

2023年6月26日

討論文件

立法會環境事務委員會

促進回收業的發展

目的

本文件旨在介紹政府在促進回收業發展方面的政策原則和目的，以及主要的政策措施。

背景

2. 政府在2021年公布《香港資源循環藍圖2035》(《藍圖》)，以「全民減廢·資源循環·零廢堆填」為願景，提出應對至2035年廢物管理挑戰的策略、目標和措施。

3. 二十大報告提到加快發展綠色轉型，其中推動社會經濟發展綠色化、低碳化是實現高品質發展的關鍵環節。除了完善支持綠色發展的各方面標準體系外，發展綠色低碳產業，推動形成綠色低碳的生產方式和生活方式亦十分重要。

4. 本地回收業是我們推行廢物管理工作的重要夥伴，亦是香港發展循環經濟的重要一環。政府一直透過不同政策措施，積極地為本地回收和環保業創造更有利的經營環境，藉此扶助業界的發展，並協助回收業界應對不同困難，以建立可持續、高增值及具競爭力的回收產業。

政策原則及目的

5. 我們的政策是支持回收業整體提質增效，創造更多價值，從而減少堆填區的壓力，並促進循環經濟發展。具體來說，我們期望達至以下目的：

- (一) 透過生產者責任計劃及其他政策法規，從源頭減少廢物，確定廢物回收、處理及循環利用的責任；

- (二) 提升可回收物的量和質，並使其妥善及有效地進入回收鏈；
- (三) 協助回收行業提高作業能力和效率，推動回收業的可持續發展，從而促進廢物在本地回收和再造，以達致《藍圖》所訂的目標；
- (四) 支持應用回收新技術和新概念，提供更穩定的環境，讓回收業可以投資於創新，持續提升產能和質量；及
- (五) 增加對再生產品的需求，並為這類產品探索新的市場渠道。

6. 我們對回收業的支援，大方向是基於市場經濟及公平競爭原則，以維持成本效益。鑑於政府資源有限和廢物種類繁多，已有穩定市場價值的可回收物(例如金屬)，政府會讓回收業界按市場原則處理。政府的支援措施會優先針對處理兩類廢物，包括(a)數量相對龐大，但其回收價值低而回收成本高的廢物(例如廢塑膠和廚餘)，及(b)含有害物質，會對環境和人類健康造成危害的廢物(例如廢電器電子產品)，透過政策措施去填補市場的空缺。在考慮具體措施選項時，我們也會同時考慮以轉廢為能的可行性以提高回收的成本效益。

主要措施

7. 基於上述政策原則及目的，政府一直透過土地供應、資金援助、政策法規、支援服務及設立回收設施，以支持回收業的發展。

(一) 提升可回收物的量和質

政策法規

都市固體廢物收費

8. 都市固體廢物收費(垃圾收費)是政府減廢策略中重要的一環，目的是透過提供經濟誘因，鼓勵各界珍惜資源，積極落實源頭減廢及乾淨回收，從而減少整體廢物棄置量。垃圾收費實施後，回收物的質與量將會得到提升，有利帶動回收相關行業的持續發展及創造綠色就業。我們正積極進行相關準備工作，讓政府、不同持份者和市民大眾為在今年年底開始實施垃圾收費做好準備。我們亦會因應各項籌備工作和其他配套計劃的進度以及社會各方面的情況，於今年稍後就具體實施日期徵詢立法會環境事務委員

會的意見。

規管住宅回收物的妥善處理

9. 我們預期落實垃圾收費後，市民會更積極地進行減廢回收，以盡量減少需繳付的費用。為了確保住宅樓宇有足夠回收設施以及收集到的回收物得到妥善處理，以加強公眾對回收系統的信心，行政長官在《2022年施政報告》提出研究立法要求在2024年或以前，大型屋苑和屋邨以及戶數較多的單幢住宅樓宇的物業管理公司和業主組織，必須分類收集常見的可回收物，並交予下游回收商處理。此項新措施不僅提升可回收物的質與量供下游回收商處理，亦可鼓勵回收商提供更佳的服務和設施，有利相關行業的可持續發展，並協助建立循環經濟。

10. 我們正著手研究合乎香港實際情況的法律框架及運作細節(包括法例涵蓋的住宅樓宇類別及其戶數門檻、回收物的種類等)，並諮詢持份者的意見。我們亦會適時向立法會環境事務委員會匯報進展。

生產者責任計劃

11. 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，並以更有效的方式提升回收物料的質與量。《產品環保責任條例》(第603章)於2008年7月通過，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。自此，政府不斷逐步實施及優化各項生產者責任計劃。

