

## CB(1) 2667/11-12(01)

## 資料文件

立法會環境事務委員會  
塑膠購物袋環保徵費計劃：雙軌制度

## 引言

在二零一一年十一月二十八日立法會環境事務委員會會議席上，政府向委員簡介就擴大推行塑膠購物袋環保徵費計劃（徵費計劃）所建議的未來路向，詳情請參閱立法會CB(1)424/11-12(05)號文件。本資料文件旨在跟進委員會在會議上提出的要求，分析採用「雙軌」制度所涉及的法律問題。

## 背景

2. 徵費計劃於二零零九年七月七日實施，是本港首個根據《產品環保責任條例》（第 603 章）推行的強制性生產者責任計劃。徵費計劃規定，登記零售商如向顧客提供塑膠購物袋，須按每個塑膠購物袋收取五角作為環保徵費，以提供直接經濟誘因，鼓勵消費者減少過度使用塑膠購物袋，並培養自備購物袋的習慣。

3. 我們在制訂政策之初，已明確表明會分階段推行生產者責任計劃，而首階段的目標對象為連鎖或大型超級市場、便利店、個人健康及美容產品零售店。根據二零零五年在堆填區的調查數字，這些零售店當時是棄置於堆填區的塑膠購物袋的主要源頭<sup>1</sup>，而這些零售店只佔全港所有零售店不足4%。採用分階段的方式推行徵費計劃時，社會上已經普遍接受徵費計劃在首階段應簡易管理，以便可以儘快順利開展。分階段的方式，既可讓政府在推行新政策措施時汲取實務經驗，亦有助市民改變習慣。這些都是合理的政策目標，為首階段徵費計劃只涵蓋部分商店提供理據。與此同時，我們仍謹記徵費計劃的最終目標，是把計劃範圍擴大至涵蓋所有零售商，並盡可能維持零售業的公平競爭環境。

<sup>1</sup> 二零零五年的堆填區調查顯示，超過兩成棄置於堆填區的塑膠購物袋是由超級市場、便利店、個人健康及美容產品零售店所派發。

4. 政府承諾在徵費計劃實施一年後進行檢討，以評估計劃能否有效解決本港過度使用塑膠購物袋的問題，並研究可否及如何把計劃擴大至其他零售商。我們檢討時注意到，儘管在生產者責任計劃的首個階段中，採用分階段及在選定範圍推行的方式是合理的，但不能因此而理所當然地推論在擴大徵費計劃後，此等差別待遇仍屬合理。因此，我們須考慮如在擴大徵費計劃後對零售商仍作差別待遇，有何合理的政策理據。事實上，我們擴大徵費計劃的涵蓋範圍，除了要實現更大的環保效益外，還要力求實施方式不會損害零售業的公平競爭環境。

### 在法律面前平等及不受歧視的原則

5. 根據律政司的意見，平等及不受歧視的權利受《香港人權法案》第 22 條保障，該條訂明「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視」。在法律面前平等的權利亦受《基本法》第 25 條<sup>2</sup>保障。

6. 終審法院於律政司司長訴丘旭龍<sup>3</sup>一案中解釋，平等原則要求「一般而言，法律通常應就相若情況給予相同的待遇」。終審法院援引 Lord Nicholls 在 *Ghaidan 訴 Godin-Mendoza* ([2004] 2 AC 557 見 566C) 一案的旁論：「相似的個案應獲相似待遇，不同的個案不應獲相似待遇」。

7. 然而在有充分理據下，可以有法律待遇的差別。為證明差別待遇是合理的，待遇的差別必須是(i)為了貫徹一個正當的目標，即該差別待遇是有真正必要；(ii)與該正當目標有合理的關連；以及(iii)不能超過為達致該正當目標而需要的程度<sup>4</sup>。這是以評定差別待遇是否合憲的「理據測試」。

<sup>2</sup> 《基本法》第 25 條訂明，「香港居民在法律面前一律平等」。

<sup>3</sup> 見首席法官李國能在終院刑事上訴案編號第 12/2006 號的判詞第 19 段。

<sup>4</sup> 上述丘旭龍一案第 20 段。

## 「雙軌」制度的理據

8. 在二零一一年十一月二十八日的委員會會議席上，有委員表示，如採用「由零售商保留」方式<sup>5</sup>擴大徵費計劃，現有的登記零售商（大部分為連鎖經營商）不僅可節省開支，原應交付政府的徵費亦會成為其額外收入。有委員亦認為，實施「雙軌」制度不僅可讓政府保留現時每年約 2,500 萬元的徵費收入，還可解決中小型企業（中小企）在遵守現行制度上的實際困難，包括零售商及零售店須辦理登記、保存記錄及向政府提交季度申報表等行政規定。

9. 如實施「雙軌」制度，零售商在向購物者收取每個塑膠購物袋五角的收費後，部分零售商須按規定把膠袋收費交付政府，而其他零售商則可保留收費。由於此舉會對零售商造成待遇差別<sup>6</sup>，因此須以上文第 7 段所述的「理據測試」，去審視該待遇差別是否合法。如上文所述，我們不能理所當然地假定，適用於首階段徵費計劃下採用局部選定範圍方式的理據，在擴大計劃的「雙軌」制度下對零售商作差別待遇，仍然是合理或具同等力度的理據。

