

二零零八年四月十一日會議

討論文件

## 立法會環境事務委員會

### 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

#### 目的

應委員的要求，本文件闡述根據現行法例處理城門道政府土地及私人土地堆填活動的規管制度，而有關規管涉及不同決策局及部門的工作。

#### 背景

2. 本年二月底，政府部門接獲有關城門道堆填活動的投訴。其後，葵青區民政事務處在二零零八年三月六日成立跨部門專責小組，以協調執法和跟進行動。跨部門專責小組的成員包括屋宇署、土木工程拓展署、渠務署、環境保護署(環保署)、食物環境衛生署(食環署)、路政署、地政總署、警方和規劃署的人員。

3. 調查發現，有人在一幅土地(涵蓋政府土地和私人地段)使用拆建物料進行堆填活動，以鋪築平坦的地台作私人用途。受影響的土地總面積約為 1,390 平方米，其中 17% 位於政府土地，其餘 83% 則位於私人土地。

4. 上述堆填活動基本上改變了該處的地形，使流經其中一幅私人地段的溪澗部分受阻。期間過程涉及在政府土地非法擺放拆建物料。

5. 關於在政府土地進行非法堆填一事，環保署已搜集證據，並已向安排堆填活動的人提出檢控。路政署已完成清除堆填在政府土地的物料的工作，並共用了 87 架次貨車載走 694 立方米的廢棄物料。渠務署在私人地段擁有人的同意下，曾進入有關私人地段，就現有溪澗受到阻塞一事進行所需的清理工程。為了幫助進行調查工作，環保署正聯絡私人地段擁有人，以確定他們曾否同意進行這些堆填活動。到目前為止，調查沒有發現有人違反現有的污染管制法例或有即時危害環境的情況，但環保署會繼續進行密切監察。各部門的跟進行動詳情載於附件。

## 在私人 and 政府土地進行堆填活動

6. 根據過往的經驗，私人地段的擁有人同意在私人地段進行堆填活動，可能基於三個原因，就是把凹凸不平的地面舖平；或將地面填築成平台，以作其他用途(例如停車場或康樂用途)的土地；又或是爲了提供地方堆放拆建物料，作類似填料庫的用途。這類堆填活動，如果是得到土地擁有人同意，並遵照有關法例要求，法律下是容許的。此外，爲了貪圖方便快捷而在公眾地方非法傾倒建築或裝修工程廢料的個案是存在的。然而，這些個案的性質和意圖是有別於發生在私人土地上的堆填活動。

## 土地用途規劃管制

7. 《城市規劃條例》(第 131 章)載述的土地用途規劃主要目標，是促進社區的衛生、安全、便利和一般福利。

8. 當局藉着擬備法定圖則和《城市規劃條例》賦予的執法權力，以執行規劃管制。法定圖則會詳列圖則所核准的土地用途／發展項目，以及必須取得城市規劃委員會(城規會)規劃許可的土地用途／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，以及公眾期望等因素。

9. 若有人不遵法定圖則規定而在新界鄉郊的發展審批地區進行非法堆填活動，規劃署可採取執法行動。一般來說，在與保育有關的地帶(例如“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”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

10. 土地用途規劃制度就土地的發展和用途作出概括性的分區大綱

的指引，而個別私人土地的用途則受有關土地契約的條款規管。地政總署負責以土地契約形式批地，並執行地契條款。

11. 大部分現行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。

12. 土地契約是一種合約，一經簽訂，立約雙方中的批租人(即作爲地主的政府)與承批人均不能單方面更改契約。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。

13. 是否容許在私人土地進行堆填活動，視乎土地契約條款而定。新界大部分在藍圖區以外的私人土地的地契，都是在二十世紀初期批出的集體官契。法庭曾裁定，集體官契附表內的用途說明，純屬作說明用途，不應視為對有關土地用途的限制。

14. 土地契約條款隨著社會發展而不斷演變，現行的土地契約較舊式契約詳盡。

### **建築物管制**

15. 所有建築工程必須符合《建築物條例》(第 123 章)的有關規定。根據《建築物條例》，只有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，才必須事先取得建築事務監督(監督)的批准，否則，堆填活動本身無須受到《建築物條例》規管。不過，假如這些活動影響毗連樓宇或土地的安全(例如以堆填方式鋪築的斜坡不穩固)，監督便可考慮引用《建築物條例》採取適當的執法行動，改善有關的安全情況。