12. 涵蓋「四電一腦」受管制電器(包括冷氣機、雪櫃、洗衣機、電視機、電腦、列印機、掃描器和顯示器)的廢電器電子產品生產者責任計劃已在2018年全面實施，而玻璃飲料容器生產者責任計劃亦已於2023年5月1日全面實施。兩項生產者責任計劃下，任何人儲存、處理、再加工或循環再造受管制電器或玻璃容器廢物均須領有廢物處置牌照。把受管制電器或玻璃容器廢物輸入及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。另外，堆填區及其他指定廢物處置設施(例如廢物轉運站)不再接收和處置受管制電器廢物。兩項計劃有效提升了可回收物料的量 and 質，促進了本港廢電器電子產品和廢玻璃飲料容器的循環再造。

13. 除了上述計劃外，我們正就塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任

計劃展開法律條文的草擬工作，並會盡快敲定計劃的運作細節。我們亦準備為電動車退役電池推行生產者責任計劃，現正與業界及相關持份者溝通及開始進行諮詢及營商環境影響評估。另外，我們會不時檢視其他產品(例如汽車輪胎、鉛酸電池等)，以訂定推展生產者責任計劃的需要和優次，並會在籌劃各項生產者責任計劃時積極促進和配合本地回收業的發展。

支援服務

回收物中央收集服務

廢紙

14. 環保署自 2020 年 9 月起已預留每年 3 億元開展全港廢紙收集及回收服務，聘請多個服務合約承辦商，以不低於環保署指定的廢紙回收價收集符合質量標準的廢紙，在本地進一步處理後，銷售至各地市場作循環再造。服務開展後，2021 年的廢紙回收量有所增加而隨後亦大致穩定，每月回收量平均約 48 000 至 49 000 公噸，既確保本地廢紙有穩定的出路，並協助本地廢紙回收業穩定發展。

廢塑膠

15. 廢塑膠回收方面，環保署 2020 年於三區開展廢塑膠回收先導計劃，並於 2022 年起逐步擴展至覆蓋九區。在過去三個財政年度，廢塑膠回收先導計劃每年的平均開支約為 933 萬元，總收集量為 7 610 公噸。由於承辦商須妥善回收及處理所有種類的廢塑膠，故合約容許承辦商將部分處理工序交予分判商繼續處理，或把已分揀好的廢塑膠轉交下游回收商作進一步處理。此舉除了可以提升整體的處理能力外，亦可惠及不同塑膠類的回收循環再造工業鏈。

廢玻璃容器

16. 為配合玻璃飲料容器生產者責任計劃的實施，環保署委聘的玻璃管理承辦商自 2018 年年初已逐步推展廢玻璃容器收集及處理服務。截至 2023 年 3 月，全港已設置約 4 600 個玻璃容器回收點，並已收集超過 90 000 公噸廢玻璃容器作妥善處理。

擴大社區回收網絡

17. 為配合實施垃圾收費，環保署正持續在全港擴展社區回收網「綠在區區」，以加強社區回收配套設施，主要為低價值回收物提供穩妥的出路。在 2022 年，「綠在區區」的超過 160 個公共收集點，吸引了約 520 萬名訪客參與乾淨回收，收集超過 20 300 公噸的回收物及舉辦超過 2 000 個環保教育活動。環保署亦計劃在公共屋邨發展小型回收便利點網絡，首先於今年六月底在葵青區試行，並會逐步擴展至其他區約 50 個公共屋邨，以方便公屋及鄰近居民參與乾淨回收及提升回收網絡的成本效益。社區回收網絡接收至少八種回收物(包括塑膠、廢紙、金屬、玻璃容器、小型電器、「四電一腦」、慳電膽和光管、充電池等)，為下游回收商提供一個穩定的回收物來源。

(二) 協助回收行業提高作業能力和效率

土地供應

發展環保園

18. 環保園為回收業界以可負擔的租金提供用地，推動本地回收再造業的發展。環保園內現時約九成作廢物回收再造用途的土地已被使用，環保署會將餘下土地進行招標，以配合合適的回收再造業發展(例如處理電動車退役鋰電池等)。

19. 環保署正研究引入新措施，透過環保園營運商加強對租戶的支援，包括增設小組協助宣傳租戶業務、幫助環保園租戶與外界公司機構聯繫，以促進租戶的業務發展、提供穿梭巴士接駁園區至鄰近港鐵站，及為租戶提供有關其業務發展的法律意見(例如申請專利權等)。環保署亦正諮詢法律意見及與相關部門商討，研究修改部份租約條款的可行性，以增加租戶的業務彈性。初步的考慮方向包括容許租戶因配合業務發展採用其他回收處理技術，以及其他方法增加其實際處理量以提升回收的成本效益等。

