

《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》委員會

《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》(下稱「《條例草案》」)委員會在二零一三年七月二十三日舉行了第四次會議；另胡志偉先生於二零一三年八月十五日去信條例草案委員會索取資料(檔號：立法會文件編號CB(1)1697/12-13(01))。本文件載述當局對該次會議的跟進事項的回應，並提供胡志偉先生要求索取的資料。

第一部分：條例草案委員會第四次會議的跟進事項

事項(a)：就方剛先生二零一三年七月十九日的來信(立法會文件編號CB(1)1587/12-13(01))作出回應；

塑膠購物袋環保徵費計劃(下稱「膠袋徵費計劃」)的成效

2. 我們已於二零零七年《產品環保責任條例草案》立法會參考資料摘要內提供對膠袋徵費計劃能否令香港減少使用塑膠購物袋(下稱「膠袋」)的評估。有關評估節錄如下：

市民對環保費的反應現時難以估計。若「訂明零售商」派發的塑膠購物袋減少50%，而其餘的塑膠購物袋有50%因沒有袋孔、手挽或繩索(即並非塑膠購物袋)而獲得豁免，我們估計環保費每年最多可帶來二億元的收入。根據愛爾蘭的經驗，塑膠購物袋的使用量初期或會大幅下降(90%以上)，但隨後會逐漸輕微回升。因此，最初數年的環保費收入可能會遠低於每年二億元。

自首階段膠袋徵費計劃實施以來，實際的環保徵費收入每年約為2,650萬元，遠低於之前的估計。這顯示顧客在訂明零售商所索取的膠袋數量，遠較我們預期為少。

3. 二零零五年進行的堆填區調查¹顯示（即就首階段膠袋徵費計劃展開公眾諮詢之前），棄置於堆填區的膠袋總數達 86.91 億個，當中 19.61 億個源自現時受膠袋徵費計劃所規管的界別。此數字在二零零九年年中（即膠袋徵費計劃實施之前）降至 46.79 億個，當中包括源自受規管的界別棄置的 6.5734 億個；而在首階段膠袋徵費計劃於二零零九年七月實施之後，此數字於二零一零年年中進一步降至 44.44 億個，當中 1.5312 億個源自受規管的界別。正如二零一一年的諮詢文件所闡釋，儘管膠袋徵費計劃初步取得成功，但現有計劃涵蓋範圍以外的零售商濫發膠袋的問題仍然嚴重²。

4. 自膠袋徵費計劃實施以來，截至二零一三年六月三十日，膠袋派發量最高（按所繳付徵費計算）的首 5 個登記零售商所派發的膠袋數目如下：

排名	由二零零九年七月至二零一三年六月三十日所派發的膠袋數目 ³
1	98 738 836 個，即平均每月 2 057 059 個
2	61 254 350 個，即平均每月 1 276 132 個
3	10 574 227 個，即平均每月 220 296 個
4	8 315 482 個，即平均每月 173 239 個
5	7 629 569 個，即平均每月 158 949 個

¹ 資料來源：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/prob_solutions/files/Survey_Result_cht.pdf

² 雖然受規管的界別派發的膠袋數目顯著下降，但來自其他源頭的棄置膠袋數目卻在二零零九年年中至二零一零年年中增加 6.7%，而增幅在個別零售界別尤為顯著。因此，我們認為應是適當時機擴大膠袋徵費計劃的涵蓋範圍，以進一步解決問題。

³ 每月所派發的膠袋平均數目的計算方法，是以二零零九年七月七日至二零一三年六月三十日期間，每名登記零售商轄下登記零售店收取膠袋徵費的總次數，除以 48 個月。

然而，值得注意的是各登記零售商轄下的登記零售店數目不盡相同；而期間同一登記零售商轄下的登記零售店數目也可能有變。我們並無膠袋徵費計劃實施之前的相關數字。

膠袋和塑膠廢物循環再造

5. 根據環境保護署（下稱「環保署」）編製的統計數字，二零零八年至二零一二年這 5 年間，可回收塑膠物料的進出口量表列如下：

	2008	2009	2010	2011	2012
回收塑膠 進口量	4 489	4 696	4 799	3 962	3 200
回收塑膠 出口量	4 178	4 127	4 223	3 453	3 237

