

環境保護署就兩間無牌經營的混凝土廠採取的執法行動 調查報告

2022 年 12 月 9 日，本署接到一宗對環境保護署（「環保署」）的投訴。

投訴內容

2. 投訴人發現兩間混凝土廠（「事涉混凝土廠」）被環保署撤銷牌照後繼續營運，質疑環保署為何不干預及關閉工廠。

本署調查所得

3. 本署在審研環保署的回應和資料後，完成了調查，所得結果開列如下。

現行機制和法例

4. 《空氣污染管制條例》（「《條例》」）是管制香港空氣污染的主要法例，而根據《條例》訂立的發牌制度，旨在防範、管制及監察在《條例》附表 1 列為「指明工序」的指明工業程序可能造成的空氣污染。《條例》訂明，進行任何指明工序，必須取得牌照。由於「水泥工程」¹是《條例》附表 1 所列的指明工序，因此混凝土廠的運作須受有效指明工序牌照的條款及條件所規管。

5. 沒有有效牌照而進行任何指明工序（包括水泥工程），即違反《條例》第 13 條，事涉人士可被檢控，判處罰款及監禁。

6. 《條例》第 14A 及第 15 條訂明，管制監督（即環境保護署署長）在決定是否批給指明工序牌照或將有關牌照續期時，會考慮申請人在提供與保持以最好的切實可行方法防止任何空氣污染物從其處所排放的能力，以及能否達致與保持相關的空氣質素指標。

¹ 「水泥工程」指總筒倉容量超過 50 公噸的工程，而在該等工程中，進行水泥處理。

在批給或拒絕批給指明工序牌照而行使其酌情決定權時，管制監督亦會顧及申請人呈交的空氣污染控制計劃。

7. 根據《條例》第 31 條，申請人如因管制監督的決定而感到受屈，有權向空氣污染管制上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴。《空氣污染管制（指明工序）規例》第 9 條訂明，如申請人就指明工序牌照續期被拒絕一事提出上訴，則有關牌照須繼續有效，直至上訴獲得處理、撤回或放棄為止。

8. 《條例》第 10 條訂明，假如混凝土廠在沒有有效指明工序牌照下運作，而管制監督信納，從某污染工序排放的空氣污染物正導致或促成現有的或即將出現的空氣污染，則管制監督可向混凝土廠擁有人發出空氣污染消滅通知，規定有關人士停止污染工序或採取步驟以消滅排放空氣污染物。

事涉混凝土廠

9. 事涉兩間混凝土廠（下稱「A 廠」和「B 廠」）由同一經營者營運。

10. 2001 年，A 廠初次獲環保署批給指明工序牌照；有關牌照其後於 2006 年、2011 年和 2017 年獲批續期。2021 年 4 月，環保署拒絕經營者就 A 廠牌照再續期的申請，理由是經營者提交的文件未能證明有能力實行有效的空氣污染管制措施，避免排放污染物及對附近居民造成滋擾。

11. B 廠是在 2004 年初次獲批指明工序牌照，而有關牌照其後分別於 2010 年和 2015 年兩次獲批續期。2022 年 4 月，經營者為 B 廠的牌照申請續期時，同樣遭環保署拒絕，理由是經營者未能採取有效措施防止該廠的運作排放塵埃，以及未能證明有能力實行充分並可行的緩解措施，避免造成空氣污染。

主要事件經過

12. 2021 年 4 月，環保署拒絕經營者為 A 廠的指明工序牌照續期的申請。其後，經營者於 2021 年 5 月就環保署的決定向上訴委員會提出上訴。

13. 上訴委員會於 2021 年 10 月就有關上訴進行聆訊，其後於 2022 年 1 月 27 日駁回上訴，維持環保署拒絕為 A 廠的牌照續期的決定。

14. 2022 年 4 月，環保署拒絕經營者為 B 廠的指明工序牌照續期的申請。同月，經營者就環保署的決定向上訴委員會提出上訴。

15. 2022 年 4 月 13 日，環保署就 A 廠的營運，透過律政司向高等法院申請臨時禁制令，獲法庭批出命令，規定 A 廠必須停止相關運作（包括混凝土攪拌工序），直至 2022 年 4 月 22 日再進行聆訊前。

