

檢討香港環境影響評估制度

本文件就梁繼昌議員於2015年11月24日致立法會環境事務委員會的信中要求，提供以下資料：

- (一) 政府對「公眾對《條例》的主要意見摘要」中各項意見的回應，以及有否計劃作出改善措施

《環境影響評估條例》(下稱《環評條例》)在1998年4月1日開始實施，為平衡環境保護和發展需要提供了一個重要平台。為持續改進工作，環保署不時檢討及優化環境影響評估制度，以提升環評機制的運作效率和成效。附件一簡述了我們就「公眾對《環評條例》的主要意見摘要」及有關改善措施的回應。

- (二) 各國的環境影響評估制度，包括美國、加拿大、英國、荷蘭及台灣，並說明這些國家的環境影響評估制度如何處理「公眾對《條例》的主要意見摘要」的關注

香港與海外國家或地區的環評制度概括比較已表列於附件二。

- (三) 環保署於過去五年收到申請更改環境許可證的數字，包括有關更改的內容概要、以及申請需要再提交環境評估報告及最終獲批的數字

請參照附件一 7(a)和7(b)段的詳細回應。

回應「公眾對《環評條例》的主要意見摘要」
及已經或計劃執行的改善措施
(按信中標題及段落編號)

前言

1. 為使到《環評條例》的運作公開透明，《環評條例》下的《環境影響評估程序的技術備忘錄》(下稱《技術備忘錄》)，詳細列明處理各項環評事宜的原則、程序、指引、規定及準則。環保署在制訂環評研究概要及審批環評報告時，亦須按《環評條例》的要求考慮公眾及環境諮詢委員會的意見。環保署就各項申請的決定、環評研究概要、批准的環評報告及發出的環境許可證均上載至環保署網頁，供市民閱覽。

2. 為保持《環評條例》的靈活和前瞻性，《環評條例》訂定的環評審批基準，涵蓋各污染管制條例及其他相關法例的法定環境標準，當這些法定標準被更新時，環評程序就可以即時採納，例如環保署透過修訂《空氣污染管制條例》在2014年1月1日落實新的空氣質素指標的同時，亦適用於《環評條例》，而無須另行修訂《環評條例》。《技術備忘錄》亦附有條文讓環保署可按本地或國際環評技術的發展，在制訂環評研究概要時加入相關要求，例如在2015年12月要求採用新研發的區域性空氣質素電腦模擬系統及汽車污染物排放估算系統，以提升環評結果的有效性，無須修訂《環評條例》亦可讓環評程序的要求與時並進。

公眾參與

3(a) 公眾諮詢期限過短，不足以了解範圍廣泛並具一定技術性的內容。

《環評條例》訂定工程項目倡議人必須就其工程項目簡介諮詢公眾及環諮會14天及就環評報告分別諮詢公眾及環諮會30天及60天，讓環評程序可以在一個合理的時間內完成，就環評報告作出決定。

對於一些大型特別是涉及政府又或是受公眾關注的工程項目，為了讓公眾充分了解工程和相關環境事宜，環保署一直鼓勵工程項目倡議人加強公眾諮詢工作。很多工程項目倡議人都會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，並向相關區議會匯報等，以加強溝通及收集公眾對環評研究的意見。大型工程項目的倡議人會在公眾查閱環評報告期間，設立熱線電話，解答市民對環評報告的疑問。環諮會的大會及委員會亦安排市民和傳媒可以即時旁聽倡議人介紹環評研究報告和回應委員的問題。

3(b) 環評報告只提供英文版本，不便利廣大市民閱讀。

由於環評報告涉及很多專業範疇、科學名詞及專家意見，主體報告一般以英文表述較為準確。為方便市民掌握環評報告的研究結果及結論，環評報告必須備有行政撮要，簡潔說明發展項目及其對環境的潛在影響、評估的主要課題和結果及必須執行的主要緩解措施等。《技術備忘錄》規定環評報告的行政撮要必須提供中、英文版供公眾查閱。

3(c) 沒有規定設立項目倡議人與公眾直接對話的平台，如舉辦公聽會。

如上述所言，環保署鼓勵工程項目倡議人加強公眾諮詢。大型工程項目倡議人一般在環評研究期間，都會舉行公眾聽證會、簡介會，以聽取公眾及相關團體所關注的環境問題，並在環評研究作出考慮。

