

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)434/13-14號文件

檔 號：CB4/SS/4/13

2014年2月28日內務委員會會議文件

《空氣污染管制(船用輕質柴油)規例》 小組委員會報告

目的

本報告旨在匯報《空氣污染管制(船用輕質柴油)規例》(下稱"《規例》")小組委員會的商議工作。

背景

2. 船隻在香港最大的空氣污染源。2011年，本地船隻及來往香港與珠江三角洲(下稱"珠三角")港口的內河船所排放的二氧化硫、可吸入懸浮粒子及氮氧化物分別佔在香港境內所有船隻總排放量的21%、32%及57%。

3. 現時，供船隻使用的輕質柴油的品質未受管制。

4. 政府當局表示，為減少船隻的排放，當局建議為船用輕質柴油設定0.05%的含硫量法定上限(此上限較0.5%的含硫量低90%)，並曾諮詢船用輕質柴油進口商及供應商和本地業界的意見。他們原則上不反對建議，但部分船隻營運商對成本可能增加表示關注。當局亦於2013年3月25日及2013年4月22日分別諮詢立法會環境事務委員會和環境諮詢委員會，兩者均支持有關建議。立法會環境事務委員會亦在2013年7月22日的會議上與有關持份者的代表團體會晤。

《規例》

5. 《規例》旨在管制於本地市場供應的船用輕質柴油的含硫量，但《規例》不適用於過境、轉運，或只供出口或再出口的船用輕質柴油。按照國際慣例，在本地市場供應船用輕質柴油的限制不適用於軍艦或其他作軍事服務的船隻。

6. 根據《規例》，本地供應的船用輕質柴油必須符合《規例》附表1的規定，當中包括規定船用輕質柴油的含硫量以重量計不得超過0.05%。任何人供應或安排供應任何不符合該附表規定的船用輕質柴油，即屬犯罪，一經定罪，可處5萬元罰款及監禁3個月。此外，船用輕質柴油進口商須每月向環境保護署(下稱"環保署")署長提交報告，而船用輕質柴油進口商及供應商亦須備存若干紀錄。任何進口商或供應商無合理辯解而沒有遵守任何規定，即屬犯罪，一經定罪，可處5萬元罰款及監禁1個月。

7. 《規例》自2014年4月1日起實施。

小組委員會

8. 在2014年1月24日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會詳細研究《規例》。小組委員會委員名單載於**附錄I**。

9. 小組委員會由何秀蘭議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議。小組委員會亦接獲3個團體提交的意見書，有關團體曾在立法會環境事務委員會於2013年7月22日舉行的會議上發表對有關建議的意見。有關團體的名單載於**附錄II**。

10. 為了讓小組委員會有更多時間審議《規例》，何秀蘭議員在2014年2月19日的立法會會議上代表小組委員會動議議案，將審議《規例》的屆滿日期由2014年2月19日立法會會議當日，延長至2014年3月19日立法會會議當日。

小組委員會的商議工作

《規例》的適用範圍

11. 委員得悉，《規例》並無禁止本地船隻從香港以外地方(例如內地，當地船用輕質柴油含硫量的國家標準為0.035%)取得

船用輕質柴油，因為《規例》旨在管制於本地市場供應的船用輕質柴油的含硫量。委員亦得悉，《規例》沒有禁止供應過境、轉運，或只供出口或再出口的船用輕質柴油，也沒有禁止向軍艦或其他作軍事服務的船隻供應船用輕質柴油。

12. 政府當局應小組委員會的要求，承諾會加強教育，讓本地船隻的船東和營運商知悉，在《規例》實施後，使用含硫量以重量計超過0.05%的船用輕質柴油無須負上法律責任，因為《規例》的目標對象是船用輕質柴油的供應方。

含硫量不超過0.05%輕質柴油的價格

13. 含硫量0.5%柴油與含硫量0.05%柴油的進口價格差距在每公升港幣7仙以內，按目前零售價為每公升約港幣7元計算，差距約為1%。雖然差距微小，但委員詢問政府當局如何確保在《規例》實施後，油公司不會提高含硫量不超過0.05%輕質柴油(下稱"低硫柴油")的價格。

14. 政府當局表示，《規例》實施後不會令本地市場的競爭減少，因為所有油公司在供應低硫柴油方面不會出現問題。為了增加市場透明度，政府當局會向立法會經濟發展事務委員會匯報低硫柴油每月的進口價格，有關價格可在立法會網頁公布，讓市民監察。政府當局進而表示，含硫量0.5%柴油與含硫量0.05%柴油的價格差距會繼續收窄，因為在亞洲燃料市場上，含硫量0.5%柴油的供應一直下降，而含硫量0.05%柴油的供應則不斷上升。此外，由於提升燃料品質的建議將會全面實施，不涉及額外處理成本，因此實際的零售價格調整幅度估計會與進口價格的調整幅度相當接近。

