

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)952/06-07號文件

檔號：CB1/HS/1/06

2007年2月23日內務委員會會議文件

研究與《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》 有關的事宜小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究與《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》有關的事宜小組委員會的商議工作。

背景

2. 《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》(下稱"該規例")旨在禁止生產及輸入某些其揮發性有機化合物含量超過擬議規例就其訂明的最高限制的受規管產品(即受規管漆料、受規管印墨，以及受規管消費品)。該規例於2006年11月24日刊登憲報，並於2006年11月29日提交立法會省覽，以便於2007年4月1日實施。內務委員會於2006年12月1日成立了一個小組委員會(下稱"先前的小組委員會")，負責研究該規例。立法會於2006年12月20日的會議上通過決議，把該規例的審議期限延展至2007年1月17日，讓先前的小組委員會有足夠時間審議該規例。

3. 小組委員會雖然大致上支持藉訂立該規例以管制本港的揮發性有機化合物排放量，但在經延展的審議期限屆滿之前，仍有若干技術性事宜需要與政府當局解決。鑒於時間所限，立法會在2007年1月17日的會議上把該規例廢除。為加快審議政府當局於該規例廢除後將會制定的新擬《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》(下稱"擬議規例")，內務委員會在2007年1月12日的會議上成立一個小組委員會，負責研究與擬議規例有關的事宜。

小組委員會及其商議工作

4. 小組委員會由獲選為主席的余若薇議員及另外7位委員組成。小組委員會的成員名單載於**附錄I**。小組委員會與政府當局先後舉行了4次會議。除研究擬議規例在政策及草擬方面的事宜外，小組委員會亦曾研究先前的小組委員會認為要更詳細研究的事宜，包括有關除生產商及進口商外，亦向零售商施加法律責任的問題。

擬議規例在改善空氣質素方面的效用

5. 小組委員會支持擬議規例藉管制揮發性有機化合物以改善空氣質素的政策原意。然而，委員就擬議管制制度的效用及政府執行建議措施的工作提出問題。政府當局表示，擬議規例是2006年施政報告承諾推行的措施之一，目的是使香港能實踐香港特別行政區(下稱"香港特區")政府與廣東省政府達成的共識，務求雙方盡最大努力在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在區內的排放量，以1997年的排放量為基準，分別減少40%、20%、55%和55%。為達到減少55%的揮發性有機化合物的目標，當局已實施一系列的措施，包括管制車輛排放的廢氣，以及強制在卸油及汽車加油時使用汽油氣體回收系統。擬議規例就漆料、印墨及含有揮發性有機化合物的受規管消費品訂明限制，並訂明最終控制受規管產品的供應的生產商及進口商須承擔法律責任。透過實施擬議規例以及成功達到上述的區域減排目標，當局預期煙霧問題將會有重大的改善。

6. 小組委員會亦曾研究預留供執行擬議管制制度的人力及財務資源是否足夠的問題。據政府當局所述，環境保護署每年會預留港幣270萬元供一個專責小組執行擬議規例的條文之用，包括隨機抽樣測試受規管產品，以確保擬議規例獲得遵守。政府化驗所亦會預留310萬元供購置所需的儀器。

零售商的法律責任

7. 小組委員會察悉，擬議規例旨在管制本地生產或是由獨家代理商或平行進口商進口，以供本地市場出售或專用(即進口商或生產商亦是最終使用者)的受規管產品。擬議規例無意向零售商施加法律責任，但零售商須在當局提出要求時，就所出售的產品的來源提供準確資料。擬議規例不會適用於出口、轉口、轉運或過境的产品，或該等在相關的揮發性有機化合物限制執行之前已經生產或進口的產品(但生產商或進口商有責任保留所生產或進口產品的紀錄，以備在獲要求協助調查某些懷疑罪行時交予當局)。

8. 委員關注到，倘零售商無須為出售懷疑超過揮發性有機化合物訂明限制的受規管產品負上法律責任，或會出現一些情況，就是某些不法零售商可能會走私不符合規定的受規管產品進入香港，並以低價將之發售，這樣對其他守法的零售商會構成不公平競爭。他們認為，當局應研究規定明知而出售超過揮發性有機化合物訂明限制的受規管產品的零售商須負法律責任。

