

《產品環保責任條例草案》

當局就立法模式和審議附屬法例的議題的回應

立法模式

法律框架以及如何引入新的生產者責任計劃

正如「都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)」所述，生產者責任計劃的實施是當局整體廢物管理策略一個重要的組成部分，以鼓勵減少廢物、回收和循環再造。當局的建議是透過制定《產品環保責任條例草案》(《條例草案》)，提供所需的法律框架以實施生產者責任計劃。

2. 作為框架法例，《條例草案》的目的條文列出《條例草案》的目的和擬涵蓋的範圍。《條例草案》亦就執法權力和上訴機制訂定條文。將來在法例中加入其他生產者責任計劃時，這些條文可以(視何者屬適當而定)在經修改或不經修改的情況下對日後新訂的計劃適用。目的條文一方面清楚說明《條例草案》的宗旨是透過推行生產者責任計劃作為整體性的政策措施，以鼓勵減少廢物、回收和循環再造；與此同時，在現擬的《條例草案》下，每項生產者責任計劃的主要規管措施均需在《條例草案》之內列明。

3. 當局同意議員的看法，所有生產者責任計劃均涉及政策和行政細節，必須在籌劃有關計劃時諮詢相關的業界，以及讓立法會仔細審議。在建議的框架法例下，每項生產者責任計劃均須透過修訂主體法例(如獲通過)方可實施。《條例草案》中並無任何條文授權環境局局長可藉附屬法例引入新的生產者責任計劃。就塑膠購物袋而言，當局已在《條例草案》的第3部列明有關的規管措施供立法會審議。至於將來推出其他法定的生產者責任計劃，當局必須透過修訂條例草案，在主體條例(如獲通過)中加入關於新計劃的條文(作為第4部及以後各部)。在提交有關修訂條例草案前，當局定會先諮詢立法會環境事務委員會。有關修訂條例草案的審議程序亦將會適用，這包括由議員決定成立法案委員會以及草案須經立法會三讀才獲通過的

程序。

4. 在採用現擬的立法模式時，當局已考慮了立法會環境事務委員會委員、環保團體和相關持份者提出的意見。一方面有意見認為，將來的法例應體現強制性生產者責任計劃是整體廢物管理策略的一個組成部分，同時，讓立法會就每項計劃的細節作全面和具透明度的審議亦相當重要。按照現擬的立法模式，立法會既能詳細審議個別生產者責任計劃的內容，每項計劃亦會以整體策略的組成部分逐一推出，現擬的模式因此在兩方面的需要之間已取得適當平衡。

5. 爲了回應委員對立法會審議角色的關注，環境局局長會在恢復二讀的發言上，重申就其他產品引入新法定生產者責任計劃時，均會諮詢相關持份者和立法會，並會透過修訂主體法例提出每項新計劃。

6. 事實上，現擬的立法模式已在 2007 年 5 月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」的文件中說明（附件 A 第 16 及 17 段），並在 2007 年 9 月有關公眾諮詢報告的跟進文件中再次說明（附件 B 第 35 段）。委員會委員知悉有關立法模式後，未有就此提出意見。當局爲回應助理法律顧問的查詢，亦先後在 2008 年 1 月（立法會文件編號 CB(1)657/07-08(03)）及 3 月（立法會文件編號 CB(1)1032/07-08(02)）提供有關框架立法模式的補充資料。

一般條文 - 執法

7. 早前有議員對《條例草案》內建議的執法權力表示關注，例如草案第 8 條有關在沒有手令下進入和搜查非住用處所的權力，是否與徵收塑膠購物袋環保費的執法需要相稱。當局得指出，在建議的塑膠購物袋生產者責任計劃下，訂有違反不同條文的罪行，包括免費派發塑膠購物袋以至環保費的欺詐申報。當局必須授權予獲授權人員執行這些條文。再者，進入和搜查處所的權力只可在特定和受規限的情況下行使，即獲授權人員須合理地相信有罪行已於或正於該處發生，或在該處有證明有關罪行的證據。類似的權力亦見於其他環保法例，以達致有效執法，例如《空氣污染管制條例》（第 311 章）、《噪音管制條例》（第 400 章）及《環境影響評估條例》（第 499 章）。當局

