

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2019 年第 1 號

有關

蔡盈生

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會

： 黃旭倫資深大律師，J.P.（主席）
鄭家駒先生（委員）
賴志強教授（委員）
勞敏慈教授工程師，J.P.（委員）
魏月萍女士（委員）

列席者

： 梁佩珊女士（秘書）

代表

： 范開宏先生代表上訴人
高級政府律師馮秀娟女士代表答辯人

聆訊日期

： 2020 年 3 月 11 日

裁決日期

： 2020 年 7 月 2 日

裁決

A. 引言

1. 在 2018 年 3 月 27 日，上訴人根據城市規劃條例（下稱「該條例」）第 16 條向城市規劃委員會（下稱「城規會」）申請規劃許可（下稱「該申請」），在元朗錦田馬鞍崗第 113 約地段第 1595 號（部分）（下稱「上訴地點」），擬作臨時露天存放建築材料及機械用途，為期三年。
2. 在 2018 年 5 月 18 日，城規會轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會（下稱「小組委員會」）經審議後決定拒絕這宗申請。上訴人於 2018 年 6 月 15 日根據該條例第 17(1) 條向城規會申請要求就小組委員會拒絕該申請的決定進行覆核。
3. 在 2018 年 11 月 9 日，城規會決定駁回上訴人的覆核申請。在 2019 年 1 月 4 日，上訴人根據該條例第 17B 條向本上訴委員會提出上訴。

B. 背景

4. 自 1994 年起，上訴地點一直被劃為「農業」地帶。上訴人於 2018 年 3 月 27 日提出這宗申請時，根據《錦田南分區計劃大綱草圖編號 S/YL-KTS/14》，上訴地點屬於「農業」地帶。在現時生效的《錦田南分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-KTS/15》（下稱「核准圖」），上訴地點繼續劃為「農業」地帶。
5. 上訴地點面積約 1,917 平方米，為以集體政府租契持有的舊批農地，可從錦河路經由一條地區小路前往。
6. 自 2007 年起，上訴人是上訴地點的土地擁有人。在第 16 條申請及第 17(1) 條覆核申請時，上訴地點在沒有有效規劃許可的情況下被用作臨時露天存放建築材料及機械用途。根據上訴人提供的資料，有關用途的營運者是上訴人的兒子。
7. 2018 年 3 月 14 日，規劃監督根據條例第 23(1) 條向上訴人發出通知書（下稱「該通知書」），限令上訴人在 2018 年 5 月 14 日或以前，中止將上訴地點用作貯物用途（包括放置貨櫃）。

8. 如上所述，上訴人在 2018 年 3 月 27 日向城規會申請規劃許可，在上訴地點擬作臨時露天存放建築材料及機械用途，為期三年。
9. 小組委員會拒絕該申請及城規會拒絕覆核申請的理由一致：
 - (1) 有關發展不符合「農業」地帶的規劃意向。有關意向主要是保存和保護良好的農地，以便作農業用途。設立此地帶的目的，亦是要保存在復耕方面具有良好潛力的休耕農地。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) 這宗申請並不符合城規會規劃指引編號 13E「擬作露天貯物及港口後勤用途的規劃申請」（下稱「城規會規劃指引編號 13E」），原因是申請地點從未獲批給任何規劃許可，而政府部門有負面意見，區內人士亦反對這宗申請；
 - (3) 申請人未能證明有關發展不會對附近地區造成環境滋擾及對景觀造成不良影響；以及
 - (4) 批准這宗申請，即使僅屬臨時性質，亦會為該「農業」地帶的同類申請立下不良先例。倘該些申請獲批准，累積影響所及，會導致該區的整體鄉郊環境質素下降。
10. 上訴人就四項理由均作出上訴。
11. 另一方面，由於上訴人沒有遵照該通知書的規定辦理，規劃監督已經採取檢控行動，上訴人於 2019 年 5 月 22 日被沙田裁判法院裁定罪名成立。其後規劃署職員於 2019 年 6 月 14 日及 2019 年 9 月 19 日曾到上訴地點視察，確定有關違例貯物用途已經中止。規劃監督遂於 2019 年 11 月 19 日向上訴人發出完成事項通知書，並於 2019 年 11 月 29 日向上訴人發出恢復原狀通知書，要求上訴人把場地上的剩餘物、碎片和填土物料移走以及種草。

