

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2021年第8號

有關

許文圍

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

-
- 上訴委員會 ： 陳家殷先生，B.B.S., J.P. （主席）
 趙恒美女士 （委員）
 何志榮教授測量師 （委員）
 梁志雄先生 （委員）
 唐思佩資深大律師 （委員）
- 列席者 ： 李美儀女士 （秘書）
- 代表 ： 上訴人許文圍先生親自應訊
 律政司署理高級政府律師朱嘉敏女士代表答辯人
- 聆訊日期 ： 2022年8月2日
- 裁決日期 ： 2023年3月22日

裁決

引言

1. 本宗上訴個案所涉及的地點座落於新界古洞北第95約地段第4號(部分)一幅面積約820平方米的休耕農地。根據2015年6月16日核准的《古洞北分區計劃大綱核准圖編號 S/KTN/2》(「分區計劃大綱圖」)(下稱「大綱圖」)，上訴地點大部分座落在大綱圖上顯示為「道路」的地方，而小部分(約2.6%)座落在劃為「綠化地帶」及「政府、機構或社區」地帶。
2. 上訴地點所屬的私人土地是以集體政府租契持有的舊批農地，可由河上鄉路經一條區內通道前往。上訴地點的緊接西面和西南面分別是休耕農地和住用構築物，其西面及西南面較遠處主要是長滿植物的山丘。其北面及西北面是露天貯物場、住宅構築物及長滿植物的地方。其東北面及東面是可循環再造物料回收中心、車輛維修工場、住用構築物及長滿植物的地方。其南面是貨倉、垃圾收集及垃圾車停泊處，而其東南面是長滿植物的山丘。
3. 2020年9月28日，規劃署向新界古洞北第95約地段第4號的註冊業主發出強制執行通知書，要求其於2020年11月28日或之前中止上址有關貯物用途(包括放置貨櫃)的違例發展(下稱「該違例發展」)。
4. 上訴人並不是上訴地點的註冊業主。2021年2月5日，上訴人根據《城市規劃條例》(第131章)(下稱「城規條例」)第16條申請規劃許可，擬把上訴地點用作臨時露天存放金屬棚架，並闢設附屬休息室及工具室，為期三年。
5. 2021年7月9日，答辯人城市規劃委員會(下稱「城規會」)轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會決定拒絕上訴人的申請，理由如下：
 - (1) 申請用途不符合預留作「道路」的地方的規劃意向，即主要用作道路用途。申請書內並無有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向，即使僅屬

臨時性質亦然；

- (2) 申請所涉的露天貯物用途不符合有關「擬作露天貯物及港口後勤用途而提出的規劃申請」的城規會規劃指引編號13F（下稱「規劃指引13F」），因為申請地點先前從未獲批給規劃許可作露天貯物用途；以及
- (3) 上訴人未能在申請書內證明申請用途不會對交通造成不良影響。

6. 2021年7月30日，上訴人根據城規條例第17(1)條提出覆核申請。2021年10月8日，城規會就覆核申請進行聆訊，並於聆訊後同日駁回該覆核申請，其理由與鄉郊及新市鎮規劃小組委員會於2021年7月9日的決定大致相同（劃線部分為新增反對理由），即：

- (1) 申請用途不符合預留作「道路」的地方的規劃意向，即主要用作道路用途。申請書內並無有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然；
- (2) 申請所涉的露天貯物用途不符合有關「擬作露天貯物及港口後勤用途而提出的規劃申請」的城規會規劃指引13F，因為申請地點先前從未獲批給規劃許可作露天貯物用途，而當局亦不鼓勵在古洞北新發展區作新的露天貯物用途；以及
- (3) 上訴人未能在申請書內證明申請用途不會對交通造成不良影響。

7. 由於註冊業主沒有中止該違例發展，規劃監督就上述個案採取檢控行動。2021年9月29日，沙田裁判法院裁定該註冊業主就有關違例發展的罪名成立。¹

8. 2021年10月22日，上訴人獲告知城規會駁回覆核申請的決定。同年11月3日，上訴人根據城規條例第17B條向上訴委員團（城市規劃）（下稱「上訴委員會」）提出上訴。

