

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)833/13-14號文件

檔號：CB4/BC/1/13

2014年6月20日內務委員會會議文件

《2014年船舶法例(排煙管制)(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2014年船舶法例(排煙管制)(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

現行法例及執法情況

2. 目前，《船舶及港口管制條例》(第313章)及《商船(本地船隻)條例》(第548章)分別訂明，非本地船隻或本地船隻如在香港水域內排放分量足以造成滋擾的煙霧，即屬犯罪。

3. 根據2014年2月26日發出的立法會參考資料摘要(檔號：THB(T)PMLCR 8/10/60/4)，海事處一向藉參考力高文圖表(一種印有4個不同濃度的陰暗色的圖表，見**附錄I**)，以評估船隻的排煙水平。海事處現時的做法是，若發現船隻排放濃度與力高文圖表上2號陰暗色同等深色或較之更深色的黑煙，並且為時達3分鐘或以上，便會以此作為已造成滋擾的佐證。自2005年起，海事處審批本地船隻申請簽發或續領驗船證明書時，亦已採用此方法作為煙霧排放測試的基準。

4. 根據政府當局所述，在2007年至2014年5月期間，海事處曾進行10次目測行動，共向11 881艘船隻進行監察。海事處因應在目測行動中發現的煙霧濃度，共向有關船隻發出24封警告信及223封勸諭信。海事處在監察行動中發現，排放可見煙霧的船隻數目由2007年的40.8%降至2013年的1.4%。在此期間，成功檢控的個案共有7宗(2007年4宗；2010年1宗；及2012年兩宗)。

政府帳目委員會就審計署署長有關船隻黑煙管制的意見提交的報告書

5. 審計署署長在其第五十九號報告書中指出，為求有效管制黑煙排放，政府當局需要加快行動尋求立法支持，以採用力高文圖表作為量度船隻排放黑煙的基準。

6. 政府帳目委員會(下稱"帳委會")發現，海事處在2010年及2011年共檢查5 360艘船隻，但只有1宗個案成功檢控被發現排放黑煙的船隻的船長。海事處在回應帳委會詢問成功檢控率偏低的原因時指出，根據第313章和第548章，船隻的指明人士(例如船隻擁有人／船東及船長)只有在其船隻排放煙霧的分量足以造成滋擾時，才會遭檢控。不過，要蒐集足夠證據證明船隻所排放的黑煙分量已造成滋擾而須採取檢控行動，存在一定困難。為此，海事處已建議運輸及房屋局(下稱"運房局")就上述兩項法例提出立法修訂，訂明在量度船隻排放的黑煙時採用力高文圖表作為參考。

7. 海事處曾在2008年4月諮詢本地船舶業，有關把船隻被發現排放與力高文圖表上1號陰暗色同等深色或較之更深色的煙霧定為罪行一事。經考慮業界的反對意見及海外經驗(英國和美國的港口的有關經驗)後，運房局和海事處已擬備修訂建議，並就該建議諮詢業界及於2013年5月27日向經濟發展事務委員會作出簡介有關建議。該立法建議其後透過《2014年船舶法例(排煙管制)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")提交立法會。

條例草案

8. 條例草案於2014年3月19日進行首讀。條例草案旨在修訂第313章和第548章，以重新制定該罪行，藉此規定日後排放達某濃度的陰暗色(即濃度與力高文圖表上2號陰暗色同等深色或較之更深色)的煙霧，並且在任何一段時間內，連續達3分鐘或以上，即屬犯罪。此外，條例草案建議——

- (a) 就非本地船隻而言，初犯相關罪行者最高罰款由現時的10,000元提高至25,000元。如屬其後再犯，則由現時的20,000元提高至50,000元；及
- (b) 就本地船隻而言，最高罰款維持不變，即初犯相關罪行者可處10,000元罰款。如屬其後再犯，則可處25,000元罰款。

法案委員會

9. 在2014年3月21日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄II**。法案委員會由陳家洛議員擔任主席，先後舉行了兩次會議，並在其中一次會議聽取團體代表陳述意見。向法案委員會提出意見的7個團體載列於**附錄III**。

法案委員會的商議工作

10. 法案委員會支持條例草案的政策方向。委員在審議條例草案期間提出的關注事項綜述於下文各段。

條例草案的詳題

11. 根據詳題所述，條例草案旨在修訂第313章和第548章，以對在香港水域內的船隻"排放黑煙，加強管制"。有委員關注到，由於現行條文明文規管的是煙霧所造成的滋擾(例如排放的煙霧所產生的氣味)，而非煙霧的顏色，而擬議管制把重點由滋擾轉移至以煙霧的顏色為基準，因此，以可達致對"排放**黑煙加強管制**"之效來形容有關的修訂，或許並非全然正確或客觀。