9. 政府當局解釋表示，鑒於本港有大量的零售商及不同的零售模式，在零售層面管制受規管產品會有實際困難。因此，更具成本效益的做法是向生產商及進口商施加法律責任，藉以管制受規管產品的來源。此外，由於有實際的困難，相關行業在該規例的公眾諮詢期間，強烈反對管制受規管產品的銷售。鑒於小組委員會提出關注，政府當局承諾，在擬議規例生效後會再次諮詢相關行業，以瞭解業界對向該

等明知而出售超過揮發性有機化合物訂明限制的受規管產品的零售商施加法律責任的需要及可行性有何意見。

擬議規例實施後的檢討工作

10. 關於擬議規例所適用的產品類別，部分委員認為，在擬議規例下，仍有空間進一步收緊揮發性有機化合物的訂明限制。以啞面塗料為例，水溶性啞面塗料所排放的揮發性有機化合物，遠少於油質啞面塗料。因此，該等委員要求政府當局在顧及市場是否有替代產品後，考慮檢討揮發性有機化合物的訂明限制，尤其是啞面塗料的限制。然而，其他委員卻持不同的意見。他們認為，擬議的管制制度是在廣泛諮詢相關行業後制訂的，因此，未經進一步諮詢相關行業而在現階段提出任何改變，是有欠謹慎的做法。

11. 就此，政府當局解釋，啞面塗料的揮發性有機化合物建議最高限制(每公升50克)，實際上只是容許發售最先進配方的水溶性啞面塗料。這已是先進國家之間的最嚴格標準。因此，有需要給予業界充分的時間，重新調配其塗料及改變現有的使用方法。然而，政府當局仍承諾在擬議規例生效一年內，檢討啞面塗料的揮發性有機化合物限制。為方便委員瞭解產品現有的幅度及就各項產品新訂的揮發性有機化合物限制(有關限制按照美國加州的限制而訂定，並會納入擬議規例內)，政府當局提供了一份載於**附錄II**的比較列表。

若干草擬方面的事宜

"生產商"及"生產"的定義

12. 根據第2條的規定，"生產商"指在香港生產受規管產品的人，但不包括名下業務只涉及在受規管產品的調色基中加入色劑的人。但"生產"就受規管產品而言，指製備、製造、包裝、再包裝或組裝該產品，並沒有明確表示在受規管產品的調色基中加入色劑的活動，是否屬於"生產"一詞的定義所界定的其中一項活動。委員認為，兩詞在定義上的分歧或會導致從事業務只涉及在受規管產品的調色基中加入色劑的人，不必要地觸犯第3、10及13條。該等條文旨在禁止生產及輸入若干受規管產品，而沒有遵守有關規定可被處刑罰，其中一項是監禁6個月。

13. 鑒於委員提出關注，政府當局同意修訂"生產"一詞的定義，使"生產"就受規管產品而言，指製備、製造、包裝、再包裝或組裝該產品，但不包括只涉及在受規管產品的調色基中加入色劑的程序。

提交報告的規定

14. 第8、11及14條規定，受規管產品的生產商或進口商須在每年的3月31日或之前，就上一年1月1日至12月31日期間，向監督提交一份報告。該份報告須提供的資料包括該受規管產品的生產商或進口商的名稱、生產或輸入的該受規管產品所屬的受規管產品類別、該受規管產品的牌子及全名、該受規管產品在出售時的容量或重量，以及在扣

除包裝及容器後，由生產商或進口商在香港出售或自用的該受規管產品的總容量或總重量。

15. 委員曾詢問，若受規管產品在進口時無須提交報告，為何還需要該等報告。部分委員關注到，有關的條文或會給予政府當局過大權力，尤其是該等報告主要供統計之用，但沒有遵守該項規定或提供具誤導性／虛假的資料，卻可能會導致被處監禁3個月。政府當局表示，該等報告所載列的資料對評估管制制度在減低揮發性有機化合物排放量方面的成效極為重要。倘蒐集所得的資料顯示揮發性有機化合物水平無法達到2010年的減排目標，當局將會考慮進一步收緊對揮發性有機化合物的管制。再者，不少對環境構成影響的產品或程序通常都要受更嚴格的規定(例如強制性發牌或註冊制度)，藉以管制及監察該等產品。然而，鑒於有關行業在2005年進行的首次公眾諮詢期間所提出的關注，該等更嚴格規定已從擬議的管制制度中剔除。

揮發性有機化合物含量的斷定

16. 第9、12及15條訂明，監督可批准採用任何等同擬議規例訂明的方法的其他測試方法。

17. 委員認為，"等同"一詞或會限制監督採用其他替代測試方法的行事彈性。他們亦認為，為了與其他法例一致，當局應考慮在擬議規例中指明必須在官方網站公布該等替代方法。政府當局已接納委員的意見，並同意修訂有關條文，使監督可批准採用任何測試方法，以代替訂明的方法，而監督在作出有關批准後，須為此刊登可透過互聯網閱覽的公告。

