

二零零七年十二月十七日會議
討論文件

立法會環境事務委員會 擬議修訂《空氣污染管制條例》(第 311 章)

目的

當局建議在《空氣污染管制條例》(第 311 章)(該條例)下設定電力行業在二零一零年起排放空氣污染物的總量上限(排放總量上限),以便香港特區在二零一零年達到減排目標、讓排污交易可作為符合排放總量上限的替代方法以及修訂有關的上訴條文,確保上訴委員會獨立公正地運作。請委員就這些建議提出意見。

建議

2. 我們建議修訂該條例:
 - (a) 設定本港發電廠由二零一零年起排放二氧化硫、氮氧化物和可吸入懸浮粒子的總量上限;
 - (b) 容許發電廠利用排污交易以符合排放總量上限; 以及
 - (c) 廢除環境保護署署長(署長)可根據該條例把上訴委員會決定轉交行政長官會同行政會議覆核的條文,以及禁止公職人員出任上訴委員會成員,但法官或前法官則屬例外,他們可獲委任為上訴委員會主席。

理據

3. 為改善空氣質素,香港特區政府與廣東省政府在二零零二年四月達成共識,以一九九七年為參照基準,在二零一零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削減 40%、20%、55%及 55%。
4. 發電是香港最大的空氣污染物排放來源,發電廠在二零

零五年排放的二氧化硫佔全港總排放量 91%，氮氧化物和可吸入懸浮粒子則約佔總排放量一半。爲了實現香港二零一零年的減排目標，發電廠必須在二零一零年或之前大幅削減二氧化硫、氮氧化物和可吸入懸浮粒子的排放量。

5. 我們自二零零三年起接觸本港兩家電力公司尋求落實二零一零年的排放總量上限。爲達至減排目標，自二零零五年起，我們透過續發兩家電力公司的指明工序牌照，設定發電廠的排放總量上限。我們將會逐步收緊上限，以期本港能達到二零一零年的減排目標。

6. 爲確保電力行業的排放總量上限能順利、適時和以具透明度的方式落實，我們認爲應立法規定發電廠的排放總量上限，並容許發電廠以排污交易方式符合該上限。許多先進國家(如美國、英國)已採用這種方式。

7. 此外，我們建議藉此機會修訂該條例的上訴條文，確保上訴委員獨立公正地運作。

建議修訂詳情

設定電力行業的排放總量上限

8. 我們建議根據該條例發出技術備忘錄，列明電力行業的排放限額，以及爲每間發電廠分配排放限額的方法，藉以設定電力行業的最高許可排放總量。

9. 經考慮到與廣東省在二零零二年議定的減排目標、可供採用的最佳減排可行技術和方法以及其他來源和行業所排放的空氣污染物，我們建議電力行業在二零一零年起的排放限額如下：

	1997年 基準排放總量 (公噸)	2010年 排放限額 (公噸)	減幅 (%)
二氧化硫	54,400	25,120	54%
氮氧化物 ⁽¹⁾	56,100	42,600	24%
可吸入懸浮 粒子	2,600	1,260	52%

⁽¹⁾ 以二氧化氮計

10. 爲確保所有發電廠每單位發電量獲配同等數量的排放限

額，我們建議根據每間發電廠所佔供港總發電量的比率來分配排放限額。就二零一零年的排放限額而言，我們參照發電廠在一九九九至二零零三年這五年內供港的總發電量，釐定分配予每間發電廠的排放限額。為配合電力市場佔有率的變化，我們建議由二零一零年起，定期不少於每三年一次，根據發電廠在前五年供港的總發電量，更新排放限額的分配。

11. 鑑於空氣質素需要持續改善，雖然我們定期根據每間發電廠的市場佔有率更新限額的分配，日後仍有可能需要修訂電力行業的整體排放總量上限。將來我們修訂上限時，會考慮下列相關因素：

- (a) 達致並保持相關空氣質素指標的需要；
- (b) 採用最好的切實可行方法防止排放空氣污染物；以及
- (c) 排放的空氣污染物是否會或相當可能會損害市民健康。

12. 為了讓電力公司有足夠時間調整運作方式(例如安裝減排設施、調整燃料策略和爭取排污交易機會)，我們建議當排放限額的分配有任何改變(包括因定期更新而有的改變)，當局至少在四年前預先通知電力公司。

13. 為因應日後可能有新發電廠加入市場，我們建議分配少量排放限額(大約相等於電力行業總排放限額 1%)給新發電廠，該限額應足以讓新發電廠進入本港電力市場。詳情如下：