12. 根據政府當局的解釋，第313章和第548章所界定的"煙霧"，包括"隨煙霧或蒸汽排放的煤煙灰、灰渣、砂礫及砂質顆粒"。黑煙(其濃度可各有不同)含有此定義所述的物質，因而會造成滋擾和不良環境影響。條例草案的修訂建議不但沒有改變黑煙造成滋擾的事實，而且透過引入可供當局採取執法和檢控行動的客觀標準，加強對黑煙的管制。因此，詳題準確地反映修訂的目的，即對"排放黑煙，加強管制"。

使用力高文圖表

13. 部分委員關注到，力高文圖表已沿用超過120年。他們並詢問，就量度、監管及管制船隻排放煙霧／黑煙的方法而言，其他主要港口除使用力高文圖表外，有否採用其他最新的技術／方法。

14. 根據政府當局所述，海事處曾就海外的做法進行研究，並注意到英國和美國部分港口亦採用類似的參考基準(即力高文圖表上2號陰暗色及排煙時間達3分鐘或以上)，作為對排放過量黑煙的船隻採取檢控行動的基準。

15. 應法案委員會的要求，政府當局曾向22個海外港口查詢有關管制船隻排放黑煙的方法。根據6個海事當局及較早時的查詢所作的回應，英國和美國若干港口已採用力高文圖表，而該圖表是唯一已知被採用作管制船隻排放黑煙的工具。英國禁止船隻排放與力高文圖表上2號陰暗色同等深色或較之更深色的煙霧，但據有關的海事當局所知，在過去10年未有這方面的檢控個案於法庭聆訊。委員並察悉，漢堡的港口當局和歐洲委員會的管制集中於船隻排放的二氧化硫及／或氮氧化物。

16. 根據政府當局所述，船隻排放過量黑煙一般顯示其輪機操作或維修不當，而船隻排放的黑煙與其使用的柴油含硫量並沒有直接關係。關於國際間的港口及香港水域對船隻排放二氧化硫及氮氧化物的規管方面，環境保護署(下稱"環保署")表示，現時國際港口通過實施《國際防止船舶造成污染公約》附則VI(下稱"附則VI")的要求，以源頭管制方式管制船隻排放二氧化硫及氮氧化物。附則VI為船用燃料含硫量制定上限，並對新造船隻的輪機實施氮氧化物排放標準。上述規定均有助減少二氧化硫及氮氧化物的排放。至於香港方面，有關附則VI的要求透過《商船(防止空氣污染)規例》(第413M章)實施。為了加強本港水域內的船隻排煙管制，環保署於2014年4月實施新規例，把香港境內供應的船用輕質柴油含硫量上限，由0.5%全面收緊至0.05%。政府當局於2012年9月推出為期3年的資助計劃，向在香港水域泊岸時自願使用清潔燃料(即泊岸轉油)的遠洋輪船，提供一半港口設施及燈標費寬免。此外，環保署計劃把遠洋輪船泊岸轉油列為法定要求，並正就此草擬法例。若有關的立法建議獲立法會通過，預期該法例於2015年內生效。

17. 基於上述背景，部分委員質疑，香港應否採用力高文圖表作為管制船隻排放黑煙的基準。政府當局解釋，採用力高文圖表的建議，旨在解決當局難以蒐集足夠證據證明船隻排放黑煙的分量已造成滋擾並須採取檢控行動的情況。此外，此建議符合採用力高文圖表監管陸上設施排放煙霧的現有法律條文。

執法工作

調查、執法及檢控程序

18. 委員察悉，海事處的海港巡邏組負責執行第313章和第548章，包括有關煙霧排放的條文。自2007年，海港巡邏組的編制維持約70名巡邏人員，另配備25艘巡邏船。

19. 關於執法方面，政府當局解釋，條例草案獲通過後，巡邏船上的海事處人員會以隨機巡查或於接獲投訴後採取行動的方式，監察香港水域內的船隻。若發現船隻排放濃度與力高文圖表上2號陰暗色同等深色或較之更深色的黑煙，便會記錄排放黑煙的時間長短，並以數碼相機拍攝有關船隻及其排放黑煙的照片及／或錄像，以作為輔助資料。海事處人員若懷疑船隻違反相關法例，便會登上有關船隻，蒐集有關可能導致違例排放煙霧的船隻操作資料，並向船長錄取口供。若海事處人員未能從船隻蒐集違例的證據，便會向投訴人查詢相關資料(例如根據力高文圖表上的陰暗色，投訴人所見的船隻所排放的黑煙濃度及排放多久等資料)。若有足夠證據證明船隻觸犯相關罪行，海港巡邏組會擬備檢控檔案，載列已蒐集的所有證據，並把檔案送交海事處檢控小組作出審查及檢控行動。若檢控小組認為應採取檢控行動，便會向船長、船隻擁有人／船東及其代理人發出訂明法庭聆訊日期的傳票／通知書。若沒有足夠證據證明船隻觸犯相關罪行，海事處會視乎所排放煙霧的濃度和時間長短，考慮發出警告信或勸諭信。

