

綠色和平
向香港特區立法會
《 2005 年廢物處置(修訂)條例草案 》委員會
提交的意見書

2005年7月26日

目錄

1. 香港：電子廢物的過境地
2. 國際責任：《巴塞爾公約》及其修正案
3. 問題：香港法例的漏洞
4. 綠色和平的建議

1. 香港：電子廢物的過境地

儘管香港特區政府聲稱當局不斷致力打擊任何與香港有關的越境廢物交易，香港一直以來都是電子廢物的過境地：

- 據港口進出口資料匯報服務公司(“Port Import Export Reporting Services”)(下稱“進出口資料公司”)表示，在2004年1月至7月期間，單是美國向香港輸出的電子廢物，例如電腦廢料及已損壞的顯示屏等，已超過4,000公噸。¹
- 在2001至2003年期間，當局最少查獲13宗把電子廢物從美國、荷蘭及日本等國家非法輸入本港的個案，違法者最終在本港的法院被定罪。²
- 在2004年，因非法輸入或輸出電子廢物而被查獲，並在本港法院被定罪的案件共有24宗。³
- 根據綠色和平進行的調查及政府的數字，本港大部分的電子廢物均轉運至內地。⁴⁵

2. 國際責任：《巴塞爾公約》及其修正案

《控制危險廢物越境轉移及其處置的巴塞爾公約》(下稱“《巴塞爾公約》”)是一項處理危險廢物(例如電子廢物)的全球性條約。上述公約在1989年通過，並於1992年生效。此公約的內容主要是有關危險廢物的產生、越境移運及處置。總括而言，此公約規定締約各國：

- 減少產生及越境交易危險廢物；及
- 除非(a)事先已接獲入口國⁶的同意；以及(b)有關的廢物會以合乎環境衛生的方式管理，否則必須禁止輸出危險廢物。⁷

對上述公約作出的修正案(下稱“《巴塞爾禁令》”)在1994年通過。《巴塞爾禁令》主要禁止歐洲聯盟及經濟合作與發展組織的成員國和列支敦士登向公約的所有其他締約國輸出危險廢物。⁸

¹ 值得注意的是出口商向進出口資料公司呈報資料的做法屬自願性質。換言之，該公司的數據只代表美國向香港輸出的電子廢物總數量的一部分。

² 綠色和平於2004年9月16日與環境保護署(下稱“環保署”)溝通所取得的資料。

³ 綠色和平於2005年5月25日與環保署溝通所取得的資料。

⁴ 請參閱綠色和平的《香港：電子毒物自由港？》(2003年)第三章。
<http://www.greenpeace.org.hk/chi/one_article.adp?campaign_id=39&article_id=608>.

⁵ 根據環保署撰寫的《香港固體廢物監察報告——2003年的統計數字》，以及綠色和平於2005年3月22日與環保署溝通所取得的資料，在“循環再造”的33 000公噸電器及電子器材當中，29 000公噸被輸往其他國家(主要包括內地及巴基斯坦)“循環再造”。

⁶ 請參閱《巴塞爾公約》第6(3)條。

⁷ 以合乎環境衛生的方式管理的定義：“以合乎環境衛生的方式管理有害廢物或其他廢物”是指“採取所有可行步驟，以確保管理危險廢物或其他廢物的方式，可保障人類健康及環境免受此等廢物可能造成的負面問題影響”。請參閱《巴塞爾公約》第2(8)條。

中國是《巴塞爾公約》及《巴塞爾禁令》的締約國。該公約亦適用於香港特別行政區(下稱“香港特區”)，而據報香港特區政府自1998年起已藉行政措施實施《巴塞爾禁令》。⁹

3. 問題：香港法例的漏洞

香港法例第354章《廢物處置條例》(下稱“該條例”)是把《巴塞爾公約》納入其中的本地法例。該條例應負責實施上述公約就輸入及輸出危險廢物(包括電子廢物)所訂明的規定。

綠色和平認為，該條例存在3大問題，而當局在對該條例的現行規定提出擬議修訂，使之與《巴塞爾禁令》一致時，必須處理這些問題。

首先，在實施《巴塞爾禁令》方面，該條例的規定未能反映《巴塞爾公約》所涵蓋的“危險廢物”

該條例訂明，輸入或輸出：

“附表6指明的任何種類的廢物，除非該等廢物未受污染，且輸出的目的是為再加工、循環再造或回收，或是為再使用該等廢物，則不在此限；或

附表7指明的或附表6沒有指明的任何種類的廢物”¹⁰

須有環保署發出的許可證(即須受管制)。

然而，若仔細研究該條例附表6及附表7，即可發現某些危險廢物未有列入上述附表內，尤以廢舊電器及電子配件或廢料(屬《巴塞爾公約》附件VIII下A1180類別的廢物)為然。

