

二零一五年十二月二十一日
討論文件

立法會環境事務委員會

檢討建築廢物處置收費計劃

目的

我們已檢討《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》(第354N章)(《建築廢物處置收費規例》)下的各項處置收費(或統稱「建築廢物處置收費」)。本文件向環境事務委員會闡述政府的計劃如下：

- (a) 按照既定的費用及收費政策，在經立法會批准後，增加與公眾填料接收設施、堆填區及篩選分類設施有關的各項建築廢物處置收費；以及
- (b) 繼續探討管理建築廢物的配套措施，特別是強制建築廢物收集車輛使用定位技術，以加強管制非法棄置建築廢物。

背景

2. 日常建築工程中一般會扔棄不同性質的拆建物料，當中大部分為可重用的惰性物料，例如石塊、瓦礫、大石、土、泥、沙、混凝土、瀝青、磚、瓦、砌石或經使用的膨潤土。我們鼓勵工程承辦商在工地把拆建物料篩選分類，以在適當工程項目中重用該等惰性物料。這些可重用拆建物料一般稱為「公眾填料」^[1]。我們在二零零二年及二零零三年，先後設立將軍澳填料庫及屯門填料庫，以堆存本地建築工程產生的過剩公眾填料，留待日後重用。兩個填料庫均各自設有篩選分類設施，以應付不能在工地把物料篩選分類的情況。由於本地重用無法吸納全部在香港產生的公眾填料，我們在二零零七年與國家海

¹ 或在《建築廢物處置收費規例》稱為「惰性建築廢物」。

洋局訂立協議，把過剩的公眾填料運往台山市填海。截至二零一四年年底，我們已把約 7 360 萬公噸過剩公眾填料運往台山市，讓該市藉填海開闢約 570 公頃新土地。

3. 另一方面，含有非惰性拆建物料(例如廢木料及其他雜質)的混合建築廢物只可在堆填區棄置。過往，在堆填區棄置的廢物中，有多達一半是混合建築廢物^[2]。為了在建造業推廣減廢及循環再造，我們在二零零六年實施建築廢物處置收費計劃，開徵建築廢物處置收費，包括(i)公眾填料費(每公噸 27 元)、(ii)篩選分類費(每公噸 100 元)及(iii)堆填費(每公噸 125 元)。該等收費當時是釐訂於能夠全數收回相關建築廢物處理設施全部成本的水平。按分層方式徵收處置收費，旨在向建築廢物產生者提供經濟誘因，鼓勵他們減廢和進行篩選分類。因應收費的實施，建造業界採取多項減少建築廢物的措施，例如選擇性拆卸、在工地進行篩選分類並重用／循環再造、採用構件組合式建築設計及預製建築組件等。在堆填區棄置的混合建築廢物因而大幅減少。附件A綜述在相關指定廢物處置設施棄置的建築廢物的統計數字。

檢討建築廢物處置收費計劃

4. 目前，建築廢物管理主要由土木工程拓展署(「土拓署」)及環境保護署(「環保署」)負責。在二零一三年，由該兩個部門營運的多個建築廢物處理設施接收共約 1 460 萬公噸拆建物料^[3]，相等於每日約 40 000 公噸，當中約 92% 為公眾填料，其餘則為混合建築廢物。儘管我們在過去十年的努力令減廢略見成效，但在三個堆填區棄置的所有廢物中，混合建築廢物仍佔超過 25%。即使公眾填料可重用，臨時堆存於兩個填料庫仍涉及高昂的土地成本代價，而最終運往內地亦所費不菲。近年，在日常建築工程產生和扔棄的各類拆建物料數量與日俱增，令我們的建築廢物處理設施百上加斤。由於建築廢物處置收費自二零零六年以來未曾調整，我們認為應檢討及盡快調整

² 以二零零二年為例，在三個堆填區棄置的 700 萬公噸固體廢物中，約 48% 為建築廢物、45% 為都市固體廢物及 7% 為其他特殊廢物。

³ 不包括那些在產生後未曾送往任何指定廢物處置設施便已重用或循環再造的廢物。

收費，同時亦須探討其他改善措施，以減少建築廢物和推廣循環再造。

5. 另一方面，按照政府的一貫政策，政府提供物品或服務所收取的費用，應大致訂於足以收回全部成本的水平。由於現行建築廢物處置收費自二零零六年實施以來未曾調整，我們要確保按照既定的費用及收費政策和「污染者自付」原則^[4]，定期檢討建築廢物處置收費。再者，現有收費對減少建築廢物的成效日漸減弱。我們已進行成本檢討，並因而建議：

