
裁決

背景

1. 上訴人根據城市規劃條例第 17B 條提出上訴。
2. 上訴人分別是元嶺村第 9 約地段第 539 號 C 分段及第 541 號 B 分段第 8 小分段和第 535 號 A 分段第 3 小分段及第 539 號 D 分段的擁有人。
3. 在 2005 年 10 月 20 日，上訴人按《城市規劃條例》的第 16 條向城市規劃委員會申請規劃許可，以便在該兩個有關地段上，各興建一棟新界豁免管制屋宇。
4. 2005 年 12 月 9 日，城市規劃委員會轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會就該申請作出決定，並於 2005 年 12 月通知申請人小組委員會拒絕了該兩宗申請。
5. 2006 年 1 月 9 日，上訴人申請覆核小組委員會的決定。

6. 上訴人提交進一步資料要求覆核時，建議在有關地段設置化糞池/滲水系統，並進行維修保養，以確保污水從其發展項目中得以處理。
7. 環保署不支持此申請，原因是關注到設置該項獨立污水處理系統可能會對附近土地帶來不良的影響，因此要求申請人就建議能否實在及有效地處理排污問題，提出有力的數據讓署方作出評論。水務署原先不不支持此項申請，主要是因為認為申請人的排污安排會對附近集水區帶來不良影響。在上訴人按第 17 條要求城規會覆核其小組委員會的規定時，水務署參考過上訴人所提出的較詳細的處理污水的資料後，決定在有附加附帶條件的情況下，撤回反對立場。(附加條件是指「評審新界豁免管制屋宇/小型屋宇發展規劃申請的臨時準則」第(i)項，換句話說，在公共收集污水網絡完工前，小型屋宇不能興建。)
8. 城規會經覆核後，在 2006 年 7 月 14 日在附加附帶條件的情況下批准該兩宗申請。城規會批准該申請時附加的附帶條件是：
 - (a) 提交並落實美化環境建議，而有關建議及情況須符合規劃署署長或城市規劃委員會的要求；
 - (b) 提交排水建議及提供排水設施，而有關建議及設施須符合渠污署署長或城市規劃委員會的要求；

- (c) 把污水排放系統接駁公共污水渠，而有關情況須符合水務署署長或城市規劃委員會的要求；以及
- (d) 提供保護措施，確保集水區沒有淤積或污染，而有關情況須符合水務署署長或城市規劃委員會的要求。

城規會亦告知申請人下列指引性條款：

- (a) 擬議小型屋宇的實際工程須在公共污水收集網絡建成後才可展開；
- (b) 須為擬議小型屋宇預留足夠地方，以便接駁公共污水收集網絡；
- (c) 申請人須在土地註冊處註冊，以便就所有受影響地段的記項登記相關的授予地役權契約，並夾附在有關地段(包括地段第 541 號 B 分段餘段)設置化糞池和接駁水管的圖則，才可簽立小型屋宇批地文件；
- (d) 提供適當措施，以免鄰近河道(即九龍坑河)在興建屋宇期間受到影響。該河道在《環境運輸及工務局技術通告(工務) 第 5/2005 號》內列為具重要生態價值的河道；以及
- (e) 申請地點附近安裝了低壓電纜。申請人及其承建商在供電電纜附近進行工程時，須遵照《有關在供電電纜附近工作的實務守則》行事(只適用於 A/NE-KLH/344)。

9. 小組委員會及城規會在考慮此項申請及覆核時所考慮過的原因及證據在鄧兆星博士的陳詞中亦有說明，因此不在此重述。

10. 上訴人不滿意附帶條件，並在 2006 年 8 月 26 日按第 17B(1) 條提出上訴。

上訴地點

11. 此上訴的有關地點位於九龍坑分區計劃大綱核准圖編號 S/NE-KLH/11 中的「農業」地帶。按大綱圖的註釋，「新界豁免管制屋宇」屬「農業」地帶內的「第二欄用途」。因此申請人可向城規會申請規劃許可，但在審批時，城規會有權就規劃許可附加附帶條件。
12. 設立「鄉村式發展」地帶的界線的目的及規劃意向在大綱圖的說明書第 9.2.1 段及 9.2.2 段有說明。該兩段指出：

