

环境保护署就两间无牌经营的混凝土厂采取的执法行动 调查报告

2022 年 12 月 9 日，本署接到一宗对环境保护署（「环保署」）的投诉。

投诉内容

2. 投诉人发现两间混凝土厂（「事涉混凝土厂」）被环保署撤销牌照后继续营运，质疑环保署为何不干预及关闭工厂。

本署调查所得

3. 本署在审研环保署的回应和资料后，完成了调查，所得结果开列如下。

现行机制和法例

4. 《空气污染管制条例》（「《条例》」）是管制香港空气污染的主要法例，而根据《条例》订立的发牌制度，旨在防范、管制及监察在《条例》附表 1 列为「指明工序」的指明工业程序可能造成的空气污染。《条例》订明，进行任何指明工序，必须取得牌照。由于「水泥工程」¹是《条例》附表 1 所列的指明工序，因此混凝土厂的运作须受有效指明工序牌照的条款及条件所规管。

5. 没有有效牌照而进行任何指明工序（包括水泥工程），即违反《条例》第 13 条，事涉人士可被检控，判处罚款及监禁。

6. 《条例》第 14A 及第 15 条订明，管制监督（即环境保护署署长）在决定是否批给指明工序牌照或将有关牌照续期时，会考虑申请人在提供与保持以最好的切实可行方法防止任何空气污染物从其处所释出的能力，以及能否达致与保持相关的空气质素指标。

¹ 「水泥工程」指总筒仓容量超过 50 公吨的工程，而在该等工程中，进行水泥处理。

在批给或拒绝批给指明工序牌照而行使其酌情决定权时，管制监督亦会顾及申请人呈交的空气污染控制计划。

7. 根据《条例》第 31 条，申请人如因管制监督的决定而感到受屈，有权向空气污染管制上诉委员会（「上诉委员会」）提出上诉。《空气污染管制（指明工序）规例》第 9 条订明，如申请人就指明工序牌照续期被拒绝一事提出上诉，则有关牌照须继续有效，直至上诉获得处理、撤回或放弃为止。

8. 《条例》第 10 条订明，假如混凝土厂在没有有效指明工序牌照下运作，而管制监督信纳，从某污染工序排放的空气污染物正导致或促成现有的或即将出现的空气污染，则管制监督可向混凝土厂拥有人发出空气污染消减通知，规定有关人士停止污染工序或采取步骤以消减排放空气污染物。

事涉混凝土厂

9. 事涉两间混凝土厂（下称「A 厂」和「B 厂」）由同一经营者营运。

10. 2001 年，A 厂初次获环保署批给指明工序牌照；有关牌照其后于 2006 年、2011 年和 2017 年获批续期。2021 年 4 月，环保署拒绝经营者就 A 厂牌照再续期的申请，理由是经营者提交的文件未能证明有能力实行有效的空气污染管制措施，避免排放污染物及对附近居民造成滋扰。

11. B 厂是在 2004 年初次获批指明工序牌照，而有关牌照其后分别于 2010 年和 2015 年两次获批续期。2022 年 4 月，经营者为 B 厂的牌照申请续期时，同样遭环保署拒绝，理由是经营者未能采取有效措施防止该厂的运作排放尘埃，以及未能证明有能力实行充分并可行的缓解措施，避免造成空气污染。

主要事件经过

12. 2021 年 4 月，环保署拒绝经营者为 A 厂的指明工序牌照续期的申请。其后，经营者于 2021 年 5 月就环保署的决定向上诉委员会提出上诉。

13. 上诉委员会于 2021 年 10 月就有关上诉进行聆讯，其后于 2022 年 1 月 27 日驳回上诉，维持环保署拒绝为 A 厂的牌照续期的决定。

14. 2022 年 4 月，环保署拒绝经营者为 B 厂的指明工序牌照续期的申请。同月，经营者就环保署的决定向上诉委员会提出上诉。

15. 2022 年 4 月 13 日，环保署就 A 厂的营运，透过律政司向高等法院申请临时禁制令，获法庭批出命令，规定 A 厂必须停止相关运作（包括混凝土搅拌工序），直至 2022 年 4 月 22 日再进行聆讯前。

