

資料文件

立法會環境事務委員會

有關塑膠購物袋收費影響的調查結果

引言

本文件向委員匯報塑膠購物袋收費自 2015 年 4 月 1 日全面推行以來，對減少過量使用塑膠購物袋的影響的調查結果。

背景

2. 膠袋通常以不易降解的物料製成。2014 年，運往堆填區棄置的膠袋每天約有 665 公噸，當中有不少屬塑膠購物袋。大量使用塑膠購物袋及其棄置問題，對本已緊拙的堆填區資源構成壓力。為應對有關問題，政府於 2009 年 7 月 7 日推出塑膠購物袋環保徵費計劃（「膠袋徵費計劃」），為首個生產者責任計劃，以提供經濟誘因，鼓勵 3 000 至 3 500 間零售店減少派發塑膠購物袋。此等零售店根據相關法定準則須作登記，主要為超級市場、便利店及健康護理和化妝品店。相關登記零售商派發塑膠購物袋須向顧客收取每個五角的環保徵費。膠袋徵費計劃的實施大幅減少了登記零售店的塑膠購物袋派發量。

3. 及後在 2011 年 5 月，政府展開為期三個月的公眾諮詢，結果顯示社會大眾普遍支持擴大生產者責任計劃的涵蓋範圍。為此，政府向立法會提交《2013 年產品環保責任（修訂）條例草案》並獲通過，以在 2015 年 4 月 1 日起全面推行塑膠購物袋收費。在擴大計劃下，本港所有零售商不論屬何種業務類別或運作模式，如以零售方式出售貨品時向顧客提供塑膠購物袋，須收取每個最少五角的費用。因食物衛生理由而使用塑膠購物袋或用於預先包裝貨品的膠袋可獲豁免收費。隨服務業所提供的膠袋則不在規管範圍內。為簡化循規制度，零售商可自行保留塑膠購物袋收

費。與此同時，我們就違規情況引入 2,000 元的定額罰款，以提高執法效率及達致所需的阻嚇作用。

塑膠購物袋收費的影響

塑膠購物袋在堆填區的棄置量

4. 自 2009 年起，環境保護署（「環保署」）每年在堆填區及廢物轉運站進行塑膠購物袋棄置量調查。這項調查是每年就都市固體廢物進行廢物成分調查的一部分。跟據既定的調查方法，2015 年 10 月至 12 月期間，我們在堆填區及廢物轉運站隨機抽取了合共 282 個樣本，從而估算塑膠購物袋在 2015 年的全年棄置量。儘管塑膠購物袋收費自 2015 年 4 月 1 日起全面推行，相關按年估算數字在 95% 置信度下整體誤差值約為 10%，符合統計原則並且有效。調查結果比較 2014 年的棄置量數字載於附件 A。

5. 總括而言，塑膠購物袋在堆填區的估計棄置量由 2014 年大約 52.4 億個，跌至 2015 年約 39.3 億個，減幅 25%。這反映擴大推行塑膠購物袋收費有效進一步減少塑膠購物袋在堆填區的棄置量。這與外地相關經驗相符，即在零售層面採取經濟抑制手段，可減少塑膠購物袋的派發量及棄置量。

6. 按界別分類 –

- (a) 膠袋徵費計劃所涵蓋的零售類別（即超級市場、便利店及健康護理及化妝品店）而言，估計塑膠購物袋總棄置量減少約 35%。由於大部分相關零售店已納入擴大計劃前的規管範圍內，我們認為減幅主要源自計劃原本規管範圍以外的零售店；
- (b) 至於非食物相關的零售類別，估算減幅介乎 34%（時裝和鞋履店）至約 83%（報紙及雜誌店）。由於食物衛生相關的豁免並不適用於此等零售店售賣的貨品，源自這些零售店塑膠購物袋的估計棄置量減幅尤其顯著，反映全面推行塑膠購物袋收費對這些零售類別的影響最為明顯；以及

- (c) 與食物相關的零售類別方面，因其售賣的貨品大致上受食物衛生相關豁免涵蓋，有關估算減幅相對溫和。然而，值得注意的是源自麵包餅食店的塑膠購物袋減幅約為 20%，相信部分可歸因於業界回應社會的訴求，避免多層包裝烘焙食品。餐廳和熟食店方面，有關情況在全面推行塑膠購物袋收費前後大致相同。

