

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2022/07-08號文件

檔 號：CB1/BC/4/07

2008年6月27日內務委員會會議文件

《產品環保責任條例草案》委員會

目的

本文件旨在匯報《產品環保責任條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 在2005年12月，政府當局發表《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》(下稱"《政策大綱》")，提出一套策略解決嚴峻的廢物問題。生產者責任計劃是《政策大綱》內一項主要政策工具，透過落實"污染者自付"的原則和"環保責任"的理念減少廢物，並把有用的物料回收和循環再造。當局建議就6種產品，即汽車輪胎、塑膠購物袋(下稱"購物膠袋")、電器及電子設備、包裝物料、飲品容器及充電池，推行生產者責任計劃。在生產者責任計劃下，製造商、進口商、批發商、零售商或消費者須分擔在源頭減少、回收、循環再造、處理或棄置廢棄產品的責任，以期避免和減少有關產品對環境的影響。

3. 政府當局建議採用框架立法模式，亦即就所有生產者責任計劃類似的實施方式制定一套賦權法例，其後在時機成熟時，透過附屬法例訂明個別產品種類的基本規管要求，並載列運作細節。

條例草案

4. 該條例草案目的是 ——
- (a) 設立一個法定框架，以推行措施將若干種類產品對環境的影響盡量減低；及
 - (b) 向某些提供購物膠袋的零售商徵收徵費。

法案委員會

5. 在2008年1月11日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究該條例草案。法案委員會由蔡素玉議員擔任主席，先後舉行了15次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。除與政府當局研究條例草案外，法案委員會亦邀請了行業及相關界別就條例草案提供意見。有18個團體／人士曾向法案委員會作出書面及／或口頭陳述。該等團體／人士的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議過程

6. 法案委員會原則上支持在香港實施生產者責任計劃，並以對購物膠袋徵收環保費作為根據條例草案制訂的第一項生產者責任計劃，以遏止濫用購物膠袋。然而，委員關注到條例草案所用的框架立法模式，以及當局沒有就用過的購物膠袋制訂全面循環再造計劃，而循環再造正是生產者責任計劃的重要一環。在商議的過程中，委員亦曾研究與生產者責任計劃的定義、獲授權人員、取得資料及樣本的權力、進入及搜查的權力、提供虛假資料、妨礙獲授權人員、法人團體所犯罪行、上訴、上訴委員會司法管轄權的行使、關於上訴委員會的補充條文、展示登記證明書、評估通知書、局長訂立規例的權力、附表1、附表4、就附表作出修訂的立法程序及罰則水平有關的事宜。

立法模式

7. 按照框架立法模式，條例草案列出一般條文，而這些一般條文可予擴展，以適用於購物膠袋環保徵費以外的其他生產者責任計劃。

8. 委員關注到，條例草案的草擬方式，或已賦予環境局局長廣泛權力，在購物膠袋計劃之外引入新的生產者責任計劃。鑒於所有生產者責任計劃均涉及政策和行政細則，必須在籌劃時諮詢相關持份者。他們強調，每項生產者責任計劃均須由立法會充分審議。政府當局解釋，作為框架法例，條例草案的目的條文列出其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，而這些條文(按情況而定可經修改或不經修改)可適用於將來在主要法例中加入的其他生產者責任計劃。然而，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。每項生產者責任計劃均須透過修訂主體條例(如獲制定成為法例)方可實施。當局會在提交有關的修訂條例草案前，諮詢立法會環境事務委員會，而有關修訂條例草案的審議程序，包括須經立法會三讀才獲通過的程序，亦將會適用。應委員要求，政府當局承諾在環境局局長就條例草案恢復二讀辯論的發言中，清楚表明就其他產品引入新的法定生產者責任計劃時，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。

9. 法案委員會曾研究就其餘5種產品(即汽車輪胎、電器及電子設備、包裝物料、飲品容器及充電池)實施生產者責任計劃的時間表。據政府當局所述，當局會在籌劃其他產品的法定生產者責任計劃時，

諮詢相關業界。當局亦會在引入新的法定生產者責任計劃之前，諮詢立法會和公眾人士。然而，在現階段為個別產品的生產者責任計劃定出一個實施時間表並不切實可行，因為引入個別生產者責任計劃的先後次序、甚或需要為現時未能預見的其他產品引入生產者責任計劃，或需因應廢物管理和棄置做法的轉變而作出相應的更改。儘管如此，條例草案已清楚顯示政府當局對在購物膠袋的計劃之外，引入其他生產者責任計劃的承擔。相關工作會與其他廢物管理措施同時進行，包括與相關業界引入自願性生產者責任計劃。

循環再造用過的購物膠袋

10. 鑒於循環再造是生產者責任計劃的重要一環，委員對條例草案並無在此方面訂定任何條文表示失望。他們認為應將部分擬議環保徵費用作提供經濟誘因，藉以推動循環再造用過的購物膠袋。可考慮的形式包括，就退回的用過購物膠袋向消費者退還款項或部分款項，或資助行業在其零售店設置回收桶，以收集用過的購物膠袋。

11. 政府當局表示，從源頭避免和減少產生廢物，是解決廢物問題的最佳方法。就購物膠袋而言，市民只要實踐綠色生活模式和經常自備購物袋，便能輕易減少使用購物膠袋。環保徵費的目的，是透過直接的經濟誘因，在源頭減少濫用購物膠袋的情況。環保徵費是一項阻嚇性的經濟工具，並非旨在提高政府收入。事實上，環保徵費越有成效，徵費所得的收入就會越少。市民除了從源頭減用購物膠袋外，亦應先把購物膠袋盡量重用，最後才循環再造，方符合環保原則。只有在完全沒有減用和重用的空間下，才應把購物膠袋循環再造。而最有效鼓勵市民把用過的購物膠袋循環再造的方法，是提供便利的回收點。因此，政府當局會繼續推展家居廢物源頭分類計劃，以便利回收用過的購物膠袋。況且，在全港設置的約28 000個三色分類回收桶，亦另外收集塑膠物料，包括購物膠袋。這些三色分類回收桶放置在公眾地方(包括行人路旁、公園、運動場所、文康設施、郊野公園、醫院和診所)、學校、屋邨和政府宿舍。當局亦已推出新的公眾宣傳短片，着力宣傳重用和循環再造用過的購物膠袋。