C. 上訴理由

12. 上訴人於 2019 年 1 月 4 日的上訴通知書中提出的上訴理由為「對四點裁決全部不接受」。城規會拒絕這宗申請的 4 項理由已臚列於上述第 9 段，在此不贅。
13. 於上訴聆訊中，范開宏先生特別強調上訴地點不適合作農業用途，因此城規會的決定並不合理。本會將先處理這議題。
14. 由於城規會規劃指引編號 13E 為城規會作出決定時的重要基礎，而批准這宗申請會否立下不良先例亦與此相關，因此本會將一併處理城規會第 2 及第 4 項理由。
15. 最後，本會將處理第 3 項理由——有關發展會否對附近地區造成環境滋擾及對景觀造成不良影響。

D. 適用法律原則

16. 在考慮對答辯人的決定而提出的上訴時，本會必須行使獨立的規劃判斷，並有權與答辯人持不同意見(見 *Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258 第 266 頁 A 段)。
17. 上訴人負有舉證責任證明答辯人的決定是錯誤的，以至本會應該推翻或更改該決定；上訴人也有責任令本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)。

E. 「農業」地帶的規劃意向

18. 上訴地點一直被劃為「農業」地帶。根據有關分區計劃大綱圖的《註釋》，「農業」地帶的規劃意向主要是保存和保護良好的農地/農場/魚塘，以便作農業用途。設立此地帶的目的，亦是要保存在復耕及作其他農業用途方面具有良好潛力的休耕農地。

19. 上訴人於覆核時指：

- (1) 上訴地點從未用於農業用途，不但沒有復耕潛力，而且附近亦沒有農業活動。
- (2) 自河背水塘及大欖涌水塘工程完工後，區內水源被切斷並引流至水庫，因此附近並無供水以支持農業活動。
- (3) 漁農自然護理署（下稱「漁護署」）建議把申請地點用作溫室耕種或植物苗圃，實在不切實際，因為可能需要很長時間才能獲得相關政府部門批准。

20. 城規會一方引述漁護署署長，他指出上訴地點附近地區有常耕活動和農業基礎設施，例如車輛通道和水源，認為上訴地點有復耕潛力。

21. 漁護署農業主任/農業推廣許玉婷女士的證供進一步指出：

- (1) 上訴地點北面及西面分別有一幅面積約半斗種（約 337 平方米）的常耕農地（下稱「常耕農地」）及一個農場（下稱「農場」）。常耕農地內種植的作物主要為葉菜類。
- (2) 沿著上訴地點的西面有一條河流（下稱「河流」），可用作上訴地點和周邊地區的灌溉水源。

22. 許玉婷女士因此認為上訴地點可以搭建棚室作為花草樹木的育苗場或蓋建溫室以種植各類農作物。另外，附近的商業活動如露天存放場/貯物場等並不影響上訴地點復耕作農業用途的可行性。

23. 於聆訊中，范開宏先生強調上訴人於覆核時的第一及第二點，指上訴地點並不適合作農地之用。他指城規會的照片所示，上訴地點附近的所謂「河流」，其實只是「殘水」，因為天雨或地下水的緣故，才於地面見到水流，而水量亦不足以支持耕種。范先生亦質疑常耕農地的實際面積及其日常灌溉用水的來源。

24. 由於城規會於聆訊時提供的照片有限，本會於 2020 年 3 月 12 日作出指示，要求城規會就常耕農地、農場和上訴地點西面河流提供進一步資料，以便本會就此議題作出裁決。

25. 城規會於 2020 年 4 月 14 日提交補充資料：

- (1) 漁護署派出代表到現場實地記錄了常耕農地的範圍及其周邊的景觀特徵及物件，根據實地記錄的資料配合地政總署的「地理空間信息樞紐」資訊平台的電子地圖進行測繪及量度，得出常耕農地面積約為 332 平方米。
- (2) 漁護署代表聯絡到常耕農地的其中一名農戶，該受訪農戶表示，常耕農地的灌溉用水源自山水，再經由其接駁的水管灌溉農田。
- (3) 漁護署代表亦到了農場視察，觀察到農場設有幾處種植田、培苗區、羊舍、中藥園、灌溉水井、池塘以及其他設施等。就此，漁護署代表亦有拍攝相片作紀錄。
- (4) 漁護署代表亦有視察河流，觀察到該條河流的流水量雖然沒有雨季般多，但清楚可見有水流及可聽見流水聲。就此，漁護署代表亦有拍攝相片作紀錄。

