

立法會參考資料摘要

《2013年空氣污染管制(修訂)(第2號)條例草案》

引言

在二零一三年八月二十日的會議上，行政會議建議，署理行政長官指令向立法會提交《2013年空氣污染管制(修訂)(第2號)條例草案》(修訂草案)(載於附件A)，以修訂《空氣污染管制條例》。

理據

2. 科學證據顯示，吸入石棉纖維可引致石棉沉着病、肺癌及間皮瘤¹。世界衛生組織國際癌症研究機構因此將所有種類的石棉列為對人體有明確致癌性的物質(第一類致癌物)。

3. 鑑於石棉抗拉強度較高、且具有耐熱和耐化學腐蝕性能良好等特質，在八十年代中期前被廣泛用作摩擦、防火、隔熱及建築材料。這些含石棉物料或產品只要不受干擾，健康風險甚微，但如暴露在外及受干擾，則會釋出能長時間浮游於空氣中的微細石棉纖維。

¹ 間皮瘤是源於胸膜或腹膜的罕見腫瘤，主要成因為接觸石棉。

4. 由於石棉具潛在健康風險，因此市場開發了不含石棉的替代品。發展成熟及較安全的替代品現已廣為應用，例如建築材料、摩擦產品、剎車墊、封條及墊片。

5. 鑑於石棉對健康的潛在影響，以及有不含石棉的替代品可供使用，很多國家已禁止進口、出售、供應及使用石棉。例如，德國在一九九三年禁止石棉，隨後英國、澳洲、歐洲聯盟及南韓分別在一九九九年、二零零三年、二零零五年及二零零九年禁止石棉。禁止石棉以減少接觸石棉的風險已成為國際趨勢。

6. 由一九九六年起，當局根據《空氣污染管制條例》(第 311 章)禁止進口及出售具較高健康風險的青石棉及鐵石棉。為免向環境釋出石棉纖維，《空氣污染管制條例》規定含石棉物料的若干工程和涉及石棉的相關活動，須由註冊合資格專業人士根據《空氣污染管制條例》條文和石棉管制工作守則進行。此外，石棉廢料必須按《廢物處置條例》(第 354 章)妥善處理和棄置。由二零零八年四月起，《有毒化學品管制條例》(第 595 章)實施許可證制度，以管制除溫石棉以外的石棉的進口、出口、製造和使用。現時法例已對移除、處理和棄置過程中接觸石棉提供足夠保護。

7. 為進一步消滅石棉的風險及加強保護公眾避免暴露於石棉塵埃的環境，我們需透過禁止進口、轉運、出售、供應和新使用所有種類的石棉，以阻止石棉進入香港。

8. 我們需修訂《空氣污染管制條例》，全面禁止所有種類的石棉，以加強保障市民健康。

修訂草案

9. 修訂草案建議修訂《空氣污染管制條例》以落實禁止使用、供應、進口及轉運石棉或含石棉物料。修訂草案亦同時建議就《工廠及工業經營(石棉)規例》(第 59AD 章)(主體規例) 作出相關修訂，以同時加強管制在工業經營內使用石棉。

10. 第 3 條建議修訂《空氣污染管制條例》第 2 條有關含石棉物料之定義，將“含有超過 1%石棉” 的規定刪除。

11. 第 7 條建議修訂《空氣污染管制條例》第 80 條以實施禁止使用、供應、進口及轉運石棉或含石棉物料；並在第 80(5)條界定“供應” 及“使用” 的定義。

12. 第 8 條建議在《空氣污染管制條例》加入以下條文：

(甲) 新增的第81條 - 為根據第80條被控的被告，提供免責辯護，由被告承擔提出證據的責任，證明自己並不知悉石棉或含石棉物料存在；

(乙) 新增的第82條 - 訂明有關的禁制會在某些情況下不適用的條款；

(丙) 新增的第83條 - 訂明可豁免任何人受有關的禁制規限；以及

(丁) 新增的第84條 - 任何人如違反新的第80條所訂罪行，經定罪後，與該罪行有關連的石棉或含石棉物料可被檢取、移走、銷毀或以其他方式處置。

13. 第 9 條廢除主體規例 第 12(2)(a) 條，以規定須將溫石棉工作範圍指定為防護設備區。

14. 第 11 條在主體規例加入新的第 21D 條，以禁止工業經營的東主在其工業經營內進行溫石棉工作。

15. 第 12 條建議提高主體規例中有關禁止在工業經營內使用石棉的罪行的最高罰則。

立法程序時間表

16. 立法程序時間表如下：

刊登憲報 二零一三年九月二十七日

首讀和開始二讀辯論 二零一三年十月二十三日

恢復二讀辯論、委員會
審議階段和三讀 另行通知

影響

17. 建議對經濟、財政、公務員、環境和可持續發展會有影響，詳情載於附件 B。建議對家庭沒有影響。

18. 建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。修訂草案不會對《空氣污染管制條例》現行的約束力產生任何影響。

