

2025年2月24日

討論文件

立法會環境事務委員會

生產者責任制共同法律框架及 塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃

目的

政府計劃在今年第二季提出修訂《產品環保責任條例》、及《廢物處置條例》(《條例草案》)，內容包括：

- (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共同法律框架，以期更有效地為受規管產品(包括塑膠飲料容器及紙包飲品盒、電動車電池、汽車輪胎及鉛酸電池)推行生產者責任計劃；以及
- (二) 修訂《廢物處置條例》(第 354 章)及《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》(第 354L 章)，確保妥善處理廢棄的受規管產品，並為部份廢棄的受規管產品實施進出口管制。

2. 本文件就上述《條例草案》的內容徵詢委員會意見，以及藉此機會向委員會簡介未來在此共同法律框架下首先推出的塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃的初步構想，讓政府在制定計劃時能盡早吸納委員意見。我們會就計劃細節繼續和相關持份者溝通，並會在制定相關規例前再次諮詢委員會意見。

修訂《產品環保責任條例》(第 603 章)

3. 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。

為生產者責任計劃訂立一個共同法律框架

4. 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》中訂明各項執行細節，有見及各個計劃之間有很多共同元素，因此 2024 年施政報告宣布政府將於 2025 年提交《產品環保責任條例》的相關修訂條例草案予立法會審議，為生產者責任計劃訂立適用於不同產品的共同法律框架，逐步將生產者責任計劃推展至其他產品，擴大轉廢為材。

5. 擬議的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，以及相應的規管措施等。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，從而以更有效率的立法程序推出各項生產者責任計劃。

按情況推出不同的生產者責任計劃

6. 政府會按照現時回收個別產品的能力和處理量、市場的準備情況和產品對環境造成的影響等因素，定時檢視為各項產品推行生產者責任計劃的需要。我們建議在共同法律框架下，環境及生態局局長經諮詢環境諮詢委員會後，可通過修訂《產品環保責任條例》(第 603 章)擬新增的附表，增加或修訂受規管產品。日後我們會陸續為塑膠飲料容器、紙包飲品盒、電動車電池、汽車輪胎和鉛酸電池推行生產者責任計劃。

市場主導模式

7. 為了讓相關持份者在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，以及參考其他地方的經驗，我們建議以「市場主導模式」為基礎來推行新的生產者責任計劃。產品供應商可選擇自行安排回收廢棄受規管產品以達致政府訂定的回收目標，或於市場上自費聘用登記計劃營運者(提供回收服務的公司/機構)代其履行回收責任。政府的角色是為計劃制定法律框架、釐定相關持份者的資格和責任、訂定法定的回收目標、監察計劃的運作成效，以及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，也不會主動委聘服務提供者。

8. 我們同時建議就《產品環保責任條例》(第 603 章)及《產品環保責任(塑膠購物袋)規例》(第 603A 章)作出技術性修訂，以簡化程序從而更靈活地加入「轉數快」或其他電子平台作為繳

付罰款的方式。有關修訂建議將與《產品環保責任條例》(第 603 章)的修訂條例草案一併提交立法會審議。

修訂《廢物處置條例》(第 354 章)及《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》(第 354L 章)

引入牌照規管廢棄受規管產品的廢物回收處理設施

9. 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、電動車電池(包括使用未來可能出現的新材料或技術，且可能不屬於法例第 354 章現行定義範圍內的廢棄物)及廢汽車輪胎的回收處理設施。相關廢物回收處理設施的運作須符合各項環境污染管制條例的規定。廢物回收處理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。

諮詢

10. 我們非常重視業界及其他持份者的意見，並先後與各主要持份者包括供應商、零售商、回收商及有關商會會面。2022 年至 2024 年 12 月為止，我們出席了約 190 次與有關持份者的會議或簡介會，以介紹計劃的運作細節及聽取業界的意見。

立法時間表

11. 如獲委員會支持，我們計劃於 2025 年上半年向立法會提交為生產者責任計劃訂立共同法律框架的修訂條例草案。

塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃

12. 塑膠飲料容器及紙包飲品盒生產者責任計劃(下稱「計劃」)將會是共同法律框架下的首個生產者責任計劃，亦是社會較關注的一個項目，所以我們在此向委員會簡介計劃內容的初步構想，讓政府在制定計劃時可以盡早吸納委員的意見。

現時構想

13. 在參考了不同地方的做法後，我們計劃採納「市場主導模

式」，飲料供應商須要安排塑膠飲料容器及紙包飲品盒的回收服務。飲料供應商可以自行提供回收服務，或交由市場上的「計劃營運者」提供回收服務。計劃將涵蓋容積 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（下稱「受規管飲料產品」）。

