

**方便營商諮詢委員會
第二十九次會議**

**議程第 3 項：飲品玻璃容器生產者責任計劃
營商環境影響評估**

目的

本文件旨在告知委員，環境保護署(下稱「環保署」)已進行營商環境影響評估研究，並會在制定本港新的飲品玻璃容器生產者責任計劃時，把研究結果及建議適當地納入其中。

背景

2. 我們在日常生活中廣泛使用玻璃容器。由於玻璃容器的剩餘商業價值低，現時在本港產生的廢玻璃容器大多棄置於堆填區，而非回收再用或循環再造。環保署在二零一三年進行公眾諮詢，並基於所得的正面回應，確立引進強制性生產者責任計劃的方針，首先以飲品玻璃容器為目標，從而達到構建循環經濟，將此類容器轉化成有用資源。為評估建議的生產者責任計劃的潛在影響，環保署在二零一三年八月開展一項營商環境影響評估研究，以確定對受影響行業的潛在影響，並建議可行的緩解措施，以紓緩業界為符合規管要求而需承受的壓力。同時，環保署於二零一三年十一月向立法會環境事務委員會匯報公眾諮詢結果，並隨即開始進行相關的籌備工作。此外，環保署在二零一五年四月向環境事務委員會匯報建議的生產者責任計劃的最新進展時，委員普遍支持在可行情況下盡快引進生產者責任計劃。

營商環境影響評估研究

3. 營商環境影響評估研究的主要目的如下：

- (a) 評估本地飲品行業的營商環境，並確定可能受建議的生產者責任計劃影響的主要營商持份者界別；
- (b) 收集及評估持份者的關注事項，並確定建議的生產者責任計劃對受影響行業可能造成的影響；
- (c) 評估已確定的潛在營商影響，特別是有關業界的遵規成本和困難，以及對中小型企業的影響；以及
- (d) 建議減輕持份者遵規成本和困難的緩解措施。

4. 我們委聘了一家顧問公司進行有關的營商環境影響評估研究。顧問公司透過與相關持份者面談，就二零一三年諮詢文件闡述的生產者責任計劃框架及其他所需細節(參閱附件一的營商環境影響評估研究行政摘要最終稿第 1.2 節)，收集受影響行業的意見。研究顯示，約有二千多位持份者涉及供應通常以玻璃容器盛載的飲料產品。他們的營運安排較具彈性，以回應不同的市場情況，例如消費者喜好、供求和市場競爭。總括來說，飲料產品進口或在本地製造後，可經由多個銷售渠道到達最終消費者。

5. 營商環境影響評估研究確定了幾方面，在最終制定生產者責任計劃的運作細節時，須再詳加考慮。該研究亦就相關的緩解措施提出建議，以緩減受影響業界在遵規方面的憂慮。詳情可參閱附件一的行政摘要最終稿。總括來說：

- (a) **供應商須登記**：為了收取循環再造徵費，我們建議有關的飲品製造商及進口商須登記為「登記供應商」。業界關注到，將來的法例或有可能要求那些擁有多間附屬機構的公司分別登記，導致額外的行政及財務負擔。
- (b) **登記供應商呈交定期申報**：我們建議登記供應商須呈交定期申報，載列計算應繳循環再造徵費所需的資料。業界關注定期申報中所需提交資料的詳細程度，例如：倘若供應商須就每款產品提交銷售數量

及分類細項，會耗用不少時間及人力物力，而有關資料亦可能屬於商業敏感資料。由於登記供應商須申報自用的數量，以計算循環再造徵費，他們亦關注業界分開記錄自用的數量會有困難。

- (c) **定期申報的周年審計**：我們亦建議登記供應商須委聘獨立合資格的審計師進行周年審計，確保申報文件內的資料準確無誤，以及保存記錄，方便日後查閱。業界關注有關要求對於部分只涉及小量玻璃樽裝飲品貿易的登記供應商（特別是中小型企業）成本昂貴。
- (d) **循環再造徵費的繳款期**：由於循環再造徵費的繳款期長短或會對部分登記供應商（特別是中小型企業）造成資金週轉的壓力，業界對繳付有關款項的寬限時間表示關注，並指出如以「三十天期限」作為一個粗略指標，則繳款期未免過短。
- (e) **豁免的回收率**：現時，小部分本地飲品製造商有自行安排收集其品牌的廢玻璃樽，在清洗妥當和消毒後重用。我們建議設立循環再造徵費豁免機制，在某些條款及條件的規限下，鼓勵繼續採用此回收重用安排。業界關注獲得豁免資格的門檻會否過高。在實際情況下，政府會委聘承辦商收集飲品玻璃容器。業界關注有關服務或會導致相互競爭的情況，令本地飲品製造商更難符合獲得豁免的資格。

6. 營商環境影響評估研究提出一系列可考慮的緩解措施建議，主要方向是精簡有關的遵規制度。研究亦顯示，整體而言，銷售低價產品及營運邊際利潤較低的商戶，在營運成本方面會有較大壓力，尤其是資源較少的中小型企業較受成本增加和額外行政工作影響。因此，部分建議的緩解措施是特別針對中小型企業而作出。由於大部分持份者均會選擇把循環再造徵費轉嫁給消費者，研究結論指出，若能推行合適的緩解措施，業界在遵從生產者責任計劃的規定方面應不會遇到太大問題。

未來路向及徵求意見

7. 我們在最終制定《2015年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例草案》時，已充分考慮營商環境影響評估研究所得的結果及建議。有關條例草案已於二零一五年七月八日呈交立法會審議，旨在提供**附件二**所簡述的規管框架，而推行細節則會載於附屬規例。我們會充分考慮研究的結果及建議，並與業界進一步制定實施細則，再呈交立法會審議。

8. 請委員備悉本文件內容，及提供意見(如有的話)。

環境局／環境保護署
2015年7月

目錄

1	引言	1
1.1	研究目標	1
1.2	擬議實施的飲品玻璃樽生產者責任計劃	3
2	本地飲品及食品業概況	6
3	本地飲品及食品業的結構	8
3.1	酒精類飲品	8
3.2	非酒精類飲品	9
3.3	奶類飲品	9
3.4	食品業	10
4	持份者諮詢	11
4.1	專題討論會	11
4.2	面對面訪談	11
5	營商遵規困難評估	13
5.1	供應商登記	13
5.2	定期申報	13
5.3	循環再造費	14
5.4	周年審計	14
5.5	豁免	15
5.6	非計劃中的事宜	16
6	營商遵規成本評估	17
6.1	方法	17
6.2	在實施緩解措施前的營商遵規成本估算	17
6.3	在實施緩解措施後的營商影響評估	18
7	總結	20

