

二零零二年五月廿七日會議
討論事項

立法會環境事務委員會

建議的堆填區收費計劃

目的

本文件闡述建議的堆填區收費計劃細節及其他經濟體系的收費安排，並請議員就建議計劃的細節提供意見。

背景

2. 在二零零二年二月廿五日的會議上，議員討論過立法會文件第 CB(1) 1122/01-02(05)號 —— “邀請業界就提供綜合廢物處理設施提交意向書”。議員要求當局提供建議的堆填區收費計劃的實施細節，以及其他經濟體系的收費安排。

3. 堆填區收費是我們廢物管理策略的重要元素，因為這能向廢物產生者提供經濟誘因，鼓勵他們減少廢物和把廢物分類，以便再用／循環再造，從而有助減慢吸納量有限的堆填區的耗用速度。根據深圳、上海、台北、美國、加拿大、大多數歐洲國家、日本和新加坡等地的經驗，堆填區收費是最常用和最有效的減少廢物措施之一。

4. 我們在一九九五年建議就建築及工商業廢物，徵收每公噸 43 元的堆填區費用。擬訂該計劃時，是以易於施行為前提，使用者只須在堆填區開口使用已預繳費用的代用券；廢物產生者／運輸商可選擇按廢物重量或按車輛的可載重量計算繳費。有關法例已經獲得通過，但是由於廢物運輸商強烈反對，該項計劃並沒有實施。

經修訂的建議

5. 我們與有關的業界人士(特別是廢物運輸商和建築工程承辦商)多次商討後，已修訂原來的建議，因應他們的關注把一些措施納入計劃之內。修訂建議的特點如下：

- a) 在首階段就所有拆建廢料收取堆填區費用；
- b) 每公噸廢物的收費訂為 125 元，以期悉數收回三個現有堆填區的建造費用和經常開支；
- c) 設立直接付款制度，以便大型的拆建廢料產生者(主要是建築工程承建商)直接向政府繳付堆填區費用；
- d) 向處理主要源自零散裝修工程的拆建廢料的廢物運輸商收取費用；以及
- e) 豁免所有在計劃實施之前已簽訂的建築合約。

計劃的涵蓋範圍

6. 我們建議分階段實施收費計劃，在首階段只就拆建廢料收取堆填區費用，而並非一開始便就所有廢物徵收費用。我們先就拆建廢料徵收堆填區費用的理由如下：

- (a) 本地的建築工程目前每年產生約 1 400 萬公噸拆建物料¹，其中約 1 100 萬公噸(80%)再用於填海工程，而餘下的 20%則主要是拆建廢料，棄置在堆填區，約佔每年棄置在堆填區的廢物的 40%；以及

¹ 拆建物料指建造、挖掘、翻新、拆卸和道路工程所產生的惰性物料與廢料。有用的惰性物料包括岩石、混凝土、瀝青、瓦礫、磚塊、石塊和泥土，適合在填海和地盤平整工程中再用，而部分也可加以循環再造，在建造工程中使用。拆建廢料包括竹、塑膠、木材和包裝廢料。這些廢料通常混雜多種物料，而且受到污染，不宜再用或循環再造，因此惟有棄置在堆填區。

- (b) 建築界尚未廣泛採用減少廢物的措施，例如平衡削土和填土、使用金屬棚架及預製材料等。開徵堆填區費用會提供經濟誘因，促使業界更積極避免產生拆建廢料，以及把拆建物料循環再造。

7. 拆建廢料主要源自建築工地(約佔 70-80%)，以及住宅／商業樓宇的裝修工程(約佔 20-30%)。受建議的堆填區收費計劃影響最大的界別，將是本身為廢物產生者的發展商和承建商，以及把拆建廢料運往堆填區的廢物運輸商。這計劃也會對進行裝修工程的一般市民構成影響。

收費水平

8. 根據污染者自付的原則，我們建議就所有拆建廢料徵收每公噸 125 元的費用；收費水平足以讓政府悉數收回現時三個堆填區的建造費用(56 元)和經常開支(69 元)。收費水平較其他已發展的經濟體系為低(例如在日本為每公噸 730 港元、法國 413 港元、澳洲 340 港元、新加坡 323 港元，英國 235 港元)。大多數經濟體系除了徵收堆填區費用外，還徵收堆填稅。

