

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)79/15-16(05)號文件

檔號：CB1/BC/10/14

《2015年促進循環再造及妥善處置 (產品容器)(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件就《2015年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例草案》(下稱"《條例草案》")提供背景資料；此《條例草案》旨在為產品容器強制性生產者責任計劃¹提供法定規管框架，而該計劃最初會包括玻璃飲料容器。本文件並綜述立法會相關委員會在2009-2010年度至2014-2015年度立法會會期討論有關議題時所提出的主要意見和關注。

背景

2. 現時在本港產生的廢玻璃容器大多棄置於堆填區，而非回收再用或循環再造。政府當局認為有需要推行強制性生產者責任計劃，而該計劃最初會以玻璃飲料容器(包括飲料玻璃樽、瓶或其他形式的容器)為規管目標，藉此促進妥善循環再造和處置該等容器。

3. 政府當局由2013年2月7日起，進行為期3個月的《飲品玻璃樽生產者責任計劃》公眾諮詢²，並於2013年11月25日向環境事務委員會(下稱"事務委員會")報告公眾諮詢的結果³。

¹ 生產者責任計劃是香港廢物管理策略的一項主要政策工具。生產者責任計劃的理念是落實"污染者自付"的原則和"環保責任"的元素，要求製造商、進口商、批發商、零售商和消費者分擔收集、循環再造、處理和棄置廢棄產品的責任，以期避免和減少該等使用後的產品對環境的影響。

² 諮詢文件可於以下網頁瀏覽：
http://www.epd.gov.hk/epd/bottles_consult/tc/document/。

³ 請參閱立法會CB(1)314/13-14(05)號文件。

社會人士支持推行首先涵蓋玻璃飲料容器的產品容器強制性生產者責任計劃，但部分市民就實施細節⁴表示關注。為回應這些關注，政府當局提出了若干措施⁵，以配合擬議強制性生產者責任計劃日後的運作，例如制訂若干技術規格，該等規格有助確定須採用哪些處理程序，把玻璃容器壓碎。

《2015年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例草案》

4. 《條例草案》於2015年7月3日在憲報刊登，並於2015年7月8日提交立法會。《條例草案》旨在修訂《產品環保責任條例》(第603章)⁶及《廢物處置條例》(第354章)，為擬議產品容器強制性生產者責任計劃提供法定規管框架，而該計劃最初會以玻璃飲料容器為規管目標。擬議強制性生產者責任計劃的主要特點扼述如下 ——

建議根據《產品環保責任條例》訂立的規管框架

規管範圍(《條例草案》第7及8條)

- (a) 《產品環保責任條例》會予以修訂，加入新一類在本港分發或耗用的受規管產品(在《條例草案》中提述為"受規管物品")。最初，"受規管物品"包括以玻璃容器盛載的飲料。視乎日後的檢討結果，擬議產品容器強制性生產者責任計劃的範圍或會擴大至涵蓋其他產品，包括盛載食物或醬料的玻璃容器。

收取循環再造徵費(《條例草案》第7條)

- (b) 根據以下機制，向受規管物品的登記供應商收取循環再造徵費 ——

⁴ 例如玻璃飲料容器的回收網絡、廢玻璃容器的妥善處理，以及回收玻璃物料有否足夠的再使用／循環再造出路。

⁵ 其他措施包括：擴大玻璃容器回收網絡；委聘玻璃管理承辦商在若干區域提供收集廢玻璃容器的服務；以及鼓勵私營界別在其工程項目實行"環保採購"。政府當局亦同意在制訂擬議強制性生產者責任計劃的循規制度和其他輔助措施時繼續與持份者保持緊密聯繫。

⁶ 於2008年7月制定的《產品環保責任條例》是框架法例；此框架法例就所有生產者責任計劃訂定共同核心元素，以及就個別類型的受規管產品訂定基本規管要求，而運作細節則已透過或會透過根據該條例訂立的附屬法例訂明。

- (i) 供應商須登記：從事在本港分發受規管物品業務的製造商和進口商，將須登記為"登記供應商"。"製造商"指在製造受規管物品的過程中，為組成該物品的容器進行密封工序的人士；
- (ii) 定期呈交申報和予以審計：登記供應商須定期向環境保護署署長(下稱"環保署署長")呈交申報，載列計算須繳付的循環再造徵費所需的資料。登記供應商亦須委聘獨立審計師就定期呈交的申報進行周年審計，確保資料準確無誤，以及保存紀錄，方便日後查閱；及
- (iii) 繳付循環再造徵費：登記供應商在收到環保署署長發出的繳費通知書後，須在訂明的時間內繳付根據定期呈交的申報所載資料計算的循環再造徵費。政府當局只會就在本港"分發"或"耗用"的受規管物品收取循環再造徵費，並會豁免本地生產而供出口的受規管物品及供轉口的進口受規管物品。

豁免機制(《條例草案》第7條)