環境保護署（以下簡稱「環保署」）委託香港環境資源管理顧問有限公司（以下簡稱「ERM 或顧問公司」）對「飲品玻璃樽生產者責任計劃」（以下簡稱「生產者責任計劃」）進行營商環境影響評估研究，藉此評估擬議推行的強制性生產者責任計劃對業界可能造成的影響，並建議可行的緩解措施，以便紓緩業界為符合規管要求而承受的壓力。本行政摘要綜述了是次研究的主要結果和建議。

1.1

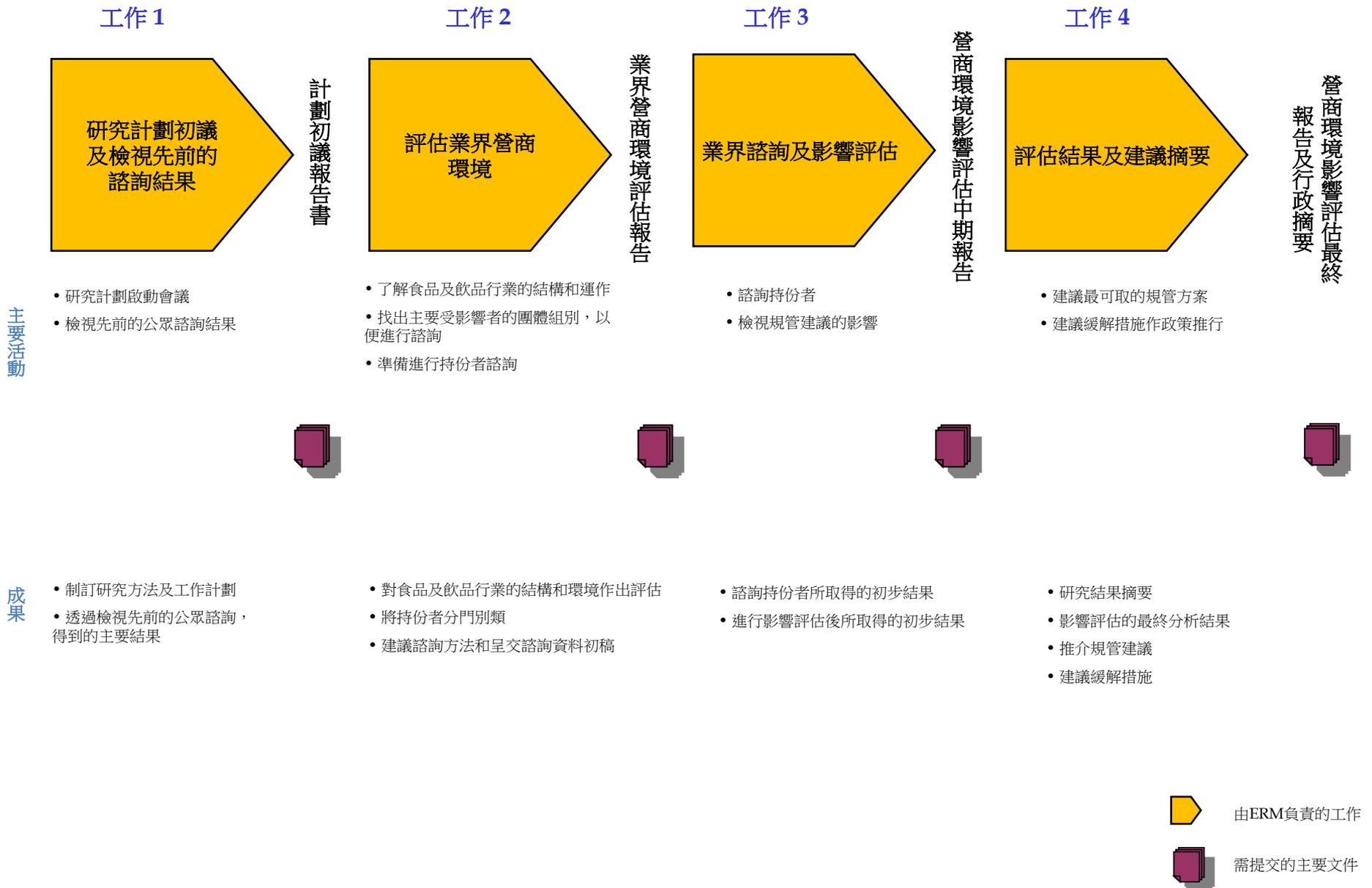
研究目標

是次研究的目標如下：

- 評估本地食品及飲品行業的營商環境，並找出可能受擬議實施的生產者責任計劃所影響的主要商業持份者界別團體；
- 透過與持份者面談，收集他們對擬議實施的生產者責任計劃的意見和關注事項，並收集營商環境影響評估所需數據資料；
- 評估持份者的回應和關注事項，並找出擬議實施的生產者責任計劃對受影響行業可能造成的影響；
- 評估已辨識的潛在營商影響，特別是有關業界所需面對的遵規成本和困難，以及中小企業所受到的影響；及
- 建議適當緩解措施，以緩減持份者所需面對的遵規成本和困難。

是次研究的主要工作簡列於圖 1.1：

圖1.1 研究方法



1.2 擬議實施的飲品玻璃樽生產者責任計劃

概括而言，政府建議透過「產品環保責任條例」，向玻璃樽裝飲品供應商徵收循環再造費。倘若有關的供應商已經設有合乎環境保護的再使用或循環再造計劃，並符合某些特定的條件及條款，便可獲得豁免。從外地輸入香港作再出口，或在本地製造作出口的玻璃樽裝飲品，均無需繳交循環再造費。此外，政府亦會依據「廢物處置條例」（第 354 章），引入發牌管制措施，以確保在強制性生產者責任計劃中收集到的廢棄飲品玻璃樽，會經過妥善的處理程序，被轉化為可再用物料。

1.2.1 主要持份者的角色和責任

是次營商環境影響評估，建基於本章所闡述的飲品玻璃樽生產者責任計劃的概要安排。

供應商

「供應商」是指任何把玻璃樽裝飲品⁽¹⁾輸入香港或在香港製造這類飲品，並向本地任何人提供這類飲品或在本地棄置這類飲品的人士（包括進口商和製造商）⁽²⁾。

就玻璃樽裝飲品而言，「供應」是指：(a) 售賣該等產品；(b) 有償地交換或處置該等產品；及 (c) 因為商業原因而提供該等產品作為禮物或獎品之用。

按照擬議實施的生產者責任計劃的要求，供應商必須：

- 向有關當局（例如環保署）登記，其方法如下：
 - 填妥登記表格，提供公司資料；及
 - 提供申請者的證明文件。
- 每三個月一次，向當局呈交下列各類（包括不同種類和品牌⁽³⁾）玻璃樽裝飲品的數量（按公升計算）
 - 從外地進口（或／及在本地製造）的產品；
 - 轉口（或／及出口）的產品；
 - 非商業性質的自用產品；
 - 供應予香港任何人士的產品；及
 - 於香港棄置的產品。

