



---

# 裁 決

---

## 1. 背景資料

- 1.1 上訴地點位於新界元朗大棠第 117 約地段第 490 至第 493 號。在提交編號 A/YL-TT/334 的規劃申請時，上訴地點位於《大棠分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-TT/16》(下稱「分區計劃大綱圖」) 被劃作「農業」地帶的範圍內。直至現時，該分區計劃大綱圖仍然有效，而上訴地點仍然是被劃作「農業」地帶。
- 1.2 二零一四年六月十三日，城市規劃委員會(下稱「城規會」)，接獲上訴人林漢華先生<sup>1</sup>根據《城市規劃條例》(下稱「條例」)第 16 條提交的規劃申請(編號 A/YL-TT/334)，希望取得規劃許可，在上訴地點進行臨時露天存放貨櫃作貯物用途，為期三年。根據上訴人於覆核申請時提供的資料及口頭陳述<sup>2</sup>，申請用途只是臨時性質，以便在其屋宇重建時用作存放物品，而所有物品將會在重建完成後移走。上訴人擬在上訴地點內搭建構築物，當中一個兩層高的構築物放置傢具及雜物，其餘三個一層高的構築物擬存放金屬工程使用的手提工具、零件和配件。擬議的作業時間為星期一至星期五上午 9 時至下午 10 時，星期六、星期日及公眾假期休息。上訴地點並不涉及任何先前的規劃申請。

---

<sup>1</sup> 上訴人是上訴地點的其中一位登記擁有人

<sup>2</sup> 文件冊的文件 2 第 2003 及文件 3 第 3016 頁

1.3 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」)於二零一四年八月八日經考慮這宗申請後，決定拒絕申請，理由如下<sup>3</sup>:

- (a) 這項發展不符合「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，以及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。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；
- (b) 這宗申請的發展項目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而按照《城市規劃條例》第 16 條提出的規劃申請」的規定，因為申請地點先前並無獲批規劃許可，加上政府部門對這案申請提出負面意見，而區內人士亦予以反對；
- (c) 申請人未能證明這項發展不會對附近地區的環境和排水造成負面影響；以及
- (d) 批准這宗申請，即使僅屬臨時性質，亦會為「農業」地帶內的同類申請立下不良先例。倘這些同類申請均獲批准，累積影響所及，會令該區的整體鄉郊環境質素下降。

1.4 二零一四年八月二十二日，城規會秘書發信通知上訴人關於小組委員會的決定<sup>4</sup>。

1.5 二零一四年九月四日，上訴人根據條例內第 17(1)條申請覆核小組委員會拒絕這宗申請的決定，上訴人並無提交任何書面申述。城規會於二零一四年

---

<sup>3</sup> 文件冊的文件 3 第 3017 至 3018 頁

<sup>4</sup> 文件冊的文件 1 第 1128 至 1129 頁

十一月二十一日在考慮上訴人在會上提交的補充資料<sup>5</sup>及相關因素後，決定駁回覆核申請<sup>6</sup>，理由與上述小組委員會拒絕申請的理由相同(參閱上文第 1.3(a)至(d)段)。

1.6 二零一四年十二月五日，城規會秘書發信通知上訴人關於城規會對覆核申請所作的決定<sup>7</sup>。

1.7 二零一五年二月二日，上訴委員團(城市規劃)(下稱「**上訴委員團**」)接獲上訴人根據條例第 17B(1)條提交的上訴通知書<sup>8</sup>，表示對城規會的決定提出上訴。其後上訴委員團於二零一五年二月十一日<sup>9</sup>接獲上訴人提交上訴理據的補充資料。