單位：千噸

而本港回收的廢塑膠量如下：

	2008	2009	2010	2011	2012
可回收物料	1 023	1 211	1 577	843	不適用

單位：千噸

6. 香港與國際間其他地方一樣，對進出口廢物及回收物料都有管制。根據《廢物處置條例》，香港准許進出口可回收的無害廢料作回收循環再造用途；進口的回收物料是有價值的原材料商品，此等物料的交易活動有助支持循環經濟。然而任何進口廢物，包括外地的生活垃圾（俗稱「洋垃圾」），在本港棄置均屬違法。環保署和香港海關會對任何有關的違規活動採取嚴厲的執法行動。

7. 至於本港回收塑膠的情況，需注意的是我們主要根據政府統計處收集的「港產品出口」數字，以編製有關本港可回收物料量的統計數字。正如我們在二零一三年七月二十六日環境事務委員會特別會議上所闡釋，由於香港在

報關上的要求比較簡單，而且本港對進出口這類物料不徵關稅，因此所收集到的本港出口數字主要用作統計用途⁴。換言之，當局收集這些數字並非作為任何循規制度的一部分，與上文第 4 段表列所收集的膠袋派發量的數字，情況不同。

8. 現時廢物分類回收桶計劃下的「啡色」回收桶可供回收所有塑膠物料，包括膠袋。截至二零一二年，政府已在全港多個地點放置約 15 500 套回收桶，其中超過 4 600 套是放置於公眾地方，包括路邊、公共運輸交匯處、垃圾收集站、康文設施和郊野公園，其餘的則放置於學校、屋苑、寫字樓和商場等。在二零一二年，公眾地方的「啡色」回收桶共回收約 165 噸塑膠廢物。我們並沒有不同塑膠廢物種類的分項數字；而有關數字亦不包括那些由物業管理公司在其管理的私人屋苑及商業和工業樓宇自行安排設置的廢物分類設施所收集到的可回收物料。

9. 至於本港的回收處理能力，仁愛堂獲環境及自然保育基金資助，自二零一零年三月起，在環保園營運塑膠資源再生中心⁵。該中心至今已接待超過 19 000 名訪客，並為不同技術層面的工人提供超過 100 個就業和培訓機會。現時該中心每日處理約 6 噸本地塑膠廢物。根據最新的年度廢物回收調查結果，全港約有 280 名廢塑膠回收商，當中近 95% 從事簡單的處理程序，例如分類和捆紮以供出口，其餘的會進行進一步的回收和循環再造工序，包括熱熔和造粒，把廢塑膠轉化成原料。我們並無上述工序產量的數字。

環保園的回收行業

10. 目前環保園已租出共 14 幅土地予不同的回收循環再造行業。環保園的租戶與其他回收商面對同樣的問題：包

⁴ 資料來源：<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ea/papers/ea0726cb1-1620-1-c.pdf>

⁵ 該中心由政府成立，主要目的是為本地塑膠廢物提供穩定且合乎環保原則的出路和進行增值工序；舉辦以減廢及回收塑膠廢物為主題的社區教育及宣傳活動，並為弱勢社羣提供就業和培訓機會。仁愛堂為非牟利的非政府機構，透過公開招標獲選營運該中心。

括設計和建造廠房的資本成本高昂；可再造物料的來源是否充裕；勞工、運輸和保險的成本高昂；貯物用地不足；以及再造產品的市場波動等。

11. 至於環保園第二期的發展，自二零一二年一月以來，共租出 6 幅土地，用於回收廚餘、建築廢物、廢玻璃、廢金屬、廢酸電池、廢電器電子產品和廢輪胎。兩名租戶現正興建廠房，預期在二零一三年第四季投產。一名租戶稍後會開展建造工程，預期在二零一四年第二季投產。鑑於建造廠房的成本急升，其餘三名租戶現正修訂其建造計劃。我們會繼續提供適當協助，監察租戶的進展及表現，並在必要時執行租約的協定。由於屬商業資料，因此我們並沒有掌握有關租戶的財務情況。

