

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)807/08-09(06)號文件

檔 號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2009年2月23日舉行的會議

關於在政府及私人土地擺放惰性拆建物料 的背景資料簡介

目的

本文件載述在現行法例下處理在私人及政府土地擺放惰性拆建物料的規管制度，並概述在立法會及環境事務委員會(下稱"事務委員會")會議上發表的意見。

問題

2. 非法棄置廢物問題一直備受公眾關注，從投訴在私人土地擺放惰性拆建物料的數字不斷增加，便可見一斑。監管非法棄置廢物的現行規管制度有不足之處，尤其是在堆填活動的名義下，新界不少地方已成為傾卸場，對周圍環境造成不可接受的影響。因應最近在城門道和南生圍的政府及私人土地發生擺放惰性拆建物料的事件，議員曾在多次立法會會議上就必須加強非法棄置廢物的現行規管制度提出質詢。有關的質詢及政府當局的回應的超文本連結載於下文，方便委員參閱。

現行規管制度

在私人及政府土地擺放惰性拆建物料

3. 如獲土地擁有人同意，在私人地段擺放拆建物料，藉以把凹凸不平的地面鋪平、將地面填築成平台以作其他用途(例如停車場或康樂用途)，或提供地方堆放拆建物料，並在進行此類活動時遵守有關法例，這樣做是容許的。

土地用途規劃管制

4. 當局藉擬備法定圖則和《城市規劃條例》(第131章)所賦予的執法權力，執行規劃管制。法定圖則開列圖則所核准的用途／發展項目，以及必須取得城市規劃委員會(下稱"城規會")的規劃許可的用途／發展項目。規劃署就法定圖則的土地用途地帶向城規會提出建議時，會考慮政府政策、規劃原則、基礎設施、對環境的影響、土地狀況，以及公眾期望等相關因素。若有人不遵守法定圖則的規定，在新界鄉郊的發展審批地區擺放拆建物料及進行非法堆填活動，規劃署可採取執法行動。一般而言，在與保育有關的地帶(例如具特殊科學價值的地點、自然保育區及海岸保護區)、綠化地帶或農業地帶所涵蓋的地方進行堆填活動，必須事先取得城規會的規劃許可。

土地契約的管制

5. 個別私人土地的用途除受土地用途規劃制度(此制度就土地的發展和用途作出概括性的分區大綱指引)規管外，亦受有關土地契約的條款規管。地政總署負責以契約形式批地，並執行契約條款。由於土地契約是一種合約，一經簽訂，批租人(即作為地主的政府)或承批人均不能單方面更改。因此，未經承批人同意，政府不得在現有契約加入額外條款，以收緊對有關土地用途的管制。

建築物管制

6. 為建築物建造工程而進行或與建築物建造工程有關的堆填活動，必須根據《建築物條例》(第123章)事先取得建築事務監督的批准，否則，該等活動本身不會受《建築物條例》規管。不過，若擺放惰性拆建物料影響毗連建築物或土地的安全(例如以堆填方式鋪築的斜坡不穩固)，建築事務監督可考慮引用《建築物條例》採取適當的執法行動。

污染管制

7. 因某些活動(包括堆填活動)引致的污染受《廢物處置條例》(第354章)、《空氣污染管制條例》(第311章)、《水污染管制條例》(第358章)及《噪音管制條例》(第400章)規管。舉例而言，《廢物處置條例》第16A條訂明，如任何人在任何地方擺放廢物，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。這些條例適用於全港，不論土地屬何類別。

環境衛生

8. 除特定的污染管制條例外，《公眾衛生及市政條例》(第132章)亦載有關於處理妨擾事故及必須從任何地方移走扔棄物或廢物的規定。如因在某幅土地上擺放惰性拆建物料而產生妨擾事故(一如該條例所界定者)或扔棄物，當局可根據該條例向有關的土地擁有人採取行動。食物環境衛生署可向負責人發出減除妨擾事故通知或移走扔棄物或廢物通知，要求該負責人在指定期限內減除妨擾事故。未能遵從有關通知的人士，當局會向其作出檢控。

排水問題

9. 若擺放惰性拆建物料對現有溪澗、水道及排水系統造成影響，渠務署會評估有關活動對區內排水情況可能產生的影響及潛在的水浸風險，並會監察排水系統以避免水浸。渠務署亦會清除在政府土地範圍內的水道／渠道積聚的淤泥／垃圾，並會在遇上緊急水浸事故時立即進行疏浚工程。

其他措施

10. 政府當局曾推行檢舉非法棄置建築廢物的試驗計劃。概括而言，當局揀選了3個非法棄置廢物投訴個案甚多的地區(分別為深水埗、沙田及東區)進行試驗。該計劃合共有110名檢舉員參與，當中包括環境保護署的人員。他們須呈交非法棄置廢物活動的詳細資料，並在檢控程序中擔任證人。在該計劃下，當局至今並無提出檢控。當局會視乎取得的經驗及檢討的結果，考慮把試驗計劃的範圍擴大至其他地區。

11. 城規會已在鄉郊分區計劃大綱圖有關"農業"地帶的《註釋》中，加入堆填的條文。這些修訂條文規定，如要進行或繼續進行堆填活動，必須根據《城市規劃條例》第16條事先取得城規會的規劃許可。政府部門事先以書面指示特別要求進行的堆填活動，或為耕種而鋪上厚度不超過1.2米的泥土，或為建造已事先獲地政總署發出批准書的任何農用構築物而進行的堆填活動，則屬例外。這些修訂條文有助加強對堆填活動的發展管制。

