

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)508/13-14號文件

檔 號：CB1/SS/3/13

內務委員會會議文件

《空氣污染管制(空氣污染物排放)(受管制車輛)規例》 小組委員會報告

目的

本報告旨在匯報《空氣污染管制(空氣污染物排放)(受管制車輛)規例》(下稱"規例")小組委員會的商議工作。

背景

2. 柴油商業車輛是香港路邊空氣污染的主要源頭。截至2013年3月底，香港約有131 200輛已登記的柴油商業車輛。當中，約84 000輛屬歐盟四期以前的車輛。政府先後在2007年及2010年推行兩項自願性資助計劃，在2007年推行的資助計劃鼓勵車主以新商業車輛替換歐盟前期及歐盟一期柴油商業車輛，在2010年推行的資助計劃則鼓勵車主更換歐盟二期柴油商業車輛。

3. 為改善路邊空氣質素及進一步保障市民健康，行政長官在2013年《施政報告》公布政府會以鼓勵與管制並行的策略，淘汰歐盟四期以前的柴油商業車輛，並為新登記的柴油商業車輛設定15年的退役期限。這些柴油商業車輛包括貨車、小巴和非專利巴士(下稱"受管制車輛")，而不論該車輛是否用作商業用途。

4. 政府當局在徵詢環境諮詢委員會、交通諮詢委員會、相關業界(包括運輸營辦商、車行、車身裝嵌商及"割車"場)、環境事務委員會及其他持份者的意見後，修訂了2013年5月提出的初步建議，並於2013年10月提出以下建議 ——

- (i) 向車主提供新車平均應課稅值的27%至33%的特惠補償，以淘汰歐盟四期以前的柴油商業車輛；
- (ii) 按車輛首次登記日期分期淘汰歐盟四期以前的柴油商業車輛。歐盟前期柴油商業車輛的退役期限為2016年1月1日，歐盟一期為2017年1月1日、歐盟二期為2018年1月1日，而歐盟三期則為2020年1月1日；及
- (iii) 為新登記的柴油商業車輛設定15年的退役期限。

5. 為實施上述建議，環境局局長根據《空氣污染管制條例》(第311章)第43條訂立規例，要求已登記的歐盟四期以前柴油商業車輛在指定期限當日或該日後每次申請車輛牌照，必須符合當時適用於同類及同一設計重量的柴油商業車輛的排放標準，猶如該車輛是在申請車輛牌照時作首次登記的情況下適用於該車輛的排放標準。運輸署署長可以車輛未符合規定為理由，拒絕根據《道路交通條例》(第374章)第25(1)(iic)條簽發車輛牌照。

6. 本規例於2013年10月25日在憲報刊登，並於2013年10月30日提交立法會以先訂立後審議的程序處理。在完成審議程序後，政府當局會向財務委員會申請所需撥款，以便盡快發放特惠補償，冀能在2014年第一季實施淘汰計劃。

規例

7. 本規例旨在實施對歐盟四期以前的柴油商業車輛的建議退役期限，以及實施對在規例生效當日或以後按照《道路交通(車輛登記及領牌)規例》(第374E章)首次登記的柴油商業車輛設下的15年退役期限。

8. 規例的主要條文如下 ——

- (a) 第4(2)條訂明歐盟前期、歐盟一期、歐盟二期及歐盟三期柴油車輛的退役期限分別為2016年1月1日、2017年1月1日、2018年1月1日及2020年1月1日，並為2014年2月1日或該日後首次登記的柴油車輛設定15年的退役期限；
- (b) 根據第4及5條，凡在指明的日期或之後(如屬在2014年2月1日或該日後首次登記的柴油車輛，則指

該車輛首次登記日期的第15個周年日)，按照第374E章為該車輛申請車輛牌照，則為該項申請的目的，該車輛的排放須符合根據《空氣污染管制(車輛設計標準)(排放)規例》(第311J章)而適用於該車輛的排放標準，即符合猶如該車輛在申請牌照當日作首次登記的情況下適用於該車輛的排放標準。