## 2. 上訴地點和附近地區<sup>10</sup>

### 上訴地點

2.1 上訴地點內的私人土地是以集體政府租契持有的舊批農地，地盤面積約 408 平方米。

2.2 上訴地點可由東南面大棠路經一條區內小路接達。

2.3 從圖片所見，上訴地點有部分地面已被鋪築，部分範圍已設置鐵網圍欄，現時場內的西北處設有一個兩層高的改裝貨櫃構築物，外表頗為新淨。

---

<sup>5</sup> 文件冊的文件 2 第 2001 至 2047 頁

<sup>6</sup> 文件冊的文件 3 第 3017 至 3018 頁

<sup>7</sup> 文件冊的文件 4 第 4003 至 4004 頁

<sup>8</sup> 文件冊的文件 5 第 5001 至 5002 頁

<sup>9</sup> 文件冊的文件 6 第 6001 頁

<sup>10</sup> 圖 AP-1 至 AP-4c

## 上訴地點的附近地區<sup>11</sup>

- 2.4 根據城規會的說法，上訴地點的附近地區饒具鄉郊特色，主要有零散的住用構築物、果園、工場、露天貯物場、貯物場、停車場、社區設施、休耕農地、荒地、空置土地/構築物及池塘。
- 2.5 上訴人並不同意城規會有關鄉郊特色的說法，上訴人指由於上訴地點東面的農地已被改變成為工場、露天貯物場、貯物場、停車場等用途，因此原來用作耕作的水源因為流經東面的土地而遭到嚴重污染，因此上訴地點的附近地區已經喪失耕種能力。
- 2.6 此外，上訴地點附近有一些住用構築物，最接近的住宅在上訴地點北鄰及南鄰約 5 至 10 米。由於有民房的關係，因此上訴人的申請有可能影響這些民居，在決定批准規劃許可時，這點也需要加以考慮。
- 2.7 此外，上訴地點的西面有一幅被劃為「政府、機構或社區」地帶的土地，現建有前蔡志明聯光童軍中心的空置構築物。
- 2.8 上訴地點東面約 55 米(即大棠路東面)有部分是劃為「綠化地帶」的土地。
- 2.9 在同一及毗連的「農業」地帶(即在大棠路東邊)內的停車場、工場、貯物場和露天貯物場，根據城規會的證人林永文先生(下稱「林先生」)所提出的證供，大部份為涉嫌違例發展，規劃事務監督可採取執行管制行動(詳情見下文第 9.2 段)。

---

<sup>11</sup> 圖 AP-2 及 AP-3

### 3. 法定圖則

#### 分區計劃大綱圖

3.1 行政長官會同行政會議在二零一二年三月十三日根據條例 9(1)條，核准大棠分區計劃大綱草圖，圖則其後重新編號為 S/YL-TT/16。二零一二年三月二十三日，同時根據條例第 9(5)條將《大棠分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-TT/16》展示予公眾查閱。在上訴人提交規劃申請編號 A/YL-TT/334 時，上訴地點在分區計劃大綱圖上劃作「農業」地帶，直至現時都沒有改變<sup>12</sup>。

#### 「農業」地帶的規劃意向<sup>13</sup>

3.2 根據分區計劃大綱圖的《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。

3.3 根據分區計劃大綱圖的《說明書》第 9.11.1 段<sup>14</sup>，「...劃作此地帶的土地普遍備有完善的灌溉、服務及市場設施，適合進行密集的農業活動如禽畜飼養、魚類養殖、園藝花圃等。」

3.4 分區計劃大綱圖的《說明書》第 9.11.2 段<sup>15</sup>亦說明「漁農自然護理署的資料顯示，該區的農地屬良好至普通。一些位於交通較為不便地區的農地，仍經常用於耕作，用以經營果菜園和植物苗圃。這些常耕農地值得保留。」

---

<sup>12</sup> 圖 AP-1

<sup>13</sup> 文件冊的文件 9 第 9022 頁

<sup>14</sup> 文件冊的文件 9 第 9041 頁

<sup>15</sup> 文件冊的文件 9 第 9041 頁

#### 4. 城規會規劃指引編號 13E

4.1 城規會在審議這宗編號 A/YL-TT/334 的規劃申請時曾經考慮相關的城規會規劃指引。有關「擬作露天貯物及港口後勤用途而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請」的城規會規劃指引編號 13E(下稱「城規會規劃指引編號 13E」)適用於這宗申請。

4.2 根據城規會於二零零八年十月十七日頒佈的城規會規劃指引編號 13E，由於上訴地點位於第 3 類地區內，指引所載的相關考慮因素如下：

*「第 3 類地區：在這些地區內，「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。如果申請人確曾盡力履行先前規劃許可的附帶條件，並且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三年的臨時規劃許可。」*

