

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(1)622/2025(02)號文件

檔號：CB1/BC/6/25

### 《2025年促進循環再造及 妥善處置產品(雜項修訂)條例草案》委員會

#### 背景資料簡介

#### 目的

本文件旨在提供有關《2025年促進循環再造及妥善處置產品(雜項修訂)條例草案》(“《條例草案》”)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提出的主要意見和關注。

#### 背景

##### 生產者責任計劃

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。

##### 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，行政長官在2023年施政報告提出，為生產者責任計劃訂立適用於不同產品的共同法律框架(“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。

## 市場營運模式

4. 在共同法律框架下，生產者責任計劃的基本運作及各持份者的責任的詳情載於附錄1。參考其他地方的經驗，政府當局建議以“市場營運模式”推行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。在這模式下，當局不會收取徵費或直接委聘服務提供者收集及回收廢棄受規管產品，而是為個別廢棄受規管產品訂定回收目標。持份者(例如製造商、進口商、供應商、零售商、收集商和回收商)可以靈活地選擇自行履行相關法律責任(如有)，或是在市場上聘用服務提供者進行相關工作。

## 罰則和付款

5. 在生產者責任計劃下，供應商和計劃營運者(即收集和/或回收服務提供者)須向環境保護署(“環保署”)登記，並呈交生產者責任計劃書和規管申報文件(例如有關產品分發和廢物收集/回收的審計報告)。參考《產品環保責任條例》下其他罪行的罰則，政府當局建議對不遵從共同法律框架下各項程序責任者處以第5級罰款(即5萬元)和第6級罰款(即10萬元)。為阻嚇逃避環保責任的行為，登記供應商或登記計劃營運者若未能達到指定回收目標，或供應商未經登記而分發受規管產品，須支付相等於所需回收成本的款項。若有關供應商或計劃營運者未能在訂明期限內清繳款項，則須支付額外費用。

## 《2025年促進循環再造及妥善處置產品(雜項修訂)條例草案》

6. 《條例草案》於2025年3月28日刊登憲報，並於2025年4月2日的立法會會議上進行首讀，以修訂《產品環保責任條例》、《廢物處置條例》(第354章)及兩者的附屬法例。《條例草案》旨在：

- (a) 為生產者責任計劃訂立適用於不同產品的共同法律框架；

- (b) 容許環境保護署署長(“署長”)可指明通知書的格式以加入電子支付作為付款方式；以及
- (c) 規管部分廢物的回收處理設施<sup>1</sup>及實施進出口管制，<sup>2</sup>並禁止在指定廢物處置設施(包括堆填區和廢物轉運站)棄置車輛輪胎廢物。

## 議員提出的主要意見和關注

7. 議員在近年的環境事務委員會會議上及審核政府開支預算時，曾提出與生產者責任計劃有關的事宜。在2023年11月28日及2025年2月24日的會議上，政府當局就訂立生產者責任計劃的共同法律框架諮詢環境事務委員會。議員提出的主要意見和關注綜述於下文各段。

### 以市場主導模式推行生產者責任計劃

8. 議員支持為新的生產者責任計劃訂立共同法律框架，並以“市場主導模式”推行有關計劃的大方向。議員提出以下關注和建議：

- (a) 供應商或會藉提高產品價格，把生產者責任計劃引致的成本轉嫁消費者；
- (b) 以“市場主導模式”推行生產者責任計劃，能否有效推動減廢和循環再造；

---

<sup>1</sup> 即就受規管產品的廢物回收處理設施，引入牌照管制，以確保這些設施的運作符合環保要求。發牌規定將與相關的生產者責任計劃同時生效。

<sup>2</sup> 即就液體紙包盒廢物和車輛輪胎廢物的進出口施加許可證規定。出口商須先確保有關廢物會在進口地妥為循環再造，方可獲署長發出出口許可證。同樣，署長只會在信納有關進口廢物將會交由本地領有牌照的處置設施妥善處理或循環再造的前提下，才發出進口許可證。現時，鉛酸電池廢物、電動車電池廢物和塑膠廢物(除非相關塑膠廢物未受污染，並且其進出口是為了在進口地進行再加工、循環再造或回收，或再使用)的進出口，已經受《廢物處置條例》下的許可證制度規管。有關的許可證制度將與相關的生產者責任計劃同時生效。

- (c) 當局應就未能達成回收目標訂立**具阻嚇力的罰則**，以確保供應商和登記計劃營運者遵守有關規定；以及
- (d) 當局應適時研究將“市場主導模式”應用於現行採用“政府主導模式”的玻璃飲料容器生產者責任計劃，以及盡快推行更多的生產者責任計劃。

