

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1075/13-14號文件

檔號：CB1/BC/9/12

《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 塑膠購物袋環保徵費計劃(下稱"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(下稱"膠袋")的生產者責任計劃。該項計劃現涵蓋約3 500間登記零售店。相關登記零售商如向顧客提供膠袋，須收取每個5角的環保徵費。登記零售商亦須向政府當局提交季度申報，列明當季在其所有登記零售店的任何非豁免範圍內¹向顧客派發的膠袋總數和已徵收的收費總額。此外，登記零售商須根據申報內容，按季向政府繳付徵費收入。

3. 政府當局表示，徵費計劃實施首年後，已取得顯著成效，估計已大幅減少濫用膠袋數量達90%。然而，環境保護署(下稱"環保署")其後的堆填區調查顯示，在現行徵費計劃的涵蓋範圍以外，濫用膠袋的問題仍然嚴重。由2009年年中至2010年年中，在受規管零售商²以外的界別，棄置於堆填區的膠袋數量增加約6%。

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，以進一步處理本港濫用膠袋的問題，具體而言，大部分人

¹ 現時有兩類豁免，一類適用於非指明貨品(即食品或飲品、藥物或急救用品和個人衛生或美容用品以外的貨品)，另一類適用於第三方經營者。

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。

支持徵費計劃涵蓋中小型企業(下稱"中小企")。另一方面，部分人士擔心中小企的運作或會受到影響，而中小企亦可能要為遵從有關規定而招致成本負擔。

條例草案

5. 政府經考慮社會各界的意見後，認為目前是適當時候擴大膠袋的強制性生產者責任計劃的涵蓋範圍，因此當局於2013年5月8日向立法會提交《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》，建議對現行的徵費計劃作出以下修改 ——

- (a) 擴大徵費計劃的範圍以涵蓋整個零售業。在零售貨品時，將一律禁止免費派發膠袋。除非在豁免安排的範圍內，否則零售商在零售貨品時派發膠袋，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")；
- (b) 禁止免費派發膠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")的膠袋，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；
- (c) 平頭膠袋亦受擴大推行的徵費計劃(下稱"擴大的計劃")規管；
- (d) 零售商可自行保留膠袋收費，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、備存紀錄及向政府提交季度申報的規定)日後將會取消；及
- (e) 引入定額罰款制度，以提升執法效率及發揮阻嚇作用。

6. 條例草案的主要條文綜述如下 ——

- (a) 條例草案第10條在《產品環保責任條例》加入新的第18A、18B和18C條，以訂明須就膠袋收費的規定；

- (b) 條例草案第6、11、12、13、14、16和20條廢除《產品環保責任條例》中有關現行以"向政府交付"方式徵收環保費的規管制度的條文。條例草案第3、4、5、7、8和9條為相關修訂訂定條文；及
- (c) 條例草案第15條在《產品環保責任條例》加入第3部第4A分部，為在出售貨品時沒有收取膠袋收費，或提供回贈或折扣以抵銷該收費的罪行訂定定額罰款的條文。

法案委員會

7. 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研究條例草案。法案委員會委員名單載於**附錄I**。法案委員會由陳家洛議員擔任主席，曾舉行11次會議與政府當局討論條例草案，並在其中一次會議上聽取公眾的意見。曾向法案委員會提供意見的團體及個人名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

8. 鑒於約3 500間登記零售店所棄置的膠袋數量由2009年約6億5 700萬個顯著減少至2012年的1億5 600萬個，由此可見，膠袋徵費計劃在促使市民養成"自備購物袋"的習慣和減少濫用膠袋方面成效不俗。有鑒於此，法案委員會委員普遍支持"擴大的計劃"的建議。然而，方剛議員及黃定光議員不支持政府當局的建議，他們認為條例草案所訂的豁免準則有欠清晰，以致難以遵從及執行有關規定，而市民及商界亦會感到混亂。

9. 在商議過程中，委員曾研究以下關注事項：在"擴大的計劃"下零售商轉用其他袋類(例如不織布袋)的問題(下稱"轉用效果")；條例草案所訂的各種豁免(包括基於食物衛生理由給予的豁免，以及因該袋構成有關貨品的部分而給予的豁免)；由零售商自行保留膠袋收費無須交付政府的問題；取消若干行政規定(包括零售商及零售店須辦理登記、備存紀錄及向政府提交季度申報的規定)的建議；監察"擴大的計劃"的成效和確保遵從規定的措施；定額罰款制度；與推行"擴大的計劃"有關的事宜；以及保留及過渡性安排。

10. 法案委員會的商議詳情及政府當局的回應載於下文各段。

轉用效果

11. 在考慮應否擴大推行徵費計劃時，法案委員會和部分代表團體／個人質疑該計劃的成效，並指出該計劃造成轉用效果。他們亦質疑，徵費計劃自2009年7月起推行後有否使濫用不織布袋的情況加劇。

