

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)1256/14-15號文件

檔 號：CB4/SS/11/14

2015年7月3日內務委員會會議文件

《商船(防止廢物污染)規例》及 《〈商船(防止廢物污染)規例〉(廢除)規例》 小組委員會報告

目的

本文件旨在就根據《商船(防止及控制污染)條例》(第413章)(下稱"《條例》")第3條訂立的一套新《商船(防止廢物污染)規例》(下稱"《新廢物規例》")，以及《〈商船(防止廢物污染)規例〉(廢除)規例》(下稱"《廢除規例》")，提供背景資料，並綜述經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")委員對相關事宜的意見及關注。

背景

《國際防止船舶造成污染公約》

2. 國際海事組織通過《國際防止船舶造成污染公約》(下稱"《防污公約》")，以訂明規例，防止並盡量減少船舶造成的污染。
3. 於1988年生效的《防污公約》附則V處理有關防止不同種類的廢物棄置造成污染的事宜。附則V全面禁止把所有類型的塑料棄置入海，並訂明若干類可棄置的廢物在棄置時與陸地的距離及可棄置的方式。
4. 國際海事組織不時修訂《防污公約》各附則。當《防污公約》的規定生效時，所有遠洋船舶必須遵從，否則可能會被拒絕進入國際海事組織成員的國際港口。根據政府當局的資料，迄今為止，香港註冊的遠洋船舶在遵守相關規定方面並無

問題。作為國際海事組織的聯繫會員，以及為維持香港國際航運中心的地位，香港必需確保本地法例與《防污公約》的最新標準一致。

本地法例

5. 《防污公約》附則V已憑藉現行《商船(防止廢物污染)規例》(第413J章)(下稱"《舊廢物規例》")在香港實施。《舊廢物規例》對香港水域內的船舶¹及處於任何地方的香港船舶²排放廢物加以管制。"廢物"的釋義，指"船舶正常運作時所產生，可能要不斷或定期棄置的各種食物類、生活上或運作方面的廢棄物(不包括鮮魚及其各部分)，但源自船舶的污水除外"。《舊廢物規例》對在特殊區域內的水域的規定更為嚴格。特殊區域是指因海洋地理和生態理由而公認具重要性，並且受國際海事組織指定須加強保護的區域³。在特殊區域內的船舶，不得將廢物排放入海，但食物廢棄物則可在距離最近陸地⁴不少於12海里之處排放。在特殊區域以外的水域，不得排放塑料。船舶可在特殊區域以外排放其他廢物，但須符合有關與最近陸地距離的限制。由於中國的"最近陸地"已超出香港水域範圍，《舊廢物規例》實際上禁止船舶在本港水域內排放所有廢物。

6. 國際海事組織經決議案MEPC.201(62)對《防污公約》附則V作出大幅修訂，並於2013年1月1日生效。鑒於修訂對《防污公約》附則V的架構和規定均作出重大改動，政府當局已廢除《舊廢物規例》，並以《新廢物規例》取代之，以便在香港落實施行《防污公約》附則V的最新版本。《新廢物規例》將於2015年7月1日開始實施。

7. 主要修訂內容如下 ——

(a) 修訂"廢物"的定義，以涵蓋9類於船舶正常操作過程中產生(或從位於海中的固定式或浮式海洋平台排

¹ 除《舊廢物規例》第2(2)條另有規定外。

² "香港船舶"指(a)在香港註冊的船舶；及(b)根據《商船(本地船隻)條例》(第548章)須領有證明書的船隻。

³ 國際海事組織核准《防污公約》附則V指定為特殊區域的地區包括地中海、波羅的海、黑海、紅海、"海灣"區域、北海、南極區域和大加勒比海區域(包括墨西哥灣和加勒比海)。

