

裁決及裁決理由

I. 前言

1. 本案上訴人陳瀚先生於 2017 年 4 月 6 日，根據《城市規劃條例》(第 131 章)(下稱「城規條例」) 第 16 條，向城市規劃委員會(下稱「城規會」) 申請規劃許可在一幅位於大埔元嶺村第 9 約地段第 713 號餘段的私人土地 (下稱「上訴地點」)興建一幢新界豁免管制屋宇-小型屋宇(下稱「小型屋宇」)。申請被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 2017 年 6 月 9 日的會議上拒絕。上訴人向城規會申請覆核，城規會其後在 2017 年 10 月 6 日的覆核聆訊中駁回上訴人的申請。上訴人於是根據城規條例第 17B 條，向上訴委員團提出上訴。
2. 在本上訴中，上訴人由陳哲順先生代表出席聆訊。答辯人則由律政司政府律師陳翠薇女士代表，並傳召了政府規劃署沙田、大埔及北區規劃署高級城市規劃師陳卓玲女士和環境保護署(下稱「環保署」)高級環境保護主任(排污基建)王德中先生作供。在作出裁決時，本上訴委員團已考慮雙方提出所有的陳詞及證據以及以下提到有關的法律原則，評審規劃申請的準則及城規會規劃指引。

II. 背景

3. 上訴地點的面積約 151.7 平方米，包括在《九龍坑分區計劃大綱核准圖

編號 S/NE-KLH/11》(下稱「分區計劃大綱圖」)內。上訴地點完全坐落於分區計劃大綱圖被劃為「綠化地帶」的範圍內，周邊地區饒富鄉郊特色，夾雜着村屋、休耕農地和樹羣。有一條河道向北流經申請地點的東面(距離約 8 米)，而東面較遠處則有天然山坡。分區計劃大綱圖的《註釋》說明在「綠化地帶」內，「屋宇」屬於必須向城規會申請規劃許可的用途，而「綠化地帶」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。」

4. 分區計劃大綱圖就城規條例而言，是一份「核准圖」。而分區計劃大綱圖的《註釋》是分區計劃大綱圖的一部分。

5. 小組委員會拒絕上訴人的規劃許可申請的理由如下：

「(a) 擬議發展不符合「綠化地帶」的規劃意向。此地帶的規劃意向，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，此地帶內不宜進行發展。申請書內並無提供有力的規劃理據，以支持偏離此規劃意向；

(b) 擬議發展不符合「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」的規定，因為申請人未能證明位於集水區內的擬議發展項目可接駁至現有和已計劃敷設的污水收集系統，以及不會對該區的水質和自然景觀造成不良影響；

- (c) 元嶺和九龍坑的「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興建小型屋宇之用。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，把擬議小型屋宇發展集中在「鄉村式發展」地帶內，會較為合適；以及
 - (d) 批准這宗申請會為該區其他同類申請立下不良先例。倘這類申請均獲得批准，累積影響所及，會令區內整體的自然環境和景觀的質素下降。」
6. 城規會其後在 2017 年 10 月 6 日的覆核聆訊中駁回上訴人的申請，其原因跟小組委員上述原因相同。

III. 適用法律原則

7. 城規條例第 16(4)條說明城規會就根據第 16 條申請可批給的規劃許可，範圍以草圖或核准圖所顯示或預定或指明者為限。而按照上文所提分區計劃大綱圖是一份核准圖，而核准圖的《註釋》是核准圖的一部分。
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：*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：*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。

10. 上訴人負有的舉證責任包括證明「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地普遍供不應求：*Sham Siu Cheung, Sham Siu Man & Sham Siu Chung Willem v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號 2015 年第 7 號，第 30 段及 陳君傑訴城市規劃委員會，城市規劃上訴個案編號 2016 年第 1 號，第 9 段。
11. 按以上案例，上訴委員團在審理上訴時應重新獨立判斷上訴人提交的文件或論證是否能證明城規會的決定是錯誤的。
12. 核准圖的《說明書》雖然跟核准圖的《註釋》不一樣，並非核准圖的一部分，但這是相關和重要的考慮因素：*Henderson Real Estate Agency Ltd* [1997] HKLRD 258，第 267 頁 A-C 段及 United Grand Ltd 訴城市規劃委員會 (2007) 4 HKC 618，第 28 段。

