

二零二零年五月二十五日
討論文件

立法會環境事務委員會
在香港實施
《關於汞的水俣公約》

本文件就香港實施《關於汞的水俣公約》(《公約》)的計劃諮詢委員。

背景

2. 汞(俗稱「水銀」)是一種天然存在但含劇毒的重金屬，因其物理及化學特性獨特而早已應用於各式產品和工序。汞一旦進入環境，便能以不同形態存在，並可經大氣傳送到距離很遠的地方。汞在生態系統中會有生物積聚現象，能嚴重影響人體健康及環境。

3. 鑑於汞的危害，聯合國環境規劃署遂擬訂一份在國際間具法律約束力的條約¹，即上述《公約》，目的是要保護人體健康和環境免受人為排放和釋放的汞及汞化合物危害。中華人民共和國在二零一六年八月三十一日批准《公約》後，《公約》於二零一七年八月十六日生效，並由當天起成為《公約》的締約方。中央人民政府(中央政府)已根據《基本法》第一百五十三條²，在徵詢香港特區政府的意見後，決定《公約》同樣適用於香港。

¹ 《公約》全文可經以下連結下載：

<http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/COP1%20version/Minamata-Convention-booklet-chi-full.pdf>

² 《基本法》第一百五十三條訂明，中華人民共和國締結的國際協議，中央人民政府可根據香港特區的情況和需要，在徵詢香港特區政府的意見後，決定是否適用於香港特區。

4. 《公約》所載條文對涉及汞的來源、使用、釋放或排放的多種活動、工序、工業和產品加以限制和控制。《公約》規範汞礦的開採、汞的進出口、汞在添汞產品和製造工序的使用、汞在大氣中的排放、汞在土地和水體的釋放、汞的安全儲存，以及汞廢物的處置。

5. 香港在現有框架內，已能有效履行《公約》所訂的部分責任，或事實上已經遵從部分責任，該等責任的概述見**附件 I**。然而，香港特區政府無法在現有規管或行政框架下履行以下四項《公約》訂定的責任：

- (1) 限制汞的進出口；
- (2) 禁止製造和進出口《公約》須淘汰的添汞產品、防止將須淘汰的添汞產品納入組裝產品，以及不鼓勵為任何《公約》生效前已知用途之外的用途而製造和商業分銷添汞產品；
- (3) 淘汰或限制會使用汞或汞化合物的生產工序；以及
- (4) 以環境無害化的方式儲存汞和汞化合物。

建議

6. 為履行《公約》的所有要求，我們有必要引入新法例，以及/或修改現有的法例以履行上文第五段所列責任。政府於二零一五年委託顧問進行研究，徵詢相關商會與持份者對遵從《公約》所載要求的意見。研究結果顯示，香港並無非常依賴使用汞的行業，而且市場上大部分添汞產品都有許多無汞替代品可供採用。然而，貿易統計數據顯示，國際間一直有在香港進行與汞有關的貿易活動。由於本港既無汞礦開採活動，亦無製造業需要使用汞，因此該等貿易活動絕大部分與轉口汞有關。鑑於《公約》的精神是致力減少甚或杜絕國際間的汞供應及貿易，我們有需要立法管制在香港進行的汞貿易活動。

7. 為了盡快管制汞貿易以履行《公約》責任，我們建議分兩個階段推行新的規管，第一階段會即時管制汞的進出口貿

易（見上文第 5（1）段），第二階段則引入新法例，以處理所有《公約》的責任。

第一階段 – 即時管制元素汞的進出口貿易

8. 《公約》藉締約方之間及締約方與非締約方之間訂立的事先書面同意機制³，管制汞的進出口。如上述，雖然香港並無非常依賴使用汞的行業，國際間仍有在香港進行汞的轉口貿易活動，為了盡快管制汞貿易，我們建議修訂《進出口(一般)規例》(第 60 章，附屬法例 A)(《規例》)附表 1 第 1 部，把「汞(化學文摘社編號 7439-97-6)」⁴ 加入進口香港的表列物品清單。我們亦建議把「汞(化學文摘社編號 7439-97-6)」加入《規例》附表 2 第 1 部的表列物品清單，以限制出口汞至「香港以外的所有地方」。相關修訂令會刊登於憲報，此修訂的規例屬於附屬法例，須由立法會按先訂立後審議的程序通過。

9. 按照我們對《規例》擬作修訂，「汞(化學文摘社編號 7439-97-6)」既是《規例》附表 1 及 2 指明的表列物品，便須受相關的進口及出口許可證管制。環境保護署(環保署)將實施進口及出口許可證，此類許可證會由工業貿易署署長根據《進出口條例》(第 60 章)第 3(9)條授權環保署署長發出。為符合《公約》所載要求，環保署署長須考慮申請所涉的汞是否用於《公約》允許的用途、是否以環境無害化的方式儲存、是否來自《公約》允許的來源(適用於申請進口許可證)，以及進口一方是否接受進口汞(適用於申請出口許可證)。申請指引會由環保署發出，而上述考慮因素均會在申請指引內訂明。

第二階段 – 引入新法例 – 擬議《汞管制條例》

10. 為確保全面履行《公約》責任，我們有必要引入新法例，讓香港特區能以全面有效實施《公約》。新法例擬稱為《汞管制條例》，其內容將會包括限制汞的進出口、禁止

³ 根據《公約》訂立的書面同意安排規定，除非締約方或非締約方同意，否則不得由某一締約方出口汞。

⁴ 化學文摘社編號是化學文摘社編配予每種化學物質的獨有識別號碼，這套識別化學品的制度在貿易與工業界別通用。

《公約》列明須淘汰的添汞產品的製造及進出口、淘汰或限制會使用汞或汞化合物的生產工序及管制儲存汞和汞化合物的方式等。鑑於《汞管制條例》將會包括汞的進出口管制及為許可證制度提供法律基礎，我們會在《汞管制條例草案》明文規定須作相應修訂：一俟《汞管制條例》生效，則無需以《規例》繼續管制汞的進出口，即從《規例》附表 1 及 2 的指明物品中廢除「汞(化學文摘社編號 7439-97-6)」。