⁴ 一般而言，"最近陸地"指某領土按照國際法劃定所屬領海的基線。就此而言，中國的"最近陸地"已超出香港水域範圍。

放)的物質，即食物廢棄物、起居廢棄物、操作所致廢棄物、全塑料、貨物殘餘物、焚化爐灰燼、食油、漁具及動物屍體。《新廢物規例》就這9類物質各自作出定義；

(b) 收緊船舶(或從位於海中的固定式或浮式海洋平台)排放廢物入海的規定，禁止在特殊區域以內或以外的水域排放新增類別的廢物；及

(c) 就下列事項作出新規定——

(i) 總長度在12米或以上的船舶必須展示一塊公告牌，將適用的廢物排放要求通知船員和乘客；

(ii) 噸位為100總噸或以上的船舶，及經核證為運載15人或以上的船舶，均須備有一份廢物管理計劃，就廢物的減量、收集、貯存、處理和排放訂定程序；及

(iii) 噸位為400總噸或以上的船舶，及經核證為運載15人以上、行駛航程(航程時間不多於1小時者除外)的船舶，均須備有廢物紀錄簿。

8. 《條例》第3A條容許其附屬規例採用"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。據政府當局表示，採用"直接提述方式"，可適時實施屬技術性質、已於世界各司法管轄區普遍採用的國際規定。此外，如香港船舶未能符合該等規定，便可能被拒絕進入其他港口。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。當局在決定是否採用這方式時，已考慮立法會參考資料摘要(檔號：THB(1)PML 8/10/90/8) (下稱"立法會參考資料摘要")第9段所載的多項因素。立法會參考資料摘要附件C載有《新廢物規例》的條文。該等條文是當局在參照上述因素檢視《新廢物規例》後，認為適合採用"直接提述方式"的條文。

小組委員會

9. 在2015年4月17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。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

10. 小組委員會由何秀蘭議員擔任主席，先後舉行了3次會議，並於其中一次會議上聽取3個團體(即島嶼活力行動、活在南丫及世界自然基金會香港分會)的意見。委員亦察悉團體Eco Marine提交的意見書。

11. 為使小組委員會有更多時間審議該等附屬法例及擬備向內務委員會提交的報告，小組委員會原擬在2015年5月13日的立法會會議上，由主席動議一項議案，把該兩項附屬法例的審議期延展至2015年6月3日的立法會會議。然而，2015年5月13日的立法會會議未能處理該項延展審議期的議案，而根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條所訂的先訂立後審議程序對該兩項附屬法例作出修訂的28天期限，於2015年5月13日的立法會會議屆滿。

小組委員會的商議工作

修訂"廢物"的定義

12. 政府當局告知小組委員會，就排放廢物而言，香港船舶經營者在遵守《新廢物規例》方面應沒有問題。舉例而言，根據《防污公約》附則V的規定，市面上供船舶使用的清潔劑及添加劑(屬貨艙、甲板或外表面的洗滌水所含者)具備適當的證明書和說明，訂明有關清潔劑及添加劑是否含被歸類為損害海洋環境的物質。儘管如此，政府當局承諾加強有關上述清潔劑及添加劑的宣傳工作。

有關公告牌、廢物管理計劃及廢物紀錄簿的新規定

13. 委員察悉，國際海事組織已發出指引，為相關船舶符合以下規定提供方向——

- (a) 須備有廢物管理計劃，當中包括廢物收集及處理程序，以及將廢物從源頭運往接收設施的程序；及
- (b) 須備有廢物紀錄簿，即有關每次排放廢物(無論廢物是排放入海或是在接收設施排放)及每次完成焚化的紀錄，須包括排放／焚化日期和時間、船舶位置、廢物類別及排放／焚化的廢物估計量。

14. 委員要求海事處及早向受影響的船舶營運者提供協助，使他們能符合《新廢物規例》下的規定。據海事處表示，為利便業界遵守新的規定，海事處已製備公告牌的標準樣式，供約5 800艘有關香港船舶使用，以及製備不同種類的廢物管理計劃樣本，供約4 400艘有關香港船舶參考。海事處亦承諾就備有廢物紀錄簿的規定發出指引，並在有需要時安排講座，向超過700艘船舶(包括內河船隻及本地漁船)的船長及船員簡介有關規定。