### 「保留現時的徵費收入」是否足以作為正當目標

10. 按我們的分析，就現時情況而言，「保留現時的徵費收入」這理據，就「理據測試」而言，或未足以確立為正當目標以給予不同零售商差別待遇（即規定部分零售商須遵守嚴格的循規制度向政府定期交付膠袋收費，同時又讓其他零售商保留上述收費），原因如下：

- (a) 作為首要原則，不論是首階段或是擴大後，生產者責任計劃都為一環保措施。香港法例第 603 章

<sup>5</sup> 即零售商可保留所收取的五角徵費，無須交付政府。根據現行計劃所採用的「向政府交付」方式，登記零售商須定期把已收取的徵費交付政府。

<sup>6</sup> 值得注意的是，在「雙軌」制度下的待遇差別，其性質與徵費計劃首階段的待遇差別不同。現行徵費計劃是視乎購物者所光顧的商店類別而徵收環保徵費。由於所有購物者均可自由地往不同商店購物，而光顧同類商店所獲待遇亦相同，故購物者不是因《香港人權法案》第 22 條及《基本法》第 25 條所指的「身分」而獲得差別待遇。另一方面，即使有差別待遇，也並非因針對某一類零售商的身分，然而，在「雙軌」制度下的差別待遇，則是針對他們屬於「連鎖經營商」類別的零售商身分。

(賦權條例)的目標旨在盡量減輕塑膠購物袋(以及其他產品)對環境的影響,並推行以「污染者自付」為原則的生產者責任計劃。我們亦明確表明生產者責任計劃的政策原意並非為增加政府收入,而是引入直接經濟誘因,以鼓勵市民培養自備購物袋的習慣,從而令香港減少過度使用塑膠購物袋。事實上我們已一再解釋,徵費計劃愈成功,塑膠購物袋用量便愈少,政府的收入亦會愈少。

- (b) 再者,在實施徵費計劃的首階段,我們曾慎重考慮應否把環保徵費與環境相關措施的經費掛鉤,但最終否決這方案;因為把兩者掛鉤可能令公眾產生誤解,以為支付環保徵費有助保護環境,這正正與徵費計劃的目的(即減少過度使用塑膠購物袋)相違背。由此推論,如規定部分或所有零售商採用「向政府交付」方案的主要理據是為增加政府收入,這可能令公眾產生誤解,以為他們索取塑膠購物袋和支付環保徵費是為了增加政府收入,這同樣有違生產者責任計劃的目標。因此,我們認為若因為要保留政府收入而採用「雙軌」制度,實有違徵費計劃的政策原意。

### 「雙軌」制度執行上的困難

11. 就委員會會議席上認為應實施「雙軌」制度的意見,我們除了法律上的考慮外,亦考慮了「雙軌」制度的執行問題。如要實行「雙軌」制度,我們需要有客觀的準則去釐定哪些零售商須採用「向政府交付」的方式,哪些零售商須採用「由零售商保留」的方式。根據「理據測試」,這準則須適度反映其與政策目標的合理關連,而非任意劃定,而且待遇差別的程度須與所要達致的正當目標相稱,並輔以客觀的事實根據。

12. 根據現行法例,徵費計劃適用於經營下列零售業務的零售商:(i)有五間或多於五間的合資格零售店<sup>7</sup>;或(ii)有最

<sup>7</sup> 「合資格零售店」指出售以下所有三個貨品類別的零售店,即(i)任何食品或飲品;(ii)任何藥物或急救用品;以及(iii)任何個人衛生或美容用品。

少一間合資格零售店，而該店的零售樓面面積不小於 200 平方米。這些在首階段徵費計劃所應用的準則，有助分段實行生產者責任計劃，首先集中處理使用塑膠購物袋的主要源頭（即連鎖或大型超級市場、便利店、個人健康及美容產品店），使徵費計劃能順利開展。

13. 我們已在諮詢文件分析為何以現有已登記零售商繼續採用「向政府交付」的方式為基礎來實施「雙軌」制度並不可行。文件中第 5.9 至 5.10 段中闡明，零售商可因應規管環境的變化而採用不同方法重組業務，包括分開作多個商業登記。雖然並非所有首階段涵蓋的連鎖經營商或零售商都會選擇這做法，但我們亦難以禁止他們作出相應的業務改變。

## 結論

14. 根據第 8 至 13 段的分析，我們不建議在擴大徵費計劃下採用「雙軌」制度。我們現正循「由零售商保留」的方向準備立法建議，以盡早在新立法年度向立法會提交修訂法案。

15. 在二零一一年十一月的委員會會議席上，有意見指連鎖經營商應將徵費計劃所收取的膠袋收費撥作公益用途，而非作為私人業務收益。我們亦已向業界轉達有關建議，初步反應正面。我們會盡快加強宣傳及公眾教育，使公眾對擴大徵費計劃作好準備。我們亦會引入定額罰款制度，以加強阻嚇作用。

環境保護署

二零一二年九月