

二零零八年五月十六日
討論文件

立法會環境事務委員會
在私人土地擺放惰性拆建物料

背景

在本委員會四月十一日的特別會議上，委員對在得到土地擁有人的許可下，在私人土地借填土名義棄置廢物，而引起對環境及健康的影響表示關注。委員會通過了以下議案：—

“就有關在私人土地棄置廢物問題，環境事務委員會促請政務司司長盡快召開跨部門會議，領導環境局、發展局及其他所有有關部門，就解決在私人土地棄置廢物的問題，提出解決方案，並在一個月內向環境事務委員會提交報告。”

2. 環境局獲授權協調各政策局及部門，研究解決以上問題的最佳辦法，包括研究是否需要修訂法例。經過環境局、發展局及各部門的詳細研究，本文件列出當局對該事宜的回應。

問題

3. 惰性拆建物料如被善用，便不應視為廢物。在公務工程上，惰性拆建物料經常被重用來填海，或製成再造碎石料，於建築工程中使用。

4. 在政府土地擺放惰性拆建物料，或在未有土地擁有人的同意下在私人土地擺放惰性拆建物料，會觸犯現有的土地使用或環保法例。若在私人土地的擺放活動導致環境問題、衛生問題或違反土地用途管制的有關法例，則無論土地擁有人是否同意，有關的政府部門都有權採取適當的執法行動。但是，若果在私人土地擺放惰性拆建物料獲得土地擁有人的同意作合理用途（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環境和衛生問題及違反土地用途管制，則政府部門未能在現有的法例下規管有關活動。

然而，不論擺放惰性拆建物料是否符合有關的規劃和土地用途管制，有關的活動亦可能變得有礙觀瞻，並令人覺得與附近的自然環境不配合。有市民認為政府應加強對有關問題的管制，甚或禁止有關活動，並加強部門之間的合作，以解決問題。

5. 然而，用作擺放惰性拆建物料的私人土地面積一般較小。涉及的土地很多位處於「農業」和與保育有關的用途地帶（如「綠化地帶」和「自然保育區」）；在發展審批地區內位於上述用途地帶進行填土活動，必須事先取得城市規劃委員會（城規會）的許可。在這情況下，如若未預先取得城規會許可而在已刊憲的有關法定圖則上用途地帶進行填土或填塘工程，規劃署可按《城市規劃條例》（第131章）採取執法行動。

6. 此外，在沒有取得土地擁有人的預先許可而在私人地方擺放廢物會觸犯《廢物處置條例》（第354章）第16A條。環境保護署（環保署）為執行《廢物處置條例》，需要找出有關土地的擁有人，並確定該等活動有否得到他們的許可。然而，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。

加強執法行動

7. 有見公眾的關注，我們認為有空間讓各有關部門在現有的法例下，進一步分享資料和協作，以加強執法行動。

跨部門協調

8. 正如委員所觀察到，在私人土地擺放惰性拆建物料所引起的問題通常觸及多個政策範疇，需要各部門通力合作解決。為了能夠更完善地監察情況，並解決其可能引起的問題，環保署將會建立有關在私人土地擺放惰性拆建物料的資料庫。資料庫的內容將會來自各有關部門進行的例行巡查及其所接收到的投訴。各部門亦會在接到投訴案件或透過資料庫獲得更新資料後，採取適當的執法行動。各部門的執法行動會記錄於資料庫內，並在有需要時，安排適當的跨部門行動。資料庫的資料會開放予各有關部門，包括環保署、食物環境衛生署、規劃署、地政總署及各區民政事務處作參考，讓各有關部門採取執法行動。此外，有關部門會對這些地點進行定期監察和巡查，並按

有關環保、衛生及土地使用的法例採取執法行動。視乎個別情況，相關的地區民政事務專員會召開區域跨部門會議，或要求相關部門成立一個專責小組，以迅速處理問題。

9. 除此之外，各有關部門會合作擬訂一份全面的指引，提醒土地擁有人擺放惰性拆建物料會受各種法例和規例所規管。當局會把指引派發予公眾人士。有關指引亦會在各區民政事務處的公眾諮詢中心派發。

環境法例的規管

10. 《廢物處置條例》訂明任何人在沒有得到土地擁有人或合法佔有人的許可下，在任何地方棄置廢物，即屬違法（第16A條）。環保署擁有清晰的執法權力，處理把惰性拆建物料擺放於政府土地，或在沒有土地擁有人或合法佔有人的許可下在私人土地擺放惰性拆建物料的個案。為便利有效執法，地政總署和各區民政事務處會協助環保署尋求有關土地的擁有人的適時回應，以確定該等活動是否在他們的許可下進行。

