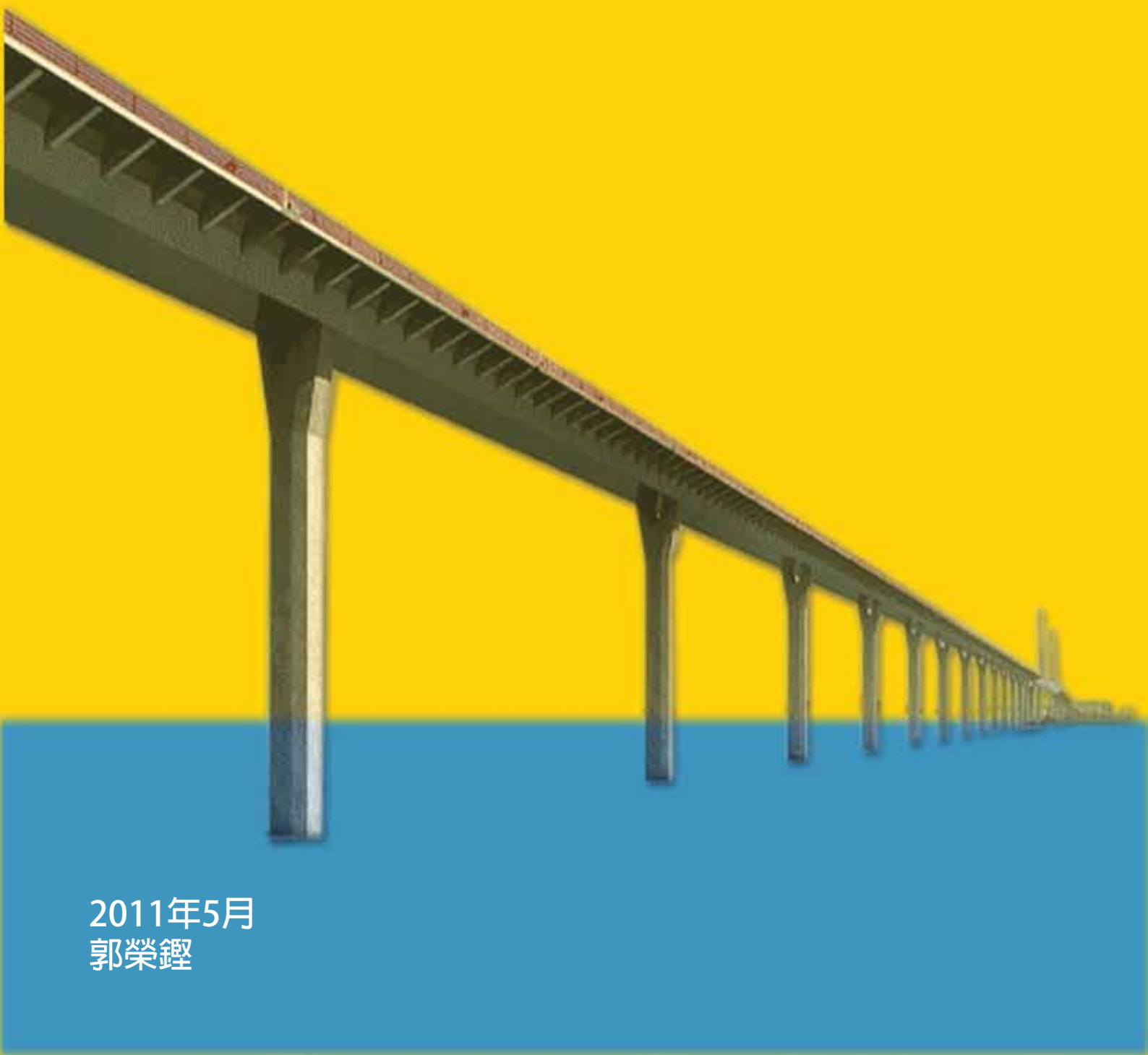


港珠澳大橋司法覆核：文件一

案件背景簡介

2011年5月
郭榮鏗



前言

由於港珠澳大橋司法覆核很可能成為香港其中一樁最重要的環境議題案件，思匯政策研究所認為有必要詳細了解和分析此案，使公眾能深思有關議題。普羅大眾往往不太理解複雜的判詞，所以我們希望能發表一系列的報告文章，加深大家對此案的了解。