12. 政府當局表示，根據堆填區調查，棄置於堆填區的可重用購物袋(包括但不一定屬於不織布袋)數目由2009年年中的988萬個增至2010年年中的1 774萬個。雖然按百分率計算，增幅頗大，但其棄置量相等於2010年年中棄置於堆填區的整體膠袋數量不足0.5%。同一時間，在堆填區棄置來自受規管零售業的膠袋由6億5 734萬個大幅降至1億5 312萬個。據政府當局的觀察所得，濫發不織布袋可能是2009年7月徵費計劃開始前的短期現象。當局已於2011年11月向各政策局和部門發出指引，指示不應任意派發不織布袋。在加強宣傳和公眾教育後，濫發不織布袋的問題似乎已見紓緩。

13. 關於轉用其他袋類(例如垃圾袋)的問題，政府當局指出，垃圾袋有其特定的用途。在堆填區調查中，並無證據顯示本港有濫用垃圾袋的情況。當局與物業管理業界一直保持聯繫，並得悉減少濫發垃圾膠袋措施的推展情況良好。

14. 政府當局亦表示，"擴大的計劃"涵蓋平頭膠袋。由於在公眾諮詢期間公眾大力支持擴大推行徵費計劃，當局預計"自備購物袋"將繼續成為大勢所趨。在這趨勢下，市民不但會減少使用膠袋，也會減少使用紙袋和其他相關產品。

條例草案所訂的豁免

基於食物衛生理由豁免的膠袋

15. 政府當局表示，原則上，禁止免費派發膠袋的建議不應窒礙市民為了確保食物衛生而使用膠袋。供人或動物食用的食物、飲品或藥物(統稱"食品")如因食物衛生緣故而妥為包裝，便無須再使用膠袋。因此，政府當局藉條例草案第18條，建議禁止免費派發膠袋的規定不適用於只盛載食品的膠袋(以下統稱這類豁免為"因食物衛生理由給予的豁免")，除非屬以下情況：有關的食品已載於氣密的包裝內；即使食品不是載於氣密的包裝內，但該包裝不會令載於其內的食品的任何部分暴露於外在環

境，也不會讓其內的任何東西在運送的過程中漏出。然而，用於盛載已妥為包裝的冰凍／冷凍食物的膠袋，不會獲得豁免。

16. 法案委員會認為條例草案所建議的"擴大的計劃"的豁免範圍有欠清晰，並對此深表關注。顧客與零售商可能會就膠袋收費是否適用於盛載食品及預先包裝推廣物品的膠袋而起衝突。委員認為，由於徵費計劃旨在促使消費者養成"自備購物袋"的習慣，因此立法時應該從寬，避免顧客與賣方就應否收取膠袋收費而起衝突，也應避免令前線人員難於決定收費是否適用。

17. 鑒於因食物衛生理由給予豁免的建議可能造成混亂，或容易產生誤解，方剛議員認為，為方便零售商遵從規定，凡用於盛載食品的膠袋應獲得豁免。其他委員要求政府當局考慮豁免用於盛載水果或"受溫度影響食物"的膠袋，因為"受溫度影響食物"的包裝雖然不會令食物的任何部分暴露於環境中，但溫差會導致包裝內的食物狀態改變，令食物有機會在運送過程中漏出，牛油即屬一例。

18. 關於委員提出豁免若干種類食品的建議，政府當局解釋，因食物衛生理由給予豁免的條文擬全面適用於供人或動物食用或飲用的食物、飲品或藥物。食物包裝方法調查顯示，同一類食品可以不同方法包裝；至於會否構成食物衛生問題，較程度上取決於食物的包裝方法，而非食物的種類。有鑒於此，要具體列出因食物衛生理由給予豁免的個別食物種類，並不可行。

19. 有委員建議一律豁免用於盛載"受溫度影響食物"的膠袋，政府當局回應時表示，現時消費者通常以平頭膠袋盛載上述食品，根據現行的徵費計劃，賣方可免費派發平頭膠袋。政府當局的分析結果顯示，平頭膠袋主要用作分隔因溫差而凝結的水氣，但即使另加一層包封，亦無法避免水氣凝結。因此，當局建議條例草案無須豁免用於盛載已妥為包裝的冰凍／冷凍食物的膠袋。然而，鑒於法案委員會關注"受溫度影響食物"的問題，政府當局會就附表2動議委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，訂明冷凍或冰凍狀態的食品符合因食物衛生理由給予豁免的條件，因此不論此等食品的包裝方法為何，用以盛載此等食品的膠袋無須強制收費。當局亦會在修正案中納入法案委員會法律顧問(下稱"法律顧問")的意見，以改善附表2的草擬方式。

因該袋構成有關貨品的部分而給予豁免

20. 附表2擬議第1(1)(e)條訂明，如該袋構成有關貨品的部分，可獲豁免收取膠袋收費。附表2擬議第1(4)(a)條訂明，如該袋是"為盛載該貨品而特別設計的"，會被視為構成有關貨品的部分。法案委員會擔心由於條例草案並無訂明"特別設計"的定義，因此該詞可有不同釋義，令豁免準則含糊不清。有鑒於此，委員曾參考具體的情況(包括用於預先包裝衣物的非密封膠袋，以及出售糖果的零售商一般用於盛載已個別載於氣密包裝內的小塊糖果的膠袋)，以深入研究一個袋如何會被視為"為盛載該貨品而特別設計"的袋。