9. 政府當局表示：

- (a) 在市場主導模式下，**供應商可因應其產品價格競爭力等商業考量，決定是否提高產品價格**，以彌補生產者責任計劃引致的成本；
- (b) 當局會致力**在推動減廢/循環再造與市場參與者的能力之間取得平衡**。生產者責任計劃實施**初期**的回收目標會訂於**較易達到的水平**，讓供應商和登記計劃營運者逐步建立回收網絡及提高營運效率。其後，回收目標會在短期內(例如2至5年)**逐步提升**至與其他已實施類似生產者責任計劃的地方相若的水平。初期和其後的**回收目標**會在**相關附屬法例**訂明；
- (c) 當局會致力**確保罰則能產生足夠的阻嚇作用**；以及
- (d) 若《條例草案》獲立法會通過，當局會按實際情況逐步為不同產品(包括塑膠飲料容器、紙包飲品盒、電動車電池、汽車輪胎、鉛酸電池等)的生產者責任計劃制定相關附屬法例，並因應採用“市場主導模式”的生產者責任計劃的推行情況及所得數據，**適時檢視現行由政府主導的生產者責任計劃**。

10. 議員建議，當立法會審議《條例草案》時，政府當局應**提供個別生產者責任計劃的附屬法例內容擬稿**，供議員參考。政府當局對此表示同意。

## 監察機制

11. 議員強調，**政府當局**應在市場主導的生產者責任計劃擔當**把關角色**。他們詢問，當局會採取甚麼機制，以**監察登記供應商和登記計劃營運者**有否遵守生產者責任計劃的規定。

12. 政府當局表示，在市場主導的生產者責任計劃中，當局的角色是**制訂計劃的框架、清楚界定計劃內各方的資格和責任、確保各方遵守計劃的要求、監察計劃的運作等**。當局為每項生產者責任計劃制訂詳細實施方案時，會考慮持份者的意見。

13. 政府當局亦表示，參考玻璃飲料容器生產者責任計劃的相關規定，當局建議新的生產者責任計劃的**登記供應商或登記計劃營運者須定期向環保署提交申報文件**，載列有關分發受規管產品的詳細資料，**並須委聘獨立審計師進行周年審計**，確保所提交的資料準確無誤。

## 對登記計劃營運者/回收商的支援

14. 議員詢問，政府當局會如何協助有意開展受規管產品回收業務的回收商，以**確保有足夠市場參與者支援生產者責任計劃的運作**。議員亦關注到，**非牟利機構會否有足夠資源，以登記計劃營運者身份參與新的生產者責任計劃**。

15. 政府當局表示一直**透過回收基金和環境及自然保育基金，支持與資源回收及循環再造有關的項目**，並會繼續在環保園以**可負擔的價格提供土地**，供回收作業之用。**現時已有本地回收商回收某些擬議受規管產品**，例如鉛酸電池。在實施新的生產者責任計劃後，該等回收商或會向環保署申請成為登記計劃營運者。此外，環保園內正在興建的現代化紙漿生產設施，將可為用完的紙包飲品盒提供回收出路。現時社區回收網絡**“綠在區區”**下的**設施營辦商屬非牟利機構**，這些營辦商亦可因應本身情況和資源，考慮**以登記計劃營運者身份參與新的生產者責任計劃**。

## 立法會質詢

16. 議員近年在立法會會議上，提出多項有關生產者責任計劃及其他減廢回收措施的質詢。相關質詢及政府當局答覆的超連結載於附錄2。

## 相關文件

17. 相關文件一覽表載於附錄2。

立法會秘書處  
議會事務部  
2025年4月25日

## 在共同法律框架下 生產者責任計劃的基本運作及各持份者的責任

### 供應商

供應商泛指從事在香港分發受規管產品業務的製造商或進口商。除了符合豁免情況的供應商外，任何供應商在香港分發受規管產品前，須登記成為“登記供應商”，才可分發受規管產品。登記供應商須定期向環境保護署（“環保署”）提交申報文件，載列有關分發受規管產品的詳細資料。登記供應商亦須委聘獨立審計師進行周年審計，確保申報文件內的資料準確無誤。相關的資料及紀錄亦需妥善保存，方便日後查閱。

2. 政府會按需要為個別受規管產品訂定回收目標。在“市場主導模式”下，供應商可選擇自行安排回收廢棄受規管產品以達成回收目標（包括建立退還點網絡、收集廢棄受規管產品、安排妥善循環再造等），或於市場上自費聘用登記計劃營運者代其履行達成回收目標的責任。自行安排回收的供應商及登記計劃營運者須定期向環保署提交申報文件，載列有關廢棄受規管產品的回收量的詳細資料。他們亦須委聘獨立審計師進行周年審計，確保申報文件內的資料準確無誤，並向環保署提交有關回收廢棄受規管產品的年度審計報告，載列該年度達成的回收率，以及用以計算回收率的相關資料。相關資料及紀錄亦需妥善保存，方便日後查閱。政府會在各受規管產品的附屬法例訂明申報文件及審計報告的細節要求。