7. 根據堆填區棄置量調查，我們估計「其他類別膠袋」（即未印有可作分辨源頭的標識或記號的塑膠購物袋）的棄置量減少約 25%。鑑於棄置量調查所計算的塑膠購物袋的相當部分為「其他類別膠袋」，為配合上述棄置量調查，我們委託顧問進行跟進調查，評估它們的可能來源¹。實地調查工作已經完成，而根據所得數據的初步分析，約有七成「其他類別膠袋」可能由與食物相關的零售店派發並合資格取得因食物衛生而給予的豁免。假設 2014 年源自此等零售店的「其他類別膠袋」的棄置量水平與 2015 年相近，我們估計全面推行塑膠購物袋收費對源自非食物相關零售店的「其他類別膠袋」的棄置量減幅，可遠高於 25% 的總體數字。

8. 除了塑膠購物袋在堆填區棄置的數量外，因應審計署在其 2015 年 10 月公布的報告書中的建議，我們亦就相關塑膠購物袋以重量進行分析，統計數字載於附件 B。2015 的棄置量較 2014 年下降約 26%。此外，審計署亦建議進行專項調查，追蹤消費者的行為轉變，並加強措施收集統計數據作影響評估。為此，我們已進行在第 7 段所述的「其他類別膠袋」調查及於下一段闡述的意見調查。

意見調查

9. 棄置量調查以外，我們亦進行了電話調查，了解公眾因應全面推行塑膠購物袋收費後在行為上的可能轉變。

¹ 我們在 2016 年 3 月下旬委託顧問公司，訪問被抽選的零售店，以探究他們派發「其他類別膠袋」的來源、數量、種類和用途。

該調查在 2016 年 2 月至 3 月期間進行，訪問了約 1 000 名受訪者。回應大致正面，概括如下：

- (a) 99% 的受訪者知悉塑膠購物袋收費在 2015 年 4 月起全面推行；
- (b) 85% 的受訪者留意到在全全面推行塑膠購物袋收費後，零售店已減少派發塑膠購物袋，而違規情況並不常見；以及
- (c) 79% 的受訪者同意，全面推行塑膠購物袋收費可加強公眾實踐自備購物袋的綠色生活習慣。

宣傳與利便循規的工作

10. 除了進行廣泛宣傳工作，我們自 2014 年年中起設立熱線，供業界及市民查詢及投訴。有關統計數字撮錄於附件 C。相關查詢及投訴數字由全面推行初期超過 4 800 宗逐漸下降至 2016 年 5 月的約 150 宗，顯示業界及市民越來越熟悉計劃。我們會繼續維持適度宣傳並安排公眾教育活動，增加市民認識自備購物袋的重要性。

執法行動

11. 在塑膠購物袋收費落實首個月，我們透過教育及宣傳為基礎的方式，向被發現違規的零售商發出口頭警告，以及即時解釋有關法例的要求²。自 2015 年 5 月 1 日以來，我們轉而即時對違規者採取執法行動。截至 2016 年 5 月底，我們向違規零售商發出 222 張定額罰款通知書，涉及不同種類的零售店。我們會考慮第 5 至第 9 段所述的各項統計數據，計劃利便循規和執法行動的工作。

² 有關安排旨在讓零售商及市民更能適應新的要求，以助塑膠購物袋收費順利推行。

零售商派發塑膠購物袋情況

12. 為更有效監察塑膠購物袋的派發情況，我們已邀請香港零售管理協會（「協會」）協助推行自願匯報制度，鼓勵協會會員按年提供其塑膠購物袋派發量資料。協會在 5 月表示，共有 17 個零售商參與自願匯報。由 2015 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日期間，在他們所經營的共 1 922 個零售店，共派發了 4 700 萬個塑膠購物袋。