- (c) 第6條訂明在極為特殊的情況下，令到要求某車輛或某類型車輛符合規例屬不切實際或不合理，可授予豁免。

規例將於2014年2月1日生效。

小組委員會

9. 在2013年11月1日的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會研究規例。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

10. 小組委員會由何秀蘭議員擔任主席，曾與政府當局舉行4次會議，並在其中一次會議上聽取公眾的意見。已向小組委員會提交意見的團體及個人名單載於**附錄II**。

11. 為了讓小組委員會有足夠時間研究規例，在2013年11月20日的立法會會議上通過決議，把審議期延長至2013年12月18日。

小組委員會的商議工作

車輛的退役期限

12. 小組委員會曾研究受管制車輛的退役期限，並注意到委員意見分歧。有委員關注到，若把政府當局的現行建議與2013年5月所提出的原本建議比較，在現行建議中，歐盟一期、歐盟二期及歐盟三期柴油商業車輛的退役期限各推遲一年。雖然推遲退役期限可紓解現有車主在經濟及營運方面的困難，但公眾接觸這些舊柴油商業車輛所排放的空氣污染物的時間也會較長。鑒於有關安排危害公眾健康，小組委員會曾研究可否保留原本建議提出的退役期限。

13. 政府當局表示，歐盟一期、歐盟二期及歐盟三期柴油商業車輛的退役期限經修訂後，可讓"割車"業及車身裝嵌業有更多時間應付因實施淘汰計劃而激增的服務需求。延長退役期限的建議可釋除運輸業界的疑慮，但不會對在2020年或之前達致新空氣質素指標和符合政府訂立的2015年及2020年的減排目標有所影響。政府當局強調，污染最嚴重的歐盟前期柴油商業車輛的退役期限(即2016年1月1日)將維持不變。

14. 另一方面，有委員建議進一步延長行車里數較低的歐盟一期至歐盟三期柴油商業車輛的退役期限，理由是這些車輛的使用率相對偏低，污染程度也較輕。

15. 關於進一步延長退役期限的建議，政府當局表示，擬議規例以首次登記日期區分不同排放標準的歐盟四期以前車輛。由於車輛登記文件載有首次登記日期，而且不會更改，歐盟四期以前柴油商業車輛的車主可清楚知道適用於其車輛的淘汰期限。政府當局認為，在實際運作上難以就淘汰行車里數較低的車輛另訂退役期限。

16. 小組委員會曾考慮業界提出的以下建議：預先向車主發放特惠補償，並讓他們決定"割車"的實際時間，惟這些車主須承諾在規例訂明的有關退役期限前註銷車輛。此方案可讓車主運用特惠補償，為提早更換車輛作出更靈活的安排。

17. 政府當局表示，特惠補償的特點是被淘汰車輛的車齡愈高，補償金額會愈低，但不會與車主是否購置新的車輛掛鈎。此方案給予車主更大靈活度，讓他們可選擇是否和何時購買新的車輛。因此，上文所載業界的建議與鼓勵車主盡快更換車輛的目的背道而馳。

18. 小組委員會曾考慮以下意見：把歐盟前期、歐盟一期、歐盟二期及歐盟三期柴油車輛的退役期限分別定為2016年、2017年、2018年及2020年的"1月1日"，可能會令不為意的車主產生誤會，以為他們的車輛仍可分別在2016年、2017年、2018年及2020年全年在道路上行駛。

19. 就此，政府當局承諾，日後在宣傳規例時，會重點說明歐盟四期以前的柴油商業車輛必須在緊接退役期限上一年"不遲於12月31日"淘汰，以免給人印象，以為此等造成污染的車輛仍可在該日後獲得發牌。