20. 部分委員關注到，使用相機拍攝船隻排放的黑煙時，即使同時拍攝相同的黑煙，不同型號相機所拍的照片或會顯示不同濃度的煙霧圖像，因而產生糾紛。因此，該等委員建議，政府當局應考慮指定業界及海事處所用的相機型號，以期避免雙方出現糾紛。政府當局回應時強調，負責的海事處人員／證人的口供為最重要的證據，而煙霧排放的照片或錄像只會作為輔助資料，以協助有關方面更詳細了解現場情況。

加強執法行動

21. 委員察悉，有團體促請政府當局加強執法行動，並要求當局從速加強對海事處人員的培訓。政府當局表示，會因應需要加強執法工作。海事處人員已接受使用力高文圖表的訓練，其人員就船隻進行目測和執行現行第313章和第548章的相關條文時，一直皆以力高文圖表作為基準。

其他關注事項

22. 有委員關注到，第313章內沒有訂定條文，規定獲授權人員¹可指示非本地船隻的擁有人或船長將該船隻交付海事處處長，以確定該船隻有否排放黑煙，但第548章卻有就本地船隻訂

¹ 第313章和第548章分別訂明“獲授權人員”(authorized officer)的定義為——
(a) 海事處處長及任何屬二級海事督察或以上職級的海事處公職人員；
(b) 任何屬警長或以上職級的警務人員；及
(c) 任何獲處長就此而書面授權的公職人員。

定此條文。根據政府當局所述，鑒於非本地船隻(包括遠洋輪船和跨境客輪)時刻載有合資格工程師負責操作，該等人員若發現船隻排放黑煙，亦能立刻採取行動糾正問題，因此無需訂定此條文。

23. 法案委員會察悉，有團體反對條例草案擬對第313章作出修訂，使非本地船隻的代理人因船隻的擁有人觸犯船隻排放過量黑煙的罪行而被認定為同屬犯罪。政府當局解釋，鑒於遠洋輪船和內河船隻的擁有人並非身在香港境內，代理人作為船隻擁有人委任的人，須確保其代理的非本地船隻做好維修保養工作，以免違反法例。因此，假如非本地船隻違反擬議的法例規定，代理人亦應負上法律責任。此規定與現行的第548章就本地船隻的船東、船東的代理人 and 船長亦須就擬議罪行負上法律責任的規定一致。船長有責任告知船東該本地船隻在操作及維修方面的需要，以及若船隻排出黑煙，船長不應操作該船隻。

擬議罰則

24. 有委員關注到，現行法例就本地船隻和非本地船隻所施加的最高罰款水平一致，惟條例草案則對非本地船隻施加較高的最高罰款。

25. 根據政府當局所述，條例草案擬對非本地船隻(主要為遠洋輪船)施加較高的最高罰款。由於與本地船隻相比，遠洋輪船裝置的輪機的額定功率相對較大，因此，若輪機維修不當，排出的黑煙的分量按比例亦會較多。就遠洋輪船訂立更高的最高罰款的建議，與遠洋輪船造成較嚴重的污染問題相稱。至於本地船隻方面，政府當局認為，在2007年釐定的最高罰款金額仍在合理水平，對本地船隻排放黑煙而言仍具阻嚇作用。判罰最高罰款與否，由法庭經考慮個別個案的情況後作出裁決。

26. 有團體建議，把其後再犯有關罪行的罰則加重至可判處入獄，以增加阻嚇力，並使其與規管汽車及煙囪排放黑煙的相關法例的罰則一致。政府當局解釋，鑒於船隻離開民居較遠，而且船隻與陸上設施相比，前者排放黑煙造成的影響較小。此外，考慮到在2007至2013年間，排放可見煙霧的船隻數目大幅減少，政府當局認為目前沒有需要引入判處監禁的罰則。再者，環保署表示，在過去10年，該署並沒有紀錄顯示有任何人根據《空氣污染管制(煙霧)規例》(第311C章)(即規管煙囪或有關裝置排放黑煙的法例)而被判處入獄。

