

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)851/12-13(01)號文件

檔 號：CB1/BC/4/12

## 《2013年空氣污染管制(修訂)條例草案》委員會

### 立法會秘書處擬備的 背景資料簡介

#### 目的

本文件載述有關《2013年空氣污染管制(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，並概述議員曾就空氣質素指標檢討及此項立法建議提出的意見及關注事項。

#### 背景

##### 空氣質素指標檢討

2. 本港現行的空氣質素指標於1987年根據《空氣污染管制條例》(第311章)訂立，載列了7種主要空氣污染物<sup>1</sup>的大氣濃度目標。因應世界衛生組織(下稱"世衛")發表一套用以保障公眾健康的全球通用的新空氣質素指引，環境保護署於2007年委託顧問進行研究，檢討香港現行的空氣質素指標，並制訂長遠的空氣質素管理策略。進行檢討的顧問經考慮世衛的新指引及其他先進國家的做法後，擬定了一套以世衛的中期指標和空氣質素指引為基準的新空氣質素指標，並建議一系列為本港達致新指標的空氣質素改善措施。

3. 政府當局在2009年7至11月展開為期4個月的公眾諮詢，以瞭解公眾對建議的回應。有關結果顯示公眾整體上支持建議

---

<sup>1</sup> 7種主要空氣污染物包括二氧化硫、二氧化氮、總懸浮粒子、可吸入懸浮粒子(或稱PM10)、一氧化碳、臭氧及鉛。

的新空氣質素指標、採納分階段方法達至世衛的空氣質素指引和推行建議的一籃子空氣質素改善措施。

4. 經考慮公眾的意見後，政府當局認為適宜採納於公眾諮詢所建議的新空氣質素指標，作為香港的新空氣質素指標；建議的指標與歐盟和美國所採納的大致相若。

#### 為達致建議的新空氣質素指標所採取的措施

5. 空氣質素指標檢討建議19項第一階段空氣質素改善措施，以達致建議的新空氣質素指標，這些措施之中包括改變電力行業的燃料組合以轉用更清潔燃料、提早更換舊式車輛、更廣泛使用混合動力及電動車輛、交通管理措施(例如重整巴士路線)、設立低排放區、擴大鐵路網絡及推廣能源效益等。政府當局表示，只要推行這些改善措施，加上廣東方面進一步減少珠江三角洲(下稱"珠三角")區域空氣污染，香港的一般空氣質素將可大致符合建議的新空氣質素指標。

#### 過渡安排

6. 根據《環境影響評估條例》(第499章)(下稱"《環評條例》")，當局在審批環境影響評估(下稱"環評")報告及發出環境許可證時，必須參考在作出有關決定時所奉行的空氣質素指標。引入新空氣質素指標或會對在實施新空氣質素指標前已獲發環境許可證的工程項目造成影響。倘若這些項目其後修改的工程範圍足以使其需要進行新環評以申請更改環境許可證，若應用新的空氣質素指標，可能需要大幅改動項目的原先設計，引致巨大的成本及規劃的影響。為保存環評體系作為一個具延續性機制的完整性，以及給予已完成環評程序的項目倡議者在規管上應有的確定性，條例草案訂明在新指標生效日期起計給予36個月的限時過渡期，期間新的空氣質素指標不適用於更改環境許可證的申請。

7. 為展示政府當局採納最佳措施的承諾，同時亦給予工務部門在規劃新發展項目上更大的確定性，所有尚未開展環評研究的政府工程項目會致力以擬議的新空氣質素指標進行環評研究的空氣質素影響評估。

## 檢討機制

8. 政府當局的長遠目標是達致世衛的空氣質素指引。為逐步達致此目標，政府當局承諾會訂立檢討機制，以定期檢視新空氣質素指標的達標情況、空氣管理策略的進度、以及進一步收緊空氣質素指標的需要和可行性。政府當局建議應不少於每五年檢討一次，以便有合理時間評估早前的排放管制措施對空氣質素的影響。

## **議員進行的商議工作**

### 改善空氣質素小組委員會

9. 在上屆立法會，環境事務委員會在其轄下成立了改善空氣質素小組委員會。政府當局在2012年4月16日的小組委員會會議席上，向小組委員會簡介擬議的新空氣質素指標和為達致這些新指標而推行的空氣質素改善措施。

### *新空氣質素指標*

10. 部分委員對於以世衛空氣質素指引的不同中期指標作為擬議的新空氣質素指標表示關注。政府當局表示，雖然世衛發表全球通用的空氣質素指引，以保障公眾健康，但世衛認同各國政府有必要按各自情況訂定標準。世衛的指引已就某些污染物建議中期指標，以協助各國以循序漸進的方式達致空氣質素指引的最終目標。迄今為止尚未有任何國家能夠全部以空氣質素指引的最終目標用作為國家的法定標準。當局經考慮世衛的指引及其他先進國家的做法後，為香港擬訂擬議的新空氣質素指標。由於香港的微細懸浮粒子(下稱"PM2.5")及臭氧水平極受區域因素影響，當局採用世衛中期指標-1作為PM2.5及臭氧水平的指標。