16. 在 2022 年 4 月 22 日的聆讯，法庭基于经营者承诺 A 厂的运作不会造成空气污染而引致公众滋扰，决定不延长对该厂的临时禁制令，以及把禁制令聆讯再押后，另订日期审理。

17. 在 2022 年 9 月至 2023 年 2 月期间，上诉委员会就 B 厂的指明工序牌照续期一事进行聆讯，结果有待决定。

环保署的回应

18. 环保署在 A 厂和 B 厂提出上诉申请后，随即寻求律政司的协助，并与律政司紧密合作，以处理有关的上诉个案。环保署有责任在上诉过程中按照及遵从上诉委员会的决定。

19. 环保署强调，该署一直密切关注 A 厂和 B 厂的运作，以及遵照《条例》的相关条文处理两厂的指明工序牌照续期申请。自 A 厂的上诉申请于 2022 年 1 月 27 日被驳回后，该厂的指明工序牌照已失效，环保署一直密切监察该厂。关于这宗个案的执法和跟进工作，环保署提供的详细资料如下。

空气污染消减通知

20. 根据观察所得及已有的资料，环保署信纳 A 厂从污染工序排放的空气污染物导致迫切的空气污染问题。因此，环保署于 2022 年 2 月 17 日根据《条例》第 10 条，向经营者发出法定空气污染消减通知，要求经营者停止在 A 厂排放空气污染物和进行污染工序及相关活动。

检控

21. 环保署已根据《条例》的相关条文采取执法行动及提出多项检控。为搜集证据，环保署亦频繁视察两间混凝土厂。在 A 厂的指明工序牌照于 2022 年 1 月 27 日期满至 2023 年 3 月底期间，环保署对经营者提出共 20 项检控，指 A 厂在没有有效的指明工序牌照下运作，以及经营者未有遵从空气污染消减通知所列明的规定。法庭正处理上述检控，而环保署会继续采取执法行动。

民事诉讼

22. 虽然《条例》并无条文订明环保署有权关闭无牌经营的混凝土厂，但环保署已申请禁制令，目的是要停止 A 厂的运作。2022 年 4 月 13 日，高等法院批出临时禁制令，有效期至 2022 年 4 月 22 日的聆讯前。不过，法庭其后决定不延长临时禁制令，以及将下一次聆讯再押后，并会另定日期审理。环保署已就此事与律政司跟进，以便尽快定出禁制令聆讯的日期。

23. 环保署补充，除了上述法律程序，该署亦已迅速回应有关经营者提出的司法覆核和民事索偿诉讼。

本署的评论

24. 本署知悉投诉人对事涉混凝土厂可能造成空气污染的忧虑，以及他对即时关闭混凝土厂的看法。然而，我们的调查重点是从行政角度而言，环保署在这一连串事件中有否妥善地履行职务。

25. 上文第 4 至 8 段已阐述香港现行对混凝土搅拌工序的规管机制。自 A 厂的指明工序牌照于 2022 年 1 月失效以后，环保署确已循各种途径跟进，包括进行频密的视察、发出空气污染消减通知、根据相关条例提出多项检控，以及向法庭申请禁制令。须注意的是，《条例》并无赋予环保署权力，强制关闭任何无牌经营的混凝土厂。根据本署取得的资料，我们认为环保署已尽其职责处理事涉混凝土厂的指明工序牌照续期申请，并密切监察情况，以及按其职责范围和现行规管机制采取了必须和适当的行动以处理 A 厂无牌运作一事。此外，环保署亦于 2022 年 4 月拒绝了 B 厂的指明工序牌照续期申请。因此，我们认为没有证据显示环保署在处理此事

上，曾有不作为的情况或涉及行政失当。环保署指出，涉及 A 厂的检控及法律程序仍在进行中，而上诉委员会就 B 厂上诉的结果仍未有定案。尽管如此，我们仍促请环保署继续紧密跟进这宗个案，并于适当时采取执法行动。

26. 基于以上所述，申诉专员认为对环保署的投诉不成立。

申诉专员公署

2023 年 5 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)