#### 5. 上訴地點的先前申請

5.1 上訴地點不涉及任何先前的規劃申請，亦沒有之前獲批給規劃許可作露天貯物用途。

## 6. 在上訴地點附近農業地帶區內之同類申請

- 6.1 根據城規會提供的資料，在同一個「農業」地帶內，位於水蕉新村路與大棠之間，共有三宗擬作臨時露天存放、貨倉及／或貯物用途的同類申請(編號分別為 A/YL-TT/83、86 及 231)。這三宗申請的地點位於上訴地點的東北面。
- 6.2 申請編號 A/YL-TT/83 及 86 分別擬設臨時露天木炭存放場和倉庫，以及臨時存放陶瓷製品，為期三年。這兩宗申請分別於二零零一年四月六日經城規會覆核後被駁回，以及於二零零零年十月十三日被小組委員會拒絕，主要理由是擬議發展並不符合「農業」地帶的規劃意向；擬議發展與附近具鄉郊特色的環境不相協調；申請書內沒有提供足夠資料或並無提供資料，以證明有關發展不會對附近地區的環境、景觀及／或排水造成負面影響；申請書內沒有提供足夠資料，以說明為何無法在大棠分區計劃大綱圖的兩個「露天貯物」地帶內覓得合適土地，以作有關發展；以及倘批准有關申請，便會立下不良先例，令同類用途擴散至該「農業」地帶。倘這些申請獲得批准，累積影響所及，會導致該區環境質素下降。申請編號 A/YL-TT/83 的申請人就城規會的決定提出上訴，但其後於二零零一年九月五日撤回上訴申請。
- 6.3 申請編號 A/YL-TT/231 擬作臨時露天存放建築材料，為期三年。這宗申請於二零零八年十月二十四日被小組委員會拒絕，拒絕理由與申請編號 A/YL-TT/83 及 86 的拒絕理由相近。而且，擬議發展並不符合城規會規劃指引編號 13E，因為申請地點過往並無獲批給規劃許可，以及政府部門和區內人士鑒於擬議發展帶來的影響對申請提出負面意見或反對。

## 7. 城規會不支持上訴申請的理據

### 7.1 不符合「農業」地帶的規劃意向

- (a) 城規會認為上訴人擬議的臨時露天存放貨櫃作貯物用途並不符合「農業」地帶的規劃意向(見上文第 3.2 段)。從農業發展的角度而言，漁農自然護理署(下稱「**漁護署**」)署長不支持這宗上訴，因為上訴地點的復耕潛力頗高，而且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。上訴人沒有提出有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。

### 7.2 不符合城規會規劃指引

- (a) 城規會同時認為這宗申請不符合城規會規劃指引編號 13E。由於上訴地點位於第 3 類地區內，城規會通常不會從優考慮在第 3 類地區內的申請，除非上訴地點先前曾獲批給規劃許可，但上訴地點從未獲批給作露天貯物用途的規劃許可。此外，政府部門亦提出負面意見，漁護署署長從農業發展角度不支持這宗申請。環境保護署(下稱「**環保署**」)署長亦不支持這宗申請，因為上訴地點附近有易受影響的民居，最接近的民居位於上訴地點的北鄰和南鄰，預計擬議用途會對環境造成滋擾。區內人士亦予以反對。這宗申請並無特殊情況值得從寬考慮。
- (b) 自城規會規劃指引編號 13E 於二零零八年生效以來，在同一「農業」地帶沒有其他同類申請獲小組委員會批給許可。

### 7.3 立下不良先例

- (a) 城規會指出上訴地點附近地區的環境饒富鄉郊特色，有零散的住用構築物、果園、休耕農地、荒地、空置土地／構築物及池塘。批准上訴地點作露天存放貨櫃作貯物用途，即使僅屬臨時性質，亦會立下不良

先例，令同類申請擴散至該「農業」地帶，導致周邊的鄉郊環境質素下降。

- (b) 在同一「農業」地帶內所有擬作臨時露天存放、貨倉及／或貯物用途的同類申請(編號 A/YL-TT/83、86 及 231)均被小組委員會拒絕或經城規會覆核後駁回。現時在「農業」地帶內的露天貯物、貯物、工場等用途均屬涉嫌違例發展，規劃事務監督可採取執行管制行動。

