

《2015 年促進循環再造及妥善處置 (產品容器)(修訂)條例草案》

因應法案委員會委員在 2015 年 10 月 30 日會議上提出的意見，本文件闡述政府的回應。

定義

「飲料」

因應《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》)中「飲料」的定義，法案委員會要求政府當局：

- (a) 澄清釐定某產品是否符合上述定義，因而須受最初會涵蓋玻璃飲料容器的產品容器強制性生產者責任計劃(「強制性計劃」)規管的原則、準則及業界指引(如有)；及
- (b) 列舉市面上以玻璃容器盛載的常見食品、飲料及醬料種類，例如湯、豉油、醋、燕窩、雞精、保衛爾牛肉汁、「龜苓茶／膏」，以及美容補充食品(例如骨膠原飲品／啫喱)等作為例子，說明某產品是否及如何符合上述定義。

2. 飲料是日常消費品，我們認為《條例草案》建議的一般定義，較試圖列舉鉅細無遺的詳細產品清單更為合適。實際上，相關業界如有需要，例如在進行國際貿易時，通常會參考載有個別食品類別定義的食品法典¹。消費市場上常見的飲料，可概括歸類為：

- (a) 酒精飲料；

¹ 食品法典由糧食及農業組織和世界衛生組織在 1963 年成立，負責制定並協調國際食品標準，以確保國際食品貿易的安全、品質和公平。有關食品法典下的食品分類系統詳情，請參閱《食品添加劑通用法典標準》(CODEX STAN 192-1995)，下載網址為：
http://www.codexalimentarius.net/gsfaonline/docs/CXS_192c.pdf。

- (b) 水(碳酸或非碳酸)及其他以水為主的經調味飲料(碳酸或非碳酸)；
- (c) 奶及其他以乳類為主的飲料；
- (d) 以大豆為主的飲料；
- (e) 果汁及蔬菜汁，及果蜜飲料及蔬菜蜜飲料；
- (f) 咖啡、咖啡代替品、茶、草本植物飲料；
- (g) 穀物飲料。

3. 此外，我們在擬備強制性計劃的運作細節期間，一直與相關業界緊密聯繫，亦會在計劃實施階段時繼續保持溝通。我們建議向熟悉不同食品(包括「飲料」)分類的登記供應商收取循環再造徵費，因此我們不認為採用「飲料」的一般定義會在運作上有重大困難。另一方面，鉅細無遺地界定受規管的「飲料」並不切實可行，因為相關定義的條文會因應新產品發展／技術而須經常作出法例修訂。在制定計劃運作細節的過程中，我們會繼續與相關業界保持緊密溝通。至於我們就問題內列述的食品是否符合「飲料」定義所作的評估，請見附件 A。

「供應商」

就《條例草案》中「供應商」及「受規管物品」的定義而言，法案委員會要求政府當局就規管符合以下說明的物品提供政策原意及考慮因素：(a)符合「受規管物品」的定義；(b)在本地取得，因而由經營在香港分發受規管物品的業務的供應商擁有；及(c)該供應商在香港分發或耗用有關物品。換言之，請就《條例草案》所訂與符合以下說明的受規管物品有關的規管框架提供政策原意及考慮因素：並非一如「供應商」的定義所界定由供應商製造或輸入的受規管物品，但該物品由在香港取得該物品的供應商擁有，而有關供應商在本地取得該物品，以供在香港分發或耗用。

4. 一如《條例草案》所建議，「供應商」就任何受規管物品而言，其定義是指：

- (a) 於本身製造該物品的業務過程中，在香港進行以下工序的人：將構成該物品的一部分的容器予以密封；或
- (b) 於本身業務過程中，為分發該物品而安排將它輸入香港的人，但不包括符合以下說明的人：(i)並不擁有該物品；及(ii)純粹提供服務，為另一人將該物品運入香港。

5. 由此可見，任何人如並非製造受規管物品或將它輸入香港，便不會被視為是該物品的「供應商」，該人亦無須因在本地取得該物品以供在香港分發或耗用而繳付循環再造徵費。另一方面，就該人取得的該受規管物品而言，其相關進口商或製造商須負責繳付循環再造徵費。這一點也與公眾諮詢的結果一致，即不在銷售點徵收循環再造徵費。

強制性計劃的成本及效益和徵費的釐定

法案委員會要求政府當局：

- (a) *提供強制性計劃的詳細成本效益分析，包括潛在成本項目及水平、每年可收取的徵費、循環再造玻璃飲料容器所得的物料的价值及出路，以及強制性計劃將帶來的可量化經濟／環境效益，例如在提供堆填區空間方面可減省的土地／資本成本，以及因在工務工程項目使用循環再造玻璃製造的建築材料而節省的成本；*