宣傳教育工作

27. 法案委員會察悉，海事處自2006年1月一直有向船東/船隻擁有人及船長派發單張，講解如何防止船隻排放過量黑煙及介紹相關罰則，並向他們講解，海事處執行第313章和548章的相關條文時，會使用力高文圖表作為基準。有委員建議，海事處為船隻簽發或續發船隻證明書而進行驗船時，應一併把力高文圖表派發給船東/船隻擁有人。

28. 委員察悉，有團體認為，政府當局應把力高文圖表派發給會舉報排放過量煙霧的船隻的市民。由於政府當局表示不會向市民大眾派發力高文圖表，因此法案委員會嘗試尋求其他方法，協助市民舉報擬議罪行。根據海事處所述，在條例草案獲通過後，海事處會製作宣傳單張，闡釋新法例要求並印載力高文圖表各種陰暗色的煙霧照片，以派發給業界和公眾人士參考。海事處並會實施下列措施，讓公眾人士及港口使用者知悉新法例的要求——

- (a) 把載有力高文圖表各種陰暗色的煙霧照片及宣傳單張上載至海事處網頁；
- (b) 把有關宣傳單張擺放在民政事務處各社區辦事處，供市民取閱；
- (c) 發出海事處佈告，讓公眾人士及港口使用者了解新法例的要求；
- (d) 與地區團體、相關業界及各商會合辦講座，向市民、船東/船隻擁有人、船長及船隻經營者簡介有關新法例的要求；及
- (e) 在日常巡邏中，把有關宣傳單張派發給船上人員，提醒他們勿讓船隻排放黑煙。

29. 有團體關注到，海事處應考慮審計署的建議，重新推行檢舉員計劃。海事處表示，若條例草案獲通過後，船隻排放黑煙的情況加劇，處方會考慮重新推行檢舉員計劃。

其他事項

30. 法案委員會察悉部分團體提出有關空氣質素的其他關注事項，包括——

- (a) 在啟德郵輪碼頭、海運碼頭及貨櫃碼頭安裝岸電設施，以便船隻泊岸時轉用電力；
- (b) 與廣東省政府協作，把珠三角海域及相關港口列為低排放區／排放控制區；
- (c) 在香港水域內規定船隻減速；及
- (d) 為船東/船隻擁有人更換船隻輪機提供資助。

委員會審議階段修正案

31. 政府當局及法案委員會均沒有就條例草案提出委員會審議階段修正案。

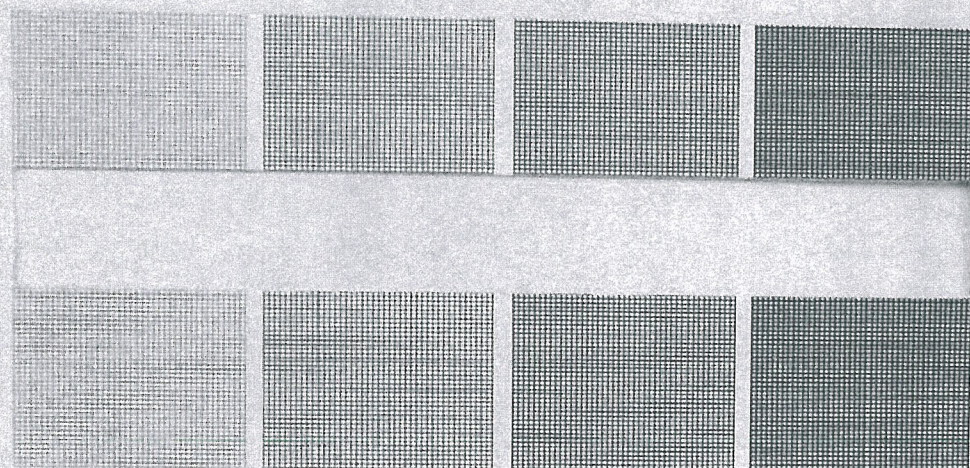
建議

32. 法案委員會支持在2014年7月9日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

33. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作，以及法案委員會在上文各段提出的建議。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年6月18日



1 號陰暗色 2 號陰暗色 3 號陰暗色 4 號陰暗色

微型力高文圖表

《2014年船舶法例(排煙管制)(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席

陳家洛議員

委員

何秀蘭議員

何俊賢議員

易志明議員

梁繼昌議員

單仲偕議員, SBS, JP

(總數：6名委員)

秘書

游德珊女士

法律顧問

李凱詩小姐

《2014年船舶法例(排煙管制)(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體／個別人士名單

1. 公民黨*
2. 中國船級社香港分社*
3. 健康空氣行動
4. 創建香港
5. 地球之友*
6. 粵港船運商會有限公司*
7. 港九水上漁民福利促進會

* 只提供意見書