26. 本會接納城規會提交的補充資料，當中的照片清晰顯示河流有水，並不乾涸，跟漁護署代表的觀察吻合。另一方面，上訴地點附近的農場及常耕農地亦可見耕種活動，佐證了上訴地點復耕的可能性。

27. 就此，本會並不接納上訴人代表范先生的反駁：

- (1) 范先生回覆城規會提交的補充資料時，指常耕農地的水源並非來自山水，實際上是非法偷取食水作灌溉之用。范先生曾於聆訊中作出同樣指控，當時本會向范先生指出他必須向本會申請以證人身分作供，本會才能考慮這說法的真確性。就此，范先生已表明不會作供，並撤回這指控。因

此，本會並不接納這說法。無論如何，即使本會撇除常耕農地的存在，城規會仍然有充分證據顯示上訴地點能作農業用途。

(2) 范先生亦指常耕農地實屬非法耕作。本會未能接納此說法。證據清晰顯示常耕農地同樣位處於「農業」地帶。范先生並不就此作出爭議。如此，於常耕農地耕作，何來違法？

(3) 就農場而言，范先生指農場性質上以收費入場觀光，與一般農場有很大分別。而該農場亦因經營不善，瀕臨結業。本會對此說法不予置評。本會要處理的議題為上訴地點可否作農業用途，運作農場的商業成份對本上訴並不相關。本會特別指出，范先生並沒有就農場內可見的耕種活動提出任何質疑。

28. 而於聆訊中，本會亦曾就上訴地點復耕的可能性向許玉婷女士作提問，許女士確認，即使上訴地點荒廢甚久，只要為土地作適當準備，復耕是可行的。就此范先生沒有進一步的反駁。

29. 基於以上各點，本會駁回上訴人就城規會第一項理由的上訴。

F. 城規會規劃指引編號 13E

30. 就本案而言，城規會規劃指引編號 13E 亦十分重要。該規劃指引在 2008 年 10 月 17 日頒布，可供公眾查閱，適用於擬作露天貯物及港口後勤用途而提出的規劃申請。雖然指引亦指明「這份指引只供一般參考用」，但該規劃指引是一份重要的政策性文件。

31. 城市規劃上訴委員會於**城市規劃上訴個案編號 2018 年第 5 號**中，就城規會規劃指引編號 13E 有以下觀點（第 7 段）：

「在法律上，一般而言，答辯人〔城規會〕在考慮在某一個案中如何行使其酌情權時，應該依從該規劃指引，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。」

32. 就城市規劃的法律而言，規劃決定的一致性是十分重要的。英國上訴法院在 *North Wiltshire District Council v Secretary of State for the Environment and Clover* (1993) 65 P.&C.R. 137, 145（最近在 *R v Elmbridge Borough Council* [2019] EWHC 1409 (Admin); [2020] 1 P.&C.R. 1 [34] 被援引；亦可參考城市規劃上訴個案編號 2015 年第 5 號 [10.16] 的裁決）指出：

“In this case the asserted material consideration is a previous appeal decision. It was not disputed in argument that a previous appeal decision is capable of being a material consideration. The proposition is in my judgment indisputable. One important reason why previous decisions are capable of being material is that like cases should be decided in a like manner so that there is consistency in the appellate process. Consistency is self-evidently important to both developers and development control authorities. But it is also important for the purpose of securing public confidence in the operation of the development control system. I do not suggest, and it would be wrong to do so, that like cases must be decided alike. An inspector must always exercise his own judgment. He is therefore free upon consideration to disagree with the judgment of another but before doing so he ought to have regard to the importance of consistency and to give his reasons for departure from the previous decision.”