歡迎在草案逐條審議階段，進一步討論《條例草案》的執法權力。當局認為就法例的執行以及需採取的執法行動而言，有關權力是必需和合宜的。

整體廢物管理策略

8. 在實施生產者責任計劃的同時，當局亦繼續推行「政策大綱」下其他減少廢物、回收和循環再造的措施，包括在全港推行廢物源頭分類計劃、透過提供所需基建和不同基金支持環保工業、以及透過公眾教育推廣綠色生活。生產者責任計劃既有助推動廢物管理，亦是整體廢物管理策略的一部分，並須透過法例實施。有見公眾對生產者責任計劃的支持，特別是塑膠購物袋的生產者責任計劃，當局認為應盡快制定《條例草案》。當局促請議員優先促成《條例草案》的通過。

附屬法例的審議

9. 在《條例草案》下，有兩種情況將根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條進行先刊憲、後審議的程序 -

- (i) 草案第 18(4)及 19(2)條授權環境局局長在諮詢環境諮詢委員會(環諮會)後，藉於憲報刊登的命令，修訂附表 1、2、3 及 4。該等附表分別列出塑膠購物袋的涵義、獲豁免的購物袋、徵費的水平 and 訂明零售商的定義。
- (ii) 草案第 27 條授權環境局局長訂立規例以處理徵收環保費計劃的運作細節(第 5 條就訂立規例的條文作出補充)。

10. 正如立法會文件編號 CB(1)/117/07-08(02)所述，《條例草案》的附表 1、2、3 及 4 列出建議徵收塑膠購物袋環保費的詳情。這些附表是《條例草案》下整體規管框架的一部分，並須先獲得立法會的審議和通過。除此之外，《條例草案》正文中的條文已規限了局長日後行使修訂附表權力的範圍。參考了其他環保法例的類似條文，當局認為按先憲刊、後審議的程序處理附表的修訂是適當的。

11. 至於根據草案第 27 條所訂立的規例，現擬塑膠購物袋徵費的實質規管條文已包含在《條例草案》之內，規例僅涉及該計劃的運作細節，例如登記程序、呈交申報、繳付徵費及備存紀錄等事宜。正如其他環保法例的慣常做法，當局認為以先刊憲、後審議的程序來審議關於程序事宜的規例是足夠的。

12. 儘管如此，當局知悉委員要求需有充裕的時間審議根據草案第 27 條訂立的規例以及日後對附表的修訂。當局樂意在草案逐條審議階段，按理據檢視個別條文應否採用先審議、後刊憲的程序處理。

環境保護署
2008 年 4 月

(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 七年五月

立法會環境事務委員會

徵收購物膠袋環保費建議方案 公眾諮詢報告

目的

本文件闡述就徵收購物膠袋環保費建議方案（下稱「建議方案」）諮詢公眾所得結果和建議的未來路向。

背景

2. 二零零七年五月二十八日，環境保護署（下稱「環保署」）就建議方案展開公眾諮詢。建議方案的目的，是希望透過直接經濟誘因遏止濫用購物膠袋的情況。建議方案以分階段的方式，在零售層面開徵每個購物膠袋5角的環保費，並在第一階段先涵蓋連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店。估計實施環保徵費後，每年的購物膠袋使用量可以減少近10億個。公眾諮詢工作為期約兩個月，並於二零零七年七月三十一日結束。

公眾諮詢

3. 這次公眾諮詢工作透過多個渠道收集市民的意見，包括 i)民意調查；ii)與立法會環境事務委員會、環境諮詢委員會（下稱「環諮會」）、區議會和環保團體聯絡委員會舉行會議；iii)民政事務局的公共事務論壇；iv)與主要持分者（包括膠袋製造商、零售商及相關同業公會）進行諮詢會；v)公眾論壇；以及vi)透過專門的網站、電郵和傳真收集書面意見。

