

資料文件

立法會環境事務委員會

推行玻璃飲料容器生產者責任計劃的最新進展

目的

本文件旨在向委員匯報政府推行玻璃飲料容器生產者責任計劃(玻璃飲料容器計劃)¹的最新進展，以及有關全面推行玻璃飲料容器計劃的具體運作細節。

背景

2. 在 2020 年，廢玻璃容器約佔香港每日棄置的都市固體廢物量的 1.4% (每日約 156 公噸或全年共約 57 000 公噸)。推行玻璃飲料容器計劃能讓相關人士(包括產品製造商、進口商、零售商及消費者)承擔他們的環保責任，確保廢玻璃飲料容器得到妥善收集及處理，善用資源，轉廢為材，並紓緩堆填區的壓力。此舉亦有助本地循環經濟的發展。

3. 立法會在 2016 年 6 月制定《2016 年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例》(《修訂條例》)，以修訂《產品環保責任條例》(第 603 章)(《責任條例》)和《廢物處置條例》(第 354 章)，為推行玻璃飲料容器計劃訂立法定規管框架。自此，政府一直為逐步落實玻璃飲料容器計劃作出所需安排。我們在 2018 年 7 月 19 日向立法會環境事務委員會匯報了政府在推行玻璃飲料容器計劃方面的籌備工作(見附件)，當中包括委聘玻璃管理承辦商為全港提供區域性廢玻璃容器收集及處理服務(見下文第 14 段)，以及為實施玻璃飲料容器計劃的運作細節而要在附屬法例《受規管物品規例》內訂明的事宜。

¹ 玻璃飲料容器計劃旨在建立制度，以便妥善管理和循環再造本港產生的廢玻璃容器，並最先適用於以玻璃容器盛載的飲料。

4. 我們原本計劃在 2019 年 4 月就《受規管物品規例》徵詢環境諮詢委員會後，便把該規例提交立法會審議。但由於在 2019 年發生社會暴力違法事件，我們暫停廢玻璃容器回收服務，以保障公眾安全。自 2020 年起出現的 2019 冠狀病毒病疫情後，政府考慮到餐飲業因社交距離措施而受到影響，我們暫緩了立法計劃。有見第五波疫情已漸趨穩定，而經濟活動亦正有序恢復當中，我們認為這是適當時機重啟有關工作，好讓玻璃飲料容器計劃可以盡快全面推行。

進度

《受規管物品規例》

5. 環境保護署(環保署)已完成《受規管物品規例》的草擬工作。自我們在 2018 年 7 月向事務委員會匯報以來，沒有對玻璃飲料容器計劃的框架及運作安排作出改變，並會於《受規管物品規例》的條文中訂明。下文闡述《受規管物品規例》擬稿所載的主要規定。

登記供應商的責任

6. 根據《修訂條例》，飲料供應商須先向環保署登記為登記供應商，才可在本港分發以密封玻璃容器預先包裝的飲料(下稱「受規管物品」)。我們建議登記分為兩類：一般登記和短期登記。一般登記如非遭環保署撤銷，將永久有效；短期登記的有效期則為 30 日，對象為偶爾在香港經營為期短暫且規模有限分發受規管物品的業務的供應商(例如展覽會的外地參展商)。上述登記的申請費用全免。

7. 就一般登記而言，登記供應商須在每季度結束後的 28 日內，向環保署呈交季度申報。每份申報應載有登記供應商於申報期內在港分發或耗用的受規管物品的相關資料，以便環保署釐定登記供應商所須繳付的容器循環再造徵費款額。至於短期登記，由於有效期只有 30 日，短期登記供應商只須在登記期滿後的 28 日內，呈交一份涵蓋整段登記期間的申報。

8. 環保署在釐定登記供應商須繳付的容器循環再造徵費款額後，會向登記供應商送達繳費通知書。登記供應商須

在繳費通知書送達後 30 日內繳交容器循環再造徵費。登記供應商須在呈交申報當年後的五年內保留關於該申報的紀錄及文件。此等紀錄及文件應包括發票、收據、送貨單、存貨紀錄或任何其他文件，載有足夠資料讓環保署用以核實申報內容。