公眾諮詢

19. 我們在二零一一年四月至八月就建議諮詢石棉行業組織及相關持份者，共收到主要持份者 26 份書面回覆，全部均支持建議。部分回應者認為，搬遷嵌藏有含石棉物料部件的現存器材(例如電力變壓器)不應被視為新使用。另外，由於部分中藥材如陽起石和陰起石可能含特別種類的石棉，香港中醫藥管理委員會認為，由於沒有科學證據證明食用該等石棉物料會危害健康，故應繼續容許進口、出售及使用已製成特定劑型而含陽起石和陰起石及已獲得《中醫藥條例》(第 549 章)註冊的中成藥。我們在草擬修訂草案時已參考上述意見。

20. 我們分別在二零一一年五月十六日及二零一二年一月十九日，就立法建議諮詢環境諮詢委員會及立法會環境事務委員會，他們均支持建議。

宣傳安排

21. 我們會刊登憲報。此外，我們會安排發言人回答傳媒查詢。

查詢

22. 如就本摘要有任何查詢，請致電 35098618 與環境保護署助理署長(空氣質素政策) 莫偉全先生聯絡。

環境局

二零一三年九月二十五日

《2013 年空氣污染管制(修訂)(第 2 號)條例草案》

目錄

| 條次 | 頁次 |
|--------------------------------|----------------------------------|
| 第 1 部 | |
| 導言 | |
| 1. | 簡稱及生效日期.....1 |
| 2. | 修訂成文法則.....1 |
| 第 2 部 | |
| 對《空氣污染管制條例》(第 311 章)的修訂 | |
| 3. | 修訂第 2 條(釋義).....2 |
| 4. | 修訂第 28 條(進入與檢查的權力等).....2 |
| 5. | 取代第 78 條.....3 |
| | 78. 免責辯護3 |
| 6. | 加入第 X 部標題.....4 |
| 第 X 部 | |
| 禁止使用、供應、進口及轉運石棉等 | |
| 7. | 取代第 80 條.....4 |
| | 80. 禁止使用、供應、進口及轉運石棉或含石棉物料4 |

| 條次 | 頁次 |
|----|------------------------------------|
| 8. | 加入第 81 至 84 條.....5 |
| | 81. 第 80 條所訂罪行的免責辯護.....6 |
| | 82. 不適用第 80 條的情況.....6 |
| | 83. 免受第 80 條管限.....7 |
| | 84. 裁定違反第 80 條後將石棉或含石棉物料檢取等8 |

第 3 部

對《工廠及工業經營(石棉)規例》(第 59 章，附屬法例 AD)的相關修訂

| | |
|-----|--------------------------|
| 9. | 修訂第 12 條(防護設備區).....9 |
| 10. | 廢除第 21 條(禁制等).....9 |
| 11. | 加入第 21A 至 21D 條.....9 |
| | 21A. 禁止石棉噴塗.....9 |
| | 21B. 禁止使用石棉絕緣物.....9 |
| | 21C. 禁止進行閃石棉工作.....9 |
| | 21D. 禁止進行溫石棉工作.....10 |
| 12. | 修訂第 23 條(東主所犯的罪行).....10 |

本條例草案

旨在

修訂《空氣污染管制條例》以禁止任何人使用、供應、進口或轉運石棉或含石棉物料；對《工廠及工業經營(石棉)規例》作出相關修訂；並就相關事宜訂定條文。

由立法會制定。

第 1 部

導言

1. 簡稱及生效日期

- (1) 本條例可引稱為《2013 年空氣污染管制(修訂)(第 2 號)條例》。
- (2) 本條例自環境局局長以憲報公告指定的日期起實施。

2. 修訂成文法則

第 2 及 3 部指明的成文法則現予修訂，修訂方式列於該兩部。

第 2 部

對《空氣污染管制條例》(第 311 章)的修訂

3. 修訂第 2 條(釋義)

第 2 條，~~含石棉物料~~的定義 —

廢除

“，以重量計算用超過 1% 石棉製造或含有超過 1%”

代以

“屬以石棉製造或含有”。

4. 修訂第 28 條(進入與檢查的權力等)

(1) 第 28(1)(da)條 —

廢除

“為”