11. 部分委員關注到擬議的新空氣質素指標距離生效相隔時間過長。為方便市民更易瞭解有關空氣污染的水平，這些委員詢問現時的空氣污染指標可否以擬議的新空氣質素指標作為基準，以及可否將空氣質素監測網絡的覆蓋範圍擴大至覆蓋全港18區。

12. 政府當局表示，現時香港的空氣質素監測網絡由14個固定空氣質素監測站組成，當中包括11個一般監測站和3個路邊監測站，分別監測大氣及路邊的空氣質素，覆蓋範圍遍及全港從東到西及從南到北的主要地區。就土地用途而言，監測網絡遍及不同的發展類型及密度，例如住宅區、住宅／商業混合區、住宅／商業／工業混合區、鄉郊地區及繁忙的市區路邊地區。為確保空氣質素監測網絡能收集具代表性的空氣質素數據，在決定監測站的位置時，政府當局已綜合考慮多項因素，包括監測網絡的地理空間布局、不同土地發展類別地區的覆蓋程度、本地的人口分布、交通流量及污染源分布情況。政府當局進一步表示，為配合更新空氣質素指標，當局會相應檢討和完善現時的空氣污染指數系統。

### 檢討頻次

13. 委員察悉空氣質素指標會不少於每隔5年檢討一次，部分委員詢問當局會否考慮更頻密地(例如每隔兩年)檢討空氣質素指標；如果不會，當局會否進行中期檢討，以顧及本港和珠三角地區的變化。政府當局表示，空氣質素指標檢討會檢視空氣管理策略的進度、最新的技術發展、世衛組織指引、國際經驗和當時本地的情況。因此，就有關空氣質素指標的實施考慮作出跟進行動之前，需預留合理時間讓有關的空氣質素改善措施收效。此外，由於涉及的問題複雜和廣泛，當局認為每5年檢討一次是合適的做法。美國亦採用相若的檢討頻次。

### PM2.5的建議空氣質素指標

14. 委員歡迎根據擬議的新空氣質素指標為PM2.5設定標準，但由於運輸業界是PM2.5的主要排放源，委員對實施有關PM2.5的空氣質素指標對運輸業界造成的影響表示關注。政府當局表示，本港的PM2.5水平極受區域因素影響。值得注意的是香港與珠三角地區的懸浮粒子排放量比例為1:99。擬議的新空氣質素指標增設的PM2.5標準採納世衛組織的中期目標-1的水平為一個起點，未來會再作檢討。

15. 政府當局進一步表示，當局自1999年以來已實施一系列措施，以減少車輛的顆粒物(尤其是PM2.5)的排放，包括引入石油氣的士和小巴、逐步提升車用柴油的質量和新登記車輛的廢氣排放標準、強制歐盟前期柴油車輛加裝微粒消滅裝置和加強柴油車輛的黑煙排放管制。路邊微粒濃度(包括PM10和PM2.5)

因而大幅減少。在1999年至2011年期間，中環路邊監測站量度所得的PM2.5和PM10濃度分別下降28%和18%。

### *為達致擬議的新空氣質素指標而推行的措施*

16. 委員曾要求政府當局闡述為減少車輛排放廢氣而推行的各項措施(包括鼓勵車主盡早更換歐盟前期、歐盟I期及歐盟II期柴油商業車輛的兩項資助計劃及設立低排放區)的進展情況。

17. 政府當局表示，估計歐盟前期、歐盟I期及歐盟II期柴油商業車輛的平均車齡分別為19.6年、15.6年及12.7年。更換歐盟前期和歐盟I期柴油商業車輛資助計劃的撥款額為32億元，在該計劃於2010年3月結束時，已動用的款項約7億7,000萬元。約11 300輛歐盟前期及約5 800輛歐盟I期車輛已經替換，參與率大約30%。至於仍在推行的更換歐盟II期柴油商業車輛資助計劃，已動用款項約2億6,400萬元(即撥款的49%)，尚有約2億7,500萬元資助款額可供合資格車主申請。迄今為止已替換的歐盟II期柴油車輛約有3 300輛，參與率大約12%。政府當局正在與相關持份者和政策局／部門就制訂有關措施(包括增加車輛牌照費等財政抑制措施)的事宜進行討論，以減少本港歐盟前期、歐盟I期及歐盟II期柴油商業車輛的數目。

18. 在低排放區方面，政府當局表示，將於2015年在銅鑼灣、中環及旺角等繁忙路段設立低排放區試點。當局自2011年起已要求專營巴士公司盡量增加低排放專營巴士(即符合歐盟IV期或更佳排放水平的巴士)行駛區內的比例，目標是到2015年，只有低排放巴士才可於區內行駛。結果，在區內行走的低排放巴士數目在2011年1月至2012年3月底期間由約240輛增加至約440輛，增幅大約八成。根據專營巴士公司提供的資料，到了2015年時，約需2 400輛專營巴士行駛低排放區試點。除了例行的巴士更換計劃以外，有關方面亦會考慮為歐盟II期和III期專營巴士加裝選擇性催化還原器，將其排放性能提升至歐盟IV期或以上巴士的水平。倘若試驗結果令人滿意，已改裝的歐盟II期和III期巴士可供調派至低排放區試點，從而達致在2015年設立低排放區試點的目標。