本報告是思匯政策研究所就港珠澳大橋司法覆核研究系列的第一篇文章。此案具多方面影響，包括香港環境影響評估條例的管理、實踐可持續發展面對的挑戰、司法覆核程序，以及珠三角跨境基建的持續規劃、諮詢和發展。我們感謝郭榮鏗大律師就本司法覆核案提供了簡潔的總結。此案於2011年3月22-24日進行聆訊，並於2011年4月18日作出裁決。

本人再次感謝本報告作者郭榮鏗大律師；十分感激 Peter J Thompson 先生提供資金作中文翻譯及印刷；以及 ADM Capital Foundation 一直支持思匯政策研究所進行空氣污染的研究項目。另外也要多謝吳敏先生與作者緊密聯繫完成報告。本報告由黃潔文小姐負責封面設計及排版；由潘慧賢小姐負責中文翻譯。

思匯政策研究所行政總監

陸恭蕙

2011年5月

思匯政策研究所是一所獨立的公共政策智庫，透過研究和分析改善政府政策和決策。它是有限責任公司，也是香港的註冊慈善機構。

本報告發表的意見僅代表作者的看法，並不一定代表思匯政策研究所的立場。

港珠澳大橋司法覆核：文件一

案件背景簡介

本報告正如標題所顯示，是此極具劃時代意義案件之一系列文章的第一篇，案件影響多方面問題，包括香港環境影響評估條例的管理、實現可持續發展的挑戰、司法覆核程序，以及跨境基建的持續規劃、諮詢和發展。

案件摘要：

本文由司法覆核申請人的其中一位代表大律師郭榮鏗撰述，謹此簡介港珠澳大橋環境影響評估的司法覆核結果。該案於 2011 年 3 月 22-24 日進行聆訊，並於 2011 年 4 月 18 日作出裁決。

HCAL 9 / 2010

朱綺華訴環境保護署署長¹

事實

申請人朱女士是東涌公共屋村的居民，而東涌是香港一個已知的空氣污染黑點。經覆核的建設項目是港珠澳大橋（香港段）（**港珠澳大橋項目**），將於朱女士住所附近興建。港珠澳大橋項目屬於根據環境影響評估條例（第 499 章）²（**環評條例**）的「指定工程項目」，因此項目倡議者（即路政署）需依法進行環境影響評估報告³，以在工程開始前從環保署長獲發必需的環境許可證。

申請人關注港珠澳大橋項目將對她周邊環境及其健康帶來的空氣質素影響，特別鑑於空氣質素已在東涌及香港整體日益惡化。

在這司法覆核程序中，申請人要挑戰署長的兩項決定是否有效：(1) 根據環評條例第 8 條批准環境影響評估報告及 (2) 發出許可證建設港珠澳大橋項目。申請人尋求的是推翻署長的有關決定。

目前的訴訟由申請人在署長發出許可證之日三個月內及時提呈。法院書面批准申請司法覆核。

¹ 裁決英文全文可從環境保護署下載 http://www.epd.gov.hk/eia/english/content/files/HCAL_9_2010.pdf

² 環境保護署：**環境影響評估條例：法例** 最近修訂日期：2011 年 4 月 18 日，http://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/legis/index1.html，於 2011 年 5 月 13 日登陸。

³ 裁決後，此工程項目的環境影響評估報告不再顯示於環保署環評條例部分。工程項目簡介和研究概要列於此處：http://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/alpha/aspd_420.html

挑戰的理據

在最初的司法覆核申請中，申請人提出了許多理據，所提出的論點和問題全都關於空氣質素評估和港珠澳大橋項目可能對公眾健康帶來的影響。簡單來說，申請人認為環境影響評估報告並不符合環評條例的詳細要求和適用於港珠澳大橋項目環境影響評估報告的技術備忘錄⁴及研究概要。申請人依賴終審法院對紹榮鋼鐵訴環境保護署署長及另一人 (*No. 2*) 2006 9 HKCFAR 478⁵ 的決定，該案由法院一致裁定，如果案中的環境影響評估報告獲證實不符合技術備忘錄及/或研究概要的要求，則署長無權發出批准，而署長作出的任何決定均可由法院因為不合法而推翻。

