

Mr David Renton, Baker Botts L.L.P. 的意見摘要

(截至二零零八年五月十五日)

關注事項／意見	當局的回應
<p>試驗計劃的不足之處</p> <p>* “以項目為本的碳融資作為其中一種補貼方式，雖可減低某個項目的排放量，但不會影響整個社會對碳產品和服務的需求，因此整體排放量或會維持高水平甚至上升。此外，這種方式會誘使有關方面操縱制度，以增加所得報酬(或減少所付費用)，結果帶來道德問題或賭博風險。”</p> <p>同一評論對試驗計劃亦適合。</p>	<p>* 為實現珠三角地區整體減排，廣東省和香港特區政府在二零零二年達成共識，減少珠三角地區的空气污染物排放量，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的排放量，以一九九七年為參照基準，在二零一零年或之前削減 20% 至 55%。兩地政府為此減排目標，積極實施一系列污染消滅措施針對主要污染源，包括發電廠，工業和運輸行業。在二零零八年一月八日粵港合作聯席會議最近一次工作會議上，粵港政府重申達到二零一零年減排目標的決心和承諾。</p> <p>試驗計劃採用個案項目方式，是確保只有來自落實特別減排項目/計劃所產生的排放配額可以用來作交易。這些減排項目/計劃是在符合當地原有的法定要求基礎所計劃的減排項目以外再額外建立的。這樣安排有助提供一個明確和透明的機制，讓我們看到發電廠實施這些特別減排項目/計劃與排放配額交易回報兩者之間的聯繫。這個安排亦可確保任何在試驗計劃下的排污交易不會對達致兩地政府共識的減排目標有任何負面影響。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>* 廣東發電廠排放限額的主要分配方法讓發電廠的排放量可以隨發電量上升而增加。</p>	<p>* 二零零七年一月公布的試驗計劃實施方案規定，排放配額買賣雙方所屬管轄政府在審理珠三角地區發電廠參與試驗計劃的申請時，會依下列優先次序確定該發電廠的基本排放指標：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當地政府依據排放總量控制原則分配的每年排放上限。</li> <li>2. 發電廠牌照或排污許可證內訂明的每年排放上限。</li> <li>3. 廣東省珠三角經濟區發電廠以排放績效值推算的每年排放上限，計算方法是用機組的裝機容量乘以實際發電時數，再乘以排放績效值。</li> <li>4. 在法定環境評估報告內訂明的每年排放上限或排放總量控制指標。</li> </ol> <p>按照上述安排，當局會就參與試驗計劃的發電廠釐定清晰的排放總量上限。不論發電廠的排放量的增加是由於控制排放量的成效欠佳抑或是發電量上升所致，亦不得超出當局對其施加的相同排放規限。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>* 同意自願減排的廣東發電廠可獲發津貼，而試驗計劃會令發電廠失去這項津貼來源，因此廣東當局或不願在法例上進一步收緊發電廠的排污管制</p> <p>* 環保署尚未確認兩個政策協調不足的司法管轄區一旦進行排污交易，會帶來哪些道德和賭博風險．．．．．條例草案內唯一的明確管制條文，只有第 26M 條有關排放配額的稽核條文，即核實排放配額賣方的減排數量足以換取用以出售的配額。</p>	<p>* 廣東省政府已明確承諾達到二零一零年的減排目標，並根據珠三角空氣質素管理計劃(管理計劃)，積極推行連串管制措施以減少發電廠所排放的污染物，包括在二零一零年或以前關閉小型發電機組、規定大型發電廠在二零零八年或以前安裝脫硫裝置等。二零零八年一月八日公布管理計劃的中期回顧研究結果時，廣東省政府重申達到二零一零年減排目標的決心和承諾，並同意採取強化措施，包括規定新建燃煤發電廠安裝脫硝裝置，以爭取在二零一零年如期達標。引入試驗計劃會削弱廣東當局收緊珠三角排放的說法，既無證據支持，亦完成缺乏事實根據。</p> <p>* 粵港政府在二零零七年一月攜手制定試驗計劃和妥善協調執行。透過成立排污交易管理小組(小組)，監理試驗計劃的推行包括協調管理、轉移和註銷排放配額、公布排放配額的分配、建議排污交易操作規則、培訓人員等。此外，小組亦會提供與試驗計劃有關的技術意見，包括排放配額分配方案、排放指標的訂定、排放監測系統、排放總量計算方法、減排方案的審批及執行等。試驗計劃實施方案附錄五和六已詳細介紹小組職能，以及試驗計劃的運作詳情。上述安排有助為根據試驗計劃推行的排污交易作好準備。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>條例草案嚴重削弱環保署的法定職責</p> <p>* 本港市民期望法例設有保障，防止根據試驗計劃進行的交易損害其安居樂業的地方的空氣質素。條例草案未能在這方面給予他們信心。</p>	<p>* 條例草案不會削弱環保署的法定職責，因為監督現時的權力和責任完全不受影響。在批給牌照時，監督仍須按照第 15 條：</p> <p>(a) 顧及申請人在提供與保持以最好的切實可行方法防止任何空氣污染物從其處所排放方面的能力；</p> <p>(b) 以達致與保持任何有關的空氣質素指標作為其目標；以及</p> <p>(c) 顧及有害或厭惡性排放物的排放是否會或相當可能會損害健康。