

《2013 年產品環保責任（修訂）條例草案》委員會

在二零一三年十月八日的第五次會議上，《2013 年產品環保責任（修訂）條例草案》（下稱「《條例草案》」）委員會要求當局跟進若干議題。本文件載述當局的回應。

(a) 因應委員認為「向政府交付」的做法應繼續適用於具備循規能力的零售商，請考慮：

- (i) 何秀蘭議員的建議，以營業額及零售面積為標準，決定哪些零售商應該遵守相關的規定，尤其是保存記錄和向政府提交季度申報；**
- (ii) 胡志偉議員的建議，即零售商如在香港經營三間或以上的零售店，便須遵循「向政府交付」的做法；及**

2. 在一般情況下，任何建議如導致部分零售商須遵循「向政府交付」的做法，而其他零售商須遵循「由零售商保留」的做法，均會引致差別待遇，而有關差別待遇需有充分理據支持。我們曾經向立法會環境事務委員會提交詳細分析，詳情請參閱立法會文件 CB(1)2667/11-12(01)（下稱「該資料文件」；載於附件 A）。除此之外，還需要考慮其他可能存在的實務問題。

3. 整體而言，何秀蘭議員和胡志偉議員提出的建議，在幾個方面有不同之處：

連鎖經營商的責任

4. 胡志偉議員的建議將要求連鎖經營商遵循現行塑膠購物袋環保徵費計劃（下稱「膠袋徵費計劃」）下，訂明零售商所須負上的責任。更具體地說，訂明零售商須：

- (a) 根據《產品環保責任（塑膠購物袋）規例》登記成為登記零售商；**

- (b) 為其經營的所有合資格零售店辦理登記手續；
- (c) 向政府提交季度申報，列明當季在其所有登記零售店的非豁免範圍內，向顧客派發的塑膠購物袋總數，以及所徵收的徵費總額；
- (d) 每季向政府繳付季度申報中列出的徵費所得；
- (e) 保存載有足以核實每季的申報及繳付徵費的詳情的紀錄、發票、收據、送貨單或任何其他文件（為期不少於五年）；以及
- (f) 在提交作登記之用的資料有所變更時知會政府，並在出現須要撤銷登記的情況時向政府提出有關申請。

5. 正如何秀蘭議員在法案委員會會議上解釋，她的建議只要求連鎖經營商或「大型零售商」做到上述第(e)項，而政府亦應該公開這些資料。

6. 儘管建議內容有所不同，但我們認為這兩項建議均會對不同群組的零售商引致差別待遇。該資料文件第 7 段概述了評定差別待遇是否合憲的「理據測試」：

「.....為證明差別待遇是合理的，待遇的差別必須是(i)為了貫徹一個正當的目標，即該差別待遇是有真正必要；(ii)與該正當目標有合理的關連；以及(iii)不能超過為達致該正當目標而需要的程度。」

「雙軌」制度的目標

7. 根據兩位議員在法案委員會會議上闡述，何秀蘭議員希望透過要求訂明零售商、或符合某些條件（如營業額、零售樓面面積）的零售商提供更多關於其派發的膠袋資料和記錄予政府，從而評估擴大推行膠袋徵費計劃的成效。相反，胡志偉議員則希望透過規定連鎖經營商須負上登記零售商的各項責任，包括向政府繳交所徵收得的徵費，以盡可能保留現有的循規制度。

8. 有幾個問題，會令人懷疑兩項建議是否可以完全滿足「理據測試」。例如，根據何秀蘭議員的建議，擴大推行的膠袋徵費計劃將涵蓋所有零售商（包括中小型企業），而這些中小型企業更佔零售行業的大多數（超過99%），但保存紀錄和申報資料的規定則只適用於「大型零售商」。由此收集所得的資料，並無法讓我們可以可靠地評估整個計劃的成效。至於就胡志偉議員的建議，《條例草案》的既定目標是擴大推行膠袋徵費計劃至涵蓋所有零售商；公眾諮詢的結果亦顯示大多數市民支持全面擴大膠袋徵費計劃；單純保留現有的循規制度，卻無助於擴大推行計劃。