4. 就建議方案舉行的會議、諮詢會和公眾論壇，以及在公眾諮詢期間蒐集的書面意見，分別載列於**附件A**和**附件B**。

市民

5. 在公眾諮詢期間，我們委託了香港中文大學傳播研究中心就建議方案進行民意調查，並分別在六月二十八至二十

九日和七月二至四日以電話成功訪問了1 102名人士。

6. 在受訪者當中，近90%同意在日常生活中有減用購物膠袋的空間，而分別有84%和66%受訪者支持政府落實「污染者自付」原則和徵收購物膠袋環保費。

7. 在支持政府徵收環保費的受訪者中，76%認為徵費必須在5角或以上才會有效使市民減少使用購物膠袋。近80%受訪者表示，若每個購物膠袋收取5角，會減少使用購物膠袋或更常自備購物袋。支持徵收環保費的受訪者中，近85%支持分階段實施環保徵費，當中逾95%贊成首先在超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店實施。民意調查的主要結果載列於**附件C**。

8. 此外，我們也在區議會主席和副主席於六月二十一日每月例會上，徵詢了與會者的意見。他們大部分都支持開徵環保費。我們亦應邀出席了灣仔區議會七月十七日的會議，與會的區議員普遍贊成開徵環保費。此外，我們也透過民政事務局設立的公共事務論壇，徵詢了約500名論壇成員的意見，大部分的書面意見都表示支持建議方案。

9. 儘管普遍市民對建議方案已有廣泛共識，部分市民認為建議的環保費等同懲罰，會令弱勢社羣百上加斤。有些人指大多數購物膠袋已被重用作垃圾袋或包裝袋，亦有部分市民建議政府應鼓勵改用可降解的購物膠袋。其他建議包括政府應加強公眾教育，以及進一步與零售商合作，以自願方式推動減用、重用和回收購物膠袋的工作。

立法會

10. 立法會環境事務委員會在五月二十八日和七月十六日的會議上討論建議方案，七月十六日的會議更邀請外界團體參與。大部分政黨和出席的團體都發言支持徵收購物膠袋環保費。他們認為建議方案符合「污染者自付」原則，鑑於濫用購物膠袋的情況非常嚴重，建議方案應盡快落實。至於建議方案的細節，部分與會者認為徵費所得收入應存入環保基金，用以資助環保工作，亦有與會者建議徵費額應調低至1至2角，以減低對弱勢社羣的影響。

11. 有個別政黨表示，在原則上不反對徵收環保費，但建議在未來兩年應繼續並加強自願性減用購物膠袋的工作，然後才考慮是否需要引入環保費。該政黨亦關注到環保費或生產者責任計劃可能變相成爲某種形式的商品及服務稅，最終對商界和市民造成不必要的負擔。此外，實施建議方案所涉及的行政開支，亦可能加重中小企的負擔。

環境諮詢委員會

12. 環諮會和其屬下的廢物管理小組均支持政府的建議，並認爲必須盡快落實。環諮會亦同意，環保費作爲本港引入生產者責任計劃的第一階段，爲求計劃能順利起步，在執行上須以簡易爲重。環諮會促請政府在計劃實施一年後進行檢討，並應考慮將計劃擴展至其他零售商店，以取得更大的環保效益，並讓受影響的行業在公平的環境下經營。

膠袋製造商

13. 代表膠袋製造商的香港塑料袋業廠商會反對徵收購物膠袋環保費的建議，並指出膠袋較其他只供一次使用的袋子（例如紙袋）更環保。他們亦認爲，目前市民已廣泛重用膠袋，若能把膠袋妥善分類回收，更可供循環再造。此外，在堆填區棄置的購物膠袋數量有限，加上可能出現「改用」其他只供一次使用的袋子的情況，因此計劃能否有效減少廢物實成疑問。

