

(譯文)

來函檔號 :
本函檔號 : LS/R/5/07-08
電話 :
圖文傳真 : 2877 5029

傳真及郵遞函件
(傳真號碼: 2511 3658)

香港灣仔
告士打道5號
稅務大樓46樓
環境保護署
助理署長(廢物管理政策)
李冠殷先生

李先生 :

《 產品環保責任(塑膠購物袋)規例 》

閣下2009年2月16日的覆函收悉。現隨函附上就上述規例在法律及草擬方面的事宜進一步提出的若干問題，希望閣下可在2009年3月2日前以中、英文作覆。

助理法律顧問

(鄭潔儀)

連附件

副本致：法律顧問
總議會秘書(1)1

2009年2月25日

《產品環保責任(塑膠購物袋)規例》

第4、7及9條 —— 一般意見

登記申請、撤銷登記申請、豁免申請及更改豁免申請的裁斷

1. 政府當局是否同意，為求清楚確切及作為一項公共政策，某法例若訂明根據該法例作出申請的權利或責任，該法例便應清楚述明誰人(申請人抑或其他人)有責任證明支持申請的事實情況確實存在(舉證責任)?

2. 政府當局是否同意，為求清楚確切及作為一項公共政策，法例亦應清楚列明申請人須提供甚麼資料(舉證準則)?

3. 第4、7及9條採用同一草擬方式。該等條文訂明以下事項

(a) 除非某項申請遭環境保護署署長(下稱"署長")拒絕，否則署長"須批准"該項申請。

(問題：這項條文是否給予申請人恰當或合法的期望，令其認為其申請會獲批准?)

(b) 署長如認為有以下情況，"可拒絕"某項申請 ——

(i) 該項申請並非妥當作出；

(ii) 所提供的資料不正確或具誤導性，或

(iii) 申請人並非訂明零售商(第4(2)(b)條)／
撤銷登記的情況無一存在(第7(2)(b)條)／
有關零售店不符合任何一項豁免準則(第9(2)(c)條)。

(問題：署長似乎有權酌情決定是否拒絕申請。署長是否必須令其本人信納在自行展開的調查工作中取得的證據，還是由申請人出示證據以支持其申請?)

4. 除了第3、6及8條所訂的規定外，署長在考慮根據第4、7或9條作出的申請是否"妥當作出"時，可否顧及其他因素?

5. 申請人須作出一項將會在指明表格內以行政方式提供的"聲明"(閣下的回覆第5及9段(立法會CB(1)829/08-09(04)號文件))。該

項"聲明"會否視為申請人令署長信納支持其申請的事實情況確實存在的證明?

6. 根據《規例》，署長是否有權要求申請人提供資料，以補充在指明表格或聲明中提供的資料?

7. 就維護自然公義而言，在署長決定拒絕申請之前，申請人會否有機會就所指稱的拒絕申請的理由作出回應?

8. 《產品環保責任條例》(下稱"《條例》")第13條訂明就署長根據《規例》第4、7或9條作出的決定提出上訴的權利。上訴委員會應裁定署長的決定是否合法，並可釐定本身的程序。然而，不應期待上訴委員會填補決策機制所存在的實質或程序漏洞，如果該等事宜能夠在《規例》中輕易處理。

9. 第4、7及9條似乎是訂明署長運用的決策機制。政府當局會否認為在可行範圍內於該機制加入關於舉證責任、舉證準則及維護自然公義的規定，是可取的做法?

第9條

豁免申請或更改豁免申請的裁斷

10. 第9(5)(a)條賦予署長持續的權力，令其可不時施加其他條件，即使在批准豁免或更改豁免之後亦可這樣做。若小組委員會接納政府當局的解釋，亦即賦予署長該項權力是"要應付有可能為規避徵費計劃和濫用豁免機制而應運而生的新手法，以免法例的目的無法達成"(CB(1)829/08-09(04)號文件第14段)，政府當局會否考慮加入條文，訂明在更改任何條件之前，給予獲豁免遵守徵費計劃的零售商陳詞的機會?

