

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)323/08-09號文件

檔 號：CB1/SS/3/08

2008年12月5日內務委員會會議文件

《指明牌照分配排放限額技術備忘錄》小組委員會

目的

本文件旨在匯報《指明牌照分配排放限額技術備忘錄》小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 為改善空氣質素，香港特別行政區政府與廣東省政府在2002年4月達成共識，以1997年為參照基準，在2010年或之前把二氧化硫、氮氧化物、可吸入懸浮粒子和揮發性有機化合物的排放量，分別減少40%、20%、55%及55%。

3. 發電是香港最大的空氣污染物排放來源，發電廠在2006年排放的二氧化硫、氮氧化物及可吸入懸浮粒子，分別佔全港總排放量的89%、44%及32%。為了實現香港2010年的減排目標，電力公司必須在2010年或之前大幅削減二氧化硫、氮氧化物及可吸入懸浮粒子的排放量。政府當局自2003年開始與本港兩間電力公司就在2010年設定排放總量上限一事進行磋商。自2005年起，政府當局在續訂各間發電廠的指明工序牌照時，設定發電廠的排放總量上限。該等排放總量上限現正逐步收緊，以確保本港能達到2010年的減排目標。

4. 2008年2月，政府當局提出《2008年空氣污染管制(修訂)條例草案》，修訂《空氣污染管制條例》(第311章)，當中包括設定本港發電廠在2010年及以後指明污染物(即二氧化硫、氮氧化物和可吸入懸浮粒子)的排放總量上限。環境局局長(下稱"局長")獲賦權在技術備忘錄內設定電力行業的指明污染物的排放限額總數量，以及就在2010年1月1日或之後開始的每個排放年度設定向個別發電廠分配該等限額的方法。

技術備忘錄

5. 此份技術備忘錄是局長依據《空氣污染管制條例》發出的首份技術備忘錄，當中載列由2010年1月1日起每一排放年度所有指明牌照各類排放限額的總數量和每一指明牌照各自獲分配排放限額的數量的分配原則及其釐定方法、調整排放限額分配的安排，以及就新電力公司作出的安排。

小組委員會

6. 在2008年11月14日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究技術備忘錄。小組委員會由余若薇議員出任出席，舉行了一次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

小組委員會的商議工作

7. 小組委員會普遍支持設定發電廠的排放總量上限的政策目的，以期改善香港及珠江三角洲地區的空气質素。在商議過程中，委員曾研究關乎延展技術備忘錄的審議期、2010年的排放限額，以及調整排放限額分配安排的事宜。

延展技術備忘錄的審議期

8. 根據《空氣污染管制條例》第37B(2)條，凡任何技術備忘錄已提交立法會會議席上省覽，則立法會可在該次省覽的會議後28天期限屆滿前舉行的立法會會議上，藉通過決議訂定，該技術備忘錄須以任何與發出該技術備忘錄的權力相符的方式修訂。《空氣污染管制條例》第37B(4)(a)條訂明，立法會可於該28天期限屆滿之前，藉決議將該期限延展至在該期限屆滿之日後第21天或之後舉行的首次立法會會議。依據《空氣污染管制條例》第37C條，如立法會並無通過決議修訂該技術備忘錄，該技術備忘錄則在作出修訂的期限(即2008年12月10日)或延展期限(即2009年1月7日)屆滿之時開始生效。如立法會通過決議修訂該技術備忘錄，該技術備忘錄則在該決議在憲報刊登當日開始之時生效。

9. 鑒於技術備忘錄十分重要，委員認為應邀請團體代表就技術備忘錄表達意見。為了讓小組委員會有時間聽取公眾的意見和研究技術備忘錄，委員認為技術備忘錄的審議期應延展至2009年1月7日。政府當局解釋，當局的目標是讓技術備忘錄能夠在2008年年底前實施，以便在年底前為南丫發電廠進行續訂牌照的工作。當局已向《2008年空氣污染管制(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")提交技術備忘錄的草擬本，當中提及的重要事項，包括排放限額的總數量、向個別發電廠分配排放限額的方法、更新排放限額的安排，以及就新電力公司作出的安排，在條例草案的審議工作進行期間已作充分討論。當局已在今個立法會會期的環境事務委員會首次會議上進一步諮詢該事務委員會，並在緊接該次會議後盡早在立法會會議上提交技

術備忘錄。延展審議期的建議可能會令技術備忘錄不適用於南丫發電廠的新牌照，因為該新牌照會在續訂牌照工作完成後於2009年1月1日生效。

10. 對於小組委員會因時間所限，在未經諮詢有關持份者的情況下，被逼接受技術備忘錄，委員不表信服。小組委員會曾研究可否把南丫發電廠的現有牌照的有效期限展至技術備忘錄生效後。政府當局表示，《空氣污染管制條例》第15(4)條訂明，指明牌照的有效期限為不少於2年的合理期間，因此有必要在今次為南丫發電廠續訂牌照的工作中，一併列明2010年的排放總量上限。雖然根據《空氣污染管制(指明工序)規例》，若續訂牌照工作未能在2009年1月1日前完成，南丫發電廠的現有牌照在屆滿後將會繼續生效，並受現行的牌照條件規管，但該等牌照條件不會列明新牌照的有效期限所涵蓋的排放年度(即2009及2010年)的排放總量上限。技術備忘錄就某個排放年度設定的排放限額，亦不適用於南丫發電廠的牌照，因為《空氣污染管制條例》第2條訂明，“排放年度”指自每年1月1日開始的為期12個月的期間，該段期間不具追溯效力。延展牌照有效期將會影響政府當局在改善空氣質素方面所進行的工作，以及其達致2010年的減排目標的能力。

