立法會 Legislative Council

立法會 CB(1)672/20-21(04)號文件

檔號: CB1/PL/EA

環境事務委員會

2021 年 3 月 22 日舉行的會議

立法會秘書處就塑膠飲料容器生產者責任計劃 擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供關於塑膠飲料容器生產者責任計劃("塑膠飲料容器計劃")的背景資料,¹並概述立法會相關委員會討論此課題時,議員所提出的意見和關注。

背景

- 2. 在 2009 年至 2019 年,香港堆填區的廢塑膠棄置量增加了 36%。在 2019 年,棄置在堆填區的都市固體廢物為每日 11 057 公噸,當中 2 320 公噸為廢塑膠(佔都市固體廢物棄置量 21%)。在廢塑膠中,塑膠飲料容器佔 5%。
- 3. 環境保護署於 2017 年 10 月委聘顧問進行研究,探討為合適的塑膠產品容器引入生產者責任計劃。研究顯示,在眾多塑膠產品容器中,飲料容器相對容易處理,因其構成的塑膠物料較單一。2 這類塑膠飲料容器若透過特定回收系統集中收集,可有效提升其循環再造的價值及效率。

上產者責任計劃是香港廢物管理策略的其中一項主要政策工具。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。

據政府當局表示,市面上逾 90%的塑膠樽裝飲料是以聚脂纖維塑膠(即 PET)容器盛載,這類單一物料的塑膠飲料容器具有較高的循環再造價值。

4. 政府當局於 2021 年 2 月 8 日公布《香港資源循環藍圖 2035》,提出至 2035 年應對廢物管理挑戰的策略、目標和措施,並建設循環經濟及綠色生活環境。為實現該藍圖所倡議"全民減廢·資源循環·零廢堆填"的願景,政府當局決定推展塑膠飲料容器計劃,要求相關持份者共同承擔收集及處理塑膠飲料容器的環保責任。

塑膠飲料容器生產者責任計劃公眾諮詢

- 5. 政府當局於 2021 年 2 月 22 日就塑膠飲料容器計劃展開 為期 3 個月的公眾諮詢。按照《產品環保責任條例》(第 603 章)³ 中 定下的"污染者自付"和分擔"環保責任"這兩大原則,政府當局提 出包含以下重點的塑膠飲料容器計劃:
 - (a) 在飲料供應商層面(主要是本地飲料製造商及進口商)收取徵費,以資助塑膠飲料容器計劃的運作。循環再造徵費的水平會根據兩個主要因素釐定,即(i)塑膠飲料容器計劃的行政及營運開支,包括收集和處理廢塑膠飲料容器的費用(即"回收費");及(ii)供大眾在退還點交回使用完的容器時兌換的回贈;4
 - (b) 設立回贈安排,以鼓勵大眾交回塑膠飲料容器。初步建議是市民在特定退還點交回塑膠飲料容器時,可獲提供每個容器 1 角的回贈;
 - (c) 售賣預先包裝塑膠樽裝飲料的特定零售店鋪須作 為指定退還點;及
 - (d) 適度採用逆向自動售貨機("入樽機"), 5以提升回收效率和方便提供回贈。

^{3 《}產品環保責任條例》於 2008 年 7 月實施,屬於一項框架法例,訂明所有生產者責任計劃的共同核心元素,以及個別種類產品的基本規管要求;至於施行細節,則在該條例及其附屬法例下加以訂明。

⁴ 根據政府委聘的顧問就回收費的初步估算,如回贈設定於每個容器 1 角的水平,一個 500 毫升的容器的循環再造徵費估計約為 5 角至 6.5 角。

⁵ 入樽機是一種可回收使用完的飲料容器(例如塑膠飲料容器),並能提供 即時回贈予消費者的全自動裝置。它通常具備掃描功能,用作識別容器 上的條碼,以確保只接受指定的容器。很多入樽機亦具備壓縮功能,可 減少飲料容器的體積,從而提高入樽機的處理和儲存量。

逆向自動售貨機先導計劃

6. 為釐定入樽機在收集塑膠飲料容器方面的技術細節事宜,政府當局於 2019 年 6 月至 2020 年 11 月期間,在 7 個回收環保站(前稱"綠在區區")進行測試,其間回收超過 120 萬個塑膠飲料容器(約 36 公噸)作循環再造。當局於 2021 年 1 月開展為期1 年的先導計劃,分階段在不同地點設置共 60 部入樽機,6 主要為人流較為合適的公眾地方和政府設施。

