

立法會

Legislative Council

立法會LS5/13-14號文件

2013年10月25日
內務委員會會議文件

《2013年空氣污染管制(修訂)(第2號)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案

條例草案建議修訂《空氣污染管制條例》(第311章)，使任何人除非獲得豁免，否則禁止使用、供應、進口或轉運石棉或含石棉物料。條例草案亦建議修訂《工廠及工業經營(石棉)規例》(第59AD章)，以禁止在工業經營內進行溫石棉工作，以及提高與使用石棉或進行石棉工作有關的若干罪行的罰則。

2. 公眾諮詢

政府當局表示曾於2011年4月至8月諮詢石棉行業組織及相關持份者。此外，由於中藥材可能含有某些種類的石棉，因此當局亦曾諮詢香港中醫藥管理委員會對建議的意見。

3. 諒詢立法會 事務委員會

政府當局曾於2012年1月19日諮詢環境事務委員會。委員普遍支持全面禁制所有種類石棉的建議，以加強保護公眾健康。

5. 結論

法律事務部已致函政府當局，要求澄清擬議的禁制措施對規管若干種類石棉的現行規例的影響。基於政府當局在2013年10月23日的回覆，議員可考慮是否成立法案委員會，詳細研究有關條例草案的內容。

II. 報告

條例草案於2013年10月23日首讀。議員可參閱環境局於2013年9月25日發出的立法會參考資料摘要(檔號：EP351/A4/1)，以了解進一步資料。

條例草案的目的

2. 條例草案建議修訂《空氣污染管制條例》(第311章)，使任何人除非獲得豁免，否則禁止使用、供應、進口或轉運石棉或含石棉物料。條例草案亦建議修訂《工廠及工業經營(石棉)規例》(第59AD章)，以禁止在工業經營內進行溫石棉工作，此外，條例草案亦建議提高《工廠及工業經營(石棉)規例》所訂若干罪行的罰則。

背景

3. 政府當局表示，石棉在80年代中期前曾被廣泛用作建築或隔熱材料。再者，世界衛生組織已將所有種類的石棉列為對人體有明確致癌性的物質。

4. 現時，根據《空氣污染管制條例》，任何人除非獲得豁免，否則禁止進口和出售兩種石棉¹。此外，《空氣污染管制條例》規定，只有註冊合資格人士才可進行含石棉物料的若干工程和相關活動。石棉廢料必須按《廢物處置條例》(第354章)妥善棄置。另外，《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(屬石棉的一種)以外的石棉的進口、出口、製造和使用。

5. 政府當局表示，為進一步消滅石棉的風險和加強保護公眾避免暴露於石棉塵埃的環境，必需透過禁止進口、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。此外，鑑於現在已有發展成熟及較安全的替代品可供使用，若干國家已分階段禁止進口、出售、供應及使用石棉。另外，政府當局亦建議修訂《工廠及工業經營(石棉)規例》，以加強管制在工業經營內使用石棉。

¹ 這兩種石棉為青石棉及鐵石棉。立法會參考資料摘要指出，這兩種石棉具較高健康風險。

條例草案的條文

對《空氣污染管制條例》的擬議修訂

6. 條例草案建議擴大《空氣污染管制條例》所禁制的範圍，使任何人除非獲得豁免，否則不得使用、供應、進口或轉運石棉或含石棉物料(或導致或准許他人使用、供應、進口或轉運任何上述物料)。任何人沒有遵守禁制的規定，即屬犯罪。然而，禁制規定不適用於屬過境貨品² 的石棉或含石棉物料，或已根據《中醫藥條例》(第549章)註冊或獲得豁免的石棉或含石棉物料。此外，條例草案亦建議廢除《空氣污染管制條例》對被視為"含石棉物料"者必須含有的最少石棉量的規定，藉此修訂"含石棉物料"的定義。

對《工廠及工業經營(石棉)規例》的擬議修訂

7. 現時，根據《工廠及工業經營(石棉)規例》，任何工業經營的東主除非獲得豁免，否則禁止承擔進行石棉噴塗、使用石棉絕緣物作若干用途，以及使用閃石類石棉。條例草案建議在《工廠及工業經營(石棉)規例》加入一項禁制規定，使有關東主不得在工業經營內進行溫石棉工作。然而，該禁制規定不適用於移除或處置於條例草案第3部實施前已在使用中的溫石棉。此外，條例草案建議將違反任何此等禁制規定的最高罰則由50,000元提升至200,000元及監禁6個月。另外，條例草案建議修訂《工廠及工業經營(石棉)規例》，規定如來自在某範圍內的石棉工作的空氣中石棉的濃度超逾或會超逾任何控制限度，有關工作必須在指定的"防護設備區"內進行。

