

2023年11月28日

討論文件

立法會環境事務委員會

為生產者責任計劃訂立共同法律框架

目的

本文件就以下建議徵詢委員的意見：

- (一) 修訂《產品環保責任條例》(第603章)，為生產者責任計劃訂立一個可適用於不同產品(“受規管產品”)的共同法律框架，以加快推行新計劃；及
- (二) 修訂《廢物處置條例》(第354章)，對處置廢棄的受規管產品的設施引入發牌管制，確保該些產品得到妥善處理，並對部分廢棄的受規管產品實施進出口管制。

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。自立法會於2008年7月通過《產品環保責任條例》後，政府已全面推展關於塑膠購物袋、廢電器電子產品及玻璃飲料容器的三項生產者責任計劃。

為不同的生產者責任計劃訂立共同法律框架

3. 過往為推行上述三個生產者責任計劃都分別在《產品環保責任條例》中訂明各項細節，立法程序比較耗時，而事實上各個計劃之間有很多共同原素。有鑑於此，行政長官在2023年施政報告提出，政府將於明年提交條例草案，為生產者責任計劃訂立適用於不同產品的共同法律框架，並制訂相關附屬法例。

4. 共同法律框架會訂明不同生產者責任計劃的基本運作機制、相關持份者的責任等；至於適用於個別受規管產品的運作細節則會以附屬法例訂明。這樣可有助加快立法程序，更早推出各項生產者責任計劃。

5. 塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃（附件一）將會是共同法律框架下的首個生產者責任計劃。我們亦計劃逐步為電動車電池（附件二）、汽車輪胎（附件三）及鉛酸電池（附件四）推行生產者責任計劃。我們的目標是在2025年起逐步推出這五類產品的生產者責任計劃。

6. 已推行的廢電器電子產品及玻璃飲料容器生產者責任計劃均屬「政府主導模式」，即由政府直接向製造商或進口商收取循環再造徵費，以支付回收和處理這些廢棄物的開支，包括委聘服務提供者、興建有關設施等。為了讓相關持份者（例如製造商、進口商、零售商、收集商、回收商）在生產者責任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，參考其他地方的經驗，我們傾向盡量以「市場主導模式」為基礎來推行將來新的生產者責任計劃。政府的角色是為計劃制定法律框架、訂明相關持份者的資格和責任、監察計劃的運作成效，並確保相關人士遵守法例的要求。如非必要，政府不會向持份者額外收取徵費，亦不會主動委聘服務提供者。各持份者可以透過不同的市場主導安排以履行他們相關的法律責任（例如在市場上自由選擇合資格的回收服務提供者）。

7. 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載於下文各段。

供應商

8. 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。相關的資料及記錄亦需妥善保存，方便日後查閱。

9. 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的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。相關的資料及記錄亦需妥善保存，方便日後查閱。我們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

10. 我們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

11. 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》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等），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

12. 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¹。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。

局長可修定列明規管產品的附表

13. 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，我們會考慮其需要性、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。

廢棄受規管產品的妥善處理

14. 為配合各生產者責任計劃的推行，我們建議同時修訂《廢物處置條例》，為廢棄受規管產品的處置設施實施發牌管制，確保廢棄的受規管產品得到妥善處理，並為部分廢棄受規管產品實施進出口管制。

引入牌照規管廢棄受規管產品的處置設施

15. 我們建議根據《廢物處置條例》第16條引入發牌管制，以規管廢塑膠、廢紙包盒及廢汽車輪胎的處置設施。相關廢物處置設施的運作須符合各項環境污染管制條例的規定。處置設施須證明其處置或循環再造工序在環境可接受的情況下運作，才可獲發牌照。這建議長遠亦有助提升回收業界的水平，有利相關行業的

¹ 已聘用登記計劃營運者的供應商會被視為持有環保署已批核的生產者責任計劃書。

可持續發展及推動本地的循環經濟。廢鉛酸電池由於屬化學廢物，其處置設施現時已受《廢物處置條例》及《廢物處置(化學廢物)(一般)規例》(第 354C 章)所規管，因此無需再另行引入發牌管制。