## 8. 上訴人的理據

8.1 上訴人在二零一五年二月十一日提交的上訴理據中提出以下的理據以支持其上訴：

- (a) 申請地點早期方圓 3 公里內全部為農地及農民居住的寮屋和村落。現政府容許批核上述地點無數農地改變為各式各樣工場、貨櫃場、重型機械工場、汽車修理廠、汽車噴油工場、度假村、食堂等等。但政府無監管其污水處理，任由污水排放，導致下游水質受工業用水嚴重污染發出異味(環保署亦有書面作實)。近年政府已將農民當年種地使用的灌溉水溝，由清水溝改為污水渠，由於污水渠不斷傳出及發出異味，最後政府將污水渠更改為暗渠，其暗渠出入口加裝金屬圍欄，污水暗渠禁止任何人士進入，現農地沒有水源供應種植。由於污水水質嚴重污染變黑有異味，上訴人亦邀請兩間不同化驗公司化驗上述污水，其報告亦證實該污水不可能用作種植用途，上訴人並呈交污水化驗報告兩份以供參考。
- (b) 同時政府已批核有關人士，在上訴人申請用地南面的農地，興建一座 3 層高住宅。每層 700 呎，及多間平房。其建構物緊貼上訴人申請用

地相距約 5 米。另西面政府亦批准興建一座約 500 呎兩層高民房，該民房與上訴人的上訴地點相距亦不足 10 米，其北面約 20 米亦有兩戶民居。由於上訴地點極為接近民居，假若上訴人需要在上訴地點種植蔬菜，上訴人定會燃燒田草及使用農藥，上訴人深信定必滋擾周邊人士，間接令周邊人士吸入濃煙及農藥，上訴人認為後果嚴重，此外污水亦不能作種植用途。

- (c) 近年，在上訴人申請用地上游(東面)有十數公里農田亦被填土遠超 3 米高，寮屋亦被覆蓋移平，其土地亦改為停車場或貨櫃車場。每逢下雨，泥漿水會從這些土地流出，令到污水渠污水更為污濁。

## 8.2 城規會把上訴人的上訴理據和其之前提交給城規會的論點歸納為以下六個上訴理由：

- (a) 上訴地點周邊土地曾是農地及農民居住的寮屋／構築物，當年農田旁邊的水溪可用作灌溉及食用。上游一帶地區的土地後來為各種工場、維修場、貨櫃場、度假村、食堂等用途所佔用。這些用途會排放污水至附近河道，令其水質受到污染。上訴人聲稱他委託兩家公司進行水質測試，化驗報告結果證實污水水質嚴重污染，不可能作種植用途。上訴人認為政府要求他使用污水種植蔬菜，並不合理。(下稱「上訴理由(一)」)
- (b) 上訴人指上訴地點附近有多項涉嫌違例發展，包括工場、維修場、回收場、貨倉、貯物場等用途，但當局沒有監管及採取執法行動。與這些用途比較，上訴地點離「綠化地帶」較遠。他稱當局既容許這些涉嫌違例發展，但拒絕其規劃申請，並不合理。(下稱「上訴理由(二)」)

- (c) 上訴人只建議在上訴地點臨時擺放可移動的貨櫃用來存放家中雜物及重建舊居期間使用的工具。他質疑為何當局容忍同樣位於城規會規劃指引編號 13E 所述的「第 3 類地區」內的其他用途，但卻不接受其申請，不讓他有機會嘗試履行相關附帶條件。(下稱「上訴理由(三)」)
- (d) 上訴人指二零一二年有關傳出異味的環境投訴與他無關，而有關放置車胎的事宜亦已及時處理。上訴人表示他會定時清理污水渠、並在上訴地點設置圍欄及提供排水設施。加上，上訴地點附近沒有水浸記錄，而擬議發展不是工場亦不須使用任何車輛，所以預計不會構成交通、排水、視覺及環境上的影響。申請期間亦沒有周邊居民和附近人士提出反對意見。(下稱「上訴理由(四)」)
- (e) 上訴人認為上訴地點極為接近民居，假若在上訴地點進行農業用途，上訴人定會燃燒田草及使用農藥，對附近居民造成滋擾。(下稱「上訴理由(五)」)
- (f) 上訴地點東面有土地被填土、寮屋被移平，其他土地則被改用作貨櫃停車場等。下雨時，污水渠的污水會變成泥水。(下稱「上訴理由(六)」)

## 9. 城規會對上訴人提交的上訴理由的具體回應

### 9.1 回應上訴理由(一)

- (a) 上訴地點位於分區計劃大綱圖的「農業」地帶。上訴地點早於一九九四年七月八日刊憲的《大棠分區計劃大綱草圖編號 S/YL-TT/1》已被改劃作「農業」地帶。直至現在，上訴地點仍劃作「農業」地帶，沒有改變。如上文第 3.2 段所述，「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。