12. 就退還環保徵費以鼓勵退回用過的購物膠袋作循環再造的建議，政府當局解釋，參考過往為不要購物膠袋的顧客提供一毫回贈的經驗，退還環保徵費或部分環保徵費無助鼓勵市民自備購物袋。退款的安排亦會向市民傳達一個混淆的信息，令他們不知甚麼做法才對環境最為有利(從源頭減用或是循環再造)。況且，提供退款亦會為業界帶來額外的行政負擔。然而，政府當局正與主要的連鎖式超級市場聯繫，研究便利回收用過的購物膠袋的可行措施。根據業界的初步反應，較方便的做法，是鼓勵市民把用過的購物膠袋放入其屋苑內的回收桶。況且，在個別零售商店內設置回收桶往往受到空間的限制，亦可能產生衛生問題。儘管如此，業界仍願意以試驗性質在一些較大的零售商店設置回收桶，作為一項輔助措施，以便利收集用過的購物膠袋供循環再造。由於初步反應積極，政府當局亦正與香港零售管理協會研究可否推行一項整個業界參與的運動，以進一步推廣減用、回收和循環

再造購物膠袋。如符合申請要求，環境及自然保育基金(下稱"保育基金")可為有關運動提供資助。

13. 鑒於約九成回收物料都會出口作循環再造之用，法案委員會認為應制訂措施，支持本地循環再造業，尤其是用過的購物膠袋，往往因為運輸成本高昂而被視為不具成本效益。政府當局解釋，為了促進本地循環再造業的發展，當局已在屯門發展環保園，為本地循環再造業的高增值工序，提供長期的用地。當局亦同時預留了36幅面積合共超過7.4公頃的短期租約土地，為本地循環再造業的回收工序提供地點便利的用地。除了提供合適的土地外，政府當局亦透過保育基金、創新及科技基金和中小企業發展支援基金，為本地循環再造業的研發提供財政支援。為了提供市場出路予循環再造產品，政府當局一直實施綠色採購政策。《物料供應及採購規例》要求所有政策局和部門在採購時必須考慮環保因素，包括再造成分、能源效益、簡約包裝和低排放量等。

14. 然而，相對於整體採購價值而言，委員對政府物流署所採購環保產品的價值偏低感到失望。在2007年採購的37億8,500萬元產品的整體價值中，只有7億2,210萬元屬環保產品。據政府當局所述，所採購環保產品的價值和整體採購價值的百分比並不是一個有用的指標，因為政府採購的產品中有相當部分並沒有環保產品可供選擇，例如藥物、電腦軟體、醫療設備等。儘管如此，政府有計劃進一步加強環保採購工作，包括進行一項顧問研究，以檢討和擴大附有強制性環保規格的產品清單，而研究範圍將包括制訂塑膠袋、塑膠管道及配件和其他塑膠產品的環保規格。此外，食物環境衛生署(下稱"食環署")作為負責廢物收集的政府部門，已經試用含再造物料成分的塑膠垃圾袋。若試用結果滿意，食環署將大量採用含再造物料成分的塑膠垃圾袋。為顯示政府當局對環保的承擔，當局正擬備指引以發給各政策局和部門，建議停止免費派發購物膠袋。各政策局和部門應鼓勵其服務對象自備可重用的購物袋。

生產者責任計劃的定義

15. 法案委員會曾研究可否在條例草案中界定生產者責任計劃，以及劃分製造商、進口商、批發商、零售商、消費者或任何其他人在減少使用、回收、循環再造及妥善棄置條例草案所指明產品方面所須承擔的責任。

16. 政府當局表示，生產者責任計劃是環保領域內的常用語，泛指一套廢物處理模式，規定製造商、進口商、批發商、零售商、消費者或任何其他人在分擔對若干產品在其整段壽命周期中的處理責任，以盡量減低它們對環境的影響。"生產者責任"一詞亦見於不同司法管轄區的法例。舉例而言，若干歐洲聯盟指令的序言均有提述"生產者責任"，以突顯有關指令的目的，而該等指令的實質條文並沒有界定或提述"生產者責任"。同樣地，條例草案已說明"生產者責任計劃"這詞的涵義，並提供生產者責任計劃的例子，以包括產品回收計劃。此外，值得注意的是，聯合王國(下稱"英國")的《1995年環境法令》亦有採用"生產

者責任"一詞，但該詞在英國法令中的文意，是賦權國務大臣施加"生產者責任方面的義務"(其定義是"有關人士所須採取的步驟，以達致相關規例中指明和描述的目的，而有關人士是指屬於該等規例所適用的類別或所描述的人士")。相比之下，條例草案的實效條文並無採用"生產者責任計劃"一詞。此外，有別於英國的法令，條例草案並無任何條文授權環境局局長引入新的生產者責任計劃，就不同產品向不同人士施加規管責任。有關的生產者責任計劃須透過修訂主體條例(如獲制定成為法例)才能引入。參考了海外的經驗，政府當局認為在條例草案的文意下，並無需要加入"生產者責任計劃"的定義。

17. 至於不同人士就處理不同產品的責任劃分，政府當局解釋，會在諮詢相關業界和立法會後，透過主體條例(如獲制定成為法例)日後新增每項生產者責任計劃的法定條文予以列明。就購物膠袋的生產者責任計劃而言，條例草案第3部已就登記零售商的責任作出規定。有關其他生產者責任計劃的責任劃分，將透過提交修訂條例草案對主體條例(如獲制定成為法例)作出修訂，加入新訂條文(作為第4部及以後各部)予以訂明。政府當局亦採納了委員的意見，加入按污染者自付原則訂立的計劃的提述，作為規定有關各方就減低若干產品對環境的影響需分擔的責任的方法之一。當局會就此動議委員會審議階段修正案(下稱"修正案")。