9. 此外，登記供應商亦須每年就所呈交的申報安排年度審計，並向環保署呈交審計報告²，呈交期限就一般登記而言為每個審計年度結束後的三個月內，就短期登記而言則為登記屆滿日期起計的三個月內。審計報告須由獨立的執業會計師擬備，該會計師應述明是否認為該等申報均已按《責任條例》和《受規管物品規例》的要求編製。

受規管物品的容器循環再造徵費

10. 按照「污染者自付」原則，受規管物品的容器循環再造徵費水平，應訂於足以收回實施玻璃飲料容器計劃和提供相關服務的全部成本³。根據有關循環再造玻璃飲料容器的成本估算，擬議收費水平(按受規管物品容積計算)為每公升約一元⁴，並會於《受規管物品規例》內訂明。

11. 日後，我們將按政府既定機制檢討徵費水平，並會適時提出調整建議。相關檢討會顧及可能影響容器循環再造徵費水平的各項因素，例如通脹率、目標回收量、受規管物品銷售量的升跌等。

登記供應商的豁免

12. 為鼓勵登記供應商自行安排回收並重用玻璃飲料容器，他們可向環保署提交減少容器廢物計劃，以申請豁免《責任條例》下登記供應商所需承擔的若干責任，包括繳付容器循環再造徵費及呈交申報和審計報告。減少容器廢物計

² 登記供應商可向環保署提出書面申請，要求獲豁免而無須就某一特定審計年度(適用於一般登記)或某短期登記呈交審計報告。然而，環保署須信納就該審計年度(適用於一般登記)或同一公曆年內獲批准的所有短期登記而言(適用於短期登記)，登記供應商所須繳付容器循環再造徵費的合計款額不超逾 20,000 元。

³ 全部成本包括收集和處理廢玻璃飲料容器的預算開支，以及管理玻璃飲料容器計劃所需的其他相關開支。

⁴ 經參考其他地方的經驗，我們在 2013 年的公眾諮詢文件中就容器循環再造徵費提出的指標數字為每公升飲料容量約一元。

劃須詳述回收、重用和最終循環再造玻璃飲料容器的運作安排。環保署會評估所提交的計劃能否有效回收、重用及/或循環再造玻璃飲料容器⁵，以及有關安排是否切實可行和合乎環保要求。

13. 環保署在授予豁免時，可就豁免的有效期、減少容器廢物計劃的實施、審計、報告和紀錄備存，以及環保署認為合適的任何其他事宜，施加條款及條件。舉例來說，獲豁免的供應商應定期呈交審計報告，證明其回收和重用安排已切實執行，達至指定的回收重用水平，並符合相關環保要求。豁免亦可訂有條款及條件，規定供應商若在獲豁免期間的某一年未能達至指定回收重用水平，便須按該年未能回收的玻璃飲料容器的總容積計算，繳付相關的容器循環再造徵費⁶。如違反豁免附帶的任何條款及條件，環保署可視乎個別個案的實際情況，撤銷、更改或暫時中止有關豁免。

收集及處理服務

14. 政府經公開招標委聘玻璃管理承辦商，為港島(包括離島區)、九龍及新界三個地區提供廢玻璃容器收集及處理服務。港島及新界區的玻璃管理承辦商(碧瑤廢物處理及回收有限公司)和九龍區的玻璃管理承辦商(香港玻璃再生有限公司)先後於2018年1月及7月開始提供廢玻璃容器收集服務。兩個承辦商至今已在全港設置約3 000個玻璃容器回收點。另外，自環保署在2020年第三季開始推出重塑品牌的社區回收網絡「綠在區區」後，住宅大廈及屋苑增設了約1 200個由其管理的玻璃容器回收點，而有關的玻璃容器亦會交由玻璃管理承辦商處理。2018年及2019年的廢玻璃容器收集量分別約為13 000公噸及21 000公噸，較2017年相關的自願性回收計劃的收集總量增加分別超過六成及一倍半。截至2022年3月底，玻璃管理承辦商透過不同渠道所收集的廢玻璃容器已逾68 000公噸。在回收率方面，在玻璃管理承辦商提供服務之前，2017年的廢玻璃容器回收率約為12.1%；隨著玻璃管理承辦商開展服務，回收率在2018年和2019年分別上