33. 因此，城規會根據城規會規劃指引編號 13E 就上訴人的規劃申請作出決定，是合法和合理的。於本案中，城規會規劃指引編號 13E 的相關指引為第 2.4 段：

「在第 1、2 和 4 類地區以外的範圍均屬於第 3 類地區。在第 3 類地區內，「現有」和已獲規劃許可的露天貯物及港口後勤用途會局限於現有範圍，但進一步的繁衍則不被接受。城規會通常不會從優考慮在第 3 類地區內的申請，除非申請地點先前曾獲批給規劃許可。在後者的情況下，如果申請人確曾盡力履行先前規劃許可的附帶條件，並因應需要在提交新申請書時一併附上相關的技術評估/建議，以證明擬議用途不會對附近地區的排水、交通、視覺、景觀和環境造成負面影響，城規會或會從寬考慮有關申請。如果政府部門沒有負面意見，

而且附近居民不予反對，或各政府部門和附近居民所關注的問題能透過實施規劃許可附帶條件而獲得解決，則有關申請將會獲得有效期最長 3 年的臨時規劃許可。」

34. 上訴人於聆訊中並沒有提出任何理據質疑上訴地點為城規會規劃指引編號 13E 所指的「第 3 類地區」。明顯地，上訴地點並不隸屬第 1、2 或 4 類地區：

- (1) 第 1 類地區是指當局認為適合作露天貯物及港口後勤用途的地區。
- (2) 第 2 類地區大多數是未有清晰規劃意向或既定發展計劃的地區；會受即將展開的大型基建工程影響的地區；坐落或鄰近在該條例下定位「現有用途」、以及/或是先前曾獲規劃許可的露天儲物及港口後勤用途地點群；以及發生水浸機會不高的地區。
- (3) 第 4 類地區是指有魚塘或濕地或植物茂盛或毗鄰環境或生態易受破壞的地區；大部份用作或擬議用作住宅用途的地區；位於現有主要鄉村民居附近的地區；或水浸機會極高的地區。

35. 由於上訴地點位於第 3 類地區，除非上訴地點先前曾獲批予規劃許可，城規會通常不會從寬考慮在第 3 類地區內之申請。

36. 證據清晰顯示，上訴地點之前從沒有獲批給規劃許可作為露天貯物用途，其附近土地亦沒有批給相同的許可：

- (1) 上訴地點之前有一宗同類申請，申請編號為 A/YL-KTS/421，涉及於上訴地點作臨時露天存放建築材料及機械用途，為期三年，但於 2008 年 9 月 12 日被城規會在覆核後拒絕；
- (2) 自城規會規劃指引編號 13E 於 2008 年 10 月 17 日頒布後，在考慮第 16 條申請時，同一「農業」地帶內曾涉及三宗同類申請（編號 A/YL-KTS/529、710 及 732）。該三宗同類申請均被拒絕。此後，並無新的同類申請。

37. 於聆訊中，范開宏先生並沒有就城規會規劃指引編號 13E 及上述證據作出任何具體反駁。因此，本會裁定，根據城規會規劃指引編號 13E，城規會有權不給予該申請從優的考慮。
38. 而基於本會就第一項理由的裁決，本會同意上訴人並沒有提出有力的規劃理據，以支持上訴地點偏離「農業」地帶的意向。
39. 另一方面，為確保城市規劃的一致性，在作出批准上訴人的申請與否的同時，本會必須充分考慮今次的決定會否成為附近土地申請而獲得同樣批准的理由或先例。現時申請地點附近有一些露天存放場/貯物場，當中大部分均屬涉嫌違例發展，規劃事務監督可對其採取執法行動。根據高級城市規劃師黃楚娃女士的作供，規劃事務監督已對其中一些違例露天存放場/貯物場開展執法行動。
40. 假如本會批准上訴人在上訴地點作露天貯存用途，其他附近的土地擁有人或使用者也作出相同的申請，那麼基於一致性和連貫性的原則，城規會是很難拒絕其他人的申請。累積所及，上訴地點及其附近的土地將很有機會變成露天貯物的用途，整個地帶可用作耕種的土地將會失去農業的用途，這與規劃意向並不相符。因此，在考慮上訴人的申請時，除非本會認為上訴人的個案有其獨特性或非常性，否則應該拒絕上訴人有關的許可申請。在上訴地點附近的違例發展，反而突顯了必須嚴格按相關法律及規劃指引辦事，以防立下不良先例。
41. 就此，上訴人並沒有提出理據證明上訴地點有何獨特之處。反之，范開宏先生陳詞時承認，假若上訴人並非村民，他作為村代表便未必支持該申請。本會同意城規會的理由：批准這宗申請，即使僅屬臨時性質，亦會為該「農業」地帶的同類申請立下不良先例。
42. 基於上述原因，本會駁回上訴人就城規會拒絕該申請第 2 及第 4 項理由的上訴。