3(d) 開放參與諮詢的階段有限，尤其在工程獲通過後，缺乏讓公眾跟進及監察工程項目的渠道。

在工程項目進行期間，工程項目倡議人提交的环境監測及審核報告，都會上載到有關項目網頁，供公眾查閱。環境許可證亦要求大部分工程項目倡議人設立駐工地的環境監察隊伍及獨立於承建商的环境查核人，直接處理市民的意見和投訴。環保署亦會按項

目性質在環境許可證內要求工程項目倡議人設立社區聯絡小組，設立熱線電話及定期會議，加強與當區受影響居民聯繫，適時回應居民的關注。

環評制度的中立性與公信力

4(a) 若政府部門或環保署為項目倡議人時，環保署卻同時負責審批環評報告與環境許可證，當中便存在角色矛盾與衝突。

香港的環評程序是一個專業、客觀和公開的制度。環保署一直設有專責的團隊來執行環評程序，所有環評報告均嚴格按照《技術備忘錄》的規定，交由各有關主管部門（包括漁農自然護理署、衛生署、規劃署等）審視。《環評條例》及其《技術備忘錄》亦為各項環評事宜訂定了客觀和清晰的原則、程序、指引、規定及準則，當中還規定了兩個諮詢公眾及環諮會的法定程序，並要求環保署在審批環評報告時，必須考慮公眾及環諮會的意見。所有環評研究概要、環評報告及環境許可證均上載至環保署網頁供市民監察，確保環評結果和所有審批決定，不偏不倚。在“發展綜合廢物管理設施”項目環評報告的司法覆核個案，終審法院的判詞亦就此作出肯定。

4(b) 環評報告由項目倡議人受聘的顧問公司所撰寫，令人懷疑其客觀性及中立性。

環評機制的一項重要原則，是要求工程項目倡議人在工程規劃及設計階段，同時能兼顧環境因素並盡量避免或將環境影響減至最少，因此，環境評估工作實為工程規劃不可分割的部份。工程項目倡議人同時聘請環評公司加入其顧問團隊，便能更有效地在工程規劃階段，評估各構思方案的環境影響，按評估結果反覆檢視並相應調整工程設計，更好地符合《環評條例》的標準及技術要求。況且，無論環評報告由誰撰寫，環保署與各有關法定主管部門均需嚴格按照《環評條例》及《技術備忘錄》訂明的規定、原則和程序來審視每一份環評報告。這個安排與國際間環評程序的

主流做法吻合。

4(c) 環諮會成員全由行政長官委任，獨立性及代表性不足。

環諮會是政府在環保政策方面的主要諮詢機構，其職權為檢視香港環境情況及透過環境局局長向政府建議採取適當的措施以應付各類污染問題，使環境得以保護。環諮會成員由行政長官委任，他們來自社會不同界別，包括學術界、專業人士、環境保育團體、工商界及地區人士，並以個人身分參與委員會的工作。環諮會其中一項工作是依據香港法例第 499 章《環評條例》就「指定工程項目」提交的環評報告向環保署署長提出建議。委員會一直兼聽社會各方意見，為政府提供持平和獨立的建議。

環評研究概要的規定及準則

5(a) 一些工程項目的研究概要未有作出評估累積環境效應的規定，以致未能準確評估工程項目的各種環境影響與其他發展項目總體合計的環境影響。

《技術備忘錄》第 4.3 條明確規定工程項目倡議人必須評估其工程項目與其他工程同步建造和營辦時所產生的累積環境效應。因此，環保署向工程項目倡議人發出的所有環評研究概要均要求工程項目倡議人評估累積環境效應。環保署在審視環評報告時，亦會確保有關累積環境效應評估的準確性及其結果符合《技術備忘錄》相關的法定可接受水平。

5(b) 未有規範評估方法，如基線環境調查的時間、生態調查等科學量度方法，使調查結果常受爭議。

《技術備忘錄》附件 8 及附件 16 已清晰及詳細分別列明生態調查和評估方法準則和指引，以規範工程項目倡議人進行生態環境評估時必須考慮的各項科學因素。環保署亦會按漁農自然護理署的要求及考慮公眾（包括環保團體）及環諮會的意見，在環評研究

