
裁 決

A. 背景

1. 上訴人根據《城市規劃條例》(香港法例第 131 章)(下稱「該條例」)第 16 條在 2015 年 8 月 5 日向答辯人申請擬在新界大埔汀角丈量約份第 28 約地段(下稱「上訴地點」)上興建「新界豁免管制屋宇」(小型屋宇)(下稱「該屋宇」)的規劃許可，上訴地點乃屬於政府土地，而上訴人乃大埔鄉龍尾村的原居村民。
2. 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(下稱「小組委員會」)在 2015 年 9 月 18 日決定拒絕上訴人的申請，並於 2015 年 10 月 9 日發信通知上訴人，理由如下：
 - (a) 擬議的發展不符合「綠化地帶」的規劃意向，有關的意向主要是利用天然地理環境作為市區和近郊的發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展；
 - (b) 擬議的發展不符合有關「擬在『綠化地帶』進行發展而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請」的「城市規劃委員會規劃指引編號 10」(下稱「該規劃指引」)，因為擬議的發展涉及清除現有的天然植被，影響周邊環境的現有天然景觀；
 - (c) 擬議的發展不符合「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」(下稱「該準則」)，因為擬議的發展會對周邊地區的景觀造成不良影響；以及
 - (d) 龍尾、大美督和黃竹村的「鄉村式發展」地帶內仍有土地可供使用。該地帶內的土地主要預算供發展小型屋宇之用。為使發展模式較具條

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，把擬議的小型屋宇發展集中在「鄉村式發展」地帶內，會較為合適。

3. 上訴人根據該條例第 17(1)條在 2015 年 10 月 13 日向答辯人申請對小組委員會的決定進行覆核。城規會在 2015 年 12 月 11 日就覆核申請進行聆訊，並在聆訊後於同日決定駁回上訴人的覆核申請，理由與上文第 2(a)至(d)段所載小組委員會所依據的理由相若。城規會在 2016 年 1 月 15 日以書面通知上訴人有關決定及前述的理由。
4. 上訴人根據該條例第 17B 條，在 2016 年 3 月 10 日提交一份上訴通知書，就城規會駁回上訴人的覆核申請向上訴委員團（城市規劃）（下稱「上訴委員團」）提出上訴，並夾附「支持上訴的資料和附呈文件」，列出其上訴理由。
5. 上訴人的上訴理由是，上訴地點附近有多間城規會批准的屋宇，其中一間更是貼在隔鄰，亦有比上訴地點更多樹木和草披的成功個案；而且上訴地點基本配套設施齊備，合乎經濟和規劃效益，加上其他相關政府部門均沒有反對；上訴人已聘請合資格人士作泥土勘探報告，並獲地政署批准豁免，可見上訴地點已具備建屋條件；城規會以景觀為由拒絕其申請並不合理，亦無事實根據，難以令上訴人信服。
6. 在上訴聆訊，上訴人由伍秀蘭女士和陳興有先生代表，盤問城規會證人及陳詞，但沒有傳召任何證人。城規會則由政府律師呂立有先生代為陳詞，並傳召了規劃署高級城市規劃師劉志庭先生作供。上訴委員團在作決定時，已考慮所有證據及陳詞。

B. 適用法律原則

7. 上訴委員團同意，如城規會所述，應按以下法律原則處理本上訴。
8. 在考慮對城規會的決定而提出的上訴時，上訴委員團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）。

9. 上訴人負有舉證責任證明城規會的決定是錯誤的，以至上訴委員團應該推翻或更改該決定；上訴人也有責任令上訴委員團信納有足夠的理據值得上訴委員團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）。

C. 上訴地點及其所在地的規劃

10. 上訴地點是位於大埔龍尾村邊陲天然山坡底部一幅面積約 65 平方米的政府土地。上訴人根據該條例第 16 條提出規劃申請(編號 A/NE-TK/559)時，上訴地點在《汀角分區計劃大綱草圖編號 S/NE-TK/18》上劃為「綠化地帶」。該草圖其後在 2015 年 10 月 27 日獲行政長官會同行政會議核准。在現時生效的《汀角分區計劃大綱草圖編號 S/NE-TK/19》(下稱「該核准圖」)上，上訴地點仍劃作「綠化地帶」，並沒有改變。
11. 根據該核准圖的《註釋》，「綠化地帶」的規劃意向，主要是利用天然地理環境作為市區和近郊的發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。
12. 該核准圖的《說明書》第 9.9.1 段對「綠化地帶」作如下說明：

「此地帶的規劃意向，主要是利用天然地理環境，例如山麓地帶、山坡低段、橫嶺、零星小圓丘、林地和草木茂盛的土地，作為市區和近郊發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。不過，一些具充分規劃理由支持的有限度發展，可能獲得批准。對於必須先向城規會申請規劃許可的發展建議，城規會將參照有關的城市規劃委員會規劃指引，按個別情況作出評審。」

13. 《說明書》第 9.9.2 段列明：

「劃作此地帶的地方主要包括接連該區北面邊界且貼近八仙嶺郊野公園的地方。一些值得保存的成齡樹林亦位於這些地方。此外，此地帶還包括一些草木茂盛的山坡低段和小圓丘等。」

14. 《說明書》雖然並非該核准圖的一部分，但城規會處理規劃許可申請和上訴委員團處理上訴時，這是相關和重要的考慮因素。在 *Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258 at 267A-C，貝里克郡的勞埃德勳爵 (Lord Lloyd of Berwick)，在英國樞密院司法委員會以過半數法官裁定的判決書第 267 頁裁定：

“The Explanatory Statement is expressly stated not to be part of the plan. But it does not follow that it was not a material consideration for the Appeal Board to take into account ... The Appeal Board was not bound to follow the Explanatory Statement or the guidelines. But they could not be disregarded.”