16. 至於廢電動車電池，雖然亦屬化學廢物，其處置設施已受有關條例規管，但由於電動車電池材料和製造技術發展迅速，未來的電動車電池可能不符合現行法例中“化學廢物”的定義，因此我們建議根據《廢物處置條例》第 16 條引入發牌管制，規管廢電動車電池的處置設施，以確保廢電動車電池不論是否屬化學廢物均得以妥善處理及回收。

廢棄受規管產品的進出口管制

17. 現時，《廢物處置條例》下的許可證制度已規管廢鉛酸電池、廢電動車電池及《巴塞爾公約》界定為受規管廢塑膠（例如混合、受污染或不以環境無害化方式進行回收的廢塑膠）的進出口。至於未受《巴塞爾公約》規管的廢塑膠，除非相關廢物未受污染，以及其進出口是為了在進口地進行再加工、循環再造或回收，或是為再使用該等廢物，否則亦須先申領許可證。為進一步管制廢棄受規管產品的跨境轉移，我們建議將來廢紙包盒及廢汽車輪胎的進出口亦須根據《廢物處置條例》申請許可證。我們會確定該些廢物出口後會在進口地妥善循環再造，方會發出出口許可證。同樣，我們會確定擬進口的廢紙包盒及廢汽車輪胎將會由本地持牌處置設施妥善處理或循環再造，才會發出進口許可證。

禁止棄置堆填區

18. 現時，廢鉛酸電池及廢電動車電池屬化學廢物，須運往指定的化學廢物處置設施處理，不再送往堆填區棄置。由於生產者責任計劃會為廢棄受規管產品提供適當的循環再造出路，我們建議堆填區不再接收和處置廢汽車輪胎。此舉可將廢汽車輪胎從廢物流中分流到適當的回收處理設施，以進一步提高廢汽車輪胎的回收率。

立法及實施時間表

19. 我們已展開相關法律條文的草擬工作，並計劃於明年將有關修訂條例草案提交立法會審議。修訂條例草案通過後，我們會隨即為不同受規管產品制訂附屬法例，並按「先審議、後訂立」程序提交立法會審議。我們預期最早可於 2025 年推行塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃，並陸續推行其他生產者責任計劃。

徵詢意見

20. 請委員就上述建議提供意見。

環境及生態局

2023 年 11 月

塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃

香港的廢物管理挑戰

塑膠飲料容器及紙包飲品盒是香港飲品市場最常見的兩類飲料包裝容器，佔市場的大多數。現時，塑膠飲料容器及紙包飲品盒大部分被棄置在堆填區，亦有為數不少的被當作垃圾遺棄在郊野公園、河流、海洋等，對生態環境造成破壞。然而，大部分塑膠飲料容器及紙包飲品盒的物料可循環再造，若能在源頭妥善分類作收集處理，可轉廢為材，亦能減少對環境的影響。

其他地區的經驗

2. 為方便妥善管理單次使用的飲料容器，其他地方（例如歐洲、北美洲和澳洲）常見的做法是採用特定系統（通常是透過生產者責任計劃），將飲料容器與其他廢物分開處理和收集，作循環再造，並提供經濟誘因，鼓勵公眾把用完的飲料容器交回特定退還點。其他地方亦有普遍使用逆向自動售貨機（簡稱「入樽機」）以收集用完的飲料容器，從而提高回收效率和質量。在大多數的生產者責任計劃中，飲料供應商須承擔回收其飲料容器的責任。無論是根據法例規定或出於自願，售賣相關飲料產品的零售商都會充當飲料容器的退還點，為公眾提供便利的服務，而零售商亦可能因為店鋪人流增加而受惠。