規例並無涵蓋的現有車輛

20. 小組委員會察悉，根據規例，歐盟四期以前的柴油商業車輛會分期淘汰，至於在2014年2月1日當日或該日後新登記的柴油商業車輛，則設有15年的退役期限。然而，在2014年2月1日前首次登記的現有歐盟四期及五期柴油商業車輛(約46 000輛)既無須淘汰，又不設15年的退役期限。因此，此等現有歐盟四期及五期柴油商業車輛只要通過每年的車輛檢驗以換領車輛牌照，理論上便可在道路上行駛，儘管當中部分車輛的車齡已長達7年，並會最終超過15年。一名委員指出，儘管現有歐盟四期及五期柴油商業車輛的車齡較長，但此等車輛會較車輛市場上在2014年2月1日或該日後登記的新柴油商業車輛受歡迎，因為規例為後者設定15年的退役期限。在此情況下，小組委員會詢問政府當局，規例應否同樣涵蓋此等歐盟四期及五期柴油商業車輛。

21. 政府當局確認，在2014年2月1日前登記的現有歐盟四期或五期柴油商業車輛不受規例約束，將來車齡可超過15年。政府當局解釋，擬議退役期限涵蓋共84 600輛歐盟四期以前的柴油商業車輛，佔現時在香港登記的131 200輛柴油商業車輛60%以上。就排放表現而言，從歐盟四期以前柴油商業車輛排放的廢氣中，可吸入懸浮粒子及氮氧化物的含量是歐盟四期及五期柴油商業車輛所排放廢氣含量的多倍。當局會優先處理此等造成較嚴重污染的車輛。政府當局預期實施擬議退役期限可助減少車輛排放的可吸入懸浮粒子及氮氧化物，而減幅分別為80%及30%。

22. 雖然如此，政府當局指出，不排除日後可能訂立新的措施或法例強制更換現有歐盟四期或五期柴油商業車輛或強制此等車輛退役。然而，政府當局暫時沒有具體計劃處理此等車輛。

確保符合排放標準的措施

23. 小組委員會曾研究現有措施是否能有效地確保排放標準的規定得以遵從。據主席觀察所得，不少車主經常為車輛小修小補，讓其通過例行車輛檢驗，但在通過檢驗後不久便開始產生過量排放物。她關注現行措施是否足以確保柴油商業車輛符合規例所訂的排放標準。為此，她要求當局提供資料，載列涉及通過定期測試但在道路上行駛時被發現不符合排放標準的車輛的檢控個案數字。

24. 政府當局表示，環境保護署(下稱"環保署")一直實施車輛黑煙管制計劃。在該計劃下，認可檢舉員可向環保署舉報黑煙車輛。環保署會向被舉報的車主發出廢氣測試通知書，規定該車主於12個工作天內修妥有關問題。此外，環保署和警務處會在路邊採取聯合行動，識別排放黑煙的車輛，以便執法。在2013年首10個月，環保署向已通過運輸署檢驗(即為換領車輛牌照而須進行宜於道路上使用的檢驗)後一個月內被發現排放過量黑煙的柴油商業車輛發出共296張廢氣測試通知書。

規例所訂的豁免情況

25. 規例第6(1)條訂明，如監督(即環境保護署署長(下稱"環保署署長"))信納有極為特殊的情況，令到要求某輛或某類型受管制車輛符合規例屬不切實際或不合理，監督可豁免該車輛或該類型車輛，使本規例對其不適用。部分委員關注擬議規例並無訂明授予豁免的準則或在何種情況下授予豁免。

26. 政府當局解釋，規例第6(1)條旨在為環保署署長提供豁免權，以應付不能預見的情況，而在該等情況下，可能需迅速授予豁免。然而，政府當局表示，在規例中無法訂明全部應授予豁免的情況。在授予豁免時，環保署署長可根據第6(2)條施加條件(例如設定豁免的有效期)。

27. 政府當局表示，授予豁免的其中一種可能情況是縱使車主已盡力確保新車如期交付，但在不能預見的情況下，新車供應中斷，以致未能更換舊車。小組委員會得悉一名委員的意見，該委員認為若某類型車輛的主要生產中心出現嚴重天然或人為災害，可能會影響該類型車輛的生產，以致該等車輛未能如期交付。在此情況下，已訂購該類型車輛的車主將難以更換其現有車輛，以致當局需要豁免某一類型車輛，使其無須根據規例所訂強制退役。