概要規定生態基線調查的方法，包括範圍、位置、時間、次數、持續期等，以加強調查結果的客觀性和認受性。

環境緩解措施的落實與監察

6(a) 未有對緩解及補償措施的規劃、執行及管理作詳細指引，不能確保措施能真正及有效地緩解環境影響或作出生態補償。

《技術備忘錄》第 8 條及附件 21 訂明工程項目倡議人須在環評報告內建議環境監察及審核計劃，提交予環保署審批。環保署亦會在環境許可證中要求工程項目倡議人在工程建造和營辦期間，聘請具環境監察七年或以上相關經驗的獨立環境查核人及生態專家等，執行環境監測和審核工作，並定期向環保署提交環境監察及審核報告。環保署和相關部門亦會不時派員到施工地點巡查，若發現有違反環境許可證的情況，必依法跟進。

更改環境許可證

7(a)&(b) 過程中不會通知或諮詢公眾，也沒有機制讓環諮會提出意見；修改工程的環境許可證過程相對容易，亦沒有修改次數限制，令實際環境影響大幅偏離環評中的描述。

《環評條例》訂立了條款，讓工程在有需要的情況下可根據《環評條例》第 13(1)條申請更改環境許可證。《環評條例》第 13(5)條訂明只在設有緩解措施下，有關的工程項目的環境影響並無實質改變，及該工程項目符合《技術備忘錄》的規定，環保署才可修訂該環境許可證而無須要求環評報告。否則，環保署須要求環境許可證持有人按《環評條例》第 5、6、7 及 8 條重新進行環評程序，包括再提交環評報告諮詢公眾及環諮會。

在過去 5 年，環保署總共收到 155 宗申請更改環境許可證，批出 149 宗，另 6 宗申請被申請人主動撤回。概括分析，當中的 79 宗申請更改環境許可證的原因是在施工期間需要更改施工方法，

70 宗的原因是為了按工地實際情況而需要調整工程設計。上述獲批出的 148 宗申請，全部均經環保署徵詢各主管部門的意見，確認有關工程項目的環境影響並無實質改變，及符合《技術備忘錄》的規定後才獲批出。當中有 1 宗申請¹ 更改環境許可證對環境影響涉及實質改變，需要再提交新的環評報告，在諮詢公眾及環諮會後，最終獲環保署簽發更改環境許可證。

- 完 -

¹ 堅尼地城綜合發展區替代土地除污工程

各國/地方的環境影響評估制度比對概況

	香港	歐盟	美國(加州)	英國	加拿大(安大略省)	荷蘭	台灣
法例名稱	《環境影響評估條例》	《歐盟環評指令》	《加州環境質素法》	《國家及城市規劃(環境影響評估)條例》	《環境評價法》	《荷蘭環境管理法》	環境影響評估法
公眾參與							
公眾就「工程項目簡介」 ¹ 提出意見及期限	14 天法定諮詢期	沒有法定諮詢程序	沒有法定諮詢程序	沒有法定諮詢程序	沒有法定諮詢程序	28 天法定諮詢期	20 天法定諮詢期
公眾就「環評研究概要」 ² 初稿提出意見及期限	沒有法定諮詢程序	沒有法定諮詢程序 (工程項目倡議人在擬備「環評研究概要」的階段可根據相關指引進行公眾諮詢,建議諮詢形式包括舉行公聽會)	沒有法定諮詢程序 (工程項目倡議人在擬備「環評研究概要」的階段可進行公眾諮詢,但並沒有建議諮詢方法和形式)	沒有法定諮詢程序 (工程項目倡議人在擬備「環評研究概要」的階段可根據相關指引進行公眾諮詢,建議諮詢形式包括舉行公聽會)	30 天法定諮詢期 (在蒐集公眾意見後擬備「環評研究概要」定稿,並提交省環保部批准。公眾意見內容撮要及回應亦需納入定稿內)	沒有法定諮詢程序	30 天法定諮詢期包括舉行公聽會 (在蒐集公眾意見後由行政院環境保護署界定評估範疇並在環評報告內加以處理)
公眾就「環評報告」 ³ 初稿提出意見及期限	沒有法定諮詢程序 (工程項目倡議人可按需要就環評初步結果舉行公聽會)	沒有法定諮詢程序	30 至 60 天法定諮詢期 (工程項目倡議人可根據指引就「環評報告」初稿舉行公聽會)	沒有法定諮詢程序	沒有法定條文,若工程項目倡議人在「環評研究概要」訂明會就「環評報告」初稿諮詢公眾並經省環保部批准後,該公眾諮詢程序便成為法定要求	沒有法定諮詢程序	30 天法定諮詢期包括舉行公聽會
公眾就「環評報告」定稿提出意見及期限	30 天法定諮詢期	成員國可自行決定不少於 30 天的法定諮詢期限	沒有法定諮詢程序	21 天法定諮詢期	35 天法定諮詢期	28 天法定諮詢期包括舉行公聽會	沒有法定諮詢程序
就「環評報告」諮詢獨立諮詢組織及期限	環境諮詢委員會 60 天法定諮詢期	沒有法定諮詢程序	沒有法定諮詢程序	沒有法定諮詢程序	沒有法定諮詢程序	環評委員會 35 天法定諮詢期	沒有法定諮詢程序
公開獨立諮詢組織就「環評報告」的評審會議	現場公開直播環境諮詢委員會會議 (介紹報告及問答部份)	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求