第2部 —— 訂明產品：一般條文

18. 條例草案第2部列出一般條文，以補充就特定產品訂立規例、執法權力和上訴機制的條文。由於條例草案採用框架立法模式，第2部條文的適用範圍可擴展至適用於日後藉修訂條例草案引入的其他生產者責任計劃。

獲授權人員

19. 條例草案規定，署長可藉書面授權任何公職人員，執行條例草案下的若干職能，而獲授權人員在根據條例草案執行職能時，可帶同他合理所需的人，以協助他執行該職能。

20. 法案委員會曾研究"獲授權人員"的委任準則及最低職級。政府當局解釋，在進行此授權時，署長會考慮多方面的因素，例如有關職能的性質、所需要的技術和知識水平、涉及事宜的敏感度等，才委任適當職級的公職人員。根據慣常的做法，獲授權公職人員的職級將在署長簽署的授權文件中列明。因應委員的關注意見，政府當局同意指明環境保護督察為條例草案下可獲署長授權的公職人員的最低職級。當局會就此提出修正案。

21. 委員關注到獲授權人員在甚麼情況下，可帶同他合理所需的人以協助他執行職能，以及如何符合"合理所需"的要求。據政府當局所述，"合理所需"一語已包含對"合理性"的客觀要求。換言之，假如獲授權人員所帶同的其他人是一名合理的人不會認為在有關情況下屬有需要協助他執行職能的，則獲授權人員便不可帶同那些人執行職能。獲

授權人員亦不可帶同與要執行的職務需要不成比例的過多助手。有關權力在實際執行法例時是必需的，並受"合理性"的準則所規限。舉例而言，當獲授權人員需要檢視登記零售商只以電子形式儲存的零售交易紀錄時，獲授權人員本身可能沒有足夠專長來操作電子資料庫，而需要帶同電腦技術人員以協助他執行該工作。同樣地，獲授權人員可能需要核對購物膠袋的採購紀錄，而需要會計專長的人員協助。在沒有這些協助下，執法成效可能大受影響。

取得資料及樣本的權力

22. 條例草案規定獲授權人員可要求某人就其根據條例草案所須備存的紀錄或文件，提供一切合理協助、資料或解釋。

23. 委員對獲授權人員的廣泛權力表示關注。政府當局解釋，就購物膠袋而言，只以電子形式儲存零售交易紀錄和採購紀錄的做法日趨普遍。獲授權人員或需知道使用哪類軟體才得以讀取、處理和核實所提供的紀錄。若有關軟體是有專利的或是自行研發的，獲授權人員可能有需要獲得批准，才能使用有關軟體來讀取、處理和核實所提供的紀錄。如沒有此項規定，執法的成效可能大受影響。然而，政府當局理解委員的關注，認同被要求提供資料的人可能並不管有獲授權人員所需，而與根據條例草案徵收的徵費或費用有關的資料，並會提出修正案，規定有關人士只須提供他所管有的有關資料。

進入及搜查的權力

24. 條例草案規定，獲授權人員除獲得住用處所佔用人或掌管人的同意，否則不得在沒有裁判官發出的手令的情況下進入或搜查該處所。

25. 法案委員會曾研究在甚麼情況下，須以手令進入及搜查住用處所。政府當局表示，登記零售商可能會向署長提交虛假的紀錄，而把真實的紀錄蓄意收藏在住用處所。若沒有在獲得手令下進入及搜查住用處所的權力，即使裁判官信納有理由懷疑相關證據藏於住用處所之內，署長亦無法搜集到有關呈交虛假資料罪行的證據。政府當局因此認為，為了確保有效執法，進入及搜查住用處所的權力須予保留。然而，政府當局接納委員的意見，同意在行使進入及搜查非住用處所的權力前，亦須事先獲得手令。當局會就此提出修正案。

26. 為了確保有效執行環保徵費計劃，政府當局建議加入權力，讓獲授權人員在非住用處所進行例行視察，以確保有關的規例得以遵守。例如就購物膠袋的環保徵費而言，當局會在零售店的公眾地方進行例行視察，以確保零售商並無違反條例草案的規定，在其零售店免費提供購物膠袋。當局會就此提出修正案。

27. 委員對"進入及搜查"與"例行視察"的分別提出關注。政府當局解釋，獲授權人員只可在合理地相信有罪行已於或正於某地方發生、或在該地方內有關於罪行的證據的情況下，方可行使進入及搜查的權

力。行使進入及搜查的權力時，獲授權人員可採取較主動的方式，以搜集和確定與罪行有關的資料及事實。至於例行視察，則只涉及日常的監察職能，以確保條例草案下的規管要求得以遵守。獲授權人員只會採用侵擾性較低的方式，例如觀察在處所內的有關運作，並要求在該處所的人員提供資料。就購物膠袋而言，獲授權人員在例行視察下，可觀察登記零售店有否在收銀處就提供給顧客的每個購物膠袋收費。至於會否就例行視察作出預先通知，政府當局解釋，預先通知可能影響執法成效，因此在例行視察行動中，一般的做法是不會作出預先通知。

提供虛假資料

28. 任何人在出示或交出根據條例規定他須出示或交出的紀錄、文件或資料時遺漏任何要項，即屬犯罪。

29. 法案委員會認為，任何人如無合理辯解而遺漏紀錄的任何要項，才屬犯罪。政府當局察悉委員的意見，並同意為此提出修正案。

妨礙獲授權人員等

30. 任何人如 ——

- (a) 故意妨礙或阻延獲授權人員執行他在條例草案下的職能；或
- (b) 無合理辯解而不遵從獲授權人員根據條例草案向他恰當地提出的任何要求，

即屬犯罪，一經定罪，可處罰款200,000元。

31. 委員指出，(a)及(b)項所訂罪行的嚴重性有重大差異，故應有不同罰則。因應委員的關注意見，政府當局會提出修正案，就(a)及(b)項所訂罪行訂定不同水平的罰則。

