

《2013年產品環保責任（修訂）條例草案》

本文件載述法案委員會於2013年5月31日會議上向政府要求提供的資料。

擬議擴大計劃的涵蓋範圍

2. 塑膠購物袋環保徵費計劃（下稱「膠袋徵費計劃」）於2009年7月7日實施，現涵蓋約3300間主要為連鎖或大型零售商，例如超級市場、便利店及健康護理和化妝品店的零售店。擴大計劃旨在盡量擴闊涵蓋範圍；不論銷售商的業務性質為何，或售貨交易在何處完成，實際上在每一個貨品銷售點都會啟動五角的膠袋收費，作為經濟抑制手段（見立法會參考資料摘要第6段）。根據政府統計處的資料，截至2012年12月，香港大約有64000零售行業單位¹。此外，還有些主要屬服務業的商戶亦會兼售貨品，例如補習社兼售書籍及文具，或髮型屋售賣護髮產品等。在擴大推行膠袋徵費計劃後，這類零售貨品業務亦會受到規管。若把這兩類行業單位加起來，我們估計擴大後的膠袋徵費計劃將涵蓋約10萬個商戶。

3. 在2013年5月31日的會議上，有委員查詢有關中小型企業（「中小企」）的統計數字。在香港，中小企業一般泛指聘用少於50名員工的非製造業公司²。按此定義及根據政府統計處於上文第2段所述的調查結果，香港有超過99%的零售機構應歸類為中小企。換句話說，如果我們仍只集中涵蓋連鎖店，而非目前《條例草案》所建議的涵蓋所有中小企，則擴大後的膠袋徵費計劃未必能達致應有的效果。

擴大膠袋徵費計劃的實施細則

4. 2011年完成公眾諮詢後，我們在2011年11月向立法會環境事務委員會匯報，就擴大膠袋徵費計劃的未來路向提出建議（見立法會文件CB(1)424/11-12(05)），並就各個主要實施問題解釋了政策原意。就委員要求提供的資料，我們特強調以下幾點：

(a) **塑膠購物袋的定義**：現時，任何袋如(i)完全或部分由塑膠製成；及(ii)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，便屬膠袋

¹ 資料來源：<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10500032012QQ04B0100.pdf>

² 資料來源：http://www.success.tid.gov.hk/tc_chi/lin_sup_org/gov_dep/service_detail_6863.html

徵費計劃所規管的塑膠購物袋³。我們會於第二階段廢除上述第 (ii) 部分，以擴大塑膠購物袋的定義，至包括任何完全或部分由塑膠製成的袋，不論其是否附有作攜帶用途的手挽或設計。據此擴大的定義，以下各類袋均會被涵蓋，並須繳付塑膠購物袋環保徵費：

- (i) 不織布袋：不織布袋一般以聚丙烯（一種塑膠）製造，在第一階段已受規管，須繳付膠袋徵費；
 - (ii) 有塑膠部件的紙袋（如表面有塑膠薄層、手挽或其他裝飾部分）：這類紙袋在第一階段已受規管，須繳付膠袋徵費；及
 - (iii) 平頭膠袋：平頭膠袋沒有手挽，通常用以包封新鮮食物，現時不受膠袋徵費計劃涵蓋。我們透過 2011 年的公眾諮詢確定社會的支持，因此建議在第二階段作出修訂，將平頭膠袋納入規管，以遏止過量使用平頭膠袋的問題。
- (b) 因食物衛生理由的豁免：2011 年的公眾諮詢結果顯示，大部分市民均支持因食物衛生理由而使用的塑膠購物袋，應該獲得豁免。為了便於討論豁免範圍，我們亦援引了愛爾蘭的經驗作為參考⁴。然而在公眾諮詢期間，我們留意到有團體願意採用較嚴格的標準去訂定規定豁免的範圍，但社會上的聲音是採用較靈活方式，以盡量顧及本港日常不同情況（例如飯盒）。我們在平衡各種因素後，認為符合豁免條件的「食品」宜包括所有食物、飲品、藥物或供人或動物食用的其他物品。若塑膠購物袋僅用作盛載這些物品，而這些物品的包裝又未能使其與外界環境妥為分隔，則應無須就該塑膠購物袋收費。就此我們進行了一項有關在香港常見的食品包裝方法的研究，並基於研究的結果（見附件），於《條例草案》內建議以下的食品應不獲豁免：

- (i) 有關的食物、飲品或藥物，已載於氣密的包裝內；或
- (ii) 即使不是載於氣密的包裝內，有關的食品的任何部分均不會暴露於外在環境，及該包裝內的任何東西在運送過程中不會漏出。

³ 詳見條例附表 1。

⁴ 在愛爾蘭，食物如水果、果仁或蔬菜；糖果；奶類製品；熟食（冷或熱）及冰塊，只可容許有一層免徵費的包封，而鮮魚、鮮肉及鮮家禽則可容許有多層包裝（包括用袋裝）。

評估擴大膠袋徵費計劃的成效

5. 我們應以膠袋徵費計劃能否有效改變市民行為作為評估計劃成效的指標。正如 2011 年的諮詢文件所述，在評估計劃成效時我們會考慮三個主要因素：

- (a) 實際徵費收入：實際徵費收入，每年約有 2,650 萬元，遠少於 2008 年原先估計的每年二億元⁵，足證市民在膠袋徵費生效後向登記零售店索取的塑膠購物袋，遠比我們原先預計的數目為少（見諮詢文件第 1.4 段）；
- (b) 電話調查結果：根據一項由中央政策組於 2011 年公眾諮詢前進行的電話調查，超過七成半受訪者在登記零售店購物時沒有索取塑膠購物袋；而近八成受訪者認為膠袋徵費有助他們養成自備購物袋的習慣（見諮詢文件第 1.2 段）；及
- (c) 堆填區的棄置數字：2010 年年中堆填區的棄置數字顯示，源自超級市場、便利店和健康護理和化妝品零售店的塑膠購物袋，與 2009 年年中的數字比較，減少超過七成半⁶（見諮詢文件第 1.5 段）。