(1) 「飲品」是指任何主要以液體形式，並在無需稀釋的狀態或在稀釋後，適合或打算供人類飲用的飲料產品。這些產品可分為下列類別：水、含酒精飲品（包括啤酒和麥酒）、奶及奶類飲品、茶及茶類飲品、汽水及其他碳酸飲品、果汁及蔬菜汁飲品、其他非酒精類飲品，包括咖啡、無咖啡因咖啡、豆奶、朱古力飲品、椰子類飲品、果醋飲品、能量補充飲品、電解質運動飲品等。

(2) 只從事轉口業務的商業機構不屬於「供應商」類別，因此無需進行登記，亦無需繳交循環再造費。

(3) 在諮詢持份者意見時，他們認為擬議生產者責任計劃的要求，等同於報告「庫存單位」，因為該「單位」亦是記錄產品的種類、品牌和大小。

無論登記供應商在需要作出申報的期間是否有向本地任何人士供應任何玻璃樽裝飲品，均須定期向當局呈交報告。

- 向當局繳交循環再造費：
 - 循環再造費的金額會按照登記供應商定期呈交的報告計算。只有曾向本地任何人士供應玻璃樽裝飲品的登記供應商才需要繳交循環再造費。
 - 政府會向登記供應商發出一份循環再造費繳交通知書；有關款項須於 30 天內清繳。
 - 所有出口及／或轉口的玻璃樽裝飲品，以及非商業性質的自用玻璃樽裝飲品，均無需繳交循環再造費。
 - 在現階段，玻璃樽裝飲品的循環再造費⁽¹⁾收費水平尚待確定，但按照海外經驗估計的指標數字，約為每公升玻璃樽裝飲品收取 HK\$1。
- 委聘合資格人士（例如執業會計師），對定期呈交的報告進行周年審計；
- 保存相關的交易記錄⁽²⁾五年，並在當局要求查閱時提供該等記錄；
- 倘若有關的商業機構停止營運，或其業務不再涉及在香港供應玻璃樽裝飲品，便須通知有關當局。當局會取消該供應商的登記。

豁免

已經自行安排回收飲品玻璃樽並作重新入樽再用的供應商，可獲豁免收取循環再造費。供應商必須符合下列條件方可獲得豁免：

- (a) 飲品玻璃樽回收率最少達到 90%；
- (b) 設有穩妥可靠的監察和審計制度；
- (c) 已設有安排，妥善地將不合規格或已破損的玻璃樽循環再造；
- (d) 繳交申請費用；及
- (e) 每年向有關當局呈交其回收安排的周年審計文件。

零售商

鼓勵零售商透過下列方法，自願性地支持生產者責任計劃：

- (a) 參與分發由玻璃管理承辦商提供的玻璃樽循環再造資訊，其中包括附近的玻璃樽回收點位置和營運時間；

(1) 按照「污染者自付」的原則，徵收所得的循環再造費，會用作支付生產者責任計劃的成本開支；而收費水平則會視乎玻璃管理承辦商合同的公開招標結果而定。

(2) 與購買、銷售及以其他方式處理玻璃樽裝飲品有關的任何會計記錄（例如發票），以及有關供應予不同團體的玻璃樽裝飲品體積（按公升計）的任何會計記錄。

- (b) 提供臨時儲存廢棄玻璃樽的地方⁽¹⁾；
- (c) 若有需要，把廢棄玻璃樽運送至玻璃管理承辦商所設立的指定收集點。

玻璃管理承辦商會為零售商免費提供廢玻璃樽收集服務。然而，零售商必須與玻璃管理承辦商合作，以方便廢玻璃樽的收集工作。

玻璃管理承辦商

環保署會透過公開招標程序，委聘數家玻璃管理承辦商。各玻璃管理承辦商均須收集在其負責區內產生的廢棄玻璃樽，並安排將這些樽妥善地再使用或循環再造，或作妥善處理，直至它們成為符合玻璃管理承辦商合約內所規定的技術規格，可以再用的物料。所有玻璃管理承辦商都必須：

- (a) 玻璃管理承辦商在合約中指定的收集區內，提供廢玻璃樽收集服務，並逐步達到回收 70% 飲品玻璃樽的目標；及
- (b) 與相關的持份者協商和合作，設立收集點或／及其他適當安排，以便收集玻璃樽。

(1) 適用於即場飲用式零售商。

香港的飲品及食品業情況複雜。進口及製造的貨品可以經由多個銷售渠道到達消費者。

圖2.1 食品及飲品業結構

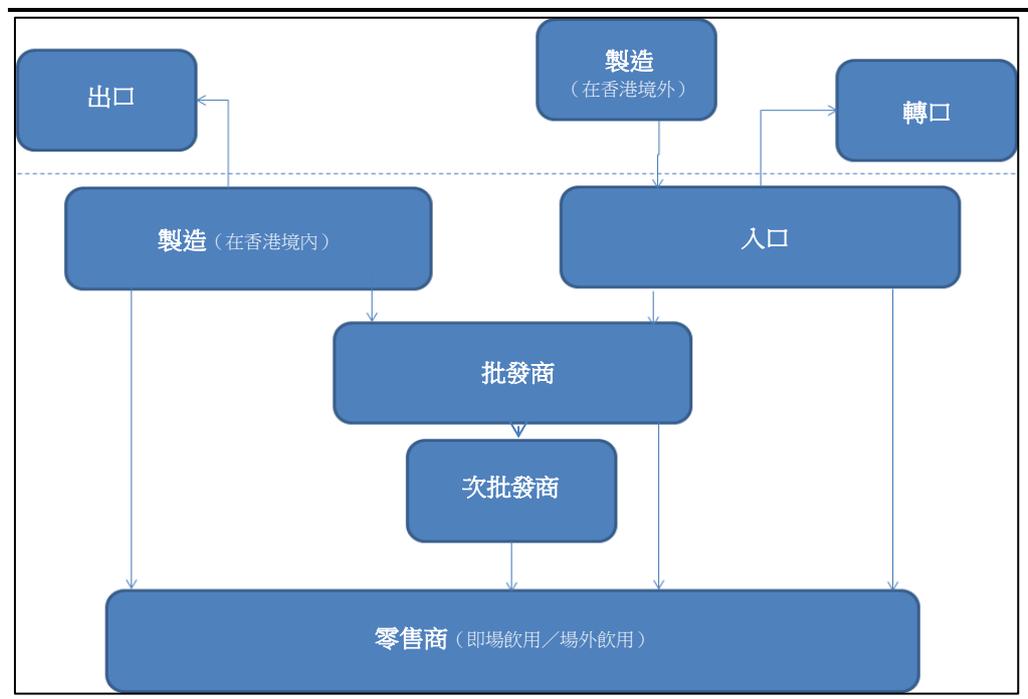


圖2.1 展示了香港食品及飲品業的一般結構。該行業包括：

- 將境外製造食品和飲品輸入香港的進口商；
- 轉口商（即把進口的食品和飲品不作任何性質上的改變，便再出口的人士）；
- 在香港製造食品和飲品的本地製造商；
- 從香港出口食品和飲品的商人；