事項(b)：考慮定期收集膠袋進口量的統計數字，以便監察膠袋用量；

12. 正如我們在條例草案委員會先前的多次會議上闡釋，政府會繼續以不同方法監察膠袋用量，包括進行堆填區棄置廢物調查，或其他有助於評估擴大膠袋徵費計劃成效的輔助調查。香港的進口統計數字依循國際做法，以標準國際貿易分類第四次修訂版為基礎編製，作為商品貿易統計報告之用。相關統計數字是跟據個別商品辦理進／出口報關時所用的特定商品編號分類作整理編製；而目前膠袋並無特定的商品編號。

事項(c)：考慮要求各大超級市場及連鎖店簽署承諾書，承諾將根據擴大膠袋徵費計劃(「擴大計劃」)所收的膠袋繳費，用於環保方面；

13. 我們建議在膠袋徵費計劃的第二階段，採取「由零售商保留」的方式，使零售商無需將膠袋收費收入交予政府，從而大幅精簡循規制度。正如環境局局長在二零一三年五月八日動議二讀《修訂條例草案》時表示，政府鼓勵零售商積極考慮將膠袋收費收入用作支持環保或其他公益用途，業界至今對此反應積極。至於零售商應否更明確表示其自願將所得膠袋收費收入用於如環保教育的特定用

途，我們持開放態度，並會聆聽業界和其他持分者的意見。

事宜(d)：告知就膠袋徵費計劃處理 11 宗投訴所需的時間及資源，以便可就擴大計劃處理投訴所需資源作出評估；

14. 正如我們回覆條例草案委員會時所述（見立法會文件編號 CB(1)1470/12-13(02)第 11-12 段），自膠袋徵費計劃實施以來，環保署已處理超過 2 500 宗查詢，當中有 11 宗是涉及不同事宜的投訴。這些投訴由環保法規管理科處理；環保法規管理科亦負責執行其他環保有關法律，我們並沒有處理這些投訴所需工時的數字。我們預期在第二階段膠袋徵費計劃引入擬議的定額罰款制度後，可加強執法效率，並保持阻嚇作用。我們會審慎檢討及調配足夠的人手資源，以實施及執行擴大計劃。

事宜(e)：考慮優化新訂第 18A 條，並闡釋如零售商選擇靈活地調整根據全包式定價出售的貨品價格，如何執行新訂第 18A(2)及(3)條；以及

15. 正如我們先前所闡釋，膠袋徵費計劃並非旨在規管作為包裝一部分的膠袋的使用；這應是個別賣家的商業決定，而事實上賣家亦似乎沒有商業誘因去為此增加經營成本。我們會就個別違反新訂第 18A 條⁶的個案進行調查，並按個別實際情況決定是否及如何採取檢控行動。

事項(f)：考慮是否需要界定「徵費」和「收費」的定義。

16. 一般而言，「徵費」和「收費」等字眼的定義如沒有於條文內界定，會按所屬條文的文意以一般含義詮釋。

⁶ 根據新訂第 18A 條，如賣方在出售貨品時，為推廣貨品的目的，或在其他與貨品的出售有關連的情況下，直接或間接向顧客提供膠袋，則賣方須就每個如此提供的膠袋，向顧客收取不少於五角徵費。

17. 《條例草案》已採用了明確的字眼，例如「根據[第18A(2)條]收取款額」，訂明「收費」的具體文意。從文意看來，有關收費顯然是新訂第18A(2)條所規定的收費。因此，當局無須界定「收費」一詞的定義。

