

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)919/14-15號文件

檔 號：CB4/SS/9/14

內務委員會會議文件

《商船(控制船舶有害防污底系統)規例》及 《2015年商船(防止及控制污染)(費用)(修訂)規例》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《商船(控制船舶有害防污底系統)規例》及《2015年商船(防止及控制污染)(費用)(修訂)規例》(下稱"《防污底系統規例》")及《2015年商船(防止及控制污染)(費用)(修訂)規例》(下稱"《費用修訂規例》")小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

《國際控制船舶有害防污底系統公約》

2. 船底防污漆用來塗在船舶底部，以防止藻類及軟體動物等海洋生物附生在船殼表面，因而減低船舶速度及增加耗油量。早年的航行船舶先後使用石灰和砷作為船殼的塗層，其後才被現代化學工業使用金屬化合物研發的有效船底防污漆取替。然而，有研究發現，這些化學物質會存留在海水，導致海洋生物死亡，破壞環境，更可能會進入食物鏈。

3. 國際海事組織於2001年10月5日通過《2001年國際控制船舶有害防污底系統公約》(下稱《公約》)，禁止船舶防污底系統中使用有機錫化合物，以保護海洋環境。《公約》於2008年9月17日開始生效，而中國則於2011年3月加入《公約》。若《防污底系統規例》獲得通過，政府當局會請中央人民政府通知國際海事組織，將《公約》擴展至適用於香港。

《防污底系統規例》

4. 為了在香港實施《公約》，運輸及房屋局局長(下稱"局長")根據《商船(防止及控制污染)條例》(第413章)(下稱"《條例》")第3(2)條訂立《防污底系統規例》，訂明適用於香港水域內的非香港船舶及在任何地方的香港船舶¹的相關規定。

5. 根據《防污底系統規例》，任何船舶不得在其防污底系統中，帶有任何有機錫化合物。《防污底系統規例》規定，400總噸位或以上並航行國際航程的船舶及400總噸位以下但長度為24米或以上並航行國際航程的船舶，必須分別在船舶上存放有效的《國際防污底系統證書》或防污底系統聲明；以及訂明不遵從有關規定的罰則。《防污底系統規例》亦訂明，就香港船舶而言，當政府驗船師完成檢驗，海事處處長(下稱"處長")信納有關船舶符合相關規定，便可向有關船舶發出IAFS證書及批註國際防污底系統證書。處長可托認可機構以檢驗船舶和發出證書²。

6. 《條例》第3A條容許在其附屬規例中採用"直接提述方式"，使適用於香港的國際協議條文得以實施。"直接提述方式"指在本地法例中直接提述有關國際協議條文，使該等條文於當地適用。採用"直接提述方式"，可適時實施屬技術性質並已於世界各司法管轄區普遍採用的國際規定。香港船舶如未能符合該等規定，可能會被拒進入其他港口。然而，未必所有國際協議的規定均適合以"直接提述方式"實施。在決定是否採用這方式時，須考慮立法會參考資料摘要(檔號：THB(1)PML R8/10/70/3)第7段所載的多項因素。政府當局參照上述因素仔細檢視《防污底系統規例》的條文後，找出若干適合採用"直接提述方式"的條文，該等條文載於立法會參考資料摘要附件C。

《費用修訂規例》

7. 《費用修訂規例》賦權海事處根據《防污底系統規例》收取與政府驗船師驗船和處長發出IAFS證書相關的費用。按照收回成本的原則，政府驗船師在香港驗船的現有收費為首小時

¹ 《條例》第2條將"香港船舶"界定為在香港註冊的船舶；及根據《商船(本地船隻)條例》(第548章)須領有證明書的船隻。

² 認可機構是專長於船隻構造、設備、運作和檢驗等技術範疇的國際機構。目前，海事處通過合約協議，委託認可機構提供若干服務，例如檢驗船舶及就該等船舶簽發證書等。

3,270元(不足一小時亦作一小時計)，其後每小時收費1,115元(不足一小時亦作一小時計)。發出證書的現有費用為565元。

8. 該兩項規例均自局長以憲報公告指定的日期起實施。

小組委員會

9. 在2015年4月10日的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會詳細研究該兩項附屬法例。

10. 小組委員會由易志明議員擔任主席，舉行了1次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

11. 為使小組委員會有更多時間審議該等附屬法例，內務委員會主席梁君彥議員在2015年4月15日的立法會會議上動議一項決議案，把該兩項附屬法例的審議期延展至2015年5月13日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

《防污底系統規例》

適用範圍

12. 委員察悉，根據第3條，《防污底系統規例》不適用於(a)軍艦；(b)海軍輔助船艦；及(c)由《公約》某締約方的政府擁有或營運的、僅用於政府的非商業服務的任何其他船舶(統稱"豁免船舶")。陳家洛議員詢問，各類豁免船舶各自的定義為何，以及豁免船舶使用的防污漆是否含有機錫化合物。