6. 在建議的玻璃飲料容器生產者責任計劃下，我們預計委聘玻璃管理承辦商以收集從廢物產生者耗用受規管物品後的廢玻璃容器，以及妥善處理或安排該等廢玻璃容器妥為再使用，其相關開支大約在 1.2 億元的水平左右。實際的合約金額要視乎公開招標結果決定。另外，計劃亦涉及相關行政開支，包括員工開支、部門開支、辦公地方成本、折舊、其他部門提供服務的成本，以及中央行政費用。根據「污染者自付」原則，循環再造徵費將適時透過附屬法例，訂於一

個合適水平，以提供資金收回相關成本。確實的循環再造徵費水平將難以在完成公開招標之前釐定。

7. 至於效益方面，近年香港每年平均產生十萬公噸廢玻璃容器。我們的目標是逐步提高計劃的回收量，最終每年合共可在全港回收約五萬公噸廢玻璃容器，相等於 2014 年都市固體廢物棄置量的 1.4%。每年可避免佔用的堆填區容量大約為 3.1 萬立方米。現時，由政府提供廢物收集、轉運以及堆填區棄置服務的整體開支大約為每公噸 620 元。循環再造徵費可把飲品玻璃容器的環保成本納入其使用生命週期，而把廢玻璃容器轉化為有用物料，亦有助紓緩現有堆填區的壓力。強制性計劃亦將可提高社會對循環再造服務(特別是廢玻璃容器的收集和處理服務)的需求，因而有利本地發展環保業，增加業內營業額和就業機會。

8. 由於收集並處理廢玻璃容器需要額外成本，在沒有強制性計劃的情況下，回收玻璃製造建築材料的總成本，很可能遠較由傳統物料製造的為高。實行強制性計劃使廢玻璃容器的收集及處理在規模上更具經濟效益，而含回收玻璃物料的建築材料製造商也無須面對由收集及處理廢玻璃造成的大幅成本差距。我們預期，在工務工程採用回收玻璃所製成的產品，對成本(尤其是相對整體工程費用)的影響不大。如在該等工程應用有關產品，將有助確保循環再造玻璃物料有足夠出路，從而確保藉推行強制性計劃而建立的循環經濟持續可行。

(b) 列出在釐定徵費時所考慮的因素，包括：

(i) 為何以每公升容器容量作為計算徵費的基礎，而非以其他準則(例如容器的重量)作為基礎或為玻璃飲料容器的不同重量／容量採用分級徵費率；及

9. 在 2013 年的公眾諮詢，相關業界對於按所分發飲料的容量計算循環再造徵費的建議表示歡迎，因為這類資料早已存備，業界可輕易從其產品庫存系統中提取。另一方面，業界認為按容器重量來呈報數量並不切實可行，並就所涉及的大量循規成本表示關注。這是因為行內在營運上一般不會

量度容器的重量。如強制性計劃有此規定，業界便須特別為循行計劃而量度各種產品的容器重量，日後亦須不時因推出新產品或新包裝而重複這項工序。因此，從業界的營運角度而言，按公升徵費較按重量徵費等其他方法更為方便。

10. 按容量徵費的方法亦適用於不同大小的廢玻璃容器，因為容器的容量愈大，所須繳交的徵費自然愈多。因此，無需實施任何分級徵費制度。

(ii) 由政府所聘玻璃管理承辦商回收玻璃飲料容器以外的其他玻璃容器所涉及的成本會否影響登記供應商須繳付的徵費水平。

11. 不會。根據我們現時建議，玻璃管理承辦商會負責收集及處理服務，即包括安排玻璃飲料容器妥善重用或(如非直接處理)其回收。已獲沖洗妥當的食物／醬料玻璃容器如交付到承辦商的收集點，它們不會被拒收。我們會在日後的服務合約中作出適當安排，以致在估算強制性計劃循環再造徵費時不會計及處理非飲料容器的成本。

玻璃容器的處置、循環再造及再使用

法案委員會要求政府當局提供：

(a) 有關在香港堆填區棄置的玻璃容器數量的最新資料，並按玻璃飲料容器、食品／醬料容器及其他玻璃容器列出分項數字，以及每日由玻璃容器產生的都市固體廢物百分比；

(b) 以玻璃容器盛載的含酒精飲料(連啤酒、紅酒及白酒等的分項數字)及不含酒精飲料(連牛奶、汽水及果汁等的分項數字)在本港分發的情況，以及各飲料類別的玻璃容器的回收／再使用率及平均次數；及