15. 小組委員擔心油公司可能會在《規例》實施後操縱價格，政府當局重申低硫柴油的進口價會由市場力量決定，有關價格會在公眾領域發放。倘若低硫柴油的零售價與進口價出現巨大差距，油公司需解釋為何出現這種情況。政府當局亦指出，無須擔心價格被操縱的問題，因為低硫柴油是船用輕質柴油的標準類別，在亞洲市場供應充足。此外，所有油公司均已確認有能力供應低硫柴油。事實上，在2013年最後一季，低硫柴油佔本地供應的船用輕質柴油20%以上。

提升本地船用輕質柴油品質的技術可行性

16. 委員察悉，環保署委託香港大學研究提升本地船用輕質柴油品質的技術可行性。雖然研究證實本地船隻使用低硫柴油

在技術上可行，但亦發現發動機的最大輸出功率下跌1.8%，而在穩定負載情況下，燃油消耗率增加1.1%至1.3%。基於上述研究結果，並鑒於本地船隻發動機的最大輸出功率上限受《漁業保護條例》(第171章)限制，何俊賢議員認為政府當局應進行技術性研究，以找出一種可同時減少船隻排放和耗油量的新產品。

17. 政府當局指出，本地船隻並非經常以最大功率運作；況且，在測試期間發動機的最大輸出功率只是平均下跌1.8%，此跌幅輕微，在船隻運作期間，難以察覺。事實上，此1.8%跌幅亦在測試誤差範圍內，意味着此一改變所造成的影響極為輕微。該顧問研究亦發現，在使用低硫柴油時，燃油噴射器並無磨損。在測試期間，當發動機使用低硫柴油時，機油消耗量較少；由於機油的總鹼值下降速度較慢，黏度上升速度亦較慢，因此機油變壞速度也隨之減慢。為鼓勵本地運輸業界試用低污染和創新的運輸技術，以改善空氣質素，環保署於2011年3月推出3億元的綠色運輸試驗基金(下稱"基金")。本地航運業界部分持份者表示有意申請基金撥款，以試用新的運輸技術。

18. 委員問及當局會否考慮為本地船隻營運商提供培訓，讓他們了解如何維修使用低硫柴油和其他低污染及創新產品的船隻。政府當局表示，當局會與職業訓練局聯繫，在有需要時為本地船隻營運商提供有關培訓。

《規例》第2條 —— 釋義

19. 委員察悉，政府當局已向有關各方求證以下詞條的中文譯名："McGraw Hill Financial"、"Platts"、"Methodology and Specifications Guide – Asia Pacific & Middle East Refined Oil Products"、"International Organization for Standardization"，以及"ISO規格"釋義下的"Petroleum products – Fuels (class F) – Specifications of marine fuels"。

20. 委員從政府當局的解釋進一步得悉，在"普氏規格"釋義下訂明《估價方法與規格指南 — 亞太及中東地區成品油》文件為2013年12月版，目的是避免在沒有訂明規格版本的情況下出現含糊之處。

《規例》第4條 —— 禁止供應不合規格的船用輕質柴油

21. 《規例》第4(1)條訂明，任何人供應或安排供應任何不符合附表1規定的船用輕質柴油，即屬犯罪。委員詢問，如某本地船隻營運商在海上應另一本地船隻營運商的要求，在不知情

的情況下供應含硫量超過0.05%的船用輕質柴油予後者，前者是否已觸犯《規例》所訂的罪行。

22. 政府當局回答時確認前者已觸犯《規例》所訂罪行，因為《規例》第4(1)條訂明，"任何人供應或安排供應任何不符合附表1規定的船用輕質柴油，即屬犯罪"，當中的"任何人"包括上文第21段所述供應船用輕質柴油的營運商。假如《規例》第4(1)條所針對的只是船用輕質柴油進口商／供應商，受該條規管的人或會試圖辯稱只是為朋友提供船用輕質柴油，不構成經營船用輕質柴油供應業務，因此不應為《規例》第4(1)條所訂的罪行負上法律責任。若准許以此論據作為抗辯理由，便會嚴重削弱《規例》的效力。政府當局進而指出，《規例》旨在規管船用輕質柴油的供應方，針對的是船用輕質柴油進口商及供應商，而非使用者。關於小組委員會舉出的例子，如該本地船隻營運商在不知情的情況下向另一人供應含硫量超過0.05%的船用輕質柴油，根據《規定》第4(1)條所訂，該營運商須為供應不符合規定的船用輕質柴油負上法律責任。然而，由於該本地船隻營運商並非船用輕質柴油供應商，他無須為《規例》第7(1)條所訂罪行負上法律責任，因為該條訂明船用輕質柴油供應商才須備存船用輕質柴油交易紀錄。

