

立法會

Legislative Council

立法會LS68/10-11號文件

鐵路事宜小組委員會文件

就原訟法庭最近的決定對審議政府當局 擬為沙田至中環線提出撥款申請的影響的意見

在2011年5月6日的鐵路事宜小組委員會會議上，政府當局告知委員與沙田至中環線(下稱"沙中線")部分工程有關的擬議撥款申請。委員要求獲提供意見，述明原訟法庭(下稱"原訟庭")最近就港珠澳大橋(下稱"大橋工程")的環境影響評估報告(下稱"環評報告")的合法性所作的決定有否可能影響審議該項撥款申請的工作。

擬議撥款申請

2. 擬議撥款申請的詳情載於運輸及房屋局於2011年5月發出的文件(立法會CB(2)2069/10-11(01)號文件)(下稱"該文件")，該文件附錄載有擬提交財務委員會轄下工務小組委員會的文件的草擬本。據該文件所述，由於沙中線部分路線與多項大型基建工程重疊，政府當局需要在這些工程項目下進行興建沙中線的保護工程或前期工程，以配合這些大型基建工程的時間表，減少施工用地佔用的範圍及對交通的影響，減低建築成本和縮短施工時間，並在施工期間盡量減少對市民的滋擾¹。政府當局打算尋求財務委員會批准撥款申請²的擬議工程的範圍包括——

- (a) 建造一條長約160米的混凝土隧道管道，以便日後進行所需的隧道工程；
- (b) 建造長約270米的臨時海堤以便闢拓約0.4公頃的臨時填海土地，並於日後移除上述臨時海堤和臨時填海土地；
- (c) 浚挖位於銅鑼灣避風塘東南角約1.0公頃的海床，以設置臨時碇泊區；及

¹ 該文件第4段。

² 該文件第5段。

- (d) 移除香港遊艇會的碼頭，興建一個臨時碼頭，待擬議工程完工後重置該碼頭。

原訟庭的決定

3. 原訟庭的有關決定為*朱綺華訴環境保護署署長一案*³，於2011年4月18日頒下。該宗案的申請人要求覆核環境保護署署長(下稱"環保署署長")就批准大橋工程的環評報告及批出環境許可證以便建造及營辦大橋所作的決定⁴。申請人爭辯，有關的環評報告沒有交代不進行大橋工程的空氣質素情況(亦稱作"基線情況")。沒有進行這方面的分析意味不可能確定有關工程項目的環境足印及其對環境造成的剩餘影響⁵。原訟庭裁定申請人得直，而結論是環保署署長既無權核准該環評報告，亦無權批出有關環境許可證。原訟庭推翻環保署署長的決定。

4. 原訟庭在作出決定時察悉，《環境影響評估條例》(第499章)(下稱"《環評條例》")目的是就某項工程項目將會對環境造成的影響的程度作出評估，以保護環境。負面影響是指環境與若不推行有關工程項目的情況比較所出現的變化⁶。若要令環境保護的工作變得有意義，《環評條例》必須以盡量減少任何工程項目的環境影響為目標，而就空氣質素的情況而言，應盡量減少排放入大氣層的污染物的數量⁷。經考慮技術備忘錄的條文及有鑒於《環評條例》的目的，法庭得出結論，就是技術備忘錄的條文確實要求計劃一項指定工程項目的人須列出在沒有所提議的工程項目的情況下對環境情況的預測⁸。

環境影響評估報告

5. 根據《環評條例》第9(1)條，任何人如沒有環境許可證，不得建造或營辦指定工程項目⁹(包括建造鐵路及其車站)。環評報告是批出環境許可證的先決條件。任何人若違反第9(1)條的規定即屬犯罪，一經循公訴程序首次定罪，可處罰款200萬元及監

³ HCAL9/2010，經由霍兆剛法官審理。

⁴ 同上，第3及4頁。

⁵ 同上，第53及56段。

⁶ 同上，第70段。

⁷ 同上，第75段。

⁸ 同上，第78段。

⁹ "指定工程項目"是指《環評條例》附表2或3所載列的工程項目。

禁6個月，而若經循簡易程序首次定罪，則可處罰款100,000元及監禁6個月。

6. 《環評條例》第5條訂明，任何人在計劃一項指定工程項目前，須向環保署署長申請環境影響評估研究概要，以便為該項工程項目進行環境影響評估研究。該人其後需根據環境影響評估研究概要及技術備忘錄，擬備環評報告。