11. 至於由填土活動所引起的塵埃、噪音及廢水排放問題，則會由《空氣污染管制條例》（第311章）、《噪音管制條例》（第400章）及《水污染管制條例》（第358章）所規管。違反以上有關條例會被檢控。環保署會加強監察已知有擺放惰性拆建物料的私人土地，以及時得悉所引起的環境問題，並採取執法行動。

環境衛生

12. 《公眾衛生及市政條例》（第132章）有條款規管妨擾事故和要求從任何地方移走扔棄物或廢物。假如在某幅土地上填土或棄置廢物構成妨擾事故（按照該條例所定義）或扔棄物，當局可按條例向土地擁有人採取執法行動。此外，若果擺放惰性拆建物料的活動導致積水，並引致蚊子滋生，政府可以根據第132章第27條，向有關處所的負責人發出通知，要求在指定時間內清除積水，或採取其他必要措施，防止蚊子滋生。在資源許可的情況下，食物環境衛生署可以在環保署的轉介下，巡查有關的私人土地，以防止產生環境衛生問題。

規劃及土地用途

13. 當局透過擬備法定圖則和《城市規劃條例》賦予的執管權力，執行規劃管制。在新界鄉郊地區內，規劃監督可對在發展審批地區內有關法定圖則在刊憲後才出現的違例發展採取執管行動。為達到保護新界鄉郊自然環境的規劃意向，除非事先得到城市規劃委員會按個別情況審批而給予的規劃許可，監督會對在劃作與保育有關的用途地帶（包括「具特殊科學價值地點」、「自然保育區」及「海岸保護區」）、「綠化地帶」或「農業」用途地帶內未經許可的填土活動採取執管行動。然而，若對在與發展有關地帶（例如「鄉村式發展」、「住宅（丁類）」和「露天貯物」）上為經常准許用途而進行附帶及附屬性的填土活動，要求需先取得規劃許可才可進行會被視為無必要情況下阻礙發展程序。

14. 除了規劃管制外，私人土地的用途亦受有關土地契約所約束。在這方面，可否在私人土地擺放惰性拆建物料，視乎其契約條款。大多數現代土地契約均載有土地用途條款，訂明有關土地的核准用途。土地契約亦載有一些承批人必須遵守的一般及特別條款。如承批人不遵守這些條款，地政總署會採取執行契約條款行動。

15. 然而，採取執行契約條款行動亦有所限制，因為大部分在新界的私人土地都是在20世紀初透過集體官契批出，法庭曾裁定，集體官契的附表中所列明的土地用途，純屬作說明用途，並不應視為對有關土地用途的限制。政府不能單方面更改土地契約或加減契約條款，以收緊對有關土地用途的管制。然而，如環保署的資料庫顯示某私人土地進行土地契約不容許的擺放惰性拆建物料的活動時，地政總會採取執行契約條款行動。

進一步管制在私人土地擺放惰性拆建物料的立法方案

16. 正如立法會文件編號CB(1) 1199/07-08(01)所述，現行法例已經對在私人土地擺放惰性拆建物料的所可能引起的環境污染及衛生問題作出管制。上所述的加強監察和增強政府部門之間的聯繫會有助減少對環境及衛生方面的潛在風險。鑑於委員關注到現行管制是否足夠，當局對有關法例進行了初步檢視。初步的立法方案及其潛在影響如下。

要求在私人土地擺放惰性拆建物料前取得許可

17. 為了加強管制非法擺放廢物以配合建築廢物收費計劃的實施，當局在2004年修定了《廢物處置條例》第16A條，訂明在沒有取得土地擁有人或合法佔用人的許可下，把廢物擺放於私人土地，即屬違法。若認為需要進一步加強管制在土地擁有人的許可下在私人土地擺放惰性拆建物料，當局可以修改第16A條，要求所有該等在私人土地的擺放活動，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。

18. 由於這些拆建物料屬於惰性，把它們擺放於私人地方甚少會造成環境問題。若有關活動是在土地擁有人的同意下進行，現有的《廢物處置條例》和其他環保法例應未能涵蓋。若我們要將有關權力擴展至有關個案，當局須有權規管非環境因素，例如對景觀的影響和與周圍環境的配合。我們留意到有關的修改可能逾越《廢物處置條例》的範圍，至考慮非環境的影響。此外，若土地擁有人或佔有人已經同意，以對景觀的影響或與周圍環境不配合為理由，進一步規管惰性拆建物料的擺放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。