9. 我們相信，如要堆填區收費計劃收效，收費水平必須能夠為廢物產生者提供誘因，促使他們減少拆建廢料。堆填區費用也須定在合理水平，營造有利廢物篩選／循環再造設施運作的環境，為廢物產生者提供其他處置拆建物料的途徑，而不必把這類物料棄置在堆填區。收費水平越低，越難促使廢物產生者減少拆建廢料或把廢料篩選／循環再造，有違減少拆建廢料的目標。此外，我們釐定建議的收費水平時，已沒有把堆填區的土地所涉及的機會成本(90 元)² 包括在內，以免收費水平過高，而引起受影響行業的關注。

² 以農地的估計價格計算。

收費安排

10. 當局曾在一九九五年嘗試開徵堆填區費用。廢物運輸商強烈反對付款安排，主要是因為他們須預先支付堆填區費用，然後才向廢物產生者收回款項。他們聲稱會有現金周轉和壞帳問題。針對廢物運輸商的關注，我們已修訂收費安排，現提出以下建議：

- (a) 為大型的拆建廢料產生者提供直接付款制度，讓他們利用“運載記錄票”，直接向政府繳付堆填區費用。這類廢物產生者所產生的拆建廢料，佔全港拆建廢料的 70 至 80%。“運載記錄票”制度類似支票結帳形式，廢物運輸商把拆建廢料運往堆填區棄置時，可帶同由帳戶持有人(即建築工程承辦商)發出的“運載記錄票”。廢物運輸商無須代廢物產生者支付費用。詳細安排載於附件 A。
- (b) 為運送其餘 20 至 30%的拆建廢料的廢物運輸商提供戶口月結掛帳制度。這些廢料主要來自零散的裝修工程。這些廢料產生者，每年約有 300 000 名之多。要找出他們，讓他們參與直接付款制度，幾乎沒有可能；因此，我們別無選擇，只好由廢物運輸商負責。不少實施堆填區收費制度的經濟體系也採取這種做法。為了使廢物運輸商無須擔心出現現金周轉的問題，我們會按月向他們發出帳單，並給予他們 30 日的付款期(即他們可在收到月結單後 30 日內繳付費用)，而他們無須繳付按金。詳細安排載於附件 B。

11. 我們相信，目前的建議應足以消除廢物運輸商的憂慮，使他們無須擔心不能向廢物產生者收集或索回款項。由於建築工程承辦商直接使用運載記錄票付款，在預期收到的費用之中，有 70 至 80%會直接向政府繳付。雖然根據建議安排，廢物運輸商仍要向小型廢物產生者收回費用，我們相信上述安排能夠與現時業界的做法配合，因為運輸商向廢物產生者收取運輸費時，可一併收集堆填區費用。我們推行堆填區收費計劃時，也會廣為宣傳。此舉應有助廢物運輸商向廢物產生者收集堆填區費用。

12. 建議的付款期安排，應可紓緩廢物運輸商可能遇到的現金周轉問題，讓他們有多點時間向廢物產生者收集堆填區費用。此外，我們會採取措施，讓運輸商在有明確的證據證明未能於付款期內向廢物產生者收集堆填區費用時，暫緩繳付有關的費用。

海外經濟體系的收費安排

13. 我們應注意不少海外經濟體系採用“入閘費”制度，而並非直接向廢物產生者徵收堆填區費用。這種安排在處理拆建廢料方面尤其普遍。在“入閘費”制度之下，廢物運輸商或個別人士把廢物送抵堆填區閘口時，須繳交費用。他們可以用現金繳費，也可以掛帳。現應議員的要求，在附件 C概述其他經濟體系的堆填區收費安排。

已生效的建築工程合約

14. 我們明白，由於在堆填區收費計劃實施前簽訂並已生效的合約上，沒有註明可向客戶追討堆填區費用的條文，建築業人士就此感到關注。我們建議豁免所有在收費計劃實施前簽署的建築合約，以釋他們的疑慮。如議員贊成這項建議，我們會制訂有關機制的細節，區別已生效的合約和新的合約。

拆建物料的篩選設施

15. 爲了幫助建築業減少廢物和把拆建物料循環再造，我們會設立兩個廢物篩選設施，一個位於屯門新界西堆填區附近，另一個位於將軍澳新界東南堆填區附近。廢物產生者可以把拆建物料運往這兩個設施，把可以循環再造的物料與拆建廢料分開。餘下不能循環再造的拆建廢料會送到堆填區棄置。我們已着手研究這兩個篩選設施的運作細節。