7. 技術備忘錄是由環境局局長根據《環評條例》第16條發出的文件。技術備忘錄不屬附屬法例¹⁰。然而，技術備忘錄須提交立法會進行先訂立後審議的程序¹¹。技術備忘錄屬於普遍適用於所有指定工程項目的文件，而環境影響評估研究概要則按具體工程項目而定，會列出將會擬備的環評報告的特別規定¹²。

8. 在提交環評報告後，環保署署長須決定該環評報告是否符合環境影響評估研究概要及技術備忘錄的規定。若該環評報告符合環境影響評估研究概要及技術備忘錄的規定，該環評報告須讓公眾查閱。該環評報告亦可提交予環境諮詢委員會，讓其提出意見。在公眾查閱完結時，環保署署長須在考慮公眾在查閱期間所表達的意見或環境諮詢委員會所表達的意見(如有的話)後，決定是否核准該環評報告。

9. 根據《環評條例》第3條，該條例對政府具約束力，但該條例並無效力准許對政府或對在為政府服務時以公職人員身分執行其職責的過程中作出任何事情的人採取法律程序。然而，如任何公職人員在為政府服務而執行職責時已作出或沒有作出某些事情，而該作為或不作為違反該條例，則如該作為或不作為沒有立即終止以令環保署署長滿意，環保署署長須將該事項向政務司司長報告。政務司司長須確保採取最佳的切實可行步驟以停止該違例事項或避免該違例事項再發生，以及補救任何可能已發生的環境損害。

10. 終審法院曾確立，雖然環境影響評估研究概要及技術備忘錄不屬立法文書，但兩者均明顯是要施加責任及訂明程序¹³。為確定某環評報告是否符合環境影響評估研究概要及技術備忘錄的規定，其條文必須得到妥善理解。環境影響評估研究概要及技術備忘錄所規定的正確定義屬於由法院決定的法律問題。

¹⁰ 《環評條例》第16(12)條。

¹¹ 《環評條例》第16(5)至(10)條。

¹² 註釋3第45及46段。

¹³ 兆榮鋼鐵有限公司訴環境保護署署長&另一方 (2006) 9HKCFAR 478, 495至496頁第23及25段。

該條例保護環境的目的必須顯示給予環境影響評估研究概要及技術備忘錄的涵義。

11. 終審法院亦曾確立，若某環評報告事實上符合環境影響評估研究概要及技術備忘錄的規定，環保署署長作出核准該報告的決定便屬有效。若某環評報告事實上不符合該等規定，環保署署長無權核准該報告。環保署署長是否認為已符合有關規定無關重要¹⁴。

意見

12. 謹請議員注意，據該文件附錄的工務小組委員會文件的草擬本所述，擬議工程屬於指定工程項目，需獲批予環境許可證才可施工。據政府當局所述，環保署署長在2011年2月25日核准擬議工程的環評報告。該環評報告的結論是，擬議工程對環境的影響可控制在《環評條例》所訂定的準則內¹⁵。

13. 原訟庭在朱綺華一案曾考慮詮釋技術備忘錄條文的相關原則，技術備忘錄適用於所有指定工程項目。原訟庭確立，根據該等原則，環評報告須就基線情況進行分析。除非及直至朱綺華一案的裁決被上訴法庭推翻，否則原訟庭的決定可能影響擬議工程的環評報告。

14. 擬議工程的環評報告在2011年2月25日獲核准。該文件是在2011年5月發出，亦即在原訟庭於2011年4月18日就朱綺華一案頒下決定之後。然而，該文件沒有觸及原訟庭就朱綺華一案所作的決定有否可能影響擬議工程的環評報告的問題。尤其是該文件沒有提供資料，述明——

- (a) 因應朱綺華一案，有關的環評報告是否須進行基線情況分析。若無須進行這樣的分析，其理據何在；
- (b) 若須進行基線情況分析，有關的環評報告有否載列這樣的分析；及
- (c) 若有關的環評報告沒有載列基線情況分析，會否影響環保署署長所給予的核准的合法性。

¹⁴ 同上，第499頁第29段。

¹⁵ 工務小組委員會文件的草擬本第20段。

15. 由於終審法院認為，若擬議工程的環評報告不符合環境影響評估研究概要及技術備忘錄的規定，環保署署長無權核准該環評報告。這可能影響擬議工程獲批予的環境許可證的有效性，而根據《環評條例》，建造或營辦指定工程項目必須獲批予環境許可證。議員在審議擬議撥款申請時，可考慮是否需要向政府當局索取進一步資料。

16. 謹請議員察悉上述資料。

立法會秘書處
助理法律顧問
李家潤
2011年5月31日