¹ 「工程項目簡介」- 申請人在簡介內列明工程項目資料及描述對環境可能造成的影響,包括工程地點及規模、執行時間、周圍環境的主要元素和納入設計中的環保措施等。

² 「環評研究概要」-環評研究概要主要按「工程項目簡介」提供的資料,列出環評研究的作用和目的、須予處理的環境課題、須符合的環評規定和環境準則、以及在進行環評研究時必需的程序和環評報告的詳細要求。

³ 「環評報告」-按「環評研究概要」釐定的研究課題及相關環境準則要求,環評報告評估工程項目可能引起的環境影響,包括詳細評估在建造和營運階段對環境造成的影響及累積效應、建議有效緩解措施及訂明環境監察及審核的規定。

	香港	歐盟	美國(加州)	英國	加拿大(安大略省)	荷蘭	台灣
公眾參與工程施工的環境監測及審核	工程開展後環保署會定期公開上載環境監測報告在環保署網頁供公眾查閱並設有熱線電話接受查詢	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求	沒有相關法定要求
公佈「環評報告」審批結果	公開「環評報告」的審批決定。批准報告須符合「環評研究概要」及《技術備忘錄》所列明的規定、並已處理公眾和環諮會所提出的意見、及列出批准的條件。拒絕批准報告須說明理由	公開「環評報告」的審批決定及考慮因素	公開「環評報告」的審批決定	公開「環評報告」的審批決定及考慮因素	公開「環評報告」的審批決定及考慮因素	公開「環評報告」的審批決定	公開「環評報告」的審批決定
環評制度的中立性與公信力							
撰寫環評報告	工程項目倡議人	工程項目倡議人	公共工程項目倡議人或負責審批私人工程項目的政府機關	工程項目倡議人	工程項目倡議人	工程項目倡議人	工程項目倡議人
獨立諮詢組織	環境諮詢委員會(環諮會)由行政長官委任,成員來自社會不同界別,包括環評專業界別、學者、環團、商界及地區組織	沒有獨立諮詢架構	沒有獨立諮詢架構	沒有獨立諮詢架構	沒有獨立諮詢架構	環評委員會由國家基建及環境部及相關部門部長委任,成員主要來自環評專業界別	沒有獨立諮詢架構
審批「環評報告」主管機關	環保署聯同各有關法定主管部門及考慮環諮會建議和公眾意見後才決定是否審批	負責審批有關工程項目的個別成員國政府機關	公共工程項目倡議人或負責審批私人工程項目的政府機關	地方規劃主管機關	省環保部	負責審批有關工程項目的政府機關考慮環評委員會建議後才決定是否審批	行政院環境影響評估審查委員會(為半官方機構,由官方人員及其他學者或專家組成。正、副主席由行政院環境保護署署長及副署長兼任)
獨立上訴委員會	設有上訴委員會,工程項目倡議人可向上訴委員會提出上訴	條例沒有訂明	條例沒有訂明	條例沒有訂明	設有獨立審裁處(工程項目倡議人或公眾可向省環保部要求將「環評報告」轉介獨立審裁處作出裁決)	條例沒有訂明	條例沒有訂明

