

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)158/16-17(07)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2016年11月28日的會議

立法會秘書處就揮發性有機化合物的管制 擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關香港管制揮發性有機化合物的背景資料，並概述立法會相關委員會討論有關事宜時，議員所提出的意見和關注。

背景

2. 揮發性有機化合物是會在室溫蒸發的有機化學品。大部分揮發性有機化合物均可導致光化學煙霧形成，而光化學煙霧是珠江三角洲("珠三角")地區的主要區域性空氣污染問題。光化學煙霧令香港的臭氧及空氣中微粒處於高水平，尤其以盛行風從內陸吹來及陽光猛烈的時候為然。揮發性有機化合物亦可引致眼睛不適和呼吸道病徵，並可導致哮喘病患者病發。在香港，大部分人為揮發性有機化合物來自非燃燒排放源(58%)，當中主要包括含揮發性有機化合物的產品，例如漆料、印墨及消費品。

3. 2002年，香港與廣東省政府達成共識，同意盡最大努力，以1997年的排放量為參照基準，在2010年或之前把二氧化硫、氮氧化物、可吸入懸浮粒子和揮發性有機化合物在區內的排放量，分別減少40%、20%、55%及55%。2012年，兩地政府同意就這4種空氣污染物，為香港及珠三角地區訂定2015年

和 2020 年的減排計劃。¹ 根據該計劃，就揮發性有機化合物的排放量而言，以 2010 年為基準年，香港在 2015 年及 2020 年的減排目標分別為 5% 及 15%。

《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》

4. 政府為達到上述減排目標而推行的其中一項主要措施，是在 2007 年制定《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》(第 311W 章)("《規例》")。² 《規例》的主要目的，是禁止輸入及在本地生產揮發性有機化合物含量超出相關法定限制的受規管產品(本地生產只供出口的產品除外)，即建築漆料/塗料、印墨及指定消費品。《規例》亦管制平版熱固卷筒印刷機的揮發性有機化合物排放量，並規定該等印刷機須安裝控制排放物器具。

5. 2009 年 10 月，政府當局修訂《規例》，將管制範圍擴展至揮發性有機化合物含量高的其他產品，即汽車修補漆料、船隻漆料、遊樂船隻漆料、黏合劑及密封劑。現時，共 170 種產品受《規例》管制。

管制潤版液和印刷機清潔劑中揮發性有機化合物的建議

6. 2012 年，政府當局委託香港生產力促進局為印刷業研究減少排放揮發性有機化合物的可行措施。³ 根據研究結果，政府當局建議修訂《規例》，將法定管制範圍擴展至潤版液和印刷機

¹ 香港與廣東省政府於 2015 年 2 月展開減排計劃的聯合中期檢討，以總結 2015 年的減排成效，並確定 2020 年的減排目標。檢討預期會在 2017 年完成。

² 《規例》最初於 2006 年 11 月在憲報刊登，由立法會按先訂立後審議的程序處理。內務委員會於 2006 年 12 月成立一個小組委員會，負責研究該項附屬法例。雖然小組委員會大致上支持該項立法建議，但在經延展的審議期屆滿之前，仍有若干技術性事宜未能解決。經政府當局同意，立法會在 2007 年 1 月把《規例》廢除。其後，立法會成立研究與《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》有關的事宜小組委員會，以加快研究一項名稱相同的規例在政策及草擬方面的事宜。政府當局在考慮該小組委員會的商議結果後作出若干技術性修訂，並於 2007 年 2 月把有關規例提交立法會，按先訂立後審議的程序處理。《規例》內的規定由 2007 年 4 月 1 日起分期實施。

³ 政府當局成立了減少印刷業的揮發性有機化合物工作小組，負責監督該項可行性研究。工作小組由香港印刷業商會、香港印藝學會和環境保護署的代表組成。

清潔劑，以及分別採用每公升 80 克及每公升 500 克作為兩者的揮發性有機化合物含量限制。⁴ 環境保護署於 2016 年 2 月至 4 月進行公眾諮詢，收集持份者對擬議管制措施的意見。

議員提出的主要意見及關注

7. 環境事務委員會("事務委員會")於 2005 年 11 月 28 日及 2008 年 11 月 24 日分別討論政府當局設立揮發性有機化合物管制制度及擴展管制範圍的建議。《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》小組委員會，以及研究與《空氣污染管制(揮發性有機化合物)規例》有關的事宜小組委員會，分別於 2006 年 12 月及 2007 年 1 月在內務委員會轄下成立，負責研究《規例》。《2009 年空氣污染管制(揮發性有機化合物)(修訂)規例》小組委員會於 2009 年 5 月成立，負責研究當時就《規例》提出的修訂。近年，議員在審核 2015-2016 年度及 2016-2017 年度開支預算期間，曾提出與減少珠三角地區揮發性有機化合物排放量的事宜。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

排放標準

8. 議員要求政府當局提供理據，說明為何香港就揮發性有機化合物所訂的法定限制，與美國加利福尼亞州("加州")的規定("加州標準")看齊，而非與《歐洲漆料及產品指令》所訂較寬鬆的標準("歐盟標準")看齊。有議員關注到，嚴格的加州標準可能會限制某些產品的供應，或增加相關業界的循規成本。

9. 政府當局指出，鑒於加利福尼亞空氣資源委員會曾就管制揮發性有機化合物進行深入研究，而且加州和香港同樣面對嚴重的煙霧問題，因此當局決定香港應採用加州標準。加州的經驗顯示，實施揮發性有機化合物限制，不會對含揮發性有機化合物消費品的貿易帶來不良影響。政府當局會向受影響的行業提供協助，以便業界遵守《規例》。

