

《2015年促進循環再造及妥善處置
(產品容器)(修訂)條例草案》

因應法案委員會委員在2015年12月15日會議上提出的意見，本文件闡述政府的回應。

定義

「飲料」

政府當局就2015年10月30日法案委員會會議席上所提事項作出的書面回應(立法會CB(1)270/15-16(01)號文件)第2段及附件A載述，當局參考食品法典的食品分類系統，以評估若干產品是否屬最初會涵蓋玻璃飲料容器的產品容器強制性生產者責任計劃(「強制性計劃」)中的「飲料」。就此，法案委員會要求政府當局——

- (a) 因應《2015年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例草案》(《條例草案》)中「飲料」的擬議定義，為參考食品法典，以決定某件產品是否符合《條例草案》所草擬的上述定義此一做法提供法律依據；及
- (b) 參考上述附件A所載的食品類別，進一步闡釋食品法典的食品類別是否相互排斥，即屬於食品法典某個類別的產品，不可在食品法典任何其他食品類別出現。

2. 我們現時在《條例草案》中建議「飲料」是指每一種類的飲品及包括水。正如我們在法案委員會2015年12月15日的會議上解釋，將「飲料」定為任何液態的可食用物質並不合理。就盛載於玻璃容器而在香港分發的飲料而言，絕大部分是酒精類飲品(80.2%)、水(8.6%)、蔬果汁產品(4.5%)，以及其他一般可視作「飲品」的非酒精類飲料。由於飲料產品會因應市場及顧客需求而改變，要在強制性計劃下為「飲料」編列詳盡的產品清單，並就每項產品提供技術定義並不切實可行。

3. 相反，食品法典已提供相關框架，有助我們界定某種產品應否視作「飲料」。我們在立法會第CB(1)270/15-16(01)號文件的附件 A 中，已經說明食品法典可如何作此用途。食品法典內個別食物類別不一定互不重疊，因此我們在作出判斷時須顧及考慮實際情況和日常習慣等因素。而關鍵在於相關業界就不同產品分類為「飲料」和「食品」已具備良好理解。我們會在稍後階段為強制性計劃制訂實務指引時，與相關業界保持密切聯繫，以消弭就某產品是否視為飲料上任何不清晰之處。

「玻璃」

法案委員會要求政府當局提供「玻璃」的定義，以決定一件產品容器是否玻璃容器，從而決定該容器盛載的飲料是否屬於強制性計劃的涵蓋範圍。

4. 技術上，「玻璃」指非晶狀的無定形固體，主要由二氧化矽(即沙)製成。飲料容器所用的玻璃物料具相類特性，一般可與其他物料區分。因此，我們認為加入技術定義的作用不大：從有效執法的角度而言，「玻璃」的技術定義不僅並非必要，反而或會令執法制度複雜化。

強制性計劃的成本和效益

因應上述的政府當局書面回應第 6 至 8 段，法案委員會要求政府當局——

- (a) **闡釋強制性計劃的運作(包括玻璃飲料容器的收集、處理、再使用／循環再造及出路)所涉及的所有相關成本及節省款項／效益，包括不同種類循環再造玻璃產品(例如環保地磚及作為河沙替代品的玻璃細粒)的成本／價值，並在適當情況下就每公升成本／節省款項提供粗略估算，藉以證明該計劃在沿供應／循環再造鏈收費，以收回強制性計劃全部成本方面可達致平衡；及**

5. 正如我們在立法會參考資料摘要中強調，從目前的情況看來，若不推行強制性計劃，單憑市場力量，不可能有效收集及處理廢玻璃容器，並將其轉化為資源。我們在法案委員會 2015 年 12 月 15 日的會議上，以投影片作出簡報時曾解釋：

- (a) 現時由環境及自然保育基金以及其他來源資助的各項自願性玻璃收集計劃／服務，由於具體內容不盡相同，其每公噸平均成本介乎 800 元至 6,300 元，中位數為每公噸 2,100 元¹；以及
- (b) 把玻璃容器壓碎成細粒以用作製造環保地磚，或用於填海及其他土方工程以取代公眾填料庫免費提供的碎石，有關的處理費估計為每公噸由 800 元至 1,000 元不等。

6. 作為一般參考，根據以 2012 年市場數據為基礎的營商環境影響評估研究所得，在香港分發的玻璃容器所盛載的飲料共約 1.2 億公升。在擬議的強制性計劃下，我們建議就所有在本港分發的受規管物品收取循環再造徵費。至於委聘玻璃管理承辦商從廢物產生者收集及處理廢玻璃容器的成本，如按 50 000 公噸的回收目標或本地產生廢玻璃容器總數五成的基礎計算，估計亦會在每年 1.2 億元左右。當然，實際成本將需視乎公開招標的結果。

7. 循環再造徵費亦會受其他因素影響，例如(i)通脹；(ii)玻璃容器循環再造的參與率和回收所得玻璃容器的污染程度；以及(iii)受規管物品在銷量方面的升跌。此外，生產者責任計劃亦有相關的行政費用，例如在計劃下可能涉及的員工開支、部門開支、辦公地方成本、折舊、其他部門提供服務的成本，以及中央行政費用。

