

(譯本)

二零零七年五月二十八日會議
討論文件

立法會環境事務委員會

有關徵收購物膠袋環保費的建議方案

目的

本文件就徵收購物膠袋環保費的建議方案徵詢委員的意見。

背景

2. 香港正面對嚴峻的固體廢物問題。政府的「香港首個可持續發展策略」建議透過落實「污染者自付」原則去處理固體廢物問題。在各類固體廢物當中，有超過八十億個購物膠袋每年被棄置在堆填區，這相當於每人每日棄置超過三個購物膠袋，數目遠超海外其他發達經濟體系的水平¹。我們認為透過落實「污染者自付」原則可以有效處理濫用購物膠袋的問題。

建議

環保徵費

3. 正如《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》所述，我們建議引入生產者責任計劃，就購物膠袋開徵環保費。計劃涵蓋的零售商將不能夠再免費派發購物膠袋，而其顧客必須為所取用

¹ 海外其他發達經濟體系一般每人每日棄置一至兩個購物膠袋。

的每個購物膠袋繳付環保費。

4. 建議的環保費會提供直接經濟誘因，鼓勵消費者改用可重複使用的購物袋，以減少濫用購物膠袋。建議亦可不時提醒大眾要肩負環保責任。愛爾蘭和台灣已就購物膠袋徵收環保費，並在實施徵費的頭一年，分別減少使用超過 90%和 80%的購物膠袋。而過去一年環保署支持的「無膠袋日」活動²亦進一步印證徵收環保費是一個切實可行、有效令市民減用購物膠袋的措施。

徵費水平

5. 至於徵費水平方面，我們建議定為每個購物膠袋五角。根據一項二零零六年就「使用購物膠袋」進行的公眾意見調查，超過 85% 受訪者表示，若當局就每個購物膠袋徵收五角環保費，他們會減少使用購物膠袋。此外，自願性的「無膠袋日」活動的結果顯示，收取五角的環保費可使參與活動的零售連鎖店的購物膠袋使用量下降達 54%。我們認為把環保費定為五角，既有足夠誘因鼓勵市民減用購物膠袋，亦不會超出市民可接受的水平。

涵蓋範圍

6. 香港約有 55,000 家零售商店。然而，我們認為現階段在所有零售商店徵收購物膠袋環保費並不可行。為了能成功開徵購物膠袋環保費並令計劃更具成效，我們建議分階段推行購物膠袋環保徵費，並先在連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康和美容產品零售店實施。根據我們的堆填區調查，雖然連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康和美容產品零售店佔本港零售商店總數少於 4%，但堆填區內超過 20%的購物膠袋均來自這些零售商店。故此，我們認為先在這些零售商店推行購物膠袋環保費成績會較為顯著。

7. 雖然公眾大都能辨認連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康和美容產品零售店，這些商店並沒有精確的法律定

² 「無膠袋日」活動在二零零六年六月至十二月期間舉行，在環保署支持下由四個主要環保團體合辦。在指定的「無膠袋日」（即每月首個星期二），參與的零售連鎖店不會主動派發購物膠袋，並會鼓勵顧客為每個購物膠袋捐出五角作慈善用途。

義。爲了協助執法，我們打算向符合下述情況並在香港從事零售業務的人³(以下稱爲「相關零售商」)，開徵購物膠袋環保費—

- (a) 零售種類同時包括以下三類的產品：
 - (i) 食物和飲品，包括糖果和小食；
 - (ii) 非處方的藥物、急救用品和保健產品；以及
 - (iii) 個人衛生和美容用品，包括肥皂、洗髮露、牙膏、紙巾、香水、化妝用品、理髮用品、剃鬚用品等；

以及

- (b) 由該人（包括特許經營權持有人）擁有或控制⁴兩個或以上的零售商店（不論面積大小）；或有單一零售面積⁵超過 200 平方米的零售商店；

8. 我們建議的定義並不包括小規模和個別鄰里式的雜貨零售店。我們初步估計有大概 70 至 100 個零售商，共涉及約 2,000 個零售商店能符合我們的定義。我們會繼續與未受規管的零售商店推行自願性的減用購物膠袋計劃。

9. 透過開徵環保費和推行自願性的減用購物膠袋計劃，我們認爲將有助改變市民的習慣，長遠降低整體購物膠袋的使用量。我們會參考實施這個生產者責任計劃的經驗，不時檢討應否及如何把環保費推展至其他零售商店。

需被徵收環保費的膠袋

10. 我們建議環保費適用於符合以下定義的購物膠袋：

- (a) 全部或主要以塑膠製造；以及
- (b) 有便利攜帶的手挽、袋孔或繩索的購物袋。

³ 「人」包括公司和合夥人。

⁴ 我們建議一個人若有權決定零售商店所出售的貨品種類和價錢，並擁有或租用該零售商店所在的處所，將被視爲「控制」該零售商店。我們會在草擬條例草案時進一步完善這個建議。