18. 條例修訂後，當局不會收取徵費。《產品環保責任條例》中對「徵費」的提述，並非意指某特定類別的徵費，而是概括描述《產品環保責任條例》框架內可能涵蓋的措施。為此，當局無須界定「徵費」的定義。

第二部分：胡志偉先生索取的資料

19. 我們就胡先生的提問回應如下：

- (a) 膠袋徵費計劃現涵蓋超過 3 300 間登記零售店，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。根據政府統計處的資料，截至二零一二年十二月，香港大約有 64 000 個零售機構⁷。我們已於條例草案委員會首次會議後跟進，並在回應中提供上述資料（見立法會文件編號 CB(1)1291/12-13(02)第 2 段）。現行膠袋徵費計劃僅涵蓋本港所有零售機構的約 5%。
- (b) 我們於二零零九年年中進行徵費前堆填區調查，以收集首階段膠袋徵費計劃推行前棄置於堆填區的膠袋統計數字；徵費後調查則在二零一零年年中進行。相關統計數字已在二零一一年的諮詢文件中公布，現按要求的格式（連同已計算的比例）表列於附件。另一點值得注意的是，我們並無個別零售商（例如只限登記零售店）的膠袋棄置量分項數字；所提供的數字亦會計及源自同一零售類別但並非膠袋徵費計劃的登記零售店的棄置膠袋。為方便參考，首階段膠袋徵費計劃下任何人如在以下地方經營

⁷ 資料來源：《就業及空缺按季統計報告》。

零售業務，即屬「訂明零售商」- (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（見《產品環保責任條例》附表 4）。

20. 我們在二零一一年的諮詢文件中，已曾分析如採用分階段、或按個別零售界別形式擴大膠袋徵費計劃的涵蓋範圍會達致何種效果。我們的結論是逐步推展只可稍微減少濫用膠袋的情況。有關內容請參閱諮詢文件第 3.3 至 3.6 段。扼要而言：

- (a) 我們注意到，本港大部分的零售機構皆為中小型企业（下稱「中小企」）。就此，我們已應條例草案委員會的要求，提供全港中小企的數字（見立法會文件編號 CB(1)1291/12-13(02)第 3 段）-

... 在香港，中小企一般泛指聘用少於 50 名員工的非製造業公司。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，如果我們在第二階段仍只集中涵蓋連鎖店，而非目前《修訂條例草案》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。

- (b) 統計處二零零九年的調查⁸發現超過 90% 的零售機構的零售樓面面積少於 100 平方米。由於不少登記零售店是超級市場及百貨公司，一般在面積較大的處所營運，因此現有計劃應已涵蓋部分樓面面積較大的零售機構。所援引的調查結果現照錄如下，以供參考：

⁸ 資料來源：二零零九年《經濟活動按年統計調查》- 進出口貿易、批發及零售業以及住宿及膳食服務業

樓面面積	零售機構單位數目	百分比
< 100 平方公尺	44 956	90.5%
100 - 149 平方公尺	2 269	4.6%
150 - 199 平方公尺	634	1.3%
200 或以上平方公尺	1 776	3.6%
	49 635	100.0%

環境保護署
二零一三年九月

(a) 年份	(b) 登記零售店數目及其與零售機構總數的比例	(c) 三個零售類別棄置的膠袋數目	(d) 棄置在堆填區的膠袋總數	(e) (c) 項佔 (d) 項的百分比
2009	約 3 000 間，即佔全部零售機構（約 59 400 間）的 5.05%	每年 6.57 億個	每年 46.79 億個	14.05%
2010	約 3 100 間，即佔全部零售機構（約 61 700 間）的 5.02%	每年 1.53 億個	每年 44.44 億個	3.45%
2011	約 3 300 間，即佔全部零售機構（約 63 300 間）的 5.21%	每年 1.47 億個	每年 45.44 億個	3.23%
2012	約 3 400 間，即佔全部零售機構（約 63 900 間）的 5.32%	每年 1.56 億個	每年 52.47 億個	2.97%