

環保團體就優化《環境影響評估條例》程序意見書

背景

行政長官在 2021 年 10 月的《施政報告》提及加快土地和房屋供應，需要致力壓縮土地開發流程，指示各政府部門檢討與發展相關的法定程序，當中包括《環境影響評估條例》(下稱《環評條例》)。其後，環境局在 2022 年 3 月提出優化《環評條例》程序的方案，並展開公眾諮詢。

《環評條例》自 1998 年實施以來一直未有全面檢討整個制度，雖然過往在個別項目掀起爭議或被受到司法覆核挑戰後，環保團體以至社會各界曾獲邀討論環評制度，就環評程序中不同漏洞提出建議，但整個環評程序上未有明顯更改。隨著環評執行第 24 個年頭，當局以「優化」為名提出多項提議，如提早進行生態基線調查、設立中央環境數據庫、增加「指定工程項目」清單豁免項目等，惟只側重於加快環評速度，未有著眼提高質素，亦沒有修補漏洞。9 個環保團體現就當局提出的方案作回應，並且提出意見，促請當局以環境為本改善環評程序，勿因貪快而犧牲環境。

參與環保及關注團體

發起團體 (按筆劃順序)

長春社
香港海豚保育學會
香港觀鳥會
綠色和平
綠惜地球

支持團體 (按筆劃順序)

創建香港
綠色力量
綠領行動
環保觸覺

環保團體就優化《環評條例》程序意見摘要

就環保署優化《環評條例》討論文件的意見	
範疇	建議
提早進行生態基線調查	<ul style="list-style-type: none"> ● 確保項目倡議人在不同的工程階段持續更新環境資料 ● 確保能吸納公眾對生態基線調查的意見，以及清楚交代接納或不接納的理據和原因 ● 明確交代基線調查若出現過時或遺漏資料時的解決方法，公開透明處理機制等
從區域層面考慮生態影響	<ul style="list-style-type: none"> ● 應解釋清楚「區域層面考慮」的定義、評估準則、預期的環境成效等，避免混淆和不當應用
設立中央數據庫	<ul style="list-style-type: none"> ● 清楚明確交代中央數據庫如何在公眾知情權及保護敏感生態資料中取得平衡 ● 列明使用指引及條款，如部分資料或只作參考之用，防止項目倡議人使用過時的環境數據之餘，也確保項目倡議人在不同的工程階段持續更新環境資料 ● 提供過往環境監察及審核計劃中的數據，作為檢討不同緩解及補償措施成效的基礎
更新「指定工程項目」清單	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立檢討機制，定期更新「指定工程項目」清單，並諮詢環諮會及公眾 ● 擴大「指定工程項目」清單的範圍，確保新出現或對環境造成負面影響的發展項目皆受到環評條例管制

環境影響評估仍需改善的地方

範疇	建議
公眾參與互動性及透明度	<ul style="list-style-type: none"> ● 加強環評程序不同階段的公眾參與方式，盡早與關注團體、持份者溝通；獨立撥出資源，容許公眾申請資源進行環評 ● 建立公開透明的篩選(Screening)程序，令公眾能夠監測整個篩選過程並及早表達意見 ● 清楚妥善地回應公眾意見，如交代如何吸納公眾提出的意見、拒絕接納公眾意見的原因
環評制度的公信力與獨立性	<ul style="list-style-type: none"> ● 環評顧問的工作可改由環諮會委託，避免顧問公司有角色衝突的問題 ● 當項目倡議人為環保署時，另啟動獨立機制審批該環評報告 ● 把環保署署長及環境局常任秘書長恢復為兩個獨立編制，並由具有專業背景的官員出任環保署署長
環評的規定及準則	<p>氣候變化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 把氣候變化影響納入環評 ● 要求項目倡議人評估工程對本港實現碳中和的影響 ● 完整披露工程的直接、間接，及累積和協同效應下的碳排放量 ● 工程項目緩解措施需考慮建築可能面臨自然災害威脅
	<p>光污染</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 確立量化的評估光污染的方法

