

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)348/05-06(03)號文件

檔 號 : CB1/PL/EA

環境事務委員會

2005年11月28日的會議

有關管制揮發性有機化合物的 最新背景資料摘要

引言

揮發性有機化合物以氣體形式排放，與對健康有害的大氣中臭氧¹及可吸入懸浮粒子²的形成息息相關。揮發性有機化合物亦會使煙霧問題惡化，令地區的能見度下降。

2. 香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府與廣東省政府進行的珠江三角洲地區空氣質素聯合研究發現，塗料、印刷工業、含揮發性有機化合物的消費品及汽車是揮發性有機化合物的四大排放源。為改善珠江三角洲地區的空氣質素，香港特區政府與廣東省政府於2002年4月達成共識，務求在2010年或以前減低區內多種污染物的排放量，包括把揮發性有機化合物的排放量削減55%，並以1997年的排放量為參照基準。為達致此目標，政府當局已實施一系列的計劃，減少揮發性有機化合物的排放量。

管制油站排放的揮發性有機化合物

3. 為管制揮發性有機化合物汽體在車輛於油站加油時逸散到大氣中的情況，立法會於1999年通過《空氣污染管制(油站)(汽體回收)規例》，規定油站須控制把汽油從運油車卸入貯油缸時排放的揮發性有機化合物。自此，油站東主已在油站安裝系統，回收在卸油過程中所排放的揮發性有機化合物汽體。

¹ 地面的臭氧是高度活性氣體，濃度高時可引致眼睛不適，使健康人士出現上下呼吸道病徵。

² 可吸入懸浮粒子可深入肺部，影響呼吸系統運作。

4. 為進一步減少揮發性有機化合物的排放，政府當局計劃引入另一項規例，規定油站為汽油車輛加油時須減少排放揮發性有機化合物汽體。根據該項建議，所有新建的油站均須裝設系統，回收汽油車輛加油時排放的汽油汽體。現有油站東主有3年時間在油站加裝該套系統。環境事務委員會曾於2003年7月22日的會議席上討論有關建議。雖然委員知悉業界普遍支持該項建議並歡迎當局給予3年的安裝期，但委員認為當局應採取措施，盡量減少在安裝系統期間因服務暫停所帶來的不便。他們亦要求政府當局在向立法機關提交有關規例前，重新考慮把沒有遵行規例的人士判處入獄是否恰當。

5. 內務委員會於2005年1月7日的會議上研究《2004年空氣污染管制(油站)(汽體回收)(修訂)規例》時，委員要求政府當局提供資料，述明改裝建議對受小型油站所造成的影響，以及當局向有關擁有人所作諮詢的結果。據政府表示，已經諮詢各大小油站的擁有人，當中並無任何擁有人認為實施建議會有問題。再者，小型油站只須暫停運作少於一個工作天，以便完成更換工程、進行測試及簽發證書。上述規例於2005年3月31日正式生效。

管制消費品排放的揮發性有機化合物

6. 除了為減少油站排放的揮發性有機化合物而推行的管制措施外，政府當局亦會分兩個階段推行一項計劃，以減少本港的塗料、印墨及若干指定消費品所釋出的揮發性有機化合物。

第一階段 —— 含揮發性有機化合物的若干指定消費品的強制登記及標籤計劃

7. 計劃的第一階段會引入強制登記及標籤計劃，規定所有塗料、印墨及若干指定消費品的進口商或製造商，必須向環境保護署(下稱“環保署”)登記供在港出售有關產品的揮發性有機化合物含量。他們亦須確保有關產品的個別容器及／或包裝上均印上或牢固貼上中英對照的標籤。沒有遵行擬議登記及標籤規定的人士會被懲處。擬議計劃將會涵蓋的消費品清單及相關罰則分別載於**附錄I**及**附錄II**。

8. 當局於2004年6月28日向環境事務委員會簡介擬議的登記及標籤計劃時，部分委員關注建議會對零售商造成重大影響，因為他們須依靠出口商就產品的揮發性有機化合物含量提供所需的資料。此外，擬議的計劃會限制消費者的選擇，因為登記及標籤規定很可能會影響製造含揮發性有機化合物產品但無實施標籤規定的國家所進口的有關產品。因此，他們促請政府當局從業界的角度研究有關問題，以協助業界人士遵行有關的規定。

