

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2042/07-08號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/EA/1

環境事務委員會 特別會議紀要

日 期：2008年5月16日(星期五)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：余若薇議員, SC, JP (主席)
劉慧卿議員, JP (副主席)
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
單仲偕議員, SBS, JP
劉江華議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
蔡素玉議員, JP
李永達議員
林健鋒議員, SBS, JP
陳方安生議員, GBM, JP

列席議員：田北俊議員, GBS, JP
王國興議員, MH
林偉強議員, SBS, JP

缺席委員：李柱銘議員, SC, JP
黃容根議員, SBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
張學明議員, SBS, JP

出席公職人員：環境保護署

局長
邱騰華先生

常任秘書長
王倩儀女士

發展局

首席助理秘書長(工務)3
陳潤祥先生

首席助理秘書長(規劃及地政)1
黃淑嫻女士

環境保護署

副署長(2)
林啟忠先生

助理署長(環保法規管理)
鄧建輝先生

地政總署

助理署長(新界)
苗力思先生

食物環境衛生署

高級總監(潔淨及防治蟲鼠)
張煒英先生

規劃署

助理署長／特別職務
趙達萊先生

民政事務總署

助理署長(2)
夏鎋琪女士

列席秘書 : 總議會秘書(1)1
余麗琮小姐

列席職員 : 高級議會秘書(1)2
鄧曾藹琪女士

議會事務助理(1)4
潘耀敏小姐

I. 對付非法棄置廢物問題的措施

- (立法會CB(1)1557/07-08號文件 —— 政府當局就在私人土地擺放惰性拆建物料提供的文件
- 立法會CB(1)2107/03-04號文件 —— 《2003年廢物處置(修訂)(第2號)條例草案》委員會在2004年6月18日內務委員會會議上提交的報告
- 立法會CB(1)2109/03-04(02)號文件 —— 政府當局就2004年6月3日上述法案委員會的會議提供的關於"處理在私人土地上進行堆填活動的可能方案"的文件
- 立法會CB(1)1199/07-08(01)號文件 —— 政府當局就在政府土地及私人土地使用拆建物料進行堆填活動——城門道事件提供的文件
- 立法會CB(1)1199/07-08(02)號文件 —— 立法會秘書處擬備有關在私人土地上非法棄置廢物及進行堆填活動的文件(背景資料簡介)
- 立法會CB(1)1224/07-08(01)號文件 —— 香港地球之友提交的意見書(只備中文本)
- 立法會CB(1)1246/07-08(01)號文件 —— 世界自然基金會香港分會提交的意見書(只備英文本)
- 立法會CB(1)1247/07-08(01)號文件 —— 在2008年4月11日的會議上通過的議案的措辭
- 立法會CB(1)1538/07-08(01)號文件 —— 政府當局就建議採用"清白記錄系統"以方便城市規劃委員會考慮規劃申請的最新進展提供的文件)

由於政府當局錯過提供討論文件的最後期限，主席就應否按編定安排繼續舉行會議向委員徵詢意見。委員強調，政府當局必須遵守有關期限，以便委員能有足夠的時間研究文件。鑒於所討論的課題的重要性，委員同意，按例外的情況繼續舉行會議。

2. 環境局局長就延誤為會議提供討論文件道歉。他表示，該局需要時間與相關政策局及政府部門釐定措施以處理在私人土地擺放惰性拆建物料的問題，包括研究是否需要修訂法例。他繼而重點提述載列於文件第7至29段的加強執法行動及立法方案。

跨部門協調

3. 林偉強議員表示，汀角路近期的非法棄置廢物問題已反映出政府當局在處理此問題方面缺乏協調。陳方安生議員就處理在政府土地及私人土地擺放惰性拆建物料的問題負責牽頭協調行動的政策局／政府部門提出詢問。她又詢問當局會否考慮設立一個常設委員會以處理該等活動，讓市民可就此方面的問題向該委員會尋求協助。環境局局長表示，為更有效監察情況及處理可能出現的問題，環境保護署(下稱"環保署")將會成立資料庫，紀錄所有相關部門在例行檢查期間發現的在私人土地擺放惰性拆建物料個案及接獲的有關投訴。所有個別相關部門均會共用資料庫的資料，並會繼續在接獲公眾投訴或從資料庫更新後的資料發現問題時，採取執法行動。雖然更妥善地共用資料及協作可加強相關部門的執法行動，政府當局只可以行使現行法律所賦予的權力。因此，若須進一步擴展有關的管制，政府當局可能需要修訂法例。他亦承諾研究設立一個常設委員會以處理該等活動的可行性。