	<ul style="list-style-type: none"> ● 參考香港綠建環評及國際做法，為不同區域設立可接受光度標準 ● 環評程序中加入對燈光裝置的光度、顏色及安裝等要求 ● 要求項目倡議人就項目對受影響的住戶及生態作出緩解方案，再由獨立顧問監察成效
環境許可證	<p>更改環境許可證制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 改革更改環境許可證制度，設諮詢機制，讓公眾及環諮會提出意見 ● 公開更改環境許可證的申請文件及審批準則等 <p>環境許可證期限</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 明確為環境許可證設有開展工程期限 ● 逾期施工應重新進行環評及申請環境許可證
生態監察和緩解措施	<p>緩解措施的指引</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 增加「審慎評價」緩解措施成效的指引和規範 ● 增加指引，要求項目倡議人按不同情景評估緩解措施的預期成效 <p>緩解措施的執行</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 檢討多年來曾落實的緩解措施，為將來生態緩解措施的規劃、執行及管理提供更多數據及指引，以更科學的角度保護生態環境 ● 已執行的緩解措施即使未達到預期成效，應定期報告進展和檢討是否需要採取額外緩解措施

	<p>停工補救機制</p> <ul style="list-style-type: none">● 應檢討環境監察、補救行動機制和環境許可證條款，確保項目動工後仍受到環評條例嚴格管制和執法● 嚴謹執行超越「行動水平」及「極限水平」下的措施，建議的補救措施亦要有即時改善環境的作用● 應以預防原則(Precautionary principle)審批和落實「事件及行動計劃」
	<p>環境監察與審核手冊</p> <ul style="list-style-type: none">● 檢視環境監察與審核手冊內容，全面涵蓋最新的環境監察標準

目錄

1. 環保團體就環保署優化《環評條例》程序討論文件的意見	6
1.1. 提早進行生態基線調查	6
1.2. 從區域層面考慮生態影響	8
1.3. 設立中央數據庫	9
1.4. 更新「指定工程項目」清單	10
2. 環境影響評估仍需改善的地方	11
2.1. 公眾參與互動性及透明度	12
2.2. 環評制度的公信力與獨立性	13
2.3. 環評的規定及準則	14
2.3.1. 未有應對氣候變化問題	14
2.3.2. 未有應對光污染問題	16
2.4. 環境許可證	19
2.4.1. 更改環境許可證制度欠透明	19
2.4.2. 環境許可證無限期	20
2.5. 生態監察和緩解措施落實問題	20
2.5.1. 緩解及補償措施成效成疑：核實欠指引	20
2.5.2. 緩解及補償措施成效成疑：執行欠檢討	22
2.5.3. 停工補救機制形同虛設	23
2.5.4. 環境監察與審核手冊內容過時	25
3. 其他	26

1. 環保團體就環保署優化《環評條例》程序討論文件的意見

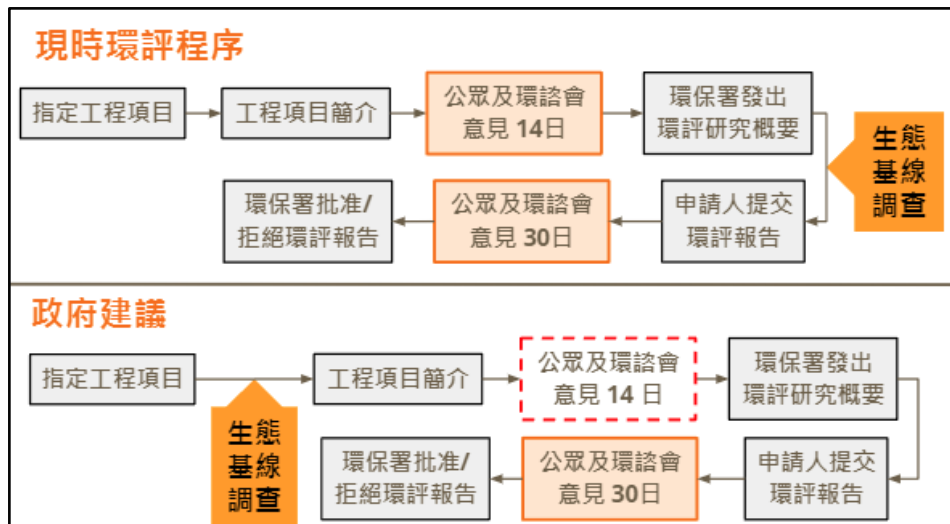
根據香港法例第 499 章，《環評條例》旨在「就評估某些工程項目及提議對環境的影響、就保護環境和就附帶事宜訂定條文」。環評的精神應是在「指定工程項目」中，利用避免、盡量減少、緩解等原則減少對環境的影響，在發展時確保環境得以保護。《環評條例》成立至今已 20 多年，面對環境不斷變遷，研究技術進步的情況下，環評過去正正缺乏一個恆常檢討的機制。