¹ 鑑於服務內容、規模和成本結構不盡相同，實無法將有關營運成本直接比較。舉例來說，有些計劃除了提供收集服務外，亦涉及宣傳和公眾教育服務。

- (b) 在諮詢相關的局／部門(例如土木工程拓展署)後就以下事項提供綜合回應：(i)在工務工程中使用玻璃細粒作為河沙的替代品，在技術及財政上是否可行，包括以河沙在過去5年的最高／最低價格為基礎，就可節省的成本作出的估計等，以及(ii)就此出路與其他可行出路(例如再使用玻璃容器，或利用玻璃容器製造環保地磚和其他建築材料，或用作填海和其他土方工程的填料等)的商業價值及環境效益作出的比較分析。

8. 再使用廢玻璃飲料容器對環境有莫大裨益，因為這樣可節省由原材料製造玻璃所耗用的能源。我們已建議在強制性計劃下可給予豁免，以鼓勵業界繼續採用現行再使用的安排。我們亦會與其他供應商保持密切聯繫，並靈活考慮他們開展相類似再使用安排的方案。至於玻璃管理承辦商方面，我們會利便將玻璃容器運往香港以外可靠的市場，作再使用／循環再造。

9. 鑑於香港的相關工業並不發達，而且出口海外的高昂運費會大大削弱其商業效益，我們已與發展局合作開發其他可行用途，把廢玻璃容器壓碎成細粒後，用作建築物料。以下闡述有關用途的商業價值及環保效益：

- (a) 取代碎石，以製造環保隔牆磚(研究／試驗中)或用作填海和其他土方工程的填料(研究／試驗中)：這些用途可加快強制性計劃的推行進度，或擴大循環再造玻璃物料的出路，長遠而言能把廢玻璃容器從堆填區分流出來。在強制性計劃實施之前，由於有大量碎石在公眾填料庫可供免費取用，以及收集和處理廢玻璃容器涉及額外成本，上述環保物料的總製造成本很可能較傳統物料為高。這種情況在擬議強制性計劃實施時將有所改變，因為廢玻璃容器的收集及處理成本將會由循環再造徵費承擔，因而免去上述相對使用碎石製造建築物料而言的額外成本。另一方面，亦可省卻收集及在堆填區處置玻璃容器的開支。

- (b) **取代河沙，以製造環保地磚(已推行)或為建築及裝修工程生產水泥沙漿(研究／試驗中)**：除了(a)段所述的效益外，這種用途可減少對被取代天然物料(即河沙)的需求。河沙的供應有限，商業價值亦較高。作為參考，河沙在過去五年的一般成本介乎每公噸100元至150元。
- (c) **取代海沙填料，以供填海(已推行)**：環保效益與(a)及(b)段所述類同。作為參考，近年進口海沙填料的原材料成本每公噸約20元。

遴選玻璃管理承辦商及監察該等承辦商的表現

法案委員會要求政府當局——

- (a) **臚列將被納入玻璃管理承辦商招標文件的條款及條件，連同須於標書提供的資料清單，例如玻璃容器回收目標及回收計劃／策略(包括所提供的誘因／回扣、成本的計算、將回收的玻璃容器的來源及種類、回收所得玻璃容器的出路等)；**

10. 我們現正進行規劃，以籌備公開招標，委聘玻璃管理承辦商。一般而言，每名投標者須遞交技術建議書及價格建議書。技術建議書須詳載投標者計劃如何在獲委聘為玻璃管理承辦商後履行職責，包括：

- (a) 維持足夠的回收點網絡，以方便廢物產生者(主要是酒吧及其他餐飲服務業)參與廢玻璃容器回收，並接收所有沖洗乾淨的廢玻璃容器(包括食物／醬料容器)；
- (b) 與「綠在區區」項目協調合作，管理所負責區域的住宅樓宇／屋苑的玻璃容器收集服務，以便把「綠在區區」收集的玻璃容器有效地送達玻璃管理承辦商的收集／回收設施；以及

- (c) 安排妥善再使用廢玻璃容器，或通過在其廠房或外判服務妥善處理廢玻璃容器，直至轉化成可再用物料。

11. 至於財務建議，投標者須根據招標文件的要求填妥報價表。我們向玻璃管理承辦商付費時，大體上會參考所收集及處理的廢玻璃容器的數量。

- (b) 提供遴選玻璃管理承辦商的主要考慮因素及準則；及***

12. 一如其他同類招標工作的做法，並按批約原則(即在技術及價格建議書中獲得最高合併得分的投標申請書，一般會獲推薦接納)，我們會在考慮價格建議書後，才批出有關合約。

- (c) 闡述當局會如何監察玻璃管理承辦商就實施標書所載回收計劃／策略的情況，以及該等承辦商如表現欠佳，有否任何後果。***

13. 我們主要會根據已回收玻璃容器的數量，評估強制性計劃的成效。有關統計數據可以透過玻璃管理承辦商提交的紀錄直接彙編。相關資料在提交前，必須經由認可審計師核實。環境保護署亦會審閱有關資料，以監察履行合約的表現以及按照合約條文採取所需的行動。

環境保護署
2016年1月