就擬議規例進行辯論的程序安排

18. 小組委員會察悉，政府當局擬在2007年4月1日實施已納入委員提出的建議修正的擬議規例。由於擬議規例是一項按照先訂立後審議的程序制定的附屬法例，委員關注到，若沒有動議議案以修訂擬議規例，議員將未必有任何機會就擬議規例進行辯論。鑒於揮發性有機化合物的擬議管制制度影響深遠，對香港亦是全新的制度，小組委員會認為必須在擬議規例提交立法會之後，讓議員能於立法會會議上就該項規例發言，而負責的官員亦應在同一次立法會會議上回應議員提出的意見。在此方面，立法會秘書處擬備了一份文件，詳述議員就擬議規例發言的可供選擇方案(立法會CB(1) 913/06-07(03)號文件)。

19. 在2007年2月8日的小組委員會會議上，委員決定由主席代表小組委員會向內務委員會建議在2007年3月14日的立法會會議上，就擬議規例進行議案辯論。鑒於小組委員會建議每位議員的發言時間為15分鐘，小組委員會亦同意向內務委員會建議在該次立法會會議上只進行兩項議案辯論，包括就擬議規例進行的議案辯論。議案辯論的措辭如下——

"本會察悉以2007年第20號法律公告刊登憲報，並於2007年2月28日會議席上提交立法會省覽的《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》"。

20. 小組委員會又要求政府當局在環境運輸及工務局局長就擬議規例進行議案辯論發表的演辭中，承諾當局會在擬議規例實施後一年內，檢討預留作執行擬議規例之用的資源是否足夠、有否需要向零售商施加法律責任，以及啞面塗料的揮發性有機化合物含量限制。

徵詢意見

21. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作，以及支持上文第19段所提出的就擬議規例進行議案辯論的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2007年2月22日

研究與《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》
有關的事宜小組委員會報告

委員名單

主席 余若薇議員, SC, JP

委員 李柱銘議員, SC, JP
陳婉嫻議員, JP
單仲偕議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員, JP
方剛議員, JP

(總數：8名委員)

秘書 余麗琼小姐

法律顧問 林秉文先生

日期 2007年1月18日

香港市面受規管產品的揮發性有機化合物含量

受規管漆料

(揮發性有機化合物限值以每公升含多少克表述)

受規管漆料	建議之香港揮發性有機化合物 限值和生效日期			加州標準	香港市面產品 的揮發性有機 化合物含量
	2008年 1月1日 (第2部)	2009年 1月1日 (第3部)	2010年 1月1日 (第4部)		
屋頂銀漆	250	-	-	250	~ 500
地下木料防腐劑	350	-	-	350	~ 350
黏合分隔材料	350	-	-	350	~ 350
透明手髹漆	650	-	-	680 ⁽¹⁾	610-650
透明木面塗料 (摻砂封 固底劑)	150	-	-	275 ⁽¹⁾	250-770
混凝土養護混合料	350	-	-	350	~ 550
乾霧塗料	400	-	-	400	~ 400
防燃外部塗料	350	-	-	350	~ 450
印藝(標誌)塗料	500	-	-	500	~ 500
室內索色劑	250	-	-	250	~ 250
菱鎂土水泥塗料	450	-	-	450	~ 600
膠脂塗料	300	-	-	300	~ 300
其他建築塗料	250	-	-	250	未有數據
有色清漆	275	-	-	275	~ 690
再造塗料	250	-	-	250	~ 250
屋頂塗料 (外露式)	50	-	-	50	~ 300
屋頂塗料 (非外露式)	250	-	-	250	~ 300
蟲膠 (透明)	730	-	-	730	~ 730
蟲膠 (有色)	550	-	-	550	~ 550
專業底漆	350	-	-	350	~ 400
索色劑	100	-	-	100	~ 350
游泳池塗料 (其他)	340	-	-	340	~ 340
游泳池維修塗料	340	-	-	340	~ 650
防水混凝土或磚石封固 底劑	400	-	-	400	~ 400