部份本地製造商和進口商會把食品和飲品直接送交零售商，而另一部份則會透過下列途徑分銷：

- 批發商（直接售予顧客或次批發商）；及
- 次批發商。

應予注意的是，香港的供應商行業流動性很高。很多因素都會影響供應商和零售商的營商環境。其中的主要因素包括：

1. 消費者喜好 - 季節、潮流、時尚
2. 供應與需求 - 有關產品是否有存貨可用

3. 競爭 - 市場參與者的數量

飲品業通常分為酒精類飲品、非酒精類飲品和奶類飲品。

酒精類飲品可以再細分為五個類別：

- 啤酒
- 葡萄酒
- 烈酒
- 蘋果酒／梨酒
- 方便飲料和高強度混合飲料

奶類飲品包括奶和添味奶類飲料。

非酒精類飲品包括樽裝水、碳酸飲料、即飲咖啡、水果／蔬菜汁、運動及能量飲料、亞洲特色飲料⁽¹⁾和濃縮飲料。

在食品業中，包裝食品の種類繁多。常見以玻璃容器包裝的食品包括：醬料、汁料和佐料、食用油、果醬和抹醬，以及其他很多種類。

(1) 亞洲特色飲料包括亞洲方便茶（例如即飲檸檬茶）、亞洲蔬果汁飲料、穀類／豆類飲料（例如甘藷類飲料）和其他亞洲特色飲料。

本章摘述本地飲品業中每個類別的營商環境，以及整體食品業的營商環境。

3.1

酒精類飲品

啤酒

本地啤酒業是以數家大公司為主。為首的五家公司的銷售量（按體積計算）佔了本地市場超過 75% 的份額。然而，按容積計算，香港進口啤酒最多來自中國。很多在香港的主要品牌，均在中國大陸設有釀酒廠。

根據飲品同業組織的資料，供應香港市場的啤酒中，約有 33% 是以玻璃容器包裝，是整個飲品業界最大的廢飲品玻璃樽來源。

雖然啤酒業界結構複雜，但從業者大都選擇透過批發商和次批發商在香港分銷啤酒。這從啤酒比葡萄酒和烈酒更能廣泛地在偏遠地區銷售的情況，可見一斑。雖然啤酒的銷售量比葡萄酒較大，但由於其售價亦較低，因此利潤率通常都較低。

葡萄酒

香港有很多不同類型的葡萄酒供應商。他們大都從事專門供應特定類別的葡萄酒和香檳酒。當中有部份是國際著名品牌公司或其附屬機構，在食品和飲品行業中佔有顯著市場份額。然而，在葡萄酒業界中，大部份（按照訪問持份者所得，有超過 1,500 家）供應商屬中小型企業，通常僱用少於 10 名員工。中小型企業通常在供應鏈中擔任多重角色，其中有不少同時是進口商、批發商、分銷商，甚至也是零售商。相反，大型國際品牌通常會專注於較單一的角色，例如只作為進口商及／或批發商。

在香港出售的葡萄酒當中，超過 95% 都是以玻璃樽包裝。在 2012 年，共有 3,190 萬公升進口葡萄酒留於香港⁽¹⁾。假設所有在 2012 年留於香港的葡萄酒都是在本地耗用和棄置，單是葡萄酒一類，估計便會產生約 4,250 萬個 750 毫升裝的廢棄飲品玻璃樽。

與啤酒比較，葡萄酒的價格相對較高，尤其是「上等葡萄酒」。

烈酒

與葡萄酒業相似，烈酒亦主要是進口，並以數個國際品牌為主。與葡萄酒和啤酒相較，烈酒的進口量很少，而且有相當大比例是作轉口之用。

在烈酒供應中佔領導地位的公司，亦是葡萄酒的主要供應商。然而，香港亦有很多專門的烈酒製造商和分銷商，供應本地的特定市場。大部份烈酒都是以玻璃樽盛載。

(1) 政府統計署

烈酒大都是由即場飲用的零售途徑銷售（按銷售容積計，約為 60%），而不是由非即場飲用的零售途徑售賣。業界持份者指出，以即場飲用售賣的烈酒，通常都會比非即場飲用的零售方式有較高利潤率。

其他酒精類飲品

相對於整體數量而言，其他種類的酒精類飲品，例如即飲飲料、高強度混合飲料和蘋果酒／梨酒等的進口數量非常少。這些酒精類飲品均由批發商和次批發商進口和分銷，並由非即場飲用的零售商（便利店）售賣，或由主要零售商直接進口和銷售。酒精類方便飲品則由於有固定售價，而且種類有限，因此較少在酒吧銷售。

3.2

非酒精類飲品

非酒精類飲品種類繁多，然而，這類飲品較少使用玻璃容器作盛載容器。根據業界估計，在 2012 年，以玻璃容器盛載出售的非酒精類飲品少於 2.5%。這類飲品有超過半數是盛載於塑膠容器內出售，約有 30% 則以飲品盒裝出售。換言之，相對於酒精類飲品供應商，擬議實施的強制性生產者責任計劃對非酒精類飲品供應商的潛在商業影響只屬輕微。

非酒精類飲品的四大供應商在 2012 年的市場佔有率超過 60%。其中兩家已經設有按金退回式的玻璃樽回收計劃。倘若他們成功申請豁免，擬議實施的強制性生產者責任計劃將對他們影響較小。在各種以玻璃容器盛載出售的產品當中，樽裝水和蔬果汁合共佔最大比例，因此可能受到較大影響。

至於以塑膠容器盛載出售的飲品，與玻璃容器一樣，以樽裝水佔最大份額（44%）。再加上方便飲料式的茶類飲品，這兩種非酒精類飲品便合共佔市場份額多於 70%。亞洲特色飲品和碳酸飲品則各佔市場份額多於 10%。

據估計，以飲品盒盛載的非酒精類飲品當中，即茶類飲品和亞洲特色飲料，合共佔有超過 85% 的市場份額。總括有關的營商環境而言，出售的樽裝水、方便飲料式茶類飲品和亞洲特色飲料，主要以玻璃、塑膠和飲品盒作盛載容器。

根據持份者的估計，按照 2012 年的銷售量而言，非即場飲用／即場飲用的分銷比例約為 80:20。換言之，大部份非酒精類飲品都是於場外飲用，而非在即場飲用。

3.3

奶類飲品

根據在訪問持份者時所得的資料，只有很小比例（3%）的奶類飲品是以玻璃樽盛載。這些玻璃樽裝奶類飲品當中，絕大部份都屬於一家已設有玻璃樽回收計劃的公司。因此，奶類飲品業所產生或棄置的廢玻璃樽數量很少。然而，飲品盒和塑膠容器都是奶類飲品的主要容器，其中以飲品盒為最常用的容器。