代以

“屬石棉或”。

(2) 第 28(1)(db)條，在“已知含有”之後 —

加入

“石棉或”。

(3) 第 28(1)(ic)條，在“已知含有”之後 —

加入

“石棉或”。

(4) 第 28(1)(iiib)條 —

廢除

“為或已知含有”

代以

“屬或已知含有石棉或”。

- (5) 第 28(1)(iva)條，在“煙囪”之後 —
加入
“、石棉”。

5. 取代第 78 條

第 78 條 —

廢除該條

代以

“78. 免責辯護

- (1) 就於某處所或其任何部分進行的工程而被控犯第 77 條所訂罪行的人，如證明以下任何一項，即可以此作為免責辯護 —
- (a) 該人是在緊急情況下，進行、導致進行或准許進行該工程，而該緊急情況不容許該人在不危及人命或不嚴重干擾公共服務的情況下，遵守該條；
- (b) 該人在進行、導致進行或准許進行該工程時，並不知悉(而按理亦不能知悉)該處所或該部分內有含石棉物料存在。
- (2) 在以下情況下，援引上述免責辯護需證明的事實，視為已由上述的人證明 —
- (a) 有足夠證據就有關事實帶出爭論點；及
- (b) 控方沒有提出足以排除合理疑點的相反證明。”。

6. 加入第 X 部標題

在第 79 條之後 —

加入

“第 X 部

禁止使用、供應、進口及轉運石棉等”。

7. 取代第 80 條

第 80 條 —

廢除該條

代以

“80. 禁止使用、供應、進口及轉運石棉或含石棉物料

- (1) 除第 82 及 83 條另有規定外，任何人不得 —
- (a) 使用、供應、進口或轉運石棉或含石棉物料；或
- (b) 導致或准許他人使用、供應、進口或轉運石棉或含石棉物料。
- (2) 任何人違反第(1)(a)或(b)款，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款\$200,000 及監禁 6 個月。
- (3) 就第(1)款而言，如任何人進口的石棉或含石棉物料符合以下描述，該人即屬轉運石棉或含石棉物料 —
- (a) 有關石棉或含石棉物料根據全程提單或全程航空貨單而進口，並且是自香港以外的某地方托運往香港以外的另一地方的；
- (b) 有關石棉或含石棉物料被移離(或將被移離)載其進口的船隻、車輛或飛機；及

- (c) 有關石棉或含石棉物料於出口前 —
- (i) 被置回(或將被置回)同一船隻、車輛或飛機；或
 - (ii) 被轉移(或將被轉移)至另一船隻、車輛或飛機。
- (4) 就第(3)(c)款而言，石棉或含石棉物料不論是否屬下述情況，均無關重要 —
- (a) 被直接轉移(或將被直接轉移)至同一或另一船隻、車輛或飛機；或
 - (b) 在進口後於香港卸下及存放，以等候出口。
- (5) 在第(1)款中 —
- 使用** (use)就石棉或含石棉物料而言，指 —
- (a) 在任何處所外部或內部，鋪設、塗上、噴塗或安裝石棉或含石棉物料；
 - (b) 為製造或生產任何產品或物質，而將石棉或含石棉物料加入或置入任何物料、物質、產品或物品，或與之混和；或
 - (c) 用石棉或含石棉物料包裹任何物料、物質、產品或物品；
- 供應** (supply)包括 —
- (a) 不收取代價而供應；
 - (b) 要約供應或為供應而展示；
 - (c) 出售、要約出售或為出售而展示；及
 - (d) 出租、要約出租或為出租而展示。”。

8. 加入第 81 至 84 條

在第 80 條之後 —

加入

“81. 第 80 條所訂罪行的免責辯護

- (1) 被控就某物品犯第 80(2)條所訂罪行的人，如證明自己在指稱的罪行發生時，並不知悉(而按理亦不能知悉)該物品屬石棉或含石棉物料，該人即可以此作為免責辯護。
- (2) 在以下情況下，援引上述免責辯護需證明的事實，視為已由上述的人證明 —
 - (a) 有足夠證據就有關事實帶出爭論點；及
 - (b) 控方沒有提出足以排除合理疑點的相反證明。

82. 不適用第 80 條的情況

- (1) 第 80 條不禁止任何人進口或轉運(或導致或准許他人進口或轉運)屬過境貨品的石棉或含石棉物料。
- (2) 為施行第(1)款，石棉或含石棉物料在沒有相反證據的情況下，須推定為並非過境貨品。
- (3) 第 80 條不禁止任何人供應、進口或轉運(或導致或准許他人供應、進口或轉運)屬中成藥的含石棉物料，但僅限於符合以下說明的中成藥 —
 - (a) 已根據《中醫藥條例》(第 549 章)第 121(2)條註冊；
 - (b) 已根據該條例第 128(2)條，當作已註冊；或
 - (c) 根據該條例第 158(5)條，豁免適用該條例第 119 條。
- (4) 第 80 條不禁止某中成藥的豁免人士供應或進口(或導致或准許他人供應或進口)屬該中成藥的含石棉物料。