21. 政府當局表示，在一般情況下，"為盛載該貨品而特別設計"的袋是指(i)一個袋，(ii)這個袋具備某些設計特點(如大小、顏色、材料或形狀)，及(iii)相關的設計特點是專為盛載該貨品而設。這項豁免旨在落實政策原意，即某膠袋如"構成有關貨品的部分"，不應強制收費。至於一個袋是否可根據附表2第1(4)(a)條獲得豁免，將視乎實際情況而定。

22. 政府當局表示，為保護貨品而預先包裝所用的膠袋(例如為每隻鞋提供的個別編織袋)可被視為構成貨品的部分，應符合附表2擬議第1(1)(e)條所訂的豁免條件，而不論所採用的密封模式為何。

23. 關於出售糖果的零售商一般所用的膠袋，政府當局表示，糖果通常以包裝方式出售。一般而言，如糖果已個別載於氣密的包裝內，賣方如再派發普通膠袋，則須根據擬議第18A(2)條收取強制性膠袋收費。如出售糖果的零售商提供的便攜袋與其他糖果包裝相似，則該便攜袋會被視為"為盛載該糖果而特別設計"的袋，因而可根據附表2擬議第1(4)(a)條獲豁免收費。

24. 政府當局進而澄清，如以一個袋作為"容器"盛載某特定貨品，而該袋同樣可用於盛載其他足以放進該袋內的貨品，則該袋不可根據附表2擬議第1(4)(a)條獲豁免收費。

25. 因應政府當局所作的澄清，法案委員會強調必須訂定清晰的豁免準則，以免在推行"擴大的計劃"時引起混亂和爭議。政府當局回應時表示，根據慣例，便攜袋是否符合條例草案所訂的豁免條件，須視乎實際情況。一個袋不一定須具備任何特別的特徵，才可被視為"特別設計"的袋。當局會向零售業界提供指引，解釋釐定附表2擬議第1(4)(a)條的豁免範圍所涉及的原則。

當局亦會舉辦大規模的教育及宣傳活動，讓零售商及公眾對擴大徵費計劃建議的實施安排加深了解。

豁免條文的適用範圍

26. 鑒於香港西醫工會對計劃有所憂慮，法案委員會詢問可否豁免盛載西醫處方藥物所用的膠袋。政府當局表示，診治不被視為零售活動。由於膠袋徵費計劃只規管以零售方式出售貨品所派發的膠袋，所以與診治有關而派發的膠袋不受徵費計劃所規限。雖然市面上有零售藥物的活動，但此等藥物一般以膠袋盛載，而在膠袋上亦印有、寫上或加上標籤，說明如何服用或使用藥物的資料。根據條例草案的建議，此類膠袋會被視為構成有關貨品的部分，派發此類膠袋無須收取膠袋收費(參閱附表2擬議第1(4)條)。

27. 法案委員會關注條例草案是否不適用於在會議及展覽期間派發的膠袋，包括由個別參展商或主辦機構派發印有參展商名稱的膠袋。政府當局解釋，是否須為所派發的膠袋收取膠袋收費，視乎是否涉及零售貨品而定。根據"擴大的計劃"，賣方必須就提供予顧客的每個膠袋收取最少5角，不論賣方的業務性質為何或在何處銷售零售貨品。

28. 委員詢問，是否須為商場派發用於盛載濕雨傘的膠袋收取膠袋收費。政府當局表示，由於有關膠袋並不涉及貨品零售，因此不受條例草案規管。

由零售商自行保留膠袋收費

29. 目前，徵費計劃採用"向政府交付"的方式，規定零售商每季須向政府交付派發膠袋收集得來的徵費收入。政府建議採用"由商戶保留"的方式，容許零售商自行保留膠袋收費，無須交付政府。現有行政規定(包括零售商及零售店須辦理登記、備存紀錄及向政府提交季度申報的規定)將會取消。

30. 法案委員會對"由商戶保留"的方式和取消備存紀錄的規定有所保留。法案委員會擔心當局無法評估"擴大的計劃"的成效和監察零售商是否遵從該計劃的規定。此外，"擴大的計劃"適用於所有零售商，在執法上亦有實際困難。

31. 政府當局解釋，徵費計劃只涵蓋約3 500間零售店，但"擴大的計劃"卻涵蓋約10萬間零售店，更何況香港超過99%的零售機構是中小企。"擴大的計劃"擬涵蓋所有零售商，而"向政府交付"

的方式的循規制度複雜，對中小企而言，負擔過重，循規成本也過高。此外，徵費計劃旨在改變消費者使用膠袋的習慣，而非要零售商承擔過高的循規成本。在"擴大的計劃"的諮詢期間，當局特別就零售商無須向政府交付膠袋收費的建議諮詢公眾的意見。諮詢結果顯示，公眾普遍支持"由商戶保留"的方式。此外，在"擴大的計劃"實施後，環保署會繼續檢查零售商的循規情況。

