

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)457/13-14號文件

檔 號：CB1/BC/11/12

2013年12月6日內務委員會會議文件

《2013年廢物處置(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本報告旨在匯報《2013年廢物處置(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

在私人土地非法棄置建築廢物

2. 拆建物料是指從建築和拆卸工程所產生的物質、物體或東西。由工地平整、掘土、樓宇建築、裝修、翻新、拆卸及道路工程等所產生的混雜物料，都統稱為拆建物料。本港80%以上的拆建物料均屬惰性物料，即一般所說的公眾填料。公眾填料包括建築碎料、瓦礫、泥土及混凝土，適合用來填海和平整土地。只要經過適當的物料分類，此等惰性物料可以循環再用，作為建築材料。

3. 建築廢物處置收費計劃由2006年1月起實施。建築廢物產生者(例如建造工程承判商、裝修工程承判商或處所擁有人)在使用指定的廢物處置設施前，須先向環境保護署(下稱"環保署")開立帳戶，並須透過帳戶繳交建築廢物處置費。視乎建築廢物的惰性成分，現時的收費如下：(i)在公眾填料接收設施處置完全由惰性建築廢物組成的建築廢物，每公噸收費27元；(ii)在篩選分類設施處置含有按重量計多於50%的惰性建築廢物，每公噸收費100元；(iii)在堆填區處置含有按重量計不多於50%的惰性建築廢物，每公噸收費125元；及(iv)在離島廢物轉運設施處置含有任何百分比的惰性建築廢物，每公噸收費125元。

現行規管

4. 政府的目標是有效遏止非法棄置拆建物料，盡量減少對環境造成的不良影響或與土地用途、斜坡安全、衛生及渠務方面有關的問題。多項現行法例由不同政府部門執行，從規劃、環境、渠務、公眾衛生或郊野公園多個方面達致這個目標¹。

5. 根據《廢物處置條例》(第354章)，在未獲有關土地擁有人或合法佔用人許可而在任何地方擺放廢物，即屬違法。然而，如何取得許可，卻並無法例規定。任何人如觸犯《廢物處置條例》所訂罪行，環境保護署署長(下稱"環保署署長")可對違法者作出檢控。假如非法擺放的廢物會有不良環境影響的迫切危機，以致需要立即採取行動以減低或消除該危機，則環保署署長作為執行《廢物處置條例》的當局，可進入有關地方移去該廢物，然後向負責人收取費用。

條例草案

6. 《2013年廢物處置(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")旨在修訂《廢物處置條例》，藉規定只能在取得私人土地唯一或全部擁有人的許可下，而該許可須以環保署署長加上認收標記的指明表格給予，方可在該土地擺放建築廢物，以加強規管擺放廢物的制度。

法案委員會

7. 在內務委員會2013年6月28日的會議上，議員同意成立法案委員會審議條例草案。法案委員會委員名單載於**附錄I**。

¹ 一些主要例子如下：(i)由環保署執行《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)，以管制堆填活動造成的塵埃排放、噪音，以及廢水排放；(ii)由規劃署執行《城市規劃條例》(第131章)，以管制違例發展，包括在鄉郊地區的發展審批地區進行不符合法定圖則規定的非法堆填；(iii)由食物環境衛生署(下稱"食環署")執行《公眾衛生及市政條例》(第132章)，以管制在私人地段造成衛生妨擾的堆填或棄置建築廢物活動，以及管制會引致積水產生，並導致蚊蟲滋生的棄置活動；(iv)由食環署執行《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第132BK章)，以管制從該規例所訂的指明車輛棄置扔棄物或廢物的活動；(v)由屋宇署執行《建築物條例》(第123章)，以管制建築工程，包括有關在私人地段內進行堆填的建築工程；(vi)由漁農自然護理署執行《郊野公園條例》(第208章)，以管制在郊野公園內私人地段進行的非法傾倒廢物活動；以及(vii)由渠務署執行《土地排水條例》(第446章)，以管制任何阻礙指定主要水道的自由流動的堆填。