12. 政府當局會建立資料庫，記錄所有相關部門在例行巡查期間發現的在私人土地擺放惰性拆建物料的個案，以及所接獲的有關投訴。各個部門會共用資料庫的資料，並會繼續在接獲公眾的投訴後，或從資料庫的最新資料得悉問題後，在適合的情況下繼續採取執法行動。

規管在私人土地擺放惰性拆建物料的可行方案

13. 政府當局建議與城規會成員探討可否設立一個清白記錄系統，以供城規會在審批規劃申請時參考。當局亦建議在《城市規劃條例》第二階段的修訂中，在該條例加入推定條文，藉以規管在私人土地上進行堆填活動的規模和時間。

14. 政府當局建議修訂《環境影響評估條例》(第499章)附表2第I部，把面積不少於2公頃而堆填深度不少於1.2米的堆填地區列為《環境影響評估條例》下的指定工程項目。該等指定工程項目的倡議者在開始建造或營辦該等指定工程項目前，必須向環境保護署署長申領環境許可證，否則會被檢控。此方案一方面不會禁止在私人土地上進行堆填活動，另一方面則會使堆填活動受到規管，確保此等活動不會對環境造成不能接受的影響。

事務委員會進行的討論

15. 事務委員會曾舉行多次會議，討論非法棄置廢物的問題，包括最近在2008年4月11日、5月16日及6月30日舉行的3次會議。在6月30日的會議上，事務委員會曾邀請團體代表發表意見。委員察悉，在實施拆建廢物處置收費計劃後，非法棄置廢物問題變得更加嚴重，因為部分建築承建商將廢物傾倒在政府及私人土地或路旁，設法逃避繳付處置廢物的費用。鑑於投訴非法棄置廢物的個案數目不斷增加，加上環境保護署提出檢控的數字甚低，委員認為政府當局有需要制訂清晰的指引，區分堆填活動與非法棄置廢物活動，藉以堵塞漏洞。政府當局亦須改善跨部門的協調工作，以便就非法棄置廢物活動採取執法行動。部分委員又指出，政府對發展生態價值高的土地施加限制，可能促使有關的土地擁有人容許進行堆填活動，希望藉此破壞有關土地的生物多樣性。就這方面而言，當局應考慮容許為土地擁有人換地或轉移地積比率，以便可保留生態易受破壞的地區。

16. 委員亦支持把規管範圍擴展至擺放活動。這方面的措施包括修訂《廢物處置條例》第16A條，規定在私人土地擺放任何拆建物料(即使該擺放活動已取得土地擁有人或合法佔用人的許可)，必須獲得環境保護署的批准；修訂《城市規劃條例》，就發展審批地區圖先前沒有涵蓋的地區賦予規劃署法定執法權；修訂城規會有關審批發展申請的指引，令城規會不會對進行違例發展或蓄意令環境質素下降以圖將自然保育區改為發展區的活動從寬處理；把現時適用於工務工程的運載記錄制度擴展至私人工程，確保拆建廢料得到妥善處置；加強定期巡查眾所周知的非法棄置廢物黑點；以及施加更重的刑罰，以加強阻嚇作用等。

最新發展

17. 事務委員會要求政府當局在2009年2月23日的事務委員會會議上，向委員簡述對付非法棄置廢物問題的措施的最新進展。

相關文件

政府當局就2005年1月24日環境事務委員會會議提供的資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/papers/ea0124cb1-735-4-c.pdf>

2005年1月24日環境事務委員會會議的紀要
<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ea/minutes/ea050124.pdf>

林偉強議員在2006年1月11日立法會會議上提出的質詢
http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/agenda/cmtg0111.htm#q_10

政府當局對林偉強議員在2006年1月11日立法會會議上提出的質詢的答覆
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0111ti-translate-c.pdf>

政府當局就2006年4月24日環境事務委員會會議提供的資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/papers/ea0424cb1-1300-6-c.pdf>

2006年4月24日環境事務委員會會議的紀要
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ea/minutes/ea060424.pdf>

政府當局就2007年3月26日環境事務委員會會議提供的資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ea/papers/ea0326cb1-1182-4-c.pdf>

政府當局就2007年3月26日環境事務委員會會議提供的補充資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ea/papers/ea0326cb1-1964-1-c.pdf>

2007年3月26日環境事務委員會會議的紀要
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ea/minutes/ea070326.pdf>

政府當局就2008年4月11日環境事務委員會特別會議提供的資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0411cb1-1199-1-c.pdf>

政府當局就2008年4月11日環境事務委員會特別會議提供的補充資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0411cb1-1538-1-c.pdf>

2008年4月11日環境事務委員會特別會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080411.pdf>

政府當局就2008年5月16日環境事務委員會特別會議提供的資料文件

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0516cb1-1557-1-c.pdf>

2008年5月16日環境事務委員會特別會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080516.pdf>

政府當局就2008年6月30日環境事務委員會特別會議提供的資料文件

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0630cb1-1968-1-c.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0630cb1-2043-8-c.pdf>

2008年6月30日環境事務委員會特別會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080630.pdf>

蔡素玉議員在2008年7月9日立法會會議上提出的質詢

http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/agenda/cmtg0709.htm#q_18

政府當局對蔡素玉議員在2008年7月9日立法會會議上提出的質詢的答覆

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200807/09/P200807090136.htm>

何俊仁議員在2009年2月4日立法會會議上提出的質詢

http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/agenda/cm20090204.htm#q_13

政府當局對何俊仁議員在2009年2月4日立法會會議上提出的質詢的答覆

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200902/04/P200902040241.htm>

立法會秘書處

議會事務部1

2009年2月13日