⁵ 零售面積是指零售商店內永久性圍建和可供顧客可使用的空間，不論是擁有或租用零售商店所在的處所，包括陳列商品的空間、有關的通道和收銀處，但不包括貯貨的空間和只供員工使用的辦公地方。

上述準則針對在「相關零售商」收銀處派發的購物膠袋。根據以上定義，一般在超級市場提供作為包裝新鮮食物的無手挽膠袋將無須繳納環保費，以切合公共衛生的需要。此外，在銷售貨品之前作密封貨品之用的膠袋(如同時盛載數盒紙巾的包裝袋)和售賣作包裝物料的膠袋(如三文治袋)和垃圾膠袋亦不會包括在環保徵費的計劃內，因為這些膠袋並非由「相關零售商」免費派發的購物膠袋。另外，售價為五元或以上的可重用購物袋（如市面上由塑膠物料製造的環保袋）亦可獲得豁免徵費，因為這些購物袋有本身的價值，會被充分利用。

11. 部份人士建議可降解購物膠袋應獲得豁免。我們並不支持有關建議，因為我們的政策目標是減少濫用購物膠袋。棄置可降解購物膠袋同樣會對環境構成負面影響，亦會增加堆填區的負擔。因此，經常自備購物袋和從源頭避免使用購物膠袋，才是解決廢物問題的最佳方法。

計劃的執行和管理

12. 環境保護署(環保署)將執行和管理整個徵費計劃。「相關零售商」必須向環保署註冊，並要向其顧客收取全數的環保費。環保費的數額應在給予顧客的收據上清楚列明。環保署會進行巡查，以確保環保費全數由顧客承擔。「相關零售商」必須妥善記錄購入購物膠袋的數量和已代收的環保費總額，以便環保署進行審計。「相關零售商」每季須向環保署提交報表及已代收的環保費總額。如「相關零售商」未能按時提交報表，或環保署有理由相信報表上少報應付環保費款額，環保署可估計應付的環保費款額，並向「相關零售商」送達評估環保費通知書。我們會成立法定的上訴委員會，處理對環保署所作決定的上訴，例如估計應付的環保費款額。

建議的影響

13. 在徵收環保費後，我們預計連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康和美容產品零售店派發的購物膠袋會由現時超過十八億個減少近十億個，即約「相關零售商」購物膠袋使用量的 50%。減少使用購物膠袋亦有助節省原料，以及製造有關購物膠袋的能源和運輸成本。

14. 根據開徵環保費後連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康和美容產品零售店購物膠袋使用量會減少約 50%的預測，以及有約 50%的膠袋會作為包裝新鮮食物的情況估算，這項環保費每年可帶來約二億元的收入。根據愛爾蘭的經驗，購物膠袋的使用量初期或會大跌(90%以上)。因此，最初數年所收的環保費可能會遠少於二億元。

對環保工作的承諾

15. 當局一直致力保護環境，而環保工作須要政府和市民的共同參與。在開徵環保費的同時，我們承諾加強環保方面的工作，特別會透過環境及自然保育基金、加強區議會及民政事務總署合作推動地區性的環保活動，和廢物管理基建的投資，進一步提高整個社會對環保的認知，以及長遠解決都市固體廢物問題。

未來路向

《產品環保責任條例草案》

16. 在二零零六年四月，我們已就有關實施生產者責任計劃的立法建議(立法會 CB(1)/300-05-06(04)號文件)諮詢委員會。我們仍然計劃以一條主體法例，即《產品環保責任條例草案》，為所有生產者責任計劃提供法理基礎，並讓我們在適當的時候實施個別的生產者責任計劃。但參考了委員們的意見及本地和海外廢物管理的法例，我們現建議把個別生產者責任計劃的主要元素在主體法例內列明，而有關計劃的實施和運作細節則會在附屬法例內列出。

17. 在這基礎上，我們初步建議《條例草案》訂明法例的目的；將會被管制的產品和物料種類；購物膠袋環保徵費的主要管制措施，例如開徵環保費、購物膠袋的定義、註冊、提交報表和保存記錄的要求；環保署署長和獲授權人員的執法權力；違反條例的罰則；以及就環保署署長和獲授權人員所作的決定提出上訴的機制。《條例草案》亦會授權行政長官會同行政會議透過附屬法例，訂定需要徵收環保費的零售商的定義和購物膠袋生產者責任計劃的實施和運作細節，例如註冊的時間和方法、提交報表的時間和方法、必須保存的記錄等等。當我們將來就其他生產者責任計劃定出細節時，我們會修訂主體法例，

加入這些新的生產者責任計劃的主要元素，而這些計劃的實施和運作細節將會透過附屬法例制定。

18. 同時，我們會在未來兩個月廣泛諮詢市民和與業者及其他持份者討論實施細節，以制定條例草案和附屬法例。

徵詢意見

19. 我們邀請委員就徵收購物膠袋環保費的建議方案及未來路向提出意見。

環境保護署

二 〇一七年五月