

二零一一年七月十二日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
擬議《除害劑(修訂)條例》

目的

本文件旨在就擬議的《除害劑(修訂)條例》徵詢委員意見。修訂條例的目的，是使香港特別行政區(香港特區)能夠履行《關於持久性有機污染物的斯德哥爾摩公約》(《斯德哥爾摩公約》)及《關於在國際貿易中對某些危險化學品和農藥採用事先知情同意程序的鹿特丹公約》(《鹿特丹公約》)所訂的責任，並藉此改善《除害劑條例》(第133章)的若干條文。

背景

現時對除害劑的管制

2. 政府十分重視安全和正確使用除害劑。現時，香港除害劑的輸入、生產、售賣和供應均受第133章規管。有關條文由漁農自然護理署(漁護署)負責執行。所有打算在香港售賣的除害劑均須向漁農自然護理署署長(漁護署署長)註冊。根據第133章第4條，漁護署署長須備存除害劑註冊紀錄冊，其中—

- (i) 第 I 部須載有一份所有無須經任何處理或工序而可供即時使用和作為一般家居用途的除害劑的列表；及
- (ii) 第 II 部須載有一份所有其他除害劑的列表。這些除害劑實際上主要用作專業及園藝用途。

3. 事實上，漁護署只會註冊世界衛生組織(世衛)歸類為低或中度毒性的除害劑，並會對其零售的劑型及濃度水平施加限制。至於世衛歸為劇毒類的除害劑，則不准註冊。漁護署定期檢討所有註冊除害劑，當中會考慮它們對環境及人類的不良影響。

4. 除了註冊外，漁護署署長在第133章下透過牌照及許可證制度對除害劑實行嚴格的管制。就註冊除害劑而言，根據第133章第7(1)條，除非根據漁護署署長發出的牌照，否則任何人不得輸入、製造、售賣或供應任何註冊除害劑。

5. 至於未經註冊除害劑，根據第133章第8(1)條，除非根據漁護署署長發出的許可證，否則任何人不得—

- (a) 將任何未經註冊除害劑輸入香港或安排將任何未經註冊除害劑輸入香港；
- (b) 製造任何未經註冊除害劑；
- (c) 售賣、要約售賣或為售賣而展示任何未經註冊除害劑；
- (d) 供應或要約供應任何未經註冊除害劑；或
- (e) 管有任何未經註冊除害劑。

二零零七年的公眾諮詢

6. 在二零零七年，當時的衛生福利及食物局就一系列修訂第133章的立法建議進行了公眾諮詢工作。除了使香港特區能夠履行《斯德哥爾摩公約》及《鹿特丹公約》(兩條公約)所訂的責任之外，當時的建議也旨在引入產品註冊制度及使用者管制計劃。本事務委員會也在二零零七年二月十三日的會議上獲諮詢有關建議。委員當時注意到建議對業界的影響，促請政府當局考慮收集到的意見，平衡業界和公眾的利益。

產品註冊制度

7. 根據當時建議的產品註冊制度，漁護署署長備存的註冊記錄冊(上文第 2 段)將被分為兩類除害劑產品，即一般和受限制除害劑。一般除害劑可被一般市民大眾作一般及家居用途，而受限制除害劑則只可由使用者管制計劃下的已受訓人員在得到漁護署許可下施用(見下文第 9 段)。在產品註冊制度下，除害劑供應商須提供詳細資料，以反映除害劑產品的毒性、持久性、使用模式及對環境與健康的潛在危害。

8. 在二零零七年的公眾諮詢期間，許多引進除害劑產品在本港銷售的本地除害劑供應商表示，他們無法提供產品註冊所需的技術資料，因為只有外國製造商才備有這些資料。因此，他們將無法在建議的產品註冊制度下為他們的除害劑產品註冊。由於本港極為依賴進口的除害劑產品，供應商擔心，設立產品註冊制度會在無意間導致本地市場出售的除害劑產品數目急劇下跌。