</p> <p>根據建議的第 26M 條，試驗計劃之下的任何排污交易須按照牌照訂明的條款及條件申請。監督在批核申請時，會在牌照內訂明必需的條款及條件，以確保其四周的空氣質素不會受到不良影響。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>* 署長在限制排放量方面的責任會轉移給環境局局長。在分配排放限額時，局長所執行的職責與第 15(3)條訂明的署長職責相若，但明顯有別的是局長根據第 26G 條分配的限額僅屬臨時性質。最終的分配限額取決於排放限額及排放配額的交易。條例草案規定只須在初步分配限額時執行有關職責，令這些職責實際上失去法律效力。</p>	<p>在管制電廠的排放上，監督須履行新的職能以符合局長就發電行業所分配的排放上限。如上文所述，現行的電力工程規管制度會運作如昔，不會被削弱。</p> <p>對電力公司設定二零一零年的排放上限，可確保能達到本港與廣東省政府在二零零二年為改善本港和珠三角地區空氣質素而協議訂立的二零一零年減排目標。香港和珠三角地區內的排污交易不會導致區內整體排放量有任何增加，因此在達到這些改善空氣質素的減排目標方面，不會造成任何不良影響。</p> <p>建議修訂會使規定更為嚴格，因為局長根據第 26G 條訂定電力工程的排放限額總量時，須顧及整體電力工程的最好的切實可行方法而非個別牌照所涉處所。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>* 在回應該計劃會導致輸入來自廣東省的污染物方面，他(環保署王德威先生)提議環保署可為發電廠訂定兩級排放上限；即發電廠無論它可取得任何數量的排放配額也絕對不可超越的"絕對上限"，及一個發電廠可透過自身減排或排污交易而達到的較低排放上限。</p>	<p>* 環保署王德威先生在二零零七年三月十二日向環境諮詢委員會的簡報中強調無論本地發電廠會否參與該計劃，它們都必須遵守排放上限。電力公司可以選擇以自身的減排措施或通過試驗計劃購買排放配額，來符合排放上限規定。即使它們會購買來自廣東省發電廠的排放配額，區內整體的排放上限仍維持不變。必須注意的是香港和廣東省是處在同一空域內，兩地發電廠所排放的污染物，同樣是整個區域整體排放量的部份，影響區域內的空氣質素。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>* 根據管制計劃協議，環保署是香港電力公司的經濟規管當局；該署如何行使條例草案賦予的新法定權力，亦會因擔當這個非法定角色而受影響。……政府只要不批准甚或只是推遲批准電力公司動用所需費用來推行內部措施以達到減排目標，就會令電力公司別無選擇，只得參與試驗計劃，購買排放配額。</p>	<p>* 管制計劃協議是政府與電力公司簽訂的雙邊協定。《空氣污染管制條例》的執行工作不受該協議影響。事實上，為鼓勵電力公司進一步減排，新管制計劃協議提供誘因，訂明假如電力公司能利用自身減排措施進一步把排放量減至上限以下，回報率可獲提高。另一方面，假如電力公司的排放量超出排放上限 10% 或以上，回報率會被扣減，作為懲罰。</p> <p>建議的排污交易純粹為電力公司提供另一個可行方式，以符合極其嚴格的排放上限要求。進行排污交易與否，完全屬電力公司的商業決定。任何推測政府將迫使電力公司在試驗計劃下購買排放配額是完全沒有理據的。政府會繼續透過管制計劃協議，致力確保電力公司以合理的價格，有效率地供應安全、可靠的電力，並盡量減少發電對環境的影響。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>公眾反對權利的限制</p> <p>* 但條例草案並未賦予公眾反對的權利，甚至知悉向本港發電廠分配排放限額的建議或購買排放配額的申請，即使購買額外排放配額的發電廠附近的空氣質素可能受到不良影響。</p>	<p>* 修訂建議規定局長須以公開透明的方式分配排放限額。根據建議的第 26G 條，局長會藉技術備忘錄分配排放限額，而技術備忘錄須以先訂立後審議的程序提交立法會。</p> <p>環保署向立法會提交技術備忘錄前，會確保技術備忘錄的內容適當而充分，並完全符合擬議《空氣污染管制(修訂)條例草案》第 26G(2)條所訂明的規定：</p> <p>(a) 採用防止排放該類污染物的最好的切實可行方法；</p> <p>(b) 需要達致和保持相關的空氣質素指標；以及</p> <p>(c) 顧及排放該類污染物是否會或相當可能會損害健康。</p> <p>為此，環保署會參考其他先進國家和經濟體系的有關規定、科技發展，以及諮詢相關持份者的意見，尤其是電力公司、環境諮詢委員會和立法會環境事務委員會。</p> <p>根據條例第 37A 及 37B 條，技術備忘錄須讓公眾查閱。</p> <p>根據建議的第 26M(4)(a)條，指明牌照持有人必須在使用排放配額前提出申請。監督在審批申請時，會在牌照中加入所需的條款和條件，以確保其四周的空氣質素不會受到不良影響。條例第 39 條規定，監督須備存載有牌照詳情的登記冊以供公眾查閱。</p>



