

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)336/14-15(06)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2014年12月15日的會議

立法會秘書處就"塑膠購物袋環保徵費計劃" 擬備的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在就擴大塑膠購物袋環保徵費計劃(下稱"徵費計劃")以涵蓋零售店提供最新背景資料，並撮述議員就此議題表達的意見及關注。

背景

徵費計劃

2. 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")的強制性生產者責任計劃。該項計劃涵蓋約3 500間登記零售店，而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非豁免範圍¹內向顧客派發的膠袋總數和已收取的徵費總額。此外，登記零售商須根據申報內容，按季向政府當局繳付徵費收入。

3. 據政府當局所述，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")其後進行的堆填區調查顯示，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%。

¹ 豁免分兩類，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。

4. 2011年5月，政府當局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，大部分人支持徵費計劃亦涵蓋中小型企業(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。

《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》

5. 基於上述背景，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》(下稱"條例草案")。條例草案旨在擴大膠袋的收費範圍至涵蓋所有以零售方式出售貨品的情況。賣方可保留從顧客收取的費用，無須將收費交付政府。條例草案並無規定商戶須進行有關登記、備存紀錄及提交季度申報，並且建議廢除任何該等現行條文。條例草案亦建議引入定額罰款制度，以處理賣方沒有就出售貨品時所提供的膠袋收費，或提供回贈或折扣以抵銷有關收費的罪行。

6. 條例草案由一個法案委員會(下稱"法案委員會")審議。2014年3月19日，條例草案按政府當局的建議修正後，獲立法會通過。正如《2014年產品環保責任(修訂)條例》所訂，擴大膠袋徵費計劃的生效日期為2015年4月1日。

議員的意見及關注

7. 鑒於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，議員普遍支持擴大的徵費計劃。議員在環境事務委員會(下稱"事務委員會")及法案委員會會議上提出的主要意見及關注撮述於下文各段。

事務委員會的討論

8. 事務委員會曾於2011年5月23日、7月20日及11月28日的會議上討論擴大徵費計劃涵蓋範圍的事宜，並於2011年7月20日的會議上就此議題聽取公眾人士的意見。

9. 在2011年11月28日的事務委員會會議上，部分委員雖然表示支持擴大徵費計劃的涵蓋範圍以包括本港所有零售商，但要求政府當局就膠袋收費的各項規定及豁免準則提供清晰指引。政府當局表示，根據擴大的徵費計劃，若任何膠袋僅用作盛載"食品"，而這些食品的包裝又未能使食品與外界環境妥為分

隔，則無須就該膠袋收費。當局會提供清晰指引，協助公眾及持份者了解如何符合擴大的徵費計劃的各項規定。

10. 不過，部分委員認為，徵費計劃不應涵蓋所有零售商，當局應考慮採用漸進方式，在第二階段徵費計劃涵蓋具備特定規模的零售商，然後視乎第二階段的成效，再考慮進一步擴大涵蓋範圍。政府當局表示，根據政府統計處資料顯示，本港約有6萬間零售店鋪，大部分由中小企經營。若以漸進方式推行徵費計劃，可以擴大的涵蓋範圍將十分有限，因為絕大部分零售店鋪依然不在強制性生產者責任計劃的涵蓋範圍內。

11. 為了從源頭減少膠袋，部分委員建議限制膠袋進口，或直接向膠袋製造商及進口商收取徵費，而不擴大徵費計劃以涵蓋所有零售商。政府當局回應時表示，直接向膠袋批發商、製造商和進口商收取徵費不能達到徵費計劃的原意，即以經濟抑制措施鼓勵消費者減少濫用膠袋。當局會加強宣傳及教育，以提高市民對需要避免濫用膠袋的意識。

法案委員會的討論

條例草案所訂的豁免

12. 法案委員會在審議條例草案時，認為所建議的豁免範圍³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應否適用於盛載食品及預先包裝推廣物品的膠袋而發生衝突。法案委員會特別關注"受溫度影響食物"，因為這類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的狀態改變，令它們有機會在運送過程中漏出。因此，法案委員會要求政府當局考慮一律豁免用於盛載"受溫度影響食物"的膠袋。

13. 鑒於法案委員會的關注，政府當局動議委員會審議階段修正案，訂明冷凍或冰凍狀態的食品符合因食物衛生理由而給予豁免的條件，因此不論此等食品的包裝方法為何，都無須強制就盛載此等食品的膠袋收費。有關修正案獲立法會通過。