9.2.1. *此地帶的規劃意向，是就現有的認可鄉村和適宜作鄉村擴展的土地劃定界線。地帶內的土地，主要預算供原居村民興建小型屋宇之用。設立此地帶的目的，亦是要把鄉村式發展集中在地帶內，使發展模式較具條理，而在土地運用及基礎設施和服務的提供方面，較具經濟效益。在新界豁免管制屋宇的地面一層，有多項配合村民需要和鄉村發展的商業和社區用途列為經常准許的用途。其他商業、社區和康樂用途，如向城規會申請許可，或會獲得批准。*

9.2.2. 當局在劃定「鄉村式發展」地帶的界線時，已顧及認可鄉村的「鄉村範圍」界線、地形、現有土地用途模式、基礎設施供應情況、已批准的小型屋宇發展申請，未處理的小型屋宇發展申請，以及小型屋宇需求量預測等因素。河道、墓地及地形崎嶇、草木茂盛的地方，都沒有納入此地帶內。

13. 此上訴的有關地點位於集水區內。因此，有關就保護集水區及污水排放的指引必須考慮。有關條文在大綱圖說明書的第 7.2.1 段及 7.2.5 段均有說明。

7.2.1 集水區

該區有大部分土地位於上段間接集水區的範圍內，餘下部分(橋頭以北的土地)則位於抽洪區的範圍內。為免水資源受到廢物和污染物污染，區內的發展會受到嚴格管制。

7.2.5 有限的基礎設施

大埔新市鎮提供的教育、社會福利、醫院和消防設施，服務範圍包括該區在內。當局並無計劃在該區增設社區設施，該區現時仍未鋪設公共污水渠。根據環境保護署(下稱「環保署」)的資料，當局已有計劃為「鄉村式發展」地區鋪設污水收集系統。擬議工程暫定於二零零九年展開，至二零一三年竣工。該區容易發生水浸，加上不宜設置化糞池和滲水系統，因此在過渡期內，區內的發展須設置原地污水處理設施。預計該區的水浸問題，在麻笏河上游及其主要支流的排水改善工程於二零一零年完成後，將會大為改善。

14. 城規會的陳詞大綱中說明，在考慮本案時必須考慮的因素包括

- (a) 城市規劃條例(第131章)的立法原意/目的及城規會的職能;
- (b) 大綱草圖和大綱核准圖註釋和說明書中的有關說明;
- (c) 加入臨時準則(i)項的背景及原因;
- (d) 九龍坑水質污染和申請人擬用化糞池的問題;
- (e) 其他反對理由; 以及
- (f) 上訴人的理據。

雙方的論據

15. 上訴人主要的上訴理由有二。一是現時已經建成的丁屋亦是將屋內污水排入化糞池而不是公共污水收集網絡，因此上訴地點的要求亦應按同一準則獲得批准。第二，政府未有就元嶺村的公共污水收集網絡工程計劃明確指明時間表，而城規會的規劃許可有效期到 2010 年 7 月 14 日止。假若城規會在考慮延長申請時額外附加其他條件，便會對上訴人造成不公平現象。

16. 城規會代表律師強調，集水區水質污染情況是屬於社區的衛生及安全。因此，本上訴委員會必須就保護水資源作出考慮。代表律師亦指出按大綱圖的說明書第 7.2.5 段說明