	香港	歐盟	美國(加州)	英國	加拿大(安大略省)	荷蘭	台灣
環評研究概要的規定及準則							
評估的規定及準則	根據《環評條例》第16條訂定的《技術備忘錄》列明了原則、程序、指引、規定及準則。其中包括22項附件涵蓋各環境影響類別的評估準則	個別成員國的審批主管機關須按條例在個別項目的「環評研究概要」內列明相關要求	根據《加州環境質素法》的規例訂明「環評報告」內容的技術規定及準則	條例沒有訂明「環評報告」內容的技術規定及準則，但審批主管機關須按條例在個別項目的「環評研究概要」內列明相關要求	條例沒有訂明「環評報告」內容的技術規定及準則，省環保部須按條例在個別項目的「環評研究概要」內列明相關要求	政府機關負責諮詢公眾及環評委員會以訂明評估環評研究範圍及準則。「環評報告」內容須根據環評研究範圍和相關環評指引	《環境影響評估法》的《開發行為環評作業準則》訂明不同工程項目的環評準則和技術指引
實施緩解措施及進行環境監察							
監察及審核機制	環境監察及審核手冊是環評報告審批程序的一部分，工程項目倡議人需每月向環保署提交環境監察及審核報告及公開上載網頁給公眾查閱。環保署亦可按個別環境超標事件要求工程項目倡議人提交事件調查及跟進報告	個別成員國需確保緩解與補償措施的執行情形以及制定適當的監察及審核程序	工程倡議人根據《加州環境質素法》的規定進行環境監察及審核	條例沒有訂明	工程倡議人根據已批准的環評報告中的條件進行環境監察及審核。工程倡議人亦需提交年終環境監察及審核報告	政府機關負責監督「環評報告」與審查緩解措施的執行情形	環境保護署負責監督環境影響評估書與審查緩解措施的執行情形，亦可要求工程項目倡議人需提交「環境影響調查報告書」
執行制度	根據「環境許可證」訂定相關條款落實執行	根據個別成員國須自行制定的法定條件落實執行	根據《加州環境質素法》的規定落實執行	根據《國家及城市規劃(環境影響評估)條例》的「地方規劃批准」條件落實執行	根據《環境評價法》的「環境跟進計劃」的條件落實執行	根據《荷蘭環境管理法》執行「環境跟進計劃」的條件落實執行	根據「開發許可證」的法定條件落實執行
違反條例的罰則	《環評條例》訂明罰則(最高罰款港幣\$5,000,000及監禁2年)	個別成員國應自行制定罰則	條例沒有訂明	條例沒有訂明	《環境評價法》訂明罰則(最高為罰款每日加元\$25,000)	條例沒有訂明	《環境影響評估法》訂明罰則(最高為罰款新台幣1,500,000及監禁3年)

更改環境許可證

	更改環境許可證						
<p>執行機制</p>	<p>工程項目倡議人根據《環評條例》申請「更改環境許可證」時需提交足夠評估資料證明有關更改對工程項目的環境影響並無實質改變，及符合《技術備忘錄》的相關規定。環保署經諮詢有關主管部門的專業意見後，才批出更改環境許可證。</p> <p>若有關更改對工程項目的環境影響構成實質改變，環保署會要求環境許可證持有人按《環評條例》重新進行環評程序，再提交環評報告諮詢公眾及環諮會。環保署只有在新的環評報告獲批後，才可批出更改環境許可證。</p>	<p>若更改或擴展工程項目，根據《環評指令》工程倡議人需提交補充文件，由個別成員國環保主管機關負責審批。</p>	<p>公共工程項目倡議人或負責審批私人工程項目的政府機關需就較小規模工程技術改動擬備補遺資料但毋需就有關補遺資料諮詢公眾。</p> <p>若工程項目涉及重大修改，工程項目倡議人需擬備附加環評並重新進行諮詢及審批。</p>	<p>條例沒有訂明</p>	<p>若工程項目涉及重大修改未有涵蓋在已審批的「環評報告」內，工程項目倡議人需擬備新的「環評研究概要」及「環評報告」。</p>	<p>條例沒有訂明</p>	<p>條例沒有訂明</p>