申請豁免的機制

28. 小組委員會要求當局提供資料，述明在處理豁免車輛使規例對其不適用的申請時所依從的機制。

29. 政府當局表示，如車主希望為其車輛申請豁免，使該車輛無須符合規例第4及5條訂明的排放標準，他可在申請車輛牌照前以書面形式向環保署署長申請豁免。按照現時為車輛首次登記申請豁免遵守車輛廢氣及噪音排放規定的安排，在規例下申請豁免的程序會以行政方式訂明，申請豁免無須費用。政府

當局承諾在政府網頁公布有關申請的資料，供車主參閱。政府當局進而確認，關於環保署署長按規例第6條就是否豁免某車輛所作的決定，可根據第311章第VI部提出上訴。

豁免某類型受管制車輛的公告

30. 本規例第6(4)及(5)條訂明，監督如豁免某類型受管制車輛，須在憲報刊登豁免公告，此公告並非附屬法例。

31. 小組委員會察悉，本規例第6條以《汽車引擎空轉(定額罰款)條例》(第611章)第6條為藍本，後者訂明環保署署長可豁免該司機或某類別的司機，使其無需遵守禁止引擎空轉的規定，但該項豁免受環保署署長認為合適的任何條件所規限。根據第611章第6(5)及(6)條，如環保署署長豁免某類別的司機，署長須在憲報刊登豁免公告，而該豁免公告並非附屬法例。委員認為，從實際運作需要而言，環保署署長具有第611章所訂的有關豁免權，誠屬合理。

32. 主席認為，即使本規例第6(4)條所訂的豁免公告是用以處理緊急及特殊情況，立法會透過先訂立後審議的程序將豁免公告作為一項附屬法例處理，也不會影響豁免的施行，因為該公告在憲報刊登後，雖然仍要經立法會審議，但已可生效。此審議程序只會在公告經審議後被修訂或廢除的情況下，才會對豁免的施行造成影響。

33. 部分委員關注到，在本規例中訂立明確條文，訂明公告並非附屬法例，會剝奪立法會審議公告的權力。主席認為，訂立此條文等同於讓政府當局規避立法會審議法例的程序，妨礙議員履行監察政府的職責。

34. 小組委員會要求政府當局提出修訂本規例的建議，使環保署署長根據第6(4)條發出豁免某類型商業車輛的公告具有法律效力，並須經立法會以先訂立後審議的程序處理。

更換車輛所需的車輛供應

35. 小組委員會得悉運輸業界面對困難的經營環境，並曾研究有何措施協助業界為更換車輛作準備。有委員憂慮當規例生效後，大批車主便會匆匆更換車輛，而車行會在此時提高新柴油商業車輛的價格。有委員亦擔心二手歐盟四期及歐盟五期商業車輛供應不足，以致歐盟四期以前車輛的車主未能更換他們即將退役的車輛。

36. 政府當局表示，據車行及車身裝嵌商所述，應有足夠車輛供應，以應付市場需求。至於二手歐盟四期及歐盟五期車輛的供應問題，當局表示，在現有約130 000輛柴油商業車輛中，46 000輛屬此等型號，可為市場提供二手車輛。鑒於更換歐盟前期、歐盟一期、歐盟二期及歐盟三期柴油車輛的期限分別定為2016年1月1日、2017年1月1日、2018年1月1日及2020年1月1日，現有車主應有充裕時間作出安排。

37. 一各委員建議政府當局監察新柴油商業車輛的價格，並與執行《競爭條例》(第619章)的相關執法當局跟進車行在規例生效後合謀定價的個案。

對車輛維修業的影響

38. 小組委員會察悉，有委員擔心，在淘汰計劃實施後，部分車主會選擇把歐盟四期車輛註銷，然後退出行業。有委員亦擔心車身裝嵌業是否有能力應付需求，使歐盟四期以前的柴油商業車輛可按法定期限退役和更換。小組委員會曾考慮淘汰計劃對車輛維修業的影響，並要求當局提供資料，述明有何措施協助只擁有技術維修歐盟三期或以前型號商業車輛的維修工場營辦商。

