

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1032/2023(04)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2023年11月28日舉行的會議

關於生產者責任計劃的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關生產者責任計劃的背景資料，並概述議員近年在立法會相關委員會討論有關事宜時所提出的主要意見和關注。

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。自《產品環保責任條例》(第603章)於2008年7月通過後，政府已全面推展分別關於塑膠購物袋、廢電器電子產品及玻璃飲料容器的生產者責任計劃。

建議為生產者責任計劃訂立共同法律框架

3. 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。為更迅速及有效地推行新的生產者責任計劃，政府當局建議修訂《產品環保責任條例》，訂立一個可適用於不同產品的生產者責任計劃的共同法律框架(“共同法律框架”)，訂明基本運作機制、相關持份者的責任等。至於適用於個別產品的運作細節，則會以附屬法例訂明。參考其他地方的經驗，政府當局傾向以“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。

4. 政府當局計劃於2024年向立法會提交條例草案，以訂立共同法律框架。條例草案通過後，政府當局會為不同產品制定相關的附屬法例，並按“先審議後訂立”程序提交立法會審議，以期自2025年起逐步為塑膠飲料容器、紙包飲品盒、汽車輪胎及鉛酸電池，以及電動車電池5種產品推行生產者責任計劃。

訂立生產者責任計劃的考慮因素

5. 據政府當局表示，在評估為某類產品訂立生產者責任計劃時，政府當局會考慮其需要性、回收再造情況、回收物料出路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。政府當局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。政府當局現時的方向是在共同法律框架下首先訂立塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃。

議員提出的主要意見和關注

6. 議員近年曾在環境事務委員會(“事務委員會”)多次會議上提出與推行生產者責任計劃有關的事宜。議員在《2018年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》委員會及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的會議上，亦曾提出相關事宜。議員近年審核開支預算期間，亦曾就生產者責任計劃提問。議員提出的主要意見和關注綜述於下文各段。

塑膠飲料容器生產者責任計劃

目標

7. 議員普遍表示支持推行塑膠飲料容器生產者責任計劃，藉以規定供應鏈上的相關各方承擔環保責任。他們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，以及確保塑膠飲料容器生產者責任計劃有效達致該等目標的措施。

8. 政府當局表示，在其他一些地方，塑膠飲料容器的循環再造率一般約介乎60%至90%。循環再造率可受若干因素影響，例如在生產者責任計劃下提供的回贈水平(如有的話)，以及用完容器退還點網絡的覆蓋範圍。此外，宣傳及公眾教育對促使大眾改變產生及處置廢物的行為至關重要。在當局推行的

多項措施中，逆向自動售貨機(“入樽機”)先導計劃可讓市民親身體驗如何透過入樽機乾淨回收用完的塑膠容器。政府當局亦已帶頭減少使用塑膠樽，以及增加政府場地供公眾使用的飲水機數目。

指定退還點

9. 議員察悉，零售業部分業內人士反對強制規定零售店鋪須充當用完的塑膠飲料容器的指定退還點的提案，原因包括有關的運作和機會成本高昂，以及用完容器的貯存和運輸可能造成環境衛生問題。有意見認為，在都市固體廢物收費計劃實施後，一般都市固體廢物的產生量將會大為減少，因而不必在零售層面強制實施收回用完塑膠飲料容器的計劃。另一方面，另一些議員則認為由於塑膠樽裝飲料通常是隨買隨飲，當局應規定某些人流量高的設施(例如購物商場)須充當用完的塑膠飲料容器的指定退還點。

10. 政府當局表示，當局會致力建立相對便利的指定退還點網絡。鑒於本港不少零售商屬中小型企業，店面空間有限，規定所有零售商提供回樽服務似乎不實際可行。政府當局會繼續研究設置指定退還點的方案，並與零售業界商討安排。

推廣環保飲料包裝

11. 議員促請政府當局鼓勵飲料生產商/供應商就飲料使用較環保的包裝物料及/或包裝設計。

12. 政府當局表示，塑膠飲料容器生產者責任計劃的目的並非令塑膠飲料包裝絕跡市場，而是鼓勵公眾使用塑膠時要用得其所、物盡其用，並共同承擔使用塑膠飲料容器的環保責任。政府當局會繼續推動飲料生產商/供應商採用環保的包裝設計及相關服務安排。業界已採用或正在研究的環保措施的例子，包括使用薄身樽、使用含有較多循環再造成分的樽、使樽蓋不能與樽身分離(以便塑膠樽蓋與樽身一併循環再造)，以及提供飲料補充服務。