是次環保署在討論文件以「優化」兩字為首，並提及「是時候就如何進一步改善環評機制作一個階段性的檢討」，明言目標為「優化程序、提升運作效率、和更聚焦環境成效¹」，字面上本無不妥，亦是署方多年來該做的事。可惜署方提出的不少建議均強調「減省時間」，「利便」，具體細節不清，故未知如何聚焦環境成效。

1.1. 提早進行生態基線調查

環保署為加快項目倡議人能盡早進行生態影響評估，建議容許漁護署在項目倡議人申請環評研究概要前提供意見，令項目倡議人可在規劃項目早期，甚或在當局發出環評研究概要之前，便進行生態基線調查。

¹ 立法會環境事務委員會優化《環境影響評估條例》程序 - 立法會 CB(1)94/2022(02)號文件
<https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/panels/ea/papers/ea20220328cb1-94-2-c.pdf>



圖一：現行程序及政府建議下進行生態基線調查的時間

雖然建議或有助在工程規劃更早階段識別、處理環境問題，然而按照署方建議，生態基線調查或會早於法定公眾諮詢進行，我們擔憂此舉將令公眾及關注團體無法就相關工程的生態基線調查方式、地點等提出意見。此外，生態基線資料隨時因氣候、季節、周邊環境等因素下改變，太早進行生態基線調查，收集到的資料仍會有機會出現過時、遺漏的問題。按照署方解說，經過工程項目簡介的 14 日公眾諮詢後，署方如認為有需要，將要求項目倡議人額外補做生態調查，不過這種安排是否能真正節省環評的時間，著實令人質疑。

另外，若環保署認為無須額外補做調查，公眾往往無法得知署方不接納公眾建議的原因，長遠也會增加市民對環評機制的不信任。

建議：

- 當局應確保項目倡議人，在不同的工程階段持續更新環境生態資料，令環評更準確評估工程影響。
- 應確保能吸納公眾對生態基線調查的意見，對於處理其意見的透明度也宜提升，清楚交代接納或不接納的理據和原因。
- 需明確交代基線調查若出現過時或遺漏資料時的解決方法，公開透明處理機制等。

1.2. 從區域層面考慮生態影響

環保署文件中提及「適當地從區域層面考慮生態影響，更整全地進行項目的生態評估」。過往有工程造成的海洋生態、漁業影響範圍比預期更廣，導致環評低估，甚至忽略項目的直接及間接影響，例如港珠澳大橋香港口岸環評估計最差的情況下，中華白海豚只會損失約 160 公頃棲息地，但事實是導致中華白海豚絕跡於近 3,000 公頃的棲息地，另外，工程亦令部分中華白海豚被逼轉移棲息水域，間接影響其他棲息地中華白海豚的存活和健康。因此，適當地從區域層面考慮生態影響，有助更嚴謹地審批項目，以及制定緩解措施。

但是，我們憂慮現時沒有明確定義「區域層面考慮」和相關評估準則，項目倡議人可能會混淆環評中對特定範圍的生態影響，變相淡化和低估工程的影響，也影響日後制訂緩解措施，例如評估工程造成某生境或物種永久損失時，項目倡議人可稱香港或珠三角等區域有替代棲息地，相關物種仍廣泛分佈在其他區域。

建議：

- 應解釋清楚「區域層面考慮」的定義、評估準則、預期的環境成效等，避免混淆和不當應用。

1.3. 設立中央數據庫

環保署文件中建議設立中央數據庫，把過往環評研究和政府收集的環境數據納入數據庫，如生態、空氣質素、噪音影響、水質、文化遺產等數據，供顧問進行環評研究時參考或使用，亦供學者和大眾作研究學習之用。

根據署方在 2022 年 3 月 28 日立法會環境事務委員會會議上的簡介，提到該中央數據庫預計在 2023 年可供應用，惟署方現時仍未有明確交代具體實行細節。而署方文件中，亦提到「計劃把生態基線調查所得的資料逐步納入中央環境數據庫，既有助建立全港的生態環境數據庫，也可利便未來的環評研究」，然而我們擔憂一些較敏感的生態資料或因開放數據庫而曝光，增加生態環境破壞的風險。而且數據的質素（尤其是生態調查）往往取決於調查的方法，因此使用數據時，若不清楚了解其收集方法，會容易造成誤會或假象，甚至低估該地區的生態價值及工程對生態環境的影響。

