

2023年1月31日

討論文件

立法會環境事務委員會轄下的
研究與都市固體廢物收費、回收及循環再造相關的政策事宜小組委員會

生產者責任計劃

目的

本文件旨在向委員匯報各項生產者責任計劃的實施或計劃推展情況。

背景

2. 生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。基於「污染者自付」原則及「環保責任」的理念，生產者責任計劃要求相關持份者，包括製造商、進口商、批發商、零售商和消費者，共同分擔回收、循環再造、處理和棄置廢棄產品的責任，以期避免和盡量減少有關產品對環境的影響。

3. 立法會於2008年7月通過《產品環保責任條例》(第603章)。《條例》訂明對個別產品的生產者責任計劃的規管要求及運作細節。現時，政府已全面實施的生產者責任計劃包括塑膠購物袋收費計劃及廢電器電子產品生產者責任計劃。另外，政府將於今年五月一日全面實施玻璃飲料容器生產者責任計劃，並正為涵蓋塑膠飲料容器和紙包飲品盒的生產者責任計劃制訂規管框架和運作細節。

各項生產者責任計劃的工作進展

塑膠購物袋收費計劃

4. 首階段塑膠購物袋收費計劃於2009年實施，並於2015年擴展至整個零售業界。除豁免情況外，當時零售商須就每個派發的塑膠購物袋向顧客收取至少5角。根據堆填區棄置量調查估計，塑膠購物袋總棄置量在2015年(即收費計劃全面實施首年內)下跌25%。然而，在其後幾年塑膠購物袋棄置量有回升的趨勢，反映有必要優化計劃以維持其減廢成效。

5. 政府於 2021 年邀請了可持續發展委員會就管制即棄塑膠進行公眾參與。委員會其後於 2022 年 4 月提出了 24 項建議，當中包括 12 項有關優化塑膠購物袋收費計劃的建議。政府接納委員會的建議，並在審視了收費計劃的實際運作情況後，提出以下的優化措施：

- (一) 取消對盛載冰凍或冷凍食品的塑膠購物袋的豁免；
- (二) 收緊豁免的情況，只有購買沒有包裝或並非完全載於任何包裝的食品，或購買以非氣密包裝的餐飲外賣，才可獲免費提供塑膠購物袋，並以每單一交易一個免費袋為基本原則；及
- (三) 每個塑膠購物袋的收費由最低 5 角提高至最低 1 元。

6. 相關的法例修訂於 2022 年 10 月 19 日立法會會議上獲得通過。政府隨即展開一系列的宣傳，除了舉辦數場業界簡介會，亦派員到訪全港約 10 000 間零售店舖（包括街市檔戶），向商戶派發宣傳物品以介紹優化措施。此外，政府自上年 12 月中旬亦推出了電視宣傳短片和電台宣傳聲帶、海報、宣傳單張、交通工具廣告、網上廣告等，為期六個月，並制定了實務指引供業界參考。塑膠購物袋收費計劃優化措施在 2022 年 12 月 31 日開始實施，至今大致順暢，政府會密切留意優化措施實施後零售點的膠袋使用情況，以評估有關措施的成效。

廢電器電子產品生產者責任計劃

7. 廢電器電子產品生產者責任計劃已於 2018 年全面實施，受管制電器涵蓋空調機、電冰箱、洗衣機、電視機、電腦、列印機、掃描器和顯示器（亦統稱「四電一腦」）。計劃重點包括規定受管制電器製造商及進口商須向環境保護署（環保署）登記成為登記供應商，並為其在香港分發的受管制電器繳付循環再造徵費¹。受管制電器的銷售商分發受管制電器後，如接獲要求，須為消費者安排免費除舊服務，把同類型舊件送往持牌循環再造者。此外，任何人貯存、處理、再加工或循環再造電器廢物，須取得廢物處置牌照。將電器廢物輸入及輸出香港均須領有許可證，以及堆填區及其他指定廢物處置設施（例如廢物轉運站）不再接收和處置電器廢物。

8. 為配合計劃而興建的廢電器電子產品處理及回收設施（WEEE·PARK）亦已於 2018 年 3 月全面投入運作，設計處理量為每年 30 000 公

¹ 電視機及電冰箱—每件 165 元；洗衣機及空調機—每件 125 元；顯示器—每件 45 元；電腦、列印機及掃描器—每件 15 元。

頓受管制廢電器電子產品，將其轉化為有價值的二次物料，包括銅、鋁、鐵、塑膠等。截至 2022 年年底，WEEE·PARK 已處理超過 100 000 公噸受管制廢電器電子產品。