- (b) 從土地規劃角度而言，上訴人擬議臨時露天存放貨櫃作貯物用途並不符合「農業」地帶的規劃意向。從農業角度而言，漁護署署長表示不支持這宗申請，理由是上訴地點的復耕潛力頗高，而且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。上訴人並沒有提出有力的規劃理據，以支持偏離有關的規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。
- (c) 上訴地點的擬議用途與周邊饒富鄉郊特色的環境並不協調。上訴地點附近主要有一些零散的住用構築物、果園、休耕農地、荒地及空置土地／構築物及池塘。雖然附近亦有一些工場、露天貯物場、貯物場、停車場等，但這些用途均屬涉嫌違例發展，規劃事務監督可採取執行管制行動。上訴地點的北、西北及東北面均屬一些果園及休耕農地，可見附近地區仍有一些活躍的農業活動。
- (d) 在同一「農業」地帶內所有擬作臨時露天存放、貨倉及／或貯物用途的同類申請(編號 A/YL-TT/83、86 及 231)均被小組委員會拒絕或經城規會覆核駁回。由於上訴地點過往並無露天貯物用途獲批給規劃許可，加上在分區計劃大綱圖上同一「農業」地帶亦從沒有同類用途獲批規劃許可，因此批准這宗申請，即使僅屬臨時性質，亦會立下不良先例，令同類申請擴散至該「農業」地帶，導致周邊的鄉郊環境質素下降。
- (e) 就上訴人聲稱上訴地點附近水源的水質受污染不能用作耕種／灌溉的論點，漁護署的馮浩霖先生(下稱「馮先生」)指出上訴人可以用開水井的辦法去解決水源問題(詳情見下文第 10.11 至 10.12 段)。

## 9.2 回應上訴理由(二)

- (a) 根據分區計劃大綱圖《註釋》的規定，在「農業」地帶或「綠化地帶」上作工場、維修場、回收場、貨倉、貯物場等用途是不獲准許的。若作臨時用途或發展，如為期不超過三年，必須向城規會申請規劃許可。在未獲得所需規劃許可的情況下，這些用途均屬違例發展，規劃事務監督可對這些違例發展採取執行管制行動。
- (b) 根據規劃署的中央執行管制及檢控組(下稱「**規劃當局**」)提供的資料，部分沿大棠路的土地(包括涉及同類編號 A/YL-TT/83、86 及 231 的土地)屬涉嫌違例發展，當中包括一些貯物、工場、停泊車輛等用途。規劃事務監督已對一些已確實的違例發展進行執行管制行動。就其他涉嫌違例發展，規劃事務監督有部分已經進行檢控或正在收集相關資料作進行跟進的行動，倘有足夠證據證明有關地點存在不遵從條例規定的違例發展，規劃當局可就違例發展採取適當的執行管制行動，向所涉人士發出強制執行通知書，要求終止有關違例發展。在一般情況下，倘若有關違例發展在法定通知書屆滿後仍未終止，規劃當局可考慮向通知書收件人採取檢控行動。這項擬議發展和其他涉嫌違例發展均與東面的「綠化地帶」的環境不相協調。

## 9.3 回應上訴理由(三)

- (a) 根據城規會規劃指引編號 13E，上訴地點位於第 3 類地區內。城規會通常不會從優考慮在第 3 類地區內的申請，除非上訴地點先前曾批給規劃許可。這些「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在範圍，但進一步的繁衍則不被接受。如有關申請地點先前曾獲批給規劃許可，在這情況下，如果有關申請人確曾盡力履行先前規劃許可的附帶條件，並且在提交新申請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。