大部份供本地飲用的玻璃樽裝奶類飲品，都是由一家主要的奶類產品製造商，供應予非即場飲用的零售商（包括主要客戶和超級市場、便利店等）。

與非酒精類飲品業相若，玻璃樽亦非包裝食品的主要容器。2012年時，在香港出售的非即場食用包裝食品當中，只有6%是以玻璃容器盛載。其中有70%是「汁料、醬料和佐料」。另一方面，大部份（超過90%）的塗抹料（例如果醬、蜜糖抹料）是以玻璃容器盛載。倘若擬議實施的強制性生產者責任計劃日後擴展至包裝食品，這兩種產品便較有可能受到影響。

現時，只有小部份包裝食品是以包裝盒（例如利樂包（Tetra Pak®））盛載。因此，有關以包裝盒盛載和銷售的食品數量和市場份額，只有非常有限的公開可用數據。包裝食品業本身的競爭非常激烈。然而，根據在訪問持份者和業界人士時所得的資料，在汁料、醬料和佐料行業中，頭四位的公司合共佔有逾50%的市場份額。

在零售渠道方面，超過60%的包裝食品，包括汁料、醬料和佐料，都是透過超級市場銷售。然而，便利店和非雜貨店式零售商在銷售包裝食品方面，都佔有相當大的市場份額。

顧問公司透過兩次專題討論會和 55 次面對面訪談，諮詢了持份者的意見。專題討論會和面對面訪談所得的結果，於下文摘述。

4.1 專題討論會

多個主要持份者團體，包括商會，參加了於 2013 年 12 月 5 日和 6 日舉行的兩次專題討論會。這些專題討論會的主要目的，是要找出在擬議實施的強制性生產者責任計劃中，持份者認為有那些要求會難以遵從，以便在面對面訪談時，可以聚焦於這些事項。

4.2 面對面訪談

是次研究與各個持份者（特別是中小型的飲品及／或食品供應商）合共進行了 55 次面對面訪談，藉此收集有關其營運的詳細資料，以及他們對擬議實施的強制性生產者責任計劃的其他意見。

在安排面對面訪談時的組別劃分，是基於本地飲品業的營商環境、各組持份者在供應鏈中的主要角色（例如供應商或零售商）、產品性質（例如酒精類、非酒精類或奶類飲品），以及公司規模（例如大型或中小型）等因素來釐訂。

各類持份者的面對面訪談次數，均載列於表 4.1。

表 4.1 面對面訪談詳細分類

持份者	訪談數目	
	中小型公司	大型公司
供應商		
• 飲品製造商	2	3(a)
• 酒精類飲品		
○ 葡萄酒及烈酒	11	4(a)
○ 啤酒	3(b)	4
• 奶類飲品	1(c)	2
• 非酒精類飲品	11(d)	4
零售商		
即場飲用		
• 酒店		1 (e)
• 酒吧	2	1
• 食肆（中式及非中式）	2	1
其他組別（例如獲豁免的飲品從業者）		
• 現有玻璃循環再造計劃的營運商		1
• 食品供應商		1
• 廢物收集商		1
合計		55
註：		
(a) 一家專門從事免稅產品貿易的公司被納入「葡萄酒及烈酒大型公司」一項內。		

-
- (b) 由於進口啤酒的中小型企業可能會受到很大影響，所以安排了額外一次的訪談。
 - (c) 只與一家奶類中小型企業進行訪談。另一家打算進行訪談的奶類中小型企業，原本在香港生產玻璃樽裝牛奶，但已於 2014 年 5 月停止有關生產。因此，沒有與該持份者進行訪談。
 - (d) 由於需要向中小型非酒精類飲品從業者收集更多資料，因此與這類持份者進行額外訪談。
 - (e) 酒店的規模不論大小，通常都比食肆和酒吧寬敞。因此，無需與大型和中小型酒店都進行訪談。
-

一般而言，很多持份者都支持政府減少廢物的意向，但認為可以簡化有關計劃，以減輕他們的行政和財政負擔。

所有大型公司在稍微增加投放的資源後，皆能夠符合擬議實施的強制性生產者責任計劃的要求。他們最關注的事項，是小型從業者不按規定辦事，因此希望政府能夠確保所有相關的進口商和製造商都被涵括在計劃內。

大部份中小型持份者都認為，擬議框架需要大幅增加額外行政和財政投入，特別是須要定期呈交報告和進行周年審計兩項。對於供應利潤微薄的玻璃樽裝飲品的中小型企業而言（例如供應啤酒和非酒精類飲品的中小型企業），他們最關心的，是循環再造費對其競爭力的影響。

可以申請豁免的本地飲品製造商則較關注循環再造費的計算方式、回收率的目標水平，以及玻璃管理承辦商是否會在收集廢棄玻璃樽方面，與他們出現競爭的情況。他們希望該項擬議強制性生產者責任計劃能夠提供誘因，以鼓勵業界盡量把玻璃樽重新再用。

5 營商遵規困難評估

5.1 供應商登記

所有持份者均表示沒有困難符合登記的要求。然而，有部份參與訪談的持份者認為，「飲品」的定義並不清楚，並建議應該按照該行業採用的國際慣例來界定。

飲品的定義

因應持份者對「飲品」定義的關注，顧問公司建議參考由聯合國糧食及農業組織和世界衛生組織聯合發表的「食品法典標準 192-1995：食品添加劑通用法典標準」中，相關的定義／分類。此外，亦建議政府應該為擬議實施的強制性生產者責任計劃擬訂一份被界定為飲品的產品清單，而政府應該就產品是否屬於飲品擁有最終決定權。

5.2 定期申報

定期申報需提供的資料

根據擬議實施的強制性生產者責任計劃，供應商必須向有關當局呈交定期申報文件，資料包括各種玻璃樽裝飲品的數量（按公升計算，並以業界用於記錄個別產品的庫存單位劃分），並須作如下分類：

- 進口飲品（或／及製造飲品）
- 轉口飲品（或／及出口飲品）
- 非商業性質的自用飲品
- 供應予香港境內任何人的飲品
- 基於某種原因在香港境內棄置的飲品

遵規困難

部份持份者指出，以庫存單位形式（即按每個品牌下的各產品類別）申報玻璃樽裝飲品的數量需要花很多時間和人力物力。而且，這類資料有時候亦會是商業上的敏感資料。

此外，在數據分類方面，幾乎所有持份者都表示不能夠申報自用的玻璃樽裝飲品數量，因為現時並沒有記錄這項數據。

建議

是次研究在檢討過定期申報中所需用於計算循環再造費的必要資料後，作出如下建議：

- 政府應該考慮把供應商需於定期申報中提供的資料，簡化至只需呈交以每個品牌計算的總容積。

- 政府不應要求供應商在定期申報文件中，獨立提供自用玻璃樽裝飲品的數量，而應將有關數據，包括在供應本地飲用的玻璃樽裝飲品數量中，並相關的徵收循環再造費。

定期申報的頻率

按照擬議強制性生產者責任計劃的規定，供應商須每三個月呈交申報文件一次。

遵規困難

部份持份者認為，每三個月提供一次定期申報文件過於頻密，會對他們的營運造成不必要的行政負擔。部份持份者建議，定期申報的頻率應與報稅的要求相若，即每年申報一次。其他持份者則聲稱，對他們而言，每六個月申報一次會較容易接受。