- (c) 登記供應商可提交計劃，載列如何回收、再使用和最終循環再造受規管物品的運作細節，以申請豁免。在達到某些表現標準和其他條款與條件的前提下，合乎環境衛生的容器再使用／循環再造計劃所涵蓋的受規管物品，可免收循環再造徵費。申請豁免須繳交申請費(按收回全部成本水平釐定)，以及須每隔一段適當期間申請續期。

修訂《廢物處置條例》

妥善處理廢玻璃容器(《條例草案》第11條)

- (d) 《廢物處置條例》會予以修訂，將該條例第16條所訂的現行發牌管制應用於受規管物品的處置(包括貯存、處理、再加工和循環再造)。循環再造商須證明其使用的循環再造工序，從安全、健康以至環保角度來說均屬穩妥，而且由該工序生產的循環再造玻璃物料，亦能符合有關的技術規格，可在其後的製造工序中再使用，當局才會就受規管物品發出處置牌照。

廢玻璃容器的進出口管制(《條例草案》第12及13條)

- (e) 廢玻璃容器的進出口商須受《廢物處置條例》第20A和20B條所訂許可證規管。廢玻璃容器不得出口，除非有關方面能證明廢玻璃容器出口後，會經適當工序妥為再使用或循環再造，而且該等工序的標準不遜於在香港的持牌處理設施處理的標準。廢玻璃容器進口香港亦會受管制，以確保如有進口，必須有本地持牌循環再造商代為妥善處理。

議員的意見及關注

5. 在2013年2月25日、11月25日及2015年4月27日的事務委員會會議上，政府當局就擬議強制性生產者責任計劃諮詢事務委員會。事務委員會又於2013年4月22日舉行會議，聽取公眾對此議題的意見。議員在審核2013-2014年度、2014-2015年度及2015-2016年度開支預算時曾提出相關事宜。議員普遍支持有關建議，但關注推行細節。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

受規管物品的涵蓋範圍

6. 部分議員認為，擬議強制性生產者責任計劃應不僅涵蓋玻璃飲料容器，還應涵蓋其他玻璃容器(例如食物／醬料玻璃容器)。議員亦關注到，如擬議生產者責任計劃不涵蓋玻璃飲料容器以外的飲料容器，有些飲料供應商或會轉用鋁罐或膠樽盛載飲料，以致這些容器的棄置量增加。

7. 政府當局表示，根據在公眾諮詢期間接獲的意見，擬議強制性生產者責任計劃在初期會以玻璃飲料容器為規管重點。政府當局會考慮分階段把擬議強制性生產者責任計劃的涵蓋範圍擴展至其他玻璃容器。由於玻璃樽飲料大多為酒精類飲品，不大可能會以鋁罐或膠樽出售，因此政府當局預期，擬議強制性生產者責任計劃不大可能會使非玻璃飲料容器的用量大幅增加。

收取循環再造徵費

8. 部分議員關注到飲料供應商可能會向消費者收回全數或部分循環再造徵費，部分其他議員則認為向登記供應商收取

循環再造徵費或未能提供足夠誘因，鼓勵消費者減少使用玻璃飲料容器。

9. 政府當局表示，當局曾考慮另一替代方案，就是在銷售點就玻璃飲料容器向消費者收取循環再造徵費，但鑒於食肆及零售店舖數目眾多，這方案的成本效益甚低。關於向登記供應商收取循環再造徵費可能對消費者造成的影響，政府當局表示，在公眾諮詢期間，政府當局提出的指標水平是就每公升飲料收取約1元的循環再造徵費，而該水平大致獲社會接納。

對登記供應商的影響及豁免機制

10. 部分議員察悉，玻璃飲料容器的登記供應商在強制性生產者責任計劃下將須定期向政府呈交申報，載列有關計算須繳付的循環再造徵費的資料，並委聘獨立審計師就定期呈交的申報進行周年審計。該等議員並就可能對登記供應商造成的循規及經濟負擔表示關注。政府當局表示，當局在制訂申報要求的細節時會考慮飲料及葡萄酒供應商的運作。

11. 議員詢問獲豁免繳付循環再造徵費的登記供應商在廢玻璃容器回收率方面會否須達到特定目標。政府當局強調，登記供應商只有在達到相關表現標準和其他條款與條件的前提下才會獲得豁免。當局預期，登記供應商如已制訂令人滿意的再使用／循環再造計劃，可達致80%至90%的玻璃飲料容器回收率。

委聘玻璃管理承辦商及收集廢玻璃容器

12. 議員察悉，政府當局會委聘玻璃管理承辦商，收集及處理分別來自港島、九龍及新界等區域的廢玻璃容器。議員強調有需要確保玻璃管理承辦商及市場上其他廢玻璃循環再造商在公平競爭的環境下經營。議員亦促請政府當局在訂立玻璃管理承辦商的合約時，考慮不同地區的地方特點，確保公平分配玻璃管理承辦商之間的業務，並維持合約的成本競爭力。政府當局已察悉這些建議。