13. 據政府當局表示，"軍艦"及"海軍輔助船艦"泛指同屬海軍編制內的"軍事船舶"。"由某政府擁有或營運的、僅用於政府的非商業服務的船舶"可按其一般涵義理解。政府當局進一步解釋，根據當局向《空氣污染管制(船用輕質柴油)規例》小組委員會提供的文件(立法會CB(4)476/13-14(01)號文件)，有關部門執行相關法例時，會基於以下因素考慮相關船舶是否軍事船舶——

- (a) 有關船舶是否屬於一個國家的武裝部隊的船艦；
- (b) 有關船舶是否具備可辨別其國籍的外部標誌；及
- (c) 有關船舶是否由該國政府委任的軍官指揮。

上述考慮與國際間的做法一致。當局就《防污底系統規例》第3(2)條判定有關船舶是否軍事船舶時，亦會考慮相同因素。

14. 政府當局進一步表示，雖然《防污底系統規例》不適用於豁免船舶，但由香港特別行政區(下稱"香港特區")政府擁有或營運的所有船舶已遵從《公約》的規定，採用不含有任何有機錫化合物的防污底系統。事實上，漁農自然護理署署長自2004年起已停止簽發輸入、供應和售賣含有有機錫化合物的防污漆的許可證。

15. 鑒於根據《中華人民共和國香港特區駐軍法》(下稱"《駐軍法》")，香港駐軍人員應遵守香港法律，何秀蘭議員認為，如《防污底系統規例》不適用於香港駐軍轄下軍艦或海軍輔助船艦，這便與《駐軍法》的規定自相矛盾。

16. 政府當局回應時表示，《公約》的條文由國際海事組織所有締約成員制定。《公約》第3(2)條所訂定的豁免適用於所有締約成員的軍艦及海軍輔助船舶。

17. 委員察悉，第3(2)條以《公約》第3條為藍本。陳家洛議員注意到，《公約》第3條第(2)段訂有豁免軍艦、海軍輔助船舶或《公約》中一位締約成員所擁有或營運的其他船舶的規定，該條文亦訂明——

"然而，各締約國應通過採取不損害其所擁有或營運此類船舶的操作或操作性能的適當措施，以保證此類船舶在合理和可行的範圍內按本公約的規定行事。"

18. 陳家洛議員關注為何此條文沒有納入《防污底系統規例》，因為此條文可確保香港特區政府會監察豁免船舶所使用的防污漆。

19. 政府當局解釋，上述《公約》第3條第(2)段的規定並非授權司法管轄區監察其他《公約》締約成員的豁免船舶在使用防污漆方面的表現；其目的旨在述明，每個締約成員均有義務確保其豁免船舶盡量合理和可行地按《公約》的規定行事。至於《公約》締約成員的豁免船舶是否已經遵守《公約》第3條第(2)段的規定和守規程度，並不在其他《公約》締約成員的規管權限之內。有鑒於此，將上述條文納入《防污底系統規例》並不恰當。

20. 就此，委員與政府當局交換意見，探討可採用甚麼方式落實國際公約及協定。請參閱下文第37段及第41段。

21. 陳偉業議員關注到，《公約》締約方政府(包括香港特區、中華人民共和國及美利堅合眾國的政府)會否就獲豁免船舶使用含有機錫化合物的防污漆的事宜，發出內部指引或採取措施。他亦關注到，香港政府將會採取甚麼行動，確保懸掛其他地方船旗的豁免船舶(包括香港駐軍轄下船舶)在進入香港水域之時或之前，遵從有關內部指引或採取已獲採納的措施。

22. 據政府當局表示，就在香港水域內的其他豁免船舶而言，由於它們已獲豁免而不受《公約》和《防污底系統規例》規管，它們並不在香港的規管權限範圍內，所以當局沒有相關資料。政府當局已致函相關政府在國際海事組織的聯絡人，查詢其政府有否就豁免船舶所使用的防污漆頒布內部指引或制定措施，現時尚待回覆。由於香港特區政府沒有合法權限，所以無法採取任何行動，確保這些政府的豁免船舶在香港水域內遵守他們相關的內部指引或措施(如有的話)。

Unwanted organisms

23. 委員察悉，"unwanted organisms"一詞的中譯，在該規例第2條的"防污底系統"定義中是"不利航行的生物"，在立法會參考資料摘要中是"不利的生物"，而在海事處發出的中文文件³第2段及其隨附的《公約》中文本則是"不利生物"。政府當局解釋，從法律草擬的角度來看，在《防污底系統規例》中文本的"釋義"部分使用"不利生物"一詞來闡釋"防污底系統"，未必明確。因此，當局改用"不利航行的生物"這詞句，清楚解釋"不利"一詞在船舶防污底系統中的涵義。