- (a) 增加堆填費及公眾填料費，分別由每公噸 125 元增至每公噸 200 元和由每公噸 27 元增至每公噸 71 元，以收回全部成本；以及
- (b) 增加篩選分類費，由每公噸 100 元增至每公噸 175 元，以維持篩選分類費與堆填費現有的 25 元差距，從而推廣使用篩選分類設施。按此建議收費水平，篩選分類費的成本收回率只達 66% (即較全部成本少 90 元)。然而，若收費訂於收回全部成本水平 (即每公噸 265 元)，則會高於擬議堆填費，與我們推廣使用篩選分類設施的原意背道而馳。

日後進一步檢討處置收費

6. 我們現正採取全方位行動，推展《香港資源循環藍圖 2013-2022》(《藍圖》)所承諾的多項措施。《藍圖》訂立遠大目標，要在二零二二年或之前把都市固體廢物人均棄置量減少 40%，而都市固體廢物收費將是《藍圖》臚列的多項政策的關鍵所在。因此，經過廣泛的社會參與過程後，可持續發展委員會(「委員會」)提出多項建議，當中包括就私人都市固體廢物收集商運往堆填區或廢物轉運站棄置的都市固體廢物，按重量徵收入閘費。委員會根據在社會參與過程收到的回應和粗略估計後認為，社會人士可接受都市固體廢物入閘費訂於每公噸 400 元至 499 元的水平。

⁴ 現時的成本收回率介乎約 40% 至 60%。

7. 在香港引入都市固體廢物按量收費的政策原意，是提供經濟誘因，推動行為上的改變，從而推廣減廢及廢物回收。鑑於混合建築廢物與都市固體廢物一樣佔用相若的堆填空間，我們在考慮都市固體廢物收費時，也須檢討建築廢物處置收費的收費基礎及水平。值得注意的是，委員會報告書提出以供參考的都市固體廢物入閘費(每公噸 400 元至 499 元)高於目前建議的混合建築廢物堆填費，因為後者只反映現有堆填區的全部成本(包括建設成本及經常性開支)。鑑於我們現正同時為實施都市固體廢物收費作出所需準備，我們將就推動行為改變這項政策目標及都市固體廢物入閘費的收費原則，更徹底地檢討建築廢物處置收費。日後的進一步檢討工作將須處理建築廢物堆填費與計劃在二零一八至一九年度推出的都市固體廢物入閘費之間的差距問題(如有)。

改善建築廢物管理的措施

加強管制非法棄置建築廢物

8. 棄置建築廢物須繳付法定處置收費，但一些逃避責任者或會選擇非法棄置以逃避繳費。未經許可擺放建築廢物的情況受不同條例規管^[5]，其中主要包括《廢物處置條例》(第 354 章)第 16A(1)條。該條規定，如任何人在任何地方擺放廢物(包括建築廢物)，或促使或准許廢物被擺放於任何地方，則除非該人有合法權限或辯解，或有該地方的任何擁有人或合法佔用人的許可，否則該人即屬犯罪。

9. 我們計劃增加建築廢物處置收費，引發社會人士關注加費或會使非法棄置的問題趨於嚴重。我們現正探討借助適用科技以加強現有管制的方案。除了推行試驗計劃，即在 12 個非法棄置建築廢物的黑點安裝監察攝像機以助調查外，我們亦與建造業議會緊密合作，研究可否在建築廢物收集車輛使用自動監察技術，以助追蹤並記錄收集車輛的行蹤，藉此阻嚇利用該等車輛從事非法活動(尤其是非法棄置建築廢物)的人士。追蹤功能亦有助調查非法棄置建築廢物的情況。借鑑建造業議會的若干研究結果，土拓署在發展局的支持下，於二零一五年十月推

⁵ 視乎個別個案的事實和情況，也可能涉及《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)和《城市規劃條例》(第 131 章)等其他法例。

行試驗計劃，就強制所有建築廢物收集車輛使用定位技術一事，測試其技術可行性和持份者的接受程度。

10. 我們初步認為，定位技術在科技上發展成熟，而市場上也有價錢相宜的裝置。事實上，業內亦正逐漸採用這種技術以管理車隊。不過，我們預計受影響的業界會對私隱問題、循規成本及其他運作事宜表示關注。儘管如此，在土拓署的試驗計劃下繼續與受影響的業界溝通是審慎的做法，並有助在操作細節上取得廣泛共識。我們會因應土拓署的試驗計劃結果進行下一輪檢討，屆時會參考有關意見擬定具體建議(如適用)。

促進減少和循環再造建築廢物

11. 如調整建築廢物處置收費的建議能與適當的減廢和循環再造措施互相配合，便能更有效達到建築廢物處置收費計劃的廢物管理目標。為此，建造業議會已委聘顧問檢討本港建造業的發展策略，而建築廢物管理亦已納入檢討範圍內，作為「建立更環保建築環境」主題下的重點研究範疇。