6. 由於在下一階段零售貨品的賣方將可自行處理膠袋徵費，無須向政府交付膠袋收費；若要收集有關整個零售行業中實際收費的資料，將會非常困難。儘管如此，我們將繼續多管齊下，進行所需的統計調查，以評估擴大膠袋徵費計劃的成效。另一方面，我們會加強執法，而引入定額罰款制度將可提升執法效率，及保持阻嚇作用。我們亦會加強宣傳和公眾教育，以達到最大的效益。

助理法律顧問提出的問題

對政府的效力

7. 《產品環保責任條例》（第 603 章，下稱「《條例》」）現時對政府並沒有約束力。隨著膠袋徵費計劃進一步擴大，我們將會在政府內部發出通告，要求政策局和政府部門如有從事貨品零售，則應

⁵ 我們假定登記零售店的塑膠購物袋派發量減少五成，而在法定定義範圍內的獲豁免徵費的膠袋量亦減少五成，根據 2005 年的統計數字，由此計算出每年的環保徵費總額可達二億元。

⁶ 我們估計在膠袋徵費計劃實施前，上述零售類別的塑膠購物袋派發量約六成半來自計劃所涵蓋的登記零售店。參照上述估計，自 2009 年 7 月膠袋徵費計劃實施以來，登記零售店的塑膠購物袋派發量減少可達九成。

該與《條例草案》獲通過後的規定一樣，停止免費派發塑膠購物袋。要留意的是現時政策局和政府部門從事貨品零售的規模有限，且主要為政府提供公共服務的相關作業，不應視作廣大零售行業的一部分。基於上述安排，再加上未來多項正在籌劃中的強制性生產者責任計劃，我們認為《條例草案》不影響《條例》現行的約束力，會是比較合適的做法。

《產品環保責任（塑膠購物袋）規例》

8. 參考第一階段的經驗，我們會在《條例草案》獲得通過並正式實施之前的適當時機，就《產品環保責任（塑膠購物袋）規例》（第 603A 章）所需的法律修訂提出建議，包括現時關於如何向政府交付徵費收入的條文。

試圖透過全包式定價迴避規管

9. 如有銷售商向顧客派發塑膠購物袋而沒有收費，我們可根據《條例草案》所建議增訂的第 18(2)條檢控該銷售商。如果該銷售商提出異議，並表示膠袋收費已經包含在貨品的定價之內，我們便會考慮派發塑膠購物袋的當時實際情況。然而顧客有自由可以拒絕索取塑膠購物袋，並據此要求退回膠袋收費，而售方亦要按要求退回膠袋收費，否則這便成為干犯第 18(2)條的證據。我們會向零售業加強宣傳，不應企圖迴避收費，我們亦會加緊執法，及鼓勵社會參與監察和舉報違規行為。此外，我們會加強公眾教育，向普羅大眾和零售業界推廣「自備購物袋」的文化。

附件

《2013年產品環保責任（修訂）條例草案》： 常見的食品包裝方法和 因食物衛生理由的豁免

分類	包裝方法	例子	備註
I	A. 以熱熔方式封口的包裝袋		<ul style="list-style-type: none">• 這類包裝方法能夠完全將食品包封。• 除非把包裝撕破，否則這類食品通常可以完全被包裝包封起來。此類食品一般都適合以自備購物袋裝載。• 須繳付膠袋收費。
	B. 以熱熔方式封口的固定形狀容器		
	C. 罐、瓶及樽裝		
II	A. 沒有封口的包裝袋		<ul style="list-style-type: none">• 這類包裝未能將所載的食品完全包封。• 由於食品不能完全與外界環境隔絕，因此一般不適合以自備購物袋裝載。• 將根據建議的修訂附表2第1(3)(b)條予以豁免。
	B. 沒有封口的固定形狀容器		

分類	包裝方法	例子	備註
III	A. 沒有密封的 包裝袋		<ul style="list-style-type: none"> • 這類食品雖然一般已被包裝包封，然而這類包裝未必可確保其中的食品完全不暴露於外在環境。
	B. 沒有密封的 固定形狀容 器		<ul style="list-style-type: none"> • 將根據建議的修訂附表2第1(3)(b)條予以豁免。
	C. 保鮮紙/膜 包裝		

備註：

- 以上摘自一項顧問研究結果。我們委託顧問研究，以協助擬備《條例草案》。在研究期間，顧問對超過1,200間有售賣食物的零售商店、持牌小販和其他食物服務商店進行調查訪問，及收集了超過1,200個常見於香港的食物包裝方法的樣本。根據這些不同的包裝方法令食物與外界環境有不同程度的隔絕，我們將這些包裝方法分級分類，以輔助法律的草擬。
- 毋庸置疑地，沒有包裝的食品一概給予豁免徵費。