建議

為了確保政府在計劃一開始時能夠落實執行該項擬議計劃，建議應該按照目前建議的頻率呈交定期申報文件。然而，政府應該在計劃運作暢順後，檢討定期申報的頻率。

5.3

循環再造費

30 天繳交期

按照擬議計劃的要求，供應商在收到政府的繳費通知後，必須在通知書所註明的發出日期起，30 天內清繳有關款項。

遵規困難

部份持份者認為，30 天支付期太短，特別對於一些售賣產品予主要客戶（例如超級市場和便利店）的供應商，以及一些由於內部審批程序較複雜而需要超過 30 天的款項審批期的大型公司。

建議

是次研究檢視了呈交定期申報文件、評估循環再造費和發出繳款通知書所需的時間，整體上供應商平均合共有超過 90 天的週轉期時間，繳付循環再造費。因此，建議政府把繳款期限維持在發出繳款通知後的 30 天。

5.4

周年審計

根據擬議的強制性生產者責任計劃，供應商必須安排合資格人士（例如註冊會計師）為其全年的定期申報資料進行周年審計，並向環保署呈交審計報告。

遵規困難

根據持份者提供的資料及顧問公司的分析，中小型企業和大型的相關從業機構若要委聘一名合資格人士（例如註冊會計師）進行週年審計，其成本估計分別是 HK\$11,395 和 HK\$49,688。

因此，要求由合資格人士進行週年審計的規定，會對部份中小型供應商造成相當程度的額外負擔，特別是售賣小量玻璃樽裝飲品的中小型企業。

建議

為了減輕小量飲品貿易的從業者所需承擔的審計成本，建議政府考慮豁免這類供應商的週年審計要求。是次研究檢視了為符合計劃的規定的經常性遵規成本當中，週年審計成本所佔的比重，並考慮了受影響玻璃樽裝飲品的數量和相關供應商的比重等因素，建議政府考慮以每年 20,000 公升玻璃樽裝飲品作為分界線，銷售量在此水平或以下的從業者，均無需進行週年審計。取而代之，這類小量飲品從業者須就他們每年銷售的玻璃樽裝飲品，作自行申報。

估計若實施這項緩解措施，週年審計仍涵蓋約 90% 的玻璃樽裝飲品，而中小型企業的相關從業機構當中，卻約有 70% 可獲豁免進行週年審計，而採用自行申報。

5.5

豁免

豁免繳交循環再造費須達到不少於 90% 的回收率

按擬議實施的強制性生產者責任計劃，倘若供應商已設有合乎環保制度，能夠回收不少於 90% 其產生的玻璃樽，重新再用，便可獲豁免繳交循環再造費。

遵規困難

根據與相關持份者的討論，在有設有回收計劃的四家公司當中，只有三家的回收率能夠持續達到或超過 90%。部份有實施玻璃樽回收計劃的公司認為，90% 的回收率屬過高。部份公司指出，他們已使用多種方法，盡力回收玻璃樽，但由於缺乏市民配合，將玻璃樽退回，因此回收率仍持續下降。此外，亦有持份者關注在實施強制性的生產者責任計劃之後，玻璃管理承辦商會在玻璃樽回收方面，與飲品製造商競爭，因而令他們的回收率進一步下跌。業界一般認為 80% 的回收率會較合理和可接受⁽¹⁾。

建議

飲品製造商若能繼續以其回收制度，把他們的玻璃樽回收再用，顯然有利於保護環境。因此，建議政府考慮把申請豁免所需的玻璃樽回收率要求，從 90% 降低至 80%，務求能夠盡量保存現有的玻璃樽回收及再用制度。

(1) 在過去數年，一家大型非酒精類飲品製造商和中小型奶類飲品製造商，都持續地保持 95% 以上的回收率。一家大型奶類飲品製造商則發現，其回收率從 95% 逐漸下降至 90%。一家大型非酒精類飲品製造商的回收率，亦於近年從超過 80% 減少至 78%。

非計劃中的事宜

供應商是同一個商業集團旗下的兩家或以上的公司

在諮詢持份者時得知，一家公司以兩家或更多註冊公司的形式，經營其飲品業務的做法並不罕見（例如以一家公司作為製造商，同時以另一家作為進口商／分銷商）。倘若這類公司必須登記為兩家獨立的供應商，他們便需承擔大筆額外的行政成本。

建議

建議政府考慮容許那些經營多家附屬公司的機構，以其中一家公司代表所有附屬公司，登記為供應商。

現時已設有或將會自行設立回收計劃的持份者與玻璃管理承辦商之間的競爭

已設有回收計劃的製造商擔心，日後的玻璃管理承辦商會與他們爭奪他們品牌的廢玻璃樽，從而令他們的回收率，跌至低於豁免所需的水平（詳見 5.5 節）。

建議

為了鼓勵本地製造商繼續推行其回收計劃，並盡量提高這些計劃的效益，建議政府考慮在玻璃管理承辦商合同中加入所需條款，令玻璃管理承辦商在進行玻璃樽收集工作時，避免與獲豁免的飲品製造商爭奪他們的玻璃樽。

再者，政府應容許玻璃管理承辦商就其收集到的玻璃樽進行分類，並自行作出商業安排，把收集到的樽送回各個飲品製造商。

持份者重用撿拾到的棄置玻璃葡萄酒樽

一個本地葡萄酒製造商的回收模式非常獨特：他收集被棄置的葡萄酒玻璃樽，在香港重新使用，用作盛載其產品。擬議實施的強制性生產者責任計劃，有需要釐清如何處理這類經營方式。

建議

由於這個製造商只是撿拾廢棄酒樽，而不是有一套回收自己廢玻璃樽的制度，因此，在擬議實施的強制性生產者責任計劃中，將不能申請豁免。再者，由於這位製造商並沒有設立一套全面的回收制度，政府亦難以對其回收率加以監察，核實是否已達到可獲豁免的水平。因此，建議對這位製造商如常徵收循環再造費。然而，這位持份者可隨時設立適當制度來回收自己的酒樽，以便符合豁免資格。