法人團體所犯罪行

32. 如罪行經證明是在該法人團體的高級人員或涉及該法人團體的管理的人的同意或縱容下犯的，或干犯該罪行是可歸因於該高級人員或該人的疏忽的，則該高級人員或該人亦屬犯該罪行，一經定罪，可處規定的刑罰。

33. 委員認為，要高級人員須就疏忽而負上法律責任，並不公平。因應委員的關注意見，政府當局同意提出修正案，刪除對"疏忽"的提述。換言之，如法人團體干犯條例草案所訂的罪行，只有在控方證明該罪行是在法人團體的高級人員同意或縱容下犯的，該高級人員方或須負上刑事法律責任。

上訴

34. 任何人如因公職人員所作的關乎以下事宜的決定而感到受屈，可在關於該事宜的通知送達他當日後的21天內，向上訴委員會提出上訴 ——

- (a) 拒絕就零售店提出的登記申請或撤銷登記申請；
- (b) 拒絕就登記零售店的部分範圍提出的豁免申請；
- (c) 評估通知書；
- (d) 符合以下說明的事宜 ——
 - (i) 根據條例草案訂立的規例所規定者；及
 - (ii) 該等規例指明屬可為之提出上訴的。

35. 法案委員會曾研究可否以更概括的方式擬寫有關條文，令上訴委員會可處理就署長根據條例草案作出的所有決定提出的上訴。政府當局表示，按照現時的草擬方式，有關條文涵蓋了公職人員在條例草案下關於判定任何人的民事權利和義務的一切決定。為了使上訴委員會能在清晰的職權範圍下運作，政府當局認為在有關條文內指明可上訴的事宜，是較為恰當的做法。此外，當局認為不應籠統地把所有決定均交由上訴委員會處理。不過，政府當局採納了委員的建議，並會動議修正案，清楚訂明在上訴委員會的法律程序中，上訴各方均可由法律代表出席。

上訴委員會司法管轄權的行使

36. 條例草案規定，上訴委員會就任何一宗上訴而具有的司法管轄權，須由主席及主席為該宗上訴而委任的備選委員行使，委員的數目由主席決定。

37. 委員關注到上訴委員會主席有權可決定為某宗上訴而委任的備選委員人數，他們認為這或會影響上訴委員會的決定，特別是主席有權在票數均等時投決定性一票。因應委員的關注意見，政府當局同意動議修正案，訂明上訴委員會最少須有3位委員，當中一位必須是主席，以進行上訴的聆訊和裁定。

關於上訴委員會的補充條文

38. 條例草案訂明，即使上訴委員會的委員組成有任何變更，上訴聆訊仍可繼續，猶如該項變更沒有發生一樣；而凡上訴的聆訊已在上訴委員會席前展開，除非上訴各方同意，否則任何人不得被委任為該上訴委員會的委員。

39. 法案委員會曾研究若備選委員辭職，可如何繼續進行上訴聆訊的問題。政府當局解釋，若一名獲委任的備選委員在上訴聆訊展開後辭職，只要上訴委員會的委員數目仍高於擬議的最低數目(即最少3名委員)，則聆訊仍可繼續。若進行聆訊的委員數目低於最低數目，上訴委員會主席可在上訴各方的同意下，委任另一名備選委員繼續進行聆訊。若未能取得該項同意，上訴委員會便需進行重組，而上訴的聆訊將會重新進行。當局同意動議修正案以改善有關條文的寫法，藉以澄清政策目的。

第3部 —— 塑膠購物袋

40. 第3部列出實施塑膠購物袋徵費的規管計劃。

41. 鑒於條例草案內大部分的內容均與開徵塑膠購物袋環保徵費有關，法案委員會曾研究可否把條例草案的第2部和第3部合併。政府當局解釋，由於擬議塑膠購物袋徵費是條例草案下推出的首項生產者責任計劃，第2部的所有條文均與實施塑膠購物袋的生產者責任計劃有關。若要將第2部的適用範圍推展至其他產品，相關的修訂條例草案必須包含一項修訂，指明該等產品為第2部所適用的新增訂明產品。修訂條例草案亦可就第2部的其他條文提出修訂，以便按照不同產品的要求，適當地修改這些條文。上述所有建議均須經由立法會審議。政府當局重申其在開徵塑膠購物袋環保徵費以外，引入其他生產者責任計劃方面的承擔。因此，當局有需要保留現時第2部和第3部的結構。第2部就適用於主體條例(如獲制定成為法例)所載任何法定生產者責任計劃的一般性條文作出規定，而第3部則列出首項塑膠購物袋生產者責任計劃的具體內容。雖然如此，政府當局同意提出修正案，適當地修改第2部的條文，清楚訂明第2部現時僅限於與塑膠購物袋有關。

展示登記證明書

42. 條例草案規定，任何人不得在並非某登記證明書所關乎的登記零售店的地方，展示該登記證明書，違反規定者即屬犯罪。

43. 委員關注到，某人如不慎在並非某登記零售店的地方展示該證明書，便會不必要地觸犯規定。因應委員的關注意見，政府當局同意動議修正案，訂明某人如無合理辯解而違反有關條文，才屬犯罪。

評估通知書

44. 條例草案規定，如署長合理地相信，該零售商就某期間呈交的申報述明的任何徵費款額，是虛假、不正確或具誤導性的，他可 ——

- (a) 評估須就該零售商在該期間內提供的塑膠購物袋而繳付的徵費的款額；並
- (b) 向該零售商送達評估通知書，要求繳付該經評估款額或(如該零售商已繳付該款額的部分)該款額的餘額。

45. 委員認為應為署長送達評估通知書訂立較高的門檻。舉例而言，署長只會在註冊零售商因提供虛假資料而被裁定有罪後，才可送達評估通知書。因應委員的關注意見，政府當局同意動議修正案，清楚訂明當局只會在登記零售商因提供虛假資料或未有呈交申報而被裁定有罪，或援引相關法定免責辯護而被裁定沒有觸犯該等罪行時，才會發出評估通知書。