19. 另一方面，若果非環境因素並不在建議的立法規管的範圍之內，當局不能不批准擺放惰性拆建物料的申請，因有關活動不大可能會產生環境問題。當局可以要求申請人採取適當措施，防止產生塵埃、噪音及污水排放，作為批出許可的條件，但事實上當局已可以透過現行法例，對這些問題採取執法行動。在這情況下，要求有關土地擁有人取得許可，只會對有關人士造成不必要的行政及財政負擔。

20. 有見以上的考慮，這立法方案會對《廢物處置條例》的範圍和私有產權有重大影響。我們需要與有關的部門和不同持份者就這方案作進一步的討論。

以環境影響評估作法例管制

21. 政府亦有考慮以《環境影響評估條例》(第499章)(環評條例)管制擺放惰性拆建物料的可行性。其中一個建議是把面積小於2公頃，深度少於1.2米的工程納入環評條例中指定工程

項目的類別。任何該等工程的倡議者，均需要在工程展開前向環保署署長申請環境許可證。這個建議曾於2005年1月在本委員會討論，但議員對建議的可行性提出保留。

22. 鑑於近日公眾對擺放惰性拆建物料的關注，當局就這方案再行檢討。然而，環評條例第16條發出的技術備忘錄明文規定當局不能以土地用途原因，否決環境許可證的申請。因此，這方案並不是一項能阻止不符土地用途的措施。再者，正如上文第5段所述，擺放惰性拆建物料的私人土地，包括近日的城門道事件所涉及的土地，通常較小。故此該建議不但無助改善有關的情況，還會使到許多例行土地平整工程需要進行環境影響評估過程，既費時又增加成本。

透過規劃規管惰性拆建物料的擺放

23. 若擺放惰性拆建物料與有關土地的准許用途和發展有附帶，直接有關或附屬關係，當局難以只就該私人土地上的這類活動作出城市規劃制度下的管制。此外，規劃方面的執管和檢控只能在非法擺放之後進行。正如第19段所述，惰性拆建物料的擺放大都不會構成造環境問題，當局缺乏理據在已劃為發展之用的土地就有關的擺放活動在規劃上作進一步管制。

24. 為了回應公眾對在新界郊區擺放惰性拆建物料的關注，城規會已在2005年中把對填土的規管由與保育有關地帶申延到有關法定圖則的「農業」用途地帶。這有助加強規管私人土地進行的填土活動，令有關活動必須取得城規會的事先許可。若有關活動由政府部門要求進行、為耕種而鋪上不超出1.2米的泥土、或為地政總署預先書面同意下興建農用構建物所進行，則屬例外。

25. 有建議認為有關的規管應擴展到已規劃為發展用途的私人土地，例如「鄉村式發展」、「住宅(丁類)」和「露天貯物」地帶。然而，當局會被視為窒礙發展和被批評有違簡化發展審批流程的政策目標，特別是在沒有其他理據下加強規管。這會引起建築業界和土地擁有人強烈反對。

26. 由於新界郊區土地的臨時用途，特別是露天貯物和港口後勤，為香港帶來重要的社會和經濟利益，停止處理和批出

在集體官契下的私人土地規劃許可作臨時用途或發展，並不會為物流業界和土地擁有人所接受。

27. 城規會將繼續為有發展壓力的地區制備發展審批地區圖，讓規劃當局能就未經批准的發展，包括未經批准的填土活動，採取執法行動。當然，土地使用的相容性和對景觀的影響亦是規劃的考慮，城規會會在批出規劃許可作臨時或永久用途或發展時，考慮有關因素以保護自然環境。

拆建物料的運載紀錄制度

28. 我們亦有考慮從源頭解決問題的方法，其中一個方案是以自願方式延伸現有的運載紀錄制度至私人工程，或強制要求所有私人和工務工程採用有關制度。現時，工務工程已採用運載紀錄制度，管制建築廢料的運輸至指定的處置設施，這有助防止非法傾倒。該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。

29. 至於延伸有關制度或為私人工程引入強制性運載紀錄制度的可行性，值得與相關業界作進一步的考慮和討論。這方案需要立法，以及額外資源去執行有關制度。有關制度將要求建築管理人員確保私人工地的建築人員作出應有努力，準確記錄運離工地的建築廢料，並用以核對處置設施的交付紀錄，和遵守有關的環保要求。我們需要就有關建議諮詢建築業界和其他相關的持份者。

徵詢意見

30. 請委員備悉有關私人土地擺放惰性拆建物料的加強執法措施，並就進一步規管有關活動的初步立法方案提供意見。

環境保護署
二零零八年五月