

城市規劃上訴委員會

城市規劃上訴個案編號：2011 年第 7 號

有關

姚麗平女士

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會：楊明悌大律師 (主席)

何鉅業先生 (委員)

康榮江先生 (委員)

黎永開先生 (委員)

孫焯德先生 (委員)

列席者： 文慧珠女士 (秘書)

代表： 上訴人姚麗平女士親自應訊

律政司政府律師陳玉清女士代表答辯人

聆訊日期： 2012 年 9 月 24 日

裁決日期： 2012 年 12 月 27 日

裁 決

背景

1. 2010年11月2日，姚麗平女士(上訴人)根據《城市規劃條例》(下稱「**條例**」)第16條提出規劃申請，要求批給許可，在一幅面積約1,103平方米，位於新界恐龍坑丈量約份第84約地段第529號A分段(部分)的土地上(下稱「**上訴地點**」)臨時露天存放建築機器及機械零件，為期3年。
2. 上訴地點可從坪輦路經由一條長約850米，闊約3.5米的小徑前往。上訴地點已鋪築地面，並搭建了一些臨時構築物，外圍並設有圍欄。
3. 上訴地點的東面有一幢住用構築物，山坡和墳墓；東南面有一個果園及若干住用構築物；南面是休耕農地；西面分別有一個存放廢金屬的露天貯物場及一個存放可再循環的材料的露天貯物場；以及西北面和北面分別有一個存放建築材料和一個存放金屬及塑膠的露天貯物場。
4. 1999年3月5日《恐龍坑發展審批地區草圖編號DPA/NE-HLH/1》在憲報公布時，上訴地點被劃為「農業」地帶。自此以後，上訴地點的「農業」地帶劃分一直維持不變。2006年10月17日，行政長官會同行政會議核准恐龍坑分區計劃大綱草圖，該核准圖其後重新訂為《恐龍坑分區計劃大綱核准圖編號S/NE-HLH/7》(下稱「**大綱核准圖編號S/NE-HLH/7**」)，是上訴人提出申請時適用的分區計劃大綱核准圖。

5. 大綱核准圖編號 S/NE-HLH/7 的《註釋》對「農業」的規劃意向作出說明：

「此地帶的規劃意向，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。」

6. 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(下稱「小組委員會」)於 2010 年 12 月 23 日拒絕上訴人的規劃申請。小組委員會認為：

- (a) 申請的用途不符合該區「農業」地帶的規劃意向，該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，同時也爲了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。申請書內沒有提出充分的規劃理據，足以支持偏離上述規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然；
- (b) 申請的用途並不符合有關「擬作露天貯物及港口後勤用途而提出的規劃申請」的城市規劃委員會規劃指引(下稱「城規會規劃指引編號 13E」)的規定，因申請地點從未獲批給規劃許可，而且申請人未能證明申請涉及的發展項目不會對附近地區的環境造成不良影響；以及
- (c) 批准這宗申請會爲「農業」地帶內同類申請立下不良先例。倘這類申請均獲批准，累積影響所及，會導致該區的整體環境質素下降。

7. 上訴人根據條例第 17 條向城規會申請覆核小組委員會的決定。城規會考慮個案後，以相同理由拒絕批給許可予上訴人。城規會於 2011 年 5 月 13 日通知上訴人有關的決定。2011 年 7 月 6 日，上訴人根據條例第 17B(1)條向上訴委員會(城市規劃)(下稱「上訴委員會」)提出上訴。