議員提出的主要意見及關注

7. 在第六屆立法會,議員曾在環境事務委員會("事務委員會")多次會議上提出與廢塑膠有關的事項,包括引入塑膠飲料容器計劃的事宜。議員在《2018年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》委員會的會議上,以及在近年審核開支預算期間,亦曾提出相關事項。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

塑膠飲料容器生產者責任計劃的推行

- 8. 議員認為,政府當局應透過對塑膠產品徵費及/或規定每名生產商須按照所分銷產品的塑膠含量按比例回收及循環再造一定數量的廢塑膠,讓生產商(包括分銷商)分擔處理來自產品包裝及廢棄產品的廢塑膠的全部或部分成本。議員促請政府當局盡快推行塑膠飲料容器計劃,藉此要求相關生產商及供應商承擔更多減廢責任。議員亦詢問政府當局就減少廢塑膠容器於堆填區的棄置量訂定的目標(如有的話)。
- 9. 政府當局表示,當局一直監察所有種類廢物的棄置情況,尤其是廢塑膠的棄置。經考慮 2017 年進行的可行性研究的建議,政府當局決定推展塑膠飲料容器計劃。擬議塑膠飲料容器計劃的其中一項主要元素,是按照"污染者自付"原則在相關供應商層面引入循環再造徵費。視乎公眾諮詢收集到的意見及所需的立法程序,塑膠飲料容器計劃最早或可於 2025 年推行。政府

⁶ 在先導計劃下,公眾成功透過入樽機交回的每個塑膠飲料容器會透過電子支付平台獲提供 1 角即時回贈。每個電子支付平台帳戶每天最多可交回 30 個塑膠飲料容器。公眾亦可選擇將回贈捐給指定慈善機構以造福社群,每天數量不限。

當局指出,根據其他地方的經驗,隨着推行相關的生產者責任計劃,塑膠飲料容器的回收率可達到 50%或以上。

- 10. 政府當局強調,當局已帶頭減少使用塑膠樽。舉例而言,自 2018年2月起,政府場地設置的自動售賣機已逐步停止售賣 1 公升或以下的塑膠樽裝飲用水。在設置於政府場地內約 1 600 部自動售賣機中,超過八成已落實上述停售安排。這項安排將在更新現有相關合約、租約/租賃協議或許可時,陸續推展至餘下的自動售賣機。政府亦設定目標,務求於 2022年或之前把政府場地供公眾使用的飲水機數目增加 500 部至約 3 200 部,從而鼓勵市民自備水樽及推廣"走塑"文化。
- 11. 至於長遠而言,政府當局會否引入法例以禁止銷售以塑 膠樽盛載的飲料,政府當局表示,大部分國家並非朝着全面禁 售的方向推進。在考慮應否及如何立法禁售以塑膠樽盛載的飲 料時,必須小心平衡多方面考慮,包括社會整體共識。在現階 段,政府當局未有計劃禁售以塑膠樽盛載的飲料。

逆向自動售貨機

- 12. 議員建議政府當局可與香港房屋委員會合作,先行在公共租住房屋屋邨安裝入樽機。議員提到,環保團體及私營機構在設置入樽機時曾遇到機器容量小及經常失靈等問題,並關注到政府當局在推行入樽機先導計劃時可能會遇到類似問題。
- 13. 政府當局表示,入樽機先導計劃會測試不同型號的入樽機在香港的天氣情況下是否適合使用。政府當局已在人流密集的地點設置部分入樽機,以測試其在本地環境應用的可行性和成本效益,以及公眾的反應。

<u>廢塑膠的循環再造</u>

- 14. 議員關注到廢塑膠的回收率低,⁷循環再造的處理量亦不足。他們促請政府當局加強對本地廢塑膠循環再造產業鏈的支援,以增加廢塑膠的循環再造出路及令相關業務可持續發展。
- 15. 政府當局解釋,廢塑膠涉及的運輸成本高昂,加上不少司法管轄區對廢塑膠的進出口實施嚴格管制,致令其回收率低。政府當局已加強有關乾淨回收的宣傳及公眾教育工作,包

⁷ 根據環境保護署於 2020年 12 月發出的"香港固體廢物監察報告", 2019年 塑膠回收物料的回收率為 8%。

括鼓勵市民優先循環再造廢膠樽,特別是用以盛載飲料的膠樽。政府當局會介入某些本身無力經營的可循環再造物料的循環再造業務。舉例而言,當局已於 2019-2020 年度,以東區、沙田和觀塘作試點,推行"塑膠可回收物料回收服務先導計劃",以支援循環再造廢塑膠。現時服務範圍覆蓋該 3 個地區約 42%至64%的人口,並已收集超過 200 公噸塑膠可回收物料,與計劃目標相若。政府當局會視乎此先導計劃的經驗和成效,考慮逐步將服務擴展至全港各區。