23. 委員亦問及《規例》第4(2)條提述的"軍艦"及"其他作軍事服務的船隻"的定義。該條訂明，如有關船用輕質柴油是供應予軍艦或其他作軍事服務的船隻，第4(1)條不適用。

24. 政府當局表示，在《規例》中，"軍艦"及"其他作軍事服務的船隻"泛指軍事船隻。"軍艦"一詞的涵義明顯；至於"其他作軍事服務的船隻"，政府當局認為這類船隻是指海軍編制下的任何船隻。其他與海上活動有關的法例亦有提及軍事船隻，但在法例中沒有為這類船隻給予定義。至今，有關當局並無遇上執法上的問題。當該等船隻訪港時，政府亦會接獲通知。當局執行《規例》時，不會把僅在軍事船隻留港期間為其提供服務(例如運輸、燃料及物料)的本地船隻視為"軍艦"或"其他作軍事服務的船隻"。

25. 環境局局長應小組委員會的要求，答允當小組委員會主席在2014年3月19日立法會會議上匯報小組委員會的商議工作時，他會重申《規例》第4(2)條所提述的"軍艦"及"其他作軍事服務的船隻"的涵義，進一步釋除議員的疑慮。

《規例》第8條 —— 監督可要求提供紀錄

26. 易志明議員詢問，在《規例》第8(1)條中，會否訂明船用輕質柴油進口商或供應商向空氣污染管制監督提交根據《規例》須備存的任何報告、文件或其他紀錄的合理時限。

27. 政府當局回答時表示，當局會考慮個案的性質，然後決定在切實可行範圍內提交任何報告或資料的時間。

《規例》對改善空氣質素的成效

28. 鑒於遠洋船隻在香港水域停泊時所用的重質燃油含硫量可高達3.5%，委員質疑實施《規例》對改善香港大氣空氣質素的成效。

29. 政府當局解釋，鑒於遠洋船隻於國際間航行，因此香港已採用國際海事組織發出的《國際防止船舶造成污染公約》附件VI訂明的國際標準，藉以規管遠洋船隻排放的污染物和重質燃油(普遍為遠洋船隻使用)的含硫量。目前，根據國際海事組織的規定，遠洋船隻所用重質燃油的含硫量不得超過3.5%。為幫助改善空氣質素，尤其港口範圍的空氣質素，政府當局計劃於2015年強制所有在香港水域停泊的遠洋船隻轉用含硫量不超過0.5%的燃料。政府當局進一步解釋，"轉油"建議只適用於停泊期間的遠洋船隻，當局不會禁止在香港供應重質燃油。

30. 關於政府當局如何確保遠洋船隻在香港水域停泊時轉用更清潔的燃料，政府當局表示，如有需要，環保署職員會登上遠洋船隻檢查相關文件，例如航海日誌(當中載有轉油時間的紀錄)。環保署職員亦可根據《空氣污染管制條例》(第311章)相關條文的規定，在遠洋船隻停泊期間抽取燃料樣本。政府當局進一步表示，當局會研究可否使用遙測儀器檢測船隻有否轉油，以助執法。

31. 小組委員會擔心，倘若珠三角港口不與香港同步規定遠洋船隻在停泊港口水域時必須轉用更清潔的燃料，香港可能會失去競爭力，因為以重量計含硫量不超過0.5%的燃油較遠洋船隻使用的重質燃油昂貴40%。

32. 政府當局表示，當局正與深圳及廣東省的內地有關當局磋商，研究可否規定珠三角港口劃一實施船隻停泊時轉油的措施。

徵詢意見

33. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年2月26日

《空氣污染管制(船用輕質柴油)規例》
小組委員會

委員名單

主席	何秀蘭議員
委員	何俊賢議員 易志明議員 陳恒鏞議員 陳家洛議員 盧偉國議員, BBS, MH, JP (總數：6位議員)
秘書	蘇美利
法律顧問	李凱詩

《空氣污染管制(船用輕質柴油)規例》小組委員會

提出書面意見的團體名單

1. 西貢街渡商會
2. 香港工程師學會
3. 埃克森美孚香港有限公司