8. 本上訴委員會於 2012 年 9 月 24 日審議上訴人的上訴。

上訴

9. 上訴人以書面向本上訴委員會提出的理據為：

- (a) 上訴人認為申請用途只作「為期不超過三年的臨時露天存放建築材料及設備」，並不會在上訴地點進行大規模的工業及商業發展。基於存放的建築材料及設備均不會發放任何污染的氣體、廢物、液體等，因此並不會對附近環境構成任何環境影響或污染。
- (b) 相關政府部門如路政署、渠務署、水務署、環境保護署（下稱「環保署」）及漁農自然護理署對上訴人的申請並沒有提出極大反對，只增設相關附帶條件以便申請人履行獲批的規劃申請。
- (c) 自 1999 年 3 月 5 日《恐龍坑發展審批地區草圖編號 DPA/NE-HLH/1》首次刊憲直到現在，上訴地點並沒有收到附近居民的投訴或訴訟，足以證明有關用途並沒有對鄰近地方帶來影響。
- (d) 上訴人願意在非上訴地點的空間進行綠化及保養原有樹木，並圍上綠色圍板以增加對外的美觀感及符合園境規劃的要求。
- (e) 上訴人願意在申請範圍內實施相關去水設施以符合相關部門的要求。
- (f) 在進行存放材料或設備的一般吊運工序中，只會產生極少及短暫的噪音。運作時間限於星期一至六 10:00 至 17:00。有關吊運工序一星期最多只進行一至兩次，不會對鄰近地方構成威脅。
- (g) 上訴地點內的構築物及圍板大部分由二手材料搭建而成，符合了環保的要求，更減少有關處理棄置廢物的原則。
- (h) 在上訴地點臨時存放物料，不會降低其土地質素，因為靜止的設備及材料不會發出任何廢物污染土地。

- (i) 上訴地點於 1981 年已被用作存放建築材料，並於 1983 年用作存放貨櫃及物件。地政總署攝於 1981 年、1983 年、1990 年及 1999 年的航攝照片顯示，已有物件存放在上訴地點搭建物的兩旁，被長期生長的野草覆蓋。所以，上訴人認為上訴地點的「現有用途」並非農業用途。
- (j) 另一個申請編號為 A/NE-TKL/334 的地點，位置同屬坪輦路地段也被劃分為農業地帶，但該地點已獲批准作臨時露天存放建築材料及設備的用途。因此，批准上訴人的申請並不會立下不良先例。

10. 在本上訴委員會席前，上訴人作供時重申上述理據並提及上訴地點於 1999 年 5 月已用作為存放物件的倉庫，跟《恐龍坑發展審批地區草圖編號 DPA/NE-HLH/1》在憲報刊登的時間相差只有兩個多月；且上訴人對憲報的認識不多，故當時並未有提出反對的申述。上訴人亦提及自 1999 年 3 月購入上訴地點起已向政府差餉物業估價署繳交差餉。根據《差餉條例》(第 116 章) 第 36 條，農地以及在農地上完全或主要用作與農地相關用途的非住宅建築物應獲豁免評估差餉。但上訴人提交的資料顯示，1999/2000 年度上訴地點的應課差餉租值為港幣\$228,000。而 2000/2001、2001/2002 以及 2002/2003 年度上訴地點的應課差餉租值分別為港幣\$183,000。上訴人認為上述情況顯示，政府已默許上訴地點的土地用途已有所改變。上訴人亦確認並沒有聘請專家顧問作出技術評估或建議。

11. 在上訴聆訊中，上訴人傳召的證人，打鼓嶺鄉事委員會執行委員李怡妹先生在作供時指出，早於八十年代上訴地點已被建築公司用作存放石屎板，屬於政府批准的「容忍地」，不會影響他人。此外，李先生對於打鼓嶺鄉事委員會反對上訴人的申請的說法有保留，因為反對者自稱是打鼓嶺鄉事委員會副主席，但沒有提供姓名，不清楚該名人士是現屆或那一屆的副主席。此外，李先生指出，打鼓嶺鄉事委員會從未開會討論支持或反對上訴人的申請，因此反對者只能代表個人而不

能代表打鼓嶺鄉事委員會。同時，李先生亦認同上訴人就「農地不用交差餉，政府已默認上訴地點的土地用途已有所改變」的申述。

現有用途 (existing use)

12. 《大綱核准圖編號 S/NE-HLH/7》的《註釋》(3) 訂明:

「(3) 任何土地或建築物的用途，如在緊接有關發展審批地區草圖的公告在憲報首次刊登前已經存在，而該項用途由展開以來一直持續進行，則即使不符合圖則的規定，也無須更正。如擬對這類用途作出任何實質改變，或擬進行任何其他發展(就這類用途而對有關土地或建築物的發展作出輕微改動及／或修改是經常准許的，不在此限)，則必須是圖則所經常准許的；或是如果必須先取得城市規劃委員會的許可，則須符合城市規劃委員會所批給許可的內容。」