11. 閣下或許注意到，以《強制性公積金計劃條例》(第485章)第20(12)條為例，該條文訂明強制性公積金計劃管理局如已決定修訂就核准受託人業務的運作施加的條件是適當的，則有責任給予有關的核准受託人(a)關於該決定的不少於30日的預先通知，指明該局所持的理由，以及(b)作出書面申述的機會，述明為何不應修訂該等條件(附錄1)。

第12條

呈交季度申報

12. 第12(3)(b)條訂明，某登記零售商呈交的季度申報必須載有在該季內從零售店直接或間接提供予顧客的塑膠購物袋的總數目。根據政府當局的解釋，"若沒有購買任何貨品的人將取得的塑膠購物袋交給另一名顧客，這個袋即'間接'提供予該顧客"(CB(1)829/08-09(04)號文件第15段)。請說明這個人(收到塑膠購物袋的人)是否零售店的顧客。

13. 就根據第12條在季度申報中提供資料的目的而言，在每個人收到塑膠購物袋後，登記零售商應做多少工夫，以確定 ——

(a) 塑膠購物袋有否交給第二人，及

(b) 這個第二人是否顧客？

第14條

備存紀錄

14. 根據第14條，登記零售商的責任是確保備存紀錄，以便署長能輕易核實多項事宜，包括在零售店的每宗零售交易中提供予顧客的塑膠購物袋的數目(第14(a)條)。

15. 請解釋為何作出下列不同的規定 ——

(a) 根據第14(a)條備存紀錄，及

(b) 根據第12條，登記零售商須承擔另一責任，在季度申報中提供間接提供予顧客的塑膠購物袋數目的資料。

第16條

指明表格

16. 閣下諒必記得，在《產品環保責任條例草案》委員會的會議上，委員指出條例草案的實施及運作細節確實是爭議所在，因此需要較多時間進行討論。經委員再三要求，政府當局最終動議委員會審議階段修正案，訂明由環境局局長(下稱"局長")根據《條例》第29條訂立的規例，須經立法會批准(按先審議後訂立的程序批准)。(《產品環保責任條例草案》委員會向內務委員會提交的報告(立法會CB(1)2022/07-08號文件第46至47段))。

17. 《條例》第29(1)條亦向局長施加一項強制性責任，規定局長在就第29(1)(a)至(f)條所載的事項訂立規例之前，必須諮詢環境諮詢委員會(下稱"環諮會")。《條例》第29(1)條的用意及產生的效力如下：局長會就《條例》的實施及運作細節諮詢環諮會，而立法會會按先審議後訂立的程序審議該等事項。

18. 《條例》第29條賦權局長訂立規例。《規例》第16條再轉授署長權力，指明在本規例下採用的表格。雖然第16條看來只是就指明表格訂定條文，但該等指明表格的性質似乎施加了一些超出對本規例而言純屬行政上、有附屬關係或有附帶關係的規定，而且該等規定會影響各別申請的結果。該等規定的例子如下 ——

(a) 為申請豁免繳付徵費而在表格中包括資料或文件(第8及16(2)(b)條)，

(b) 就申請撤銷登記的有關情況作出聲明(閣下的回覆第5段)。

19. 從一項權威的憲制及行政法觀察所得，凡某法例轉授(sub-delegate)可藉附屬法例行使的立法權予部長，則可假定立法機關的用意是在該附屬法例載述有關規則。在附屬法例中藉授權另一機關，或藉授權採用另一程序訂立規則，以便再轉授立法權，是否運用該等權力的恰當做法?"受權者不能授權予人"(delegatus non potest delegare)這句法律格言指獲授權者不可再轉授他的權力，雖然主體法例可推翻這項格言藉授權再轉授權力。在主體法例沒有作出明示授權的情況下，再轉授立法權是否有效實令人懷疑。如發生再轉授權力的情況，立法機關要作出控制將會更加困難。(A. W. Bradley and K. D Ewing, Constitutional and Administrative Law, 14th ed., at p.678)(**附錄2**)。