使用者管制計劃

9. 根據當時的使用者管制計劃，為規管使用除害劑，將推行以下措施－

- (i) 向施用除害劑服務提供者(即防治蟲害公司)簽發牌照；
- (ii) 要求除害劑施用者接受強制培訓並登記；及
- (iii) 只許已受訓人士使用受限制除害劑。

10. 在二零零七年的公眾諮詢期間，我們收到以下意見：

- (i) 有意見關注到，發牌規定或會導致規模細小的防治蟲害公司因經營成本高而被迫結業；
- (ii) 施用除害劑的現職從業員擔心，他們當中有不少人將因培訓要求過高而未能登記；及

- (iii) 有意見也關注到，是否有適合的培訓課程提供予年老農戶及教育水平低的人士。

經改善的方法

11. 我們的政策目標依然是確保安全及正確使用除害劑。考慮到收集到的意見、現時第 133 章的註冊制度的有效性，以及業界近期的發展，我們已決定採用下述的經改善方法，以達致我們的政策目標－

- (i) 漁護署會繼續確保註冊除害劑可供公眾安全使用。至於非註冊除害劑，漁護署可利用許可證制度，確保只有受過訓練的專業人士才可處理它們。事實證明，透過現行的註冊制度確保正確及安全使用除害劑卓有成效，根據衛生署近年所做的一個為期三年的研究，涉及使用除害劑的事故只屬輕微且數目很少；
- (ii) 漁護署亦會繼續致力協助業界提升使用除害劑的水平，當中包括－
 - (a) 為施用除害劑的從業員設計合適的訓練課程綱要。在這方面，我們注意到近年已受訓防治蟲害人員的比例已從二零零七年的 10%，上升至二零一零年的 59%；
 - (b) 與業界共同協作，為防治蟲害公司及人員、體育用途草地管理人員及本地農民等不同界別設立工作守則；以及
 - (c) 透過教育單張及網站資訊，加深市民對安全及正確使用除害劑的認識。

12. 我們相信，上文第 11 段所述的經改善方法，將可在照顧業界最新情況的同時，更適當地滿足保障公眾安全的需要，免受不當使用除害劑的影響。經改善的方法並不需要修改法例。

《斯德哥爾摩公約》及《鹿特丹公約》

13. 為保障人類健康和保護環境，兩條公約均處理有毒化學品，其中一些是除害劑，或是用作製造除害劑的中間體。《斯德哥爾摩公約》旨在限制持久性有機污染物¹的製造、使用、出口和進口，以期最終消除該等污染物。《鹿特丹公約》旨在透過“事先知情同意程序”²，規管特定有毒化學品的國際貿易。

14. 《斯德哥爾摩公約》在二零零四年五月十七日生效，管制 22 種化學品，其中 15 種為除害劑³。自二零零四年十一月十一日起，中央人民政府把該公約的適用範圍伸延至香港特區。《鹿特丹公約》在二零零四年二月二十四日生效，管制 25 種除害劑、4 種極為有毒除害劑製劑和 11 種非除害劑工業化學品。公約自二零零五年六月二十日起適用於中華人民共和國；二零零八年八月二十六日，該公約的適用範圍伸延至香港特區。

15. 目前，兩條公約規管的所有除害劑均沒有在香港註冊。除非得到由漁護署署長根據第 133 章發出的許可證，否則任何人不得輸入、製造、供應、售賣或管有任何未經註冊除害劑。因此，兩條公約規管的有關除害劑的貿易量極少。過去五年，本港只有五項轉運活動涉及兩條公約所列的除害劑。

16. 根據法律意見，為了使香港特區能夠履行兩條公約所訂的責任，我們有需要適當地修訂有關條例，以遵行兩條公約內有關除害劑的規定⁴。

¹ 持久性有機污染物是一組人類合成的化學物質，具有毒性、難以降解、生物累積性，藉由空氣、水和遷徙物種作跨越國際邊界的遷移，並沈積在遠離其排放地點的地區，隨後在當地的陸域或水域生態系統中蓄積。

² 出口方在出口受管制除害劑或化學品前，須要事先獲得入口方同意。

³ 在這 15 種除害劑中，有 6 種近期才被納入公約，而中華人民共和國尚未對此作出同意。在這情況下，就《斯德哥爾摩公約》而言，我們現時提出對法例的修訂只會處理其中的 9 種除害劑。