指定作回收用途的短期租約土地/廢紙停泊位

20. 我們一直與相關部門合作，努力尋找更多合適的短期租約用地，供回收業界競投使用。除現有 19 幅用地之外，我們已聯同相關部門物色另外數幅具潛質作為廢物回收用途的短期租約用地。我們正對有關用地進行評核及諮詢相關地區持份者，以確定有關用地適合用作廢物回收用途及決定可處理的回收物料類別、污染控制的要求及用地租賃年期等。待有關工作

完成後，政府便會盡快把合適的短期租約用地推出市場，供回收業界公開競投使用。另外，我們和相關部門亦有提供專供廢紙回收業界競投使用的公眾貨物裝卸區停泊位。現時共有 5 個指定廢紙停泊位分配予廢紙回收商運作。

拓展更多土地，包括探討在新發展區預留土地擴建環保園

21. 至於拓展土地方面，我們一直與相關部門保持聯絡，探索在不同的新發展區內(包括新田/落馬洲、藍地、中部水域人工島、洪水橋、龍鼓灘、牛潭尾、屯門西等)預留土地以供環保設施或環保業使用，並探討以一地多用等方式提高用地效率。我們亦正與相關部門商討，在新界北部地區之「新界北新市鎮和文錦渡發展」預留土地擴建環保園之可行性，而相關建議已被納入有關的顧問研究內。

22. 位於將軍澳的原新界東南堆填區已於 2021 年年底關閉，現正逐步進行修復工作。雖然該堆填區包含多個斜坡，其北面頂台位置經平整後可提供約 2.5 公頃平地，釋出的部分用地亦可供回收行業使用。就此，環保署已於今年 3 月安排香港工業總會代表實地了解新界東南堆填區內的可用土地位置及其周邊情況。至於其他已修復堆填區，大部份已用作發展各種康體設施或保育用途，至於餘下的少數土地，我們亦正與不同團體商討具體發展項目作康體或環保教育用途。若回收業界有意利用上述已修復／關閉堆填區的土地發展及營運循環再造業務，只要符合土地規劃限制及其他相關要求(例如消防設備及安全要求)，亦能協助推進各類資源節約利用及加快構建廢棄物循環利用體系，環保署會與地政總署商討出租有關土地的安排。

資金援助

回收基金

23. 為節約資源，協助構建廢棄物循環利用體系，回收基金於 2015 年成立，獲撥款 10 億元，並於同年 10 月啟動。其後，政府於 2021 年向基金增撥 10 億元，延長基金申請期至 2027 年。基金繼續透過不同類別的資助計劃，協助回收業界，包括「行業支援計劃」資助非牟利項目提高本地回收業整體作業能力及生產力，而「企業資助計劃」則為個別企業提供項目配對基金，以協助它們提升和擴展回收業務。企業亦可透過「企業資助計劃」下的「標準項目」以簡化的申請程序實施標準項目，包括購買/安裝加強回收能力、處理量、效率及技術的設備等。此外，「企業資助計劃」下的「新成立及初創企業開展項目」支援新成立及初創企業以創新意念促進回收作

業。

24. 環保署和回收基金諮詢委員會一直不時檢視基金的運作，適時推出不同的優化措施，配合回收業界在營運及升級轉型方面的需要。同時，環保署亦透過香港生產力促進局，即回收基金秘書處，監察資助項目的實施進度，並會進行突擊檢查和抽查，檢視及核實項目的實施進度及購置設備的使用情況，確保基金的恰當使用。

25. 截至 2023 年 3 月，回收基金已批准逾 2 500 個申請，涉及資助金額約 8 億元¹。

(三) 支持回收新技術

低碳綠色科研基金

26. 政府於 2020 年 12 月成立「低碳綠色科研基金」，為有助香港減碳和加強保護環境的科研項目提供更充裕和對焦的資助。政府已向基金注資共 4 億港元，重點支持有助推動淨零發電、節能綠建、綠色運輸和全民減廢等範疇的科研項目。

27. 基金已批出 22 個來自本地大學、指定科研機構和私營企業的科研項目，涉及總金額接近 1 億元。獲批的項目涵蓋多個範疇，包括再生塑膠的應用、智能垃圾袋評估系統及塑膠飲料容器逆向自動售貨機等有關廢物管理及回收的項目。

環境及自然保育基金

28. 環境及自然保育基金轄下的「環保研究、技術示範和會議項目」資助計劃，設有以「廢物管理、減量及循環再造」的優先研究題目，以支持合資格本港機構進行與該題目有關的研究項目。在過去三個財政年度，該資助計劃共批出 24 個項目，總金額約 1,520 萬元。另外，環境及自然保育基金亦有提供個別項目資助，以促成回收新技術的實踐，例如於 2021-22 年度批出約 900 萬元資助在社區安裝可將廚餘化成漿液的處理系統，使廚餘轉廢為能的物流成本得以減低。