批註國際防污底系統證書

24. 根據第8條，如某船舶的防污底系統有25%或以上被更改或被更換或受修理影響，則在該船舶的國際防污底系統證書獲其中一個簽發機關批註之前，該證書不得就《防污底系統規例》而言視為有效。委員察悉，25%是指防污底系統表面面積的25%，而驗船師會憑目測作出專業判斷。

25. 委員進一步察悉，第16及17條旨在實施《公約》附則4第3條。第16條訂明，處長可應任何公約國的要求，檢驗在香港

³ 由海事處航運政策科於2007年11月13日(會議文件第5/2007號)發給本地船隻諮詢委員會關於本地船隻實施《國際控制船舶有害防污底系統公約》。

水域內的非香港船舶，以及就非香港船舶發出IAFS證書或批註國際防污底系統證書。第17條容許處長要求任何公約國／締約成員檢驗香港船舶，以及就香港船舶發出或批註國際防污底系統證書。

取消國際防污底系統證書

26. 第9條訂明處長有權就香港船舶取消若干國際防污底系統證書。有委員關注到，是否有理據設立機制，讓證書持有人申請對處長的決定提出覆核。

27. 政府當局回應時表示，處長必須有合理理由相信，就某香港船舶發出的國際防污底系統證書，是基於虛假或錯誤的資料而發出或批註的，才可取消該證書。如要符合取消的"條件"，處長必須就實情展開調查，並須取得證據，證明船東在申請發出或批註證書時所提供的資料是虛假或錯誤的。此外，第9條規定，處長必須在發給船東或船長的通知內，說明取消有關證書的理由。由於處長只能基於個案的實情取消證書，當中不涉任何價值判斷，而船東如感不滿，亦可循現有法律或行政途徑(例如提出司法覆核，或對該部門的行政管理或決定作出投訴)，就取消證書的理據提出異議，因此，政府當局認為無需在法例上另訂上訴／覆核機制。

28. 陳家洛議員詢問，若國際防污底系統證書持有人針對處長取消其證書的決定而提出投訴，當中涉及的行政程序為何。政府當局表示，就取消證書而言，海事處會依循適當的程序，包括就船舶的防污底系統進行採樣與分析，以確定該防污底系統是否含有任何有機錫化合物，而與該船舶備存的證書及防污底系統紀錄上所載的資料不符。除非採樣結果顯示，該船舶的防污底系統含有有機錫化合物，因而違反《防污底系統規例》，海事處才會取消有關證書。海事處會在調查過程中，考慮船東或船長針對處長的決定而提出的任何投訴，以決定是否對該船東及船長採取檢控行動。海事處會在不損害法律程序的前提下，對投訴作出適當回應。

控制船舶防污底系統的方法

29. 根據第4(2)條，如在生效日期之前，某船舶在其防污底系統中，帶有任何作為殺生物劑的有機錫化合物，則自該日期起，該船舶須有一層塗層，而該塗層須形成對該等化合物的阻隔。委員察悉，根據政府當局的解釋，該等化合物屬有毒物質，須經特別處理以作妥善處置，因此不建議把有關船舶的該等化

合物清除。根據《公約》的規定，應塗上一層塗層，以阻隔該等化合物。

30. 單仲偕議員關注控制防污底系統的方法。他詢問發出IAFS證書所涉及的詳細程序，特別是一名政府驗船師根據第7(3)(a)條對某船舶進行的初次檢驗是否只涉及文件工作。小組委員會要求政府當局提供補充資料，讓委員了解檢查、查驗和調查(a)香港船舶及(b)非香港船舶所涉及的詳細程序，以確定有關船舶是否已經或正在遵從《防污底系統規例》。

31. 委員察悉，根據《防污底系統規例》第13條，政府驗船師有權檢查在香港水域內的任何船舶，並進行該驗船師認為執行《防污底系統規例》所需的任何查驗及調查。海事處會按照由國際海事組織採納的《2011年船舶防污底系統檢查指南》(下稱"《指南》")，對香港船舶或非香港船舶進行檢查，關鍵步驟載於下文第32至35段。