"雙軌"制度

32. 部分委員(特別是何秀蘭議員、胡志偉議員及黃碧雲議員)不支持全面取消現時規定零售商須備存紀錄以便向政府提交季度申報的循規要求，因為此舉會使當局難以評估"擴大的計劃"的成效，並可能導致市民改變已成功養成的"自備購物袋"習慣。他們建議"向政府交付"的方式應繼續適用於有能力遵從相關規定的零售商(即連鎖店營運商或"大型零售商")。當局可根據若干準則劃定分界線，據此決定是否採用"向政府交付"的方式，這些準則包括零售商的零售額、零售商經營零售店的零售樓面面積，以及零售商是否經營3間或多於3間香港境內的零售店。

33. 另一方面，另有委員(包括方剛議員、盧偉國議員及謝偉銓議員)不支持"雙軌"制度。他們認為零售商之間受到差別待遇並不公平，並且強調必須維持零售業界的公平競爭環境。他們亦認為難以劃定分界線，並反對以零售商的營運規模作為施行差別待遇的準則。

34. 政府當局回應時表示，在首階段徵費計劃實施的備存紀錄及提交申報規定在本質上是為保障政府收入而訂立的措施，當遇到可疑或違規的個案時，有關紀錄可用作計算應繳徵費。為確保在運作上可行，並基於平等對待所有零售商的原則，當局建議在"擴大的計劃"下撤銷有關規定。這做法不會影響條例草案促使消費者養成少用膠袋習慣的政策目標。

35. 關於向某些零售商施行"向政府交付"的方式的建議，政府當局指出，在一般情況下，任何建議如會導致部分零售商須採用"向政府交付"的方式而其他零售商則採用"由零售商保留"的方式，均涉及"雙軌"制度，該制度會造成待遇上的差別。政府當局曾採用"理據測試"³的方式評定委員的建議；此項測試適用

³ 政府當局向法案委員會提交的資料文件(立法會CB(1)112/13-14(01)號文件)第6段載有以下有關"理據測試"的說明——

"……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。"

於考慮受《香港人權法案》第二十二條和《基本法》第二十五條保障的平等和不受歧視的權利問題。政府當局認為，委員的建議會導致不同類別的零售商受到差別待遇，未能完全通過"理據測試"。

36. 法律顧問應法案委員會的要求，就政府當局提出採用"理據測試"評定差別待遇是否合憲的觀點作出評論(參閱立法會LS17/13-14號文件)。根據法律顧問的分析，以"營業額"、"零售機構的零售樓面面積"及"經營3間或多於3間香港境內的零售店"為標準來決定哪些零售商須受到建議的差別待遇，這些標準不屬於零售商的個人特質，因此無須進行"理據測試"。政府當局回應時指出，根據律政司的意見，差別待遇構成歧視的問題是否需要基於與生俱來和無法改變的"個人特質"作考慮，或是否只需基於任何形式具有識別的特徵作考慮，案例有不同的詮釋。

37. 部分委員(包括陳家洛議員及何秀蘭議員)認為，由於律政司及法律顧問的分析顯示，這方面的問題在香港仍未有定論，因此政府當局如從政策角度考慮委員建議的"雙軌"制度，而非着眼於該制度是否合憲的問題，將更有幫助。政府當局回應時表示，當局須確保政府政策沒有違反《基本法》和《香港人權法案》的條文。政府當局須以謹慎的態度考慮施行差別待遇的理由是否充分。此外，根據2012年的堆填區調查結果，現行徵費計劃涵蓋的零售類別所棄置的膠袋只佔棄置於堆填區的膠袋總數約3%。因此，在評估"擴大的計劃"的成效時，着眼於現行徵費計劃涵蓋的登記零售店所派發的膠袋數量並非具代表性的方法。

38. 政府當局進一步闡釋委員提出實施"雙軌"制度的建議所涉及的實際問題。當局表示，難以界定誰屬連鎖店經營商或"大型零售商"。如參考商戶以往的營業額，便需要求某些連鎖店經營商經常向環保署提交若干商業敏感資料的報告，其中部分資料(例如零售商的營業額是否超過某水平)將須公開。當局亦須向沒有申請登記的零售商採取執法行動，以查詢有關資料。這勢必增加零售業及市民大眾的循規負擔。如界定連鎖店經營商為經營最少3間零售店的零售商，也可能遇到實際困難。無論如何界定連鎖店經營商的定義，定義所涵蓋的經營商也不一定有能力遵從"向政府交付"的規定。

39. 胡志偉議員認為委員提出的待遇差別建議並無不合理之處。他認為必須要求具備行政能力的零售商(例如連鎖時裝店及麵包西餅零售商)向政府提交派發膠袋的資料或申報有關資

料，以便評估"擴大的計劃"的成效。因此，他擬備了一套修正案的擬稿，有關修正案規定零售商如有3間或多於3間香港境內的零售店，或有最少一間香港境內的零售店，而該店的零售樓面面積不小於100平方公尺，必須向政府提交季度報告，載列該零售商所有登記零售店派發的膠袋數目。不過，零售商無須向政府交付膠袋收費。

40. 政府當局回應時表示，政府一向希望營造零售業界的公平競爭環境。有關修正案如獲立法會通過，不同零售商便須遵從不同的循規制度，此舉有違維持公平競爭環境的原則。政府當局須以謹慎的態度考慮施行差別待遇的理據是否充分。