隨處傾卸垃圾的問題

16. 根據我們建議採用的直接付款方式，有 70 至 80% 的處置廢物費用會由廢物產生者直接繳付，應該無誘因令廢物運輸商隨處傾卸垃圾，因為他們不能因此而得益。根據《廢物處置條例》，任何人如因隨處傾卸垃圾而被定罪，初犯者最高可被判罰款 200,000 元及監禁六個月，再犯者最高可被判罰款 500,000 及監禁六個月。堆填區收費計劃實施後，有關部門會加強監察和執法行動，遏止隨處傾卸垃圾的非法行爲。我們也會密切監察這種情況。

對資源的影響

17. 按照建議收費計劃的範圍(第 6 段)及 125 元的收費水平(第 8 段)，並假設實施收費計劃後，運往堆填區棄置的拆建廢料數量會藉着篩選安排及其他措施而至少減少 20%³，我們預計收費計劃每年會帶來 2.8 億元的收入。由於有一半的拆建物料由政府工程產生⁴，實際的收入淨額將來自私人的建築及裝修工程，預計為 1.4 億元左右。

18. 實施堆填區收費計劃所引致的開支，包括裝置有關的電腦系統的非經常開支及執行該制度所需的員工開支，會由環境保護署(環保署)吸納。篩選設施的建設成本及經常開支在現階段無法確定，因為要視乎設施的處理量和運作模式而定，而我們仍在研究這些細節。

³ 根據海外國家的經驗，徵收堆填區費用會使運往堆填區的廢物數量減少 20 至 40%；因此，我們計算收入時，假設廢物數量會減少 20%。

⁴ 按照環保署及土木工程署在一九九九至二零零零年攜手進行的調查結果計算。

諮詢受影響的行業

19. 在二零零零年四月至二零零二年五月間，我們與受影響的行業舉行了五十多次會議；附件 D 列載我們曾諮詢的團體。這些團體全都原則上贊同堆填區收費計劃。不過，廢物運輸商及建築業人士仍然有以下的關注：

- (a) 廢物運輸商或會面對現金周轉和壞帳問題。
- (b) 為大型廢物產生者而設的“運載記錄票”制度會造成運作上的問題，因為廢物運輸商須花時間先取得運載記錄票，才可離開建築工地。
- (c) 大型運輸公司或會淘汰規模較小的公司。
- (d) 有些團體認為收費水平過高；有些團體建議初期收取較低的費用，然後逐步增加收費。

20. 有關第 19(a)段的意見，我們目前構思的建議，正是為了消除廢物運輸商對現金周轉和壞帳問題的憂慮。建議的“運載記錄票”制度可讓環保署直接向大型的拆建廢料產生者收費。至於小型廢物產生者方面，由於戶口月結掛帳制度容許廢物運輸商在付款期內繳付堆填區費用，因此廢物運輸商有足夠時間向廢物產生者收回費用。正如上文第 10(b)段所述，廢物運輸商無須繳付按金。假如廢物運輸商能提出證據證明未能向廢物產生者收回費用，我們會容許他們暫緩繳付有關的費用。

21. 有關第 19(b)段的意見，我們同意有必要把堆填區收費計劃對有關行業日常運作的影響減至最低。我們建議成立一個聯絡小組(成員包括廢物運輸商、香港建造業商會和政府的代表)，解決與收費計劃有關的運作問題。環保署也會設立熱線，為受影響的行業提供即時的意見和協助。

22. 有關第 19(c)段的意見，我們認為不管是否實施堆填區收費計劃，這個問題也會存在。政府不宜干預自由市場的運作，也不應指示業界人士如何營商。

23. 有關第 19(d)段的意見，正如我們在第 9 段所述，如要堆填區收費計劃收效，收費水平必須能夠提供誘因，促使廢物產生者減少拆建廢料。我們認為，如要收費計劃發揮必要的效用，我們須把收費水平定於建議的每公噸 125 元。

徵詢意見

24. 請議員就本文件第 5 至 14 段所載的建議堆填區收費計劃詳情提供意見。

環境食物局
環境保護署

二零零二年五月

適用於大型拆建廢料產生者的直接付款制度

大型拆建廢料產生者會透過“運載記錄票”制度，直接向政府繳付堆填區費用。運載記錄票與支票簿的安排類似，廢物運輸商每運送一車廢料往堆填區，可帶同一張由廢物產生者(如建築工程承建商)發出的“運載記錄票”。