零售商

14. 代表零售業界的香港零售管理協會反對開徵環保費，認爲該計劃針對連鎖式及大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店，實有欠公允。他們認爲這些零售店派發的膠袋只佔問題的一小部份，而且已經自行推出多項措施，以改善濫發購物膠袋的情況。零售業界亦指，計劃初期的實施範圍有限，而且市民可能改用其他只供一次使用的袋子，或從其他未受規管的零售商免費取得購物膠袋，因此質疑建議方案能否收效。至於海外地方實施有關措施是否成功，零售商亦感懷疑。另外，業界亦質疑堆填區調查的數字

指約20% 購物膠袋來自上述零售商。零售業界建議政府應繼續通過自願性的措施減少購物膠袋用量。

環保團體及其他組織

15. 環保團體普遍支持徵收環保費的建議，但對於建議的細節有不同意見，特別是在有關徵費收入的用途方面。從其他組織提交的書面意見所見，大部分均原則上支持徵收環保費，然而亦有一些意見對建議方案的成效和長遠效益表示懷疑。

當局對所蒐集的意見的回應

16. 公眾諮詢的回應者普遍支持我們建議的措施去解決廢物問題，令我們感到非常鼓舞。我們亦喜見市民普遍支持落實「污染者自付」原則。是次公眾諮詢顯示，徵收購物膠袋環保費的建議獲得立法會議員、環諮會委員、區議會議員和市民的廣泛支持。

17. 雖然社會就建議方案已大致取得共識，但我們亦有留意對建議有保留的人士所提出的關注，特別是部分人士對建議的目的存有異議，質疑為何只針對膠袋，並懷疑開徵環保費是否只是政府增加收入的藉口。另一些人則懷疑這項建議和其他地方實施的類似徵費計劃是否能有效解決購物膠袋廢物的問題，並要求政府繼續採用自願性的措施。至於支持建議的人士當中，也不乏要求政府將徵費的收益撥歸環保用途，用來推廣使用可降解膠袋和加強循環再造購物膠袋的工作。此外，亦有人士要求政府公布由GHK(Hong Kong)Limited（下稱「GHK」）進行的顧問報告。我們現藉此機會回應上述意見及所關注的事項。

建議的目的

18. 社會普遍認同使用膠袋是現代生活的一部分，在某些情況下，膠袋更是必需的。然而，問題在於我們目前每人每天棄置超過3個購物膠袋。建議方案的核心目的，是要堅定和有效地減少濫用購物膠袋的情況。

19. 我們從沒有打算藉徵收環保費增加政府的收入。環保

費只是一項經濟誘因，鼓勵市民自備購物袋和減用購物膠袋。市民使用購物膠袋的數量愈少，徵費所帶來的收入也愈少。其實，市民只要經常自備購物袋，便無須繳交環保費。

建議的成效

20. 我們應以建議的目的，即減少濫用購物膠袋的情況，來衡量計劃的成效。關於這點，我們估計徵收環保費後，購物膠袋的使用量可以每年減少近10億個。

21. 由於大部份市民會把購物膠袋當作垃圾袋再使用，因此有人關注到建議方案會否促使市民「改用」垃圾膠袋，反而導致塑膠廢物的整體數量增加。然而，愛爾蘭的情況顯示，在徵收環保費後，縱使垃圾膠袋的使用量略有增加，但購物膠袋與垃圾膠袋使用量的總和仍然整體減少77%。考慮到香港購物膠袋的嚴重濫用情況，即使實施建議的環保費後，相信仍會有很大空間可讓購物膠袋作為垃圾膠袋再使用。

22. 然而，我們並不會忽視「改用」其他只供一次使用袋子（例如紙袋）的可能性。因此，我們建議以分階段的方式，首先在連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店實施環保費。鑑於這類零售商店所出售的產品的性質和香港市民的購物習慣，「改用」紙袋的可能性應較低。不過，我們會密切監察情況，並會處理可能出現的濫用情況。此外，我們亦會在徵費計劃實施一年後進行檢討，並會視乎情況，調整或擴大計劃的涵蓋範圍，以包括其他類別的零售商或購物袋。