「該區容易發生水浸，加上不宜設置化糞池和滲水系統，因此在此在過渡期內，區內的發展須設置原地污水處理設施。」

此段落的說明對上訴人所提交有關如何處理污水有相當的關連性。此外，環保署亦不接受上訴人的建議，認為使用化糞池處理污水，會對附近地方帶來污染。

17. 答辯人在批准該申請時附加的附帶條件，主要是為了處理環保署的憂慮。換句話說，就是確保集水區內使用化糞池而造成水質污染的情況得以處理。
18. 答辯人認為，在公眾污水渠建成前，小型屋宇的建築工程不應展開。答辯人加入臨時準則(i) 項的要求，是為了解決因使用化糞池而產生的水質污染問題，防止集水區內的小型屋宇發展使用化糞池(特殊情況外)。答辯人亦指出，上訴人並沒有提出足夠的證據，顯示使用化糞池不會令九龍坑水質污染的問題惡化，因此要求駁回此上訴。

延期申請

19. 上訴人就公共污水收集系統遲遲未能展開而提出意見。上訴人指規劃許可有效期至 2010 年 7 月 14 日止。但政府有關部門的工程，似乎要在 2009 年才動工，並於 2013 年才會完成。因此，規

劃許可將會在許可指引性條件(a) 所能實現前失效。答辯人對此只提出一個簡單但非常有力的反駁理由，就是在城市規劃條例中第16A(2) 條說明，上訴人可申請把規劃許可有效期延長。至于城規會將如何審批此項申請，則不是本上訴委員會所能作出任何看法或指引的。

20. 上訴委員會認為，城規會在考慮是否延長規劃許可的有效期時，會否加入其他額外附帶條件，或如決定加入其他額外附帶條件的話，那些條件是否合情合理，不是本上訴委員會現在應作出決定的。本上訴委員會亦不應就城規會下一次處理是否把有效期延長的審批準則作出任可指引。上訴委員會明白上訴人的擔憂，但此擔憂對本案是無相關性的。將來城規會如何處理此問題，定必有適當的程序，讓上訴人可以就其申請作出陳述，並處理城規會或其他部門對延長申請的意見。因此，本上訴委員會不應就將來可能會或不會發生的事作出任何揣測。

附帶條件

21. 上訴應否得直的主要考慮，是上訴人應否獲得沒有附帶條件的規劃許可。換言之，上訴人是否應該有權利在興建丁屋時使用化糞池作為排污系統。

22. 在考慮化糞池是否是一個合適的排污水系統時，上訴委員會需考慮到「鄉村式發展」地帶範圍外，為什麼會有一些現有的丁屋是用該系統，但上訴人却不能使用同一個系統。由於大埔居民對小型屋宇用地的需求上升，規劃署於 1999 年建議，把《九龍坑分區計劃大綱圖》上的「鄉村式發展」地帶擴大，並交由小組委員會考慮。為防止村屋發展對環境帶來不良的影響，並在考慮過多個政府部門的意見後，小組委員會在 2002 年 8 月通過擴展「鄉村式發展」地帶，但規定擴展區內的村屋工程，必須在公共污水收集系統建成後才可展開。(在 2002 年時預計的有關公共污水收集系統可在 2007-2008 年度完工。)
23. 2002 年，環保署向小組委員會提交了一份「集水區內的小型屋宇發展對水質的影響」文件。該文件指出，環保署及水務署極度關注近年小型屋宇發展大幅增加，導致集水區的水質惡化，因此建議，小組委員會在處理集水區內的小型屋宇發展的規劃申請時，假若該發展未能接駁公共污水系統，則不應支持有關申請，非常特殊情況者除外。
24. 2002 年 8 月，小組委員會考慮上述文件後，同意在臨時準則中加入準則(i) 項。即在審理有關申請時，小組委員會必須考慮到該發展的污水渠能否接駁現有或以計劃鋪設的公共污水收集系統。