⁵ 有關的減廢率須達致80%或以上，並將於授予豁免時訂明。

⁶ 舉例來說，獲豁免的供應商如在本地市場分發或耗用一批受規管物品，但只能收回其中60%玻璃容器重用，而未能達致所規定的80%減廢率，該供應商便須就該整批飲料餘下未能回收的玻璃容器(即 $100\% - 60\% = 40\%$)，繳付容器循環再造徵費。

升至 16.4%和 22.3%。然而，由於 2019 冠狀病毒病的疫情，特別是針對餐飲業處所實施的社交距離措施，2020 年的廢玻璃容器回收率只維持在約 20%的水平。隨著疫情過去，經濟活動可有序復常，預期廢玻璃容器收集服務亦會逐步跟上原來以 50%回收率為目標的計劃進度。

15. 按照合約，玻璃管理承辦商須將收集到的廢玻璃容器處理妥當，以供其後再使用或循環再造。截至 2021 年年底，兩個玻璃管理承辦商已將約 58 300 公噸廢玻璃容器轉化為回收玻璃物料⁷，用作填料應用於本地的工務工程(45%)、製造環保地磚(29%)、出口到外地作循環再造(15%)及生產水泥(11%)。與此同時，我們亦鼓勵玻璃管理承辦商積極為回收玻璃物料拓展更多出路，包括用作原材料以生產環保水泥和裝飾瓷磚等。

16. 環保署會繼續透過「綠在區區」和「綠展隊」加強宣傳工作，以提高公眾對回收廢物(包括廢玻璃容器)的意識和參與程度。我們在 2019 年 1 月亦推出了《玻璃容器回收約章》，邀請不同界別共同參與及推廣玻璃容器回收；截至 2022 年 4 月底，有超過 1 280 個機構簽署約章成為我們的合作伙伴。這些機構包括相關行業商會、屋苑、商場、酒店、會所、食肆及酒吧。

推行時間表

17. 我們的目標是在今年內向立法會提交《受規管物品規例》，以期最早可於 2023 年首季全面落實玻璃飲料容器計劃。

18. 自《修訂條例》制定以來，我們一直與相關持份者保持聯繫，為《受規管物品規例》建立循規制度和敲定運作細節。若立法會通過《受規管物品規例》，我們會安排一系列簡介會，讓玻璃樽裝飲料的供應商更了解其法定責任，包括解釋如何成為登記供應商和憑藉減少容器廢物計劃申請豁免。

⁷ 部分回收玻璃物料仍暫時存放於玻璃管理承辦商的處理設施內，等待不同的回收應用。

徵詢意見

19. 請委員備悉推行玻璃飲料容器計劃的工作進展及時間表。

環境保護署
2022年5月

2018年7月19日
討論文件

立法會環境事務委員會
推行玻璃飲料容器生產者責任計劃的最新進展

目的

本文件旨在向環境事務委員會委員匯報政府籌備推行玻璃飲料容器生產者責任計劃(玻璃飲料容器計劃)的最新進展。

背景

2. 我們在日常生活中廣泛使用玻璃容器。由於玻璃容器的剩餘商業價值低，過往在本港產生的廢玻璃容器大多被棄置於堆填區，較少回收再用或循環再造。在2016年，這些廢玻璃容器約佔我們每日棄置的都市固體廢物量的2.3%(每日約243公噸或全年共約90 000公噸)，當中包括每日約149公噸的飲料容器、約70公噸的食物／醬料容器和約25公噸的其他玻璃容器。然而，廢玻璃容器可作回收再用或循環再造，經處理後的廢玻璃亦可取代河沙和其他天然資源應用於各種建築物料、混凝土或作鋪設路面之用。

