

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1171/12-13(04)號文件

檔號：CB1/BC/9/12

《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件載述有關《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，並概述議員就擴大塑膠購物袋環保徵費計劃(下稱"徵費計劃")提出的意見和關注事項。

背景

徵費計劃

2. 徵費計劃於2009年7月7日根據《產品環保責任條例》(第603章)推出，成為本港第一項旨在遏止濫用塑膠購物袋的生產者責任計劃。該項計劃現涵蓋約3 300間登記零售店。相關登記零售商如向顧客提供塑膠購物袋，須收取每個5角的環保徵費。登記零售商亦須向政府提交季度申報，列明當季在其所有登記零售店的任何非豁免範圍¹內向顧客派發的塑膠購物袋總數，以及已徵收的收費總額。同時，登記零售商須根據申報內容，按季向政府繳付徵費收入。

3. 徵費計劃自實施以來，已大幅減少塑膠購物袋過量使用達90%，成效顯著。然而，有關堆填區的調查數據顯示，在現行徵費計劃的涵蓋範圍以外，過量使用塑膠購物袋的問題仍然嚴重。由2009年年中至2010年年中，就受規管零售商²以外的界別而言，棄置於堆填區的塑膠購物袋數量增加了約6%。

¹ 現時有兩類豁免，分別適用於非指明貨品(即食品或飲品、藥物或急救用品，以及個人衛生或美容用品以外的貨品)及第三方經營者。

² 即連鎖或大型零售商，例如超級市場、便利店及健康護理和化妝品店。

4. 2011年5月，政府就是否及如何擴大徵費計劃進行為期3個月的公眾諮詢。整體而言，社會支持擴大徵費計劃的涵蓋範圍，以進一步處理本港過量使用塑膠購物袋的問題，尤其大部分人支持擴大徵費計劃至涵蓋中小型企業(下稱"中小企")。另一方面，有人關注中小企的運作或會受到影響，中小企亦可能要為遵從有關規定而招致成本負擔。

5. 政府在考慮社會各界的意見後，認為目前是適當時候擴大塑膠購物袋的強制性生產者責任計劃的涵蓋範圍，並建議對現行的徵費計劃作出下文各段所載的修改。

禁止在零售貨品時免費派發塑膠購物袋

6. 條例草案旨在擴大徵費計劃至涵蓋整個零售業。在零售貨品時，將一律禁止免費派發塑膠購物袋。零售商如在零售貨品時派發塑膠購物袋，不論零售商屬何種業務類別或銷售交易在何處完成，均須向顧客收取每個不少於5角的費用(下稱"膠袋收費")。

因食物衛生理理由使用塑膠購物袋可獲豁免

7. 條例草案訂明，禁止免費派發塑膠購物袋的規定不適用於只載有供人或動物食用或飲用的食物、飲品或藥物(統稱"食品")的塑膠購物袋，除非以下情況：有關的食品已載於氣密的包裝內；即使有關的食品並非載於氣密的包裝內，但該包裝不會令該食品的任何部分暴露於外在環境，亦不會讓其內的任何東西在運送過程中漏出。然而，用於盛載已妥為包裝的冷藏／冰鮮食物的塑膠購物袋將不獲豁免。

把平頭膠袋納入規管範圍

8. 鑒於有愈來愈多報導指平頭膠袋被用於無關食物衛生的用途，擴大徵費計劃會將平頭膠袋納入規管範圍，以遏止過量使用平頭膠袋的問題。任何完全或部分由塑膠製成的購物袋，包括不織布袋和表面有塑膠薄層的紙袋，均會如現時一樣繼續受規管。

由零售商保留膠袋收費

9. 現時，徵費計劃採用"向政府交付"的方式，即規定零售商每季須向政府交付派發塑膠購物袋而收取的徵費收入。由於這種方式對部分中小企構成沉重負擔，條例草案建議採用"由零

售商保留"的方式，即容許零售商自行保留膠袋收費，無須交付政府。現行計劃下的若干行政規定，包括零售商及零售店須辦理登記、保存紀錄及向政府提交季度申報的規定，日後將會取消。

引入定額罰款制度

10. 條例草案會引入定額罰款制度，以提升執法效率及保持阻嚇作用。如某人正犯或已犯未有在銷售貨品時就所提供的塑膠購物袋收費的罪行，可向該人發出定額罰款通知書，讓該人有機會藉着繳付定額罰款2,000元，解除該人因該罪行而須負的法律責任。同時，原有的刑事訴訟程序會予以保留，以處理嚴重(例如重複或有系統性)的違規行為。

11. 為延續社會對擴大計劃的支持，政府會加強宣傳及公眾教育，例如當局會公布一套指引擬稿，闡述擴大的徵費計劃如何運作，並會透過傳媒發放不同的宣傳資料，以宣揚有關信息。同時，政府除跟進投訴外，亦會進行巡查和突擊檢查，以阻嚇違規者。