41. 政府當局亦表示，鑒於法案委員會關注在"擴大的計劃"實施後有何措施監察膠袋用量，為釋除委員的疑慮，當局與香港零售管理協會(下稱"零售管理協會")探討由零售業每年自行發布膠袋派發累計數量的可行性，後者反應正面。零售管理協會建議，如有關的法定申報規定在徵費計劃擴大推行後取消，可實行一套自願申報機制，並鼓勵現行徵費計劃所涵蓋的登記零售商每年向該會提供膠袋用量數字。零售管理協會將作為單一平台，負責整合零售商提供的數字，並協助把累計數字提交環保署，再由環保署每年發放。零售管理協會曾接觸現行徵費計劃所涵蓋的登記零售商會員，以了解他們對擬議自願申報機制的看法。至今，有11個登記零售商支持設立擬議自願申報機制。這11個登記零售商經營約2 960間登記零售店，佔現行徵費計劃涵蓋的登記零售店總數約85%。

42. 法案委員會歡迎零售管理協會建議的自願性措施。胡志偉議員表示，由於擬議自願申報機制在某程度上達致他的修正案的預定目的(即提供數據以助監察擴大推行的徵費計劃實施後的派發膠袋情況)，他不會提出修正案。他和其他委員亦促請政府當局與零售管理協會合作，鼓勵更多零售商參加自願申報機制，並促請當局透過不同渠道監察"擴大的計劃"的成效，包括增加堆填區調查的次數，以取得更準確和合時的膠袋棄置數據。

43. 何秀蘭議員建議政府當局與零售管理協會討論有何可行方法勸籲零售商減用表面為塑膠薄層的紙袋。方剛議員關注到，在2012年有關膠袋棄置量的堆填區調查結果顯示，多達80.94%的棄置膠袋屬於"其他"類別，其來源無法確定。因此，他促請政府當局嘗試確定該等膠袋的來源，以便針對相關的零售商類別舉辦推廣及宣傳活動。

監察"擴大的計劃"的成效和確保遵從規定的其他措施

44. 法案委員會建議政府當局透過收集膠袋進口數據，以監察膠袋的用量。政府當局表示，當局會探討可否使用其他統計數據監察"擴大的計劃"的成效。目前，政府統計處(下稱"統計處")根據進出口商的進出口報關資料，整理香港進出口貿易數據。這些數據是依循國際常規彙編，主要用於統計用途⁴。目前，"塑膠購物袋"並無特定的商品分類編號，雖然兩個分類編號(83199和89311)的商品可能與塑膠製的包裝袋、袋及購物袋或表面用塑膠片或塑膠製的類似袋類物品有關，但當中包括多種不同袋類製品(如背囊、化妝袋)，且部分分類編號只錄有該貨品的價值，因此從進出口報關資料整理得出的數據，未能符合監察本地膠袋用量的目的。

45. 政府當局進一步表示，當局會繼續進行堆填區調查，以評估膠袋棄置的情況，有關調查結果將有助監察徵費計劃擴大推行後的成效。當局亦會考慮透過專項調查以了解消費者的習慣有何變化。

46. 由於"擴大的計劃"將會涵蓋整個零售業界，法案委員會擔心政府當局可能沒有足夠人手執行計劃或處理投訴。政府當局表示，當局會針對違規行為加強執法。當局預期引入擬議定額罰款制度可提升"擴大的計劃"各項規定的執法效率，並發揮阻嚇作用。當局會認真檢討人手問題，並會調派足夠人手實施和執行"擴大的計劃"。當局會加強宣傳和公眾教育，以達致最大的效益。此外，當局亦會採取突擊檢查和"放蛇"行動，以監察遵從規定的情況。

47. 黃定光議員強烈認為徵費計劃及"擴大的計劃"應以膠袋進口商為目標對象，而非以零售商為對象。因此，他支持在進口層面實施膠袋收費，認為這項安排較易落實推行，並可避免不同規模零售商遇到的問題。政府當局回應時表示，徵費計劃旨在引導消費者改變習慣，避免濫用膠袋，向進口商收取膠袋收費不能達致預定目的。

⁴ 《香港商品貿易統計》由統計處發表。此統計報告是根據聯合國建議的標準國際貿易分類第四次修訂版編製，目的是將貿易數據分類，以便進行經濟分析。統計處負責蒐集進出口報關的資料，並將這些資料轉換為接近3 000個標準國際貿易分類編號，以編製貿易統計。目前，膠袋並無特定的商品編號。

使用膠袋收費作環保用途

48. 法案委員會支持使用膠袋收費作環保用途。法案委員會認為政府當局應鼓勵大型零售商及中小企自願捐贈膠袋收費以支持環保。有委員建議當局要求大型超級市場及連鎖店簽署承諾書，承諾將收取的膠袋收費撥作環保用途。

49. 政府當局告知法案委員會，環境局局長在2013年5月8日動議二讀修訂條例草案時表示，政府當局鼓勵零售商積極考慮將膠袋收費的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自願把所得膠袋收費用於環保教育等特定用途，政府當局持開放態度，並會聆聽業界和其他持份者的意見。