### 豁免情況

3. 政府會因應各受規管產品的情況，有需要時在相應的附屬法例中訂明適用的豁免條件。可考慮的豁免情況包括只分發少量受規管產品作商業推廣的參展商的登記要求、小型供應商提交生產者責任計劃書及年度審計報告的要求，以避免增加其營運負擔等。

### 登記計劃營運者

4. 在“市場主導模式”下，有意為廢棄受規管產品提供回收服務的機構（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，並向環保署申請成為登記計劃營運者。申請人須同時向環保署提交生產者責任計劃

書作審批。登記計劃營運者須替聘用他們的供應商履行回收廢棄受規管產品的責任，包括達成回收目標，以及向環保署呈交有關回收廢棄受規管產品的定期申報及周年審計報告。若登記計劃營運者的運作不符合已批核的生產者責任計劃書上的相關要求，或違反《產品環保責任條例》(第603章)的相關部分而被定罪(例如沒有按計劃書的要求提供合適數量的退還點、沒有為收集到的廢物安排妥善回收)，環保署署長可因應情況考慮撤銷他們的登記。

### 生產者責任計劃書

5. 生產者責任計劃書是一份由有意為廢棄受規管產品提供回收服務的機構所擬備的計劃文件，載列回收廢棄受規管產品的詳細計劃及運作細節，包括廢物收集及處理的安排、相關的財務預算、回收費的計算方法等。有意成為登記計劃營運者的人士需向環保署提交生產者責任計劃書作審批。另外，自行安排回收廢棄受規管產品的供應商，除非他們符合豁免情況，否則亦須向環保署署長提交生產者責任計劃書作審批，並在生產者責任計劃書獲批核後才可分發受規管產品。環保署署長可因應情況在已批核的生產者責任計劃書上附加條款及條件，而登記計劃營運者或自行安排回收廢棄受規管產品的供應商須遵守這些條款及條件。

### 環境及生態局局長可修訂列明規管產品的附表

6. 除了塑膠飲料容器、紙包飲品盒、電動車電池、汽車輪胎及鉛酸電池外，政府會不時檢視是否需要就其他產品推展生產者責任計劃。整體來說，在評估為某類產品訂立生產者責任計劃時，政府會考慮其需要性、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。政府建議在共同法律框架下，環境及生態局局長可在諮詢環境諮詢委員會及經立法會批准後，藉於憲報刊登的命令，修訂列明受規管產品的附表，包括增加、刪減或修訂受規管產品。

[資料來源：政府當局就環境事務委員會2023年11月28日的會議提供題為“為生產者責任計劃訂立共同法律框架”的[討論文件](#)。]

**《2025年促進循環再造及  
妥善處置產品(雜項修訂)條例草案》委員會**

**相關文件一覽表**

<b>委員會</b>	<b>會議日期</b>	<b>文件</b>
環境事務委員會	2021年3月22日	<a href="#">議程</a> 第IV項：推展塑膠飲料容器生產者責任計劃的公眾諮詢 <a href="#">會議紀要</a>
	2022年4月25日	<a href="#">議程</a> 第IV項：《香港資源循環藍圖2035》落實進展 <a href="#">會議紀要</a>
	2023年11月28日	<a href="#">議程</a> 第III項：訂立生產者責任計劃的共同法律框架 <a href="#">會議紀要</a>
	2025年2月24日	<a href="#">議程</a> 第III項：塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃 <a href="#">會議紀要</a>
財務委員會	2023年4月13日	<a href="#">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</a> (答覆編號：EEB(E)049、065、066、088、095、112及113)
	2024年4月17日	<a href="#">政府當局對議員就2024-2025年度開支預算提出的初步問題的書面答覆</a> (答覆編號：EEB(E)029、052、071、076、087、135、138及142)
	2025年4月9日	<a href="#">政府當局對議員就2025-2026年度開支預算提出的初步問題的書面答覆</a> (答覆編號：EEB(E)030、038、039、050、053、088及176)

立法會會議	文件
2022年6月8日	<a href="#"><u>第16項質詢</u></a> ：在公共屋邨推行的減廢及回收計劃
2023年2月22日	<a href="#"><u>第12項質詢</u></a> ：回收物的處理
2023年3月15日	<a href="#"><u>第9項質詢</u></a> ：外判回收服務的監管
2024年2月28日	<a href="#"><u>第17項質詢</u></a> ：推動減廢回收
2025年3月19日	<a href="#"><u>第17項質詢</u></a> ：廢汽車輪胎的處理
2025年4月2日	<a href="#"><u>第17項質詢</u></a> ：推動減廢回收工作

## 其他相關文件

政府政策局	文件
環境保護署	<a href="#"><u>塑膠飲料容器生產者責任計劃諮詢文件</u></a>