25. 加入該準則(i) 項後，城規會有權在批給規劃許可時附加附帶條件，要求申請人必須在公共污水收集系統建成後才可展開建築工程。另外，按照指引性條件(b) ，上訴人必須為擬議發展預留足夠地方，以接駁公共污水收集網絡。
26. 此上訴的重點，就是上訴人不滿城規會要求其發展必須在公共污水網絡建成後才可完成。上訴人所持的理由有二。第一，由於規劃許可中附帶了這條件，上訴人被迫要把發展推遲到 2008 年，但據了解，到 2008 年時公共污水收集網絡亦不能完成，因此，他們必須申請延長規劃許可有效期，上訴人擔心，城規會在考慮延期申請時會附加其他附帶條件，因而影響到他們的發展能力。第二，上訴人認為，附近的小型屋宇發展亦是用化糞池排污水，不批准他們的申請是不公的。
27. 從大綱圖的發展可以看到，上訴地點的規劃意向是儘量保留「農業」地域的風貌，但由於「鄉村式發展」地帶土地不足，才會考慮批准在「鄉村式發展」地帶以外範圍興建小型屋宇。另外，在考慮規劃許可是否應該發出時，亦必須考慮到該發展是否會對附近環境帶來任何不良影響，如有的話，上訴人是如何處理的。
28. 在雙方提交的相片中可以看到，該處的發展已開始頻密，所排出的污水亦會如環保署及水務署所指，對環境帶來不良影響。此

29. 在考慮過上述的情況後，尤其是環保署及水務署對此申請的排水安排的意見後，本上訴委員會認為，城規會所設的附加條件是合理的。城規會的決定，是按照大綱圖的規劃意向及有關說明進行，此外，相關發展是在集水區內亦是重要的因素。因此，本上訴委員會認為附帶條件(c)及指引性則條款(a)是恰當的。
30. 上訴人就附近一帶發展的情況提出意見，並呈交了一些照片作為證據，指出城規會對他們的發展有不公平或不平等的處理方法。
31. 上訴人在聆訊中提交的照片被獲接納為證據，但為了確保答辯人亦有處理此項證據的機會，答辯人亦向上訴委員會提交一些文件，說明了上訴人所提出的其他發展，其實是在臨時準則(i)生效前已獲得批准，因此無需等候公共污水收集系統的完成。此外，答辯人亦指出，那些規劃許可亦是有附帶條件的，包括 “The provision of septic tanks and soakaway pits for foul effluent disposal and the sewerage connection at a distance of not less than 30m from any watercourses to the satisfaction of the Director of Water Supplies or of the Town Planning Board”。此附帶條件跟城規會附加于上訴

32. 上訴人就該發展亦提出其他意見，例如：某些位於河邊的小型屋宇，其化糞池距離河道不足 30 米，容易對河道造成污染。雖然這些意見並非本上訴委員會所應考慮的問題，但我們認為當局必須跟進。這些是許可持有人在執行並落實規劃許可的發展時應完成的法律責任，假若經調查後證實那些發展沒有按許可的條件進行，我們亦要求有關政府部門嚴正地處理。

其他論點

33. 答辯人提到若此上訴得直，將會成為不良的先例，並影響附近發展。本上訴委員會認為，每一項申請必須作個別的考慮。雖然按照一貫的做法及臨時準則，小型屋宇發展是要在公共污水收集系統完工後才可進行，但在準則中亦指出在特殊情況下，此項一貫

或慣性的規例可獲酌情處理。這亦是非常合理的做法。本上訴委員會對此上訴會否立下不良先例，認為不是重要或甚至乎不是其中一個考慮因素。假若本上訴委員會對臨時準則的一貫做法予以否定，則我們便有必要就此個案會否立下不良先例作出考慮。但本上訴委員會並沒有這個看法，反而認同臨時準則及規劃意向等方向。同時，我們亦認為上訴個案並沒有非常特殊的情況，因此裁定上訴不能成立。

34. 同樣，上訴人在聆訊前提交了一些附近發展情況的照片，上訴委員會亦認為這不是一個絕對有相關性的事宜，亦不可因其他附近有一些發展獲得某類許可而批准此上訴。個別的上訴必有其背景及原因，在未了解到其他申請獲得許可的背景及原因下，本上訴委員會不能按附近發展的情況作為先例的依據。

結論

35. 按上訴理由，上訴委員會決定駁回此上訴。

鄭若驊女士（主席）

鍾志良先生 (委員)

方雪原女士 (委員)

關寶珍女士 (委員)

曾文彪先生 (委員)