8. 法案委員會由何秀蘭議員擔任主席，曾與政府當局舉行4次會議，並在其中一次會議上聽取團體代表的意見。曾向法案委員會提出意見的個別人士或團體名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

9. 法案委員會普遍認同確有需要加強法例，使環保署可有效地規管非法擺放建築廢物的活動。法案委員會在商議期間，曾研究擬議加強規管理制度的適用範圍及成效，以及有關管制非法棄置廢物活動的執法程序。

設立擬議加強規管理制度的需要及理據

10. 法案委員會察悉，儘管現時《廢物處置條例》已設有規管，但由於有些時候難以證明擺放者未獲土地擁有人或合法佔用人的許可，因此當局未能有效地針對在私人土地上非法棄置廢物執法。政府當局表示，關於擺放者是否確實得到許可，當局往往從擺放者及土地擁有人或合法佔用人收到不完整或互相矛盾的資料。部分個案更因紀錄過時(例如紀錄所載的土地擁有人已逝世)而難以確定土地擁有權。在另一些個案中，政府當局無法在法定的6個月限期內搜集足夠證據以提出檢控。這種情況削弱了規管機制的阻嚇作用。

11. 政府當局表示，過去數年，在新界私人土地上非法棄置建築廢物的情況加劇。在2009年，有建築廢物被棄置於上水河上鄉一幅逾1 000平方米的農地上，此個案引起各方注意。當局在檢討《廢物處置條例》和在2010年進行公眾諮詢後，認為除《廢物處置條例》第16A條的現行規管外，有必要加強《廢物處置條例》對在私人土地上擺放建築廢物的規管，以達致以下目的：防止在私人土地上進行未獲授權的擺放活動；保障私人土地擁有人的權益；以及透過建議新設的通報機制，讓政府部門可預先得悉可能在私人土地上擺放棄置拆建物料的活動。

禁止未經許可在私人土地上非法棄置廢物的新訂條文及豁除的準則

12. 現時，《廢物處置條例》第16A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。法案委員會察悉，條例草案第4條建議在《廢物處置條例》中加入新的第16B及

16C條，以訂立加強的規管制度，打擊在私人地段擺放建築廢物的活動。這些新的條文訂明 ——

- (a) 除了若干豁除情況外，在私人地段擺放建築廢物，須有該地段的唯一或全體擁有人的有效許可，方可進行(新訂第16B(3)條)；
- (b) 上述許可須以環保署署長指明的表格給予，而給予該許可的表格須註有由環保署署長加上的認收標記，該許可方屬有效(新訂第16B(4)條)；及
- (c) 任何人須於擺放活動期間，時刻在該地段的一個顯眼位置展示給予許可並經環保署署長認收的表格(下稱"經認收表格")中規定須展示的部分(新訂第16C(4)及(5)(a)條)。

政府當局解釋，環保署署長在指明表格上加上認收標記，並不表示署長根據由其他政府部門執行的相關法例授權進行有關擺放活動，因為環保署署長根據環境保護以外的因素(例如土地用途及斜坡安全)授權擺放，將超越他在環境法例下的職權範圍。

13. 擬議新訂第16B(3)條訂明，任何人如沒有有效許可而在私人地段擺放建築廢物，或促使將建築廢物擺放在該地段，即屬犯罪。就此，法案委員會詢問私人地段的定義為何。政府當局澄清，除相關豁免之外，條例草案所建議的加強規管機制將適用於在私人地段擺放建築廢物的活動，而私人地段則指"根據政府租契而持有，**並且**以《土地註冊規例》(第128章，附屬法例A)第2條所界定的地段編號作識別的一片或一幅地"。政府當局進一步解釋 ——