局長訂立規例的權力

46. 條例草案訂明，環境局局長可在諮詢環境諮詢委員會後，為以下所有或任何事項，或就以下所有或任何事項，訂立規例——

- (a) 就某零售店提出的登記申請及撤銷登記申請，以及對該等申請的裁斷；
- (b) 申請豁免登記零售店任何範圍部分，以及署長可按照何種準則裁斷該等申請；
- (c) 登記零售商呈交申報及繳付徵費；
- (d) 登記零售商須備存的紀錄及文件；
- (e) 對貫徹執行第3部的條文屬必要或合宜的補充條文；及
- (f) 本條指明的事宜的任何附屬或附帶事宜。

47. 法案委員會察悉並關注到，由環境局局長訂立的規例將會按照先訂立後審議的程序審批。鑒於擬訂立的規例涉及廣泛的範圍，委員認為必須按照先審議後訂立的程序審批該等規例，讓立法會有足夠時間諮詢持份者和審議有關規例。政府當局表示，條例草案本身已包含塑膠購物袋環保徵費的實質規管條文，而由環境局局長訂立的規例則只會處理運作上的細節，例如登記申請、呈交申報及繳付徵費，以及須備存的紀錄和文件。按照其他環保法例的慣常做法，以先訂立後審議的程序審批關於程序事宜的附屬法例，應已足夠。政府當局提供了一份大綱(見**附錄III**)，述明日後規例擬涵蓋的程序事宜。委員對於政府當局的解釋並不信服。他們指出，實施及運作細節正是爭議所在，因此需要較多時間進行討論。經委員再三要求，政府當局最終同意動議修正案，訂明由環境局局長訂立的規例，須經立法會批准。當局亦承諾在環境局局長於條例草案恢復二讀辯論時的發言中，表明政府當局會繼續就塑膠購物袋環保徵費的實施及運作細節(包括計算塑膠購物袋數目的方法)，諮詢受影響的行業。

附表1 —— 本條例草案適用的塑膠購物袋

48. 條例草案訂明，任何袋如在其上有或附有孔洞、孔口、挽手或繩索，即屬條例草案所適用的塑膠購物袋。

49. 法案委員會認為必須清楚訂明，塑膠購物袋的孔洞僅作挽手而非其他用途。政府當局同意動議修正案，訂明條例草案將適用於有手挽孔或其他作攜帶用途的設計的塑膠購物袋。

附表4 —— 本條例草案第3部所適用的訂明零售商

50. 條例草案訂明，任何人如在以下地方經營零售業務，即屬訂明零售商 ——

- (a) 兩間或多於兩間香港境內的合資格零售店；或
- (b) 一間香港境內的合資格零售店，而該店的零售樓面面積不小於200平方米。

51. 委員關注到，擁有多於一間店鋪的中、小型企業將被納入徵費計劃之內，而該計劃將會增加他們的財政負擔。政府當局同意動議修正案，採納委員提出的下述建議：任何人如在5間或多於5間香港境內的合資格零售店，或最少一間香港境內的合資格零售店，而該店的零售樓面面積不小於200平方米的地方經營零售業務，即屬訂明零售商。

52. 條例草案訂明，如在某零售店被要約出售的貨品包括以下物品，該店即屬合資格零售店 ——

- (a) 任何食物或飲品；
- (b) 任何藥物或急救用品；及
- (c) 任何個人衛生或美容用品。

53. 法案委員會認為政府當局須清楚訂明，如在某零售店被要約出售的貨品包括(a)、(b)及(c)段指明的全部3類貨品，該店才屬合資格零售店。政府當局同意為此動議修正案。

54. 條例草案亦訂明，如零售業務是根據專營加盟店協議進行，除非署長另行同意，否則有關的專營權授予者即訂明零售商。

55. 委員認為，除了專營權授予者外，獲授專營權者如違反有關從其零售店提供塑膠購物袋及在該店展示登記證明書方面的規定，亦須負上法律責任。政府當局採納了委員的意見，並會為此動議修正案。

就附表作出修訂的立法程序

56. 條例草案附表1、2、3及4分別列出塑膠購物袋的定義、獲豁免的塑膠購物袋、徵費水平及訂明零售商的定義，這些均是徵費計劃的核心元素所在，因此，法案委員會並不同意日後就這些附表作出的修訂，應如條例草案現時所建議按先訂立後審議的程序審批。為了有足夠時間進行審議，委員認為應採用先審議後訂立的程序審批這些修

訂。政府當局表示，當局在提交任何修訂建議之前，會先完成諮詢公眾和立法會的必要工作。因此，按慣常採用的先訂立後審議的程序，立法會將有足夠時間研究當局就這些附表提出的修訂。根據過往經驗的明證，委員對政府當局的回應並不信服。經委員再三要求後，政府當局最終同意採用先審議後訂立的程序，審批日後就附表1、2及4作出的修訂。鑒於附表3只列明有關徵費水平的事宜，政府當局認為，按慣常採用的先訂立後審議的程序，立法會將有足夠時間研究當局就此附表提出的修訂。雖然如此，當局亦採納了委員的意見，並會在環境局局長於條例草案恢復二讀辯論時的發言中，表明收費水平的任何變動，只會在按照先訂立後審議的程序完成有關修訂的審議工作後，才會生效。

罰則水平

57. 鑒於條例草案所訂罪行僅與塑膠購物袋的徵費事宜有關，並不會對市民大眾造成重大的不良影響，法案委員會認為，現時所訂的罰則水平屬於偏高。因應委員的關注意見，政府當局已全面覆檢條例草案中有關罰則的條文，以確保罪行的刑罰與其性質相稱。當局將為此動議修正案。