### **污染管制**

16. 當局已制定特定的環境法例，以規管引致環境污染問題的活動，包括堆填活動。這些法例包括《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)等。這些法例適用於全港，無論有關土地是何種類別都受規管。因此，批租土地的土地擁有人亦受這些法例規管。

### **《廢物處置條例》(第 354 章)**

17. 《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。

18. 此外，該條例第 23EA 條訂明，若署長有合理理由相信(i)有人已觸犯第 16A 條所訂罪行(第 23EA(1)(a)條)；(ii)在該地方擺放的廢物可能產生不良環境影響的迫切風險(第 23EA(1)(b)條)；以及(iii)有需要立即採取行動以減低或消除該風險(第 23EA(1)(c)條)，當局可以進入該地方移去該廢物，並申請法庭命令，向被定罪的人收回有關費用。

19. 《2003 年廢物處置(修訂)(第 2 號)條例草案》的法案委員會在審議上述第 23EA 條時，有些委員關注到是否需訂立第 23EA(1)(a)條，因為不論是否有人已觸犯第 16A 條所訂罪行，若有關廢物構成不良環境影響的迫切風險，環保署署長應進入有關地方移去廢物。不過，刪去第 23EA(1)(a)條可能會對土地擁有人或佔用人的私隱有所影響。此

外，有些委員亦關注到有需要尊重私人土地擁有人在法例許可下使用其土地的權利。考慮及平衡過這些分歧意見後，當局同意無需修訂建議的第 23EA 條，即環保署署長若沒有合理理由相信有人已觸犯第 16A 條所訂罪行，便不能引用建議的第 23EA 條，進入有關地方移去廢物。

## **環境衛生**

20. 除了上述特定的污染管制條例外，《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)亦訂明處理妨擾事故及從任何地方移走扔棄物或廢物的規定。

21. 假如在某幅土地上堆填或傾倒廢物會產生妨擾事故(按照該條例的定義)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。食環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，要求負責人在指定期限內減除妨擾事故。未能遵從有關通知者，當局可予以檢控。

## **排水問題**

22. 若堆填活動對現有溪澗、水道及排水系統造成影響，渠務署會評估堆填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。此外，渠務署會清除政府土地上所有水道／渠道內的淤泥／垃圾，並在遇上緊急水浸事故時立即進行疏浚。

## **其他管制堆填活動的措施**

23. 立法會議員在二零零四年審議《2003 年廢物處置(修訂)(第 2 號)條例草案》時，對私人農地的堆填活動表示關注。經考慮土地擁有人／佔用人發展其土地的權利後，立法會認為沒有理據根據現行環境法例禁止這些活動。

24. 然而，鑑於《環境影響評估條例》(環評條例)(第 499 章)涉及的範圍甚廣，包括空氣質素、噪音、水質、廢物管理、生態、漁業、視覺、景觀及文化遺產地點方面的影響，當局決定研究可否把堆填活動納入環評條例的管制。研究的一項主要建議，是把面積不小於兩公頃及深度不少於 1.2 米的堆填工程列為環評條例的指定工程項目。任何指定工程項目的倡議者須在展開工程前向環保署署長申請環境許可證。

25. 其後在本委員會二零零五年一月二十四日的會議上，一些委員對透過環評條例規管農地堆填活動的可行性有所保留，並認為採用土地用途管制來處理有關問題會較為可行。由於實施規劃管制(見下文第 26 段)應可解決這些問題，當局便放棄修訂環評條例附表 2 指定工程項目的方案。

26. 為協助解決“農業”地帶的堆填問題，城規會在二零零五年四月及七月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，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給批准書的任何農用構築物而進行的堆填活動，則屬例外。這些修訂有助加強對堆填活動的發展管制。