3. 政府在2013年進行公眾諮詢，並基於社會人士的正面回應，確立引進強制性生產者責任計劃的方針。計劃最初會以玻璃飲料容器為目標，日後可再擴大範圍，以涵蓋其他種類的產品容器。

4. 立法會已於2016年5月通過《2016年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例》(《修訂條例》)，以修訂《產品環保責任條例》(第603章)和《廢物處置條例》(第354章)，為玻璃飲料容器計劃訂立法定規管架構，重點如下：

- (a) 界定規管範圍，指明現階段涵蓋盛載於玻璃容器的飲料，包括酒精類飲品及非酒精類飲品(統稱為「受規管物品」)；
- (b) 規定向本地供應以玻璃容器盛載飲料的供應商(包括進口商及製造商)，須向環境保護署(環保署)登記為「登記供應商」，並須就其在本港「分發」或「耗用」的受規管物品繳付容器循環再造徵費；
- (c) 登記供應商須定期向環保署呈交申報，以計算所須繳付的容器循環再造徵費。登記供應商亦須委聘獨立審計師進行周年審計，以確保呈交審計報告內容的準確性；
- (d) 設有玻璃容器回收重用安排的登記供應商，可提出豁免徵費申請，若有關回收重用安排的環保表現達至一定水平，可獲豁免徵費；
- (e) 以發牌形式規管處置玻璃容器廢物設施的運作，確保符合相關的環保及安全要求；以及
- (f) 對玻璃容器廢物的進出口實施許可證管制，確保進出口的玻璃容器廢物均以妥善及合乎環保的方式循環再造或處置。

5. 在《修訂條例》通過後，政府一直積極跟進落實計劃的籌備工作，包括着手草擬《受規管物品規例》以訂明計劃的具體運作細節，並且展開公開招標，以便委聘玻璃管理承辦商為全港提供便捷的區域性廢玻璃容器收集及處理服務。

最新進展

《受規管物品規例》

6. 環保署正草擬《受規管物品規例》以訂明玻璃飲料容器計劃的具體運作細節，並一直與相關業界保持緊

密溝通。該規例將訂明的事宜載於附件，重點則於以下各段陳述。

受規管物品的容器循環再造徵費及收費安排

7. 按照「污染者自付」原則，受規管物品的容器循環再造徵費將會訂於收回玻璃飲料容器計劃全部成本(包括收集、處理及其他相關的行政開支等)的水平；而徵費水平將會在《受規管物品規例》內訂明。

8. 政府經公開招標已批出三份玻璃管理合約，根據有關合約的價值及相關行政開支成本，我們初步預計有關徵費水平以每公升玻璃容器容量計約為一元左右。這與我們之前在公眾諮詢階段所提出的指標數字相若¹。有關徵費水平的計算尚待仔細檢視中，相關工作預計將於2018年第四季內完成並提交立法會審議，確實徵費水平以屆時公布的為準。在計劃正式實施後，我們將按政府既定政策定期檢討相關徵費，並在適當時候向立法會提出調整徵費的建議。日後在進行相關檢討時，政府會顧及可能影響容器循環再造徵費水平的各項因素，包括通脹率、本地廢玻璃飲料容器的產生量及回收量等。

9. 至於收取容器循環再造徵費的安排，《修訂條例》已訂明登記供應商須向環保署就其在本港「分發」或「耗用」的受規管物品呈交季度申報，並按季繳付容器循環再造徵費²。我們建議在草擬中的《受規管物品規例》內，規定登記供應商須在每季結束後28天內呈交過去一季的申報，並須列明已分發或已耗用受規管物品數量的資料，以供釐定應付容器循環再造徵費。登記供應商亦須為季度申報安排年度審計並保存相關紀錄。審計報告須由執業會計師擬備，述明是否認為該等申報均已