根據該條例的規定，“電子廢料”(例如印刷電路板、電子組件、電線等)及收回的電子組件如未受污染，而該等廢料及組件為適合用作底金屬及貴金屬回收再用者”¹¹，便不會受到管制。然而，在廢舊電器及電子配件或廢料當中，只有“陰極射線管及其他活性玻璃的玻璃廢物”被列入附表7內並受到管制。¹²

反之，《巴塞爾公約》已清楚訂明，電子廢物應被視為有害廢物：

⁸ 請參閱《巴塞爾公約》秘書處的官方網站：<http://www.basel.int/pub/baselban.html>。

⁹ 請參閱環保署的網站，網址如下：

http://www.epd.gov.hk/epd/english/environmentinhk/waste/guide_ref/guide_wiec_c.html。

¹⁰ 《廢物處置條例》第20A(1a)及(1b)條及20B(1a)及(1b)條。

¹¹ 《廢物處置條例》附表6，條目GC020。

¹² 《廢物處置條例》附表7，條目AB040。

“廢舊電器及電子配件或廢料的成分如包含清單A涵蓋的蓄電池及其他電池、水銀開關、陰極射線管及其他活性玻璃的玻璃及多氯聯苯電容器，或受附件I所載的成分(例如鎘、水銀、鉛、多氯聯苯)污染至含有附件III所載的特性”，便須受規管。¹³

《巴塞爾禁令》禁止歐洲聯盟及經濟合作與發展組織的成員國和列支敦士登向公約的其他締約國輸出上文所載列的廢物。

根據現行《廢物處置條例》，香港特區獲准隨意挑揀某些廢物作為根據《巴塞爾禁令》實施管制的廢物，甚至對《巴塞爾公約》列明的危險廢物置之不顧。

第二，該條例界定何謂廢物時未能與《巴塞爾公約》就廢物所下的定義一致

若把該條例與《巴塞爾公約》作一比較，不難察覺到該條例在管制危險廢物越境轉移方面未能清楚界定3個關鍵用詞：即“污染”、“廢物”及“再加工、循環再造或回收，或再使用該等廢物”。

污染的定義

《巴塞爾公約》附件III提供了一張有關危險特性的清單：

- 爆炸物；
- 易燃液體；
- 易燃固體；
- 易於自燃的物質或廢物；
- 與水接觸後產生易燃氣體的物質或廢物；
- 氧化物；
- 有機過氧化物；
- 毒性(劇烈)；
- 傳染性物質；
- 腐蝕性物質；
- 與空氣或水接觸後釋放有毒氣體；
- 毒性(延遲或慢性)；
- 生態毒性；
- 經處置後能以任何方式產生具有上列任何特性的另一種物質，例如浸漏液。

該條例對“污染”或“危險”所作的定義與《巴塞爾公約》並非完全一致。

根據該條例第20I條，如廢物受某物質污染的程度：

- 極大地提高該等廢物對人類健康、財產或環境的傷害；
- 足以妨礙該等廢物以合乎環境衛生的方式再加工、循環再造、回收或再使用，

則該等廢物被視為“受污染”。

¹³ 《巴塞爾公約》附件VIII，條目A1180。

根據該條例附表7，“受污染廢物”指所提述的物質的含量水平“已使該廢物變得危險”或“已使該廢物不宜送往再加工、循環再造或回收或再使用”。

該條例及《巴塞爾公約》就“污染／危險”所作的定義顯然並不一致。此問題相當重要，因為根據該條例第20A及20B條，輸入或輸出附表6指明的任何種類的廢物須取得環保署發出的許可證，但如該等廢物未受污染，且輸出的目的是為再加工、循環再造或回收，或是為再使用該等廢物，有關廢物便不受此規定限制。因此，某些在《巴塞爾公約》下應被視為危險，以及在越境移運方面須受管制的廢物，在該條例下卻被視為“未受污染”，以及無須受到管制。

廢物的定義

《巴塞爾公約》把“廢物”界定為被處置或擬處置或根據國家法例的規定而須予處置的物質或物件。¹⁴

該條例就“廢物”所作的定義顯然與《巴塞爾公約》所下的定義有所不同。根據該條例第2條，廢物只是狹義地界定為“任何扔棄的物質或物品，並且包括動物廢物、化學廢物、住戶廢物、禽畜廢物、街道廢物及行業廢物”。