海外經驗

23. 與利益相關人士所言相反，海外地方實施環保費的經驗大致上是成功的。愛爾蘭在二零零二年三月起於零售層面徵收0.15歐元（港幣1.5元）的購物膠袋環保費。在推行徵費後，購物膠袋的使用量在首年下跌95%。購物膠袋的使用量在其後數年輕微回升，但仍維持在較徵費前低90%的水平¹。正如上述所言，儘管垃圾膠袋的使用量略有增加，但購物膠

¹ <http://www.environ.ie/en/Environment/Waste/PlasticBags/News/MainBody,3199,en.htm>

袋與垃圾膠袋用量的總和仍整體減少77%。為保持環保費的成效，愛爾蘭已在二零零七年七月將環保費調高至0.22歐元（港幣2.2元）。

24. 台灣於二零零二年實施「購物用塑膠袋限制使用政策」，包括 i) 禁止使用厚度少於0.06毫米的購物膠袋；以及 ii) 在零售層面推行環保徵費。在推行徵費後，購物膠袋的使用量在首年下跌了80%，其後數年輕微回升²。由於禁止使用「薄身」購物膠袋，以致某些必須使用購物膠袋的行業的膠袋廢物量增加。台灣環境保護署於是於二零零六年六月起豁免有店面的餐廳，使其不再受限用政策規管。有見及台灣的經驗，我們建議分階段推行計劃，並在實施一年後檢討情況。

25. 三藩市政府在二零零五年一月建議就購物膠袋徵收0.17美元（港幣1.3元）環保費，以減少購物膠袋的使用量。由於業界反對，市政府遂撤回建議，改而在二零零五年十一月與大型超級市場簽訂自願性的減用購物膠袋協議，以期在二零零六年十二月或之前，減少使用1 000 萬個購物膠袋³。不過，據報這個目標至今仍未達到⁴。二零零七年三月，三藩市政府立法硬性規定超級市場和藥房只可使用可循環再造的紙袋、可用作堆肥的膠袋或可循環再用的購物袋⁵。

自願性的減用膠袋措施

26. 早在一九九三年，我們便已推行「自備購物袋（BYOB）」運動，開展自願性的減用膠袋計劃。可是，直至現在，濫用購物膠袋所造成的環境問題仍然嚴重。我們認為現在是採取更果斷行動，引入環保費的適當時候，市民亦普遍認同。在徵收環保費的同時，我們會繼續推行自願性的減用膠袋計劃，令市民能更善用購物膠袋。

環保費的用途

27. 正如上文所言，我們建議方案的目的，是希望以經濟

² <http://ww2.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0920627163727>

³ http://www.sfenvironment.org/our_sfenvironment/press_releases.html?topic=details&ni=118

⁴ http://www.sfenvironment.org/our_sfenvironment/news.html?topic=details&ni=32

⁵ <http://www.sfgov.org/site/uploadedfiles/bdsupvrs/ordinances07/o0081-07.pdf>

誘因遏止濫用購物膠袋的情況。我們同意環諮會的意見，即不宜把環保費與環保措施的撥款掛鉤，否則可能會使市民有錯誤觀念，以為支付環保費是為環保作出貢獻，這正與建議的目的背道而馳。

28. 無論所徵收的環保費數目多少，政府都會致力推動環保工作。在徵收環保費的同時，我們會繼續提高市民的環保意識，並透過廢物減量、回收、循環再造的計劃和採用最新的廢物處理技術以可持續發展的方式長遠解決本港的廢物問題。

可降解的購物膠袋

29. 使用可降解的購物膠袋並沒有實質解決濫用膠袋的問題，反而會令市民產生錯覺，以為可降解的購物膠袋不會對環境構成負面影響。事實上，棄置可降解的購物膠袋同樣會影響環境，並對本港珍貴的堆填空間造成壓力。此外，可降解的購物膠袋與傳統膠袋混雜在一起，會令回收和循環再造購物膠袋的工作更為困難。因此，經常自備可重用的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。