另外，環保團體過往曾質疑不少緩解及補償措施的成效參差不齊，然而

建議的中央數據庫，未有提及會否加入有關緩解及補償措施的資料，特別是過往環境監察及審核計劃中的數據、各措施的成效等。事實上，部分環境諮詢委員會（環諮會）成員亦曾提及，如能藉此檢討多年來實施過的環境緩解及補償措施，有助他們討論新工程項目的緩解及補償措施時，給予更適切的意見。

建議：

- 清楚明確交代中央數據庫如何在公眾知情權及保護敏感生態資料中取得平衡。
- 列明使用指引及條款，如部分資料或只作參考之用，防止項目倡議人使用過時或不合適的環境數據之餘，也確保項目倡議人在不同的工程階段持續更新環境資料，令環評更準確評估工程影響。
- 提供過往環境監察及審核計劃中的數據，作為檢討不同緩解及補償措施成效的基礎。

1.4. 更新「指定工程項目」清單

環保署亦在文件中提及將檢討「指定工程項目」清單，稱研究須否加入、刪減或修訂「指定工程項目」清單，如提出會考慮加入氫氣貯存設施、刪除污水泵房，以及豁免必需的設施無須取得環境許可證。

現時環保署可修訂「指定工程項目」清單，釐定那些擬議項目需進行環評，但修訂過程無須諮詢公眾及環諮會，亦無須公開，令公眾難以監察及確保所有可能對環境造成負面環境影響的項目，皆可受到《環評條例》規管。

局方多年未有定期更新「指定工程項目」清單，而新建議的修訂亦未能緊貼社會現況，確保新出現的發展項目不會影響具生態價值的地點。

建議：

- 建立檢討機制，定期更新「指定工程項目」清單，並諮詢環諮會及公眾。
- 擴大指定工程項目清單的範圍，確保新發展項目皆受到環評條例管制，例如，位於 12 個須優先加強保育地點、濕地保育區(WCA)及濕地緩衝區(WBA)的發展項目應被納入在「指定工程項目」清單。

2. 環境影響評估仍需改善的地方

署方現時提出的建議，未有著墨環保團體多年來批評環評的不足之處，如公眾參與、環評制度的獨立性、檢討緩解措施等，也未有回應氣候變化，光污染等近年受關注的環境問題。環境影響評估應保持靈活和前瞻性，才能全面應對、評估環境轉變，以及新發展項目所帶來的環境影響。

2.1. 公眾參與互動性及透明度

《環評條例》下現時有兩個階段的公眾諮詢渠道，分別是發出工程項目簡介及正式環評報告後，不過諮詢期分別只有 14 日及 30 日，這尤其對於不少大型工程來講，時間並不足夠。雖然環保署一向鼓勵項目倡議人加強公共參與的工作，如在工程規劃前期及環評研究階段舉行公眾聽證會和簡介會²，期望透過盡早討論及交流，減少工程到規劃後期出現爭議的機會。然而，並非所有工程的項目倡議人都主動地向關注團體、相關持份者收集對環評的意見，公眾與項目倡議人的互動依然不足。

為增加環評的互動性，外國如加拿大的環評制度，除了明確要求在環評研究早期及過程詳列公眾參與的細節³，亦會獨立撥出資源，容許民間團體以第三方身份進行環評⁴，得出的結果亦會與法定環評看齊，交由政府部門作參考。民間透過申請資助在評估能夠介入環評過程，除了補足環評顧問的不足，也可作為民間監察環評質素的手段之一。

在透明度方面，《環評條例》現時未有在環評不同階段加入公眾參與的元素。現時由環保署負責釐定哪項擬議項目、哪些範圍需加入「指定工程項目」，繼而進行環評，這個篩選(Screening)過程無須諮詢公眾及環

² 立法會秘書處就《環境影響評估條例》擬備的背景資料簡介

<https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/panels/ea/papers/ea20220328cb1-94-3-c.pdf>

³ Impact Assessment Agency of Canada - Public participation <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/public-participation.html>

⁴ Impact Assessment Agency of Canada - Participant Funding Program

<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/public-participation/funding-programs/participant-funding-program.html>