¹ 當中包括回收基金分別於 2019 年、2020 年及 2022 年推出的「一次性租金資助計劃」、「一次性回收業抗疫資助計劃」及「一次性前線回收業員工資助計劃」，以緩解業界面對的經營困境，以及向前線回收業員工提供財政支援。

(四) 增加對再生產品的需求

政府採購綠色產品

29. 政府一向以身作則，帶頭實施環保採購並鼓勵社會各界一同響應採購對環境造成最少負面影響(包括減碳、減少空氣污染物排放、減廢)的產品和服務。推廣環保採購既可為回收業創造商機，亦有助促進循環經濟，進一步推動實現碳中和。政府已於 2021 年 7 月進一步擴大環保採購，將環保採購清單上所涵蓋的項目由 150 種產品及服務增加至 183 種，同時更新各項目的環保規格及提供更多簡單易明的環保採購貼士。政府各部門於 2015 至 2021 年間合共採購總值超過 114 億元的環保產品和服務。另外，我們亦有向公私營機構推廣環保採購，包括設置網頁提供相關資訊等。

(五) 增強末端處理的能力

興建回收設施

30. 政府一直積極推動建設下游的轉廢為能／轉廢為材設施，以建立更整全的廢物處理鏈，促進廢物資源化，為發展循環經濟奠下根基。這些設施包括：

(i) O·PARKs (有機資源回收中心)

31. 有機資源回收中心第一期(O·PARK 1)已於 2018 年投入運作，採用厭氧消化技術將廚餘轉化為電力及肥料，每日可處理 200 公噸廚餘。在過去三個財政年度，O·PARK 1 每年的平均開支約 6,900 萬元。有機資源回收中心第二期(O·PARK 2)正在興建中，預計於 2024 年投入運作，每日可處理 300 公噸廚餘。政府未來亦會善用合適的污水處理廠進行「廚餘／污泥共厭氧消化」，以提升本港整體的廚餘處理能力。

(ii) WEEE·PARK(廢電器電子產品處理及回收設施)

32. 為配合廢電器電子產品生產者責任計劃而興建的 WEEE·PARK 已於 2018 年 3 月全面投入運作，設計處理量為每年 30 000 公噸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 2023 年 3 月，WEEE·PARK 已處理超過 100 000 公噸受管制廢電器電子產品。在過去三個財政年度，WEEE·PARK 每年的平均開支約 2 億 1 000 萬元。

(iii) Y·PARK (林·區)

33. Y·PARK 於 2021 年投入運作，現時每年可處理約 22 000 公噸（即日均 60 公噸）園林廢物，包括樹幹及樹枝等。收集到的園林廢物經篩選、分類及處理後，轉化成不同的有用物料，例如木板、木方、木碎及木糠等。在過去三個財政年度，Y·PARK 每年的平均開支約 2 900 萬元。

回收物的出口及本地處理

34. 我們會繼續致力提升本地回收業的處理能力，但另一方面，香港實行自由貿易政策，大部分產品(包括可循環再用的回收物料)進出香港均無須許可證，而需要許可證或事先通知才可進口貿易的，則為履行各項國際條約下的責任，包括考慮到公眾健康、安全或保安等理由。基於這個原則，而尤其是在某些回收物的本地處理量及下游出路仍然有限的情況下，把具有經濟價值的回收物出口至外地市場作合規的循環再用/再造，也應被視為香港回收業有效運作的一部分。

35. 事實上，香港的回收業涉及不同環節的參與者，包括收集者、本地回收商和出口商。政府政策要顧及公平競爭營商環境，支援整個業界而不是向個別公司傾斜，否則只會降低處理廢物的效率，增加整體社會成本。政府在推行各項回收政策時，會優先讓本地持份者(例如供應商、零售商、收集商、回收商)在符合成本效益情況下扮演更積極的角色。

36. 特別一提的是例如廢鉛酸電池等的危險廢物。《巴塞爾公約》並沒有禁止它們的越境轉移，而是允許在符合特定條件下進行，包括出口國沒有技術能力和必要的設施、設備能力或適當的處置場所，以無害於環境而有效的方式處置有關廢物；或進口國需要有關廢物作為再循環或回收工業的原材料。我們將繼續履行《巴塞爾公約》下控制危險廢物越境轉移的責任，與各地的環境保護監管當局保持緊密溝通及交換情報，確保所有危險廢物的越境轉移均按照《巴塞爾公約》的規定進行，並打擊非法越境轉移危險廢物。我們亦會按實際情況，包括考慮本地處理危險廢物的能力、整個回收業界(包括回收商和出口商)的運作，在維持市場經濟和公平競爭的大原則下，檢視危險廢物出口許可證的安排。

徵詢意見

37. 請各位議員備悉以上促進回收業發展的主要政策措施，並提供意見。

環境及生態局
環境保護署
2023年6月