回收再造購物膠袋

30. 在透過環保費從源頭減少購物膠袋之餘，我們亦積極鼓勵回收和再造購物膠袋。自二零零五年起，我們便推行全港性的「家居廢物源頭分類計劃」，把膠袋連同其他塑膠物料分類和收集，以作回收再造。同樣地，三色回收桶亦收集膠袋和其他塑膠物料，供回收再造。在推行源頭分類計劃的同時，我們會透過重點宣傳和更有效的回收方法，進一步推動購物膠袋的回收再造。另外，我們亦會與環保團體合作，鼓勵市民重用購物膠袋。

GHK進行的顧問研究

31. 環保署在二零零五年十二月委聘 GHK 進行一項有關「評估塑膠購物袋收費計劃的益處和影響」的研究。GHK 確認及評估了四個減用購物膠袋的方案，即(1)自願參與計劃；(2)供應商徵費及顧客收費；(3)在所有零售商店向顧客收費；

以及(4)在指定零售商店(主要是超級市場和便利店)向顧客收費。

32. GHK認為以上所有方案均可減少購物膠袋的用量，但有一個問題需要解決，即零售商店可能「改用」其他種類的購物袋。方案(1)可使購物膠袋的用量略為減少，而「改用」其他種類購物袋的可能性亦較低。方案(2)及(3)可使購物膠袋的用量大幅減少，但「改用」其他種類購物袋的可能性很高，並且很可能會令棄置於堆填區的廢物量增加。方案(4)可使購物膠袋的用量減少，但「改用」其他種類購物袋的可能性仍然存在。廢物量可能有淨增加或減少，須視乎「改用」其他種類購物袋的多寡而定。

33. 我們在制訂建議方案時已參考了GHK的研究。GHK關注「改用」其他種類購物袋的可能性，我們亦有同感。因此，我們建議分階段開徵環保費，首先在連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店實施。鑑於該類零售商店所出售的產品的性質和香港人的購物習慣，「改用」其他種類購物袋的可能性較低。根據GHK的評估，在不「改用」其他種類購物袋的情況下，方案(4)會令棄置於堆填區的廢物量減少。然而，我們會密切監察情況，並會解決可能衍生的濫用問題。我們亦會根據GHK的建議，在計劃推行後一年進行檢討。GHK的研究可於網上閱覽⁶。

未來路向

34. 公眾諮詢的結果清楚顯示，市民廣泛支持以開徵環保費解決濫用購物膠袋問題。書面意見亦顯示，市民的環保意識日漸提高，並認為現在是採取更果斷行動解決環境問題的適當時候。環保徵費的建議正正回應了市民對環保方面的訴求。公眾諮詢的結果已在九月十日呈交環諮會。有見市民的廣泛支持，環諮會認為環保徵費應盡快落實。

35. 我們正着手擬訂有關法例，即《產品環保責任條例草案》(條例草案)。正如我們在向立法會環境事務委員會提交的文件中所指出，條例草案會訂明生產者責任計劃的目的，包括以開徵環保費的方式從源頭減少廢物；條例所涵蓋的產

⁶ http://www.epd.gov.hk/epd/english/environmentinhk/waste/prob_solutions/env_levy.html

品和物料種類；購物膠袋生產者責任計劃的主要規管措施，包括開徵環保費、以及購物膠袋和相關零售商的定義。購物膠袋生產者責任計劃的實施和運作細節會在附屬法例中訂明。我們計劃在二零零七至零八年的立法年度向立法會提交條例草案。

36. 同時，我們會繼續與環保團體和零售業界攜手合作，通過自願參與的形式減用購物膠袋。去年，環境及自然保育基金委員會已同意撥款一千萬元，以支持《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》下的公眾教育計劃。一個為期一年的公眾教育活動已獲得撥款，在街市、麵包店和報紙攤擋推動減用膠袋。除了減用膠袋外，我們亦會鼓勵環保團體推動膠袋重用和回收再造，以配合環保徵費和實現循環經濟。