- (i) 根據《釋義及通則條例》(第1章)第3條，"政府租契"一詞的定義涵蓋由政府批出的短期租約，而這些短期租約可能沒有標明地段編號。政府當局強調，由於這些屬短期租約的土地不會涉及條例草案所要解決的執法問題，所以未有納入條例草案的規管範圍。除此之外，土地註冊處的紀錄顯示，根據政府租契而持有的土地均有地段編號；
- (ii) 沒有任何土地可以地段編號作識別而並非根據政府租契而持有；及

(iii) 並非根據政府租契而持有，且沒有地段編號的土地，確實存在。例子包括(a)政府土地和(b)"根據某條例歸屬予某人的土地"，例如根據《九廣鐵路公司條例》(第372章)歸屬予九廣鐵路公司的土地，以及根據《英語聖公會信託條例》(第1014章)歸屬予英語聖公會受託人的中區聖約翰座堂。政府當局表示，這些土地不會出現條例草案所要解決的執法問題，因此未有納入條例草案的規管範圍。

豁除(新訂第16B(1)條)

14. 法案委員會察悉，擬議加強規管理制度不適用於在下列**任何**情況於私人地段擺放建築廢物 ——

- (i) 在該地段內已擺放(不論是由何人擺放)建築廢物的總面積不超逾20平方米；或
- (ii) 摆放活動是在該地段進行的建築工程的一部分，而該建築工程是按照《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)或《建築物條例》(第123章)展開。

法案委員會曾研究擬議豁除會否削弱擬議加強規管理制度的成效。政府當局解釋，就上述情況而言，建議豁除是基於在合理原則下容許一向不被認為構成非法棄置問題的小規模或其他擺放活動。政府當局進一步澄清，擺放在該20平方米許可面積內的建築廢物，並沒有高度或地下深度限制。當局是在諮詢公眾和考慮執法時預計的困難及非法棄置廢物活動的模式後，才訂定這個許可面積。政府當局解釋，為施行新訂第16B(1)(a)條而要計算總面積時，可憑常用的測量方法釐定已擺放建築廢物的私人地段的界線。

15. 政府當局強調，條例草案旨在規管在私人地段內沒有房屋、建築物或構築物的地上擺放建築廢物的活動。如建築廢物擺放於座落在私人地段上的建築物、房屋或構築物之內，有關建築廢物不會被視為擺放在一片或一幅地上，故此擺放活動不會受擬議新訂第16B條規限。根據新訂第16B(1)(a)條計算在該地段內已擺放建築廢物的總面積時，政府當局不會計算擺放於座落在該地段上的構築物之內的建築廢物。不過，在此情況第16A條(針對在任何地方非法擺放廢物的罰則)仍然適用，準擺放者仍須取得該地方的擁有人或合法佔用人的許可。

16. 法案委員會部分委員關注在市區內非法棄置廢物的問題。他們從政府當局得悉，如建築廢物是擺放於市區內的私人地段，除非獲得相關的豁除，否則擬議新訂第16B條亦適用，而有關人士須遵照擬議新訂第16B條的規定，透過指明表格取得該地段的全部擁有人的書面許可。他們亦知悉，條例草案不擬規管建築物內的擺放活動，但該等活動仍受現行第16A條規管。

17. 法案委員會察悉，根據新訂第16B(5)條，私人地段的唯一擁有人無須以經認收表格表明自我許可。然而，政府當局澄清，在涉及多個擁有人的情況下，準擺放者及促使他人將建築廢物擺放於私人地段的人，須遵照擬議新訂第16B條的規定，透過指明表格取得該地段的全部擁有人的書面許可。