9. 目前，市民購買「四電一腦」，法例規定銷售商必須為顧客安排法定免費除舊服務，為顧客上門移走一件同類的舊電器。市民可在購買受管制電器時，要求銷售商安排同日上門送新除舊，妥善收集要棄置的舊電器。此外，WEEE·PARK 營辦商亦提供法定以外的除舊服務。市民即使沒有購置新電器，亦可以通過回收熱線 2676 8888 預約 WEEE·PARK 營辦商回收「四電一腦」。營辦商一般在收到來電約一星期或更短時間內便可以安排上門回收，免除市民要自行或自費棄置舊的「四電一腦」。

10. 政府按照「污染者自付」原則，釐訂受管制電器循環再造徵費的水平以收回廢電器電子產品生產者責任計劃的全部成本，包括興建 WEEE·PARK 的建設費用及經常開支，以及政府管理計劃的其他相關開支。

11. 環保署不時檢視廢電器電子產品生產者責任計劃的涵蓋範圍及運作細節。經考慮過推行計劃的實際經驗、各項電器的銷售、循環再用及棄置在堆填區的情況，以及相關回收市場和技術發展等因素後，我們建議修訂《產品環保責任條例》(第 603 章)以擴大現行受管制電器的涵蓋範圍，包括（一）將受管制電冰箱的最大容量由 500 公升增加至 900 公升；（二）將受管制洗衣機的最大容量由 10 公斤增加至 15 公斤；以及（三）新加入獨立式乾衣機及抽濕機兩類電器。此外，在檢視實際運作情況後，我們建議取消提供循環再造標籤的規定，以及允許通過電子方式向登記供應商送達繳費及評估通知書，以優化計劃的流程。我們已於 2022 年 10 月 24 日諮詢立法會環境事務委員會的意見，並獲委員普遍支持。我們將於 2023 年初將有關的修訂條例提交立法會審議，如獲通過，預計優化計劃可最快於 2024 年開始實施。

玻璃飲料容器生產者責任計劃

12. 自立法會於 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》後，環保署一直為逐步落實玻璃飲料容器生產者責任計劃作出所需安排，包括委聘玻璃管理承辦商在全港提供區域性廢玻璃容器收集及處理服務，並草擬相關的附屬法例，為實施計劃訂立運作細節。有關的附屬法例已於 2022 年 11 月 3 日獲立法會通過，而玻璃飲料容器生產者責任計劃將於 2023 年 5 月 1 日全面實施。由 5 月 1 日起，供應商（包括製造商和進口商）在香港分發玻璃樽裝飲品，必須先向環保署登記成為登記供應商，並須履行登記供應商的法定責任，包

括呈交申報、繳付容器循環再造徵費及呈交審計報告等。容器循環再造徵費的水平按容積計定為每公升 0.98 元，以收回計劃的運作成本。登記供應商若就其飲料產品的玻璃容器設有回收和重用的安排，且該等安排合乎若干準則，便可獲豁免。此外，任何人儲存、處理、再加工或循環再造玻璃容器廢物均須領有廢物處置牌照，以及任何人將玻璃容器廢物輸入或輸出香港均須領有相關的進出口許可證，確保該等廢物以妥善和環保的方式回收和處置。

13. 自 2018 年年初起，環保署委聘的玻璃管理承辦商已開始逐步推展廢玻璃容器收集及處理服務，以配合玻璃飲料容器生產者責任計劃的實施。截至 2022 年年底，全港已設置約 4 400 個玻璃容器回收點，並已收集超過 84 000 公噸廢玻璃容器作妥善處理。現時在本港回收的玻璃容器，經處理後可用作製造環保地磚和水泥(44%)，部分會出口到外地循環再造(12%)，而回收玻璃物料亦會用作填料在不同工務工程中使用(44%)。這些渠道可以完全吸納在本港回收的玻璃物料。

塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃

14. 政府於 2021 年 2 至 5 月就推展塑膠飲料容器生產者責任計劃進行公眾諮詢，社會各界普遍對建議反應正面。經考慮收集到的意見及其他地方的相關經驗，政府計劃以「市場營運模式」來推行塑膠飲料容器生產者責任計劃，讓相關持份者（例如供應商、零售商、收集商、回收商）在計劃中扮演更積極的角色，以達致更高效率及更具成本效益的回收安排。政府的角色是為計劃制定法律框架，監察計劃的運作成效，並確保相關人士遵守法例的要求。另外，經考慮本地回收市場的發展及社會各界的意見後，我們決定將紙包飲品盒納入此計劃內一併處理，以達致協同效應，有助提升計劃整體運營的成本效益。