(5) 第 80 條不禁止任何人於在工業經營內進行的工作中，使用石棉或含石棉物料。

(6) 在本條中 —

工業經營 (industrial undertaking) 具有《工廠及工業經營條例》(第 59 章)第 2(1)條給予該詞的涵義，但並不包括根據該條例第 2(3)條，該條例不適用的經營或農業經營；

中成藥 (proprietary Chinese medicine) 具有《中醫藥條例》(第 549 章)第 2(1)條給予該詞的涵義；

過境貨品 (goods in transit) 指符合以下規定的貨品 —

- (a) 是純粹為帶離香港而被帶進香港的；及
- (b) 一直留在將其帶進香港的船隻、車輛或飛機上；

豁免人士 (exempted person) 就某中成藥而言，指根據《中醫藥條例》(第 549 章)第 158(1)條，就該中成藥而獲豁免適用該條例第 119 條的人士或機構。

83. 免受第 80 條管限

- (1) 如符合以下規定，監督可應申請而豁免任何人，使其免受第 80(1)條施加的禁制 —
 - (a) 監督認為，批給該項豁免是有理據支持的；及
 - (b) 監督並認為，該項豁免相當不可能會引致社會人士蒙受健康風險。
- (2) 監督 —
 - (a) 可對豁免施加任何規限條件；及
 - (b) 可隨時撤回豁免。
- (3) 如獲批豁免的人沒有遵從規限該項豁免的條件，該人即屬犯罪，一經定罪，可處罰款\$200,000 及監禁 6 個月。

84. 裁定違反第 80 條後將石棉或含石棉物料檢取等

- (1) 如任何人被裁定犯第 80(2)條所訂罪行，監督或獲授權人員可 —
 - (a) 檢取、移除、銷毀或以其他方式處置與該罪行有關連的石棉或含石棉物料；或
 - (b) 藉通知要求該人按通知指明的限期及方式，移除、銷毀或以其他方式處置該石棉或含石棉物料。
- (2) 如上述的人沒有遵從上述通知的規定 —
 - (a) 該人即屬犯罪，一經定罪，可處罰款\$200,000 及監禁 6 個月；
 - (b) 監督或獲授權人員可無須另行通知，逕行檢取、移除、銷毀或以其他方式處置與該罪行有關連的石棉或含石棉物料；及
 - (c) 該人須向政府繳付根據(b)段行事而招致的任何費用(包括運送及貯存該石棉或含石棉物料的費用)。
- (3) 第(2)(c)款所指的費用，可作為欠政府的民事債項而追討。”。

第 3 部

對《工廠及工業經營(石棉)規例》(第 59 章，附屬法例 AD)的相關修訂

9. 修訂第 12 條(防護設備區)

第 12(2)條 —

廢除(a)段。

10. 廢除第 21 條(禁制等)

第 21 條 —

廢除該條。

11. 加入第 21A 至 21D 條

在第 VI 部之前 —

加入

“21A. 禁止石棉噴塗

工業經營的東主不得在該工業經營內進行石棉噴塗。

21B. 禁止使用石棉絕緣物

工業經營的東主不得在該工業經營內使用石棉絕緣物作隔阻熱能或聲波，或作其他絕緣用途(包括用作防火)。

21C. 禁止進行閃石類石棉工作

(1) 工業經營的東主不得在該工業經營內進行閃石類石棉工作。

(2) 第(1)款不禁止東主移除或處置於 1997 年 9 月 1 日前已在使用中的閃石類石棉。

21D. 禁止進行溫石棉工作

(1) 工業經營的東主不得在該工業經營內進行溫石棉工作。

(2) 第(1)款不禁止東主移除或處置於《2013 年空氣污染管制(修訂)(第 2 號)條例》(2013 年第 號)第 3 部實施前已在使用中的溫石棉。”。

12. 修訂第 23 條(東主所犯的罪行)

(1) 第 23 條 —

將該條重編為第 23(1)條。

(2) 第 23(1)條 —

廢除

“、20 或 21”