立法會質詢

16. 在 2018 年 6 月 6 日、2019 年 4 月 17 日、2019 年 11 月 13 日及 2020 年 11 月 4 日的立法會會議上,議員曾就廢塑膠容器的管理提出質詢。該等質詢及政府當局的答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

17. 政府當局將於 2021 年 3 月 22 日的會議上,向事務委員會介紹擬議塑膠飲料容器計劃的諮詢文件。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於附錄。

立法會秘書處 <u>議會事務部 1</u> 2021 年 3 月 16 日

塑膠飲料容器生產者責任計劃

相關文件一覽表

會議日期	事項	文件
2017年 10月30日	環境事務委員會 ("事務委員會") 政策簡報會及 會議	政府當局就"2017年施政報告——環境局的政策措施:環境保護"提供的文件(立法會 CB(1)75/17-18(01) 號文件) 會議紀要(立法會 CB(1)399/17-18 號文件)
2018年 11月26日	事務委員會會議	立法會秘書處就"與都市固體廢物收費 有關的輔助措施"擬備的背景資料簡介 (立法會CB(1)189/18-19(05)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)595/18-19號文件)
2019年 2月25日	事務委員會會議	政府當局就"推行都市固體廢物收費及相關減廢回收輔助措施的人手編制建議"提供的文件(立法會CB(1)596/18-19(04)號文件) 立法會秘書處就"都市固體廢物收費"擬備的最新背景資料簡介(立法會CB(1)596/18-19(05)號文件) 政府當局提供的跟進文件(立法會CB(1)974/18-19(02)號文件) 會議紀要(立法會CB(1)981/18-19號文件)
2019年 4月9日	財務委員會("財 委會")審核 2019-2020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: <u>ENB051、ENB060、</u> <u>ENB141、ENB148、ENB164、ENB275、</u> <u>ENB293</u>)

會議日期	事項	文件
2019年4月29日	事務委員會會議	政府當局就"建議優化回收基金的措施" 提供的文件 (立法會 <u>CB(1)922/18-19(03)</u> 號文件)
		會議紀要 (立法會 <u>CB(1)1191/18-19</u> 號文件)
2019年 10月28日	事務委員會 政策簡報會及 會議	政府當局就"2019年施政報告——環境局的政策措施:環境保護"提供的文件(立法會CB(1)31/19-20(03)號文件)
		會議紀要 (立法會 <u>CB(1)251/19-20</u> 號文件)
2020年 4月6日	財委會審核 2020-2021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: <u>ENB038 、 ENB082 、</u> <u>ENB098、ENB114、ENB115、ENB140、</u> <u>ENB234、ENB282</u>)
5月25日	事務委員會會議	政府當局就"塑膠廢物管理"提供的文件 (立法會CB(1)655/19-20(03)號文件) 立法會秘書處就"廢塑膠的管理"擬備的 背景資料簡介 (立法會CB(1)655/19-20(04)號文件) 政府當局提供的跟進文件 (立法會CB(1)857/19-20(02)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)932/19-20號文件)
2020年7月10日*	《2018年廢物處置 (都市固體廢物 收費)(修訂)條例 草案》委員會向 內務委員會提交 的報告	《 2018年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》委員會報告 (立法會 CB(1)849/19-20 號文件)

會議日期	事項	文件
2021年 1月25日	事務委員會會議	政府當局就"香港廢物管理策略"提供的文件 (立法會CB(1)480/20-21(03)號文件) 立法會秘書處就"廢物管理策略"擬備的背景資料簡介 (立法會CB(1)480/20-21(04)號文件)

^{*}發出文件的日期

其他相關文件:

政府政策局	文件
環境局	《香港資源循環藍圖 2035》
	塑膠飲料容器生產者責任計劃諮詢文件

相關立法會質詢的超連結:

日期	立法會質詢
2018年	有關梁繼昌議員所提立法會質詢(書面)的新聞公報
6月6日	
2019年	有關葛珮帆議員所提立法會質詢(書面)的新聞公報
4月17日	
2019年	有關梁繼昌議員所提立法會質詢(書面)的新聞公報
11月13日	
2020年	有關鄭泳舜議員所提立法會質詢(口頭)的新聞公報
11月4日	