¹ 在2013年的公眾諮詢文件中，經參考外地的經驗，我們提出徵費的指標數字為每公升玻璃容器容量收取約一元徵費。

² 考慮到有部分供應商或只短暫經營及／或只分發少量受規管物品，例如一些參與本地貿易展覽會的海外參展商，我們建議在循規細節事宜上給予適當寬限，以切合他們的實際情況。

按相關法定要求編製。登記供應商亦須在收到環保署發出的繳付通知書 30 天內繳付容器循環再造徵費。

豁免徵費及減少容器廢物計劃

10. 現時，有部分本地飲料製造商設有回收安排，收集其品牌的玻璃容器，經清洗消毒後重新再使用。這安排不單能讓資源得到更有效的管理運用，亦可有效地減少廢物，有助減低對堆填區的壓力。

11. 為讓登記供應商可以自行安排回收重用玻璃容器，我們建議為這些登記供應商提供豁免徵收容器循環再造徵費的安排。有關供應商須向環保署提出申請，並提交一份「減少容器廢物計劃」，詳列如何回收、再使用和最終循環再造玻璃飲料容器的運作安排。環保署會審視所提交的計劃能否有效回收及重用玻璃容器³，以及有關安排是否切實可行。獲豁免的供應商，除了毋須繳付徵費外，亦毋須定期向環保署申報供給本地玻璃容器盛載飲料的數字。但他們須每年按豁免附帶的相關條款，呈交由執業會計師擬備的周年審計報告，確保其回收安排有效運作，達至指定的回收重用水平，並符合相關的環保要求。

12. 環保署在批核豁免徵費申請時會附帶相關條款，規定未能達致指定回收重用水平的供應商，須按其未有回收玻璃容器的總容量計算，繳付相關的容器循環再造徵費⁴。此外，若供應商違反豁免附帶的相關條款，環保署可視乎個別個案的實際情況，考慮暫停、更改或撤銷有關豁免。

³ 有關的減廢率必須達致 80%或以上，即大約每個玻璃容器可重複使用五次或以上。

⁴ 舉例來說，如有獲豁免的供應商在本地市場分發或耗用一批以玻璃容器盛載的飲料，只能收回其中 60%玻璃容器重用，而未能達致所規定的 80%減廢率，該供應商須就該整批飲料餘下未能回收的玻璃容器(即 $100\% - 60\% = 40\%$)，繳付容器循環再造徵費。

13. 我們稍後會徵詢環境諮詢委員會的意見，並完成《受規管物品規例》的草擬工作，以期在 2018 年內把該規例提交立法會審議。

委聘玻璃管理承辦商

14. 另一方面，政府在 2017 年初透過公開招標委聘合適的玻璃管理承辦商，分別為港島(包括離島)、九龍及新界三個地區提供便捷的區域性廢玻璃容器收集及處理服務⁵。在完成上述公開招標的評審程序後，政府在 2017 年 11 月初公布港島區(包括離島)及新界區兩份「玻璃管理合約」的招標結果。至於九龍區的合約，亦已於 2018 年 4 月底批出。每份合約均為期五年。

15. 根據合約，玻璃管理承辦商主要工作是在其所負責的區域建立回收點網絡，以便收集在工商業處所(例如酒吧及食肆)所產生的玻璃容器；並與區內的「綠在區區」協調合作(如有的話)為區內的住宅樓宇及屋苑提供所需的玻璃容器收集服務。承辦商亦須按合約安排廢玻璃容器妥善回收再使用及再造，包括將廢玻璃容器轉化成可再用物料(例如建築物料)或重用。

16. 負責港島區(包括離島)及新界區的承辦商已於 2018 年 1 月開始為該兩區提供區域性廢玻璃容器收集服務，逐步接手區內原有的自願性玻璃容器回收計劃，並進一步擴展回收網絡。截至 2018 年 6 月中，有關承辦商分別在港島區(包括離島)及新界區兩個區域設立了 506 及 645 個玻璃容器回收點，較原有回收點數目增加超過五成，期間的回收量亦逐步遞增至每月 530 公噸，合共收集超過 1 850 公噸廢玻璃容器作進一步處理。至於九龍區的承辦商正逐步展開有關的玻璃容器收集服務。我們的目標，是在三份合約生效首年在全港回收和處理共 15 000 公噸廢玻璃容器(即每日約 40 公噸)，並在三年內逐步提升至每年 50 000 公噸(即每日約 140 公噸)。