19. 委員認同調派低排放巴士行駛低排放區試點對改善路邊空氣質素會有幫助，但部分委員關注到，此舉會導致在其他地區行駛的較為環保潔淨的巴士比例下降，可能會對該等地區構成影響。政府當局表示，將會調派低排放巴士行駛銅鑼灣、中

環及旺角繁忙路段3個低排放區試點的路線。由於這些巴士亦會服務低排放區試點以外的地區，所以這些地區亦會受惠於此等較為環保潔淨的巴士。

### *過渡安排*

20. 現屆立法會在環境事務委員會轄下成立了有關空氣、噪音及光污染事宜小組委員會。該小組委員會在2013年2月25日的會議席上討論《環評條例》與《空氣污染管制條例》之間的相互配合的議題時，部分委員關注到，條例草案設立為期36個月的過渡期或會產生法律漏洞，容許工程項目倡議者不遵守擬議的新空氣質素指標所訂明的更嚴格規定。為更深入瞭解設立過渡期會帶來甚麼影響，這些委員要求政府當局列出在過渡期內新空氣質素指標將不適用於哪些指明工程項目。

21. 關於擬議增訂的《空氣污染管制條例》第7A條所訂明的檢討機制，一名委員認為訂立的機制應鼓勵和推動公眾參與整個檢討過程。該名委員亦認為在增訂的第7A條中，"公眾利益"此用詞含糊不清，並建議當局應就此方面訂定一些清晰的基本規則，令公眾更瞭解檢討機制的運作。該名委員又建議政府當局考慮加強環境諮詢委員會在環評程序中擔當的角色。

### **相關文件**

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2013年4月15日

《2013年空氣污染管制(修訂)條例草案》委員會

相關文件一覽表

立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境 事務委員會	2009年7月29日	<p>空氣質素指標檢討公眾諮詢  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0729-cppr090723-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0729-cppr090723-c.pdf</a></p> <p>政府當局就"檢討空氣質素指標"提供的文件(立法會CB(1)2361/08-09(01)號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0729cb1-2361-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0729cb1-2361-1-c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會CB(1)2712/08-09號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/minutes/ea20090729.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/minutes/ea20090729.pdf</a></p>
環境 事務委員會	2010年6月28日	<p>政府當局就"空氣質素指標檢討公眾諮詢結果"提供的文件(立法會CB(1)2324/09-10(06)號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/papers/ea0628cb1-2324-6-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/papers/ea0628cb1-2324-6-c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會CB(1)2956/09-10號文件)  <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/minutes/ea20100628.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/minutes/ea20100628.pdf</a></p>

立法會／ 委員會	會議日期	文件
改善空氣 質素 小組委員會	2010年7月27日	<p>政府當局就"空氣質素指標檢討 建議的空氣質素改善措施"提供的文件(立法會 CB(1)2620/09-10(02)號文件)</p> <p><a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/ea_iaq/papers/ea_iaq0727cb1-2620-2-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/ea_iaq/papers/ea_iaq0727cb1-2620-2-c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會 CB(1)3000/09-10號文件)</p> <p><a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/ea_iaq/minutes/iaq20100727.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/ea_iaq/minutes/iaq20100727.pdf</a></p>
改善空氣 質素 小組委員會	2012年1月17日	<p>政府當局就"建議擴大石油氣加氣站網絡"提供的文件(立法會 CB(1)394/11-12(02)號文件)</p> <p><a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/papers/ea_iaq1124cb1-394-2-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/papers/ea_iaq1124cb1-394-2-c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會 CB(1)1085/11-12號文件)</p> <p><a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/minutes/iaq20120117.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/minutes/iaq20120117.pdf</a></p>
改善空氣 質素 小組委員會	2012年4月16日	<p>政府當局就"更新空氣質素指標"提供的文件(立法會 CB(1)1532/11-12(01)號文件)</p> <p><a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/papers/ea_iaq0416cb1-1532-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/papers/ea_iaq0416cb1-1532-1-c.pdf</a></p> <p>會議紀要(立法會 CB(1)2074/11-12號文件)</p> <p><a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/minutes/iaq20120416.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/minutes/iaq20120416.pdf</a></p>



立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境 事務委員會  改善空氣 質素 小組委員會	2012年7月16日	改善空氣質素小組委員會向環境事務委員會提交的報告(立法會CB(1)2198/11-12號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/reports/ea_iaqcb1-2198-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/ea_iaq/reports/ea_iaqcb1-2198-c.pdf</a>
有關空氣、 噪音及 光污染事宜 小組委員會	2013年2月25日	政府當局就"《環境影響評估條例》(第499章)與《空氣污染管制條例》(第311章)之間的相互配合"提供的文件(立法會CB(1)567/12-13(01)號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ea/ea_anlp/papers/ea_anlp0225cb1-567-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ea/ea_anlp/papers/ea_anlp0225cb1-567-1-c.pdf</a>