20. 請因應以下兩點，解釋第16條所產生的效力與《條例》第29條的立法用意是否互相配合 ——

(a) 諮詢環諮會的強制性規定，及

(b) 關於按先審議後訂立的程序審議根據《條例》第29條訂立的規例的委員會審議階段修正案。

第 IV 部

強制性公積金計劃

20. 受託人的核准

- (1) 任何人均可向管理局申請，核准其成為本條例所指的受託人。
- (2) 除非公司的董事之中有至少一名獨立董事，否則該公司無資格根據本條提出申請。《規例》可為本款的施行訂明獨立董事的資格。
- (3) 任何自然人如——
 - (a) 屬公職人員；或
 - (b) 按照《精神健康條例》(第 136 章) 被原訟法庭裁斷為精神不健全及無能力照顧自己和處理其事務；或
 - (c) 屬未獲解除破產的破產人，或已在沒有全數償付其債權人債務的情況下與其債權人訂立債務重組協議，則無資格根據本條提出申請。
- (4) 申請必須——
 - (a) 符合管理局所批准的格式；及

- (b) 載有指引所訂明的資料，並附有指引所訂明的文件；及
- (c) 附有《規例》所訂明的款額的申請費用。

(5) 管理局可藉書面通知，要求申請人提供為使管理局能夠就其申請作出決定而合理地需要的進一步資料及文件。如該項要求在該通知所指明的合理時間內未獲遵從，則管理局可拒絕該項申請。

- (6) 管理局只有在信納申請人符合以下條件的情況下，方可批准其申請——
 - (a) 申請人相當可能有能力以恰當方式執行本條例所規定的核准受託人須就註冊計劃而執行的職責；及
 - (b) 申請人已以契據或管理局所接受的具有同等效力的文件，向管理局作出承諾，承諾就申請人成為核准受託人的任何註冊計劃而言，申請人不會拒絕——
 - (i) 由參與僱主的有關僱員提出或代該僱員提出或由年滿 18 歲但未達到退休年齡的自僱人士提出或代該自僱人士提出的要求成為該計劃的成員的申請，而該僱員或自僱人士——
 - (A) 沒有因本條例任何條文，而不能成為該計劃的成員；及
 - (B) 在本條例的規定下，須成為一項註冊計劃的成員；
 - (ii) 由某僱主提出或代該僱主提出的要求參與該計劃的申請，而該僱主的僱員——
 - (A) 沒有因本條例任何條文，而不能成為該計劃的成員；及

PART IV

MANDATORY PROVIDENT FUND SCHEMES

20. Approval of trustees

- (1) A person may apply to the Authority for approval as a trustee for the purposes of this Ordinance.
- (2) A company is not eligible to make an application under this section unless at least 1 of the company's directors is an independent director. The regulations may prescribe the qualifications of independent directors for the purposes of this subsection.
- (3) A natural person is not eligible to make an application under this section if the person—
 - (a) is a public officer; or
 - (b) is, in accordance with the Mental Health Ordinance (Cap. 136), found by the Court to be of unsound mind and incapable of managing himself or herself and his or her affairs; or
 - (c) is an undischarged bankrupt or has entered into a composition with the person's creditors without paying the creditors in full.
- (4) An application must—
 - (a) be in a form approved by the Authority; and

- (b) contain such information, and be accompanied by such documents, as may be prescribed by the guidelines; and
- (c) be accompanied by an application fee of such amount as may be prescribed by the regulations.

(5) The Authority may, by written notice, require an applicant to provide additional information and documents as is reasonably necessary to enable it to determine the application. If such a requirement is not complied with within a reasonable time specified in the notice, the Authority may reject the application.

- (6) The Authority may approve an application only if satisfied that the applicant—
 - (a) is likely to be able to perform, in a proper manner, the duties that an approved trustee is required by this Ordinance to perform in relation to registered schemes; and
 - (b) has given an undertaking to the Authority by deed, or by a document of like effect acceptable to the Authority, that the applicant will not, in relation to a registered scheme of which the applicant becomes the approved trustee, refuse—
 - (i) an application for membership of the scheme made by or on behalf of a relevant employee of a participating employer, or by or on behalf of a self-employed person who is 18 years