18. 法案委員會亦要求當局解釋，當某人曾作出單一行為而可能干犯《廢物處置條例》，控方決定按現行第16A(1)條抑或擬議新訂第16B(3)條控告該人時會考慮哪些因素。政府當局澄清，第16A(1)條及擬議新訂第16B(3)條的罪行包含不同元素。根據第16A(1)條，如未獲該地方的任何擁有人或合法佔用人的許可(或無合法權限或辯解)，不得在該地方擺放任何種類的廢物。至於如何取得或提交許可，並無法例規定。然而，擬議新訂第16B(3)條只禁止未得私人地段的全體擁有人給予許可而在該地段擺放建築廢物。至於如何取得有效許可，將有法例規定。如發現有人在私人地段擺放建築廢物，執法當局會進行調查，並根據為個案搜集所得的證據決定是否提出檢控。如就單一違例行為提出檢控，擺放者只會就觸犯第16A(1)條或擬議新訂第16B(3)條的罪行被檢控，而不會兩罪俱控。法案委員會亦察悉，根據第18(1)條，擬議新訂第16B(3)條所訂罪行的罰則與第16A(1)條所訂罪行的罰則相同。

在顯眼位置展示經認收表格

19. 法案委員會察悉，任何人須於有關擺放活動期間，時刻在該地段的一個顯眼位置，展示經認收表格的規定須展示的部分。根據擬議新訂第16C(7)條，任何人如沒有遵守該等規定，即屬犯罪。就此，法案委員會曾研究新訂第16C(4)條中顯眼位置一詞，並要求政府當局澄清其涵義。

20. 政府當局表示，規定在顯眼位置展示若干文件的做法，在現行法例中並不罕見。例如，《僱員補償條例》(第282章)規定僱主須在其每個處所的顯眼處展示保險通告。《教育條例》(第279章)第18條規定，學校的管理當局須安排將註冊證明書或臨時註冊證明書無論何時均在該證明書內所指明的每一房產中顯眼

處展示，除非例外情況適用。由於現行法律條文並無界定顯眼位置一詞的定義，政府當局認為條例草案的內容不構成任何具體環境因素，以致須界定顯眼位置的定義。實際上，政府當局認為擺放者要遵從規定的問題不大，因為所展示的經認收表格複本在擺放地方通常是清晰可見。

21. 法案委員會亦察悉，根據擬議新訂第16C(6)條，任何人如在向環保署署長提交指明表格，或指明表格中所指明的資料或文件時知道該表格、資料或文件在某要項上屬不正確或不準確；或不相信該表格、資料或文件在某要項上屬正確及準確，即屬犯罪。

第16A條及新訂第16B條及第16C(7)條訂明的嚴格法律責任罪行

22. 法案委員會察悉，《廢物處置條例》第31條訂明，在為某罪行進行的法律程序中，控方無須證明案中所指的作為或不作為帶有被告任何意圖、知情或疏忽成分，作為該罪行的任何元素。條例草案第8條旨在修訂《廢物處置條例》第31條，以加入對新訂第16B條的適當提述。為免產生疑問，政府當局建議動議委員會審議階段修正案，把關於展示經認收表格的新訂第16C(7)條所訂罪行納入現行第31條。

執法事宜及罰則

23. 鑑於條例草案旨在加強執法，以打擊非法棄置活動，因此，法案委員會曾研究在實際情況下的執法程序，以及擬施行的罰則所產生的阻嚇作用。法案委員會建議可在條例草案第18條訂明最低罰款額，以遏止非法棄置活動。

執法程序

24. 政府當局解釋，《廢物處置條例》所訂的擬議加強監管制度須由環保署執行。如發現有人擺放建築廢物，必須由根據《廢物處置條例》第23A條²獲授權為"獲授權人員"的公職人員在現場採取所需的執法行動。

² 根據《廢物處置條例》第23A條，任何公職人員，均可由 —— (a)環保署署長；或(b)廢物收集當局；或(c)廢物處置當局，以書面授權執行或行使《廢物處置條例》所委予或授予環保署署長、廢物收集當局或廢物處置當局(視屬何情況而定)的全部或任何職能、職責或權力，或執行或行使憑藉《廢物處置條例》而可由獲授權人員行使的全部或任何職能、職責或權力。