13. 換言之，假若上訴人能確立在緊接《恐龍坑發展審批地區草圖編號 DPA/NE-HLH/1》首次刊憲的日期前(即 1999 年 3 月 5 日前)，「上訴地點」已經用作臨時露天存放建築機器及機械零件的用途 [即「現有用途」(existing use)]，上訴人則無須向城規會申請許可。若上訴人被控違反土地用途，上訴人亦可以此為抗辯理由。

14. 但本上訴委員會基於條例所規定的權限，只能根據條例第 17B 條決定是否確認、推翻或更改城規會拒絕批准上訴人申請的決定。我們曾參考以往城市規劃上訴委員會的個案(包括城市規劃上訴編號 11／1998)，同意城市規劃上訴委員會沒有權力審理，因此不會就「現有用途」(existing use)是否被確立作出裁決。就上訴人聲稱有關「上訴地點」於 1999 年 3 月 5 日前已用作臨時露天存放建築機器及機械零件的用途 [即「現有用途」(existing use)] 的申述，上訴人應尋求獨立法律意見。

答辯人的論點

15. 答辯人反對上訴人的上訴理由，原因包括下列各項：

- (a) 上訴人申請的用途不符合「農業」地帶的規劃意向，即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。根據《大綱核准圖編號 S/NE-HLH/7》對「農業」地帶的《註釋》，「農業」地帶用途包括第一欄「經常准許的用途」(即包括「農業用途」、「政府用途(只限報案中中心)」、「農地住用構築物」、「公廁設施」、「宗教機構(只限宗祠)」、「鄉事委員會會所／鄉公所」)及第二欄「須先向城市規劃委員會申請，可能在有附帶條件或無附帶條件下獲准的用途」(即包括「動物寄養所」、「燒烤地點」、「墓地」、「郊野學習／教育／遊客中心」、「政府垃圾收集站」、「政府用途(未另有列明者)」、「屋宇(只限新界豁免管制屋宇，根據《註釋》說明頁准許翻建新界豁免管制屋宇或以新界豁免管制屋宇取代現有住用建築物者除外)」、「野餐地點」、「康體文娛場所(只限騎術學校、休閒農場、釣魚場)」、「公用事業設施裝置」、「宗教機構(未另有列明者)」、「學校」、「私人發展計劃的公用設施裝置」)。鑒於「露天存放建築機器及機械零件」用途不屬於「農業」地帶內的第一欄及第二欄用途，因此《大綱核准圖編號 S/NE-HLH/7》明顯不容許在上訴地點進行永久的「露天存放建築機器及機械零件」，即使僅屬臨時性質亦然。上訴人亦沒有提出充分的規劃理據，足以支持偏離上述「農業」地帶的規劃意向。

- (b) 城規會規劃指引編號 13E 規定，城規會在考慮露天貯物及港口後勤用途的規劃申請時，應考慮一般規劃準則，包括但不限於：(i)用地位置屬於第 1、

2、3 或 4 類地區和其他考慮因素；(ii)用地規劃；(iii)運輸；(iv)環境規劃，及(v)其他考慮因素。

(i) 用地位置：

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。一般而言，這類用途應設於劃為「露天貯物」地帶、「其他指定用途」註明「港口後勤用途」地帶、「工業」地帶或「工業(丁類)」地帶內。在這些地帶內，「露天貯物」用途屬當然獲准的用途。

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，例如：會受即將展開的大型基建工程影響的地區；坐落或鄰近在《城市規劃條例》下定為「現有用途」、以及／或是先前曾獲規劃許可的露天貯物及港口後勤用途地點群。

第 3 類地區是指在第 1、2 和 4 類地區以外的範圍，「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，如果申請人已盡力履行先前規劃許可的附帶條件，並附上相關的技術評估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，而政府部門沒有負面意見和附近居民不予反對，則有關申請可能獲得有效期最長 3 年的臨時規劃許可。

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。除非情況特殊，否則第 4 類地區內的露天貯物及港口後勤用途申請通常會遭否決。由於第 4 類地區的規劃意向是逐

步取締露天貯物及港口後勤用途，如果申請地點先前曾獲批給規劃許可，各政府部門又沒有負面意見，以及附近居民不予反對，而申請人已盡力履行先前規劃許可的附帶條件，並且附上相關的技術評估，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，則城規會或會從寬考慮有關申請。