決定需否遵循「向政府交付」的準則

9. 幾位議員構想過應根據零售商的營業額和他所經營的零售店的零售樓面面積，或他是否經營三間或以上零售店，以決定該零售商需否遵循「向政府交付」下所有的登記及申報要求。

10. 實際經驗顯示，我們難以界定誰是連鎖經營商或「大型零售商」。如果我們參考商戶的（以往的）營業額，我們便需要某些連鎖經營商經常性地向環境保護署就若干商業敏感資料提交報告；而其中部分資料（例如零售商的營業額是否超過某個水平）須予以公開。我們也要向那些沒有申請註冊的零售商採取執法行動，查詢相關的資料。這勢必增加零售行業以至廣大社會的循規負擔。

循規能力

11. 把連鎖經營商定義為經營至少三間零售店的零售商也可能會遇到實際困難。胡志偉議員表示，這些零售商的業務運作定必已經電腦化。然而，在實際情況下，某人可以經營三間零售店而各店是銷售不同產品的。亦有可能涉及家族企業，其中個別零售店分別由不同的家庭成員負責經營，而彼此並沒有形成任何業務網絡。又或者，三間零售店都可以是以現金交易模式經營的報紙檔。無論如何定義連鎖經營商，均不一定等如他們有能力遵循「向政府交付」的各項要求。

(b) 刪除新增第 18A(4)(b)條中「輕易地」一詞。

12. 我們認為刪除新增第 18A(4)(b)條中「輕易地」一詞並不適當。塑膠購物袋一般由聚乙烯、聚丙烯、聚氯乙烯或尼龍製成。這些塑料的用途廣泛，例如，聚乙烯也可以用於生產塑膠樽或飯盒。通過適當的化學過程，由聚乙烯製成的塑膠樽可以轉變成塑膠購物袋。如果刪除「輕易地」這一詞，新增的第 18A(4)(b)條將擴大提述塑膠購物袋至包括塑膠樽、或由聚乙烯所製成的任何物品。我們亦同意盧偉國議員在上一次法案委員會會議上所提出的例子，即一個氣球理論上可以通過某些複雜的處理過程，而變成塑膠購物袋。這有違我們的政策原意。

環境保護署

二零一三年十月

資料文件

立法會環境事務委員會
塑膠購物袋環保徵費計劃：雙軌制度

引言

在二零一一年十一月二十八日立法會環境事務委員會會議席上，政府向委員簡介就擴大推行塑膠購物袋環保徵費計劃（徵費計劃）所建議的未來路向，詳情請參閱立法會CB(1)424/11-12(05)號文件。本資料文件旨在跟進委員會在會議上提出的要求，分析採用「雙軌」制度所涉及的法律問題。

背景

2. 徵費計劃於二零零九年七月七日實施，是本港首個根據《產品環保責任條例》（第 603 章）推行的強制性生產者責任計劃。徵費計劃規定，登記零售商如向顧客提供塑膠購物袋，須按每個塑膠購物袋收取五角作為環保徵費，以提供直接經濟誘因，鼓勵消費者減少過度使用塑膠購物袋，並培養自備購物袋的習慣。

3. 我們在制訂政策之初，已明確表明會分階段推行生產者責任計劃，而首階段的目標對象為連鎖或大型超級市場、便利店、個人健康及美容產品零售店。根據二零零五年在堆填區的調查數字，這些零售店當時是棄置於堆填區的塑膠購物袋的主要源頭¹，而這些零售店只佔全港所有零售店不足4%。採用分階段的方式推行徵費計劃時，社會上已經普遍接受徵費計劃在首階段應簡易管理，以便可以儘快順利開展。分階段的方式，既可讓政府在推行新政策措施時汲取實務經驗，亦有助市民改變習慣。這些都是合理的政策目標，為首階段徵費計劃只涵蓋部分商店提供理據。與此同時，我們仍謹記徵費計劃的最終目標，是把計劃範圍擴大至涵蓋所有零售商，並盡可能維持零售業的公平競爭環境。