IV. 評審規劃申請的準則

13. 「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「臨時準則」）是城規會用來評審新界豁免管制屋宇／小型屋宇發展規劃申請的一套準則，於 2000 年 11 月 24 日首次頒布，並先後在 2001

年 3 月 30 日、2002 年 8 月 23 日、2003 年 3 月 21 日及 2007 年 9 月 7 日四度修訂。

14. 陳卓玲女士和陳翠薇女士都提出與這宗上訴相關的評審規劃申請的準則為(a)、(f)、(h)、(i)及(k)項，上訴人沒有異議。相關評審準則撮錄如下：

- (a) 倘擬建新界豁免管制屋宇／小型屋宇的覆蓋範圍不少於 50%坐落在認可鄉村的「鄉村範圍」¹內，而且「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地普遍供不應求，申請則或可從寬考慮；
- (f) 擬議發展不應影響申請地點所在地帶的規劃意向；
- (h) 擬議發展不應佔用已規劃作道路網的土地，也不應在交通、環境、景觀、排水、污水收集和土力工程各方面，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；
- (i) 擬議發展倘坐落在集水區內，則應該可接駁至該區現有或已計劃鋪設的污水收集系統，但情況非常特殊者除外(例如申請地點的契約訂明其性質為屋地，或申請人能證明該集水區內的水質不會受擬議發展所影響²)；以及

¹ 認可鄉村的「鄉村範圍」是指在 1972 年 12 月 1 日實施小型屋宇政策之前，在該認可鄉村興建的最後一間鄉村屋之邊沿起計 300 呎的範圍。有關範圍是地政總署用於考慮小型屋宇申請的行政界線，合資格的原居民可在這範圍內提出興建小型屋宇的申請。

² 即申請人能證明由擬議發展產生的排放物符合《水污染管制條例》技術備忘錄所訂定的排放物標準。

- (k) 申請必須符合有關政府部門所有其他法定或非法定的要求，並因應申請地點所屬的土地用途地帶類別，遵守其他相應的城市規劃委員會規劃指引。

V. 城規會規劃指引

15. 另外，陳卓玲女士和陳翠薇女士也提到於「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」的相關規劃準則第 2(a)、2(b)、2(c)、2(g)、2(i)、2(j)、2(k)及 2(m)項亦與本上訴相關。該指引的相關規劃準則撮錄如下：

- (i) 按照一般推定，「綠化地帶」內是不准進行發展的(重建除外)(第 2(a)項)；
- (ii) 城規會只在特殊的情況下，才考慮在「綠化地帶」進行新發展的申請；而有關申請必須具備有力規劃理據支持。擬議發展項目的規模及密度，包括地積比率、上蓋面積和建築物高度，都必須與周圍地區的特色配合(第 2(b)項)；
- (iii) 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，申請可能會獲批准；但有關屋宇必須設有合適的排污設施及通道(第 2(c)項)；

- (iv) 擬議發展的設計和布局應與周圍環境配合。進行有關發展不得廣泛砍伐現有天然樹木，影響現有天然景致，或破壞周圍環境的景觀(第 2(g)項)；
- (v) 擬議發展不得令現有或計劃提供的基礎設施，例如排污、道路及供水等設施負荷過度，並不得影響區內的排水或令水浸情況惡化(第 2(i)項)；
- (vi) 擬議發展必須符合指定作集水區地點有關發展管制和限制的規定(第 2(j)項)；
- (vii) 擬議發展不得令該區整體政府、機構或社區設施負荷過度(第 2(k)項)；
- (viii) 任何擬在斜坡或山坡上進行的發展，皆不得影響斜坡的穩定性(第 2(m)項)。

VI. 上訴理由

16. 就小組委員拒絕上訴人的規劃許可申請的理由，上訴人的上訴理據，主要歸納如下：

- (a) 按新界條例，上訴人有權在私有土地上申請丁屋，被無理綠化是沒有任何理據可言；

- (b) 上訴人在申請中已明確表示會將污水接駁到政府所建排污水系統上；
- (c) 規劃署應配合渠務署及早將排污系統完成；
- (d) 上訴地點應改劃作建屋用途；以及
- (e) 上訴人不同意「鄉村式發展」地帶內仍有土地可作小型屋宇發展。