諮詢，審議文件亦無須公開。我們尤其擔心項目倡議人將相連的工程「斬件式」上馬，藉此規避《環評條例》，惟公眾無從監察署方在篩選程序上的決策過程。

此外，現時在諮詢期 14 日及 30 日所收集到的公眾意見，環保署到底如何處理及吸納，公眾意見不被接納的原因，往往未有清楚妥善地向公眾交代。

建議：

- 加強環評程序不同階段的公眾參與方式，盡早與關注團體、持份者溝通；獨立撥出資源，容許公眾申請資源進行環評。
- 建立公開透明的篩選程序，令公眾能夠監測整個篩選過程並及早表達意見。
- 應清楚妥善地回應公眾意見，如交代如何吸納公眾提出的意見、拒絕接納公眾意見的原因等。

2.2. 環評制度的公信力與獨立性

環評現時由工程項目的倡議人聘請顧問公司進行和撰寫報告，制度上明顯欠獨立性。另外，自二零零五年四月一日起，環境局常任秘書長同時兼任環保署署長，令一人身兼政策制訂和執行兩職，並由政務官而非署內專業官員擔任。在石鼓洲綜合廢物管理設施的例子，環保署是項目

倡議人，亦是負責審核環評，當中便存在潛在利益衝突，有「自己人審自己人」的不良觀感。

建議：

- 環評顧問的工作可改由環諮會委託，環評工作須直接向環諮會負責，避免顧問公司有角色衝突的問題。
- 當項目倡議人為環保署時，可另行啟動獨立機制審批該環評報告，避免「自己人審自己人」的情況。
- 把環保署署長及環境局常任秘書長恢復為兩個獨立編制，並由具有專業背景的官員出任環保署署長，強化公信力

2.3. 環評的規定及準則

2.3.1. 未有應對氣候變化問題

氣候變化是今天全球面臨最重要的環境挑戰之一，香港政府已提出力爭在 2050 年之前實現碳中和目標。然而，現時本港仍未將氣候變化影響納入環評，並規定工程項目需要在其建造到拆卸的過程中減緩溫室氣體排放量。

為紓緩氣候變化及協助香港達致碳中和目標，我們建議在環評中包含項目對氣候變化的影響，評估會否影響到政府邁向碳中和目標，並提出減緩方案。

然而，過去 20 年間全球氣候變化急速惡化，加上社會近年愈來愈關注氣候議題，環諮會及立法會環境事務委員會上均有委員要求將氣候影響納入環評，以便制訂避免、減少、及紓緩氣候變化影響的措施。惟當局「優化」環評的建議方案中，仍然未見考慮氣候變化。

將氣候變化納入環評考慮已成為國際趨勢，歐盟與英國近年已在相關法律條文中，要求項目在環評程序中包含對氣候變化產生影響，以及考慮其應對極端天氣的能力；加拿大亦規定項目的生命週期，即項目施工、使用、和拆卸階段，若超越 2050 年便需提供在 2050 年實踐淨零排放的計劃；中國也已逐步將碳排放相關的數據和措施納入環境影響評估中。香港亦應追上步伐，開發一套包含應對氣候變化的操作指引。

事實上，香港政府有不少評估基建對氣候影響的經驗，例如房委會會對其建築物作「碳排放估算」，在項目規劃和設計階段便採取生命周期評估（LCA），估算溫室氣體排放量，並提出措施減少項目對氣候變化的影響。另外，本地環評考慮氣候變化因素已早有先例，1999 年南丫島燃氣發電廠項目的環評，便有估算項目的溫室氣體排放量並列出數個紓緩措施⁵。

⁵ 南丫島擬建之 1,800 兆瓦燃氣發電廠環評報告 (AEIAR-010/1999) - 空氣質素評估
https://www.epd.gov.hk/eia/chi/register/report/eiareport/eia_00998/pdf/v1-b4.pdf

另外，除減緩氣候惡化措施，亦需要適應氣候變化帶來愈來愈頻密的極端天氣。在環評中也應加入工程項目對適應氣候變化的評估，確保相關項目在施工、使用、和拆卸階段內，即使面對最高排放情景下可能會出現的極端天氣，如熱浪、海平面上升、更強烈的颱風等，都有能力抵禦。

建議：

- 應將氣候變化影響及適應能力納入環評的法定程序
 - 要求項目倡議人評估工程對本港實現碳中和的影響
 - 完整披露工程的直接、間接，及累積和協同效應下的碳排放量
 - 工程項目緩解措施需考慮建築可能面臨自然災害威脅