58. 法案委員會亦曾研究條例草案的其他技術範疇。

委員會審議階段修正案

59. 政府當局擬動議的整套委員會審議階段修正案載於**附錄IV**。

建議

60. 法案委員會支持在2008年7月9日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

61. 謹請委員支持上文第60段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年6月26日

《產品環保責任條例草案》委員會

委員名單

主席	蔡素玉議員, JP
委員	周梁淑怡議員, GBS, JP 陳婉嫻議員, SBS, JP 單仲偕議員, SBS, JP 劉健儀議員, GBS, JP 劉慧卿議員, JP 余若薇議員, SC, JP 方剛議員, JP 李永達議員 梁君彥議員, SBS, JP 黃定光議員, BBS (總數：11名委員)
秘書	余麗琮小姐
法律顧問	鄭潔儀小姐
日期	2008年1月24日

曾向法案委員會作出書面及／或口頭陳述的團體／人士名單

- (a) 環境諮詢委員會
- (b) 基督徒環保關注組
- (c) OK便利店
- (d) 消費者委員會
- (e) 民主建港協進聯盟
- (f) 民主黨
- (g) 香港地球之友
- (h) 綠領行動
- (i) 環保促進會
- (j) 製造業綠色聯盟
- (k) 綠色力量
- (l) 環保觸覺
- (m) 香港塑料袋業廠商會
- (n) 香港零售管理協會
- (o) 長春社
- (p) 香港工程師學會
- (q) 大埔區議會議員邱榮光先生
- (r) 西友(沙田)有限公司

《產品環保責任（塑膠購物袋）規例》 擬涵蓋的建議程序事宜的大綱

《產品環保責任條例草案》如獲通過，環境局局長在諮詢環境諮詢委員會後，將建議根據草案第 27 條訂立規例，暫擬名為《產品環保責任（塑膠購物袋）規例》（《規例》）。建議的《規例》會訂出以下事項－

- (a) 訂明零售商就其合資格零售店的登記申請及撤銷登記申請；
- (b) 豁免登記零售店部分範圍的申請；
- (c) 登記零售商須呈交的申報及繳付徵費；以及
- (d) 登記零售商須備存的紀錄及文件。

登記及撤銷登記

2. 登記申請須以指明表格向環境保護署署長（署長）提交，並載明以下資料－

- (a) 訂明零售商的名稱及地址；
- (b) 合資格零售店的名稱（如有不同）及地址；以及
- (c) 獲授權代表的資料。

經登記後，署長會就申請人的每間合資格零售店發出登記證明書。登記後如有任何資料變更（例如增加或取消合資格零售店），登記零售商須通知署長。

3. 若登記零售商停止向顧客提供塑膠購物袋，或不再是訂明零售商，登記零售商可向署長申請撤銷登記。

豁免部分範圍

4. 《條例草案》的附表 4 列出訂明零售商的定義。環保徵費計劃第一階段擬涵蓋的零售商為大型或連鎖的超級市場、便利店及個人健康和美容產品店。為了盡可能提供一個公平的競爭環

境，和考慮到某些持份者早前所提出的意見，當局建議容許訂明零售商按照指明的準則，就其合資格零售店的部分範圍申請豁免（例如百貨公司內非超級市場的部分）。

5. 訂明零售商若不滿署長就有關其豁免申請的決定，可以根據《條例草案》第 13 條向上訴委員會提出上訴。

呈交申報及繳付徵費

6. 登記零售商須每季呈交申報，提供以下資料－

- (a) 在該季度向顧客提供的塑膠購物袋數量；以及
- (b) 在該季度須為該等購物袋繳付的徵費總額。

申報須由登記零售商的獲授權代表核證為真實和正確。徵費必須與申報一同呈交。

7. 登記零售商亦須每年呈交申報，提供以下資料－

- (a) 在該年度開始時塑膠購物袋的存貨數量；
- (b) 在該年度採購的塑膠購物袋數量
- (c) 在該年度向顧客派發的塑膠購物袋數量；以及
- (d) 在該年度結束時塑膠購物袋的存貨數量。

署長需要年度呈報的資料，以核查之前四個季度的呈報。

須備存的紀錄及文件

8. 為了讓署長日後能進行核數，登記零售商須備存有關採購和派發塑膠購物袋的交易紀錄和文件。

《產品環保責任條例草案》

委員會審議階段

由環境局局長動議的修正案

條次

建議修正案

2 刪去第(1)(b)款而代以 —

“(b) 為達致上述目標而推行生產者責任計劃、以“污染者自付”為原則的計劃、或其他措施，該等計劃或措施可規定製造商、進口商、批發商、零售商、消費者或任何其他人士分擔減少使用該等產品的責任，或分擔回收、循環再造或妥善處置該等產品的責任。”。

4 刪去該條而代以 —

“4. 第 2 部所適用的訂明產品

本部就塑膠購物袋而適用。”。

5 刪去在第(1)(a)款之前的所有字句而代以 —

“5. 關於根據本條例訂立的規例的一般條文

(1A) 在本條中，“規例”(regulation)指根據第 27 條訂立的規例。

(1) 規例可具有以下所有或任何效力 —”。

6 刪去第(1)款而代以 —

“(1) 署長可藉書面授權職級不低於環境保護督察的公職人員，執行署長或獲授權人員在本條例下並在授權書內指明的職能。”。

7 (a) 刪去標題而代以 —

**“7. 取得資料及進入地方作
例行視察等權力”。**

(b) 刪去第(2)及(3)款而代以 —

“(2) 如某人管有的資料，是關於在本條例下徵收的任何徵費或費用，而為使獲授權人員能確定本條例是否已獲遵守或正獲遵守，要求該資料是合理所需的，則獲授權人員可要求該人提供該資料。

(3) 為確定本條例是否已獲遵守或正獲遵守，獲授權人員可在任何合理時間，進入公眾獲准進入的地方，並可作出以下所有或任何事情 —

- (a) 觀察和視察涉及訂明產品的任何活動、作業、過程或程序；
- (b) 要求該地方的負責人出示關於訂明產品的紀錄或文件，或關於在本條例下徵收的任何徵費或費用的紀錄或文件；
- (c) 抄錄或複製根據(b)段出示的紀錄或文件；
- (d) 在符合第(4)款的規定下，取去該人員為檢驗及調查的目的而合理所需的產品的樣本。”。