16. 在 2022 年 4 月 22 日的聆訊，法庭基於經營者承諾 A 廠的運作不會造成空氣污染而引致公眾滋擾，決定不延長對該廠的臨時禁制令，以及把禁制令聆訊再押後，另訂日期審理。

17. 在 2022 年 9 月至 2023 年 2 月期間，上訴委員會就 B 廠的指明工序牌照續期一事進行聆訊，結果有待決定。

環保署的回應

18. 環保署在 A 廠和 B 廠提出上訴申請後，隨即尋求律政司的協助，並與律政司緊密合作，以處理有關的上訴個案。環保署有責任在上訴過程中按照及遵從上訴委員會的決定。

19. 環保署強調，該署一直密切關注 A 廠和 B 廠的運作，以及遵照《條例》的相關條文處理兩廠的指明工序牌照續期申請。自 A 廠的上訴申請於 2022 年 1 月 27 日被駁回後，該廠的指明工序牌照已失效，環保署一直密切監察該廠。關於這宗個案的執法和跟進工作，環保署提供的詳細資料如下。

空氣污染消減通知

20. 根據觀察所得及已有的資料，環保署信納 A 廠從污染工序排放的空氣污染物導致迫切的空氣污染問題。因此，環保署於 2022 年 2 月 17 日根據《條例》第 10 條，向經營者發出法定空氣污染消減通知，要求經營者停止在 A 廠排放空氣污染物和進行污染工序及相關活動。

檢控

21. 環保署已根據《條例》的相關條文採取執法行動及提出多項檢控。為蒐集證據，環保署亦頻繁視察兩間混凝土廠。在 A 廠的指明工序牌照於 2022 年 1 月 27 日期滿至 2023 年 3 月底期間，環保署對經營者提出共 20 項檢控，指 A 廠在沒有有效的指明工序牌照下運作，以及經營者未有遵從空氣污染消減通知所列明的規定。法庭正處理上述檢控，而環保署會繼續採取執法行動。

民事訴訟

22. 雖然《條例》並無條文訂明環保署有權關閉無牌經營的混凝土廠，但環保署已申請禁制令，目的是要停止 A 廠的運作。2022 年 4 月 13 日，高等法院批出臨時禁制令，有效期至 2022 年 4 月 22 日的聆訊前。不過，法庭其後決定不延長臨時禁制令，以及將下一次聆訊再押後，並會另定日期審理。環保署已就此事與律政司跟進，以便盡快定出禁制令聆訊的日期。

23. 環保署補充，除了上述法律程序，該署亦已迅速回應有關經營者提出的司法覆核和民事索償訴訟。

本署的評論

24. 本署知悉投訴人對事涉混凝土廠可能造成空氣污染的憂慮，以及他對即時關閉混凝土廠的看法。然而，我們的調查重點是從行政角度而言，環保署在這一連串事件中有否妥善地履行職務。

25. 上文第 4 至 8 段已闡述香港現行對混凝土攪拌工序的規管機制。自 A 廠的指明工序牌照於 2022 年 1 月失效以後，環保署確已循各種途徑跟進，包括進行頻密的視察、發出空氣污染消減通知、根據相關條例提出多項檢控，以及向法庭申請禁制令。須注意的是，《條例》並無賦予環保署權力，強制關閉任何無牌經營的混凝土廠。根據本署取得的資料，我們認為環保署已盡其職責處理事涉混凝土廠的指明工序牌照續期申請，並密切監察情況，以及按其職責範圍和現行規管機制採取了必須和適當的行動以處理 A 廠無牌運作一事。此外，環保署亦於 2022 年 4 月拒絕了 B 廠的指明工序牌照續期申請。因此，我們認為沒有證據顯示環保署在處理此事

上，曾有不作為的情況或涉及行政失當。環保署指出，涉及 A 廠的檢控及法律程序仍在進行中，而上訴委員會就 B 廠上訴的結果仍未有定案。儘管如此，我們仍促請環保署繼續緊密跟進這宗個案，並於適當時採取執法行動。

26. 基於以上所述，申訴專員認為對環保署的投訴**不成立**。

申訴專員公署

2023 年 5 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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