上訴地點正是屬於第 3 類地區，上訴地點先前從未獲批給規劃許可，而且上訴人未能證明申請涉及的發展項目不會對附近地區的環境造成不良影響。

(ii) 用地規劃：

有關申請須證明不會對周圍易受影響設施的市容造成不良影響。

但在此申請中，規劃署總城市規劃師對上訴人的申請有保留，認為申請用途與鄰近鄉郊地區不相協調，並對現有景觀特色及資源造成影響。

(iii) 運輸：

由於通往上訴地點的小徑狹窄且不合標準，即使只有中型貨車使用該狹窄小徑亦不恰當。因此，運輸署署長認為上訴地點的用途需要利用中型貨車運載貨物並不理想。

(iv) 環境規劃：

上訴地點附近有一些住用構築物，而最接近的住用構築物離上訴地點東南面只有約 10 米。雖然過去 3 年並無接獲有關上訴地點的環境噪音的投訴，但考慮到上訴地點附近有住用構築物，環保署

署長並不支持上訴人的申請。再者，在處理上訴人的規劃及覆核申請期間，有公眾意見(包括打鼓嶺區鄉事委員會副主席)反對有關申請，理由是運載物料的重型車輛會對行人和其他車輛構成危險和申請的用途會對該區的環境造成損害。

- (c) 批准上訴人的申請會為「農業」地帶內同類申請立下不良先例，累積影響所及，會導致該區的整體環境質素下降。上訴人提及的另一個申請編號為 A/NE-TKL/334 的地點，同屬坪輦路地段和被劃分為農業地帶，但已獲批准在該處臨時露天存放建築材料及設備。答辯人解釋，該地點先前曾獲批規劃許可作臨時露天貯物及港口後勤的用途，申請地點位於大馬路邊，有可能被政府徵收土地作坪輦路路面擴寬工程，屬於「城規會規劃指引編號 13E」規定的第 2 類地區，所以該地點跟本案的上訴地點不同。
- (d) 有關上訴人的農地應否獲豁免評估差餉的問題，上訴人應向政府差餉物業估價署查詢。

上訴地點的先前規劃申請

- 16. 本上訴委員會留意到上訴地點在先前曾涉及三宗同類申請(編號 A/DPA/NE-HLH/3、A/NE-HLH/1 及 2)，三宗申請都是申請在上訴地點臨時露天存放建築機器及機械零件。該三宗申請全被否決。
- 17. 編號 A/DPA/NE-HLH/3 是有關開設臨時露天存放建築機器及機械零件的申請，在 2002 年 2 月 8 日被城規會拒絕，主要原因為申請的用途不符合該區「農業」地帶的規劃意向；沒有提交相關技術文件及建議書以證明該申請不會對附近環境及渠

務方面造成負面影響；以及批准這宗申請會為「農業」地帶內的同類申請立下不良先例。

18. 編號 A/NE-HLH/1 及 2 亦是有關關設臨時露天存放建築機器及機械零件的申請，先後於 2002 年 9 月 6 日及 2003 年 7 月 4 日被城規會於覆核後拒絕，主要原因為批准這兩宗申請會為「農業」地帶內的同類申請立下不良先例；該申請沒有提供相關技術文件及建議書以證明其申請並不會對附近環境及渠務方面造成負面影響(只適用於編號 A/NE-HLH/1)；以及申請的用途不符合該區「農業」地帶的規劃意向(只適用於編號 A/NE-HLH/2)。

上訴委員會的裁定

19. 本上訴委員會已審慎考慮上訴人和答辯人提出的所有論點及理由、陳詞和證供(包括口頭及書面)。本上訴委員會以 4 比 1 的比例大多數認為：

- (a) 1999 年 3 月 5 日《恐龍坑發展審批地區草圖編號 DPA/NE-HLH/1》在憲報公布時，上訴地點被規劃為「農業」地帶。當時上訴人未有根據「條例」第 6 條在 2 個月期間內就草圖作出反對的申述。
- (b) 《大綱核准圖編號 S/NE-HLH/7》的說明書第 8.1 和 8.2 條有關「整體規劃意向」的部份列明，該區的發展以「全港發展策略檢討」和「新界東北發展策略檢討」為依據。根據這兩項檢討，該區並未定為策略性增長地區。「全港發展策略檢討」制定的自然保育策略提綱，把該區東北鑑定為「重要地區」，以保護其自然景致。根據「新界東北發展策略檢討」，該區位於「郊野自然保育區」內，不適宜進行發展，以保存其生態和景觀特色。該區東北部和南部的農地已指定為「農業優先區」，當局鼓勵在這些農地進行與農