13. 議員支持應由消費者從源頭將廢玻璃容器分類，以便循環再造，以及當局應在食肆、酒吧和會所林立的地區(例如灣仔和尖沙咀)設立更多回收點。鑒於收集廢玻璃容器會招致高昂的運輸成本，議員詢問當局會如何以具有成本效益的方式收集廢玻璃容器。

14. 政府當局表示，玻璃管理承辦商須按照合約規定建立有足夠覆蓋範圍的回收網絡，以便廢物產生者參與循環再造鏈。當局亦會鼓勵玻璃管理承辦商與非政府機構合作，在地區收集廢玻璃容器。由於擬議強制性生產者責任計劃會在全港推行，物流成本應因規模經濟而減少。

廢玻璃容器的可持續發展出路

15. 部分議員對廢玻璃容器的應用及出路表示關注。有議員建議政府當局應考慮在內地為香港的循環再造玻璃物料另覓出路。

16. 政府當局表示可將收集所得的廢玻璃容器壓碎成為細粒，以供用作建築物料(例如環保地磚及間牆磚)，或用作填海和其他土方工程的填料。政府當局正一直透過環保採購政策推廣在工務工程計劃中使用環保地磚。當局亦會考慮為香港的循環再造玻璃物料拓展內地的出口市場。

立法會質詢

17. 在2009年10月21日、2010年2月3日和10月27日、2011年3月2日和12月7日的立法會會議上，陳健波議員、甘乃威議員、梁君彥議員及謝偉俊議員曾分別提出與循環再造廢玻璃容器有關的質詢。質詢涵蓋的事宜包括鼓勵回收棄置玻璃產品的政策及措施；廢玻璃循環再造業在香港的發展；以及屋邨玻璃樽回收試驗計劃的成效。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

18. 在2015年10月9日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會以研究《條例草案》。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年10月29日

《2015年促進循環再造及妥善處置
(產品容器)(修訂)條例草案》委員會

相關文件一覽表

會議日期	事項	文件
2013年 2月7日至 2013年 5月6日	環境局就 新的飲品玻璃 樽生產者責任 計劃進行的 公眾諮詢	新聞公報 諮詢文件
2013年 2月25日	環境事務 委員會會議	政府當局就"飲品玻璃樽生產者責任計劃公眾諮詢"提供的文件 (立法會 CB(1)569/12-13(04) 號文件) 立法會秘書處就"推行新的飲品玻璃樽生產者責任計劃"擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)569/12-13(05) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1066/12-13 號文件)
2013年 4月9日	財務委員會 審核 2013-2014年度 開支預算 的特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：ENB076、084、085、129、146、157、158、197、219及258) 議員提出的補充書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：S-ENB06)

會議日期	事項	文件
2013年 4月22日	環境事務 委員會會議	政府當局就"飲品玻璃樽生產者責任計劃公眾諮詢"提供的文件 (立法會 CB(1)569/12-13(04)號文件) 立法會秘書處就"推行新的飲品玻璃樽生產者責任計劃"擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)569/12-13(05)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1863/12-13號文件)
2013年 11月25日	環境事務 委員會會議	政府當局就"飲品玻璃樽生產者責任計劃"提供的文件 (立法會 CB(1)314/13-14(05)號文件) 立法會秘書處就"飲品玻璃樽生產者責任計劃"擬備的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)314/13-14(06)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)772/13-14號文件)
2014年 4月1日	財務委員會 審核 2014-2015年度 開支預算 的特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：ENB100、114、115、144、178、201、235及267)
2015年 3月30日	財務委員會 審核 2015-2016年度 開支預算 的特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：ENB100、319及334)

會議日期	事項	文件
2015年 4月27日	環境事務 委員會會議	政府當局就"飲品玻璃樽生產者責任計劃"提供的文件 (立法會 CB(1)763/14-15(05)號文件) 立法會秘書處就"飲品玻璃樽生產者責任計劃"擬備的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)763/14-15(06)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)979/14-15號文件)
2015年 7月8日	向立法會提交 《2015年促進 循環再造及 妥善處置 (產品容器) (修訂) 條例草案》	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔案編號：EP CR 9/150/35 Pt.4) 法律事務部報告 (立法會 LS86/14-15號文件)

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2009年 10月21日	有關陳健波議員所提質詢(書面)的新聞公報 http://www.info.gov.hk/gia/general/200910/21/P200910210263.htm
2010年 2月3日	有關甘乃威議員所提質詢(書面)的新聞公報 http://www.info.gov.hk/gia/general/201002/03/P201002030173.htm
2010年 10月27日	有關甘乃威議員所提質詢(書面)的新聞公報 http://www.info.gov.hk/gia/general/201010/27/P201010270174.htm
2011年 3月2日	有關梁君彥議員所提質詢(書面)的新聞公報 http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/02/P201103020203.htm
2011年 12月7日	有關謝偉俊議員所提質詢(書面)的新聞公報 http://www.info.gov.hk/gia/general/201112/07/P201112070204.htm