定額罰款制度

50. 法案委員會察悉，條例草案設有定額罰款制度。該制度規定如某人在銷售貨品時沒有就提供的膠袋收費，因而觸犯罪行，當局可向該人發出定額罰款通知書，該通知書可讓該人有機會藉繳付定額罰款2,000元，解除他因該罪行而須負的法律責任。同時，在條例草案中亦保留刑事訴訟程序，以處理嚴重(例如重複或有系統性)的違規行為。

51. 法案委員會察悉，將擬議第28A(4)條所訂指明罪行的擬議定額罰款定為2,000元，是根據現階段徵費計劃下定罪的罰款水平而釐定，而現時的違例者均為較大型零售商。就此，法案委員會關注在"擴大的計劃"下採用同一罰款水平，對中小企而言，此罰款額過高，而部分小型零售商可能只因一時不慎而沒有收取膠袋收費。因此，法案委員會要求政府當局考慮降低罰款額。

52. 政府當局回應時表示，當局曾考慮法案委員會的意見，但仍維持原來的建議，將定額罰款定為2,000元，因為擬議罰款水平與現階段徵費計劃下類似罪行的罰款水平對應，在大部分情況下，罰款額均為每項定罪2,000元。原則上，定額罰款水平應反映罪行本身的嚴重性，而非違規者是否有能力支付的水平。

53. 政府當局亦表示，定額罰款制度提供機會，讓違規者在認罪後可透過支付定額罰款解除法律責任，無須出庭應訊。對企業而言，出庭應訊的開支和機會成本可能很大。定額罰款制度有助零售商在處理無爭議的違規案件時，節省時間和法律費用，而罰款額偏低可能會削弱對違規者的阻嚇作用。

54. 法案委員會關注到，若僱主的員工忽略僱主的口頭指示，沒有就每個所提供的膠袋收費，而其後該僱主被控觸犯擬議第18A條所訂罪行，僱主可以甚麼作為免責辯護的理由。法案委員會亦要求當局澄清，在此情況下，售貨員會否負上《產品環保責任條例》所訂的法律責任。政府當局回應時表示，根據擬議第18A條，"賣方"是指作為法律實體的零售商，而非售貨員。擬議第18B(3)條亦訂明，"如證明該人有作出應有努力，以避免犯該罪行，即可以此作為免責辯護"。

"擴大的計劃"的落實安排

寬限期

55. 為協助零售商遵從"擴大的計劃"的規定，法案委員會要求政府當局考慮在"擴大的計劃"推行後設立一段寬限期，期間只會向首次違規者提出警告，而不會發出定額罰款通知書。

56. 政府當局回應時表示，當局會藉下文第67段提及的修正案指明"擴大的計劃"具體的生效日期。讓持份者和公眾知悉具體生效日期，目的是向他們發出清楚的訊息，讓他們明確知悉有關計劃將於何時生效，此項安排亦有助零售業界、政府和其他相關持份者籌劃必要的準備工作。從條例草案獲通過成為法例起計，當局需要大約12個月時間才可實施"擴大的計劃"。在此期間，政府當局將會舉辦所需的宣傳和公眾教育活動，以便零售業界為實施"擴大的計劃"作好準備。這段在條例生效前的公眾教育期可作為法案委員會建議的"寬限期"。在此期間，當局會向業界提供指示，協助他們擬備內部指引，確保零售業界的運作模式符合法律規定。

57. 政府當局進一步表示，條例草案沒有設定法定機制，規定在生效日期後必須於檢控前事先發出警告。事先警告可能會削弱阻嚇作用，因為即使屬嚴重的違規個案(如系統性違規)，當局也須首先發出警告。政府當局亦指出，自徵費計劃於2009年7月推行以來，只有7宗定罪個案，反映違規問題並不嚴重。實際上，"公眾教育"是成功推行"擴大的計劃"的關鍵所在。當局會繼續推廣"自備購物袋"的文化，此舉亦有助零售商循規。

58. 有委員認為當局應向清貧家庭及長者提供援助，以助他們了解"擴大的計劃"。當局亦應提供外展服務，以找出需要幫助的人士，以協助他們遵從"擴大的計劃"的規定。政府當局回應時

表示，當局會盡可能考慮上述建議。當局亦會展開廣泛的宣傳教育活動，並會與環保團體和其他機構合作推廣"擴大的計劃"。

強制性宣傳措施

59. 為確保市民知悉"擴大的計劃"的詳情，法案委員會要求政府當局考慮強制零售商在零售店的收銀機等地方張貼標示，以告知顧客計劃的詳情。

60. 政府當局回應時表示，根據經驗，如零售商在零售店內展示相關宣傳資料，以提醒顧客"自備購物袋"或徵費計劃的法定要求，會有助推行計劃。然而，當局不支持把有關宣傳措施定為強制性措施，因為此舉或會對部分零售商造成預期以外的影響，對中小企的影響尤甚，原因是中小企的營業處所未必能適當展示強制性的宣傳資料。