¹ 2022年5月及7月期間，規劃署職員曾分別實地視察並發現上訴地點已大致為空置。

上訴理據

9. 綜合了上訴人在2021年11月3日提交的上訴通知書中所述和上訴人在聆訊中的陳詞，他的上訴理由如下：

- (1) 上訴人表示可按運輸署的要求，把上訴地點出入口的闊度改為7.3米以上，而由於每天只會有一輛總重不超過5.5公噸的車輛出入上訴地點，因此與四周其他露天貯物用途相比，有關申請不會對該區的交通造成影響。
- (2) 上訴人認為有執法不公之嫌。上訴人聲稱，據他了解，毗鄰位於古洞北丈量約份第95約地段第1527號雖為綠化地帶，但仍可改變用途作為臨時擺放建築物料場地。
- (3) 上訴人願意把申請年期由3年改為2年。

適用法律原則

10. 本宗上訴所適用的法律原則大致如下：

- (1) 在考慮上訴人提出的上訴時，上訴委員會必須行使獨立的規劃判斷，並有權與城規會持不同意見（見 *Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258, 第266頁A段）。
- (2) 城規會並不擁有無限的酌情權去考慮任何或所有的規劃因素，而是必須在有關的分區計劃大綱核准圖所容許之範圍內行使其酌情權（見 *International Trader Ltd v Town Planning Appeal Board* [2009] 4 HKC 411, 第48及51段）。
- (3) 分區計劃大綱圖的《說明書》及規劃指引雖然跟分區計劃大綱圖的《註釋》不一樣，並非分區計劃大綱圖的一部分，但這是相關和重要的考慮因素（見 *Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan*,

[1997] HKLRD 258, 第267頁A-C段)。

- (4) 上訴人負有舉證責任證明城規會的覆核決定是錯誤的，以至上訴委員會應該推翻或更改該決定；上訴人也有責任令上訴委員會信納有足夠的理據值得批准規劃許可予所提出的發展（見 *Hin Teck Gee Ltd v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號：2011年第15號，第26段）。

討論

(1) 不符合土地用途

11. 上訴地點的大綱圖是行政長官會同行政會議於2015年6月16日根據城規條例第9(1)(a)條核准的圖則，夾附的《註釋》屬該圖則的一部分。正如答辯人傳召的證人林秀霞女士(規劃署高級城市規劃師/粉嶺、上水2)(下稱「林女士」)作供時指出，雖然「道路」並不是該大綱圖內列明的指定土地用途之一，但根據該《註釋》第9段：

「圖上顯示為「道路」的地方，除上文第(7)(a)至(7)(d)和(7)(g)段所載的用途或發展及下列用途外，所有其他用途或必須向城市規劃委員會申請許可：

道路、繳費廣場、路旁車位、鐵路車站和鐵路路軌。」

12. 因此，上訴人根據城規條例第16條申請規劃許可把上訴地點擬作「露天臨時存放(金屬棚架)及附屬臨時休息室及工具室」的目的，是明顯地不符合該《註釋》之所載用途。
13. 在上訴聆訊期間，上訴人曾表示有意在未來重新提出以「室內種植」為擬議用途的規劃許可申請。上訴委員會認為，不論上訴人所指的「室內種植」是否被該《註釋》第7(b)段中「植物苗圃」用途之定義所涵蓋，任何關於上訴人將來可能提出的許可申請均與本上訴無關。
14. 再者，上訴人作供時也承認，擬用作室內種植的一批金屬棚架早已被搬至另一

地方貯存，是否會再被搬回上訴地點將視乎相關費用和經濟效益而作最終決定。

(2) 不符合規劃指引13F

15. 城規會規劃指引是一份重要的政策性文件。一般而言，城規會在考慮在某一個案中如何行使其酌情權時，應該依從規劃指引，除非有十分特殊的例外情況，否則不應偏離。這是為了保證及促進在處理這類規劃申請時的一致性（見鄧鈞 v 城市規劃委員會，城市規劃上訴個案編號：2018年第5號，第7段）。
16. 根據規劃指引13F，城規會在考慮露天貯物及港口後勤用途的規劃申請時，所採用的準則如下：