木料防腐劑 (其他)	350	-	-	350	~ 350
阻燃塗料 (透明)	-	650	-	650	~ 750
啞面塗料	-	50	-	50	~ 100
仿石塗料或浮雕底漆	-	100	-	100	~ 120
仿藝漆	-	350	-	350	~ 380
多彩漆	-	250	-	250	~ 350
非啞面塗料	-	150	-	150	~ 200
屋頂底漆 (瀝青)	-	350	-	350	350-500
透明木面塗料 (清漆)	-	-	550	550	~ 690
透明木面塗料 (光油)	-	-	150	275 ⁽¹⁾	250-550
極高光金屬塗料	-	-	420	420	~ 470
阻燃塗料 (有色)	-	-	350	350	~ 750
地台塗料	-	-	250	250	~ 490
耐高溫工業保養塗料	-	-	420	420	~ 590
工業保養塗料	-	-	250	250	~ 570
金屬顏料塗料	-	-	500	500	~ 560
預處理金屬塗料	-	-	420	420	~ 750
預處理蝕洗底漆	-	-	420	420	~ 750
底漆、封固底劑及中層底漆	-	-	200	200	~ 380
快乾磁漆	-	-	250	250	~ 550
快乾底漆、封固底劑及中層底漆	-	-	200	200	~ 500
防銹塗料	-	-	400	400	~ 450
極耐用油性金屬塗料	-	-	420	420	~ 450
道路塗料	-	-	150	150	~ 660
防水封固底劑	-	-	250	250	~ 400
富鋅工業保養底漆	-	-	250	250	~ 520
低固含量塗料	-	-	120	120	未有數據

註(1): 業界建議採用這本地市場已達到的含量標準。

受規管印墨

(揮發性有機化合物限值以每公升含多少克表述)

受規管印墨	建議之香港揮發性有機化合物限 值和生效日期		加州標準	香港市面產品的 揮發性有機化合 物含量
	2007年4月1日 (第2部)	2009年1月1日 (第3部)		
柔性版螢光印墨	300	-	300	未有數據
用於不透氣承印物的柔性版 印墨	300	-	300	30-300
用於透氣承印物的柔性版印 墨	225	-	225	未有數據
凸版印墨	300	-	300	200-300
平版印墨(熱固印墨除外)	300	-	300	170-320
凹版印墨	-	300	300	未有數據
絲網印刷印墨	-	400	400	~ 650

受規管消費品

(揮發性有機化合物限值以重量百分比表述)

受規管消費品	建議之香港揮發性有機化合物限值和生效日期			加州標準	香港市面產品的揮發性有機化合物含量 (重量%)
	2007年4月1日 (第2部)	2008年1月1日 (第3部)	2009年1月1日 (第4部)		
空氣清新劑					
液態或泵噴形式的空氣清新劑	-	-	18	18	0.1-51
固態或凝膠形式的空氣清新劑	-	-	3	3	0.002-100
雙段式噴霧空氣清新劑	-	25	-	25	~ 30
雙用途噴霧空氣清新劑及消毒劑	-	60	-	60	84-100
單段式噴霧空氣清新劑	-	30	-	30	10-100
地蠟清除劑					
用於厚蠟層者	-	12	-	12	4.5-5.4
用於薄或中等厚度蠟層	-	3	-	3	很少量
噴髮膠	80	-	55	55	50-97
驅蟲劑					
噴霧驅蟲劑	-	-	65	65	64-85
除蟲劑					
噴霧除爬行蟲劑	-	-	15	15	94-99
噴霧除飛蟲劑	-	-	25	25	47-99
噴霧草地及花園除蟲劑	-	20	-	20	未有數據
除蚤虱劑	-	25	-	25	~ 25
除蟲劑噴霧器	-	45	-	45	0.5-32
多用途潤滑劑 (不包括固體或半固體產品)	-	50	-	50	45-70

平版熱固卷筒印刷機

平版熱固卷筒印刷機	建議之揮發性有機化合物 排放限值及生效日期	加州標準	本港印刷機之表 現
廢氣排放標準	2009 年 1 月 1 日； 在未經稀釋及在標準壓力 及溫度下，不得超過每立 方米 100 毫克碳。	整體銷毀揮發性有 機化合物的效能 ⁽¹⁾ 95%	裝有控制排放物 器件印刷機的銷 毀揮發性有機化 合物效能: 41 – 98%

註(1): 加州接受併合印墨揮發性有機化合物含量限制及使用控制排放物器件的手段，以減低平版熱固卷筒印刷機的整體揮發性有機化合物排放，達致合乎約每立方米 100 毫克碳之標準。英國亦採用相同之揮發性有機化合物排放標準。