生效日期

8. 條例草案如獲得通過，將會自環境局局長以憲報公告指定的日期起實施。

公眾諮詢

9. 政府當局表示曾於2011年4月至8月諮詢石棉行業組織及相關持份者。政府當局接獲的全部書面回應均支持建議。此外，當局亦曾諮詢香港中醫藥管理委員會對建議的意見。該委

² "過境貨品"指純粹為帶離香港而被帶進香港及一直留在將其帶進香港的船隻、車輛或飛機上的貨品。

員會表示，中藥含有的若干個別種類的石棉應獲豁免受擬議的禁制規定所規限。政府當局在草擬條例草案時已顧及這方面的意見。

諮詢立法會事務委員會

10. 環境事務委員會秘書表示，政府當局曾於2012年1月19日諮詢該事務委員會。委員普遍支持全面禁制所有種類石棉的建議，以加強保護公眾健康。在商議期間，委員曾詢問以下事項：如因為沒有其他不含石棉的替代品替代某種含石棉物品而提出特殊情況的豁免申請，當局會以甚麼準則給予豁免；有何監察機制針對拆卸含石棉物料的樓宇搭建物的工程；香港中醫藥管理委員會一方面支持把含石棉中藥材的進口和使用納入擬議的禁制規定，另一方面卻豁免含陽起石和陰起石的中成藥納入規管理制度，當中有何理據。

結論

11. 法律事務部察悉，條例草案建議將現時受《空氣污染管制條例》及《有毒化學品管制條例》所訂明的牌照或許可證制度規管的若干種類石棉列入禁制範圍。法律事務部已致函政府當局詢問此等現行規管理制度在政策及實際推行方面會否與建議實施的一般禁制規定有所抵觸，該部亦在函件中請政府當局澄清條例草案在法律草擬方面的若干問題。政府當局於2013年10月23日的覆函中指出條例草案與《空氣污染管制條例》及《有毒化學品管制條例》不存在任何抵觸。

12. 法律事務部察悉，基於政府當局的回應，因此有關條例草案是否與《空氣污染管制條例》及《有毒化學品管制條例》存在任何抵觸的問題，應作進一步探討。有鑑於此，議員可考慮是否成立法案委員會，詳細研究有關條例草案的內容。

連附件

立法會秘書處
助理法律顧問
李凱詩
2013年10月23日

立法會LS5/13-14號文件的附件

(立法會秘書處法律事務部用箋)

(譯文)

來函檔號：EP351/A4/1
本函檔號：LS/B/2/13-14
電 話：3919 3513

傳真：2877 5029
電郵：elee@legco.gov.hk

傳真函件

香港添美道2號
政府總部
東翼16樓
環境保護署
助理署長(空氣質素政策)
莫偉全先生, JP

(傳真號碼：2572 0306)

莫先生：

《2013年空氣污染管制(修訂)(第2號)條例草案》

本人正研究上述條例草案，以便向議員提供有關法律及草擬方面的意見。

法律事務部察悉，條例草案建議訂立一般禁制規定及其他規定，以禁止使用或進口任何石棉或含石棉物料，惟過境貨品、中成藥及在工業經營內進行的工作除外。然而，如監督認為批給豁免是有理據支持的，並且相當不可能會引致社會人士蒙受健康風險，他可給予豁免。

現時，根據《空氣污染管制條例》(第311章)第14條，任何人向監督成功申領牌照後，可進行《空氣污染管制條例》附表1所指明的若干種類石棉工作。政府當局表示，監督實際上是環境保護署署長(下稱"環保署署長")。

同樣地，《有毒化學品管制條例》(第595章)所指明的5類石棉(下稱"指明石棉")的使用及進口亦受《有毒化學品管制條例》所訂的許可證制度規管。根據該制度，任何人如希望進口或使用任何指明石棉，必須向環保署署長申請許可證，而環保署署長可施加任何他認為適當的條件。