議員的商議工作

環境事務委員會

12. 環境事務委員會(下稱"事務委員會")曾在2011年5月23日、7月20日及11月28日的會議上討論擴大徵費計劃一事。

擴大徵費計劃

13. 部分委員認為，與其涵蓋所有零售商，當局可考慮採用漸進方式，在第二階段徵費計劃涵蓋具備特定規模的零售商，然後視乎第二階段的成效，再考慮進一步擴大計劃。另有委員建議讓中小企每半年申報一次，而無須根據現行規定作季度申報，以減輕中小企在"向政府交付"的方式下遵循行政規定的負擔。

由零售商保留膠袋收費

14. 一名委員認為，鑒於現時的登記零售商已作出不少投資設立電腦系統，用以收取膠袋收費、保存紀錄及每季向政府交付徵費，如當局建議把"向政府交付"的方式改為"由零售商保留"

的方式，會使零售商的投資白白浪費。另一些委員關注如零售商無須將膠袋收費交付政府，部分零售商或會藉免費派發塑膠購物袋以吸引顧客，有違徵費計劃的原意，亦會給予公眾一種印象，以為膠袋收費由公帑變為私人業務的收益。

採用"雙軌"制度處理膠袋收費

15. 鑒於"向政府交付"的方式在現有登記零售商中運作良好，部分委員認為政府當局應採用"雙軌"制度，即現有登記零售商維持採用"向政府交付"的方式，而"由零售商保留"的方式則適用於新受規管的零售商(大部分是中小企)。一名委員進一步建議，按業務規模劃定"雙軌"制度的分界線，使大型連鎖經營商採用"向政府交付"的方式，而中小企則採用"由零售商保留"的方式。為方便委員考慮，委員要求政府當局提供有關採用"雙軌"制度所涉及的法律問題的分析。

16. 政府當局應事務委員會的要求，提供有關採取"雙軌"制度所涉及的法律問題的分析。政府當局表示，平等及不受歧視的權利受《香港人權法案》第二十二條保障，在法律前平等的權利亦受《基本法》第二十五條保障。設立"雙軌"制度會造成不同零售商之間的待遇差別，亦會引起對更廣泛議題的關注，例如零售業的競爭環境是否公平，以及各零售商在法律面前的待遇是否平等的問題。關於"保留現時的徵費收入"是否足以構成合理的目的，證明有充分理由支持待遇上的差別，政府當局解釋，生產者責任計劃並非一項增加政府收入的措施。如規定部分或全部零售商採用"向政府交付"的方式，其主要理由是增加政府收入，這可能令公眾產生誤解，以為他們索取塑膠購物袋和支付環保徵費是為了增加政府收入。就此，採用"雙軌"制度有違徵費計劃減少過度使用塑膠購物袋的政策原意。基於上述理由，政府當局認為"雙軌"制度在法律上理據不足。

17. 在運作方面，政府當局認為"雙軌"制度不可行，因為現有的登記零售商可從徵費計劃中撤銷登記，並成為新受規管的零售商。零售商亦可因應規管環境的變化而以不同方式重組業務，如分開作多個商業登記。雖然並非所有受現行徵費計劃規管的連鎖經營商或零售商都會選擇重組業務，但亦難以禁止它們作出業務改變。再者，如要實行"雙軌"制度，必須訂立客觀的準則，釐定哪些零售商應採用"向政府交付"的方式，哪些零售商應採用"由零售商保留"的方式，以證明有充分理由支持待遇上的差別。政府當局考慮到上述法律及實際問題，認為實施"雙軌"制度不是擴大徵費計劃的未來可行方案。

其他意見及關注事項

18. 為從源頭減少塑膠購物袋，部分委員建議限制塑膠購物袋進口，或直接向塑膠購物袋製造商及進口商收取徵費。當局亦應考慮立法強制執行廢物源頭分類，並向塑膠購物袋製造商提供協助，幫助廠商從生產塑膠購物袋轉型至循環再造塑膠購物袋。另有委員認為，當局應要求連鎖經營商將所收取的膠袋收費用作慈善及環保用途。

最新發展

19. 條例草案於2013年5月3日刊登於憲報，並於2013年5月8日提交立法會。在2013年5月10日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議該條例草案。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年5月30日

相關文件一覽表

立法會／ 事務委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2007年3月26日	<p>政府當局就"《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》主要措施的最新進展"提供的文件(立法會CB(1)1182/06-07(06)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ea/papers/ea0326cb1-1182-6-c.pdf</p> <p>政府當局就"強制規定在新建住宅樓宇每一樓層設置垃圾及物料回收室的建議"提供的補充資料文件(立法會CB(1)2210/06-07(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ea/papers/ea0326cb1-2210-1-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1372/06-07號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ea/minutes/ea070326.pdf</p>
環境事務 委員會	2008年2月25日	<p>政府當局就"《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》主要措施的最新進展"提供的文件(立法會CB(1)844/07-08(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0225cb1-844-3-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1215/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080225.pdf</p>
立法會會議	2008年7月9日	<p>《產品環保責任條例草案》委員會報告(立法會CB(1)2075/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/bc/bc04/reports/bc040709cb1-2075-c.pdf</p>