2. 進行登記後，環境保護署(環保署)會分配一個帳戶號碼予廢物產生者，並把印有條碼的運載記錄票發給他們。記錄票一式三份，一份由廢物產生者保留作記錄用途，一份由環保署收集作開票用途，一份會連同廢物處置收據交回廢物運輸商，以確認曾使用有關服務。運載記錄票本身沒有票面價值，而且只能在堆填區有效使用。要使廢物運載記錄票生效，廢物產生者須簽署、蓋印及填寫所需資料(如名稱、發票日期、車輛登記號碼及受僱車輛的許可車輛總重量)。

3. 在堆填區的過磅橋，操作人員會把運載記錄票所載資料輸入電腦系統。堆填區費用會按廢物重量及按車輛的可載重量(根據受僱車輛的登記車輛總重量)計算。過磅橋電腦系統會比較兩個收費額，然後自動把較低者記入運載記錄票帳戶。環保署會根據該月份記錄在帳戶的廢物量，把發票寄給廢物產生者。

適用於廢物運輸商的戶口月結掛帳制度

廢物運輸商須先為其車輛登記，並以車輛登記號碼向環境保護署(環保署)開立帳戶。當車輛抵達堆填區的過磅橋時，操作人員會把車輛登記號碼輸入電腦系統。持有有效登記的用戶可以進入堆填區。車輛每次進入堆填區，環保署都會以其車輛登記號碼識別帳戶，記錄車輛運載的廢物數量。堆填區費用會同時按廢物重量及按車輛的可載重量計算。過磅橋電腦系統會比較兩個收費額，並自動把較低者記入有關車輛登記號碼的帳戶。環保署會向帳戶持有人發出一個月的累計用量發票，並給予三十天付款期，而帳戶持有人無須支付保證金。

至於沒有為車輛向環保署登記的廢物運輸商，環保署會即場向他們收取費用，收費會按廢物重量計算。

其他經濟體系的堆填區收費安排

大部分國家 / 城市都採用“入閘費”制度徵收堆填費，這種安排在處理商業、工業和建築廢物尤其普遍。按照這個方法，當局向把廢物運抵堆填區閘口的人士或廢物運輸商徵收費用。他們需以現金或戶口掛帳方式付款。對於家居廢物，一些經濟體系向所有住宅劃一收費，另一些則根據廢物量(以體積或重量計算)收費。

2. 其他經濟體系就建築廢物收取堆填費用的安排如下：

深圳(內地)

私營廢物收集商必須於堆填區閘口以現金付款，收費按廢物重量計算(堆填費為每公噸 33 元)。已登記的使用者可選擇電子付款。

新加坡

持牌廢物處理承辦商必須於堆填區閘口付款，收費按廢物重量計算(每公噸 323 元)。承辦商會向廢物產生者收取堆填費，以及按每程計算的運輸費。

台北

私營廢物收集商把廢物運往堆填區，須繳付按廢物重量計算的入閘費 (每公噸 181 元)。

美國

私營廢物收集商把廢物運往廢物設施，須繳付按廢物重量計算的入閘費(各州收費不同，由每公噸 182 元至 330 元不等，平均每公噸 270 元左右)。

加拿大溫哥華

堆填區使用者可從廢物中挑選出可再造物料，以繳付較低的廢物處置費(每公噸 225 元)；或把所有廢物放入堆填區而繳付較高收費(每公噸 525 元)。

英國倫敦

私營廢物收集商把廢物運往堆填區，須繳付按廢物重量計算的入閘費(每公噸 235 元)。除了堆填區收費外，亦須繳付每公噸 143 元的堆填稅。

丹麥

私營廢物收集商把廢物運往堆填區，須繳付按廢物重量計算的入閘費(每公噸 255 元)。另外，他們亦須繳付每公噸 264 元的堆填稅。

法國

堆填區營運商需向政府繳付堆填稅。分類設施、轉運場地和供公司自行儲存廢物的堆填場地則獲豁免。為收回堆填稅，堆填區負責人會向把廢物運往堆填區的廢物收集商收取按廢物重量計算的入閘費(每公噸 413 元)。

當局曾就堆填收費事宜諮詢過的團體

1. 香港地產建設商會
2. 香港建造業商會
3. 香港建造業承建商聯會
4. 香港物業管理公司協會
5. 環保工程商會
6. 香港清潔商會有限公司
7. 香港泥頭車司機協會
8. 港九及新界夾斗車商會有限公司
9. 港、九、新界廢物收集車主聯會有限公司
10. 綠色和平
11. 地球之友
12. 綠色力量
13. 長春社
14. 香港工程師學會
15. 香港廢物管理學會
16. 環境諮詢委員會
17. 減少廢物委員會
18. 建造業的減少廢物工作小組
19. 香港總商會