“8. 進入及搜查的權力

(1) 如裁判官根據第(2)款就某地方發出手令，獲授權人員可按照本條進入及搜查該地方。

(2) 裁判官只可在以下情況下發出手令，授權獲授權人員進入及搜查某地方 —

(a) 裁判官按經宣誓而作的告發，信納有合理理由懷疑 —

(i) 有人已於或正於該地方犯違反本條例的罪行；或

(ii) 在該地方有任何物品構成證據或相當可能構成證據，證明有人已經或正在犯違反本條例的罪行；及

(b) 裁判官信納 —

(i) 與有權批准進入該地方的人聯絡並非切實可行；

(ii) 該人曾不合理地拒絕獲授權人員進入該地方；

(iii) 獲授權人員有合理理由預料，除非有手令發出，否則相當可能不獲批准進入該地方；或

(iv) 除非獲授權人員到達該地方時，能立即進入該地方，否則進入該地方的目的會受到妨害。

(3) 根據手令進入及搜查某地方的獲授權人員，如遇到要求，必須應要求出示該手令以供查閱。

(4) 根據本條發出的手令持續有效，直至需要進入有關地方以達到的目的達到為止。

(5) 根據本條進入某地方的獲授權人員可作出以下所有或任何事情 —

(a) 要求在該地方的任何人，提供為使該人員能執行他在本條例下的職能而屬必要的協助或資料；

(b) 搜查及檢取該人員合理地相信屬犯本條例所訂罪行的證據的物品；

(c) 在合理地需要的期間內，保留該物品，以作進一步查驗或複製，或在根據本條例進行的有關法律程序已獲聆訊和最終裁定之前，保留該物品。

(6) 除非獲授權人員相信若於合理時段執行他在本條下的職能，可能令他執行職能的目的不能達到，否則獲授權人員必須於合理時段執行該等職能。

(7) 在本條中，“地方”(place)包括任何車輛及船隻。”。

“9. 提供虛假資料等

(1) 任何人出示或提供在要項上屬虛假或具誤導性的紀錄、文件或資料，充作遵守本條例，即屬犯罪，一經定罪，可處第 6 級罰款。

(2) 被控犯第(1)款所訂罪行的人如證明 —

(a) 他既不知道亦無理由相信有關紀錄、文件或資料屬虛假或具誤導性；或

(b) 他已作出應有努力避免犯該罪行，

即可以此作為免責辯護。

(3) 任何人無合理辯解而在出示或提供根據本條例規定他須出示或提供的紀錄、文件或資料時遺漏任何要項，即屬犯罪，一經定罪，可處第 6 級罰款。”。

“10. 妨礙獲授權人員等

(1) 任何人故意妨礙或阻延獲授權人員執行他在本條例下的職能，即屬犯罪，一經定罪，可處第 5 級罰款。

(2) 任何人無合理辯解而不遵從獲授權人員根據本條例向他恰當地提出的要求，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款。”。

11 刪去該條而代以 —

“11. 法人團體所犯罪行

如 —

(a) 法人團體犯本條例所訂罪行；而

(b) 該罪行經證明是在該法人團體的董事或涉及該法人團體的管理的人的同意或縱容下犯的，

則該董事或該人亦屬犯該罪行，一經定罪，可處規定的刑罰。”。

14 刪去標題而代以 —

“14. 上訴委員會的設立”。

15 刪去第(1)款而代以 —

“ (1) 上訴委員會只在妥為組成的情況下，方可就聆訊和裁定一宗上訴而行使其司法管轄權。

(1A) 為聆訊和裁定一宗上訴的目的，上訴委員會如由以下委員組成，即屬妥為組成 —

(a) 主席；及

(b) 由主席為聆訊該宗上訴而從備選委員中委任的其他委員最少 2 名。”。

16 刪去第(5)及(6)款而代以 —

“ (5) 在一宗上訴的聆訊期間，如上訴委員會的委員組成有變更(不論就主席或任何其他委員而言)，以

下規定即適用 —

(a) 在沒有任何新任或署任委員參與的情況下，如上訴委員會按照第15(1A)條仍屬妥為組成，則即使有該變更，上訴委員會可繼續進行該聆訊；

(b) 在(a)段不適用而該宗上訴的各方均同意的情況下，上訴委員會在重新組成後，可繼續進行該聆訊；或

(c) 在任何其他情況下，上訴委員會在重新組成後，須重新展開該聆訊。

(6) 在上訴委員會席前進行的法律程序中，上訴各方均可由法律代表作其代表。”。

17 (a) 在第(2)款中，在中文文本中，刪去“以下情況獲符合”而代以“符合以下情況”。

(b) 在中文文本中，刪去第(2)(c)款而代以 —

“(c) 署長未有根據第19(7)條批准任何就該店提出的撤銷登記申請，不論該店是否持續是一間合資格零售店。”。

(c) 加入 —

“(3) 為施行本部的目的，免費給予或有價出售塑膠購物袋，即屬提供塑膠購物袋，不論該袋是否連同其他產品，作為單一項貨品而給予或出售。”。

18 刪去第(4)款。

19 (a) 刪去第(2)款。

- (b) 在第(5)(a)款中，刪去“罰款\$200,000”而代以“第6級罰款”。
- (c) 在第(5)(b)款中，刪去“\$500,000”而代以“\$200,000”。
- (d) 刪去第(6)(a)及(b)款而代以 —
 - “(a) 該零售商停止在該店經營零售業務；
 - (b) 該店不再屬合資格零售店；
 - (c) 該零售商停止從該店提供塑膠購物袋；或
 - (d) 該零售商不再屬訂明零售商。”。