第五章對營商遵規困難作了定性評估，接下來會對計劃所引致的營商影響作定量評估。

6.1

方法

是次研究採用了「營商遵規成本架構」來對擬議生產者責任計劃的影響，進行定量分析。對於各項營商遵規成本，均按照其性質分為一次性遵規成本和經常性遵規成本。經常性遵規成本會以年度化顯示。

營商遵規成本是按下列方法估算：

- 首先決定每個類別中，會受擬議計劃規管的相關從業機構（即香港的玻璃樽裝飲品供應商）的數目；及
- 然後，估計這些相關從業機構在每項規管要求（即強制登記、季度定期申報、年度審計，以及繳付循環再造費）所需承擔的營商遵規成本。

6.2

在實施緩解措施前的營商遵規成本估算

營商環境影響評估顯示，相關從業機構需承擔的一次性遵規成本會介乎 HK\$3,000 - HK\$100,000 之間，而經常性遵規成本會介乎每年 HK\$20,000 - HK\$810 萬之間，其中假設了所有循環再造費都由相關從業機構承擔，而收費率則假定為每公升 HK\$1。在經常性總遵規成本中，循環再造費會佔大部份（20.0% - 99.3%），然後便是週年審計成本（0.7%- 67.6%）。

是次研究根據估算出的遵規成本，評估了相關行業可能受到的影響：

一般而言，大型企業的經常性遵規成本比中小型企業較高。這是因為各個界別（除了奶類飲品業之外⁽¹⁾）的經常性總遵規成本當中，有很大部份是循環再造費；而這項收費是按玻璃樽裝飲品供應量比例計算。由於大型企業通常都比中小型企業買賣更多的玻璃樽裝飲品，所以大型企業的經常性總遵規成本，會比中小型企業高得多。

在各個界別中（已考慮獲得豁免這項因素），最受影響的會是葡萄酒和烈酒界別，以及啤酒界別內的大型和中小型相關從業機構：

- 對於葡萄酒及烈酒界別的大型相關從業機構，每個機構每年的經常性總遵規成本，估計會達 HK\$210 萬；而啤酒界別的大型相關從業機構，每個機構每年的循規辦事總經常成本則估計會達 HK\$810 萬。
- 對於葡萄酒及烈酒界別，以及啤酒界別的中小型相關從業機構，每個機構每年的經常性總遵規成本，估計會達 HK\$40,000。

(1) 參與訪談的大型及中小型奶類飲品製造商所實施的玻璃樽回收制度，均有較高回收率，可以申請豁免。

然而，在面對面訪談中得知，大部份（若非全部）持份者都表示，會把大部份（若非全部）的循環再造費轉嫁給消費者。因此，業界真正需要承擔的經常性遵規成本，可能會比上述水平低得多。對於利潤率較高的產品，例如葡萄酒和烈酒而言，持份者的業務會受到相對較小的影響。然而，對於利潤率和售價都較低的產品而言（例如非酒精類飲品），部份供應商可能無法把全部循環再造費轉嫁予消費者，因此，他們可能會停止銷售某類玻璃樽裝非酒精類飲品。雖然如此，因為只有很小比例的非酒精類飲品，是以需繳交循環再造費的玻璃容器盛載出售，所以相關的供應商應不會因為實施強制性生產者責任計劃，而被迫停業。

在業界是否準備就緒方面，是次評估顯示，相關從業機構較為準備就緒的範疇是登記。他們較為未準備好的，是提供定期申報文件，繳付循環再造費和進行週年審計。

6.3 在實施緩解措施後的營商影響評估

倘若政府接納顧問公司所提出的各項建議和緩解措施，估計所有相關從業機構，在遵從生產者責任計劃的要求時，應不會有顯著困難。

在實施各項緩解措施後，每年的經常性總遵規成本會從港幣 1 億 5 千 6 百 10 萬元，減少至港幣 1 億 3 千 6 百 40 萬元（每年減幅達港幣 1 千 9 百 70 萬元）。雖然根據估計，葡萄酒和烈酒界別、啤酒界別和非酒精類飲品界別的所有相關從業機構的經常性總遵規成本都會有所減少⁽¹⁾，但中小型相關從業機構，特別是玻璃樽裝飲品每年營業量只有或少於 20,000 公升的中小型機構，會從這些緩解措施中受惠最多。具體而言，

- 對於那些因為兩項緩解措施（即按品牌名申報銷售體積和無需進行週年審計）而受惠的中小型企业而言：
 - 受惠於兩項緩解措施的企業包括：葡萄酒和烈酒界別中有 70% 中小型企業（1,650 家當中有 1,155 家）；而啤酒界別則有 50% 中小型企業（150 家中有 75 家）；非酒精類飲品界別則有 92% 中小型企業（200 家中有 184 家）；
 - 在葡萄酒和烈酒界別、啤酒界別和非酒精類飲品界別的中小型相關從業機構當中，每個機構每年可以減少的經常性總遵規成本，分別為 HK\$12,946、HK\$15,118 和 HK\$12,946。
- 對於因為只需按品牌申報銷售量這項緩解措施而受惠的所有其他相關從業機構而言：
 - 葡萄酒和烈酒界別的中小型企業，其相關從業機構的經常性總遵規成本，每個機構每年可以節省 HK\$1,551；而大型相關從業機構在這方面的成本減幅則屬微不足道；

(1) 奶類飲品界的兩個相關從業機構不會受到這些緩解措施影響，因為他們都合資格申請豁免繳交循環再造費。

- 啤酒界別的中小型企業，其相關從業機構的經常性總遵規成本，每個機構每年可以節省 HK\$3,723；而大型相關從業機構在這方面的成本減幅則屬微不足道；
- 非酒精類飲品界別的中小型企業，其相關從業機構的經常性總遵規成本，每個機構每年可以節省 HK\$1,551；而大型相關從業機構在這方面的成本減幅則屬微不足道；及
- 奶類飲品界別的中小型企業和大型企業，其經常性遵規成本均沒有變化。

縱然有上述各種情況，但從面對面訪談中得知，有關的持份者會把循環再造費盡量轉嫁予消費者。倘若持份者可以把循環再造費轉嫁予消費者，業界實際需要承擔的經常性遵規成本，將會大幅減少。而相關從業機構所受到的影響，亦會大幅減輕。

是次研究就實施擬議生產者責任計劃可能造成的營商影響，進行了全面的定性和定量評估，顧問公司並提出了多項建議和緩解措施。倘若各項建議能被完全採納，估計每年的經常性總遵規成本，會從港幣 1 億 5 千 6 百 10 萬元，減少至港幣 1 億 3 千 6 百 40 萬元（每年減幅達港幣 1 千 9 百 70 萬元）。倘若情況一如面對面訪談所示，持份者可以把循環再造費轉嫁予消費者，則業界每年真正需要承擔的經常性遵規成本，便可以再大幅減少。上文所建議的事項，都是經過與政府、持份者和業界顧問作出深入諮詢和探討之後作出，旨在盡量減少業界可能受到的影響。倘若所有緩解措施都被採納，則所有相關從業機構在遵從生產者責任計劃的要求時，應不會有顯著的遵規困難。