- (b) 但是就這宗申請而言，它並不符合城規會規劃指引編號 13E，因為上訴地點過往沒有露天貯物用途獲批給規劃許可，加上政府部門，包括漁護署及環保署提出負面意見。根據經修訂的《處理臨時用途及露天貯存用地的環境問題作業指引》，環保署署長不支持這宗申請，因為上訴地點附近有易受影響的民居，預計擬議用途會對環境造成滋擾。因此並沒有特殊情況支持從寬考慮這宗申請。加上，如上文 9.1(a)及 (b)段所述，這項擬議露天貯物用途亦不符合「農業」的規劃意向。
- (c) 如上文 9.2(a)及(b)段所述，上訴地點周邊的工場、貯物等用途均屬涉嫌違例發展，規劃事務監督可對這些違例發展採取執行管制行動。當中，規劃事務監督已對上訴地點東南面的違例發展採取執行管制行動。
- (d) 此外，在第 17 條覆核申請階段時，城規會委員曾質疑上訴人是否須在重建小型屋宇期間，使用如此大片土地存放其物品，並認為新界進行小型屋宇重建十分普遍，但需如此大片用地作貯物用途卻不常見。委員認為上訴人沒有充分理據支持覆核申請。此外，在大綱圖的涵蓋範圍內有「露天貯物」用途地帶，可供上訴人露天存放貨櫃作貯物用途，而無需向城規會提出申請。上訴地點與南面較遠處的「露天貯物」地帶最接近的距離只是約 250 米。就這宗上訴，上訴人仍沒有提供有力的理據回應為何須在上訴地點進行擬議用途。
- (e) 從二零一四年六月上訴人提交規劃申請至今已超過十八個月，當時曾有多個貨櫃及一些建築材料和工具放置在上訴地點上，現今上訴地點

上則只有一個雙層貨櫃。如期間上訴人的小型屋宇重建工程仍繼續進行，城規會質疑上訴人是否還需要繼續使用上訴地點作貯存家居雜物用途。

#### 9.4 回應上訴理由(四)

- (a) 如上文 9.3(b)段所述，環保署署長不支持這宗申請。雖然上訴人聲稱有關異味的環境投訴與他無關，他亦不會在上訴地點內作工場活動，但由於上訴地點與現有民居極為相近(最接近的民居在上訴地點北鄰和南鄰約 5 至 10 米)，作露天貯物用途，即使只屬臨時性質，仍可能對周邊用途造成滋擾。上訴人未能證明擬議發展不會對附近地區的環境造成負面影響。
  
- (b) 在第 16 條申請階段的法定公布期內，當局接獲了兩份由嘉道理農場暨植物園公司及創建香港提交的反對意見，理由是大棠的「農業」地帶仍適宜作農耕用途，這項發展並不符合「農業」地帶的規劃意向；擬議用途會令鄉郊環境質素下降、產生累積影響，上訴人應物色其他更合適的地點作申請用途；上訴人沒有提供交通或環境影響評估；以及所涉農地應予保育。雖然這些意見並非周邊居民或附近人士所提出，但城規會審議每宗規劃申請時會考慮所有公眾提出的意見。
  
- (c) 除了公眾意見外，當局還會考慮上訴地點的規劃意向及其他相關的規劃因素，包括城規會規劃指引，有關發展的性質與周邊地區的鄉郊特色是否互相協調等。基於該宗申請並不符合「農業」地帶的規劃意向及城規會規劃指引編號 13E 的規定，而公眾人士亦就這宗申請提出負面意見，這宗申請不應獲從寬考慮。

### 9.5 回應上訴理由(五)

- (a) 上訴人在耕作時應遵從有關指引及通過良好的農耕操守，以減低農耕活動對周邊環境及居民的影響(詳情見下文第 10.19 段)。

### 9.6 回應上訴理由(六)

- (a) 根據規劃當局提供的資料，上訴地點南面及東南面遠處的土地曾涉及多宗有關填土、貯物及辦公室用途的執行管制行動個案。根據條例，有關填土工程及用途均屬違例發展，所以規劃當局已對有關土地的違例發展採取執行管制行動。

## 10. 上訴委員會的決定及理由

10.1 在二零一六年二月二十四日進行的聆訊過程中，城規會原本只傳召何劍琴女士及馮先生作供。但上訴人在開案陳詞中，投訴為何規劃事務監督沒有向上訴地點附近土地上之違規活動採取執法行動，因而導致上訴人感覺城規會不公平對待他的規劃申請。在考慮此點後，上訴委員會同意城規會可以就規劃事務監督對上訴地點附近的「農業」地帶內涉嫌違例發展個案所採取的跟進行動作出陳述。因此，聆訊亦相應押後至六月二十一日進行，以便城規會準備有關的資料及證人供詞。

### 上訴地點附近的管制行動和檢控情況

10.2 在押後聆訊期間，城規會呈交了規劃署中央執行管制及檢控組高級城市規劃師／執行管制 1 林永文先生的證人陳述書，就上述地點附近的「農業」地帶提供資料說明規劃當局在涉嫌違例發展的地點內曾經採取的管制行動和檢控情況。