新條文 在緊接草案第 20 條之後加入 —

“20A. 局長可修訂附表

(1) 局長可在諮詢環境諮詢委員會後，藉於憲報刊登的命令，修訂附表 1、2、3 或 4。

(2) 根據本條作出修訂附表 1、2 或 4 的命令，須經立法會批准。”。

21 (a) 加入 —

“(2A) 登記零售商無合理辯解而違反第(2)款，即屬犯罪，一經定罪，可處第 2 級罰款。”。

(b) 刪去第(4)款而代以 —

“(4) 任何人無合理辯解而違反第(3)款，即屬犯罪，一經定罪，可處第 5 級罰款。”。

- 22 (a) 在第(1)款中，刪去在“收取”之前的所有字句而代以 —

“(1) 登記零售商須就從以下地方直接或間接向某顧客提供的每個塑膠購物袋，向該顧客”。

- (b) 在第(6)(a)款中，刪去“罰款\$200,000”而代以“第6級罰款”。

- (c) 在第(6)(b)款中，刪去“\$500,000”而代以“\$200,000”。

- 23 刪去第(3)款而代以 —

“(3) 登記零售商違反第(1)或(2)款，即屬犯罪，一經定罪，可處第5級罰款。”。

- 24 刪去第(2)款而代以 —

“(2) 登記零售商違反第(1)款，即屬犯罪，一經定罪，可處第5級罰款。”。

- 25 (a) 在緊接第(1)款之前加入 —

“(1A) 如登記零售商 —

(a) 被裁定犯了第9條所訂罪行，而該罪行是關於該零售商根據第23(1)條，就某期間呈交的申報所述明的任何徵費款額的紀錄、文件或資料；

(b) 援引第9條所指的免責辯護而被裁定沒有犯(a)段所述的罪行；

(c) 因沒有按照第 23(1)條的規定就某期間呈交申報，而被裁定犯了第 23(3)條所訂罪行；或

(d) 援引第 26 條所指的免責辯護而被裁定沒有犯(c)段所述的罪行，

則本條適用。”。

(b) 在第(1)款中，刪去在“可 —”之前的所有字句而代以 —

“(1) 署長”。

(c) 在第(2)款中，刪去“隨時”。

(d) 加入 —

“(2A) 根據本條就在某期間內提供的塑膠購物袋而送達的評估通知書，只可在該期間完結後的 5 年之內送達。”。

(e) 刪去第(4)及(5)款而代以 —

“(4) 登記零售商須在《規例》訂明的時限內，繳付根據評估通知書被要求繳付的徵費款額。

(5) 登記零售商違反第(4)款，即屬犯罪，一經定罪，可處第 5 級罰款。”。

第 3 部 在標題中，刪去“**第 3 部所訂罪行的免責辯護**”而代以“**關於**
第 4 分部 **第 3 部所訂罪行的補充條文**”。

26 刪去“21(4)、”。

新條文 在緊接草案第 26 條之後加入 —

“26A. 獲授專營權者的法律責任

(1) 在本條中，“專營加盟零售店”(franchised retail outlet)指根據專營加盟店協議而經營零售業務的合資格零售店。

(2) 專營加盟零售店的專營權授予者，如因該店的獲授專營權者的作為或過失，以致犯了第 19(5)、21(2A)或 22(6)條所訂而涉及該店的罪行，或該專營權授予者如非援引第 26 條所指的免責辯護(如適用的話)，本會因該獲授專營權者的作為或錯失，以致犯了該罪行，則 —

(a) 該獲授專營權者亦屬犯該罪行，一經定罪，可處規定的刑罰，不論該專營權授予者是否就該罪行而被控告或定罪；及

(b) 如屬第 19(5)或 22(6)條所訂罪行，該獲授專營權者亦可援引第 26 條所指的免責辯護。”。

27 (a) 將該條重編為草案第 27(1)條。

(b) 在第(1)款中，刪去在“訂立規例 —”之前的所有字句而代以 —

“(1) 局長可在諮詢環境諮詢委員會後，就以下所有或任何事項”。

(c) 加入 —

“(2) 根據本條訂立的規例須經立法會批准。”。

- 附表 1
- (a) 刪去 “[第 18(1)及(4)條]” 而代以 “[第 18(1)及 20A(1)及(2)條]” 。
- (b) 刪去第 1(1)(b)條而代以 —
- “(b) 在其上有或附有手挽、手挽孔、用作撕開袋身而形成手挽孔的打孔虛線、作攜帶用途的繩索或帶條、或任何其他作攜帶用途的設計，” 。
- 附表 2
- (a) 刪去 “[第 18(2)及(4)條]” 而代以 “[第 18(2)及 20A(1)及(2)條]” 。
- (b) 在第 1 條中，在 “本條例” 之前加入 —
- “(1) 在第(2)款的規限下，” 。
- (c) 在第 1(1)(c)(i)條中，刪去 “項” 而代以 “件” 。
- (d) 在第 1 條中，加入 —
- “(2) 如 —
- (a) 第(1)(a)款所述的袋，或第(1)(b)款所述的一包袋，連同其他產品，作為單一項貨品而免費給予或有價出售；或
- (b) 有回贈或折扣向該袋或該包袋的購買者提供，
- 以致產生直接抵銷該袋或該包袋的售價或部分售價的效果，令該袋或該包袋實際上是免費給予或以低於\$5.00的淨售價出售，則第(1)款不適用於該袋或該包袋。” 。
- 附表 3
- 刪去 “[第 18(3)及(4)條]” 而代以 “[第 18(3)及 20A(1)條]” 。

- 附表 4
- (a) 刪去 “[第 17(1)及 19(1)及(2)條]” 而代以 “[第 17(1)、19(1)及 20A(1)及(2)條]” 。
 - (b) 刪去第 1(1)(a)及(b)條而代以 —
 - “(a) 5 間或多於 5 間香港境內的合資格零售店；或
 - (b) 最少一間香港境內的合資格零售店，而該店的零售樓面面積不小於 200 平方公尺。” 。
 - (c) 在第 1(2)條中，刪去 “包括以下物品” 而代以 “，包括以下所有類別的貨品” 。