2.3.2. 未有應對光污染問題

香港城市密度高，過度照明為居民、生態環境帶來的滋擾和耗能問題愈顯嚴峻，必須有可量化的標準才能對症下藥，惟香港在相關法規上卻一概欠奉。環境局在 2016 年推出《戶外燈光約章》，設下晚上熄燈時間，吸引 5,000 多個商戶、物管公司及學校等參與，不過約章只屬自願性質，並無強制性，以致環保署對污染者僅能勸導、提供改善建議、派傳單等。簡而言之，政策可說是「無牙老虎」。

事實上，約章實施後，本港光滋擾數字不跌反升，由 2016 年 335 宗，升至 2018 年高峰 477 宗，至 2021 年回落到 353 宗，仍然高於 2016 水平，反映光靠自願參與約章，無法對應問題。

香港管制光污染並非新鮮事，早在 2004 年，綠建環評 (BEAM Plus) 已將此納入綠色建築標準，並時有更新。環保團體綠惜地球聯同香港科技大學及工程顧問團隊，近日在國際學術期刊《Science of the Total Environment》發表光污染的研究成果，論及在香港商住混合下，如何模擬計算光害影響，以便選擇合宜緩解措施⁶。

我們認為《環評條例》可參照綠建環評及國際做法，按不同區域及土地用途設立可接受的光度標準 (E0 至 E4 級別)，確立光污染評估方法，如為燈光裝置的光度、顏色及安裝設定準則。若工程項目對公眾或生態構成影響，項目倡議人應提出緩解方案，再由獨立顧問監察成效。

例如在 2012 年，香港昆蟲學會在具爭議性的豐樂園項目一帶研究燈光如何影響香港獨有物種米埔屈翅螢，並就項目範圍初步設立螢火蟲可接受的光度標準。透過參考文獻及實地考察，可以量度

⁶ Tong et al (2022) Light Pollution Spatial Impact Assessment in Hong Kong: Measurement and Numerical Modelling on Commercial Lights at Street Level

受工程項目影響的野生物種的可接受光度，繼而為項目訂立光污染標準，其他國際研究也有類似做法^{7 8}。

隨着政府推出北部都會區及明日大嶼等大型發展項目，不論在興建或運作過程，光污染問題極可能轉趨尖銳，若不早在環評階段守住防綫，全面評估光污染對不同敏感受體影響，待大型照具裝上屋頂或外牆，恐將出現更多光污染的受害者。

建議：

- 應參考最新的科學研究，確立環評量化評估光污染的方法。
 - 應參考香港綠建環評及國際做法，就不同區域的建築環境及生態敏感度設立可接受光度標準。
 - 在環評程序中加入對燈光裝置的光度、顏色及安裝等要求。
- 要求項目倡議人就項目對受影響的住戶及生態作出緩解方案，再由獨立顧問監察成效。

⁷ Falcon et al (2020) ALAN: consequences for living organisms

⁸ Hopkins et al (2018) ALAN as a driver of evolution across urban-rural landscapes

2.4. 環境許可證

2.4.1. 更改環境許可證制度欠透明

現時項目倡議人在有需要情況下，可以向環保署申請更改環境許可證。單計 2012 至 2021 年已有約 250 宗申請更改環境許可證，批出率達 95%。而環保署須確認有關申請所提出的改動不會對環境帶來不良影響，如申請更改環境許可證的工程涉及改動，而會引致對環境有實質改變⁹，署方可要求申請人提交環評報告。

過往環保團體曾就不少更改環境許可證申請提出質疑。如中華電力（中電）在香港東南水域發展海上風力發電場，於 2009 年通過環評及獲發環境許可證，但相關工程領取環境許可證後一直未有動工，直至近年方案再次重提。中電於 2021 年 3 月向環保署提交更改環境許可證的申請，風力發電設施的扇葉直徑由 90 米增至 230 米，改動甚大，惟當中無須諮詢公眾及環諮會，署方亦無須公開其審批準則。

建議：

- 改革更改環境許可證制度，設諮詢機制，讓公眾及環諮會提出意見。
- 應公開更改環境許可證的更多細節，除了項目倡議人的申請文件，亦應包括署方的審批準則，批出更改環境許可證原因等。

⁹ 按環評條例的定義，實質改變指對工程項目作增建或改建而導致有不良環境影響。

2.4.2. 環境許可證無限期

在環境許可證方面，現行制度並未有就環境許可證設立有效期，變相允許項目倡議人在工程項目獲批後多年才開展工程。我們認為，環境會隨時間而改變，過時的環評或未能全面反映最新狀況。

建議：

- 應明確為環境許可證設有開展工程期限，工程需在指定日期內動工，逾期施工應重新進行環評及申請環境許可證，若工程已經開展，則不受有效期規限，以確保工程相關的緩解措施得以永久落實。