新發電廠 總發電量	二氧化硫 (公噸)	氮氧化物 ⁽¹⁾ (公噸)	可吸入懸浮 粒子 (公噸)
300 兆瓦以下	2 × 按兆瓦計算的總發電量 / 3	4 × 按兆瓦計算的總發電量 / 3	按兆瓦計算的總發電量 / 30
300 兆瓦 或以上	200	400	10

⁽¹⁾ 以二氧化氮計

由於本港所有新發電機組必須使用氣體或清潔燃料，因此只需少量排放限額，相信對本港整體排放量的影響不大。

14. 至於未使用的排放限額，我們不贊成容許有關發電廠無規限地"累積"以供日後使用，因為此舉可能會使某一年的排放量增幅過大。另一方面，我們認同應容許發電廠享有若干彈性，以應付運作需要。因此，我們建議可把最多 2% 獲分配的排放限額的有效期限延長至翌年年底。

促進排污交易

15. 為方便本港發電廠與境內及珠江三角洲(珠三角)地區其他發電廠進行排污交易，以符合排放總量上限，我們建議分配給發電廠指明工序牌照持有人(持牌人)的排放限額可以買賣。持牌人須在年度終結後三個月內向署長交出排放限額或從排污交易所得的排放配額，若有關的限額或配額足以抵銷該年度的實際排放量，便視為已履行法律責任，否則便屬違反指明工序牌照的條款及條件，當局可根據該條例予以檢控。為加強阻嚇作用和協助消除可能造成的破壞，我們亦建議規定發電廠須在翌年補回虧欠的排放限額。

16. 根據指明工序牌照獲批的排放限額可在本港轉讓或買賣，但相關持牌人須及時向監督提交聯名書面通知。與珠三角其他發電廠進行的排污交易，則按照"珠江三角洲火力發電廠排污交易試驗計劃"(試驗計劃)來統籌。為區別兩者，根據試驗計劃進行買賣的排放量稱為"排放配額"。若持牌人有意使用這些排放配額來抵銷實際的排放量，須向署長申請。獲發的批准可包括須符合相關的條款及條件。

17. 若排污交易伙伴未能按照試驗計劃交出排放配額，而持牌人在訂立及執行排污交易合約時已盡了應盡的努力，我們建議容許劃一以每公噸空氣污染物 2 萬港元的收費，向持牌人批給不多於未交出排放配額的額外排放限額，純粹用以抵銷相關年度超額的空氣污染物排放量。該等額外排放限額，不可轉讓。

18. 如持牌人遇到完全無法控制的"不可抗力"事故，導致超額排放，我們建議署長可免費向持牌人批給不多於超額排放量的不可轉讓額外排放限額，以抵銷相關年度超額的空氣污染物排放量。

修訂有關上訴委員會的條文

19. 該條例第 35(2)條授權署長可把上訴委員會的決定轉交行政長官會同行政會議覆核。為免可能有人質疑行政長官會

同行政會議作為審裁機構的獨立性和公正性，我們建議廢除該條例第 35 條。此外，為確保根據該條例成立的上訴委員會獨立公正，我們建議同時修訂該條例，訂明禁止公職人員出任上訴委員會成員，但法官及前法官則屬例外，他們可獲委任為上訴委員會主席。

影響

對財政及公務員的影響

20. 如實行上述建議，政府不會有額外支出。條例修訂後的執法工作，主要由現有人手執行。

對經濟的影響

21. 市民深切期望空氣質素有所改善。電力行業是本港最大的空氣污染物排放來源，電力行業必須大幅減排至低於排放總量上限，以改善空氣質素。引進排污交易計劃，亦為電力公司提供較合乎成本效益的方式，以符合排放總量上限。

對環境的影響

22. 建議有助電力公司實現二零一零年及以後的減排目標，並容許電力公司以排污交易這更具成本效益的方式，達致減排目標。實現減排目標有助本港達到空氣質素指標，並可改善香港和鄰近地區的能見度，同時減輕煙霧和酸雨問題。改善空氣質素可提升香港的形象，增加對旅客和外資的吸引力，從而維持香港長遠的競爭力。

諮詢

23. 我們已就修訂建議諮詢本港兩家電力公司，聽取他們的意見，當中不少已獲接納。在修訂建議定稿前，我們會繼續與他們磋商。

24. 修訂建議定於二零零七年十二月十日在環境諮詢委員會會議上討論。

未來路向

25. 如委員同意上述建議，我們會為建議定稿，然後在二零零八年年初向立法會提交《空氣污染管制(修訂)條例草案》，以期修訂條文在二零零八年生效。

徵詢意見

26. 請委員就上文第 8 至 19 段有關修訂該條例的建議，提出意見。

環境保護署
二零零七年十二月