立法會／ 事務委員會	會議日期	文件
內務委員會	2009年4月2日	<p>《產品環保責任(塑膠購物袋)規例》小組委員會報告(立法會CB(1)1218/08-09號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/hc/papers/hccb1-1218-c.pdf</p>
環境事務 委員會	2009年4月27日	<p>政府當局就"《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》主要措施的最新進展"提供的文件(立法會CB(1)1357/08-09(03)號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0427cb1-1357-3-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1943/08-09號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/minutes/ea20090427.pdf</p>
環境事務 委員會	2010年3月29日	<p>政府當局就"《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》主要措施的最新進展"提供的文件(立法會CB(1)1443/09-10(04)號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/papers/ea0329cb1-1443-4-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1922/09-10號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/minutes/ea20100329.pdf</p>
環境事務 委員會	2011年1月24日	<p>環境局／環境保護署於2011年1月4日發出的立法會參考資料摘要(檔號：EP86/03/175A)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/papers/ea-ep8603175a-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1509/10-11號文件)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/minutes/ea20110124.pdf</p>

立法會／ 事務委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2011年5月23日	<p>政府當局就"關於擴大塑膠購物袋環保徵費計劃的公眾諮詢"提供的文件(立法會CB(1)2193/10-11(04)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/papers/ea0523cb1-2193-4-c.pdf</p> <p>立法會秘書處擬備關於"塑膠購物袋環保徵費計劃"的背景資料簡介(立法會CB(1)2193/10-11(05)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/papers/ea0523cb1-2193-5-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)2964/10-11號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/minutes/ea20110523.pdf</p>
環境事務 委員會	2011年7月20日	<p>會議紀要(立法會CB(1)228/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/minutes/ea20110720.pdf</p>
環境事務 委員會	2011年11月28日	<p>政府當局就"擴大塑膠購物袋環保徵費計劃"提供的文件(立法會CB(1)424/11-12(05)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea1128cb1-424-5-c.pdf</p> <p>立法會秘書處擬備關於"塑膠購物袋環保徵費計劃"的最新背景資料簡介(立法會CB(1)424/11-12(06)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea1128cb1-424-6-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)853/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/minutes/ea20111128.pdf</p>

立法會／ 事務委員會	會議日期	文件
		<p>政府當局就"擴大塑膠購物袋環保徵費計劃"提供的補充文件(立法會CB(1)2667/11-12(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea1128cb1-2667-1-c.pdf</p>
環境事務 委員會	2012年1月19日	<p>有關"進一步減少廢物方案：廢物收費是否可行?"的諮詢文件(立法會CB(1)819/11-12(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea0119cb1-819-1-c.pdf</p> <p>政府當局就"都市固體廢物收費公眾諮詢"提供的文件(立法會CB(1)855/11-12(05)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea0119cb1-855-5-c.pdf</p> <p>立法會秘書處擬備關於"本港都市固體廢物的管理"的背景資料簡介(立法會CB(1)855/11-12(06)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea0119cb1-855-6-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1219/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/minutes/ea20120119.pdf</p>
環境事務 委員會	2012年3月26日	<p>政府當局就"減廢、回收、妥善處理廢物"提供的文件(立法會CB(1)1369/11-12(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea0326cb1-1369-1-c.pdf</p> <p>立法會秘書處擬備關於"本港都市固體廢物的管理"的最新背景資料簡介(立法會CB(1)1369/11-12(02)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea0326cb1-1369-2-c.pdf</p>

立法會／ 事務委員會	會議日期	文件
		<p>上午10時45分特別會議的紀要(立法會CB(1)2555/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/minutes/ea20120326a.pdf</p> <p>下午2時30分會議的紀要(立法會CB(1)2604/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/minutes/ea20120326.pdf</p>
環境事務 委員會	2012年4月20日	<p>政府當局就"減廢、回收、妥善處理廢物"提供的文件(立法會CB(1)1628/11-12(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea0420cb1-1628-1-c.pdf</p> <p>特別會議紀要(立法會CB(1)2140/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/minutes/ea20120420.pdf</p>
環境事務 委員會	2012年12月18日	<p>政府當局就"透過都市固體廢物收費減少廢物：未來路向"提供的文件(立法會CB(1)276/12-13(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ea/papers/ea1218cb1-276-1-c.pdf</p> <p>立法會秘書處擬備關於"本港都市固體廢物收費"的背景資料簡介(立法會CB(1)301/12-13(02)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ea/papers/ea1218cb1-301-2-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)568/12-13號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ea/minutes/ea20121218.pdf</p>

立法會／ 事務委員會	會議日期	文件
立法會會議	2013年5月8日	環境局／環境保護署於2013年4月發出的 立法會參考資料摘要(檔號：EP CR 9/150/20 Pt.24) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/bills/brief/b17_brf.pdf