- (B) 在本條例的規定下，須成為一項註冊計劃的成員；或
- (iii) 由符合以下說明的人僅為了在該計劃內維持一個保留帳戶而提出的要求成為該計劃的成員的申請——
- (A) 該人沒有因本條例任何條文，而不能成為該計劃的成員；及
- (B) 該人在本條例的規定下，須成為一項註冊計劃的成員；及
(由 2008 年第 1 號第 15 條代替)
- (c) 申請人符合《規例》所訂明的規定。

(7) 第 (6)(c) 款所提述的《規例》可包括關於以下事宜的規定——

- (a) 申請人必須具備的資格；
- (b) 申請人必須具有的財政資源 (包括資本充裕程度)；
- (c) 如屬由公司提出的申請——
- (i) 該公司的成員組織；及
- (ii) 該公司章程所列的公司宗旨；及
- (iii) 該公司的控權人是否適合人選 (包括他們的聲譽及品格以及他們在管理公積金計劃方面的知識、經驗及資格)；及
- (iv) 就屬非香港公司的公司而言，則指以下規定：該公司成立為法團的所在地方須有就法團及信託的設立與運作而作出規定的有效法律，而且該地方必須有一有效的規管當局以監管該等法團及信託以及強制執行該等法律； (由 2004 年第 30 號第 3 條修訂)
- (d) 如屬由自然人提出的申請——
- (i) 申請人是否否核准受託人的適合人選 (包括申請人的聲譽及品格以及申請人在管理公積金計劃方面的知識、經驗及資格)；及
- (ii) 是否需要提供履行職能擔保，以及該項擔保的內容。
- (8) 管理局在核准申請人成為核准受託人時，可就成為某項註冊計劃的核准受託人的該申請人業務的運作，施加該局認為適當的條件。
- (9) 管理局在核准申請人成為核准受託人後，必須向申請人發出核准證明書，如管理局已根據第 (8) 款向申請人施加條件，則必須在該證明書內或在附隨該證明書的文件內指明該等條件。
- (10) 如管理局沒有給予申請人機會就其申請為何不應被拒絕而作出申述 (不論是口頭或書面或口頭兼書面的申述)，該局不得拒絕根據本條提出的申請。
- (11) 管理局如拒絕根據本條提出的申請，則必須給予申請人拒絕其申請的書面通

- of age or over and below retirement age, who—
- (A) is not precluded by a provision of this Ordinance from being a member of the scheme; and
- (B) is required by this Ordinance to be a member of a registered scheme;
- (ii) an application for participation in the scheme made by or on behalf of an employer whose employee—
- (A) is not precluded by a provision of this Ordinance from being a member of the scheme; and
- (B) is required by this Ordinance to be a member of a registered scheme; or
- (iii) an application for membership of the scheme made only for the purpose of maintaining a preserved account within the scheme by a person who—
- (A) is not precluded by a provision of this Ordinance from being a member of the scheme; and
- (B) is required by this Ordinance to be a member of a registered scheme; and (Replaced 1 of 2008 s. 15)
- (c) complies with such requirements as are prescribed by the regulations.

(7) The regulations referred to in subsection (6)(c) may include requirements as to the following matters—

- (a) the qualifications that an applicant must have;
- (b) the financial resources that an applicant must have (including capital adequacy);
- (c) in the case of an application by a company—
- (i) the membership of the company; and
- (ii) the objects of the company as set out in its constitution; and
- (iii) the suitability of the company's controllers (including their reputation and character and their knowledge of, experience in and qualifications for administering provident fund schemes); and
- (iv) in the case of a company that is a non-Hong Kong company, requirements that the place where the company is incorporated has in force laws that provide for the establishment and operation of corporations and trusts and that there must be in that place an effective regulatory authority to supervise those corporations and trusts and to enforce those laws; (Amended 30 of 2004 s. 3)
- (d) in the case of an application by a natural person—
- (i) the suitability of the applicant to be an approved trustee (including the applicant's reputation and character and the applicant's knowledge of, experience in and qualifications for administering provident fund schemes); and
- (ii) the need to provide a performance guarantee and the contents of such a guarantee.