在審訊期間，申請人陳述的中央論點縮窄到以下七項挑戰：⁶

1. 缺乏呈報基線評估，以預測未來不建港珠澳大橋項目的空氣質素。
2. 項目倡議者用以預測未來區域空氣質素的 PATH 數據輸入模型對申請人和她的各位專家來說並不能理解。模型未能獲得獨立的第三方核實。
3. 項目倡議者選擇評估 2031 年，但該年並不代表研究概要所要求的最壞情況。
4. 環境影響評估報告缺乏臭氧作為主要污染物的分析。
5. 環境影響評估報告缺乏二氧化硫作為主要污染物的分析。
6. 未進行公眾健康評估或危害評估，以確定港珠澳大橋項目的規模將影響公眾健康；
7. 環境影響評估報告未有包括已知有害污染物，如有毒氣體污染物和細懸浮微粒 (PM_{2.5})。

綜上所述，申請人各項理據中的 (1) 至 (5) 項基本上是針對不符合技術備忘錄及/或研究概要的投訴，而理據 (6) 至 (7) 項則涉及署長未能根據環評條例第 10 (2) (c) 條行使其法定職責，在發出環境許可證前考慮對公眾健康的影響。

⁴ 環境保護署 *環境影響評估條例：裁決* 最近修訂日期：2011 年 4 月 21 日，http://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/legis/index3.html，於 2011 年 5 月 13 日登陸。

⁵ 環境保護署 *環境影響評估條例：裁決* 最近修訂日期：2011 年 4 月 21 日，英文版：http://www.epd.gov.hk/eia/english/content/files/FACV000028A_2005.pdf，於 2011 年 5 月 13 日登陸。

⁶ 朱綺華訴環境保護署署長 HCAL 9/2010 第 32 至 40 段

原訟法庭的決定和理由

理據 (1)

法官就申請人的主要論點裁定勝訴。技術備忘錄及研究概要的條文（在考慮環評條例「保護環境」的目的時）的確要求項目倡議人在環境影響評估報告中量化和列出不進行工程時的環境基線預測。由於環境影響評估報告未有提出有關分析，沒有人能預知該工程項目的「環境足跡」。

署長辯稱說，項目倡議人所用的方法能概括不進行工程時的基線預測，而且研究概要也未獨立要求報告分析不進行工程項目時的基線預測。這點不獲法院接納。

法官接受申請人的論點，指環境不能被視為一個載物籃，不斷把污染物掃入，只要污染物不溢出便可。這是個錯誤的方針，不能進一步加強環境保護的目的。法官採納了英國上議院在這方面的判詞和載於歐盟環保指令中的實踐指引。法官認為，用於英國和歐盟有關環境保護的廣泛原則也可見於香港的環評條例、技術備忘錄及研究概要中。

基於環評條例/技術備忘錄/研究概要，署長原應採納的正確做法如下：首先，某個工程項目所導致的每個影響，一經確定，必須由項目倡議者在環境影響評估報告中量化和衡量；其次，署長和項目倡議者必須致力減少擬建項目的任何不利影響⁷。

某工程項目的環境足跡必須在環境影響評估報告中衡量和呈報⁸。

單是基於這個理據，法官裁定申請人勝訴，這點也足以推翻署長批准環境影響評估報告及發出許可證的決定。在港珠澳大橋項目的興建可以進一步發展前，該項目的倡議者必須先編制一份全新的合規環境影響評估報告以供諮詢，並須再獲得署長批准。

理據 (2)

申請人的這項理據是，項目倡議者用以預測未來珠三角地區空氣質素的 PATH 數據輸入模型（一個區域空氣質素評估的電腦模型）未能獲申請人的各位專家理解。特別是，輸入數據和由 PATH 數據輸入模型產生的輸出結果沒有在環境影響評估報告中提出。根據常理，某電腦模型產生的結果在很大程度上會被輸入的數據影響。由於申請人不知道輸入的數據如何被篩選，也不知道模型的結果，故申請人形容使用該模型實在是面對一個「黑箱」。

⁷ 朱綺華訴環境保護署署長 HCAL 9/2010 第 72 至 75 段

⁸ 同上，第 80 段

在考慮了研究概要的有關條文後，法官否決了申請人提出的這個理由，認為這類數據無須在環境影響評估報告中提出，事實上，該等數據可向署長要求在法定諮詢期間提出。⁹

理據 (3) 至 (5)