\* 規定本港的電力公司在每次建議與廣東的發電廠簽約購買排放配額時公布申請，並提供交易條款的基本資料及交易對達成和達到任何相關空氣質素指標可能造成的影響。環保署應提供空氣質素模型，供申請人用來預測排放量由一間發電廠轉移給另一間發電廠所產生的作用。建議交易的財務條款亦應公開。

\* 根據試驗計劃規定，牌照持有人須就交易建議的相關減排項目提出申請。申請會由兩地政府官員組成的試驗計劃排污交易管理小組審核。管理小組考慮的其中一個準則，是確保有關發電廠採用適當的監測和量度系統，監察及匯報減排項目的表現。兩地政府會公布最新排污交易資料。

環保署的網頁已提供評估空氣質素影響所採用的空氣質素模型的資料。

關注事項／意見	當局的回應
<p>* 建議的交易應事先獲得環境保護署署長(署長)批准，而該署長執行的職責，應與條例草案第26G(2)條訂明的局長職責相同。署長在批准交易合約前，須考慮公眾就有關交易提出的任何反對。</p> <p>* 電力公司不可以購買排放配額代替按規定採用防止排放污染物的最好切實可行方法。</p>	<p>* 如上文所述，根據建議的第 26M(4)(a)條，指明牌照持有人須在使用排放配額前提出申請。在批准申請時，監督會在牌照訂明必需的條款及條件，以確保其四周的空氣質素不會受到不良影響。</p> <p>根據先進國家的經驗顯示，排污交易可提供一個具成本效益的形式以符合排放上限。我們認為除了監督的事先批准外，無須再作任何干預。</p> <p>* 容許電力公司進行排污交易，是提供另一個可行方式以符合排放上限的要求。電力公司不能以此代替採用防止排放污染物的最好切實可行方法。</p>

關注事項／意見	當局的回應
<p>* 只有申請人有權就署長否決申請而向上訴委員會提出上訴。然而，公眾應可一如目前，以司法覆核方式反對署長的決定。</p>	<p>* 建議的第 31(1)(nb)及 31(1)(nc)條已訂明申請人的上訴權利。</p> <p>建議修訂不會影響公眾提出司法覆核的權利。</p>

環境保護署

二零零八年五月