13. 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。

廢塑膠的循環再造

14. 議員促請政府當局加強對本地廢塑膠循環再造鏈的支援，以期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。因此，政府當局已加強有關乾淨回收的宣傳及公眾教育工作，包括鼓勵市民循環再造廢塑膠樽，特別是用以盛載飲料的塑膠樽。政府當局亦已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。

為其他可循環再造物料推展生產者責任計劃

16. 議員詢問，為電動車電池、汽車輪胎及鉛酸電池推展的生產者責任計劃會否涉及徵費；以及為何政府當局並無計劃在現階段為發泡膠箱推行生產者責任計劃。

17. 政府當局回應時表示，生產者責任計劃會要求製造商、進口商、批發商、零售商和消費者承擔其環保責任。一般而言，若由政府當局或政府委聘的承辦商負責生產者責任計劃的運作，便會徵費。當局現時的計劃是為生產者責任計劃訂立共同法律框架，並以“市場營運模式”推行該等生產者責任計劃。在該模式下，回收和循環再造廢棄產品的業務模式將由市場決定。鑒於就某些用途而言(例如在運送過程中用於新鮮食物的防護包裝)，發泡膠箱仍缺乏合適的替代品，政府當局認為在現階段為這類產品推行生產者責任計劃並不切實可行。政府當局會繼續監察市場情況，並研究減少發泡膠箱廢物的措施。

產品包裝物料

18. 議員關注到，在都市固體廢物收費生效後，棄置產品包裝物料的費用會由消費者而非生產商或銷售商承擔。他們詢問政府當局會如何減少在本地或網上購買的產品的過度包裝，以及推廣使用可循環再造的包裝物料。政府當局表示，當局已於2022年5月發出指引，說明零售商(例如超級市場營運者)可如何協助減少過度包裝產品。為擬備更多有關減少包裝廢物的指引，政府當局會繼續與相關持份者(包括網上商戶)溝通。當局亦會參考內地及其他司法管轄區的相關指引。

立法會質詢

19. 議員近年曾提出有關廢塑膠容器和其他可循環再造物料的管理的質詢。相關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

20. 政府當局將於2023年11月28日的會議上，向事務委員會介紹為生產者責任計劃訂立共同法律框架的事宜。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1暨公共申訴辦事處
2023年11月23日

生產者責任計劃

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2019年4月29日	議程 第IV項：回收基金中期檢討 會議紀要
	2019年10月28日	議程 第III項：環境局局長就行政長官2019年施政報告作出簡報 會議紀要
	2020年5月25日	議程 第IV項：廢塑膠的管理 政府當局的回應 會議紀要
	2021年1月25日	議程 第IV項：香港廢物管理策略
	2021年3月22日	議程 第IV項：推展塑膠飲料容器生產者責任計劃的公眾諮詢 會議紀要
	2022年4月25日	議程 第IV項：《香港資源循環藍圖2035》落實進展 會議紀要
	2023年7月14日	議程 第III項：實施都市固體廢物收費 會議紀要
	2023年10月30日	議程 第III項：環境及生態局局長就行政長官2023年施政報告作出簡報

委員會	會議日期	文件
《2018年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》委員會	2020年7月10日*	法案委員會向內務委員會提交的報告
財務委員會	2019年4月9日	政府當局對議員就2019-2020年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號：ENB051、060、141、148、164、275及293)
	2020年4月6日	政府當局對議員就2020-2021年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號：ENB038、082、098、114、115、140、234及282)
	2021年4月13日	政府當局對議員就2021-2022年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號：ENB076、109及165)
	2022年4月11日	政府當局對議員就2022-2023年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號：ENB020、022及024)
	2023年4月13日	政府當局對議員就2023-2024年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號：EEB(E)042、065、066、095、112及149)

* 文件發出日期

政府政策局	文件
環境局 (2021年2月)	《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

立法會會議	文件
2018年6月6日	第13項質詢 ：減少使用塑膠樽和提升其回收再造率
2019年4月17日	第18項質詢 ：微塑膠及廢塑膠引致環境問題
2019年11月13日	第11項質詢 ：減少廢塑膠
2020年11月4日	第3項質詢 ：塑膠的使用、回收及再造
2021年6月23日	第20項質詢 ：逆向自動售貨機先導計劃
2021年9月1日	第17項質詢 ：處理廢輪胎
2021年9月15日	第9項質詢 ：逆向自動售貨機先導計劃
2021年10月27日	第12項質詢 ：廢玻璃容器
2022年5月25日	第6項質詢 ：在公共屋邨推展“綠在區區”
2022年6月8日	第16項質詢 ：在公共屋邨推行的減廢及回收計劃