中文翻譯：

「雖然明白訂明《說明書》並非圖則的一部分，但這不表示《說明書》並非上訴委員會須顧及的重要考慮因素……上訴委員會不一定要依循《說明書》或有關指引的規定，但不能不予理會。」

15. 此外，在 *United Grand Ltd 訴 城市規劃委員會* 民事上訴 2006 年第 398 號案中，香港上訴法庭亦確認《說明書》對審批規劃申請的重要性。郭美超法官(當時稱銜)在該案判決書第 28 段中裁定：

“As the judge correctly noted, an Explanatory Statement is a material document and could not be disregarded: see per Lord Lloyd in Henderson Real Estate Agency Ltd v Lo Chai Wan [1997] HKLRD 258 at 267”

中文翻譯：

「正如法官已正確指出，《說明書》是重要文件。不能不予理會：見勞埃德勳爵在恆基兆業地產代理有限公司訴 *Lo Chai Wan* [1997] HKLRD 258 案的判決書第 267 頁所述。」

另外，《說明書》內所載的規劃政策是重要的考慮因素也可見於 Halsbury's Laws of Hong Kong, Vol 48, §[385.270] (第 370 頁)。

D. 規劃申請的一般準則

16. 「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）」，屬於該核准圖《註釋》中「綠化地帶」的第二欄用途。由於上訴人擬在上訴地點興建「新界豁免管制屋宇」（小型屋宇），是屬於「綠化地帶」的第二欄用途，因此必須向城規會取得規劃許可。
17. 按該規劃指引，任何申請獲得批准與否，全由城規會按每宗申請的個別情況及其他獨特考慮因素決定。主要規劃準則包括：按照一般推定，「綠化地帶」內是不准進行發展的（重建除外）。一般來說，只在順應要求將申請地點的用途改劃作其他合適的用途的情況下，才考慮批准發展申請。關於申請興建新界豁免管制屋宇，倘若申請地點非常接近現有鄉村，與周圍的用途配合，而該項發展旨在應付原居村民的需求，申請可能會獲得批准，但有關屋宇必須設有合適的排污設施及通道。
18. 有關新界豁免管制屋宇／小型屋宇發展，該準則列明評審規劃申請的準則包括，擬議發展不應影響申請地點所在地的規劃意向，也不應在交通、環境、景觀和土力工程各方面，對附近地區造成不良影響；任何上述可能出現的不良影響應予以紓緩，直至情況符合有關政府部門的要求。
19. 此外，按規劃處在 2015 年 8 月制訂的「對新界豁免管制屋宇(小型屋宇)發展規劃申請的考慮」，採用該準則考慮小型屋宇發展規劃申請時，對批核這些申請的取態比以前更為審慎。

E. 分析

20. 上訴人須履行舉證責任，證明有充份規劃理據推翻不宜在「綠化地帶」進行發展的一般推定。

E1. 對景觀的不良影響

21. 答辯人指出，上訴地點接近山坡，在其北部有攀緣植物的樹群，在其北面的山坡上現存一株成齡本土樹「翻白葉樹」，而連接北面邊界則有一組成齡的「血桐樹」。
22. 漁農自然護理署(下稱「漁護署」)認為，進行擬議的發展和闢設相關基礎設施須砍伐「綠化地帶」的樹木，影響林木茂密的山坡，但若區內沒其他地點可供選擇，他對這宗申請沒有很大的反對意見。漁護署的立場最多只支持它認為擬議的發展對周圍樹林的負面影響，可能並非十分嚴重，但它的不反對是有條件的，那就是「區內沒其他地點可供選擇」。區內是否沒其他地點可供選擇這一問題，我們將在以下獨立考慮。
23. 就景觀而言，規劃署總城市規劃師／城市設計及園境對申請有保留，認為興建小型屋宇及進行相關的地盤平整工程，很可能影響上訴地點範圍內及附近地方現有樹木(包括根部系統及樹冠)。再者，擬議發展的小型屋宇覆蓋範圍佔據整個上訴地點，故無法採取美化環境措施紓減擬議發展對景觀造成的不良影響。
24. 總而言之，擬議的發展有可能對周圍的景觀及生態環境造成一定程度的不良影響。雖然影響可能並非十分嚴重，但由於上訴地點面積所限，不可能採取任何美化環境措施紓減可能對景觀及生態環境產生的不良影響。