G. 對周圍地區的自然保育、景觀及環境造成負面影響

43. 上訴地點的東面、東北面及南面毗鄰「自然保育區」地帶。
44. 漁護署署長從自然保育的角度對這宗申請有保留。漁護署署長指出，毗鄰上訴地點的「自然保育區」地帶是把大欖郊野公園與有關「農業」地帶分隔開來。根據航攝照片及實地視察，上訴地點的貯物活動可能已侵佔「自然保育區」地帶。因此他擔心申請用途可能會侵佔和干擾附近的「自然保育區」地帶。
45. 規劃署總城市規劃師/城市設計及園境從景觀規劃的角度對這宗申請亦有保留，因為批准這宗申請可能會鼓勵其他同類做法，在申請前進行發展，對該區的現有景觀特色會造成無法逆轉的改變，並可能對附近「自然保育區」地帶構成被侵佔的風險。
46. 環保署署長亦不支持這宗申請，因為申請地點附近有易受影響用途，即住宅民居/構築物（最近的距離申請地點西北面約 40 米），預計會造成環境滋擾。
47. 上訴人於覆核時及范先生於聆訊中均指出：
- (1) 上訴地點位於馬鞍崗村及河背村邊緣，因此申請的用途不會對村民造成環境滋擾。申請地點附近的住用構築物及民居大部分是違例構築物。
 - (2) 申請用途不會影響「自然保育區」地帶，因為該地帶與上訴地點之間有一段距離。申請地點與植物茂生的地方之間被一幅建有墳墓的荒地分隔開來。
48. 就上訴地點附近的住用構築物及民居大部分是否違例構築物一事，本會指令城規會作進一步調查。城規會於 2020 年 4 月 14 日提交補充資料，確認上訴地點附近的住用建築物的地點並沒有取得任何規劃許可。此外，根據地政總署的資料，那些住用建築物的所在地點屬於舊批農地。有關租契規定，事先未獲政府批准，不得搭建任何構築物。根據地政總署的測量記錄，由於那些住宅構築物

沒有寮屋登記編號，因此並非登記寮屋。那些地段亦沒有任何許可證、牌照、或短期豁免書涵蓋，以允許作住宅用途。

49. 因此，本會接納上訴人的論點，由於上訴地點附近的住用構築物及民居均屬違例構築物，城規會不應以此為由拒絕申請。因此環保署署長不支持這宗申請的理由並不成立。

50. 然而，上訴地點確實位處於「農業」地帶及「自然保育區」地帶的交界。上訴人對此並未能提出任何證據反駁。因此，漁護署署長擔心申請用途可能會侵佔和干擾附近的「自然保育區」地帶亦無可厚非。但假若城規會單憑此點便作出定斷，以「不良影響」為由拒絕申請，亦未必構成充分理據。無論如何，由於本會已經裁定城規會拒絕申請的第一、二及四項理由均成立，本會毋須就此點作出裁決。

H. 總結

51. 基於上述原因，本上訴委員會下令駁回上訴。

I. 訟費

52. 根據城規條例第 17B(8)(c)條，上訴委員會可將上訴委員會認為是在準備和提出上訴中所合理地附帶引起的訟費或其他費用判給某一方。一般而言，上訴委員會並不會將訟費歸於上訴勝出一方。

53. 考慮所有相關文件及整體情況後，本會認為並沒有足夠理據偏離此原則。本會不會就訟費作出任何命令。

(已簽署)

上訴委員會主席
黃旭倫資深大律師，J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
鄭家駒先生

(已簽署)

上訴委員會委員
賴志強教授

(已簽署)

上訴委員會委員
勞敏慈教授工程師，J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
魏月萍女士