25. 政府當局澄清，就根據《廢物處置條例》第16A條執法而言，在典型個案中，獲授權人員會前往現場，調查是否確有任何非法擺放活動。如懷疑有非法活動，有關人員會記錄可疑人(例如駕駛者或承建商)的資料，並嚴正提醒他們所需承擔的法律責任和可能受到的懲罰。如證據充足，環保署或會根據《廢物處置條例》對他們提出檢控。一般來說，根據《廢物處置條例》，該獲授權人員已獲賦予權力進入相關地方或處所進行執法工作，他亦可提取樣本及收集相關證據，而《廢物處置條例》第23C及23D條授予有關權力。如有人已在某地方干犯《廢物處置條例》所訂罪行，環保署署長可對犯罪的人提出檢控。

環保署及警務人員的角色

26. 法案委員會察悉，根據《廢物處置條例》第23F條³，故意阻撓獲授權人員行使權力，即屬犯罪。如有需要，獲授權人員在行使權力時可尋求警務人員協助。一般而言，根據《警隊條例》(第232章)第10條，警務人員在職責上須採取合法措施，防止刑事罪及犯法行為的發生和偵查刑事罪及犯法行為，當中包括《廢物處置條例》所述的刑事罪及犯法行為。法案委員會亦得悉，雖然環保署並非24小時接受投訴，但該署可在有需要時採取突擊執法行動，以打擊在黃昏或清晨進行的非法棄置活動。

27. 政府當局估計，條例草案建議的加強規管制度可改善有關情況，因為預先通報機制會有助識別已獲妥為授權的擺放活動，使不獲授權的活動更易於區分。環保署引入預先通報程序後，便可預先通知規劃、地政及其他部門何處有擺放活動。

把受擺放活動影響的土地恢復原狀

28. 法案委員會曾研究土地擁有人是否有責任把地段內用作擺放活動的地方恢復原狀。政府當局表示，《廢物處置條例》訂明，如擺放的廢物含有化學廢物，須把地段內用作擺放活動的地方恢復原狀。具體而言，環保署署長可根據《廢物處置(化

³ 根據《廢物處置條例》第23F條，任何人 ——

- (a) 在下列的當局或人員根據本部行使其權力或職責時 —— (i)廢物收集當局；或(ii)廢物處置當局；或(iii)任何獲授權人員，故意阻撓該當局或該人員；或
- (b) 無合理辯解而沒有遵從由下列的當局或人員根據本部妥善作出的規定 ——
 - (i)廢物收集當局；(ii)廢物處置當局；或(iii)任何獲授權人員；或
- (c) 在看來是遵從任何該等規定時，出示其知道在要項上是不正確或不準確的繪圖、文件或紀錄，或出示其並不相信在要項上是正確或準確的繪圖、文件或紀錄，
即屬犯罪，可處罰款\$100,000。

學廢物)(一般)規例》(第354章，附屬法例C)第31條發出書面通知，規定貯存廢物的處所的擁有人或佔用人將該等化學廢物移至特定設施，並且須令環保署署長信納該等規定已獲遵從。法案委員會亦得悉，其他規管理制度亦可能適用。舉例而言，根據《城市規劃條例》，視乎相關法定圖則的規定，除非獲城市規劃委員會許可，否則在某些用途地帶進行堆填並導致地面升高，即屬違例發展。根據《城市規劃條例》第23(1)條，規劃署署長可向一名或多於一名的土地擁有人、佔用人或負責有關違例發展的人，送達強制執行通知書。

罰則

29. 法案委員會察悉，條例草案第5條旨在修訂《廢物處置條例》第18條，以訂明此等新罪行的罰則。新訂第16B(3)條下的罪行採納適用於《廢物處理條例》第16A條所訂罪行的相同最高罰則。有關罪行的最高罰則如下：如屬第一次定罪，可處罰款200,000元及監禁6個月；如屬第二次或其後定罪，可處罰款500,000元及監禁6個月；及如屬持續的罪行，每天另處最高罰款10,000元。至於擬議新訂第16C(6)及(7)條所訂的兩項罪行，最高罰則為第6級罰款(即100,000元)。