E2. 區內是否仍有土地可作小型屋宇發展

25. 如上述，漁護署不反對擬議發展的條件是「區內沒其他地點可供選擇」。如上訴人認為在「鄉村式發展」地帶內可供發展小型屋宇的土地供不應求，則上訴人有舉證責任證明土地供不應求 (Sham Siu Cheung and others v Town Planning Board, 城市規劃上訴個案編號：2015 年第 7 號，第 30 段)。

26. 答辯人指出，雖然龍尾、大美督和黃竹村的「鄉村式發展」地帶的土地不足以應付日後小型屋宇的全部需求，但根據規劃處 2016 年 10 月的估算，該地帶內仍有約 3.12 公頃或相等於約 124 幅小型屋宇用地可供發展小型屋宇，足夠應付根據大埔地政處 2016 年 11 月提供的資料，64 宗尚未處理的小型屋宇申請。
27. 我們認為假如答辯人能進一步提供資料，說明上述可供發展土地中，多少是政府地，多少是私人地，將對我們瞭解實際情況有幫助。然而，雖然答辯人未能提供這些方面的資料，但上訴人未能提供有說服力的證據，證明答辯人提供的上述證據並不正確。答辯人亦指出，在估算可供發展土地時，已減去現有村屋、道路、斜坡、風水林或風水塘、祠堂、墓地、規劃中的公共設施等。如上述，上訴人有舉證責任證明土地供不應求。我們認為上訴人在這方面未能成功舉證。

E3. 區內其他成功申請個案

28. 上訴人指稱，申請地點附近有多間城規會批准的屋宇，其中一間更是貼在隔鄰。上訴人所指的是緊接上訴地點東面的小型屋宇，有關申請由規劃委員會在 2013 年批出（編號 A/NE-TK/425）。
29. 答辯人解釋，批准上述申請的主要因素包括該小型屋宇的覆蓋範圍有超逾一半是位於「鄉村範圍」內，而當時在「鄉村範圍」內可供興建小型屋宇的土地不足以應付需求，該需求乃指「鄉村式發展」地帶內尚未處理的小型屋宇申請及未來十年需求的預測。此外，該申請的地盤有 8% 位於「鄉村式發展」地帶內。
30. 值得注意的是，答辯人指出，雖然小型屋宇的需求包括尚未處理的小型屋宇申請數目及未來十年需求的預測，但由於由原居民代表提供的未來十年需求量沒有核實機制，故近年來，規劃處會較著重由地政總署提供的小型屋宇申

請數目。如上文第 19 段所述，自 2015 年 8 月起，規劃處對批核這些申請的取態比以前更為審慎。

31. 上訴人提及其他成功例子，我們同意答辯人的分析，它們與本案申請有不同之處，例如地理環境不同(如較遠離山坡)，有些並非位於「綠化地帶」，有些土地面積容許採取美化環境措施紓減可能對景觀產生的不良影響，有些申請按當時較寬鬆的估計可興建小型屋宇土地缺乏，詳情在此無須覆述。不容忽略的是，也有涉及在「綠化地帶」土地的申請不獲批准。無論如何，過往獲得批予規劃許可的個案充其量只是城規會需要考慮的其中一項因素。衡量輕重主要依賴在上訴地點的擬議發展的個別本身情況。

E4. 其他政府部門立場

32. 上訴人指在上訴地點興建小型屋宇，地政總署已批准豁免。在 2015 年 6 月 15 日的信件中，地政總署只表示對發出地盆平整工程豁免書沒有土力工程上的反對。地政總署提及的土力勘察報告，涉及上訴地點和上述隔鄰土地(即有關申請編號 A/NE-TK/425)。上訴人似乎與兩幅土地有關，而其中一幅的規劃申請已成功，故希望本申請也能成功，好讓兩幅地同時發展。然而，地政總署並未批准在上訴地點興建小型屋宇，地政總署的立場也不是有關申請是否符合規劃上的要求。

33. 規劃署反對這申請，規劃署總城市規劃師／城市設計及園境對申請有保留。上訴人指其他政府部門沒有反對這說法不完全正確。如上述，漁護處的不反對是有條件的。運輸處大致上對申請也有保留，但指由於發展只涉及一幢小型屋宇，若沒有其他反對理由，可予容忍。

E5. 不良先例

34. 答辯人指，如裁定上訴得直，會為其他同類申請立下不良先例，並會影響整個「綠化地帶」的完整性。我們同意「立下不良先例」是考慮是否批予規劃

許可的相關因素 (Tsoi Chuen Pan v Town Planning Board, 城市規劃上訴個案編號：2012 年第 1 號，第 47 段)。

F. 結論

35. 總而言之，最關鍵是上訴人的申請不符合「綠化地帶」規劃意向，除非有充分理由，否則不應亦不宜偏離這意向。基於以上原因，我們認為上訴人未能提出充分理由支持在本案中偏離上述規劃意向。
36. 故此，我們決定駁回上訴人的上訴。

(已簽署)

林定國資深大律師
(主席)

(已簽署)

鄭偉雄先生
(委員)

(已簽署)

龔靜儀女士
(委員)

(已簽署)

梁美儀教授
(委員)

(已簽署)

唐彩珍女士
(委員)