### 政府部門之間的協調

27. 正如上文各段所述，堆填活動現時受到數條現行法例規管。各政府部門會就有關法例所賦予的權限內，視乎個別情況採取適當的行動。現時，有關堆填活動的投訴是向個別政府部門提出，由他們根據其職權範圍各自進行調查和採取行動。視乎個別情況，收到投訴的政府部門可把個案轉介其他有關政府部門，以便同時採取相應的行動；而民政事務處亦可以成立地區跨部門會議或由有關部門成立專責小組，以便迅速處理個案。

28. 葵青區民政事務專員已就城門道傾倒拆建物料的投訴，迅速協調相關部門採取跟進行動。葵青區民政事務處已擔當整體監察的角色，確保所有政府部門知悉有關投訴和採取適當行動。這項安排可確保各政府部門更妥善地分享資料，並視乎情況採取更有效的行動。

環境保護署  
二零零八年四月

## 城門道的堆填活動 各有關部門的責任與跟進行動

### 土地用途規劃

- ◆ 該幅土地位於葵涌區分區計劃大綱圖的“綠化地帶”，該地帶並非發展審批區，因此不能根據《城市規劃條例》採取執法行動。

### 土地契約管制

- ◆ 城門道的堆填活動涉及政府土地和私人土地。
- ◆ 有關在政府土地進行的非法堆填活動，地政總署已採取即時步驟，僱用路政署的工程承建商把拆建物料移離政府土地。清拆工作在斜坡穩定性和土地狀況許可的情況下進行，並在二零零八年三月十七日完成。
- ◆ 這些私人農業地段是按集體官契批出。地政總署在審查該幅批租土地後表示，沒有發現任何違反契約條款或《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)規定的地方。不過，鑑於此事所產生的環境滋擾，地政總署曾向土地擁有人發出勸喻信，要求他們採取適當的行動，但至今沒有收到這些土地擁有人的回應。

### 樓宇管制

- ◆ 屋宇署在評估有關情況後，發現該幅土地的堆填活動與建築工程無關，而且沒有可能危害人命的不穩定斜坡，因此不屬於該署可以引用《建築物條例》(第 123 章)而採取執法行動的職權範圍。

### 污染管制及廢物管理

- ◆ **《廢物處置條例》(第 354 章)**

《廢物處置條例》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(第 16A 條)。

鑑於該幅土地所涵蓋的政府土地擺放了拆建物料，故涉嫌違反《廢物處置條例》的規定。環保署已搜集有關政府土地的證據，並已向安排堆填活動的人提出檢控。

#### ◆ **塵埃滋擾**

由於該幅土地的堆填活動已經停止，因此再不存在塵埃滋擾的問題。儘管如此，環保署會密切監察該幅土地，如發現該處對市民造成塵埃滋擾，便會立即採取行動。

#### ◆ **水污染管制**

根據《水污染管制條例》(第 358 章)的規定，任何人將任何廢物或污染物質排放入香港水域內的水質管制區，或將任何會阻礙正常水流的物質排放入水質管制區內的任何內陸水域，而阻礙的方式，會引致或相當可能引致污染情況嚴重惡化，即屬犯罪。

環保署曾每天在該幅土地旁的溪澗收集溪水樣本，監察溪水有否被污染。化驗結果顯示，水質沒有受到擺放在該處的拆建物料影響，也沒有廢物或污染物質排放入香港水域。

#### ◆ **噪音問題**

在城門道的個案中，環保署沒有接獲市民提出的噪音投訴。由於該幅土地已被關圍，再沒有進行堆填活動，因此沒有迫切的噪音問題。若該幅土地恢復進行堆填活動，環保署會要求佔用人遵守《噪音管制條例》(第 400 章)的規定。

### **排水問題**

- ◆ 渠務署證實，根據《土地排水條例》，該幅土地上的水道並非指定的“主要水道”。因此，該署並無合法理由就有關的堆填活動採取行動。然而，渠務署在取得該等私人地段土地擁有人的同意後，已清除部分擺放在溪澗附近的物料，並在堆填範圍的底部放置沙包，以確保不會阻礙水流。

### **環境衛生**

- ◆ 食環署曾到該幅土地進行視察，發現在私人地段堆積的拆建物料沒有造成滋擾，因此在現階段不能根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)採取行動。