10.3 大致而言，規劃當局對以下的土地違反規劃事項採取以下的行動。

	編號	違例事項	最新的跟進行動
1.	E/YL-TT/375	存放建築物料，大型機械及機械部件及作辦公室用途	由於違規的範圍有所改變，規劃當局決定發出新的強制執行通知書，要求中止有關違例發展
2.	E/YL-TT/424	填土工程	就違例事項，規劃當局已經發出傳票檢控有關人仕
3.	E/YL-TT/425	填土工程	就違例事項，規劃當局已經發出傳票檢控有關人仕
4.	E/YL-TT/428	填土及填塘工程	就違例事項，規劃當局已經發出傳票檢控有關人仕
5.	E/YL-TT/488	填土工程／貯物用途	規劃當局於二零一六年一月二十七日向有關人士發出強制執行通知書

10.4 除以上所述之外，規劃當局亦將其他有關涉嫌違例的個案轉交地政總署、屋宇署及漁護署跟進。另外有些個案，規劃當局解釋由於需要時間進入現場搜集證據，因此還沒有對現存的違例情況採取行動。

10.5 在聆聽上訴人的陳詞和閱讀上訴人的上訴理據後，上訴委員會理解上訴人不滿的原因。上訴人強調在上訴地點東面附近的農業地帶有大量改變用途的情況，包括將土地變成汽車修理場、維修工場等，規劃當局則好像對這些違規情況視若無睹，這樣不僅容許這些違例的情況繼續，更甚的是這些工業用途所排出之污水，嚴重污染了流經上述地點的渠道，產生了黑色和帶有異味的污水，這些污水流經上述地點的西端而進入水蕉新邨路旁之明

渠。由於經年累月的污染，上訴地點已經變得不能耕種，尤其是缺乏可供耕種的水源以支持農業活動，因此上訴人認為城規會要求上訴人把上訴地點還原為耕地是不切實際的。

10.6城規會代表梁律師回應上訴人的指控，指出規劃當局已經盡力採取適當執法行動，因此城規會並不同意規劃當局疏於執法而導致上訴地點不能耕種的說法。

10.7對於規劃當局聲稱已經盡力對違反規劃許可的情況進行執法的說法，上訴委員會有所保留。上訴委員會並不認同規劃當局需要那麼長的時間去搜集證據以對違規人仕進行檢控，尤其是上訴地點東面農業地帶的違規情況已經發生多年，但規劃當局至今所採取的行動仍是很有限的。對於遵守法規的市民而言，延緩執法等同向違規者發出一個錯誤的信息，以為他們可以避過法律的後果，這樣有可能導致「守法者吃虧，違規者得益」的不公情況。無論如何，上訴委員會希望上訴人透過這次上訴及林永文先生所提供的資料，理解到規劃當局已經對上訴地點附近土地規劃情況採取檢控和其他的跟進行動，因此規劃當局並不容許這些涉嫌違例的發展。

#### 上訴地點適合復耕作農業用途

10.8至於上訴地點可否作為農業種植的問題，漁護署馮先生認為上述地點有復耕能力。馮先生曾經到上述地點及其周邊環境作出實地視察，並拍攝了照片。他認為根據規劃署擬備的文件，雖然上訴地點曾經被用作露天存放貨櫃作貯物之用，但它仍適合作農業用途，例如該處可栽種果樹及種植花卉蔬菜、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。附近的商業活動，例如車房、停車場和貨倉等，並不影響上訴地點復耕作農業用途的可行性。

- 10.9 馮先生同時指出上訴地點位於大棠路旁，有車路可直接到達，因此交通較為便利，適合農業發展。
- 10.10 馮先生亦指出在上訴地點北面為一住用構築物，其內有小量種植活動及果樹生長，種植的農作物包括多種葉菜。在上訴地點的東面及東北面為荒置土地，面積約四萬平方英尺。此外，在上訴地點再向北面及西北面有多塊農田及果樹，種植的作物有香蕉、荔枝、士多啤梨及時菜等。總面積約十八萬平方英尺。據馮先生了解，有關農田水源主要來自水井，亦有農田會從水蕉新村路旁的明渠抽水灌溉。綜合以上各點，馮先生認為上訴地點附近為具潛質復耕土地或高質素農田，適合農業活動。
- 10.11 至於灌溉水源的問題，馮先生的回應是即使暗渠水質確實未符理想，上訴人仍可自行開發灌溉水源，如挖掘水井。根據鄰近農戶所述，其水井能為農田提供四季穩定的水源以供灌溉之用。馮先生並不認同上訴人所指地下水源會受到上游水道的污染而變得不能使用，他指出在上訴地點的西面(即明渠以西)的農地，有部分也是用水井作為灌溉之用。
- 10.12 上訴委員會認為馮先生的證供可信，他提出的灌溉辦法也是可行。上訴委員會並不接納上訴人聲稱，由於水質嚴重污染，上訴地點不可能作種植用途。事實上，從城規會提供的相片，流經上述地點西面的渠道是以三合土覆蓋的，污水滲入地下的機會相對輕微，因此地下水源受到污染的機會亦不大。此外，開井灌溉只是其中一種耕種取水辦法，上訴人可考慮從明渠引水入田作灌溉用途，亦可選擇其他農業模式包括種植果樹或園藝花圃等等。整體而言，上訴委員會認為上訴地點是有復耕潛力，適合農業用途。