知，並必須在該通知內包括一項陳述，列明拒絕的理由。

(12) 如管理局——

(a) 已決定下述事實是適當的——

(i) 修訂根據第(8)款或本款就核准受託人業務的運作施加的條件；或

(ii) 就核准受託人業務的運作施加條件；及

(b) 已給予有關的核准受託人——

(i) 關於該決定的不少於 30 日的預先通知，指明該局所持的理由；及

(ii) 作出書面申述的機會，說明為何不應修訂或施加該等條件。

則管理局可藉送達該核准受託人的書面通知——

(c) 修訂根據第(8)款或本款就該核准受託人業務的運作施加的條件；或

(d) 就該核准受託人業務的運作施加條件。(由 2002 年第 2 號第 10 條增補)

(13) 如管理局根據第(8)或(12)款對任何人施加條件，則該局可在——

(a) 個別個案中；及

(b) 該人令該局信納就該個案各方面而言，在當時或一直以來，要遵守該等條件並不屬合理地切實可行的情況下，

免除該人遵守該等條件。(由 2002 年第 2 號第 10 條增補)

(由 1998 年第 4 號第 2 條代替)

(8) In approving an applicant as an approved trustee, the Authority may impose such conditions with respect to the conduct of the applicant's business as it considers appropriate.

(9) On approving an applicant as an approved trustee, the Authority must issue the applicant with a certificate of approval and, if the Authority has imposed conditions on the applicant under subsection (8), must specify those conditions in the certificate or in a document accompanying the certificate.

(10) The Authority must not reject an application under this section without giving the applicant an opportunity to make representations (either orally or in writing or both) as to why the application should not be rejected.

(11) If the Authority rejects an application made under this section, it must give written notice of the rejection to the applicant and must include in the notice a statement setting out the reasons for the rejection.

(12) Where the Authority—

(a) has decided that it is appropriate to—

(i) amend any conditions imposed under subsection (8) or this subsection with respect to the conduct of an approved trustee's business; or

(ii) impose conditions with respect to the conduct of an approved trustee's business; and

(b) has given to the approved trustee—

(i) not less than 30 days' advance notice of its decision, specifying its grounds; and

(ii) an opportunity to make written representations as to why the conditions should not be amended or imposed,

then the Authority may, by written notice served on the approved trustee—

(c) amend any conditions imposed under subsection (8) or this subsection with respect to the conduct of the approved trustee's business; or

(d) impose conditions with respect to the conduct of the approved trustee's business. (Added 2 of 2002 s. 10)

(13) The Authority may waive a person's compliance with a condition imposed under subsection (8) or (12)—

(a) in a particular case; and

(b) where the person satisfies the Authority that such compliance is not, or has not been, reasonably practicable in all the circumstances of that case. (Added 2 of 2002 s. 10)

(Replaced 4 of 1998 s. 2)

A. W. Bradley and K. D Ewing, Constitutional and Administrative Law, 14th ed的節錄

再轉授權力

當某法規轉授(sub-delegate)可藉法定文書行使的立法權予部長，則可假定國會的用意是在該法定文書載述有關規則。在法定文書中藉授權另一機關，或藉授權採用另一程序訂立規則，以便再轉授立法權，是否運用該等權力的恰當做法?"受權者不能授權予人"(delegatus non potest delegare)這句法律格言指獲授權者不可再轉授他或她的權力，但主體法例可推翻這項格言藉授權再轉授權力，《1939年緊急權力(防衛)法》(Emergency Powers (Defence) Act 1939)便是一例。在主體法例沒有作出明示授權的情況下，再轉授立法權是否有效實令人懷疑。然而，《2004年社會突發事件法》(Civil Contingencies Act 2004)之下的各項緊急規例，則可'訂定各種可由《國會法》(Act of Parliament)訂立的條文'(第22(3)條)，而這項權力的涵蓋面廣至可包括授權再轉授權力。如發生再轉授權力的情況，國會要作出控制將會更加困難。在1978年，法定文書聯合委員會(Joint Committee on Statutory Instruments)批評各部門多次出現以下傾向：從法定文書略去必要的細節及賦予部長廣泛的酌情決定權更改規則，以試圖繞過國會而不訂立更多法定文書。根據《1972年歐洲共同體法》(European Communities Act 1972)，除了法庭或審裁署的程序規則外，其他法定文書一律禁止再轉授權力。