飲品玻璃容器生產者責任計劃規管框架

為了推行建議的生產者責任計劃，我們需要立法，以提供有關的法定規管框架。此舉涉及修訂《產品環保責任條例》(第 603 章)和《廢物處置條例》(第 354 章)，詳見下文。

規管範圍

2. 《產品環保責任條例》旨在按「污染者自付」的原則推行生產者責任計劃，從而盡量減少各種產品對環境的影響。目前，《產品環保責任條例》訂有條文，通過在零售層面強制收費，遏止大量使用塑膠購物袋的情況。我們亦已提交修訂法例，以便對若干受規管電器推行強制生產者責任計劃。我們建議把《產品環保責任條例》的適用範圍擴及新一類在本港分發或耗用的受規管產品(以下統稱「受規管物品」)。「受規管物品」包括以玻璃容器盛載的飲品。

3. 我們不建議把以玻璃容器盛載的所有產品全部納入強制性生產者責任計劃，因為在二零一三年的公眾諮詢期間，不同持份者均關注受污染的廢玻璃容器有礙衛生，會令公眾難以接受新的生產者責任計劃。在處理廢玻璃容器時，其受污染問題亦可能影響產品質素，以致降低循環再造玻璃物料的市場銷售能力。再者，如同時將食物／醬料玻璃容器納入強制生產者責任計劃內，則形同向該等日常生活用品收取其他循環再造徵費，或會影響民生。儘管如此，我們仍會鼓勵循環再造所有沖洗妥當的其他廢玻璃容器，包括用以盛載食物或醬料的玻璃容器。即使擬議《修訂條例草案》下的規管範圍目前只限於飲品玻璃容器，但我們不會拒收已沖洗妥當的食物／醬料玻璃容器，並會繼續按照強制性生產者責任計劃，安排將有關玻璃容器妥善循環再造。視乎日後的檢討結果，強制性生產者責任計劃或會擴大至涵蓋其他產品，包括盛載食物／醬料的玻璃容器。分階段實施強制性生產者責任計劃的做法較為審慎，也可讓當局有較充裕時間教育公眾，令「乾淨回收」的概念逐漸扎根社區。

收取循環再造徵費

4. 按照「污染者自付」的原則，我們會就受規管物品收取循環再造徵費，以便原則上收回生產者責任計劃的所有成本。為此，我們建議向受規管物品的登記供應商收取循環再造徵費。我們曾考慮在零售層面收取循環再造徵費，但由於食肆或零售店舖數目眾多，實行這方法的成本效益甚低。在進一步與業界磋商後，現將收取循環再造徵費的機制載述如下－

- (a) **供應商須登記**：從事在本港分發受規管物品業務的製造商和進口商，須登記為「登記供應商」。就「製造商」而言，我們的規管對象是在製造受規管物品的過程中，為組成該物品的容器進行封蓋工序的人士；
- (b) **定期呈交申報文件和予以審計**：登記供應商須定期向環境保護署署長（「環保署署長」）呈交申報文件，載列計算應付循環再造徵費所需的資料。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，以及保存記錄，方便日後查閱。我們會在附屬法例訂明申報文件要求的細節；以及
- (c) **支付循環再造徵費**：登記供應商在收到環保署署長發出的繳費通知書後，須在訂明的時間內支付根據定期申報文件所載資料計算的循環再造徵費。我們只會就已在本地「分發」或「耗用」的受規管物品收取循環再造徵費，因此會豁免(i)本地生產而供出口的受規管物品；以及(ii)供轉口的進口受規管物品。我們在確定生產者責任計劃的全部成本後，會適時制定附屬法例，訂明循環再造徵費的水平。

5. 由於我們目前尚未完成公開招標，以委聘玻璃管理承辦商提供所需服務，因此未能確定生產者責任計劃的全部成本。我們會在下一階段制定附屬法例，訂明循環再造徵費的具體水平。然而，在二零一三年的公眾諮詢中，持份者及公眾已知悉，參考外國經驗所得的徵費指標數字，是每公升玻璃容器容量收取約一元徵費。

豁免

6. 目前，小部分本地飲品製造商有自行安排回收其品牌的廢飲品玻璃容器，經清洗和消毒妥當後再使用。再使用廢飲品玻璃容器對環境有莫大裨益，因為這樣可節省由原材料製造玻璃所耗用的能源。我們鼓勵業界繼續採用這類回收再使用的安排，但必須有穩妥可靠的監察和審核制度，確保有效回收飲品玻璃容器¹。因此，我們建議設立豁免機制，讓登記供應商提交計劃，詳列如何回收、再使用和最終循環再造飲品玻璃容器的運作細節，以申請豁免。以玻璃容器盛載的飲品如受符合環保原則的容器再使用／循環再造計劃涵蓋，並符合若干執行標準和其他條款，便可免收循環再造徵費。申請豁免須繳交申請費（按收回全部成本水平計算），經過適當的年期後亦須申請續期。我們會在下一階段進一步諮詢業界，並制訂詳細規定。

妥善處理廢玻璃容器

7. 當玻璃容器被丟棄而成為廢物時，我們建議根據《廢物處置條例》第 16 條引入發牌管制，以規管其處置方法（包括貯存、處理、再加工和循環再造）。建議的發牌規定，旨在確保有關運作符合生產者責任計劃的制度，即建立一個循環經濟，將廢物轉化為可再使用的資源。原則上，循環再造商須證明其使用的循環再造工序，從安全、健康以至環保角度來說均屬穩妥，而且由該工序生產的循環再造玻璃物料，亦能符合有關的技術規格，可在其後的製造工序中再使用，才可獲當局發牌。

8. 我們計劃通過公開招標委聘玻璃管理承辦商，以便在強制性生產者責任計劃下提供收集和回收（包括處理或再使用）服務。有關安排能以行政措施落實，但玻璃管理承辦商仍須視乎情況，按照《廢物處置條例》取得適當牌照，方可處理廢玻璃容器。

¹ 據我們了解，在一般的再使用計劃下，飲品玻璃容器一般可回收和再使用五次或以上。在耗用同等分量的飲品下，與使用一次性容器相比，容器廢物的數量實質減少至少八成或以上。

廢玻璃容器的進出口管制

9. 再者，我們建議廢玻璃容器的進出口商須受《廢物處置條例》第 20A 和 20B 條的許可證規管。廢玻璃容器不得出口，除非有關方面能證明廢玻璃容器出口後，會經適當程序妥為再使用或循環再造，而且該等程序的標準不遜於在香港的持牌處理設施處理的標準，則作別論。廢玻璃容器進口香港亦受管制，以確保如有進口，必須有本地持牌循環再造商代為妥善處理。