塑膠購物袋收費款項

13. 我們一向鼓勵零售商將塑膠購物袋收費的收入捐出以支持環保或其他公益用途。就此，我們在 2016 年 4 月至 5 月期間進行了一項調查，向約 240 個連鎖式零售商發出問卷，並收集到 39 個回覆。結果顯示部份連鎖式零售商已經或有計劃作出捐款，涉及款額介乎數百元至超過 1 百萬元不等。儘管回應數字相對有限，惟此調查亦有助反映個別零售商有把塑膠購物袋收費指定作環保及其他公益用途。我們會繼續向業界作出呼籲。

未來路向

14. 請委員備悉上述就塑膠購物袋收費對減少過量使用塑膠購物袋的影響所作的匯報。我們會繼續監察有關發展，並會安排合適的宣傳及公眾教育活動，使措施繼續行之有效。

環境保護署
2016 年 6 月

塑膠購物袋棄置量調查結果
估計全年棄置量（按數量計）

	塑膠購物袋在堆填區的棄置量		按年變動 百分率(%)
	2014 年	2015 年 ⁽³⁾	
	百萬個／每年	百萬個／每年	
塑膠購物袋環保徵費計劃涵蓋的零售類別⁽¹⁾			
超級市場	59.40 (1.13%)	54.85 (1.40%)	-7.66%
便利店	15.54 (0.30%)	18.71 (0.48%)	+20.40%
健康護理和化妝品店	80.22 (1.53%)	27.76 (0.71%)	-65.40%
小計 ⁽²⁾	155.15 (2.96%)	101.31 (2.58%)	-34.70%
食物相關的零售類別			
麵包餅食店	377.38 (7.20%)	300.65 (7.65%)	-20.33%
餐廳和熟食店	315.34 (6.02%)	312.62 (7.95%)	-0.86%
非食物相關的零售類別			
百貨公司及家居用品店	40.10 (0.76%)	22.59 (0.57%)	-43.67%
書籍、文具和禮品店	21.88 (0.42%)	7.07 (0.18%)	-67.69%
時裝和鞋履店	59.61 (1.14%)	39.25 (1.00%)	-34.16%
電器、電子及電訊產品店	12.92 (0.25%)	7.25 (0.18%)	-43.89%
報紙及雜誌店	87.46 (1.67%)	15.24 (0.39%)	-82.57%
其他 ⁽⁴⁾	4171.99 (79.59%)	3124.18 (79.49%)	-25.12%
小計 ⁽²⁾	5086.67 (97.04%)	3828.85 (97.42%)	-24.73%
總計 ⁽²⁾	5241.82 (100.00%)	3930.17 (100.00%)	-25.02%

註：

- (1) 個別零售店可能不屬塑膠購物袋環保徵費計劃的涵蓋範圍。
- (2) 由於四捨五入關係，個別數字加起來或與總數不符。
- (3) 以 2015 年 10 月至 12 月期間調查的結果，估算 2015 年的全年數字。
- (4) 未印有可作分辨源頭的標識或記號的塑膠購物袋。

塑膠購物袋棄置量調查結果
估計全年棄置量（按重量計）

年份	總重量（公噸）
2010	67 991
2011	72 995
2012	78 846
2013	67 171
2014	74 334
2015	55 042

註：上述數字由正文第 4 段所述的堆填區棄置量調查得出。

全面推行塑膠購物袋收費後的查詢及投訴數字⁽¹⁾

月份	查詢及投訴數字 ⁽²⁾
2015 年 4 月	4 864
2015 年 5 月	2 191
2015 年 6 月	1 027
2015 年 7 月	619
2015 年 8 月	515
2015 年 9 月	352
2015 年 10 月	329
2015 年 11 月	304
2015 年 12 月	243
2016 年 1 月	191
2016 年 2 月	120
2016 年 3 月	136
2016 年 4 月	148
2016 年 5 月	152
總計	11 191

註：

- (1) 我們自 2014 年年中起設立專用熱線，供業界及公眾查詢新的法例規定和舉報懷疑違規情況。
- (2) 大部分個案（逾 91%）屬於有關規管範疇和豁免安排等事宜的一般查詢。其他個案（約 7.5%）關乎針對指明零售商收費方式的舉報，以及就措施反映意見。少量個案（約 1.5%）則舉報懷疑違規個案。