4. 單仲偕議員認為，由環境局牽頭協調針對在私人土地擺放惰性拆建物料的規管工作，是合適的安排。他亦同意，政府應更努力規管該等活動(包括為此設立一個常設委員會)，並應對非法棄置廢物者提出檢控，藉以阻嚇其日後再犯此問題。環境局局長表示，相關的政府部門會參考過往的經驗，處理其管轄範圍內的擺放活動。舉例而言，假如在某幅土地上填土或棄置廢物構成妨擾事故或扔棄物，政府當局可根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)採取執法行動。然而，當局無法擴展其規管工作至法律訂明以外的範疇。

5. 李永達議員認為，從城門道、石湖圍村、馮家圍、汀角路及新富村的事件可見，新界區的擺放活動猖獗，而導致此情況的部分原因，是包括食物環境衛生署

(下稱"食環署")等相關政府部門並無就該等活動所引致的妨擾情況(例如水浸及蚊患)採取行動。環境局常任秘書長表示, 相關政府部門在接獲有關擺放活動的投訴後, 首先會檢查有否任何違犯其各自負責範疇下的現有法例的情況。有關在私人土地擺放惰性拆建物料的個案資料庫建立後, 政府當局可更妥善地監察情況, 並加強協調不同部門的執法行動。關於李議員所提述的事件, 環境局局長表示, 相關政府部門一直與有關的民政事務處合作解決城門道的問題。值得注意的是, 政府當局需要找出有關的土地擁有人, 並與他們確認是否已經准許進行該等擺放活動, 然後才可根據《廢物處置條例》(第354章)採取行動。由於土地擁有人未必能及時作出回應, 追查業權的工作往往遇到困難。環保署助理署長(環保法規管理)補充表示, 當局正研究就汀角路的擺放活動採取法律程序, 因為有關活動似乎並無獲得至少其中一個土地擁有人的同意。有關其他事件的調查工作亦在進行中。首席助理秘書長(工務)³補充表示, 倘有關的填土活動對鄰近地方構成危險, 當局便會發出危險斜坡修葺令。食環署高級總監(潔淨及防治蟲鼠)表示, 倘在私人土地擺放惰性拆建物料造成積水問題(會導致蚊患滋生), 當局便會根據《公眾衛生及市政條例》發出通知書。

6. 林健鋒議員同意, 政府當局應加強協調有關規管擺放活動的行動。他並認為當局應制訂各項措施(包括在環保園發展回收工業), 以便把惰性拆建物料作廢物利用和循環再用, 否則該等物料將會無限期存放。環境局局長表示, 部分惰性拆建物料曾在若干土地開拓工程項目供土地平整之用, 而其他則運往內地作填海用途, 因為香港的填海工程為數有限。

擺放拆建物料資料庫

7. 劉慧卿議員就當局所接獲的有關擺放惰性拆建物料的投訴個案數字提出詢問。環保署助理署長(環保法規管理)表示, 在2005年共接獲406宗個案(當時建築廢物處置收費計劃尚未生效), 而在2006年及2007年則分別接獲1 546及1 697宗個案。該等個案包括在政府土地及私人土地上擺放惰性拆建物料。在2007年所接獲的1 697宗個案中, 約有900宗個案涉及路邊擺放活動, 另有不足200宗涉及在私人土地進行的擺放活動。其中根據《廢物處置條例》成功提出檢控的個案共16宗, 並發出19份定額罰款通知書。投訴個案數字遠超於檢控數字, 是因為不少個案均涉及路邊臨時擺放活動, 其中大部分來自翻修工程, 只會出現一段短時間。規劃署助理署長／特別職務補充表示, 自2005年年中開始, 規劃署曾對新界郊區的私人土地填土／填塘個案其中84處地點採取執法行動。

政府當局

環保署助理署長(環保法規管理)在回應主席就2008年的投訴個案數字提出的進一步查詢時表示，按其記憶所及，2008年首季接獲的投訴個案數字與2007年首季相若。因應委員提出的要求，政府當局答允提供一份清單，載列於2005年至2008年期間在政府土地及私人土地上的擺放個案、各有關當局所採取的行動，以及沒有採取行動的原因。