39. 政府當局表示，根據現行建議，已把歐盟一期、二期及三期車輛的退役期限各延遲一年。當局在訂立此項建議時，已顧及"割車"場及車身裝嵌業在應付服務需求能力方面提出的意見。此外，部分工序亦可外判予內地工場。部分委員關注淘汰計劃對車輛維修業造成的影響，政府當局表示，當局一直要求車輛供應商向車輛維修業界公布車輛維修的資料，其後車輛供應商在顧客的要求下公布了有關資料。部分車輛供應商亦為車輛維修人員舉辦車輛維修技術工作坊。另一方面，職業訓練局(下稱"職訓局")將設立車輛維修資料庫，這方面的資料對車輛維修業幫助甚大。政府當局正與職訓局及車輛製造商探討為車輛維修業舉辦車輛維修課程的可行性。

為更換即將退役車輛的車主提供支援

40. 小組委員會曾研究有何措施協助業界為更換車輛作準備。小組委員會得悉，在遵從有關歐盟四期以前柴油商業車輛的強制退役期限方面，運輸業界面對困難，尤其在更換須被淘汰的車輛時所招致的巨額費用，更令車主難以負擔。運輸業界不少中小型企業(下稱"中小企")(特別是"單頭車"車主)無法承擔這筆費用，因而被迫結業。委員得悉這些車主可獲發新車平均

應課稅值27%至33%的特惠補償，以淘汰他們的車輛，但部分委員認為政府當局應盡量為車主更換車輛提供額外支援。

41. 政府當局指出，當局已接納運輸業界的意見，只要歐盟四期以前柴油商業車輛的車主在指定退役期限前註銷他們的車輛，不論他們會否購置新的車輛，均可獲發特惠補償。政府當局進一步表示，有意購買全新或二手柴油商業車輛的車主可考慮申請由工業貿易署管理的中小企業信貸保證計劃。委員察悉，按照《商業登記條例》(第310章)登記並在香港有實質業務運作的中小企均可申請此計劃的貸款擔保，以購置與申請企業所經營業務有關的運輸工具。

簡化非專利巴士接受機動車輛全面檢驗及格證書檢驗的程序

42. 小組委員會曾研究從某些車輛換領牌照的程序方面着手，協助運輸業界。現時，運輸署要求非專利巴士須由巴士底盤製造年份起計第13年後起，每滿3年須接受一次機動車輛全面檢驗及格證書檢驗(下稱"大驗")，以更換牌照。目前，大驗是指全面檢驗非專利巴士的機械和車身，當中包括拆除頂板、車廂內的旁板、乘客座位和地台。為減輕非專利巴士業界的財政負擔，尤其在落實15年的退役期限後對業界的財政負擔，委員要求當局提供資料，說明可否簡化大驗程序。

43. 政府當局表示，運輸署經考慮車輛安全的因素後，已制訂車輛於第13年第一次大驗的優化新措施。該署只會要求移除覆蓋巴士車輪拱門的範圍，以供檢驗。如在運輸署檢驗時發現不正常情況(例如金屬銹蝕或滲漏)，才須移除和檢驗巴士其餘部分。運輸署計劃於規例生效後實施優化大驗的新措施。政府當局表示，實施優化大驗的新措施無須經過修訂法例的程序，因為有關措施將由運輸署根據指引執行，目的是檢查車輛是否宜於在道路上使用，尤其車輛的車身及配件是否在良好及可使用的狀態；該指引已在車輛檢驗中心張貼，並載於運輸署網頁。檢驗程序及工作指引已實施多年，巴士業對此非常熟悉，並獲業界接納。事實上，優化大驗的新措施與原本的大驗措施相同，但會採用簡化和分階段的安排以實施優化程序，大驗措施本身並無重大改變。在立法方面，運輸署署長獲第374章第78條授權就車輛發牌前進行車輛檢驗。該工作指引旨在方便檢驗車輛，確保車輛適宜在道路上使用。委員要求政府當局向運輸業界公布相關安排，政府當局表示，運輸署已向非專利巴士業的相關商會發布有關資料。為配合規例生效，運輸署計劃在2014年年年初實施優化的檢驗安排。