¹ 二零零五年的堆填區調查顯示，超過兩成棄置於堆填區的塑膠購物袋是由超級市場、便利店、個人健康及美容產品零售店所派發。

4. 政府承諾在徵費計劃實施一年後進行檢討，以評估計劃能否有效解決本港過度使用塑膠購物袋的問題，並研究可否及如何把計劃擴大至其他零售商。我們檢討時注意到，儘管在生產者責任計劃的首個階段中，採用分階段及在選定範圍推行的方式是合理的，但不能因此而理所當然地推論在擴大徵費計劃後，此等差別待遇仍屬合理。因此，我們須考慮如在擴大徵費計劃後對零售商仍作差別待遇，有何合理的政策理據。事實上，我們擴大徵費計劃的涵蓋範圍，除了要實現更大的環保效益外，還要力求實施方式不會損害零售業的公平競爭環境。

在法律面前平等及不受歧視的原則

5. 根據律政司的意見，平等及不受歧視的權利受《香港人權法案》第 22 條保障，該條訂明「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視」。在法律面前平等的權利亦受《基本法》第 25 條²保障。

6. 終審法院於律政司司長訴丘旭龍³一案中解釋，平等原則要求「一般而言，法律通常應就相若情況給予相同的待遇」。終審法院援引 Lord Nicholls 在 *Ghaidan 訴 Godin-Mendoza* ([2004] 2 AC 557 見 566C) 一案的旁論：「相似的個案應獲相似待遇，不同的個案不應獲相似待遇」。

7. 然而在有充分理據下，可以有法律待遇的差別。為證明差別待遇是合理的，待遇的差別必須是(i)為了貫徹一個正當的目標，即該差別待遇是有真正必要；(ii)與該正當目標有合理的關連；以及(iii)不能超過為達致該正當目標而需要的程度⁴。這是以評定差別待遇是否合憲的「理據測試」。

² 《基本法》第 25 條訂明，「香港居民在法律面前一律平等」。

³ 見首席法官李國能在終院刑事上訴案編號第 12/2006 號的判詞第 19 段。

⁴ 上述丘旭龍一案第 20 段。

「雙軌」制度的理據

8. 在二零一一年十一月二十八日的委員會會議席上，有委員表示，如採用「由零售商保留」方式⁵擴大徵費計劃，現有的登記零售商（大部分為連鎖經營商）不僅可節省開支，原應交付政府的徵費亦會成為其額外收入。有委員亦認為，實施「雙軌」制度不僅可讓政府保留現時每年約 2,500 萬元的徵費收入，還可解決中小型企業（中小企）在遵守現行制度上的實際困難，包括零售商及零售店須辦理登記、保存記錄及向政府提交季度申報表等行政規定。

9. 如實施「雙軌」制度，零售商在向購物者收取每個塑膠購物袋五角的收費後，部分零售商須按規定把膠袋收費交付政府，而其他零售商則可保留收費。由於此舉會對零售商造成待遇差別⁶，因此須以上文第 7 段所述的「理據測試」，去審視該待遇差別是否合法。如上文所述，我們不能理所當然地假定，適用於首階段徵費計劃下採用局部選定範圍方式的理據，在擴大計劃的「雙軌」制度下對零售商作差別待遇，仍然是合理或具同等力度的理據。

「保留現時的徵費收入」是否足以作為正當目標

10. 按我們的分析，就現時情況而言，「保留現時的徵費收入」這理據，就「理據測試」而言，或未足以確立為正當目標以給予不同零售商差別待遇（即規定部分零售商須遵守嚴格的循規制度向政府定期交付膠袋收費，同時又讓其他零售商保留上述收費），原因如下：