32. 根據《指南》，海事處會檢視IAFS證書和防污底系統聲明的有效性，以及所附的防污底系統紀錄(如適用)。由於在船舶底部(水下部分)塗上塗層的唯一實際可行方式是在乾塢進行，海事處會藉比對進乾塢日期與IAFS證書的日期，從而查核施塗油漆日期。如施塗油漆日期在預定進乾塢期間內，船舶的航海日誌定有記錄。此外，海事處可藉查閱檢驗記錄和構造安全證書的批註日期，從而核實上述預定進乾塢的日期。如施塗油漆日期並非預定進乾塢期，海事處可藉查閱船舶航海日誌的紀錄、船體證書的批註日期、生產商聲明的日期或船廠的確認文件，予以核實。海事處亦會查核為簽發現有IAFS證書而進行的檢驗與船舶航海日誌所示的入乾塢期是否脛合。

33. 如海事處有明確理由相信某船舶不符合《防污底系統規例》的規定，會進行更詳細的檢查，並索取進一步資料查驗。為確定某船舶有否違反《防污底系統規例》，政府驗船師可——

- (a) 要求該船舶的船東、船長和船員及／或船塢經營者等提供更多有關防污底系統的資料；
- (b) 查閱其他文件，例如由認可機構擬備的初次檢驗報告和進乾塢報告；及
- (c) 根據科學測試程序從該船舶的防污底系統抽樣和進行分析。

34. 如抽樣結果顯示該船舶的防污底系統含有違反《防污底系統規例》的有機錫化合物，而該船舶屬香港註冊的船舶，海事處可取消其IAFS證書；如屬無需攜備IAFS證書的本地船舶，海事處可取消其運作牌照。在上述兩種情況下，有關船舶均不能出海，直至該船舶的問題已獲糾正，並於通過檢驗後獲發新的證書為止。如違反《防污底系統規例》的屬非香港船舶，海事處會通知其船旗國的相關主管當局，由他們採取所需執法行動。

35. 至於發現船舶違反要求時將會採取的行動，政府當局表示，凡有足夠證據顯示某船舶(不論是香港船舶或非香港船舶)在香港水域內違反《防污底系統規例》，海事處會檢控該船舶的船東和船長。如該船舶已離開香港水域，海事處會把該船舶放入監察名單，並在該船舶再次進入香港水域時採取所需的執法行動。

《費用修訂規例》

36. 委員察悉，政府當局表示將會收取與驗船和發出IAFS證書相關的費用，並會按照收回成本的原則調整有關費用。

其他事項

草擬方式

37. 何秀蘭議員察悉，在本地法例落實國際公約或協定，可採用不同的方式，即在本地法例中直接提述國際公約／協定的條文，在本地法例的附表中附載國際公約／協定，或在本地法例中只加入國際公約／協定的若干條文。她關注到是否需要採用相同的方式及草擬慣例，以保持一致性。

38. 政府當局表示，在本地法例落實國際公約／協定的方式會視乎公約／協定的性質而定。一般而言，對於屬技術性質或將附載於本地法例附表中的國際公約／協定，將會採用"直接提述方式"。另一些公約／協定則會作出適應化修改以切合本地情況，《防污底系統規例》便是一例。

39. 根據律政司其後提供的資料(立法會CB(4)897/14-15(02)號文件)，律政司有採用不同的草擬方法，在本地體系中落實國際協議，此舉切合不同類型的國際協議和不同的政策需要。概括而言，採用的方法有3種：把國際協議的文本納入本地法例之內，並增訂補充法律條文；把國際協議的文本轉化；以及提述

國際協議的規定。在實際操作層面，政府當局是在審慎考慮政策目標和要求以及有關國際協議的性質和內容後，才按個別情況決定採用何種方法。因此，當局認為，採用劃一方式草擬本地法例以落實國際協議，並不可行。

延遲在本地法例落實國際公約／協定

40. 鑒於《公約》在2008年9月生效，而中國亦於2011年3月加入《公約》，潘兆平議員和單仲偕議員對當局遲遲才在本地法例落實國際海事公約表示關注。

41. 政府當局解釋，與海事相關的立法工作浩繁，而且為該等立法工作進行審議和擬備詳盡建議的工作繁重需時。為加快相關工作，政府當局已於2014年2月7日取得財務委員會的批准，在律政司設立一個專責法律小組(小組成員包括1名副首席政府律師及5名高級政府律師，由2014年2月起開設，為期約28個月)，支援運輸及房屋局和海事處就相關國際公約進行尚未完成的海事相關立法工作。

建議

42. 小組委員會支持該兩項附屬法例。

徵詢意見

43. 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
2015年5月6日

《商船(控制船舶有害防污底系統)規例》及
《2015年商船(防止及控制污染)(費用)(修訂)規例》小組委員會

委員名單

委 員

何秀蘭議員, JP
陳偉業議員
何俊賢議員
易志明議員
胡志偉議員, MH
陳家洛議員
單仲偕議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
謝偉銓議員, BBS

(總數：9名委員)

秘 書

游德珊女士

法律顧問

盧詠儀小姐