公眾諮詢

11. 為準備在香港實施《公約》，環保署在二零一八年年中至年底對市民和相關業界及持份者進行連串諮詢活動。該署在二零一八年八月發表的諮詢文件中，已臚列規管範圍及詳情，包括汞的進出口發牌管制策略。諮詢文件可經以下連結下載。

https://www.epd.gov.hk/epd/sites/default/files/epd/tc_chi/resources_pub/policy/files/Mco_Annexes_Chi_v1.pdf

12. 我們已把諮詢文件連同問卷送交逾 500 個持份者，包括各大商會、相關業界、駐港外國商會、相關專業學會、學術界及宗教組織等；**附件 II** 臚列曾諮詢的持份者類別。同時，環保署曾舉辦連串諮詢會議，包括兩場公眾諮詢論壇，以及為各大商會和個別業界舉行的特定諮詢會議。諮詢論壇的出席者普遍贊同管制汞貿易以履行《公約》所載要求，而問卷調查的回應者亦普遍支持政府引入發牌制度，對汞的進出口實施法定管制。

13. 政府已聽取各大商會的意見，包括香港總商會、香港中華總商會、香港中華廠商聯合會、香港工業總會及香港中華出入口商會。鑑於《公約》屬國際公約，而本港的主要貿易伙伴亦已成為《公約》締約方，各商會普遍認為立法建議，包括依循國際做法以發牌管制方式規管汞的進出口，不會對業界造成沉重負擔。

14. 政府已就香港特區實施《公約》的策略及立法建議，在二零一九年七月八日徵詢環境諮詢委員會的意見。該委員會支持政府為在香港進行汞貿易訂立法定管制。

未來路向

15. 為盡快實施第一階段的立法建議，我們計劃在二零二零年六月向立法會提交《2020年進出口(一般)規例(修訂附表1及2)令》，在《汞管制條例》生效前管制汞的進出口。《2020年進出口(一般)規例(修訂附表1及2)令》通過先訂立後審議的程序後，會在二零二零年下半年生效。至於第二階段，即引入《汞管制條例草案》的工作已經在進行中，我們計劃在二零二零至二一年立法年度就此條例草案諮詢本委員會。

環境局
環境保護署
二零二零年五月

**《關於汞的水俣公約》
香港在現有行政與規管框架下可履行的責任**

責任	現有行政與規管框架
<p>(a) 限制汞礦開採； 以及</p> <p>(b) 控制手工和小規模採金業使用汞的情況</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 香港所有礦場均屬政府財產。 • 《礦務條例》(第 285 章)能有效控制香港所有探礦及採礦活動。 • 根據礦產資源記錄，香港不曾發現汞礦，亦無合理機會有金礦可供開採。
<p>(c) 逐步減少牙科汞合金的使用</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 牙科業界、學界及政府均已同意採納《公約》所載的建議措施，逐步減少牙科汞合金的使用^註。
<p>(d) 控制汞和汞化合物在大氣中的排放</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 實施《空氣污染管制條例》(第 311 章)，再加上在相關來源使用最佳環境實踐，已可有效控制來自《公約》所列來源類別範圍內現有和新增來源的汞排放。
<p>(e) 控制汞和汞化合物釋放到土地和水體</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 《水污染管制條例》(第 358 章)已為所有類別的環境水體訂定污水排放標準，能有效控制汞和汞化合物在水體的釋放。釋放到土地的汞和汞化合物會被視為化學廢物，受《廢物處置條例》(第 354 章)管制。

^註 《公約》要求締約方須採取最少兩項《公約》所列措施，以逐步減少牙科汞合金的使用。衛生署已聯同香港牙醫管理委員會、香港大學牙醫學院、香港牙科醫學院及香港牙醫學會公布「《關於汞的水俣公約》及逐步減少使用牙科汞合金計劃的共識聲明」，當中建議已包括三項《公約》所列措施。該份聲明只有英文版，可經以下連結下載：https://www.dh.gov.hk/english/main/main_ds/files/consensus_statement.pdf。

責任	現有行政與規管框架
(f) 以環境無害化的方式管理汞廢物	<ul style="list-style-type: none"> • 《廢物處置條例》(第 354 章)把汞廢物歸類為化學廢物，能有效控制其進出口、越境轉移及處置事宜。

曾諮詢持份者的主要類別一覽

持份團體／商會／機構類別
1. 學術界
2. 油漆及塗料內所含殺菌劑業界
3. 建築材料業界
4. 化學及藥劑製品業界
5. 化學廢物收集商
6. 中醫藥業界及中醫師
7. 建造業界
8. 總領事館
9. 化粧品業界
10. 電氣及電子產品與相關服務(包括電子及通訊設備)業界
11. 《有毒化學品管制條例》許可證持有人(包括已逾有效期者)
12. 外國商會
13. 政府資助及法定團體
14. 化驗所
15. 本地商會
16. 機械業界

持份團體／商會／機構類別
17. 金屬業界
18. 非政府機構／環保團體
19. 公用事業界
20. 專業團體
21. 宗教界
22. 貿易界(包括進出口)