要求在私人土地擺放惰性拆建物料前取得許可

8. 李永達議員察悉並關注到，有關非法棄置廢物的投訴數字由2005年的406宗增加至2006年的1 546宗。為確保廢物產生者不會把其拆建廢物棄置在私人土地上(不論是否獲得土地擁有人同意)以規避廢物處置費用，他支持《廢物處置條例》第16A條的修訂建議，規定所有在私人土地上擺放任何拆建物料，即使取得土地擁有人或合法佔用人的許可，仍需要向環保署取得許可。有關規定可參考《城市規劃條例》(第131章)第16條，該條訂明，為耕種而鋪上不超出1.2米的泥土、或為興建農用構建物所進行的填土活動，須取得地政總署的預先書面同意。這樣，政府便可更有效地從源頭解決問題。環境局局長表示，政府及公眾須協力打擊非法棄置廢物的問題。此外，相關政府部門亦獲賦權，就導致環境問題、衛生問題或違反土地用途管制的擺放活動採取合適的執法行動，即使有關活動是在私人土地上進行並且獲土地擁有人同意亦然。鑒於擬議的立法方案會對《廢物處置條例》的範圍和私有產權有重大影響，當局需要就此作進一步的商議。

9. 主席表示，她傾向支持規定必須取得許可，藉以管制擺放活動，但條件是當局會清楚劃分合法的填土活動及違法棄置廢物為何。環境局局長表示，要界定哪些填土活動應被視為合法，存在一定的困難，目前尚未能就此取得共識。政府當局正因為此原因而推出可供進一步商議的可能立法方案。

以環境影響評估作法例管制

10. 林偉強議員表示，鄉議局支持規管在私人土地擺放惰性拆建物料，但強調必須清楚區分合法填土活動與違法棄置廢物。為此，鄉議局準備與政府當局探討有何措施，可在不侵犯私有產權或損害環境的情況下規管擺放活動。有關措施可包括把面積小於2公頃，深度少於1.2米的工程納入《環境影響評估條例》(第499章)中指定工程項目類別的可行性。然而，此措施有一缺點，就是不少例行工地平整工程或須進行環境影響評估程序。環

境局局長雖然認同社區可能不希望看到擺放活動，但亦表示該等活動(尤其是獲土地擁有人同意並按照相關法例規定進行者)，並非不獲批准進行。因此，修訂法例以進一步規管擺放活動可能無法獲所有利益相關者接受。他同意，就立法方案進行公眾諮詢是不可或缺的一環。

透過規劃規管惰性拆建物料的擺放

11. 王國興議員察悉規劃管制方面的限制，並詢問地政總署可否就土地契約並無批准在私人土地上進行的擺放活動採取執法行動。環境局局長表示，雖然政府當局致力根據現有法例採取合適的行動，有部分在私人土地上進行的擺放活動是不屬各政府部門的管轄範圍的。當局若認為需要進一步加強管制在土地擁有人許可下在私人土地進行的擺放活動，便需要修訂有關的法例。地政總署助理署長(新界)解釋表示，私人土地的用途亦受有關土地契約所約束。雖然大多數現代土地契約均載有土地用途條款及其他限制以規管有關土地的用途，但在新界的私人土地都是在20世紀初透過集體官契批出的。法庭曾裁定，集體官契所列明的土地用途，純屬作說明用途，並不應視為對有關土地用途的限制。上訴法庭在1983年的一份判詞(俗稱"麥哈度"個案)，可作為相關的法律參考資料。由於集體官契是不能單方面更改的合約安排，政府不能單方面更改條款以收緊對有關土地用途的管制。因此，一般而言，在私人農地上堆存及擺放惰性拆建物料，並不違反集體官契的條款。

12. 王國興議員詢問，在當局正研究是否需要修訂法例以把規管行動擴展至擺放活動期間，有哪些行動可以採取。環境局局長表示，若有關的擺放活動導致環境問題、衛生問題或違反土地用途管制，政府部門有權根據相關的法例採取合適的執法行動。但是，假如在私人土地進行的擺放活動獲得土地擁有人同意作合理用途(例如土地平整工程以準備有關用地作未來發展或獲准許的短期用途)，而有關活動並沒有產生上述問題，有關的政府部門便無法採取執法行動。