12. 建造業議會的顧問研究尚在進行。據悉，顧問的建議會包括檢討建築廢物處置收費，以及採取措施加強管制非法棄置建築廢物。至於在減少、重用和循環再造拆建物料方面，建造業議會顧問所提出的其他建議的大方向是促進政府與業界通力合作。其中的要訣，是通過提供合適處理技術、足夠處理量和有效誘因，以鼓勵業界使用循環再造建築廢物及推動本地建築廢物循環再造業蓬勃發展。至於有助達成此目標的個別措施，須待建造業議會的顧問研究完成後，再進行深入研究和內部討論，以確定措施的可行性、了解所需資源和定出優先次序等，以便相關決策局和部門歸納出一個切實可行的工作計劃。

推廣重用拆建物料

13. 與此同時，在公眾填料方面，兩個填料庫都快將填滿^[6]。如不先行騰出部分已使用的堆存空間，由二零一六年月中

⁶ 截至二零一四年年底，兩個填料庫已堆存 1 690 萬公噸的公眾填料，而填料庫的總容量約為 2 230 萬公噸。到了二零一五年年底，將軍澳填料庫須騰出 13 公頃土地以供新界東南堆填區擴建之用。兩個填料庫的總堆存容量因而將減至 1 750 萬公噸。

起便再無法接收新增的公眾填料。我們會加緊清理現已堆存的公眾填料，確保填料庫尚有未使用的堆存空間，以維持日常運作。我們的目標是在二零一五年把大約 1 300 萬公噸的剩餘公眾填料運往內地，以供妥善重用。我們會在二零一六年繼續把相同數量的公眾填料運往內地。

14. 儘管香港產生的剩餘公眾填料可運往內地接收，我們首選的解決方法一直是推動在合適的本地工程項目中重用公眾填料。為此，各工務部門之間已設有機制，詳情如下：

- (a) 由土木工程拓展署署長擔任主席的公眾填料委員會，負責審核公共工程項目有否盡量減少產生拆建物料和重用公眾填料；
- (b) 各項目辦公室須為產生大量填料的工程項目制訂和實施拆建物料管理計劃，並須在工程設計階段嚴格檢視有否其他方法減少公眾填料的產生，以及在施工階段監察該計劃的實施情況；以及
- (c) 公共工程承建商須制訂並實施廢物管理計劃，包括在工地進行篩選分類工作及實施運載記錄制度，以確保公眾填料及廢物會被運送至適當的接收地點或設施。

15. 未來將有多項可重用公眾填料的工程項目動工。我們會密切留意各項工程項目的發展及加強協調工作，致力在這些工程項目中盡量重用公眾填料。

實施時間表

16. 香港綠色建築議會在二零一五年十月舉辦業界參與活動。來自建造業和循環再造業不同界別的代表在活動中討論了香港的建築廢物管理問題。與會者就現行建築廢物處置收費過低^[7] 取得廣泛共識。我們其後聯絡的不同界別亦認同該業界的共識。因此，我們的目標是在切實可行的情況下盡快調整收費。

⁷ 比較在德國未經篩選分類的建築廢物每公噸收費 750 至 1 508 元；新加坡則每公噸收費 471 至 495 元。

17. 為此，環境局局長將依據《廢物處置條例》第 33(6)(b) 條，按照《建築廢物處置收費規例》第 23 條的規定，藉於憲報刊登的公告修訂《建築廢物處置收費規例》的相關附表。由於建築廢物處置收費自二零零六年起未曾調整及業界已得悉有關收費調整，我們建議新處置收費在完成先訂立後審議的程序後，於二零一六／七年間開始實施(實際日期則取決於刊憲的具體日期)。

未來路向

18. 按照既定的費用及收費政策，我們歡迎委員就以上增加建築廢物處置收費的計劃內容(包括實施時間表)提供意見。待考慮事務委員會的意見後，我們會儘快安排於憲報刊登公告，以修訂《建築廢物處置收費規例》的相關附表。

19. 此外，我們也會邀請持份者共同探討非法棄置建築廢物、建築廢物棄置收費與都市固體廢物收費的配合及其他運作事宜等議題。特別是在建築廢物收集車輛使用定位技術上，我們會繼續透過土拓署的試驗計劃與業界溝通，待確定技術的可行性並取得受影響業界的廣泛支持後，進一步研究所需的立法方式。

環境局／環境保護署
二零一五年十二月

附件 A

在相關指定廢物處置設施棄置的建築廢物

年份	在公眾填料 接收設施棄置的 惰性建築廢物 (每日噸數)	在篩選分類設施 棄置的 混合建築廢物 (每日噸數)	在堆填區 棄置的 混合建築廢物 (每日噸數)
2005	22 226	不適用*	6 556
2006	16 590	4 005	1 495
2007	17 177	2 446	1 303
2008	18 585	2 084	1 452
2009	18 560	2 051	1 451
2010	28 362	2 091	1 718
2011	30 688	1 156	2 681
2012	34 529	1 197	2 764
2013	34 867	1 361	2 759
2014	33 947	1 591	2 811

註：篩選分類設施於二零零六年才開始運作。