VII. 上訴委員會對上訴理由的考慮

理據 (a) 及 (d)

17. 分區計劃大綱圖已按照城規條例的規定展示，以供公眾查閱、作出申述、提出意見，而分區計劃大綱圖內有關的「綠化地帶」土地用途也經過法定圖則的修訂程序，包括按照城規條例的規定展示，以供公眾查閱、作出申述、提出意見，才獲得行政長官會同行政會議核准。在以上城規條例的規定程序下，任何受修訂項目影響的人士，可向城規會提出反對。城規會在充份考慮所有意見後，才會決定是否落實有關修訂，呈交行政長官會同行政會議核准。

18. 如上訴人認為上訴地點無理被包括在分區計劃大綱圖內有關的「綠化地帶」，理應按照城規條例的規定程序，在分區計劃大綱圖內有關的「綠化地帶」進行修訂的時候，作出申述、提出意見反對上訴地點列入「綠化地帶」。又或在行政長官會同行政會議核准已修改的分區計劃大綱圖後，按照城規條例的規定程序，向城規會申請再修改分區計劃大綱圖。同樣地，如上訴人認為上訴地點應改劃作建屋用途，應按照城規條例的

規定程序，向城規會申請再修改分區計劃大綱圖。但上訴人並沒有按照以上規定程序作出任何反對或申請。因此，本上訴委員團只能夠按照分區計劃大綱圖的規範（包括上訴地點是已列入了「綠化地帶」）考慮上訴人的上訴。

19. 另外，上訴人認為規劃署於覆核申請時根據 1990 年的航攝照片以證明上訴地點原本是長滿樹林和植物的做法屬誤導，因為長滿樹林植物的地段應是 745、746 和 749 等位於「鄉村式發展」地帶內的私人用地，當時因暫時荒廢而被村民種植一片荔枝樹苗，隨後被業主發現而遭移除。故上訴地點並非「綠化地帶」用地，上訴人有權在他的私有土地上申請丁屋。此外，上訴地點遠離市區，鄰近村屋，亦沒有土地可作康樂用途，故該地點適合發展。

20. 應上訴人指長滿樹林植物的地段應是 745、746 和 749 號等位於「鄉村式發展」地帶內的私人用地，本上訴委員團查看了 1990 年的航攝照片，上訴人所指的地段部分為農地，部分長滿樹林和植物。上訴地點位於該等地段的東北方，根據同一張航攝照片，明顯地上訴地點當時亦是被樹木／植物所覆蓋。

21. 至於上訴人指上訴地點並非「綠化地帶」用地，上訴人有權在他的私有土地上申請丁屋和上訴地點遠離市區、鄰近村屋、亦沒有土地可作康樂用途，故該地點適合發展的說法，本上訴委員團重申我們只能夠按照分區計劃大綱圖的規範（包括上訴地點是已列入了「綠化地帶」）考慮上訴人的上訴。

22. 總結，上訴人上述上訴理據並不成立。

理據 (b) 及 (c)

23. 上訴人表示擬建的小型屋宇可接駁至區內已計劃鋪設的污水收集系統，並提交建議的污水渠接駁圖。據上訴人了解，該計劃鋪設的污水收集系統將途經地段第 745 號、746 號、747 號、749 號和 756 號，與擬建的小型屋宇相距約 15 米。而擬建的小型屋宇將與先前獲批的申請(編號 A/NE-KLH/246、247、254、261、263、264 和 460)一樣，接駁至同一個系統。

24. 雖然上訴人建議把擬議發展的排污設施接駁至公共污水收集系統，但為元嶺村計劃修建的「北區污水收集系統第 2 階段第 1 期工程」於 2010 年 10 月 29 日在憲報公布取消。環保署王德中先生供詞指出，渠務署在 2018 年 11 月，與大埔區區議員鄧銘泰議員及元嶺村居民代表的會面中，表示將聘請新顧問就元嶺村公共污水收集系統工程的刊憲安排，再展開詳細的設計、公眾諮詢、刊憲、收地、申請撥款、招標及建造等工作。議員及居民代表均表示同意有關安排。故目前仍未有落實有關工程的確實時間表，所以現在上訴地點的附近沒有現有或已計劃鋪設的污水收集系統可供接駁。由於擬議發展位於集水區內未能接駁至公共污水收集系統，故上訴人未能證明位於集水區內的擬議發展可接駁至現有或已計劃敷設的污水收集系統，以及不會對該區的水質和自然景觀造成不良影響。因此，擬議發展未能滿足臨時準則(h)及(i)的要求。故上訴人上述上訴理據並不成立。