11. 委員對於政府當局陷小組委員會於困境深表關注。然而，鑒於急須改善空氣質素，加上法案委員會過往曾邀請團體代表就《空氣污染管制(修訂)條例草案》(包括技術備忘錄)表達意見，大部分委員同意不再繼續研究關於延展技術備忘錄的審議期的建議，以及不會邀請團體代表陳述意見。甘乃威議員表示他別無選擇，唯有接受有關決定，但他依然認為應邀請團體代表陳述意見。

2010年的排放限額

12. 當局考慮到須按照在2002年與廣東省達成的共識實現2010年的減排目標、可供採用的最佳而又切實可行的減排技術和方法，以及其他來源和行業的排放總量，建議電力行業2010年的排放限額如下

	1997年基準 排放總量 (公噸)	將在技術備 忘錄列明的 2010年排放 限額(公噸)	與1997年 比較的 減幅(%)
二氧化硫	54 400	25 120	54%
氮氧化物	56 100	42 600	24%
可吸入懸浮粒子	2 610	1 260	52%

13. 部分委員認為應進一步收緊排放限額數量，以提高空氣質素。政府當局表示，自2003年以來，當局一直就實現2010年的減排目標的規定，與電力公司接觸。因此，電力公司已在其營運計劃中部署裝置必要的污染消滅設備及使用更潔淨的燃料，以實現減排目標。若進一步收緊排放限額數量，發電廠便可能需要採用更多控制排放物設備和改變發電燃料的組合，這些工作無法在一段短時間內辦妥。

調整排放限額分配的安排

14. 為了讓電力公司有足夠時間籌備，以調整他們的運作方式，政府當局建議，若排放限額的分配因定期更新而有所改變，政府當局最少會在有關改變生效前4年預先通知電力公司。

15. 為確保局長會因應最新技術發展及空氣質素指標的檢討結果等因素，定期檢討電力行業的排放限額總數量，委員曾研究在技術備忘錄加入屆滿日期是否可行和合法。小組委員會的法律顧問表示，《釋義及通則條例》(第1章)第46(d)條訂明，凡條例授權予任何人發出文書(例如今次所提及的技術備忘錄)，該權力包括宣布任何該等文書的實施期限。因此，立法會根據《空氣污染管制條例》第37B條修訂技術備忘錄的權力，應包括加入訂明屆滿日期的條文的權力；加入該條文實際上等同宣布了技術備忘錄的實施期限。雖然可在技術備忘錄加入屆滿日期，但《空氣污染管制條例》第26G(4)條訂明，除非有關的技術備忘錄已於所涉排放年度開始前最少4年之前生效，否則排放限額的分配並不就該排放年度而具有效力。有鑒於此，在首份技術備忘錄加入的任何屆滿日期，不可早於2013年12月31日。此項限制使第二份技術備忘錄有足夠時間在上述條文所訂必須要經過的不少於4年前訂立，從而使在第二份技術備忘錄所指明的排放限額分配可在首份技術備忘錄的屆滿日期後即時生效，以避免形成任何沒有技術備忘錄生效的真空期。為確保加入屆滿日期不會形成真空期，第二份技術備忘錄或須在2009年年底前訂立和刊憲。

16. 政府當局解釋，《空氣污染管制條例》第26G條並無載有任何特別容許或禁止局長就首份技術備忘錄加入屆滿日期的條文。然而，局長有責任確保就在2010年1月1日或之後開始的每個排放年度而言，每個指明牌照所列的各類指明污染物均連續及不間斷地按技術備忘錄獲分配排放限額。因此，如首份技術備忘錄訂有屆滿日期，局長便需要確保在首份技術備忘錄的屆滿日期之後，即時有一份有效的技術備忘錄。出現沒有有效的技術備忘錄以規範排放限額的分配的空檔期，在法律上是不可接受的，特別是因為在法例中並無任何明訂或隱含的推定條文，訂明技術備忘錄在屆滿日期後可繼續視為有效。為釋除委員的疑慮，局長已答允小組委員會的要求，以書面承諾他會在首份技術備忘錄開始實施後兩年內，檢討技術備忘錄。

17. 小組委員會亦曾研究涉及技術備忘錄的其他技術事宜。

修訂技術備忘錄

18. 小組委員會將不會動議對技術備忘錄作任何修訂。

徵詢意見

19. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年12月4日

《指明牌照分配排放限額技術備忘錄》
小組委員會

委員名單

主席 余若薇議員, SC, JP

委員 甘乃威議員, MH
何秀蘭議員
陳克勤議員

(總數：4名委員)

秘書 余麗琮小姐

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2008年11月25日