2.5. 生態監察和緩解措施落實問題

2.5.1. 緩解及補償措施成效成疑：核實欠指引

現時《環評條例》的技術備忘錄附件 16 中，要求項目倡議人「審慎評價建議的緩解措施的功效」¹⁰，不過未有清晰要求如何檢討。

事實上，環保團體早有質疑個別大型基建緩解及補償措施的成效。

港珠澳大橋香港口岸的環評報告中，建議設立大小磨刀海岸公園

¹⁰ 環保署《環境影響評估程序的技術備忘錄——附件 16：生態評估的指引》。《環境影響評估報告》中評估有緩解措施的方式：「5.4.2 建議的所有緩解措施在香港的範圍內須實際可行。須審慎評價建議的緩解措施的成效，並須清楚說明於實施緩解措施後的剩餘影響的重大程度。」

https://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/legis/memorandum/annex16.html

作為生態緩解措施。環評報告聲稱預計能一併過補償中華白海豚的棲息地直接損失、間接和累積的生態影響、甚至對整個族群存亡的影響，但大小磨刀海岸公園自 2016 年落成後都沒有中華白海豚使用，公眾和民間團體都認為此措施的實際成效，與項目倡議人預計的成效有天淵之別，工程對香港和整個珠江口族群的中華白海豚造成不可接受的嚴重影響。

無論是港珠澳大橋香港口岸，以至後來的機場第三條跑道工程環評報告，均沒有包含「審慎評價建議的緩解措施的功效」，這不但影響日後生態緩解措施的落實成效，更會影響工程前的各種生態影響評估，長遠也會令環諮會及環保署無法全面掌握生態概況下批出環評報告。

建議：

- 增加「審慎評價」緩解措施成效的指引和規範。
 - 要求項目倡議人列出措施落實和達致預期成效的條件、風險、可能的不確定因素等
- 增加指引，要求項目倡議人按不同情景評估緩解措施的預期成效。
 - 如緩解措施落實時間、鄰近新工程、漁業資源變化等

2.5.2. 緩解及補償措施成效成疑：執行欠檢討

現時一般工程的環境許可證，會要求項目倡議人進行《生態監測及評審》。但按現時環評要求，項目倡議人只須向環保署交代緩解措施的「執行情況」¹¹，並無要求先核實緩解措施的成效，緩解措施執行後，環保署及項目倡議人亦沒有檢討成效。

2016 年成立大小磨刀海岸公園，是港珠澳大橋香港口岸環評報告的緩解措施，同一時間進行的中華白海豚監測數據，顯示該區已沒有中華白海豚使用。但其後項目倡議人提交的《定期及摘要的環境監察及審核報告》及《監察終期報告》，指出要評估海岸公園能否完全緩解建造工程帶來海洋生境的永久損失，需留待至港珠澳大橋香港口岸正式運作及海岸公園全面建立之後¹²，項目倡議人沒有解釋何時才會評估及檢討成效。

此外，當緩解措施需較長時間確立成效，而需時超出了環境監察期，環評亦無要求項目倡議人持續跟進及總結。

¹¹ 環保署《環境影響評估程序的技術備忘錄——附件 21：環境監察及審核計劃的內容》。《定期及摘要的環境監察及審核報告》須包括事項 iv：「提出就環評報告中建議的環境保護、緩解及污染管制措施的執行情況，在最新的執行時間表中簡述」

https://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/legis/memorandum/annex21.html

¹² HZMB ENPO (2018). "The impact of "permanent habitat loss" as a result of the HKBCF reclamation (Section 10.7.4. of the EIA), is stated to be fully mitigated by the establishment of a Marine Protected Area after the construction phase of the Project is completed. This predication cannot be assessed until the HZMB operational phase starts and the Marine Park Area is fully established. The Brothers Marine Protected Area was designated in December 2016."

http://www.enpo.com.hk/EMnA_Report/HKBCF_HY201002/Final/201203/html/toc.htm

建議：

- 應檢討多年來曾落實的緩解措施，為將來生態緩解措施的規劃、執行及管理提供更多數據及指引，以更科學的角度保護生態環境。
- 若緩解措施的成效需較長時間才可確立，應訂明成效檢討時間表、方法和準則，就檢討機制諮詢環諮會。
- 已執行的緩解措施即使未達到預期成效，亦應定期報告進展和檢討是否需要採取額外緩解措施。