鑑於若干指明石棉受牌照及許可證制度規管，而環保署署長則是《空氣污染管制條例》及《有毒化學品管制條例》所訂明的發證監督，請澄清此等現行規管理制度在政策及實際推行方面會否與建議實施的一般禁制規定有所抵觸。就此，本部察悉，條例草案中擬議的第82(5)條明文載述建議推行的禁制規定並無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，有關活動將繼續受《工廠及工業經營條例》(第59章)及《工廠及工業經營(石棉)規例》(第59AD章)所規管。然而，條例草案並無訂定條文，澄清《空氣污染管制條例》及《有毒化學品管制條例》的規管理制度將如何適用於擬議的一般禁制規定。

此外，請澄清 ——

- (a) 關於"進口"及"使用"二詞，前者的定義已在《有毒化學品管制條例》中界定，但並無在條例草案中述明；至於後者的定義，則在條例草案中界定，但並無在《有毒化學品管制條例》中述明，有關詞語的定義會否被用作解釋其他條例中出現的同一詞語；及
- (b) "過境物品"一詞已在《有毒化學品管制條例》附表2第2部中界定，而"過境貨品"一詞則在《空氣污染管制條例》第80條中界定，並且建議作出修訂，經修訂後，"過境物品"是否包括"過境貨品"。

由於內務委員會將會在2013年10月25日的會議上審議條例草案，請在**2013年10月23日前**以中、英文覆示，以澄清上述問題。

助理法律顧問

(李凱詩)

副本致：內務委員會秘書

2013年10月21日

本署檔號 () in EP 351/A4/1
OUR REF:
來函檔號
YOUR REF:
電話 (852) 3509 8618
TEL. NO.:
圖文傳真 (852) 2572 0306
FAX NO.:
電子郵件
E-MAIL.:
網址:
HOMEPAGE: <http://www.epd.gov.hk>

Environmental Protection Department

Headquarters
16/F, East Wing, CGO,
2 Tim Mei Avenue,
Tamar, Hong Kong.



環境保護署總部

香港添美道 2 号政府總部
東翼 16 樓

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務科
李凱詩小姐

李小姐：

《2013 年空氣污染管制（修訂）（第 2 號）條例草案》

現謹回覆你於 2013 年 10 月 21 日致函本署提出有關《修訂條例草案》的問題。

《有毒化學品管制條例》(HCCO)(第 595 章)是根據《關於持久性有機污染物的斯德哥爾摩公約》及《關於在國際貿易中對某些危險化學品和農藥採用事先知情同意程序的鹿特丹公約》的要求並因應本地情況而制定。這條例是透過一個許可證的制度以規管非除害劑有毒化學品的進口、出口、製造和使用，當中包括除溫石棉之外的所有種類石棉，而溫石棉暫時並未受以上兩條公約的規管。

根據《有毒化學品管制條例》第 10 (3) 款，環境保護署署長(署長)在考慮是否發出許可證或為許可證續期時，須顧及管限有關申請所關乎的活動的其他成文法則。因此，若有關申請涉及的有毒化學品為石棉時，該種石棉必須先行符合《空氣污染管制條例》中獲豁免的石棉種類的前提下，署長才會考慮根據《有毒化學品管制條例》批發或為許可證續期。若《空氣污染管制條例》禁止進口或使用某類石棉(即未獲豁免)，署長在執行《有毒化學品管制條例》時也會拒絕就有關石棉發給進口，出口，製造和使用的許可證。因此，在《有毒化學品管制條例》政策及執行上，不會與修訂草案的建議新管制措施產生不一致的情況。

直至目前為止，由於本港沒有與石棉相關的生產經營，所以本署從未有按《空氣污染管制條例》第 14 條批核相關指明工序牌照。若實施《條例草案》的新管制措施，將會令「石棉工序」實質上無法取得牌照運作。因此，《條例草案》與《空氣污染管制條例》第 14 條在政策和執行上亦不會引起不一致的情況出現。

《空氣污染管制條例》及《有毒化學品管制條例》是基於不同的目的而制定的。除非文意中顯示相反的用意（例如引用其他法規），否則《空氣污染管制條例》或本條例草案中的字句，只應按照該條例或草案中的釋義條文或語境解釋，又或按《釋義及通則條例》（第 1 章）中的通用釋義條文解釋。有鑑於此，在《空氣污染管制條例》或本條例草案中提及的“進口”、“使用”和“過境貨品”，不應用以解釋其他法規中類似字句。

環境保護署署長

PP



(莫偉全)

代行)

副本送：

立法會內務委員會秘書處

二零一三年十月二十四日