環境保護署
二零零七年九月

附件 A

會議、諮詢會及公眾論壇一覽表

日期	諮詢會、會議及公眾論壇
五月二十八日	方剛議員及零售業界代表
五月二十八日	立法會環境事務委員會
六月五日	環保團體聯絡委員會
六月六日	環境諮詢委員會廢物管理小組
六月十一日	環境諮詢委員會
六月十二日	華潤萬家
六月十五日	屈臣氏集團 (百佳及屈臣氏)
六月十五日	香港塑料袋業廠商會
六月十八日	牛奶公司 (惠康、萬寧及 7-Eleven)
六月二十一日	區議會主席及副主席
六月二十八日	City'super
七月三日	Circle-K 便利店
七月五日	吉之島
七月六日	Apita (UNY)
七月十日	馬莎百貨
七月十二日	香港零售管理協會
七月十六日	立法會環境事務委員會(與團體代表舉行會議)
七月十七日	灣仔區議會
七月二十二日	公眾論壇

書面意見一覽表

組別	書面意見數目
諮詢組織	
- 環境諮詢委員會	1
政黨及立法會議員	
- 公民黨	1
- 民主建港協進聯盟	1
- 民主黨	1
- 香港民主民生協進會	1
- 自由黨	1
- 方剛議員	1
區議會議員	
- 陳健成(油尖旺)	1
- 陳權軍(西貢)	1
商會	
- 香港中華廠商聯合會	1
- 香港工業總會	1
- 製造業綠色聯盟	1
- 香港塑料袋業廠商會	1
- 香港零售管理協會	1
專業組織	
- 工程界社促會	1
- 香港水務及環境管理學會	1
- 香港工程師學會	1
- 香港廢物管理學會	1
環保團體	
- 清新空氣行動委員會	1
- 長春社	1
- 香港地球之友	1
- 環保促進會	1
- 環保觸覺	1
- 綠色學生聯會	1
其他組織	
- 基督徒環保關注組	1
- 明愛莫張瑞勤社區中心	1

- 香港基督教服務處	1
- 怡達集團	1
- 灣仔民政事務處焦點小組	1
公共事務論壇	
- 論壇成員	42
市民	
- 市民	77
總計	148

徵收購物膠袋環保費建議方案的民意調查

日期： 6 月 28 至 29 日；7 月 2 至 4 日

樣本： 1,102 名 15 歲或以上的受訪者

誤差程度： $\pm 3.0\%$ （95% 置信度）

主要結果

減用購物膠袋的空間

- 89.3 % 受訪者同意在日常生活上有減用購物膠袋的空間。

「污染者自付」原則和環保徵費

- 84.0% 受訪者支持或非常支持「污染者自付」原則。
- 66.2% 受訪者支持或非常支持徵收購物膠袋環保費。

環保徵費的成效

- 支持徵收環保費的受訪者當中：
 - 76.2%（佔所有受訪者的 50.4%）認為徵費 5 毫或以上具阻赫作用。
 - 77.9%（佔所有受訪者的 51.6%）表示，若徵收 5 毫購物膠袋環保費，會減少使用購物膠袋。
 - 79.9%（佔所有受訪者的 52.9%）表示，若徵收 5 毫購物膠袋環保費，會更常自備購物袋。

分階段實施

- 支持徵收環保費的受訪者當中：
 - 84.3%（佔所有受訪者的 55.9%）支持分階段實施徵費。
 - 95.3%（佔所有受訪者的 53.2%）支持分階段實施的受訪者同時贊成首先在超級市場、便利店和個人健康及

美容產品零售店推行。

再用和循環再造

- 92.7%受訪者表示會重用購物膠袋作以下用途：

垃圾袋	90.4%
一般攜物袋子	83.7%
包裝物料	69.7%
購物袋	64.6%
其他用途	2.1%

- 34.4%受訪者會將購物膠袋分類，以便循環再造。
- 71.1%受訪者聲稱他們日常會自備購物袋。

其他減用膠袋措施

- 不支持徵收環保費的受訪者（21.8%）建議實施下述措施來減用購物膠袋：

措施	佔不支持徵費受訪者的百分率	佔所有受訪者的百分率
加強公眾教育	94.3%	20.5%
由零售商推行自願計劃	82.5%	18.0%
更廣泛地再用和循環再造購物膠袋	91.8%	20.0%
禁用膠袋	13.9%	3.0%
其他	17.5%	3.8%