業活動相關的用途。該區的整體規劃意向，基本上是保育自然景觀，保留該區的鄉郊特色，並保留常耕和休耕農地作農業用途。該區另一個規劃意向，是指定土地供鄉村發展和擴展，以應付原居村民的需要。

- (c) 就農業用途而言，《大綱核准圖編號 S/NE-HLH/7》的說明書第 9.3 條說明，根據漁農自然護理署的評級，區內農地已列為優質農地。該署在進行評級時，已考慮土壤質素、基礎設施和統銷設施的供應情況和質素。耕地主要集中在該區北部和南部。至於該區東部兩塊劃作「農業」地帶的細小土地，其中大部分現已荒廢，並有一些池塘和豬舍。雖然如此，根據「農地復耕計劃」，這些農地仍具良好復耕潛力。
- (d) 上訴地點已規劃為「農業」地帶，根據「農業」地帶的規劃意向，理應予以保存和保護，以便作農業用途。把上訴地點改作臨時露天存放建築材料及設備的用途，明顯與「農業」地帶的規劃意向不符。
- (e) 上訴人未能證明其申請不會對附近地區的環境造成不良影響，亦未能解決通往上訴地點的小徑狹窄且不合標準的交通運輸問題。本上訴委員會得悉有公眾意見擔心運載物料的重型車輛會對行人和其他車輛構成危險；亦有意見認為上訴人的申請用途會對該區的環境造成損害，因而反對有關申請。本上訴委員會亦得悉最接近的住用構築物離上訴地點東南面只有約 10 米，即使過去 3 年並無接獲有關上訴地點的環境噪音的投訴，但亦不能排除該等住用構築物的住戶將來會作出投訴的可能性。綜合考慮各方面的因素，上訴人的申請明顯不符合「城規會規劃指引編號 13E」的規定。
- (f) 就批准上訴人的申請會否為「農業」地帶內同類申請立下不良先例的問題，上訴人以另一個已獲批准作臨時露天存放建築材料及設備的用途的地點作為支持其上訴的理由。但誠如答辯人所指，申請編號為 A/NE-TKL/334

的地點，雖然同屬坪輦路地段及被劃分為農業地帶，但該地點位於大馬路邊，有可能被政府徵收土地作坪輦路路面擴寬工程，屬於「城規會規劃指引編號 13E」所指的第 2 類地區，故跟本案的上訴地點的情況不同。因此，本上訴委員會理解為何該地點可獲批准作臨時露天存放建築材料及設備的用途。再者，上訴人提及假如獲批為期 3 年的臨時規劃許可，將計劃進一步提交臨時規劃許可的續期申請。換言之，上訴人有意長時間使用上訴地點露天存放建築材料及設備，這明顯與「農業」地帶的規劃意向不符。

20. 本上訴委員會的少數委員認為：

- (a) 上訴地點已被用作露天存放建築材料及設備一段時間，復耕的可能性不大。
- (b) 透過實施規劃許可的附帶條件，令土地使用和環境保護達致平衡，這相信是較理想的環境保育方法。
- (c) 上訴人的申請只是臨時性質，與「農業」地帶的規劃意向沒有大衝突。

結論

21. 基於上述理由，本上訴委員會以大比數裁定駁回上訴人的上訴，並維持城規會的決定。本上訴委員會認為上訴人有意長時間在上訴地點臨時露天存放建築材料及設備，這明顯與「農業」地帶的規劃意向不符。

22. 即使上訴人的申請僅屬臨時性質，上訴人亦未能提供充分的規劃理據，足以支持偏離「農業」地帶的規劃意向。

楊明悌大律師

(主席)

何鉅業先生

(委員)

康榮江先生

(委員)

黎永開先生

(委員)

孫焯德先生

(委員)