公眾諮詢

3. 政府於 2021 年 2 月至 5 月就推展塑膠飲料容器生產者責任計劃進行公眾諮詢，期間共收到逾 4,600 份意見書，當中超過九成半收集到的意見書支持推行塑膠飲料容器生產者責任計劃。經考慮收集到的意見、其他地方的相關經驗及本地回收市場的發展，政府計劃以「市場主導模式」來推行此計劃，並將紙包飲品盒納入此計劃內一併處理，以達致更高效率及更具成本效益的回收安排。

塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者計劃的涵蓋範圍及運作細節

4. 計劃將涵蓋容積在 100 毫升至 2 公升之間，由塑膠飲料容器或紙包飲品盒盛載的飲料產品，但不包括可重複使用的塑膠容器（例如飲水機的桶裝水樽）、在售賣前於銷售點即時注滿及密封的外賣飲料產品（例如以塑膠杯盛載並以膠膜密封的珍珠奶茶）及袋裝飲料產品。

5. 塑膠飲料容器及紙包飲品盒的回收服務（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。登記飲料供應商須達到政府所訂的法定回收目標。為此，登記飲料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登記計劃營運者，並向其繳付回收費（包含回贈金額）。有意提供有關服務的人士（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，並向政府申請成為登記計劃營運者。

6. 計劃的運作細節會在附屬法例中訂明，建議的主要內容如下：

- （一）政府會為塑膠飲料容器及紙包飲品盒訂定法定回收目標；
- （二）登記供應商須達到政府訂定的回收目標；
- （三）登記供應商可自行安排回收，或於市場上聘用提供回收服務的登記計劃營運者，並向其繳付回收費；
- （四）登記供應商或登記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；及
- （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。

7. 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（建議為 0.1 元），市民可在指定退還點領取回贈。除現金回贈外，登記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。

8. 另外，為確保計劃收集到的塑膠飲料容器及紙包飲品盒能獲得妥善處理，我們建議為廢塑膠及廢紙包盒的處置設施引入發牌管制，並對廢紙包盒實施進出口管制。我們於今年 9 月舉辦諮詢論壇，向回收業界介紹建議的管制措施及諮詢他們的意見。回收業界對相關建議反應正面。

實施時間表

9. 我們正積極籌備推展塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃，並已諮詢公眾及相關的業界持份者。制訂共同法律框架的修訂條例草案通過後，我們會隨即將附屬法例提交立法會審議。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。

電動車退役電池生產者責任計劃

電動車退役電池現況

政府在 2021 年公布的《香港電動車普及化路線圖》，提出本港在 2035 年或以前將停止新登記燃油私家車和混合動力私家車，本港的燃油和混合動力私家車將會逐步被電動私家車取代，電動車退役電池的數量亦會隨之增加。

2. 根據運輸署的資料，2021 年電動私家車佔新登記私家車的 25%，2022 年佔比約為一半。截至 2023 年 9 月底，香港的電動車總數超過 68,000 輛，佔所有車輛總數的 7.1%。轉向使用電動車有利減少碳排放和空氣污染。然而，這轉變也帶來相應的環境挑戰，需要建立高效的回收系統來應對退役電池問題。

3. 現時，電動車退役電池屬於化學廢物，必須根據《廢物處置條例》（第 354 章）及附屬的《廢物處置（化學廢物）（一般）規例》（第 354C 章）妥善處置。在現行法規下，政府進一步建議對電動車退役電池實施強制性生產者責任計劃，讓供應鏈內的所有持份者分擔責任，確保電動車退役電池得到妥善處置。

4. 我們建議根據《廢物處置條例》第 16 條引入發牌管制，規管電動車退役電池的處置設施。建議的發牌規定，旨在確保相關廢物處置設施的運作符合各項環境污染管制條例的規定。處置設施須證明其處置或循環再造工序在環境可接受的情況下運作，才可獲發牌照。這建議長遠有助提升回收業界的水平，有利相關行業的可持續發展及推動本地的循環經濟。