這些理據都關於研究概要相關條文的具體解釋和架構。申請人辯稱，研究概要的條文及其真實意義必須由法院解釋，而不應任由項目倡議者或署長以其酌情權自行決定某個影響或污染物應否進行評估和應該採用何種正確方法。這些事宜都由技術備忘錄及研究概要嚴格規範，而它們的正確意義也是應由法院嚴格決定的問題（應用紹榮鋼鐵案例（終審法院））。任何環境影響評估過程的一個基本原則是，進行評估的人不是項目倡議者，但他有責任向署長呈報一切有關分析，以便署長（和公眾）作出必要的評估。

署長辯稱說，根據研究概要的正確解釋，項目倡議人在選擇污染物時獲得一定程度的自由限度，前提是要提供足份理據，並獲署長接納。此項工作已在環境影響評估報告中作出，而署長其後也要求倡項倡議者提供環評條例第 8 (1) 條所列關於臭氧的補充資料。

法官駁回了申請人的論點，認為研究概要的條文（當決定甚麼污染物應接受評估等事宜時）的確容許項目倡議者有一定程度的自由權去決定哪些污染物將被視為一種「主要污染物」，條件是倡議者能為其選擇提出合理的解釋，並獲署長接受。一旦署長接受該解釋，申請人只能證實違反韋德內斯伯里原則¹⁰時方可成功挑戰這項決定。法官同意，即使沒有評估臭氧和二氧化硫，署長的行為不屬不合理或完全不合理。

理據 (6) 至 (7)

環評條例第 10 (2) (c) 條要求署長在發出許可證前先考慮「指定工程項目所導致或經歷的環境影響是否對或相當可能會對人...的健康或福祉造成損害」。這點獨立於批准環境影響評估報告的決定，並與之有別。

申請人辯稱，除依賴目前的空氣質素指標¹¹（該等指標於 1987 年制訂，因此已過時甚久，也不包括像細懸浮微粒等已知有害污染物），署長並沒有考慮與公眾健康相關的任何其他證據。申請人的專家教授賀達理提交了證據，以顯示將由港珠澳大橋項目產生的空氣污染帶來的公眾

⁹ 同上，第 104 段

¹⁰ 韋德內斯伯里原則是不合理性的標準，公共機構的決定可經司法覆核推翻，指的是一個決定甚不合理，以至任何一個好好考慮決定有關問題的合理機關均絕不會考慮強制執行。

¹¹ 環境保護署，*空氣污染指數及其背景資料：空氣質素指標* http://www.epd-asg.gov.hk/tc_chi/backgd/hkaqo.html 最近修訂日期：2006 年 12 月 5 日，於 2011 年 5 月 13 日登陸。

健康影響評估結果。目的是要表明，這種評估可以科學化地落實。

法官的判詞第 162 段表示：「除認為預測空氣質素不會違反任何空氣質素指標的結論外，沒有證據顯示署長考慮到該項目造成的環境影響是否對或相當可能會對公眾健康造成損害。」

署長提出，目前的空氣質素指標代表現時針對空氣質素管理的執行政策，而在一個環評程序中，該等指標是署長唯一被要求採納用於衡量任何空氣質素的標準。技術備忘錄和研究概要未有獨立要求進行公眾健康或危害評估。

有關方面認為，法院（和申請人）須受目前的空氣質素指標限制，而該指標正好落入香港特區政府的行政執法權限。只要目前的空氣質素指標維持不變，並能顯示評估符合有關指標，申請人便不能挑戰署長的決定¹²。

**署長正對此判決提出上訴。*

申請人的代表大律師 郭榮鏗

編輯註釋

本案對環保組織和非政府組織也是個有益的提醒，突出有需要在研究概要首次由環保署發出供公眾審查時詳細檢查。如已知污染物或其他重要事宜因某種原因未列入研究概要內，這點應及時提出。

此理據對所有諮詢者和公眾人士都是個有益的提醒，突出利用諮詢期向署長要求重要及相關數據和資料的重要性。此舉將讓公眾人士充分了解擬建工程項目所用的方法和真實的環境影響。

2011 年 5 月 23 日

¹² 朱綺華訴環境保護署署長 HCAL 9/2010 第 170 至 171 段



香港中環雲咸街六十九號賀善尼大廈七零一室

www.civic-exchange.org