「3. 涉及新發展區的申請

- 3.1 新界多個新發展區(包括具發展潛力區)的規劃工作持續進行中，當中部分地區的土地用途建議已按情況納入相關的法定規劃圖則。新發展區會分階段落實發展。預計這些地區的現有露天貯物及港口後勤用途會被逐步取締，但是在有關地點用作新發展區發展前的這段過渡期間，城規會或會從寬考慮有關申請，容許該等用途繼續在有關地點進行。凡涉及已刊憲的新制訂／經修訂分區計劃大綱圖的新發展區的申請，須採用載於下文各段的評審準則，而非上文第2.1段所載的準則。
- 3.2 對於曾獲批給規劃許可及／或在先前分區計劃大綱圖准許的現有露天貯物及港口後勤用途，在當局收回有關用地以落實新發展區的發展前，城規會或會從寬考慮有關申請(不論申請是由先前取得規劃許可的申請人抑或另一申請人提交)，但條件是申請人已履行相關規劃許可附帶條件(如有的話)。申請人或須提交技術評估，以證明現有用途繼續運作不會對附近地區造成不良的排水、交通、視覺、景觀及環境影響，而且各政府部門和附近居民所關注的問題(如有的話)，均能透過實施規劃許可附帶條件而獲得解決。

3.3 由於即將落實新發展區的發展，城規會一般不鼓勵新的露天貯物及港口後勤用途滲入新發展區。根據一般推定，該等用途不適宜在未開發地區及／或有土地用途協調問題的用地上進行，例如鄰近現有民居的地方，因為民居可能會受露天貯物及港口後勤用途所造成的環境滋擾影響。除非情況特殊，否則這些申請通常會被否決。

3.4 在新發展區內，任何獲批准的臨時用途及發展不應妨礙落實有關用地／附近地區已規劃的長遠發展。城規會應告知申請人，政府可在規劃許可有效期內的任何時間收回有關用地，以落實政府項目。

3.5 上述段落適用於古洞北／粉嶺北新發展區 …」

17. 林女士指出，上訴地點先前從未獲批給任何規劃許可作露天貯物用途。此外，上訴地點位於古洞北新發展區工程項目餘下階段的用地，而古洞北新發展區工程項目的落實工作已展開，上訴地點位置座落於新發展區東面的第二期，計劃將於2024年初開始土地平整等工程。因此，城規會不鼓勵新的露天貯物用途滲入新發展區。
18. 上訴委員會看不到上訴人提出了任何「十分特殊的例外情況」，促使城規會偏離規劃指引13F而批出許可，或證明城規會的覆核決定是錯誤的。

(3) 更改車輛通道的闊度

19. 雖然上訴人承諾可以按照運輸署署長的意見，把車輛通道改闊至不少於7.3米，並表示每日只有一輛車出入上訴地點，但是仍未能回應該署的其他意見去證明不會對交通造成不良影響，尤其是如何關設及管理行人設施，確保行人安全。
20. 正如林女士所指，運輸署署長關注的重點並非只是交通流量而已，而是如何確保行人在狹窄的車輛通道(即上訴地點與河上鄉路之間的一段闊度僅得約3至4米多的通道)上的安全。

(4) 第95約地段第1527號改變用途

21. 林女士供稱，根據翻查資料紀錄，並不存在古洞北丈量約份第95約地段第1527號。雖然在上訴地點附近確是有丈量約份第95約地段第1527號餘段，但該地段在大綱圖被劃為「農業(1)」地帶而非「綠化地帶」。更重要的是，該地段從未獲城規會批准作任何臨時露天貯物用途。

(5) 把申請年期更改為2年

22. 上訴人申請臨時用途許可的年期長短跟上訴的理據充分與否並沒有任何關係。

總結

23. 基於上述理由，上訴委員會裁定駁回上訴人的上訴。

(已簽署)

上訴委員會主席
陳家殷先生，B.B.S., J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
趙恒美女士

(已簽署)

上訴委員會委員
何志榮教授測量師

(已簽署)

上訴委員會委員
梁志雄先生

(已簽署)

上訴委員會委員
唐思佩資深大律師