

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)240/17-18 號文件

檔號：CB1/SS/2/17

2017 年 11 月 24 日內務委員會會議文件

《2017 年空氣污染管制(揮發性有機化合物)(修訂)規例》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2017 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")的商議工作。

背景

2. 揮發性有機化合物是在室溫蒸發的有機化學品。大部分揮發性有機化合物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 年或之前把揮發性有機化合物、二氧化硫、氮氧化物和可吸入懸浮粒子在區內的排放量，分別減少 55%、40%、20%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%。

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。

4. 政府為達到香港的揮發性有機化合物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。

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。

《2017 年空氣污染管制(揮發性有機化合物)(修訂)規例》

6. 《2017 年空氣污染管制(揮發性有機化合物)(修訂)規例》(2017 年第 166 號法律公告)("《修訂規例》")於 2017 年 10 月 13 日在憲報刊登，並於 2017 年 10 月 18 日提交立法會，按先訂立後審議的程序處理。《修訂規例》把《規例》中若干禁令及規定擴展至潤版液及印刷機清潔劑("新規管產品")，由 2018 年 1 月 1 日起生效。關於本港生產或輸入新規管產品的主要禁令及規定如下：

- (a) 禁止生產及輸入揮發性有機化合物含量超出最高限值的新規管產品(潤版液的最高限值為每公升 80 克，印刷機清潔劑則為每公升 500 克)；
- (b) 規定新規管產品的生產商及進口商，在關乎該等產品的某些文件或產品包裝或容器上，顯示若干訂明資料；及
- (c) 規定新規管產品的生產商及進口商，每年向空氣污染管制監督(即環境保護署署長)提交包含若干指明資料的書面報告。

7. 《修訂規例》不適用於過境、轉運中或只供出口或再出口，以及在生效日期前已生產或進口的新規管產品。《修訂規例》將會在 2018 年 1 月 1 日生效。

² 《規例》內的規定由 2007 年 4 月 1 日起分期實施。

小組委員會

8. 在 2017 年 10 月 20 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《修訂規例》。小組委員會由姚思榮議員擔任主席，曾於 2017 年 11 月 7 日舉行一次會議，與政府當局進行討論。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

小組委員會的商議工作

9. 小組委員會大致上支持《修訂規例》將現時對含揮發性有機化合物產品的管制範圍，擴展至新規管產品，作為促成香港達致 2020 年揮發性有機化合物減排目標(上文第 3 段所述)的舉措。在商議過程中，委員關注到規管的範圍及對業界的影響、揮發性有機化合物含量限值、對擬議措施成效的評估、執法情況，以及減少揮發性有機化合物排放量方面的區域合作。

規管範圍及對業界的影響

10. 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 根據該可行性研究的結果，並參照美國加利福尼亞州南海岸("南海岸")空氣質量管理區的揮發性有機化合物含量限值，政府當局建議將法定管制範圍擴展至潤版液和印刷機清潔劑，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 5} 環境保護署("環保署")於 2016 年 1 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。據政府當局表示，持份者普遍支持擬議管制措施，沒有提出任何反對意見。

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。

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。上述可行性研究確認，使用揮發性有機化合物含量較低的潤版液和印刷機清潔劑(分別不超於每公升 80 克和每公升 500 克)的表現，相當於使用傳統的產品。

⁵ 南海岸空氣質素管理區所訂定的潤版液和印刷機清潔劑的揮發性有機化合物含量限值分別為每公升 50 克和每公升 100 克，是現時國際間其中一個最嚴格的標準。

11. 據政府當局表示，本港目前約有 60 至 70 個新規管產品進口商，而據政府當局所知，本地並無這些產品的生產商。此外，本港約有 4 000 間印刷公司，當中一部分如進口新規管產品以供在香港使用，本身亦會成為進口商，因而受《修訂規例》規管。委員關注印刷業為符合《修訂規例》的規定，將會在營運成本方面受到的影響。就此，政府當局表示，使用揮發性有機化合物含量低的潤版液，平均每 5 000 張紙增加的成本為 3 元，而使用揮發性有機化合物含量低的印刷機清潔劑，平均每 5 000 張紙增加的成本為 16 元。據政府當局所述，使用符合規例的產品所增加的生產成本，估計少於 1%，擬議措施應不會對印刷業造成重大財政負擔和對消費者構成影響。政府當局亦諮詢了數個主要供應商，並進行了調查，以確定本地市場已有供應合規產品。

12. 委員詢問政府當局有何計劃在《規例》的現有框架下，收緊受規管產品的揮發性有機化合物含量限值，及/或擴大其適用範圍，以處理來自其他非燃燒排放源的揮發性有機化合物排放。政府當局表示，減少來自非燃燒排放源的本地揮發性有機化合物排放的工作，自 2007 年已展開。政府當局正探討進一步降低現有受規管產品(例如建築漆料)的揮發性有機化合物含量限值，或把其他含揮發性有機化合物的產品納入《規例》管制範圍的可行性，以期加強管制揮發性有機化合物的排放。

揮發性有機化合物含量限值

13. 部分委員詢問當局為何不採用南海岸空氣質量管理區的最新標準。根據有關標準，潤版液和印刷機清潔劑的揮發性有機化合物含量限值，分別為每公升 50 克和每公升 100 克。