10. 政府當局亦表示，考慮到漆料供應業所面對的後勤問題，加上汽車維修業需要適應如何使用水溶性漆料，政府當局已放寬就汽車修補漆料的揮發性有機化合物所訂的限制，使其

⁴ 傳統潤版液的揮發性有機化合物平均含量為每公升 92 克，而用於清潔印刷機的有機溶劑的揮發性有機化合物平均含量則為每公升 780 克。

與歐盟標準看齊，並為此就《規例》動議修訂。⁵ 政府當局承諾在實施相關管制一年後，檢討各類產品的揮發性有機化合物訂明限制。

規管範圍

受規管產品的零售商及船舶代理人

11. 議員察悉，《規例》並無向零售商施加任何法律責任。他們關注到，不法零售商或會把不符合規定的受規管產品走私來港低價出售。政府當局表示，在《規例》生效後的兩年內，當局已巡查零售店約 590 次和收集超過 990 個受規管產品的樣本進行分析，並無發現零售商明知而出售違例產品。此外，零售商及批發商如走私不符合規定的產品，以供在香港出售或使用，本身亦會成為進口商，因而受《規例》規管。由於控制產品的供應來源足以確保產品符合規定，因此政府當局認為無須向零售商施加法律責任。

12. 議員亦察悉船舶代理人被《規例》界定為"進口商"並受《規例》規管。部份議員認為船舶代理人難以確保其運送的受規管產品符合規定。政府當局回應時表示，船舶代理人是管有進口貨物的過程中一個關鍵人物，將他們納入"進口商"的定義，會有助當局追查真正的進口商。若船舶代理人得悉或懷疑與安排運送的貨物有關的一些事實，他應採取行動作進一步檢查。若船舶代理人已採取合理步驟及已盡應盡的努力以避免干犯罪行，在確立《規例》所訂的免責辯護時，船舶代理人可援引證據，例如提單或發運單，證明所犯的罪行是由他人的行為或過失所致，或是由信賴他人所提供的資料所致。

發電廠的揮發性有機化合物排放量

13. 部分議員質疑，為何發電廠的揮發性有機化合物排放量不受法例管制。政府當局解釋，在熱能發電過程中排放的揮發性有機化合物甚少。此外，發電廠會增加使用天然氣這種更潔淨的能源發電。因此，政府當局按照國際標準，沒有把本港發電廠的揮發性有機化合物排放量納入管制範圍。

⁵ 立法會於2009年10月14日的會議上，通過政府當局就《2009年空氣污染管制(揮發性有機化合物)(修訂)規例》動議的相關修訂。

測試受規管產品中的揮發性有機化合物

14. 議員關注到，是否有化驗所根據香港實驗所認可計劃，獲認可就受規管產品的揮發性有機化合物含量進行測試。政府當局回應時表示，當局會定期進行巡查，以檢查受規管產品的使用情況及產品中的揮發性有機化合物含量，而政府化驗所亦可進行相關測試。雖然《規例》並無強制規定進口商須測試受規管產品的揮發性有機化合物含量，但本港有化驗所能進行該等測試。

立法會質詢

15. 在 2009 年 6 月 17 日及 2016 年 2 月 24 日的立法會會議上，李鳳英議員及蔣麗芸議員提出質詢，詢問政府當局會否考慮規管家居清潔劑及木製傢俬的揮發性有機化合物含量。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

16. 政府當局將於 2016 年 11 月 28 日的會議上，向事務委員會簡介管制潤版液及印刷機清潔劑中揮發性有機化合物的建議。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2016 年 11 月 22 日

揮發性有機化合物的管制

相關文件一覽表

日期	事項	文件
2005年 11月28日	環境事務委員會 會議	政府當局就"揮發性有機化合物管制 計劃"提供的文件 (立法會 CB(1)348/05-06(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)484/05-06 號文件)
2006年 12月至 2007年 1月	《空氣污染管制 (揮發性有機化合 物)規例》小組委 員會	小組委員會報告 (立法會 CB(1)672/06-07 號文件)
2007年 1月至2月	研究與《空氣污染 管制(揮發性有機 化合物)規例》有 關的事宜小組委 員會	小組委員會報告 (立法會 CB(1)952/06-07 號文件)
2008年 11月24日	環境事務委員會 會議	政府當局就"汽車修補漆料、船隻漆 料、遊樂船隻漆料、黏合劑及密封劑 的揮發性有機化合物含量管制建議" 提供的文件 (立法會 CB(1)223/08-09(05) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)595/08-09 號文件)
2009年 6月至9月	《2009年空氣污 染管制(揮發性有 機化合物)(修訂) 規例》小組委員會	小組委員會報告 (立法會 CB(1)2691/08-09 號文件)

日期	事項	文件
2015年 3月30日	財務委員會審核 2015-2016年度開 支預算的特別 會議	議員提出的書面問題及政府當局的答 覆 (答覆編號： ENB092及370)
2016年 4月6日	財務委員會審核 2016-2017年度開 支預算的特別 會議	議員提出的書面問題及政府當局的答 覆 (答覆編號： ENB142)

相關文件的超連結：

政府部門	文件
環境保護署	"管制潤版液及印刷機清潔劑中揮發性有機化合物的建議"諮詢文件

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2009年 6月17日	有關李鳳英議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2016年 2月24日	有關蔣麗芸議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報