

資料文件

立法會環境事務委員會

廢電器電子產品生產者責任計劃

成本分擔機制

引言

我們整合公眾諮詢期間收到的意見後，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上，匯報就廢電器電子產品強制性生產者責任計劃政府（下稱「生產者責任計劃」）所建議的未來路向。其中，委員討論到就新電器電子產品收取預繳回收費用的機制，以收回生產者責任計劃的成本。在這方面，我們考慮過多項相關因素，包括須符合「污染者自付」的原則，並確保以具成本效益的方式管理生產者責任計劃後，現建議在零售層面收取預繳回收費用。委員早前要求我們就外地做法提供資料文件。本文件現提供有關資料，並根據本港情況，就在進口時及零售點徵收預繳回收費用的兩個方案作比較。

相關外地經驗

2. 如我們在二零一零年公眾諮詢期間所解釋，不同地區就廢電器電子產品推行強制性生產者責任計劃，大部分都向新產品徵收預繳費用，形式可以採取須另外繳付的顯式費用，或以「全包」方式納入零售價格內的隱式費用。唯一例外是日本採用的棄置費模式，由消費者在棄置舊產品時繳付。附件 A 載有部分海外地區的經驗。

3. 有地區根據各自的強制性生產者責任計劃就指定電器電子產品徵收預繳回收費用，其中的主流做法是因應本身的經濟及商業特點而在零售點或進口時收費。如屬前

者，零售商¹須在出售新電器電子產品的交易完成後繳付回收費用，並可從消費者或供應鏈上的其他持份者（例如進口商）收回全部或部分費用。如屬後者，進口商（視乎實際情況亦可指品牌代理商或分銷商，而除文意另有所指，下文中進口商亦包括品牌代理商或分銷商）在進口新電器電子產品供在本港出售時，須先行繳付有關費用，然後最終從供應鏈上的零售商及／或消費者收回全部或部分費用。

在進口時或零售點徵費的影響分析

4. 就環保考慮而言，徵回收費用，有助內化電器電子產品生命周期內的環境成本，合乎「污染者自付」的原則。就此，在零售層面徵收顯式回收費用或許更能提醒消費者相關的環境成本。另一方面，有論據認為，在進口時收取回收費用，比較便於讓供應鏈上的不同持份者（包括進口商、分銷商及零售商）分擔費用。下文會載述我們從成本分擔角度所作的評估，以及根據評估結果建議的最具成本效益而又可兼顧環保考慮的方案。

由供應鏈上各方分擔回收費用

5. 從經濟學角度而言，供應鏈上的各方（包括進口商和零售商）及消費者，均須以某種方式「分擔」回收費用²。收費代理人（即賣方，不論其為進口商或零售商）會否及如何從供應鏈上收回全部或部分回收費用，主要取決於供應和需求的**相對彈性**，其涵義即：

- (a) 如消費者作為電器電子產品的買方對價格變動非常敏感，一旦價格上調，便會大減對電器電子產品的需求數量。在這情況下，需求極具彈性，因而對價格變動非常敏感。由於賣方希望盡量減少

¹ 就香港的情況而言，根據二零一零年進行的營商環境影響評估（下稱「營商評估」）研究，部分進口商、品牌代理商及分銷商有向最終使用者出售新電器電子產品。在這情況下，他們須履行的責任與零售商相同。

² 除非需求或供應屬完全彈性或零彈性。

銷售收入方面的損失，因此可能會承擔更多費用。

- (b) 相反，如買方對價格變動不太敏感，需求相比供應缺乏彈性，則買方可能會較賣方承擔更多費用。

在這方面，我們從營商評估研究注意到有外地研究³，顯示電器電子產品的需求一般缺乏彈性。換言之，該等產品一旦價格上調，買方起碼在短期內未必會減少購買該等產品⁴，故價格調升部分很可能大部分由買方承擔。不論在零售點或進口時徵回收費用，這個論據均可成立。因此，在進口時收取回收費用不一定便於供應鏈上的不同持份者分擔費用。我們並沒有察覺有任何例子，說明有其他地區曾經以向製造商或進口商徵回收費用會更便於各持份者分擔環保成本為理據，決定在哪個階段徵回收費用。

6. 其次，從個別企業的觀點而言，賣方在決定「分擔」或「轉嫁」全部或部分因回收費用所引致額外成本時，須考慮其在市場的議價能力和定價策略，而這兩者又受一籃子不同因素影響，例如成本、競爭及市場情況等。因此，釐定價格時要靈活多變，而並非遵循任何限定的模式。在實際運作時，一些高檔產品的定價可較為進取，而若干產品則可能以低於營運成本的價格（即虧本）出售。根據營商評估研究的結果，零售商會實行價格競爭，特別是涉及優勢科技和貨架期短的產品，買賣雙方可自行商議如何分擔回收費用。換句話說，不管在哪個階段收取回收費用，都會出現議價情況。因此，較可取的做法，是令廢電器電子產品生產者責任計劃的法定機制具靈活性，容許在市場力量下進行議價。