2.5.3. 停工補救機制形同虛設

現時環境監察與審核的過程中，規定觸發污染防線須進行補救或停工，直至環境改善為止。但過去工程期間的水質和海豚生態監察曾多次超越防線，亦無須停工補救，造成環境持續惡化。

環評技術備忘錄附件 21 指明，項目倡議人須於項目動工前訂立「事件及行動計劃」。「事件及行動計劃」會以生態基線數據為基礎，訂立兩條防線，分別是「行動水平」¹³和「極限水平」¹⁴，

¹³ 環保署《環境影響評估程序的技術備忘錄——附件 21：環境監察及審核計劃的內容》。環境質素表現規限：「行動水平—這水平若被超越便會出現周圍環境質素轉壞的現象，可能需要採取適當的補救行動，以防止環境質素超越極限水平，構成不可接受的情況。」

https://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/legis/memorandum/annex21.html

¹⁴ 環保署《環境影響評估程序的技術備忘錄——附件 21：環境監察及審核計劃的內容》。環境質素表現規限：「極限水平—這水平訂明於有關的《污染管制條例》。本技術備忘錄或香港規劃標準與指引，或因應是項特別工程項目由環保署署長所設立的其他適當標準。在未有適當的補救行動前，包括嚴格地

例如港珠澳大橋香港口岸項目工程期間，當中華白海豚數量跌至基線的七成是「行動水平」，四成是「極限水平」。

這些防線下有相應程度的補救行動計劃，以改善工程環境質素和符合環境指標。環評技術備忘錄強調項目倡議人不單須採取各種補救行動預防「極限水平」，一旦超越「極限水平」，在未有適當的補救行動前，工程不得繼續進行。



圖二：港珠澳大橋香港口岸環境監察防線長期失守

過往港珠澳大橋香港口岸項目的《監察終期報告》，工程的 22 個季度期間，共有 3 個季度的海豚數量超越「行動水平」，15 個季度超越「極限水平」，換言之觸發「極限水平」持續足足三年半（見圖二）。雖然項目倡議人確認海豚數量觸發「極限水平」與進行的工程有關，但沒曾停工，也沒有按行動計劃和指引去採取足夠補救措施，只純粹增加監察，以上的建議獲環保署接納。

覆核機械及施工方法，工程不得進行。」

https://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/legis/memorandum/annex21.html

面對上述情況，事實上環保署署長可按《環評條例》第 24(1)c 項強制向項目倡議人發出終止令。但過往環保署未曾作出過即時行動，制止項目工程破壞生態環境。

建議：

- 應檢討環境監察、補救行動機制和環境許可證條款，確保項目動工後仍受到環評條例嚴格管制和執法。
- 嚴謹執行超越「行動水平」及「極限水平」下的措施，建議的補救措施亦要有即時改善環境的作用。
- 應以預防原則(Precautionary principle)審批和落實「事件及行動計劃」，環境質素下降的原因一旦被確認與工程有關，應一律先停工，再從速調查事件及採取補救措施，不應以污染源頭難以量化作為拒絕行動的理由。

2.5.4. 環境監察與審核手冊內容過時

現時環境監察與審核手冊所要求的生態監察和「事件及行動計劃」，未有引用最新環境標準，導致緩解措施不足。如石鼓洲綜合廢物管理設施沿用八年前制定的標準，沒有適時就江豚情況作最新監察與審核。

我們認為環境監察及審核規定中，在決定更新的環境監察計劃的需要和範圍時，署長應顧及一份較近期已獲批准環評報告的所得

結果和建議。

建議：

- 檢視環境監察與審核手冊內容，全面涵蓋最新的環境監察標準。

3. 其他

環評作為發展的最後一道防線，應以保護環境作為大前題，我們認為以下各項亦應探討及處理：

- 考慮引入環評調查員資格認證，包括（但不限於）生態、空氣、水質、噪音等，以確保基線調查質素及準確性；
- 加強策略性環境評估，從制訂政策、規劃的初期階段分析環境承载力、研究所有可行的替代方案、解決累積影響；
- 把健康質素影響評估納入環評；
- 針對生態與其他環境範疇之間的相互關係（inter-relationship）加強研究，評估當中造成的環境影響，包括（但不限於）氣候變化、漁業影響、水質污染與海洋生態；光污染與陸上生態等；
- 更新現時環評網站的介面，把環評項目資訊重點、常用連結、環諮會會議文件等整理，方便市民查閱