### 上訴人的貯物需要

10.13 對於上訴人要求在上訴地點臨時擺放可移動的貨櫃以存放家中雜物及重建舊居期間所使用的工具，上訴委員會認同城規會所指，露天貯物用途和「農業」地帶主要是保存和保護良好的農地，以供作農業用途的規劃意向並不相符，如果讓上訴地點作為露天貯物之用，雖然只是為期三年，但亦令有良好耕種潛力的土地失去其用途和價值。

10.14 在分區計畫大綱草圖中，有部分地區已經被劃作為露天貯存之用，而這些地區與上訴地點亦頗為接近，上訴人亦指出他在露天貯存用地上或附近擁有土地，因此上訴人不難找到適合土地作為其貯存家中雜物和工具的用途。

### 批准這宗上訴申請會立下不良先例

10.15 上訴委員會亦參閱了城規會規劃指引編號 13E 所載的相關考慮因素(詳見上文第 4.2 段)。上訴地點位於第 3 類地區，而除非上訴地點先前曾獲批給規劃許可，城規會通常不會從寬考慮在第 3 類地區內之申請。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，因此城規會不給予從優的考慮，上訴委員會認為無可厚非。另外，由於環保署及漁護署並不支持上訴人的申請，所以城規會拒絕上訴人的申請，這和城規會規劃指引編號 13E 的考慮因素也是一致的。

10.16 上訴委員會認同並接納英國上訴法院在 North Wiltshire District Council v Secretary of State for the Environment and Clover (1993) 65 P & CR 137 at 145 所指有關「一致性」或「連貫性」的看法，其判辭如下:-

*“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.”* (我們把特別重要的句子劃起來以便識認)

10.17 上訴委員會認為在作出批准上訴人的申請與否的同時，應該充分考慮上訴委員會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，即假如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改作露天貯物的用途，整個水蕉新村以東可以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，上訴委員會認為除非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。

10.18 上訴委員會詳細考慮過上訴人所提供的資料。上訴人主要理據是由於上游渠道被污染而沒法在上訴地點種植，所以他改變用途作為露天貯存，使得土地不會被閒置。上訴委員會在上文第 10.8 至 10.12 段已經說明為何上訴委員會認為上訴地點可以「復耕」，但若上訴人要求把上訴地點改

作臨時露天貯存的用途，上訴委員會看不到有特殊或獨特的情況和理據去批准此項申請。

10.19 此外有關上訴人聲稱由於上訴地點極為接近民區，假若上訴人需要在上訴地點種植蔬菜，將會使用農藥及燒田草，對於附近民居構成滋擾。上訴委員會並不認同在上訴地點進行農業活動必定會對附近民房構成滋擾。首先，作為土地擁有人及使用者，上訴人是受法律所約束，不能對附近的民居作出滋擾，如果上訴人燒田草或使用農藥而導致附近居民的法律權益受到傷害，這可能會構成民事侵權行為。其次是上訴人有權選擇使用何種方法耕種或從事農業活動，使用農藥或燒田草並非唯一的選擇。因此，上訴委員會並不接納上訴人以上的理據。

10.20 基於以上的原因，上訴委員會裁定駁回這宗上訴。

(已簽署)

---

楊明悌先生

(主席)

(已簽署)

---

卓劍騰工程師

(委員)

(已簽署)

---

李雪菁女士

(委員)

(已簽署)

---

梁素雲女士

(委員)

(已簽署)

---

伍素娟女士

(委員)