⁴ 當第 133 章的修訂法例通過後，兩條公約覆蓋的與除害劑有關的有毒化學品將會受到管制。至於兩條公約下非除害劑相關的有毒化學品，其入口、出口、生產及使用則已受《有毒化學品管制條例》(第 595 章)規管。該條例由環境保護署負責執行，於二零零八年七月開始全面實施。

擬議《除害劑(修訂)條例》

17. 爲了使香港能夠履行兩條公約所訂的責任，我們建議對第133章作出修訂，讓漁護署署長可根據第133章，按與兩條公約所訂的責任相符的方式，行使其酌情權。

18. 我們會在第133章制定新附表，具體列明兩條公約所規管的除害劑。食物及衛生局局長可不時對該附表作出修訂，而在指定某些除害劑爲“附表除害劑”或將之移除時，會參考兩條公約所訂明的準則。

19. 任何人如欲輸入、製造、售賣、供應、管有、出口、使用及轉運(《進出口條例》(第60章)第2條所指航空轉運貨物除外)⁵“附表除害劑”，必須藉申領許可證事先取得漁護署署長的批准。

20. 兩條公約訂有若干豁免。遵循兩條公約的做法，我們建議訂明如“附表除害劑”的劑量不大可能對人類健康或環境構成影響，並只用作實驗室規模的研究、化學分析或作爲參照標準，則不受第133章規管。根據相同原因，我們進一步建議把有關的豁免擴展至所有除害劑。直至目前爲止，並沒有和用作類似實驗室研究用途的除害劑相關的牌照及許可證曾獲批准或發出。在法例中訂明有關豁免，有助於科學研究，同時不會影響人類健康。

21. 我們亦會藉此機會，改善第133章的若干條文，包括：

(i) 就漁護署署長根據第133章所作的任何決定，把上訴聆訊機關由行政長官改爲行政上訴委員會。行政上訴委員會是根據《行政上訴委員會條例》(第442章)成立的獨立法定組織。這項修訂可讓由非官方成員組成的獨立組織聆聽上訴；

(ii) 更新第133章第15(3)條的執法權力；及

⁵ “航空轉運貨物”(air transshipment cargo) 指在進口及托運出口時均是以飛機運載的轉運貨物，而其自進口至出口的期間一直是留在機場貨物轉運區的。當局的政策目標，是把航空轉運貨物當作過境貨物，而過境貨物並不包括在擬議的法例修訂範圍中。

- (iii)把除害劑容器的過時稜紋規定⁶刪除，以利便業界營商。由於垂直稜紋及溝紋凹槽已成為食物容器的普遍特徵，有關規定已無法有效區分除害劑及非除害劑產品。

諮詢業界

22. 為評估業界對上述修訂的意見，漁護署已在二零一一年五月及六月為相關持份者舉行三次簡介會，並諮詢五間相關機構，分別為蟲害控制從業員協會、殺蟲業協會、華南草坪經理協會、香港清潔商會及新界蔬菜產銷合作社有限責任聯合總社。上述五個機構均支持擬議的修訂，及上文第11段所述的經改善的方法。由於兩條公約所規管的除害劑並無在香港註冊，我們預期對業界的影響是微不足道的。

未來路向

23. 在聽取委員的意見後，我們會向持份者進行另一輪諮詢，然後向立法會提交擬議的《除害劑(修訂)條例》。

徵詢意見

24. 請委員就上述各項建議提供意見。

食物及衛生局
漁農自然護理署

二零一一年七月

⁶ 《除害劑規例》(第 133A 章)第 11(1)(c)(ii)條列出一系列規定，當中包括持牌人不得以零售方式或以準備好作零售售賣或供應的方式售賣，要約售賣、為售賣而展示或供應任何註冊除害劑，除非其容器由玻璃或塑料製成，同時如容器的容量不超過 2 升，則容器表面須有可觸摸得到的垂直稜紋或溝紋凹槽。