9. 政府當局解釋，由於大部分含揮發性有機化合物的產品均屬化學物質，進口商及製造商應已擁有其成分的詳細資料，因此在遵行

有關的標籤規定時不會有問題。儘管如此，當局在敲定擬議計劃前會考慮業界的意見，以便在業界利益及環保兩者之間取得平衡。

10. 環境事務委員會察悉，為符合標籤規定的要求而在實驗室測試揮發性有機化合物含量的費用約為每件產品1,000至3,000元，而登記費方面，每件產品可能需要數百元。由於進口商及製造商須承擔遵行擬議登記及標籤規定的額外成本，委員憂慮有關的成本會無可避免地轉嫁到消費者身上。

11. 政府當局於2004年9月展開為期兩個月的公眾諮詢，收集利益相關者對擬議的第一階段計劃的意見，期間當局亦徵詢受影響行業的意見。在2004年11月24日立法會會議席上，方剛議員提出一項口頭質詢，要求政府當局解釋引入擬議計劃的理據，以及政府當局會否考慮為受影響的行業提供協助。

12. 鑑於各相關行業就擬議計劃對其營運所造成的影響提出關注意見，工商事務委員會遂於2004年12月14日舉行一次會議，聽取席上與代表團體會面及聽取他們的意見。

13. 在該次會議席上，工商事務委員會察悉團體代表對此議題的意見分歧。雖然各相關行業大致上均支持有需要改善空氣質素及保護環境，但亦就管制排放揮發性有機化合物的擬議計劃提出下列關注意見——

- (a) 當局未能有效地進行諮詢，因為很多受影響的業界對擬議計劃並不知情，也不熟悉揮發性有機化合物的概念。此外，為期6個月的擬議過渡期太短，進口商及零售商未能在新計劃實施前售清存貨。因此，當局應就擬議計劃進行規管影響評估，以全面瞭解對各行業所帶來的影響；
- (b) 政府應提供資料，說明如何得出消費品在各主要排放源釋出的揮發性有機化合物排放總量中約佔24%的比重。此外，當局亦應考慮只針對揮發性有機化合物含量高的產品，而揮發性有機化合物含量低的產品如化粧品及個人護理產品則應獲豁免納入擬議計劃內；
- (c) 由於不同的消費品的揮發性有機化合物的含量水平亦有所不同，因此政府應就揮發性有機化合物的安全水平及測試標準提供清晰的指引；
- (d) 由於香港只有兩間符合資格的實驗室可測試消費品的揮發性有機化合物含量，因此測試所需的時間將會很長。結果，化粧品的進口商或零售商可能因這些產品的周期很短而蒙受損失；

- (e) 由於香港只是一個很小的市場，消費品的海外製造商不大可能根據香港的需要改變其包裝。因此，本地進口商及零售商將須承擔附上標籤的費用，而有關費用最終會轉嫁到消費者身上；
- (f) 標籤規定對改善空氣質素的成效極有疑問。由於缺乏充分的消費者教育，在產品標籤上註明揮發性有機化合物含量的意義不大；
- (g) 由於擬議計劃會對成本造成影響，進口商或零售商可能會避免進口一些可保護人類健康的消費品，例如防止感染登革熱的驅蟲劑，因而限制消費者的選擇；及
- (h) 擬議計劃與政府的改善營商環境及就業情況承諾諾背道而馳，因為進行揮發性有機化合物含量測試及標籤產品會大幅增加經營成本，致使很多從事零售業的中小型企業或會難以經營下去。

然而，環境關注組織卻支持擬議計劃，以便對嚴重污染環境的揮發性有機化合物排放問題加以管制。另一方面，消費者委員則強調當局應加強教育消費者，以及按釋出的揮發性有機化合物含量佔排放總量的多寡來決定實施計劃的先後次序，並以揮發性有機化合物含量高的產品作為第一步的管制對象。