"擴大的計劃"對政府的適用問題

61. 鑒於條例草案似乎沒有涵蓋政府出售貨品的情況，法案委員會要求當局解釋"擴大的計劃"不適用於政府的政策考慮因素。

62. 政府當局回應時表示，《產品環保責任條例》現時對政府並無約束力。在擴大推行徵費計劃後，當局會向政策局和政府部門發出通告，規定政策局和部門如有零售貨品的活動，應根據條例草案制定為法例後的條文規定，停止向顧客免費派發膠袋。政府當局亦強調，現時政策局和政府部門零售貨品的規模有限，並且主要與政府提供的公共服務相關，故不應把政策局和政府部門視為廣大零售業界的一員。基於上述安排，加上當局現正籌劃其他強制性生產者責任計劃，政府當局認為較適宜的做法是避免條例草案影響《產品環保責任條例》現行的約束力。

透過全包式定價規避法例規管的可能性

63. 法案委員會關注到，賣方可在出售貨品的價格中包括膠袋收費(即提高每件高於一定價格的貨品的標價，以包括膠袋收費)，因此賣方無論如何都為貨品提供膠袋，即使顧客不需要所提供的膠袋，也不會獲退回相關的膠袋收費。

64. 政府當局表示，如賣方向顧客派發膠袋而沒有收取膠袋收費，當局可根據條例草案所建議增訂的第18A(2)條檢控該賣

方。如賣方辯稱膠袋收費已包含在有關貨品的定價內，便須考慮當時派發膠袋的實際情況。然而，顧客無論何時都可拒絕索取膠袋。政府當局會向零售業宣傳不可試圖規避"擴大的計劃"的規管。當局亦會加強執法和鼓勵社會大眾舉報違規個案。此外，當局會加強宣傳和公眾教育，向普羅大眾和零售業界推廣"自備購物袋"的文化。

65. 因應上一段政府當局的回應，法案委員會質疑是否有任何法律依據讓顧客在拒絕取用膠袋的情況下要求退回膠袋收費，因為顧客似乎只能選擇按賣方所訂的條件購買貨品，否則便只能到別處購買。政府當局解釋，在現實生活中，把膠袋作為貨品一部分出售的情況甚多。雖然基於環保理由，當局不鼓勵使用過度及不必要的包裝，但這是賣方個別的商業決定，當局不能擴大徵費計劃的規管範圍，以規管此類行為。政府當局進而澄清，假如買方不欲取用賣方提供的膠袋，他可與賣方協商。當局會呼籲消費者及商店經營者避免過度包裝。事實上，消費者可以身體力行，選擇不購買過度包裝的貨品，以行動促使商戶改變營銷策略。

66. 法案委員會要求當局澄清，賣方拒絕按要求退回膠袋收費如何可成為觸犯新訂第18A(2)條的證據。政府當局回應時表示，在貨品以外提供膠袋，便須受徵費計劃所規管。在考慮是否和如何就違反新訂第18A條⁵的個案提出檢控時，須根據每宗個案的情況考慮。

保留及過渡性安排和其他修訂

67. 法案委員會察悉，根據政府當局原本的建議，條例經修訂後會自環境局局長以憲報公告指定的日期起實施。根據政府當局最新的建議，當局會指明一個具體的生效日期，並以修正案將有關日期納入條例草案，而不用留待環境局局長在憲報刊登生效日期公告時才作出決定。就此，政府當局將動議兩組修正案，訂明在指定生效日期後為擴大推行徵費計劃所作的保留及過渡安排，以及對《產品環保責任(塑膠購物袋)規例》(第603A章)(下稱"《膠袋規例》")作出的其他所需修訂。

68. 具體而言，其中一組修正案將廢除《膠袋規例》中只與現行徵費計劃有關的條文(例如與登記有關的條文)，並訂明新定額罰款制度的法定表格。另一組修正案將指定一個生效日期，

⁵ 新訂第18A條訂明，如出售貨品的零售商在出售貨品時，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，則該出售貨品的零售商須就每個如此提供的膠袋，向顧客收取不少於5角的款額。

並訂定條文確保政府可根據現行的循規制度收取在生效日期前最後一個季度(或不足一季度)的徵費。

69. 政府當局解釋，新做法可一次過完成所有必須的法例修訂程序，從而有助加快立法。否則，當局便須另行向立法會提交另一項修訂條例草案／修訂規例，以訂明生效日期和其他過渡安排及實施細節。指定具體的生效日期亦方便相關持份者為實施"擴大的計劃"作好準備。根據推行現行徵費計劃的經驗，並考慮到擴大推行徵費計劃後所涵蓋的範圍更廣，預計由條例草案制定為法例起計，需要約12個月時間方可正式實施"擴大的計劃"。在有關安排下，將有足夠時間加強內部電腦系統和推行宣傳及公眾教育，並可讓業界(尤其是中小企)為實施"擴大的計劃"作準備。

70. 法案委員會要求政府當局解釋生效日期與附表5相關條文所指定的日期之間的關係。政府當局表示，假設可於2014年3月底前的立法會會議恢復條例草案二讀辯論，並三讀通過，鑒於政府當局需要12個月時間準備和宣傳，當局預計生效日期可定於"2015年4月1日"。基於上述假設，以下為作出必須的保留及過渡性安排的其他關鍵日期 ——