代以

“或 20”。

(3) 在第 23(1)條之後 —

加入

“(2) 任何東主無合理辯解而不遵守第 21A、21B、21C 或 21D 條，即屬犯罪，可處罰款\$200,000 及監禁 6 個月。”。

摘要說明

本條例草案的目的，是修訂《空氣污染管制條例》(第 311 章)(**主體條例**)，以禁止任何人使用、供應、進口以及轉運石棉或含石棉物料；主體條例第 2 條界定了石棉和含石棉物料。本條例草案亦對《工廠及工業經營(石棉)規例》(第 59 章，附屬法例 AD)(**規例**)作出相關修訂，以加強管控在工業經營內使用石棉。

2. 草案第 1 條列出簡稱及條例生效日期。
3. 草案第 3 條修訂在主體條例第 2 條中**含石棉物料**的定義，廢除該物料必須含有多於 1%石棉的規定。
4. 草案第 4 條修訂主體條例第 28(1)(da)、(db)、(ic)、(iiib)及(iva)條，令該等條文適用於石棉或含石棉物料，而非只適用於含石棉物料。
5. 草案第 5 條以新的條文取代主體條例第 78 條，該條所載的免責辯護和新的第 81 條一致。
6. 草案第 6 條在主體條例中加入新的第 X 部標題，該部載有禁止任何人使用、供應、進口以及轉運石棉或含石棉物料的條文。
7. 草案第 7 條以新的條文取代主體條例第 80 條，訂明禁止任何人使用、供應、進口以及轉運石棉或含石棉物料，尤其在新的第 80(5)條中，就**使用**和**供應**的定義，訂定條文。
8. 草案第 8 條在主體條例中加入以下條文 —
 - (a) 新的第 81 條 — 為被控犯新的第 80(2)條所訂罪行的被告，提供免責辯護，由被告承擔提出證據的責任，證明自己並不知悉石棉或含石棉物料存在；及
 - (b) 新的第 82 條 — 就有關的禁止並不適用的情況，訂定條文；及

- (c) 新的第 83 條 — 就監督可豁免任何人受有關的禁止規限，訂定條文；而主體條例第 2 條，對監督作出了界定；及
 - (d) 新的第 84 條 — 訂明任何人如被裁定犯新的第 80(2)條所訂罪行，監督或獲授權人員可檢取、移除、銷毀或以其他方式處置與該罪行有關連的石棉或含石棉物料，或要求該人如此行事。
9. 草案第 9 條廢除規例第 12(2)(a)條，以規定須將溫石棉工作範圍指定為防護設備區。
 10. 草案第 11 條在規例中加入新的第 21D 條，以禁止工業經營的東主在該工業經營內進行溫石棉工作。
 11. 草案第 12 條修訂規例第 23 條，提高禁止在工業經營內使用石棉的相關罪行的最高罰則。

建議的影響

對經濟的影響

隨着市場推出發展成熟及較安全的不含石棉替代品，我們對石棉產品的依賴已大幅減少。自 1984 年起，新建的公共房屋項目已沒有使用石棉建材。在 80 年代中期以後建成的樓宇，一般已不含石棉物料。自 2002 年起，香港已沒有本土出口的石棉或含石棉物料。經進口及轉口的石棉或含石棉物料皆為較通用的溫石棉(白石棉)物料。在香港進口的白石棉數量已由 2002 年的 187 公噸大幅下降至 2012 年的 21 公噸；轉口的白石棉數量由 2002 年的 191 公噸大幅下降至 2012 年的 0.2 公噸。而相應的進口及轉口價值亦由 2003 至 2012 年分別以年平均 16.6%及 31%逐年遞減，對香港的總體商品貿易只佔極輕微的份額。因此，修訂草案對本港經濟不會有任何重大影響。

對環境的影響

2. 石棉已被證實是致癌物質，吸入後可引發致命疾病。雖然本港由 1996 年起已禁止進口和出售鐵石棉(褐石棉)和青石棉(藍石棉)，但仍可進口和出售其他種類的石棉(包括溫石棉(白石棉)、纖維狀的陽起石、纖維狀的直閃石和纖維狀的透閃石)。實施禁止石棉的建議可有效阻止石棉進入本地市場，以及防止已移除或棄置的石棉被人重新使用。建議會進一步消滅石棉的風險及加強保護公眾避免暴露於石棉塵埃的環境。管制措施會改善環境。

對可持續發展的影響

3. 全面禁止石棉可進一步消滅石棉的風險。建議符合致力改善環境質素的可持續發展原則，並為市民提供促進和保障健康的生活環境。

對財政和公務員的影響

4. 由於須透過隨機抽樣以檢查進口香港的含石棉產品的替代品，以執行禁止石棉的規定，首數年的工作量可能會輕微增加。環境保護署會以現時的人手資源應付增加的工作量。