應回收廢棄物(容器)回收清除處理費議題討論

 顏秀慧 108.12.30

一、回收清除費費率由法律明定上限之妥適性

基於「污染者付費」的原則，去除污染物之責任應該要由產生污染物的污染者負擔，這在空氣污染防制法及水污染防治法中都規範的非常清楚，污染者必須設置、操作或維護妥善之污染防制設施或處理設備，將污染物的濃度降到排放標準之下，始能排放至大氣或水體中。而為了促使污染之狀況進一步改善，又設計了空氣污染防制費（以下簡稱空污費）及水污染防治費（以下簡稱水污費）之制度，期望透過對污染量收費之方式，引導污染者減少污染物之排放，此即為經由大法官釋字第426號解釋後，大家所熟知之特別公課。然而需留意的是，此處被收取空污費或水污費之廢氣或廢水，並非全然未經處理之狀態，而都是經處理後已符合排放標準之廢氣或廢水。

然而，廢棄物清理法（以下簡稱廢清法）中所收取之廢棄物清除處理費或回收清除處理費，其性質與空污費或水污費是否相同？依據廢清法之定義及分類，廢棄物先依來源分為一般廢棄物及事業廢棄物，事業廢棄物之清理責任由事業自行負責自無疑義，然而一般廢棄物之產生者為一般民眾，一般民眾有何能力可處理自己每天日常生活所產出之廢棄物？況且，廢棄物之物理狀態雖不限於固體，但都具有體積且需佔據相當的空間，因此，必須經過中間處理程序，亦即進行分離、減積、去毒、固化或穩定等程序後，再進行最終處置，相關的處理設備（如焚化爐等）及最終處置之場址（如掩埋場等），均需要足夠的空間及用地，不要說一般民眾，即使已經屬於中大型企業者，也不一定有能力自行設置；此與空氣污染及水污染之情形大有不同，空氣污染物及水污染物經處理後進入自然界，多倚靠環境之稀釋或自淨作用，隨風而逝或大江東去，終歸有回復清淨的一天，但廢棄物堆置後，除非具備易腐化或生物可分解之性質，否則難有消逝的一天。

故而廢清法第11條規定一般廢棄物原則由執行機關清除，而地方主管機關則依廢清法第24條之規定，依清除處理成本，向民眾徵收費用，是屬「使用者付費」之原則，故所收取之費用為廢棄物清除處理之費用，性質上應較類似於規費法第8條所稱之使用規費，而非屬單純之特別公課。

另一方面，在一般民眾日常所產生之一般廢棄物中，有一部分的廢棄物雖是民眾消費過程所產出，但這些廢棄物具有不易清除處理、含長期不易腐化成分、含有害物質成分等特性，致有嚴重污染環境之虞，故將此類廢棄物特別區分出來，稱為「應回收廢棄物」，予以特別的回收處理程序。同時，也認為這些廢棄物的製造商應該對於所銷售之物品（含包裝或容器）中含有這些造成環境負荷之物質負責，故由法律明定這些物品的回收、清除、處理責任應由物品或其包裝、容器之製造、輸入或原料之製造、輸入業者負責，並由販賣業者負責回收、清除工作，此種制度設計，即是仿效先進國家之「延伸之製造者責任」，將製造者之責任，延伸到物品消費完畢之後的廢棄物處理階段，如歐盟的包裝指令、廢電子電器產品回收指令等。至於應負回收、清除、處理責任之業者(以下簡稱責任業者)要如何盡到其回收及清理責任，有採用逆向回收（收取押金或抵付新品價款等）、業者自行組成回收聯盟或政府收費代為回收處理等不同方式。

我國之應回收廢棄物運作體系亦經過幾次的調整與修正，目前一般廢棄物之清理責任區分如下表所示：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 來源 | 類別 | 清理責任 | 作法 |
| 一般廢棄物 | 應回收廢棄物 | 責任業者 | 責任業者付費由回收處理業者代為回收、處理。環保署擔任中介角色，代收代付相關費用，並酌收行政成本及其他必要費用。 |
| 其他 | 一般民眾 | 民眾付費由執行機關代為清理。 |

由上述分析可知，責任業者所繳交之回收清除處理費，縱具特別公課性質，但也同時屬於回收處理費用，故須考量回收處理過程中所發生之實際費用，以補貼回收處理業者使其有經濟誘因代為進行回收處理，而此等費用會因技術發展、運作成本、去化管道或市場價格等之波動而變化，應保留調整應變之彈性與時效，故似不宜由法律明定費率上限。

二、附件費率之計算方式

本案爭執之重點為附件含PVC（聚氯乙烯）時之計算方式：「原費率加倍並乘以容器與附件之總重」是否合理？

就96年之費率表而言，PVC為15.38元／公斤，其餘材質之容器，除PS發泡容器高於PVC外，價格均低於PVC，而鐵、鋁、玻璃容器則為1.2-1.5元／公斤，故以玻璃容器為例，費率加倍後約為3元／公斤，仍低於PVC容器之費率甚多，差距超過5倍；若改以現行費率來計算，PVC之費率在108年7月1日後已調整為87元／公斤，而鐵、鋁、玻璃容器仍在1-2元／公斤之間，玻璃容器加倍後為4元／公斤，與PVC費率差距達21.75倍。故以現行費率而言，附件不另以其原材質之費率計價，不一定不利於責任業者，舉例而言，如玻璃容器本體重量為10公斤，PVC附件為1公斤，則以現行計算公式得出之費用為4元／公斤\*11公斤＝44元；若分別計價則為2元／公斤\*10公斤+87元／公斤\*1公斤＝107元。

容器附件分別計費及分別回收之可行性，依不同類型之商品而異，且附件本身是否亦包含多種不同材質，也影響計算上之複雜程度及回收作業之成本。以本案之瓶蓋內墊為例，若責任業者係將PVC內墊採用黏貼之方式附於鋁製瓶蓋內，則回收後為分別計算PVC及鋁材質之補貼費用，需將內墊與瓶蓋分離，其分離程序之成本可能過高而導致必須提高補貼費用，才能吸引回收處理業投入，而在補貼費用必須提高之情形下，回收清除處理費率勢必也要隨之提高，反而造成責任業者之負擔加重，似非良策。

而PVC之所以受到特別關注，係因其性質穩定、價格低廉，且加入添加劑或塑化劑後即可改變其軟硬度，用途廣泛。然就其生命週期觀之，PVC是一種從製造、使用到廢棄處理，都對環境及人體非常不友善之化學品。在製造PVC的過程中，因其為VCM（氯乙烯單體）之聚合物，為產製PVC勢必須由VCM之製造開始，而VCM已被國際癌症研究署(International Agency for Research on Cancer, IARC)列為第1級確定之人類致癌物質；而在使用時，因PVC中可能有VCM的殘留，以及其他添加劑或塑化劑等，過量接觸對人體可能有潛在之危險；最終進入廢棄階段時，PVC因含氯原子，在焚化過程中如未妥善控制溫度及停留時間，將產生戴奧辛等有害物質。以上種種因素，導致PVC漸漸被列為不受歡迎之化學品。另一方面，PVC之功用並非不能替代，以瓶蓋內墊而言，即有PE、EVA或矽膠等替代品可以使用，故採用經濟誘因方式引導責任業者改用其他材質，以維護環境品質及保障民眾健康之角度而言，並無不妥。