飲料供應商

14. 飲料供應商指從事在香港分發受規管飲料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，任何飲料供應商在香港分發受規管飲料產品前，須登記成為「登記飲料供應商」。他們亦須登記其將分發的受規管飲料產品，並在產品上加上指定標誌以作識別。此外，登記飲料供應商須每半年向環保署申報已登記飲料產品的分發量資料。

計劃營運者

15. 計劃營運者指已向環保署登記為受規管飲料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）。在「市場主導模式」下，任何機構可基於自身的業務策略及商業考量加入市場。申請人須同時向環保署提交生產者責任計劃書作審批。

回收責任

16. 飲料供應商有責任達成政府訂定的法定回收目標。為此，他們可選擇自行回收塑膠飲料容器及紙包飲品盒，或於市場上聘用提供回收服務的計劃營運者。計劃營運者如獲供應商聘用，須為供應商履行回收塑膠飲料容器及紙包飲品盒的責任，包括達成回收目標，以及向環保署提交有關回收量的申報及審計報告。

17. 自行回收的供應商及計劃營運者都須持有一份已批核的生產者責任計劃書，載列回收塑膠飲料容器及紙包飲品盒的詳細計劃及運作細節，並須每半年向環保署提交塑膠飲料容器及紙包飲品盒的回收量資料。

回收目標

18. 政府需要為塑膠飲料容器及紙包飲品盒分別訂定法定回收目標。參考現時塑膠飲料容器或紙包飲品盒的回收情況，我們建

議可以考慮下列分階段的回收目標。

受規管 飲料產品	建議法定回收率				其他地區 平均回收率
	首階段	第二階段	第三階段	第四階段	
塑膠飲料 容器	30%	45%	60%	75%	76%
紙包飲品 盒	10%	20%	35%	50%	51%

19. 因應香港的營運模式和情況，業界普遍希望政府訂定較低的起始回收目標，以便在計劃初期作出適應及建立回收網絡，然後按實際的回收情況，逐步提高回收目標。我們也同意將「首階段」的回收目標定於一個較務實的水平，有利計劃的順利推行。與現時塑膠飲料容器約 14% 的回收率和紙包飲品盒少於 1% 的回收率比較，上述「首階段」的回收目標已有大幅增長。尤其是紙包飲品盒，首階段目標 10% 已超過現時回收率 1% 的十倍。

20. 政府會定期檢視實際的回收情況，再逐步提高法定回收目標，以達至與實施類似計劃的其他地區平均回收率一致的水平。視乎業界的業務狀況和推行計劃後實際的回收情況，我們預計在計劃推出後六至八年可以達至第四階段的回收目標，與其他地區的平均回收率相若。若自行回收的飲料供應商或計劃營運者未能達到回收目標，政府正考慮可能就其回收量差額追收回收款項，從而為他們達致回收目標提供經濟誘因。

指定退還點及回贈安排

21. 自行回收的飲料供應商及計劃營運者須跟據生產者責任計劃書，設立指定退還點。政府亦會協助業界在合適的政府場地設立退還點，以提供更完善的回收網絡。另外，大型的零售店舖亦須設立指定退還點，方便市民回收飲料容器。我們初步建議計劃會要求指定退還點須為每個塑膠飲料容器及紙包飲品盒提供不少於 0.1 元回贈，以鼓勵公眾回收飲料容器。指定退還點會透過產品條碼識別已登記的飲料產品，並為每個已登記產品的容器提供回贈。

零售商的責任

22. 在計劃推行後，零售商須採取切實可行的措施，確保所銷售的受規管飲料產品為已登記產品，並由登記飲料供應商提供。參考其他地方的經驗及考慮到本地零售店鋪的意見和實際情況後，我們認為只有大型並且銷售包括受規管飲料產品的零售店鋪，才須設立指定退還點。

豁免情況

23. 考慮到會有情況例如一些參展商會在香港分發少量或新引進的受規管飲料產品作展覽及商業推廣，我們認為有需要為計劃定立豁免。此外，就恆常在香港營運的小型供應商，雖然仍須履行回收責任，我們也可以豁免他們提交生產者責任計劃書及年度審計報告等行政安排的要求，以避免增加他們的營運負擔和行政費用。

準備工作

24. 為了讓市場有充份時間作準備並建立回收網絡，我們打算分階段推行塑膠飲料容器和紙包飲品盒生產者責任計劃，例如在計劃開始推行的第一年只進行各項準備工作，包括為各持份者進行登記、收集計劃所須的基線數據，以及向業界及公眾宣傳計劃等。因為計劃的推行需要多方面的準備工作和各種情況配合，我們打算為推行計劃設立足夠的適應期，讓各持份者有充足時間制定和作出合適的回收安排，以及讓各方以及社會大眾有足夠時間逐步適應。

徵詢意見

25. 請委員就上述《條例草案》的內容和塑膠飲料容器和紙包飲品盒生產者責任計劃的初步構想建議提供意見。

環境及生態局
2025年2月