15. 在執法方面，海事處解釋，在所有使用香港港口的非本地船舶中，處方須抽樣檢驗5%的船舶，以確定它們是否符合《新廢物規例》等規定。鑒於該等新規定已於國際港口實施，當局預料遠洋船隻在遵守新規定時不會遇到困難。除遠洋船舶外，海事處每年就所有本地船隻進行驗船工作期間，均會執行新的規定。

海上棄置／傾卸廢物

16. 部分委員對在香港水域內棄置／傾卸廢物的活動表示深切關注，因為在大嶼山南部多個海灘發現大量廢物。他們提醒政府當局，內地船舶非法棄置／傾卸廢物的活動在夜間尤其猖獗，並且促請當局加強執法行動，以解決此問題。

17. 政府當局表示，《新廢物規例》旨在對船舶在正常運作時排放廢物加以管制，而《簡易程序治罪條例》(第228章)第4D條的規定之一，是任何人無合法權限或解釋而在香港水域或在垃圾可能被潮汐水流帶入香港水域的任何地方(並非歸公職人員或公共機構管理或管轄的地方)，將廢物棄置，或導致或准許他人將廢物棄置，即屬犯罪。此外，根據《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》(第570章)，《簡易程序治罪條例》第4D(1)條所指的海上棄置廢物罪行，是表列罪行之一，就該罪行獲發《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》第3(1)條所指的通知的人，須繳付定額罰款。儘管難以就夜間的非非法排放廢物活動採取執法行動，但海事處會加強巡邏和進行特別行動，以打擊海上棄置廢物的活動。在2014年⁵，根據《簡易程序治罪條例》就在海上非法棄置垃圾而處以定額罰款的個案有10宗，採取票控行動的個案有1宗。

⁵ 請參閱立法會CB(4)1043/14-15(01)號文件，以了解2012年及2013年的相應數字。

18. 委員進一步察悉，海事處已將海上清潔服務外判，包括清理海上垃圾及收集本地船隻和遠洋船隻的家居垃圾。承辦商提供約70艘船隻⁶(包括3艘由政府包租的海潔級海上垃圾清理船)，在香港水域進行海上垃圾清潔服務，全年無休，每天從早上8時30分左右開始工作至下午6時左右。此外，承辦商亦提供兩隊海岸清理隊，清理近岸淺水區域和潮汐線以下的岸灘垃圾。每年經清潔服務收集的垃圾約15 000公噸，而在2014年，收集的漂浮垃圾約11 000公噸，從本地船隻收集的垃圾逾2 000公噸，從遠洋船隻收集的垃圾則逾1 000公噸。

19. 部分委員觀察到，承辦商或其員工現時在木船使用撈網收集漂浮垃圾。委員促請海事處物色使用現代化設備(例如安裝在船舶上的機動打撈裝置)的承辦商提供服務，以及委託大專院校設計並研發先進設備，以提高清理海上垃圾的效率。政府當局亦應在部分海上傾卸廢物的黑點安裝閉路電視或其他先進監察攝影機，以遏止該等非法活動。一位委員指出，政府當局亦可收集業界的意見，以確定有關黑點的位置。

20. 政府當局回答委員的查詢時表示，政府驗船師負責執行《廢物規例》，而海事主任和海事督察則負責執行《簡易程序治罪條例》和《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》，對干犯海上棄置廢物罪行的人採取執法行動。海事處海港巡邏組有25艘巡邏船，負責在香港各區水域執行海事法例，其中6艘負責進行24小時巡邏任務。此外，海事處污染控制小組人員亦每天於香港水域進行海上巡邏，以視察香港各區水域的清潔情況，根據海上清潔指數⁷監察海上清潔承辦商的工作表現，以及對海上棄置廢物活動採取執法行動。這小組的人員亦定期(特別在周末和假日時)於海濱、避風塘等棄置垃圾黑點進行反海上棄置廢物的特別行動。