電動車退役電池生產者責任計劃的涵蓋範圍及運作概述

5. 計劃將涵蓋所有純電動車輛和插電式混合動力車輛以及電動商用車輛的退役電池，將納入回收的電池類型為上述車輛中的動力蓄電池，其中以鋰離子電池最為常見。計劃的運作細節會在附屬法例中訂明，初步建議的主要內容包括：

(一) 把受管制產品引入本地市場的供應商（包括電動車供應商，以及提供電動車退役電池一換一服務的車輛維修工場）須

- 向環境保護署登記。他們有責任安排退役電池的收集、妥善處理和回收，並承擔相關費用。他們可以選擇自行提供有關服務，或向市場上已登記的計劃營運者支付服務費去履行有關責任。
- (二) 供應商（或其委託的登記計劃營運者）需要設立回收點，方便最終用戶交還電動車退役電池。
 - (三) 回收點營運商需要根據《廢物處置條例》登記為化學廢物產生者。他們需要聘請持牌化學廢物收集商將收集到的退役電池送往回收商（即持牌化學廢物處置設施）進行妥善處理。
 - (四) 回收商負責對退役電池進行妥善回收和處置。至於進一步轉化為二次應用並在本地銷售的退役電池，用戶報廢時可根據化學廢物管制計劃將退役二次應用電池交還給回收商進行回收。

持份者諮詢

6. 環保署已於 2023 年 6 月至 10 月就「電動車退役電池生產者責任計劃」具體建議進行諮詢，約 50 間公司或機構參與（當中包括電動車供應商、香港汽車商會、電動車維修商、車主協會及電動車電池回收商等）。我們留意到有業界意見認為，由於電動車電池的使用年期較長，而回收處理費用較高，建議政府就產品徵費，以避免因持份者（包括供應商或計劃營運者）結業而導致無法履行生產者責任。我們會認真考慮業界的意見，並繼續與業界及相關持份者溝通，以完善規管建議。我們亦會參考內地及歐盟等地的發展動向，並研究將適合本地的相關安排納入生產者責任計劃，以期在 2024 年向立法會提交有關附屬法例。

汽車輪胎生產者責任計劃

汽車輪胎現況及廢汽車輪胎的處理

按貨物進出口數字估算，在 2012-2021 期間每年平均大約有 180 萬條各類型汽車輪胎留於本地消費市場；當中細輪胎¹及大輪胎的百份比分別大約為 84% 及 16%。

2. 香港於 2021 年產生大約 27,600 公噸廢汽車輪胎，其中約 20,000 公噸一般會先行切割並以堆填方式處置；其餘約 7,600 公噸會作翻新重用或循環再造，百份比分別大約為 85% 及 15%。

3. 現時主要廢汽車輪胎循環再造工序，是把廢汽車輪胎切割、破碎、磨粉，並回收當中的金屬碎屑以及胎粉。胎粉可作進一步加工，例如用於生產鋪路工程用的橡膠瀝青及燃料代替品。胎粉亦可用於生產吸震膠墊、再生膠等產品。

汽車輪胎生產者責任計劃的涵蓋範圍及運作概述

4. 計劃將涵蓋於本地市場出售、並適用於可登記在道路使用的汽車²輪胎。登記進口商或經銷商須按售出新輪胎的數量，回收一定比例的廢汽車輪胎。登記進口商或經銷商可聘用登記計劃營運者代其妥善回收廢汽車輪胎以達成回收目標。計劃營運者須安排將廢汽車輪胎送往持牌的相關回收再造廠，而下游循環再造廠亦須按其牌照條款運作。

5. 我們亦建議堆填區不再接收和處置廢汽車輪胎，此舉可將廢汽車輪胎從廢物流中分流到適當的回收處理設施，令進口商或計劃營運者更有效地達成回收目標，以提高廢汽車輪胎的回收率。