- (a) 作為首要原則，不論是首階段或是擴大後，生產者責任計劃都為一環保措施。香港法例第 603 章

⁵ 即零售商可保留所收取的五角徵費，無須交付政府。根據現行計劃所採用的「向政府交付」方式，登記零售商須定期把已收取的徵費交付政府。

⁶ 值得注意的是，在「雙軌」制度下的待遇差別，其性質與徵費計劃首階段的待遇差別不同。現行徵費計劃是視乎購物者所光顧的商店類別而徵收環保徵費。由於所有購物者均可自由地往不同商店購物，而光顧同類商店所獲待遇亦相同，故購物者不是因《香港人權法案》第 22 條及《基本法》第 25 條所指的「身分」而獲得差別待遇。另一方面，即使有差別待遇，也並非因針對某一類零售商的身分，然而，在「雙軌」制度下的差別待遇，則是針對他們屬於「連鎖經營商」類別的零售身分。

(賦權條例)的目標旨在盡量減輕塑膠購物袋(以及其他產品)對環境的影響,並推行以「污染者自付」為原則的生產者責任計劃。我們亦明確表明生產者責任計劃的政策原意並非為增加政府收入,而是引入直接經濟誘因,以鼓勵市民培養自備購物袋的習慣,從而令香港減少過度使用塑膠購物袋。事實上我們已一再解釋,徵費計劃愈成功,塑膠購物袋用量便愈少,政府的收入亦會愈少。

- (b) 再者,在實施徵費計劃的首階段,我們曾慎重考慮應否把環保徵費與環境相關措施的經費掛鉤,但最終否決這方案;因為把兩者掛鉤可能令公眾產生誤解,以為支付環保徵費有助保護環境,這正正與徵費計劃的目的(即減少過度使用塑膠購物袋)相違背。由此推論,如規定部分或所有零售商採用「向政府交付」方案的主要理據是為增加政府收入,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,這同樣有違生產者責任計劃的目標。因此,我們認為若因為要保留政府收入而採用「雙軌」制度,實有違徵費計劃的政策原意。

「雙軌」制度執行上的困難

11. 就委員會會議席上認為應實施「雙軌」制度的意見,我們除了法律上的考慮外,亦考慮了「雙軌」制度的執行問題。如要實行「雙軌」制度,我們需要有客觀的準則去釐定哪些零售商須採用「向政府交付」的方式,哪些零售商須採用「由零售商保留」的方式。根據「理據測試」,這準則須適度反映其與政策目標的合理關連,而非任意劃定,而且待遇差別的程度須與所要達致的正當目標相稱,並輔以客觀的事實根據。

12. 根據現行法例,徵費計劃適用於經營下列零售業務的零售商:(i)有五間或多於五間的合資格零售店⁷;或(ii)有最

⁷ 「合資格零售店」指出售以下所有三個貨品類別的零售店,即(i)任何食品或飲品;(ii)任何藥物或急救用品;以及(iii)任何個人衛生或美容用品。

少一間合資格零售店，而該店的零售樓面面積不小於 200 平方米。這些在首階段徵費計劃所應用的準則，有助分段實行生產者責任計劃，首先集中處理使用塑膠購物袋的主要源頭（即連鎖或大型超級市場、便利店、個人健康及美容產品店），使徵費計劃能順利開展。

13. 我們已在諮詢文件分析為何以現有已登記零售商繼續採用「向政府交付」的方式為基礎來實施「雙軌」制度並不可行。文件中第 5.9 至 5.10 段中闡明，零售商可因應規管環境的變化而採用不同方法重組業務，包括分開作多個商業登記。雖然並非所有首階段涵蓋的連鎖經營商或零售商都會選擇這做法，但我們亦難以禁止他們作出相應的業務改變。

結論

14. 根據第 8 至 13 段的分析，我們不建議在擴大徵費計劃下採用「雙軌」制度。我們現正循「由零售商保留」的方向準備立法建議，以盡早在新立法年度向立法會提交修訂法案。

15. 在二零一一年十一月的委員會會議席上，有意見指連鎖經營商應將徵費計劃所收取的膠袋收費撥作公益用途，而非作為私人業務收益。我們亦已向業界轉達有關建議，初步反應正面。我們會盡快加強宣傳及公眾教育，使公眾對擴大徵費計劃作好準備。我們亦會引入定額罰款制度，以加強阻嚇作用。

環境保護署

二零一二年九月