理據 (e)

25. 上訴人不同意規劃署所指「鄉村式發展」地帶內仍有土地可作小型屋宇發展，他反問如果不適合建丁屋的土地也計算在內，為何不能將上訴地點換成可發展的土地。
26. 就臨時準則(a)項而言，雖然擬建小型屋宇的覆蓋範圍不少於 50%坐落在元嶺及九龍坑的「鄉村範圍」內，上訴人仍需證明有關「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地普遍供不應求，而上訴人對此負有舉證責任。
27. 過往，城規會在按照臨時準則(a)估算小型屋宇的需求是根據地政總署尚未處理的小型屋宇批地申請數目，加上由原居民代表提供予地政總署的未來 10 年的預測需求量。由於原居民代表提供的未來 10 年小型屋宇需求量沒有核實機制，以及近年來城規會留意到即使在「鄉村式發展」地帶範圍內仍有可供小型屋宇發展的土地，小型屋宇已擴散至「鄉村式發展」地帶以外，城規會在 2013/2014 年起已開始以更為審慎的取態審批小型屋宇的規劃申請。在 2015 年 8 月 14 日的會議中，城規會考慮了一份由規劃署擬備的資料文件，當中列出已獲批准的小型屋宇申請的近期統計數字，以及城規會委員近年考慮小型屋宇申請所採用的一般方法，正式討論及確立了近年以更為審慎審批小型屋宇的規劃申請的取態，委員並同意在考慮「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地是否普遍供不應求時，會較着重由地政總署提供的尚未處理的小型屋宇批地申請數目。上訴委員團亦同意有關準則，在最近的上訴個案中，駁回多宗上訴：陳君傑訴城市規劃委員會，城市規劃上訴個案編號 2016

年第 1 號； Li Chi Yan Mark Wong John But Wai v Town Planning Board，
 城市規劃上訴個案編號 2016 年第 4-5 號； Lee Tim Sau v Town Planning
 Board，城市規劃上訴個案編號 2016 年第 9 號； 鄭天勝 鄭天來 鄭玉
 生訴城市規劃委員會，城市規劃上訴個案編號 2016 年第 10-12 號)。

28. 陳卓玲女士的證人陳述書中，提供了上訴人根據條例第 16 條及第 17 條的申請及上訴期間地政總署尚未處理的小型屋宇批地申請數目，以及元嶺及九龍坑的「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地數據如下：

	在考慮第16條申請期間 (2017年6月)	在考慮第17條覆核申請期間 (2017年10月)	在考慮上訴期間 (2019年1月)
地政總署尚未處理的小型屋宇批地申請數目	128	126	129
元嶺及九龍坑的「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地	約6.80公頃 (約相等於 272 幅小型屋宇 用地)	約6.78公頃 (約相等於 270 幅小型屋宇 用地)	約6.49公頃 (約相等於 259 幅小型屋宇 用地)

29. 如上表所示，根據規劃署 2019 年 1 月的最新估算，元嶺及九龍坑的「鄉村式發展」地帶內可供發展小型屋宇的土地約有 6.49 公頃(約相等於 259 幅小型屋宇用地)。因此，可供發展的土地足夠應付現時大埔地政處尚未處理的 129 宗小型屋宇批地申請數目。而上訴人除了表示不同意規劃

署所指「鄉村式發展」地帶內仍有土地可作小型屋宇發展，卻沒有提供任何理據或證據證明地政總署以上的數據有任何錯誤。上訴人也因此未能證明有關「鄉村式發展」地帶內可用作發展小型屋宇的土地普遍供不應求。故上訴人上述上訴理據並不成立。

VIII. 總結

30. 基於以上原因，本上訴委員團裁定駁回本上訴，並維持城規會的相關決定。

(已簽署)

甄孟義資深大律師

(主席)

(已簽署)

區佩兒女士

(委員)

(已簽署)

馮寶儀女士

(委員)

(已簽署)

梁志雄先生

(委員)

(已簽署)

黃健兒先生

(委員)