¹ 細輪胎泛指適用於輕型車輛的輪胎，包括私家車、客貨車、的士及電單車等。而大輪胎泛指適用於中、重型車輛的輪胎，包括貨車、巴士、拖架等。

² 包括載列於《道路交通條例》（第 374 章）附表 1 的車種，但人力車除外。

諮詢業界

6. 政府已開始與汽車輪胎進口商、汽車輪胎商會、廢汽車輪胎處理商、及本地循環再造商等會面，簡介以「市場主導模式」推展生產者責任計劃的構思、各持份者在計劃下的角色及責任及可能受到的影響。
7. 各持份者普遍認為生產者責任計劃有助改善廢汽車輪胎的處理情況，並可促進本地廢汽車輪胎循環再造業的發展；政府會參考各方意見並制定計劃的進一步細節，並適時再諮詢業界。

鉛酸電池生產者責任計劃

香港每年產生大約 7,000 至 8,000 公噸廢鉛酸電池，主要從車輛和不間斷電源等用途(如數據中心及緊急照明)產生。根據《廢物處置條例》(第 354 章)及附屬的《廢物處置(化學廢物)(一般)規例》(第 354C 章)，廢鉛酸電池被界定為化學廢物，其產生、收集、處置以及進出口均受有關法例監管。

2. 現時香港共有 8 所廢鉛酸電池持牌處置設施，包括：
 - (一) 一所設施將廢鉛酸電池進行機械破碎，分揀出不同物料如塑膠、金屬和酸性電解液作妥善處理，而電池內的鉛板及鉛膏經高溫冶煉處理，回收再造成「粗鉛」；及
 - (二) 7 所設施將廢鉛酸電池作分類、絕緣及包裝等初步處理，然後出口至海外(韓國)的回收處理設施作循環再造。

3. 在 2022 年，廢鉛酸電池在本地回收處理的數量約 760 公噸；經初步處理並出口到外地進階設施回收的廢鉛酸電池約 5,450 公噸，為加強鼓勵相關業界把廢電池作回收處理，自 2020 年起環保署已禁止在堆填區棄置廢鉛酸電池。另外，回收基金亦有資助本地不同廢鉛酸電池回收商的營運及購買設備以提升生產力，獲批出資助金額合共約 860 萬元。

鉛酸電池生產者責任計劃的涵蓋範圍及運作概述

4. 鉛酸電池生產者責任計劃初步將涵蓋市場上所有鉛酸電池，不限種類及用途。登記廢鉛酸電池供應商須達到政府所訂的法定回收目標。為此，登記廢鉛酸電池供應商須自行安排回收廢鉛酸電池，或於市場上聘用提供回收服務的登記「計劃營運者」，並向其繳付回收處理費，收集到的廢鉛酸電池需交由持牌處置設施妥善循環再造。

5. 附屬法例中將訂明運作細節，建議的主要內容如下：
 - (一) 政府會為廢鉛酸電池訂定法定回收目標；
 - (二) 進口鉛酸電池到本地市場的供應商須向環保署登記，並有責任安排廢電池的收集、妥善處理和回收，及承擔相關費

- 用。他們可以選擇自行設立回收服務，或向市場上已登記的計劃營運者支付服務費來履行相關責任；
- (三) 供應商（或其委託的登記計劃營運者）需要設立回收點，方便最終用戶交還廢鉛酸電池；
 - (四) 供應商（或其委託的登記計劃營運者）須達到政府訂定的回收目標；
 - (五) 回收點營運商需要根據《廢物處置條例》登記為化學廢物產生者。他們需要聘請持牌化學廢物收集商將收集到的廢鉛酸電池送往回收商（即持牌化學廢物處置設施）進行妥善處理；及
 - (六) 持牌處置設施負責對廢鉛酸電池進行妥善回收和處置。

諮詢業界

6. 政府正與鉛酸電池進口商、廢鉛酸電池出口商及本地循環再造商會面，簡介以「市場主導模式」推展生產者責任計劃的構思。各持份者普遍認為生產者責任計劃有助改善廢鉛酸電池的收集及處理情況，並可促進本地廢鉛酸電池循環再造業的發展；惟政府在制定進一步計劃細節時應再諮詢業界，共同制定一個最合適鉛酸電池的生產者責任計劃。