事實上，在近日一宗有關電子廢物交易的已定罪個案中，香港特區裁判法院裁定，應給予“廢物”一個更廣闊的定義，以反映管制輸入危險廢物的立法原意。¹⁵

再加工、循環再造、回收或再使用廢物的定義

《巴塞爾公約》附件IV清楚界定哪些運作屬於“涉及資源回收、循環／回收、直接再使用或作其他用途”的運作。反之，該條例並無就有關運作提供如此清晰的定義及指引。結果，非法交易者以種種藉口(例如循環再造)為名，便可輕易把危險廢物(如電子廢物)輸入或輸出。

此外，《巴塞爾公約》附件IX清楚訂明，就電器及電子配件(包括印刷電路板、電子組件及電線)而言，無須受管制的只包括該等會直接再使用，而非作循環再造用途或最終棄置的廢物。¹⁶此外，亦把“再使用”清楚界定為修理、翻新或改良，而非大幅重新裝配。然而，該條例的規定遠不及上述規定嚴緊：再加工、循環再造、回收或再使用的配件均無須受到管制。

¹⁴ 《巴塞爾公約》第2.1條。

¹⁵ 請參閱環保署的網站，網址如下：

<http://www.epd.gov.hk/epd/english/news_events/press/press_050715a.html>。

¹⁶ 《巴塞爾公約》附件IX，條目B1110。

第三，〈廢物處置條例〉未能防止危險廢物進入內地

該條例與內地的有關法例之間亦存在明顯的差距。

內地已通過法例對輸入危險廢物作出管制，受管制的危險廢物種類廣泛，包括《國家危險廢物目錄》¹⁷所臚列的廢物，以及多項國家規例¹⁸指明的廢物。然而，根據該條例的規定，受管制危險廢物的範圍，顯然遠較內地法例所涵蓋的範圍狹窄。

4. 綠色和平的建議

A. 透過下列方法加強管制電子廢物：

- 按照《巴塞爾公約》附件IX的B1110的規定重新界定該條例附表6的GC020項。
- 在該條例附表7內加入《巴塞爾公約》附件VIII的A1180。
- 在管制電子廢物或廢料的輸入及輸出方面加入一個測試制度
 - 輸入或輸出包括印刷電路板的廢物或廢料應受到管制，除非有關的電路板所含的鉛少於0/5%(w/w)，而在毒性滲濾測試中亦滲濾出少於1(毫克／公升)的鉛，並且不含有其他危險成分。¹⁹
- 某些廢物“如被《巴塞爾公約》的條文及有關附件界定為危險廢物、或被內地法例及規例視為危險廢物，或屬於《廢物處置條例》附表7指明的某類別廢物”，便應將之視為危險廢物。

B. 修訂該條例的下列用語，使之與《巴塞爾公約》的有關用語一致：

- 採用《巴塞爾公約》附件III所載的特性，在該條例下界定何謂“受污染”；
- 採用《巴塞爾公約》第2.1條在該條例下界定“廢物”一詞；及
- 採用《巴塞爾公約》附件IV界定該條例所載的“處置的運作”及“加工、循環再造或回收或再使用”。

C. 把香港使用的受管制廢物清單與內地的有關清單統一。

D. 擬議附表9的清單 —— 輸出國

- 由於除了列支敦士登外，《巴塞爾禁令》下臚列的締約國家包括簽訂多邊協議的多組國家，附表9的擬議結構在法律上頗為冗贅。因此，無論是經濟合作與發展組織或歐洲聯盟的成員國一旦有新成員加入，該條例的擬議修訂即會出現不足的情況，而有關情況可能引致有需要進行冗贅的立法程序修訂附表9。

¹⁷ 請瀏覽：

<<http://www.zhb.gov.cn/eic/650495276838027264/20030415/1037640.shtml>>

¹⁸ 請參閱商務部、海關總署及國家環境保護總局在2004年10月27日頒布的公告(2004年第55號)，<<http://jds.mofcom.gov.cn/aarticle/zcfb/a/200410/20041000297114.html>> 或<<http://wirmc.sepa.gov.cn/fwjkg1/289074801081843712/20041116/3058.shtml>>

¹⁹ 請瀏覽澳洲政府的環境及遺產部的網站，網址如下：

<<http://www.deh.gov.au/settlements/chemicals/hazardous-waste/publications.html#information>>

- 綠色和平建議，附表9應純粹反映《巴塞爾禁令》所載列(III/1決定)或在列舉的例子的最末加入“經濟合作與發展組織或歐洲聯盟的成員國”的字句。