14. 工商事務委員會的委員大致上均恐怕擬議計劃會對營商環境造成不良影響，並認為當局有需要進行規管影響評估。他們憂慮擬議計劃嚴苛的規定一旦實施，會妨礙海外製造商把產品出口到香港。鑑於香港基本上是消費品的進口地，必須依賴外國出口商提供所需的揮發性有機化合物含量資料，外國出口商如未能提供有關資料，可能會導致若干產品無法在香港出售，使消費者的選擇大受限制。他們強調，政府當局不應單從保護環境的角度處理此問題，以致忽略擬議計劃對社會上其他界別的影響。依他們之見，更佳的做法是提供更多適當的消費者教育，此舉比產品標籤計劃能取得更好的收效，原因是後者在消費者眼中的作用或興趣不大的。他們促請政府當局與受影響的行業加強溝通，並制訂真正能有效減少揮發性有機化合物排放量的措施，既可惠及公眾又對商界造成最少影響，例如針對揮發性有機化合物排放量高的產品實施規管措施。

15. 政府當局在2005年1月答覆工商事務委員會時匯報表示，當局透過諮詢過程接獲不少有關擬議的管制計劃的關注意見，包括把大量消費品和化粧品涵蓋在計劃範圍內的理據、相關的行業在符合測試及登記規定方面的困難、對受影響行業所增加的成本和造成的影響，以及當局有需要就該計劃進行規管影響評估。就此，政府當局準備透過舉行會議及工作小組，與業界進一步探討有否其他切實可行方法，以

避免或減少對業界所造成的不良影響，並會在進行該程序後，重新研究是否有需要進行規管影響評估及相關評估所涵蓋的範疇。

下一階段

16. 政府當局會參考第一階段計劃的成效，考慮如何開展第二階段的工作，屆時可能會實施措施，管制某類產品的揮發性有機化合物含量，或鼓勵公眾棄用揮發性有機化合物含量高的產品。當局在提交任何擬議管制措施前，會分別諮詢有關的利益相關者及公眾。

立法會秘書處

議會事務部1

2005年11月22日

附錄 I

受建議登記及標籤計劃 規管的含揮發性有機化合物的消費品清單

一般消費品

1. 黏合劑及黏合劑清除劑
2. 烹食防黏及調味噴劑
3. 空氣清新劑
4. 抗靜電產品
5. 浴室、瓷磚、一般用途、玻璃、地毯及室內裝飾用布料、電器或電子產品或設備、焗爐、潔手劑、肥皂、及木料等清潔劑
6. 除塵用品
7. 布料保護劑、除味劑
8. 地板光油、光蠟、起蠟水
9. 鞋履及皮革護理用品
10. 傢具保養用品
11. 一般用途去油劑
12. 塗鴉清除劑/塗改液
13. 驅蟲劑
14. 殺蟲劑及除草劑
15. 衣物預洗劑及上漿用品
16. 金屬打磨劑、清潔劑
17. 多用途潤滑劑
18. 起漆水
19. 滲透劑
20. 橡膠及乙烯基保護劑
21. 密封劑及填隙劑
22. 衣物除漬劑
23. 廁所及尿廁清潔劑

個人護理用品

24. 止汗劑/香體劑
25. 髮油/噴髮膠
26. 髮型用品及噴髮泡沫
27. 指甲美化用品及清除劑
28. 個人香體用品
29. 剃鬚膏、凝膠

汽車護理用品

- 30. 汽車制動裝置清潔劑
- 31. 汽車打磨潔亮劑
- 32. 汽車光蠟、光油、密封劑、上光劑
- 33. 汽車擋風玻璃洗滌劑
- 34. 除蟲及去油劑
- 35. 化油器或燃油注射進氣裝置清潔劑
- 36. 引擎去油劑
- 37. 輪胎修補、膨脹劑
- 38. 底塗料噴霧

一般噴霧塗料

- 39. 面塗料
- 40. 其他塗料

附錄 II

罪行及建議罰則

	罪行	建議罰則
1.	登記時提交虛假資料	首次定罪：罰款 50,000 元及監禁三個月 再次定罪：罰款 100,000 元及監禁六個月
2	未有登記產品	首次定罪：罰款 50,000 元 再次定罪：罰款 100,000 元及監禁三個月
3.	出售、供應或要約出售受規管計劃管制的任何產品供在本地使用，但沒有遵守標籤規定	首次定罪：罰款 50,000 元 再次定罪：罰款 100,000 元及監禁三個月
4.	未能提供全年銷售記錄	首次定罪：罰款 50,000 元 再次定罪：罰款 100,000 元及監禁三個月
5.	未能備存三年的銷售數據	首次定罪：罰款 50,000 元 再次定罪：罰款 100,000 元及監禁三個月