設定最低罰則的建議

30. 法案委員會要求當局提供法院過去就未經許可傾倒廢物所判的最高刑罰與《廢物處置條例》指明的最高罰則的對比資料，並詢問可否在條例草案中訂明最低罰則水平，以加強阻嚇作用。

31. 政府當局表示，在過往3年半，根據《廢物處置條例》第16A條提出檢控的統計數字如下：

	2010	2011	2012	2013 (截至2013年6月)
以傳票檢控的數目	55	36	47	27
成功檢控個案的數目	51	35	45	27
平均罰款(港幣\$)	2,631	3,086	5,107	8,611
最高罰款(港幣\$)	6,000	5,000	20,000	20,000
最低罰款(港幣\$)	500	1,000	1,500	1,500

32. 法案委員會得悉，在2013年首6個月成功檢控的個案中，法庭判處的最高罰款為20,000元，而最低罰款為1,500元，平均罰款為8,611元。李卓人議員強烈促請政府當局在《廢物處置條例》訂明最低罰款額，以加強阻嚇作用。政府當局解釋，《廢物處置條例》第18(1)條下並無設定最低罰則水平，一般而言，法庭在判刑前會考慮每宗案件的不同因素，例如罪行的性質或嚴重性、對環境造成影響，以及求情理由。根據律政司編訂的《檢控守則》，在特殊情況下，律政司司長可基於判刑在法律上或原則上出錯，或判刑明顯過輕或過重，向法庭申請覆核判刑。法案委員會得悉，在過去數年，平均罰款額有上升趨勢。

對非駕駛者提出檢控

33. 法案委員會亦曾研究有否對"在無合法權限下促使或准許建築廢物被擺放於一片土地上"的非駕駛者提出檢控。法案委員會得悉，一般而言，以下3類人士有機會因非法擺放活動而被當局根據第16A條檢控：

- (i) 直接進行擺放活動的人；
- (ii) 在有關廢物從該車輛卸下擺放時該車輛的駕駛者（如適用）；及
- (iii) 僱用該名駕駛者在當時駕駛該車輛的人。

政府當局解釋，一人可以符合多於上述一項的描述，使得該人在非法擺放活動中擔當不同的角色，而控方須就每宗案件的現有證據，考慮檢控哪人或哪間公司。因此，政府當局表明，未能提供成功檢控個案中涉及"在無合法權限下促使或准許建築廢物被擺放於一片土地上"的分項數字。然而，政府當局確認曾成功檢控駕駛者的僱主或指示駕駛者擺放廢物的人。

委員會審議階段修正案

34. 經法案委員會同意，政府當局建議動議委員會審議階段修正案，以明確表明新訂第16C(7)條所訂罪行屬嚴格法律責任的罪行（有關討論載於上文第22段）（該修正案載於**附錄III**）。法案委員會並無提出任何委員會審議階段修正案。

恢復二讀辯論

35. 法案委員會支持在2013年12月18日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

36. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年12月5日

附錄 I

《2013年廢物處置(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 何秀蘭議員

委員 李卓人議員
陳克勤議員, JP
胡志偉議員, MH
莫乃光議員
陳恒镔議員
陳家洛議員
郭偉強議員
鍾國斌議員

(總數：9位議員)

秘書 劉素儀女士

法律顧問 簡允儀女士

附錄II

《2013年廢物處置(修訂)條例草案》委員會 曾向法案委員會口頭申述意見的團體／個人名單

1. 南昌北居民聯會
2. 汽車交通運輸業總工會
3. 香港廢物處理業協會
4. 新界鄉議局
5. 香港泥頭車司機協會(附意見書)
6. 西貢區議員李家良先生(附意見書)

附錄 III

《2013年廢物處置(修訂)條例草案》委員會

委員會審議階段修正案

由環境局局長動議的修正案

條次 建議修正案

8 (a) 將該條重編為第8(1)條。

 (b) 加入 —

 “(2) 第31條，在“17”之前 —

加入

 “16C(7)、”。”。