15. 在「市場營運模式」下，相關的回收服務（包括建立退還點網絡、收集塑膠飲料容器及紙包飲品盒、提供回贈、安排妥善循環再造等）會交由市場提供。供應商須達到政府所訂的法定回收目標。為此，有別於以往由政府委聘承辦商提供回收服務，供應商須自行安排回收塑膠飲料容器及紙包飲品盒作妥善循環再造，或於市場上聘用提供回收服務的計劃營運者，並向其繳付回收費（包含回贈金額）。有意提供有關服務的機構（可以是供應商、回收商、非牟利機構等），可基於自身的業務策略及商業考量加入市場，並向政府申請成為註冊計劃營運者。有關計劃的主要安排如下：

（一）政府會為塑膠飲料容器及紙包飲品盒訂定整體回收目標；

- (二) 相關的飲料的供應商須達到政府訂定的回收目標；
- (三) 供應商可自行安排回收，或於市場上聘用提供回收服務的註冊計劃營運者，並向其繳付回收費；
- (四) 供應商或計劃營運者須設立回贈安排，以鼓勵公眾將使用完的塑膠飲料容器及紙包飲品盒交回指定的退還點，從而提升回收率；
- (五) 售賣塑膠樽裝及紙包飲料並具一定運作規模的零售商（例如零售樓面面積 200 平方米或以上的店舖）必須設立指定退還點提供回樽及回贈服務；及
- (六) 引入牌照制度規管廢塑膠飲料容器及紙包飲品盒的回收及處理設施，確保妥善處理收集到的廢塑膠飲料容器及紙包飲品盒。

16. 為鼓勵公眾將使用完的塑膠飲料容器及紙包飲品盒交回作循環再造，政府會以每個容器為單位設定最低回贈水平²，市民可在指定退還點領取回贈。除現金回贈外，計劃營運者亦可提供其他回贈方式（如超級市場或購物中心的現金券）給公眾選擇，以及在有需要時向公眾提供較高水平的回贈，以提升回收率。

17. 我們會盡快敲定計劃的規管框架和運作細節，並開展有關法律條文的草擬工作，以期在 2023 年內將有關的條例草案提交立法會審議。視乎立法程序和相關準備工作的進度，我們預期最早可於 2025 年推行這項生產者責任計劃。

18. 此外，為配合日後推展塑膠飲料容器生產者責任計劃，環保署於 2021 年第一季展開第一期先導計劃，測試逆向自動售貨機（「入樽機」）在香港收集塑膠飲料容器的實地應用。我們於人流合適的公眾地方、政府設施及商場等地點設置共 60 部入樽機給公眾試用，並透過電子支付平台提供即時回贈。第二期先導計劃亦已於 2022 年 6 月推出，現時全港入樽機的數目已增加至 120 部。先導計劃推出至今，公眾反應正面，截至 2022 年年底，先導計劃共收集超過 4 100 萬個塑膠飲料容器。

² 作為參考，公眾諮詢文件建議作為起步點，回贈設定於每個容器 0.1 元的水平。

更有效地訂立生產者責任計劃

19. 整體來說，在評估為某類產品訂立生產者責任計劃時，我們需考慮其需要性、回收再造情況、回收物料出路以及相較其他產品的優次，尤其是本地回收市場是否已具備相應的技術及處理能力，將其轉化為具有市場價值的物料，以及有關產品造成的環境問題和對堆填區帶來的負擔。我們會不時檢視各項相關產品的情況，以訂定推展各項生產者責任計劃的優次。正在檢視中的產品包括電動車電池、鉛酸電池及汽車輪胎。

20. 現時《產品環保責任條例》為每一類產品的生產者責任計劃訂立詳細條文。為了以更有效的方式訂立新的生產者責任計劃，我們正研究如何修訂《條例》以簡化立法程序，例如在主體法例訂明生產者責任計劃的基本運作、相關持分者的責任等，而適用於個別產品的運作細節則在附屬法例或其他文書訂明。此外，參考其他地方的經驗，我們傾向以「市場營運模式」推行將來新的生產者責任計劃，並會就個別產品的回收運作，加入相關規管要求。我們的目標是在今年內就法例修訂的方案徵詢立法會環境事務委員會的意見。

徵求意見

21. 請委員備悉各項生產者責任計劃的相關工作進展，並提供意見。

環境及生態局

環境保護署

2023年1月