減少首次登記稅

44. 小組委員會得悉，部分委員及部分團體代表認為由於貨車首次登記稅的稅率遠高於輕型貨車及巴士的稅率，政府應考慮降低貨車的首次登記稅，使其與輕型貨車及巴士的稅率一致。

政府當局建議的修訂

45. 為回應小組委員會的要求(參閱上文第30至34段)，政府當局建議對規例第6條作出修訂(載於**附錄III**)，以刪除環保署署長豁免某類型受管制車輛使規例對其不適用的權力。此項擬議修訂的效力是使環保署署長只有豁免某受管制車輛的權力，而沒有豁免某類型受管制車輛的權力。因此，原本第(4)及(5)款所訂有關在憲報就某類型受管制車輛刊登豁免公告的權力將被廢除。然而，委員關注政府當局根據擬議修訂行使豁免權的責任承擔問題，因為當局會個別授予車輛豁免，公眾無從得知當局在一段時間內曾授予多少此等豁免和授予豁免的理由。為釋除委員的疑慮，政府當局承諾在環保署網頁定期公布根據第6條授予的豁免及授予豁免的理由，並定期向環境事務委員會匯報有關事宜。委員不反對政府當局提出的擬議修訂。

建議

46. 小組委員會支持規例及政府當局建議的修訂，並且不會對規例提出任何修訂。小組委員會主席已在2013年12月6日的內務委員會會議上口頭匯報小組委員會的商議工作。

徵詢意見

47. 謹請議員察悉上文所載小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年12月11日

《空氣污染管制(空氣污染物排放)(受管制車輛)規例》小組委員會

委員名單

主席	何秀蘭議員
委員	李卓人議員 陳克勤議員, JP 易志明議員 胡志偉議員, MH 姚思榮議員 陳家洛議員 梁繼昌議員 郭榮鏗議員 潘兆平議員, BBS, MH 鄧家彪議員 盧偉國議員, BBS, MH, JP 謝偉銓議員

(合共：13位委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 盧志邦先生

《空氣污染管制(空氣污染物排放)(受管制車輛)規例》小組委員會

曾向小組委員會提出意見的團體及人士名單

1. 中港澳直通巴士聯會
2. 漢基國際學校
3. 城巴有限公司
4. 思匯政策研究所
5. 公民黨
6. 健康空氣行動
7. 香港中文大學公共衛生碩士2014年班
8. 香港交通運輸業職工聯合會
9. 香港地球之友
10. 環保觸覺
11. 香港貨車買賣商會
12. 香港貨車運輸業協會
13. 香港貨櫃拖運業聯會有限公司
14. 香港貨櫃車主聯會
15. 香港區旅運巴士同業聯會
16. 香港鮮果業物流協會
17. 港九及新界夾斗車商會
18. 香港專線小巴持牌人協會
19. 九龍區旅運巴士同業聯會
20. 九龍重型貨車聯合商會有限公司
21. 落馬洲中港貨運聯會
22. 市民

23. 北區區議會議員劉國勳先生
24. Ms Smriti SAFAYA及350位市民
25. 香港大學公共衛生研究中心
26. 公共巴士同業聯會
27. 香港大學公共衛生學院
28. 香港物流商會
29. 香港工程師學會
30. 香港兒童呼吸病學會
31. 荃灣區旅運巴士同業聯會
32. 屯門區旅運巴士同業聯會
33. 世界綠色組織
34. 元朗區旅運巴士同業聯會
35. 北區蔬菜協會
36. 巴士業供應商聯會
37. 關注政府註銷柴油商業車聯盟
38. 香港蔬菜同業聯會

《空氣污染管制(空氣污染物排放)(受管制車輛)規例》小組委員會

政府當局建議的修訂

6. 監督授予的豁免

- (1) 如監督信納有極為特殊的情況，令到要求某受管制車輛符合本規例屬不切實際或不合理，監督可豁免該車輛，使本規例不適用於該車輛，但豁免期不得超過1年。
- (2) 豁免可在監督認為適當的任何條件的規限下授予。
- (3) 如某受管制車輛獲豁免，監督須向該車輛的登記車主發出書面豁免通知。