13. 鑒於公眾對於擺放惰性拆建物料的問題日趨關注，劉慧卿議員支持把規管行動擴展至擺放活動，因為不論相關的規劃及土地用途管制是否容許進行該等擺放活動，所擺放的物料均有礙觀瞻，並且與附近環境毫不協調。然而，政府當局必須就擴展規管進行廣泛的公眾諮詢。環境局局長表示，若把規管行動擴展至有礙觀瞻並且與附近環境毫不協調的擺放活動，政府當局便需要獲賦權以非環保理由採取執法行動。此舉可能與《廢物

處置條例》的範疇不一致。此外，以對景觀的影響或與周圍環境不配合為理由，進一步規管擺放活動而沒有合理的環境目的，可能被視為對私有產權的不合理干預，尤以有關活動是在土地擁有人或佔有人同意下進行為然。政府當局需要就各項立法方案所涉及的影响，在社會上進行更詳盡的討論。

拆建廢料的運載紀錄制度

14. 李永達議員籲請建築業自律，以確保拆建廢料獲得妥善處置。他詢問，現時適用於工務工程的運載紀錄制度可否擴展至涵蓋私人的工程項目。首席助理秘書長(工務)³解釋表示，工務工程現時採用運載紀錄制度，以規管建築廢料運輸至指定的處置設施。此制度依靠各工地監督人員的努力，紀錄每輛運載廢料離開工地的貨車，並定期比對在指定的處置設施的交付紀錄和工地的紀錄。至於私人建築項目方面，屋宇署已經發出有關在指定設施正確處置拆建物料的指引。環境局局長補充表示，延伸運載紀錄制度至私人建築工程是否可行的問題，需要與相關業界作進一步的考慮和討論。若強制性推行運載紀錄制度，便需要進行立法工作，以及需要額外資源以監察及執行有關制度。

15. 蔡素玉議員表示，非法棄置廢物的問題曾在審議《2003年廢物處置(修訂)(第2號)條例草案》期間提出。政府當局當時曾答允，在拆建廢物處置收費計劃推行後，會增加人手資源以處理有關問題。為免出現非法棄置廢物的問題，當局必須確保廢物運送者會在指定設施妥為處置其運送的廢物。環境局常任秘書長表示，雖然仍出現若干非法棄置廢物個案，拆建廢物處置收費計劃一直能有效減少本港處置的拆建廢物。

其他措施

16. 蔡素玉議員支持盡快研究如何採取政府當局的文件所載列的各項立法方案。此外，當局應在非法棄置廢物黑點進行更多定期檢查，並應施加更重的刑罰以阻嚇該等活動。她又詢問，顯示參與違法棄置廢物的車輛的車牌號碼的照片，可否用作提出檢控的證據。環境局局長表示，除各利益相關者之外，政府當局可能亦需要就立法方案諮詢其他相關的事務委員會，因為該等方案會涉及不同的政策範疇。至於照片可否作證據用的問題，環境局局長表示，某項證據是否符合舉證責任的要求，須由法庭作決定。與此同時，政府當局鼓勵公眾向相關政府部門舉報非法棄置廢物活動，並擔任證人於檢控期間出庭作證。

未來路向

政府當局

17. 劉慧卿議員建議，事務委員會於2008年6月底舉行多一次會議，邀請所有利益相關者(包括環保團體及受影響各方)表達其意見。林偉強議員及李永達議員支持該建議。然而，蔡素玉議員認為，待政府當局就建議的行動提供更多詳細資料才舉行會議，是更為合適的做法。委員決定，事務委員會應於2008年6月30日(星期一)上午8時30分舉行一次特別會議，就處理在私人土地上進行的擺放活動的現行安排的不足之處及未來路向進行討論。各個相關界別(包括運輸及建築行業、環保團體，以及鄉議局)將會獲邀出席該次會議。蔡議員補充表示，路邊擺放活動的問題亦應在該次特別會議上一併討論。應委員提出的要求，政府當局將會提供有關在私人土地擺放惰性拆建物料個案的資料庫的開發進展。

II. 其他事項

18. 議事完畢，會議於上午10時27分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年6月27日