³ 根據條例草案，收費不適用於 ——

- (a) 只載有供人或動物食用或飲用的食物、飲品或藥物的任何膠袋。然而，如膠袋所載的任何物品載於氣密的包裝內，或該物品的包裝不會令該物品的任何部分暴露於外在環境，亦不會讓包裝內的任何東西在運送過程中漏出，則收費便適用於該膠袋；及
- (b) 構成有關貨品的部分的袋。此類膠袋包括為盛載該貨品而特別設計的膠袋，或該膠袋載有說明如何食用、飲用或使用該貨品的資料。

14. 法案委員會察悉，根據條例草案，如一個袋是"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，並會獲得豁免，無須強制收費。法案委員會關注到，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。

15. 政府當局解釋，在一般情況下，為盛載有關貨品而特別設計的袋指(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有關貨品而設。至於一個袋會否獲得豁免，將視乎實際情況而定。

由零售商保留膠袋收費

16. 法案委員會察悉，首階段徵費計劃採用了"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所得的徵費收入。政府當局建議擴大的徵費計劃採用"由商戶保留"的方式，容許零售商保留膠袋收費，無須交付政府。此外，有關的行政規定(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。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。法案委員會關注到當局會無法評估擴大的徵費計劃的成效和監察零售商是否遵從該計劃的規定。

17. 部分委員建議當局採用"雙軌"制度。"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。當局可根據零售商的零售額、零售商經營零售店的零售樓面面積等準則劃定分界線，據此決定是否採用"向政府交付"的方式。不過，部分委員不支持採用"雙軌"制度。他們認為零售商之間受到差別待遇並不公平，並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。

18. 政府當局解釋，鑒於擴大的徵費計劃會涵蓋所有零售商，"向政府交付"的方式連同複雜的循規制度，會對中小企帶來過重的負擔和過高的循規成本。此外，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，當局建議在擴大的徵費計劃下撤銷有關規定。儘管如此，政府當局承諾推行自願申報機制，鼓勵首階段徵費計劃所涵蓋的登記零售商每年向香港零售管理協會(下稱"零售管理協

會")提供膠袋用量數字。零售管理協會將會作為單一平台，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。

19. 法案委員會歡迎該項自願性措施，並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，以及透過不同渠道監察擴大的徵費計劃的成效，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。

定額罰款制度

20. 法案委員會察悉，條例草案設有定額罰款制度。根據該制度，任何人在銷售貨品時沒有就提供的膠袋收費，因而觸犯罪行，或須繳付定額罰款2,000元。法案委員會認為對中小企而言，罰款水平過高，因此要求政府當局降低罰款水平。

21. 政府當局回應時表示，當局經考慮類似罪行的罰款水平後，把上述罪行的罰款額定為2,000元。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。此外，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。出庭應訊的開支和機會成本可能更大。

最新發展

22. 政府當局會在2014年12月15日的事務委員會會議上，向委員簡介在各零售店實施膠袋徵費的情況。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年12月10日

相關文件一覽表

立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2011年5月23日	政府當局就"關於擴大塑膠購物袋環保徵費計劃的公眾諮詢"提交的文件 (立法會 CB(1)2193/10-11(04) 號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/papers/ea0523cb1-2193-4-c.pdf 立法會秘書處就"塑膠購物袋環保徵費計劃"擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)2193/10-11(05) 號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/papers/ea0523cb1-2193-5-c.pdf 會議紀要 (立法會 CB(1)2964/10-11 號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/minutes/ea20110523.pdf
環境事務 委員會	2011年7月20日	會議紀要 (立法會 CB(1)228/11-12 號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/minutes/ea20110720.pdf

立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2011年11月28日	政府當局就"擴大塑膠購物袋環保徵費計劃"提交的文件 (立法會 CB(1)424/11-12(05)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea1128cb1-424-5-c.pdf 立法會秘書處就"塑膠購物袋環保徵費計劃"擬備的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)424/11-12(06)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea1128cb1-424-6-c.pdf 會議紀要 (立法會 CB(1)853/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/minutes/ea20111128.pdf 政府當局就"擴大塑膠購物袋環保徵費計劃"提交的補充文件 (立法會 CB(1)2667/11-12(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea1128cb1-2667-1-c.pdf
立法會	2014年3月19日	《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》委員會報告 (立法會 CB(1)1075/13-14號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/bc/bc09/reports/bc090319cb1-1075-c.pdf