- (a) 徵費計劃運作的最後一個季度將是2015年1月1日至3月31日；
- (b) 在2015年4月30日或該日前應呈交所有申報和繳付所有徵費；及
- (c) 與申報及繳付徵費有關的紀錄應備存至2020年3月31日。

71. 政府當局表示，如條例草案在2014年3月後才恢復二讀和三讀，上述日期便須更改。

72. 鑒於政府當局建議廢除《產品環保責任條例》第13(2)(a)及(b)條所訂明因當局拒絕有關《產品環保責任條例》第19條(即"對訂明零售商提供塑膠購物袋的限制及訂明零售商的登記")及第23條(即"登記零售商就塑膠購物袋收取費用的責任")分別指明的事宜的申請而提出上訴的條文，並建議廢除《膠袋規例》第2部及第3部分別訂明關乎"零售商的登記以及登記的撤銷"和"登記零售店部分範圍的豁免"的條文，法案委員會要求政府當局說明會否及如何處理根據《產品環保責任條例》第13(1)條針對

當局在2015年4月1日或該日後所作的拒絕申請決定而提出的上訴。

73. 政府當局表示，如環境保護署署長(下稱"環保署署長")在2015年4月1日前(假定該日為"擴大的計劃"的生效日期)拒絕根據《產品環保責任條例》第19條提出的登記申請或撤銷登記申請，或拒絕根據《產品環保責任條例》第23條提出的豁免申請，只要申請人因這決定感到受屈，便可根據《產品環保責任條例》第13條向上訴委員會上訴。即使賦予相關權利的條文(即《產品環保責任條例》第13(2)(a)及(b)條)已被廢除，該申請人的上訴權利仍可根據《釋義及通則條例》(第1章)第23條得以保留。如環保署署長沒有在2015年4月1日前拒絕申請，"擴大的計劃"的條文便會在預定生效日期實施。環保署署長無須就有關申請作出決定，因此申請人也無須提出上訴。此外，鑒於政府當局已向相關零售商發出清晰指引，至今沒有人針對環保署署長就根據《產品環保責任條例》第19條或第23條的申請所作的決定提出上訴。再者，任何人如不同意環保署署長發出的評估通知書所載須繳付的徵費，可根據擬議過渡性及保留條文所訂的上訴機制提出上訴。

74. 鑒於當局建議廢除《產品環保責任條例》第20條(有關條文訂明環保署署長必須備存一份載有《產品環保責任條例》第20(1)條指明的資料的登記冊)，法案委員會要求政府當局說明如何在附表5適用的期間備存所指明的資料紀錄。

75. 政府當局指出，在"擴大的計劃"推行後，徵費計劃將適用於整個零售業界，而零售店將無須登記成為"登記零售店"，當局也無須再備存法定登記冊。然而，當局計劃保留一份完整的名單，根據修訂條例生效前的相關紀錄，載列所有登記零售商、登記零售店及其他與執法相關的資料。當局可藉行政措施作此安排，例如在環保署網頁公布相關資料。

76. 部分委員(包括方剛議員、黃定光議員及何秀蘭議員)認為無需在"擴大的計劃"生效後展示登記零售商的紀錄，此舉會令公眾感到混亂。政府當局回應時表示，屆時有關資料已成為舊紀錄，當局會適當說明，以免造成混亂。

委員會審議階段修正案

77. 除上文第19及67段討論的修正案外，政府當局亦會因應已於2014年3月3日實施的新《公司條例》(第622章)動議修正案，

以作出文本上的輕微修訂。條例草案第4條載有對"第32章"的提述，有關提述應改為"第622章"。

78. 法案委員會同意政府當局將動議的修正案，並且沒有對條例草案提出任何修正案。

恢復二讀辯論

79. 法案委員會對在2014年3月19日的立法會會議上恢復二讀辯論條例草案並無異議。

諮詢內務委員會

80. 法案委員會已於2014年2月28日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年3月14日

《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	陳家洛議員
委員	方剛議員, SBS, JP 黃定光議員, SBS, JP 何秀蘭議員 陳克勤議員, JP 梁美芬議員, SBS, JP (至2013年11月28日) 謝偉俊議員, JP 胡志偉議員, MH 范國威議員 陳恒鑾議員 郭偉強議員 黃碧雲議員 盧偉國議員, BBS, MH, JP 謝偉銓議員
秘書	韓律科女士
法律顧問	李凱詩小姐

《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提供意見的團體及個人名單

1. 全港報販大聯盟
2. 綠點回收
3. 綠領行動
4. 香港西醫工會
5. 香港環境保護協會
6. 香港塑料袋業廠商會
7. 香港環保廢料再造業總會
8. 香港零售管理協會
9. 工黨
10. 自由黨
11. 107動力
12. Anthony YIU先生
13. 劉美寶女士
14. 新民黨
15. 香港瓷磚潔具業總商會
16. 獅子山學會
17. 西九龍環保協會
- * 18. 香港工業總會
- * 19. 香港地球之友
- * 20. 香港總商會
- * 21. 西貢區議會議員李家良先生
- * 22. Connor LAURIE女士
- * 23. 無塑海洋
- * 24. 香港工程師學會
- * 25. 方便營商諮詢委員會批發及零售業工作小組

* 只提交意見書