21. 小組委員會察悉，收集海上垃圾的工作由4個政府部門負責：康文署負責憲報公布的泳灘，漁農自然護理署負責海岸公園和海岸保護區，食物環境衛生署負責其餘未編配的沿岸地區，而海事處則負責沿岸水域／開放水域／避風塘。為加強政府相關部門之間在處理海上垃圾問題上的協調，政府於2012年11月成立由環境局統籌的海岸清潔跨部門工作小組(下稱"工作小組")。在工作小組的支持下，政府當局委託顧問公司進行

⁶ 請參閱CB(4)1043/14-15(01)號文件，以了解海事處的海上清潔承辦商所提供的各類海上垃圾清潔船(相關圖片載於附件2)。

⁷ 請參閱CB(4)1043/14-15(01)號文件的附件3所載有關海上垃圾清理及處置服務的標準。

研究，以收集、整理和分析有關在香港水域的海上垃圾的源頭、分布和流向的最新資料，以及提出措施進一步提高香港海岸的環境清潔。

22. 根據於2015年4月發表的題為"香港海上垃圾的源頭及去向調查"的研究報告(下稱"《研究報告》")，香港水域的海上垃圾超過八成源自陸上，主要由岸邊及康樂活動所產生。一位委員對此觀點不表贊同，並認為海上垃圾主要由海上傾卸廢物所產生。團體代表贊同在海灘發現的垃圾源自大海及船舶，但當中有部分垃圾是政府承辦商傾倒的垃圾。他們促請政府當局加強宣傳和教育，以鼓勵市民減少製造垃圾，以及養成妥善處置垃圾的良好習慣，而非僅將垃圾棄置在海灘。環保團體亦呼籲政府當局與社區團體合作，以提高宣傳和垃圾收集工作的成效。海事處回應時表示，該處聘用的承建商一直有向避風塘內的本地船隻派發垃圾袋。此外，海事處不時與其他政府部門和非政府組織合辦宣傳活動，例如在農曆新年和休漁期期間向漁民團體宣傳保持避風塘清潔的活動。海事處亦會探訪遊艇會、漁市場、海事工程工地、養魚盆和綻泊區等，向這些地方的船隻負責人和工作人員宣傳保持海港清潔，並呼籲有關人士妥善處理其運作所產生的垃圾，避免棄置垃圾入海。就此，海事處亦會教育公眾如何識別涉及海上棄置／傾卸廢物的船舶，以利便執法工作。

未來路向

23. 委員察悉政府當局所提出的意見，即《簡易程序治罪條例》第4D條規定，"任何人無合法權限或解釋而在香港水域或在任何地方(並非歸公職人員或公共機構管理或管轄的地方)，將廢物棄置，或導致或准許他人將廢物棄置"，即屬犯罪。該條例並沒有明文規定須把閒置在漁市場的發泡膠盒繫好。該等發泡膠盒或被風吹入海。委員認為在這方面可能存在漏洞，並促請政府當局檢討有關法例，以堵塞上述漏洞。運輸及房屋局承諾將此事轉介相關決策局跟進。

24. 在2015年5月26日的會議上，小組委員會察悉，環境事務委員會將於2015年6月22日會議上審議《研究報告》。委員促請政府當局在上述環境事務委員會會議上提供具體方案，解決《研究報告》所指出的問題。他們亦要求相關政府部門就海上垃圾的收集工作，與環保及社區團體緊密合作。

徵詢意見

25. 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7月2日

《商船(防止廢物污染)規例》及
《〈商船(防止廢物污染)規例〉(廢除)規例》小組委員會

委員名單

主席 何秀蘭議員, JP

委員 陳偉業議員
何俊賢議員, BBS
易志明議員, JP
胡志偉議員, MH
陳家洛議員
單仲偕議員, SBS, JP
鄧家彪議員, JP

(總數：8 位委員)

秘書 游德珊女士

法律顧問 李凱詩小姐