³ 資料來源：Economische effecten verwijderingsbijdrage wit- en bruingoed (Den Haag 1995), KPMG

⁴ 長遠來說，雙方均會適應改變。例如，買方可於一段時間後改變其消費模式及行爲。

成本效益

7. 根據上文第 5 段的結論，我們認為在決定在零售點或進口時徵收預繳回收費用，關鍵因素是循規制度的成本效益。在建議的廢電器電子產品生產者責任計劃之下，我們可能要求收費代理人註冊，定期向政府提交收費記錄，向政府交付相關費用收入，以及備存記錄以供查閱。業界通常對電器電子產品設有既定的存貨管理，即使在零售和進口層面的中小型企業營運商亦然。然而，在比較兩個方案後，我們留意到在進口時收取回收費用，會引致額外的循規成本，理由如下：

對營運資金的額外需求

8. 相對於零售商，進口商收回回收費用（由繳費至收回費用）一般需時較長，因而需要額外營運資金。我們評估這可能造成重大影響，因為：

- (a) 根據我們粗略估計，每年收到的回收費用總計約為 2.8 億元⁵。現有的資料顯示，電器電子產品的零售業銷售總額每年約達 130 億元。儘管我們並無資料顯示上述銷售額中進口商及零售商的收入各佔的比重，但營商評估研究顯示進口商的邊際利潤約為 3%。因此，如在進口時收費，很可能會鎖定大量營運資金，以致削弱進口商的經營能力。
- (b) 根據政府統計處編製的貿易統計數字，相應的進口產品總量中，轉口產品可佔七成以上（按價值計算）。我們的營商環評評估研究亦顯示，個別種類的新電器電子產品中，轉口產品可遠高於五成（以單位數量計算）。由於進口的電器電子產品中，其後再轉口的比率甚高，預繳回收費用會鎖定更多的營運資金，令問題變得更嚴重（即使其後或可憑轉口證明安排退款）。

⁵ 根據二零一零年一月發表的《廢電器電子產品生產者責任計劃諮詢文件》提及的收費指標，以及新電器電子產品的預計銷售量而作的估算。

營運模式可能出現的改變

9. 如在進口時收取回收費用，為了保障公共收入，須實施一套與應課稅品類似的循規要求。換句話說，進口電器電子產品的現行營運模式，包括產品進口後在本港境內存放及移運的方式，會出現根本改變。具體來說，香港海關指出，有關應課稅品的現行安排包括：

- (a) 所有應課稅品必須存放於保稅倉，直至悉數繳付稅款；以及
- (b) 已繳稅款只可在《應課稅品規例》（第 109A 章）所指定的有限情況下退還給繳稅者⁶。

如採用這個機制，所有新電器電子產品便須存放於指定的保稅倉，在未繳付回收費用之前不得送往私人貨倉。營商評估研究發現，電器電子產品的實際移運的模式繁複，並涉及多個持份者及其分判商（見附件 B），他們屆時須相應重整工作流程。此外，租用指定保稅倉的費用亦會令成本增加。

為轉口產品安排退款的額外機制

10. 為使持份者能沿用現行的工作流程，我們或許可設立新的機制，讓已預繳回收費用的進口商可憑轉口證明獲退款。然而，現行的倉單規定⁷以方便營商為目標，未能充分配合徵費（或退款）機制的要求，因為有關機制要求的精準度和明確度甚高，以期保障公帑。以下是兩個可行做法：

- (a) 相關持份者應攜手開發一個全面的資料庫，以便

⁶ 有關情況包括：該等已完稅貨品在關長同意下從香港出口；或已向關長證明並使其信納，該等貨品的說明、品質、狀態或狀況與售賣合約不符，以及在關長同意下已將該等未經使用的貨品銷毀，或交還在香港以外的供應商。

⁷ 例如，現時貨物倉單沒有要求申報電器電子產品的型號及編號等詳情，但當局可能需要根據這些資料處理退款申請。

全程追蹤新電器電子產品由進口至轉口期間的去向。觀乎附件 B的繁複程度，開發及維持該資料庫的費用或會十分高昂。

- (b) 進口商應接受，退款要求如資料不全，依法政府不能受理。

進口商在零售交易後繳費

11. 鑑於「退款」方法相當繁複，有持份者建議我們考慮規定由進口商（而非零售商）繳付回收費用，但並非在進口時繳付，而是在零售點新電器電子產品的交易完成後繳付；進口商可以從其他持份者收回全部或部分費用。根據上述安排，則必須確證在零售點售出的某件電器電子產品，是由某個進口商進口本港，從而確定該進口商有責任繳費。一如「退款」方法，這方法需要的資料庫同樣繁複，生產者責任計劃大有可能因資料不全而遭拖欠款項。計劃的整體成本也會相應增加。

