回收和循環再造的政策措施，作為其處理香港的廢物問題的政策。條例草案旨在於香港推行責任計劃，並首先就塑膠購物袋(按照條例草案的定義)實施。

- 5. 政府當局計劃採取的立法模式，是以條例草案作為一項"綱領法例"，提供法律基礎讓政府當局能夠在"時機成熟時"就個別產品實施責任計劃。條例草案特別訂定一項"目的條文"，訂明法例的目的和預期可以透過法例推行的規管措施。此舉旨在訂立一個架構，讓政府當局日後能在適當的時候透過修訂草案引入規管其他產品的具體措施(參閱立法會參考資料摘要第11段)。

條例草案第1部 —— 導言

- 6. 條例草案第2條訂明條例草案的目的：
 - (i) 將不同種類產品對環境的影響盡量減低，有關產品的種類可包括塑膠購物袋、車輛輪胎、電器及電子設備、包裝物料、飲品容器及可重複充電式電池；及
 - (ii) 為達致上述目標而推行生產者責任計劃或其他措施，規定製造商、進口商、批發商、零售商、消費者或任何其他分擔減少使用該等產品的責任，以及分擔回收、循環再造及妥善處置該等產品的責任。

條例草案第2部 —— 訂明產品：一般條文

7. 條例草案第2部載列若干可適用於訂明產品一般條文。在條例草案中，第2部只規管塑膠購物袋(條例草案第4條)。

8. 條例草案第5條訂明根據條例草案訂立規例的一般權力。該條亦訂明，有關的規例(須根據條例草案第5條的賦權條文訂立)具備權力，可將任何人作出或不作出任何指明作為，定為罪行，並(a)就每項罪行處以不超過50萬元的罰款、(b)就屬持續性質的罪行每日另處罰款1萬元，以及(c)判處不超過12個月的監禁。

9. 環境保護署署長(下稱"署長")可授權公職人員執行署長指明的在條例草案之下的任何法定職能。獲授權人員有權索取資料及樣本，以及進入及搜查，以執行條例草案(條例草案第6、7及8條)。

10. 任何人提供虛假或具誤導性的資料，或在規定須出示或交出的紀錄、文件或資料時遺漏任何要項，即屬犯罪，可處罰款20萬元及監禁6個月。任何人妨礙獲授權人員執行他在條例草案下的職能亦屬犯罪，而罰則為罰款20萬元(條例草案第9及10條)。

11. 當局將會設立上訴委員會，為針對根據條例草案作出的某些決定所提出的上訴進行聆訊及作出裁定(條例草案第13條)。行政長官須為上訴委員會委任一組委員、1名主席，以及1名副主席(條例草案第14條)。

條例草案第3部 —— 塑膠購物袋

12. 條例草案第3部對塑膠購物袋徵費。根據條例草案的附表3，訂明的徵費為每個塑膠購物袋5角。環境局局長(下稱"局長")在諮詢環境諮詢委員會後，可藉憲報刊登的命令修訂附表3。

13. 任何人設有兩間或以上香港境內合資格零售店或在一間香港境內零售面積不小於200平方米的合資格零售店經營零售業務，即屬訂明零售商。零售店所出售的貨品若包括任何食物或飲品、任何藥物或急救物品，以及任何個人生或美容產品，即屬合資格零售店(附表4)。訂明零售商可向署長申請就合資格零售店登記成為登記零售商(條例草案第19(3)條)。

14. 訂明零售商須確保除非其合資格零售店是登記零售店，否則不得從該店直接或間接向顧客提供任何塑膠購物袋，或任何可輕易地轉化成為塑膠購物袋的東西。任何訂明零售商違反此規定，即屬犯罪，在初犯時可處罰款20萬元，以及在其後違反此規定每次罰款50萬元(條例草案第19(5)條)。

15. 條例草案第3部的第3分部向登記零售商施加若干責任 ——

- (i) 就每一登記零售店展示由署長發出的登記證明書；

- (ii) 收取一個不少於就從該店向顧客提供的每個塑膠購物袋所訂明的徵費的款額；
- (iii) 向署長定期呈交關於所提供的塑膠購物袋及就該等購物袋所須繳付的徵費款額的申報；
- (iv) 向政府繳付該申報述明的徵費款額或由署長送達的評估通知書所要求繳付的徵費；及
- (v) 保留關乎該等申報的紀錄及文件。

16. 被控犯條例草案第3部所訂罪行的人，如證明他有作出應有努力避免犯該罪行，即可以此作為免責辯護(條例草案第26條)。

17. 根據第5分部，局長可在諮詢環境諮詢委員會後，訂立規例以實行條例草案所訂明的各項措施。

公眾諮詢

18. 政府當局曾於2007年5月至7月就可能對塑膠購物袋實施責任計劃(包括建議就零售商提供的塑膠購物袋開徵每個5角的環保費)的建議方案，進行了為期兩個月的公眾諮詢。有關該項公眾諮詢的詳情載於立法會參考摘要第4至10段。"徵收購物膠袋環保費建議方案公眾諮詢報告"亦以附件形式，載附於立法會參考摘要(附件B)。簡而言之，有關方案引發各界人士(包括市民大眾、香港塑料袋業廠商會、零售業及環保團體)提出不同的意見。

諮詢立法會事務委員會

19. 政府當局曾於環境事務委員會2006年4月24日的會議上，向委員簡介在香港實施責任計劃的建議。委員雖然支持責任計劃的整體概念，但特別關注用以實施責任計劃的"綱領法例"立法模式，亦即就責任計劃類似的實施方式制定一套賦權法例，其後在時機成熟時，透過附屬法例訂明個別產品種類的詳細規管要求。他們認為，在缺乏規管要求的情況下，賦權法例並不能發揮功效。為方便委員瞭解建議推行的規管法則，政府當局承諾在提交賦權法例時，會連同最少一項責任計劃規例一併提交。此外，政府當局亦接納委員的建議，採用先審議後訂立的程序處理相關的附屬法例，以便立法會能有足夠的時間進行審議工作。

20. 在2007年5月28日，事務委員會聽取政府當局簡介就塑膠購物袋實施責任計劃(包括徵收環保費)的建議方案。委員大致上支持建議旨在減少濫用塑膠購物袋的方案，但對於責任計劃的範圍表示關注，因為責任計劃只涵蓋連鎖或大型超級市場、便利店和個人健康及美容產品店，他們認為較公平的做法是向所有零售商實施責任計劃。

21. 鑒於建議就塑膠購物袋實施的責任計劃影響深遠，事務委員會曾邀請團體代表出席於2007年7月16日舉行的會議，表達他們的意見。雖然責任計劃在大致上獲得支持，但受影響的行業則表示反對責任計劃。

結論

22. 鑒於條例草案的重大影響以及環境事務委員會的委員就"綱領法例"立法模式所表達的關注，法律事務部建議成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處
助理法律顧問
鄭潔儀
2008年1月8日