⁵ 雖然三份合約同時間進行招標，但它們屬獨立的合約，各自按招標文件的條款處理。

17. 現時回收的玻璃容器，經處理後會用作製造環保地磚、出口到外地循環再造，或用作填料用於本地的填海或地盤平整工程。我們預計這些渠道將可以完全吸納在本港回收的玻璃物料。我們亦鼓勵玻璃管理承辦商積極拓展回收玻璃物料的回收出路，包括作為原材料，用以生產環保水泥和裝飾瓷磚等。

《廢物處置條例》下「容器廢物」的管制安排

18. 根據經修訂的《廢物處置條例》，「容器廢物」是指已遭扔棄的玻璃容器。在有關修訂生效後，任何人儲存、處理、再加工或循環再造)容器廢物均須領有廢物處置牌照。有關管制旨在確保有關運作符合生產者責任計劃的目標，即建立一個循環經濟，將廢物轉化為可再使用的資源。原則上，循環再造者須證明其工場的場所、設施、操作程序皆符合環境保護、土地規劃用途、建築物及防火安全等有關的要求，而且由該工序生產的循環再造物料，亦須符合有關的技術規格，可在其後的製造工序中再使用，才可獲發牌照。上述政府委聘的玻璃管理承辦商將來亦須取得有關廢物處置牌照。環保署現正草擬有關牌照的申請安排，稍後會就有關條文的生效日期發出生效公告，以便有意申請牌照的人士能及早提出申請，配合在明年上半年正式實施這牌照管制計劃。

19. 另外，與廢電器電子產品生產者責任計劃相類似，日後進出口容器廢物亦須根據經修訂的《廢物處置條例》第 20A 和 20B 條的領有許可證，以確保進口的容器廢物必須有本地持牌循環再造商妥為再使用或循環再造。就出口而言，我們須確定廢玻璃容器出口後，會經適當程序妥為再使用或循環再造，而且該等程序的標準不遜於在香港的持牌處理設施處理的標準。

實施時間表

20. 視乎草擬工作的進度，政府計劃在 2018 年內把《受規管物品規例》提交立法會審議，並且實施有關容器廢物處置牌照申請的相關條文，以便開始接受有關申

請。視乎立法會審議《受規管物品規例》的進度，我們期望可於 2019 年年中前全面實施玻璃飲料容器計劃，包括就玻璃飲料容器徵收容器循環再造徵費，並就輸入、輸出及處置容器廢物實施管制。

21. 與此同時，我們會繼續加強宣傳和公眾教育工作，並聯同玻璃管理承辦商推廣循環再造和妥善回收玻璃容器的信息。

徵詢意見

22. 請委員備悉政府為籌備推行玻璃飲料容器計劃的工作進展，並就《受規管物品規例》的相關安排和建議提供意見。

環境保護署
2018 年 7 月

將在《受規管物品規例》內訂明的事宜

- 供應商登記為登記供應商的程序和環境保護署署長(署長)就申請作出決定的程序
- 登記供應商定期呈交申報的程序、申報所須載列資料和相關豁免安排
- 登記供應商須保留的紀錄和文件
- 登記供應商呈交審計報告的程序、審計報告所須載列資料、相關豁免安排和發現內容有欠一致時的處理程序
- 登記供應商向政府繳付循環再造徵費的程序和政府退還多付款項的程序
- 受規管物品的容器循環再造徵費水平
- 登記供應商申請豁免容器循環再造徵費的程序和政府審批的程序
- 其他有關玻璃飲料容器生產者責任計劃的雜項事宜，包括可上訴事宜、指明表格等