結語

12. 生產者責任計劃應按照「污染者自付」的原則推行。然而，綜合上文就不同方式的分析，在進口時收取回收費用涉及的生產者責任計劃成本較高。如選擇這項安排，持份者可能須繳付較高的回收費用，不符合持份者（包括消費者）的利益。我們亦應慎防在進口時新增的循規要求，影響本港貿易樞紐的地位。起碼，有關規定可能加重文書工作（例如發牌或申報手續），增加貨物處理時間及營運成本；本港相比鄰近地區其他新興港口能否發揮競爭優勢，上述各項極為關鍵。

13. 總括而言，我們的分析結果顯示，供應鏈上的不同持份者實際上如何分擔回收費用，將取決於市場運作而非在進口時或零售點收取預繳費用。我們建議在零售層面收費，主要是基於成本效益的考慮，而不同持份者須按照「污染者自付」的原則分擔生產者責任計劃成本，這做法最符合他們的利益。再者，機制亦具充分靈活性，讓市場

力量發揮作用，因為零售商或進口商均可隨意提供回贈或折扣，藉此分擔全部或部分回收費用，以達到市場推廣或其他目的。

14. 我們因應以上的分析結果，現正按二零一一年十一月向立法會環境事務委員會匯報的建議方向，就推行生產者責任計劃進行草擬法例的工作。我們期望能在新的立法會會期盡快把有關修訂提交立法會審議。

環境保護署
二零一二年十月

部分海外地區的經驗：成本分擔機制

第一部分

- 下表的資料曾載於二零一零年一月發表的諮詢文件，供持份者及市民參考：

	荷蘭	加拿大阿爾伯達省	日本	台灣
法定管制實施日期	<ul style="list-style-type: none"> 2004年8月 	<ul style="list-style-type: none"> 2004年10月 	<ul style="list-style-type: none"> 2001年4月（透過兩個獨立計劃實施） 	<ul style="list-style-type: none"> 2002年7月（就循環再造及再用作出規管）
涵蓋範圍	<ul style="list-style-type: none"> 與歐盟 2002/96/EC 號指令⁵所訂定的涵蓋範圍相同 	<ul style="list-style-type: none"> 電視 電腦產品 影音播放及錄影系統 電話及傳真機 無線電話及其他無線裝置 電子遊戲機 	<ul style="list-style-type: none"> 電視 洗衣機及乾衣機 冷氣機 雪櫃及冷藏櫃 電腦產品 	<ul style="list-style-type: none"> 主要家庭電器（包括電視、雪櫃、洗衣機、冷氣機及風扇） 電腦產品 照明設備

⁵ 包括：(i)大型家庭電器；(ii)小型家庭電器；(iii)資訊科技及通訊器材；(iv)消費品設備；(v)照明設備；(vi)電動及電子工具；(vii)玩具、休閒和體育設備；(viii)醫療設備；(ix)監控儀器；以及(x)自動功能裝置。

	荷蘭	加拿大阿爾伯達省	日本	台灣
成本收回方式	<ul style="list-style-type: none"> 由消費者在零售點繳付顯式預繳回收費用，每件由 3 歐元至 17 歐元不等 	<ul style="list-style-type: none"> 由消費者在零售點繳付顯式預繳回收費用，每件由 5 加元至 45 加元不等 	<ul style="list-style-type: none"> 由消費者繳付棄置費，每件由 1,785 日圓至 5,869 日圓不等 	<ul style="list-style-type: none"> 由製造商及進口商繳付環保費，每件由新台幣 247 元至 606 元不等。

第二部分

- 以下是未有於公眾諮詢中詳述的其他地區的經驗：
 - (a) 美國加州 – 由消費者於購買電器電子產品時預繳回收費用，並於消費者的收據上列明。每件新顯示器或電視機的費用由 8 美元至 25 美元不等。
 - (b) 比利時 – 由消費者於購買電器電子產品時預繳回收費用（例如雪櫃的費用為 8 歐元），另於發票或消費者的收據上列明。
 - (c) 英國 – 由製造商及進口商按其電器電子產品的市場佔有率繳付環保費。

註：相關貨幣於二零一二年八月十六日的匯率如下，以供參考：

1 歐元	=	港幣 9.5192 元
1 加元	=	港幣 7.8423 元
100 日圓	=	港幣 9.80 元
新台幣 1 元	=	港幣 0.258585 元
1 美元	=	港幣 7.7567 元

電器電子產品在本港的實際移運