14. 政府當局解釋，建議將潤版液和印刷機清潔劑的揮發性有機化合物含量限值分別訂為每公升 80 克及每公升 500 克，是考慮了與業界合作進行的可行性研究的結果，並參照了南海岸空氣質量管理區的限值。政府當局解釋，本地印刷廠仍有使用舊式印刷機，而測試結果顯示，舊式印刷機使用揮發性有機化合物含量每公升 50 克以下的潤版液時，無法達致滿意的印刷效果。因此，揮發性有機化合物含量的擬議限值定於每公升 80 克。至於印刷機清潔劑的測試，結果顯示，由於全部 3 種揮發性有機化合物含量低(均低於南海岸空氣質素管理區訂定的每公升 100 克排放限值)的印刷機清潔劑經過 10 次擦拭後，仍未能清除有關污漬，因此其清潔能力均不能接受；而使用揮發性有機化合物含量為每公升 300 至 500 克的印刷機清潔劑時，只需要擦

拭 3 至 4 次。經諮詢印刷業界後，政府當局認為，以每公升 500 克作為揮發性有機化合物含量上限，是恰當的做法。

15. 小組委員會詢問，政府當局會否檢討新規管產品的訂明限制，以期與南海岸空氣質量管理區的標準看齊。政府當局表示，把潤版液和印刷機清潔劑的揮發性有機化合物含量限值定於每公升 80 克和每公升 500 克，以啟動相關規管措施，是恰當的做法，而環保署在有需要時，可重新審視有關限值。

評估擬議措施的成效

16. 關於擬議的揮發性有機化合物減排措施的成效評估方法，政府當局表示，本地揮發性有機化合物的排放量，是根據相關揮發性有機化合物排放源的活動數據和揮發性有機化合物排放因子計算得出，方法與國際標準一致。受規管產品的揮發性有機化合物排放量，是按照現行法例框架所訂明的計算和斷定其揮發性有機化合物含量的方法計算得出的。據政府當局表示，在 2014 年，在本地印刷過程中使用的潤版液及印刷機清潔劑釋出了 1 500 公噸揮發性有機化合物。推行新的管制建議，預計每年可減少排放約 370 公噸揮發性有機化合物，有助減少光化學煙霧的形成。

17. 小組委員會詢問新訂附表 8 第 1 部所列的"豁免化合物"清單是如何訂定。政府當局回應時表示，某些揮發性有機化合物在臭氧的形成過程中沒有反應或反應性極低，因此就《修訂規例》的目的而言，計算揮發性有機化合物含量時不應把該等化合物包括在內。

執法與罰則

18. 小組委員會詢問，政府當局會如何確保新規管產品的生產商或進口商遵守《修訂規例》。政府當局解釋，環保署定時向零售商和進口商收集受規管產品的樣本，並進行測試，以確定是否符合訂明的揮發性有機化合物含量限值。環保署亦會審閱進口商每年提交的銷售報告，以及就涉及不符合規定的產品的投訴展開調查。倘若抽樣檢測發現某產品不符合規定，政府當局會沿供應鏈追蹤該產品的來源，並採取執法行動。

19. 關於防止把不符合規定的受規管產品走私來港以供零售的措施，政府當局表示，走私不符合規定的產品以供在香港銷售或使用的零售商和批發商，本身亦會成為進口商，因而受《規例》規管。據政府當局表示，管制供應來源，已能有效地

確保有關規定獲得遵從。至於使用不符合規定的受規管產品會否屬干犯罪行，政府當局表示，根據《規例》，輸入及生產不符合規定的產品的進口商和本地生產商會干犯罪行，而使用者則不須負上法律責任。

20. 小組委員會察悉，就《修訂規例》所訂的不同罪行，香港法例第 311W 章新訂的第 17(11J)、(11K)及(11L)條訂明不同的罰則。有關罰則可以是判處 20 萬元罰款及監禁 6 個月，或判處第 5 級罰款(即 5 萬元)及監禁 3 個月。小組委員會要求政府當局提供理據，說明為何設定不同的罰則水平。政府當局解釋，有別於違反關於顯示資料(新訂第 16N 條)及/或每年向空氣污染管制監督提交書面報告(新訂第 16O 條)的規定，違反禁止生產及輸入不符合規定的產品(新訂第 16M 條)，應處以較高級別的罰則，以便與香港法例第 311W 章就現有受規管產品所訂的罰則一致。

減少揮發性有機化合物排放量的區域合作

21. 小組委員會察悉，揮發性有機化合物可導致光化學煙霧形成，而光化學煙霧是珠三角地區的主要空氣污染問題。小組委員會詢問減少揮發性有機化合物排放量的區域合作進展如何。政府當局表示，粵港兩地政府通過了香港及珠三角地區直至 2020 年的減排計劃，就 4 種主要空氣污染物(即二氧化硫、氮氧化物、可吸入懸浮粒子和揮發性有機化合物)，訂定 2015 年的減排目標及 2020 年的減排幅度。粵港雙方現正進行中期檢討，評估 2015 年減排目標的達標情況，並確立 2020 年的減排目標。中期檢討已大致完成，政府當局預計於 2017 年年底公布結果。

建議

22. 小組委員會已完成審議工作，並大致上支持《修訂規例》。

徵詢意見

23. 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 1

2017 年 11 月 22 日

《2017 年空氣污染管制(揮發性有機化合物)(修訂)規例》
小組委員會

委員名單

主席 姚思榮議員, BBS

委員 陳克勤議員, BBS, JP
梁美芬議員, SBS, JP
田北辰議員, BBS, JP
易志明議員, SBS, JP
梁繼昌議員
張華峰議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, JP
朱凱迪議員
吳永嘉議員, JP
何君堯議員, JP
陳淑莊議員
許智峯議員

(總數：14 名委員)

秘書 何慧菁小姐

法律顧問 崔浩然先生