12. 根據環境保護署每年進行的廢物成分調查，在 2014 年每日棄置於堆填區的玻璃容器約有 204 公噸(從 2013 年的每日 258 公噸回落)，當中約 57.2%為飲料容器，約 37.2%為食物／醬料容器和約 5.6%為其他玻璃容器。上述減幅除可歸因於本港產生廢玻璃容器數量每年變化的波幅外，亦可歸功

於我們在各自願性收集及回收計劃中的收集服務有所擴充。在全港的都市固體廢物總棄置量中，廢玻璃容器所佔比重因而相應下降，在 2014 年佔 2.1%(從 2013 年的 2.7%回落)。

13. 我們無法在廢物成分調查中，再細分各類廢玻璃容器。然而，根據以 2012 年市場數據為基礎的營商環境影響評估研究，在本港產生的廢玻璃飲料容器中，估計約 80.6% 為含酒精飲料容器，約 19.4% 為不含酒精飲料容器，詳情請參考附件 B。

14. 至於玻璃飲料容器的再使用，我們已諮詢本地兩家主要飲料製造商。他們現時自行安排其品牌的廢玻璃飲料容器經清洗和消毒妥當後再使用。他們表示，現時其玻璃飲料容器平均可再使用超過八次。

(c) 現時在香港經營玻璃循環再造業務的公司數目。

15. 我們留意到，最少有兩家製造商具備所需技術，能利用廢玻璃容器製成回收玻璃物料，用於製造環保地磚。除用作製造環保地磚和其他建築材料外，廢玻璃容器經適當壓碎後可用作填海和其他土方工程的填料。除了該兩家環保地磚製造商外，我們知悉另有一回收商營運一座壓碎機，可把廢玻璃容器壓成細粒。

循規成本

法案委員會要求政府當局回應委員提出的以下關注：受規管物品的登記供應商因當局實施強制性計劃(尤其是有關須為計算須繳付的徵費而定期呈交申報及就該等申報作出審計的規定)而可能招致的循規成本。

16. 除其他事宜外，登記供應商須按照《受規管物品規例》：

- (a) 根據《產品環保責任條例》(第 603 章)擬議第 36(1) 條，定期向環境保護署署長(「環保署署長」)呈交申報；

- (b) 根據擬議第 37(1)條，每年就自己所呈交的申報，向環保署署長呈交一份審計報告。

17. 在現階段，我們委託的營商環境影響評估研究結果指出，涉及小量貿易的從業者或會關注到定期申報及周年審計規定的潛在循規成本，而市場內的大型企業在遵循規定方面應沒有重大困難。我們在進一步制訂循規制度時，會繼續與持份者保持緊密聯繫。過程中，我們在擬備附屬法例階段訂明運作細節時，會進一步評估有關影響及相應緩解措施的需要。

環境保護署
2015 年 12 月

附件 A

回應有關某些食品在建議的生產者責任計劃下
是否「飲料」的問題

	問題 列舉的食品	在食品法典下 相應的食品分類	在建議的計劃中 是否歸類為「飲料」
1.	湯	分類 12.5– 清湯和濃湯	否
2.	豉油	分類 12.9– 豆基調味品和調料	否
3.	醋	分類 12.3– 醋	否
4.	燕窩	分類 13.5– 特殊膳食食品	否
5.	雞精	分類 13.5– 特殊膳食食品	否
6.	保衛爾牛肉汁	分類 13.5– 特殊膳食食品	否
7.	「龜苓茶／膏」	分類 14.1.4– 水基調味飲料	是(就龜苓茶而言) 否(就龜苓膏而言,因龜 苓膏不以液態分發)
8.	美容補充食品 (例如骨膠原飲品／啫喱)	分類 13.6– 食物補充劑	否

附件 B

以玻璃容器盛載的飲料的分發情況
(在 2012 年按種類劃分)

	飲料種類	百分比
含酒精飲料		
1.	啤酒	40.9%
2.	葡萄酒	26.5%
3.	烈酒	12.0%
4.	蘋果酒／梨酒／混合飲料	0.8%
	小計	80.2%
不含酒精飲料		
5.	樽裝水	8.6%
6.	蔬果汁及濃縮蔬果汁	4.5%
7.	運動及能量飲品	3.6%
8.	亞洲特色飲品	2.7%
9.	汽水	0.2%*
10.	奶類	0.2%*
	小計	19.8%
	總計	100%

* 大部分此類玻璃容器會被回收及再重新入樽。