
裁 決

1. 在 2017 年 10 月 9 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，在元朗八鄉打石湖第 108 約地段第 139 號餘段（部分）（下稱「上訴地點」），擬作臨時露天存放建築材料用途，為期三年。在 2017 年 12 月 8 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 1 月 8 日根據該條例第 17(1) 條向城規會申請覆核小組委員會拒絕這宗申請的決定。在 2018 年 3 月 23 日，城規會決定駁回上訴人的申請。在 2018 年 4 月 11 日，上訴人根據該條例第 17B 條向本上訴委員團（城市規劃）提出上訴。
2. 在上訴聆訊時，上訴人由莊儉華先生代表。答辯人則由律政司政府律師陳翠薇女士代表，並傳召了任職規劃署粉嶺、上水及元朗東規劃處高級城市規劃師 / 元朗東 2 的黃楚娃女士作供。在作出裁決時，我們已考慮雙方提出所有的陳詞及證據。
3. 上訴地點面積約 1,405 平方米，已鋪築地面，現時空置，四周有成齡樹木。
4. 上訴地點在《八鄉分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-PH/11》（下稱「該核准圖」）上被劃為「住宅（丁類）」地帶。根據該核准圖的《註釋》，「住宅（丁類）」地帶的規劃意向，主要是透過把現有的臨時構築物重建作永久建

築物，以改善鄉郊地區現有的臨時構築物。設立此地帶的目的，亦是要作低層、低密度的住宅發展，但這類發展須獲得城規會的規劃許可。

5. 答辯人在處理上訴人的申請時，引用了城規會規劃指引編號 13E (下稱「**該規劃指引**」)。該規劃指引在 2008 年 10 月 17 日頒布，適用於擬作露天貯物及港口後勤用途而提出的規劃申請。在上訴聆訊時，大部分的討論均集中於在本案中應如何運用該規劃指引。
6. 答辯人指出該規劃指引先前的版本由 13B 修改為 13C 時，曾作公眾諮詢，13C 與現時的版本，沒有關鍵分別。對於諮詢是否充分，我們無從也不必評論。在該規劃指引中，城規會把有關土地劃分為不同類別地區。答辯人亦澄清，對於某一土地應劃入哪一類地區，有關土地擁有人沒有提出更改的機制，我們亦留意該規劃指引並非相關法律的一部份，而指引亦指明「這份指引只供一般參考用」。
7. 然而，我們同意該規劃指引是一份重要的政策性文件。在法律上，一般而言，答辯人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。
8. 上訴地點按該規劃指引位於第 3 類地區內，根據該規劃指引的第 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。」

9. 答辯人強調，根據上述相關指引，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。答辯人指出自該規劃指引公布以來，在該核准圖同一「住宅 (丁類)」地帶內，共有 9 宗擬作各種臨時露天貯物用途的同類申請。其中有 3 宗申請獲批，但涉及申請地點自 2002 年起已有先前申請獲批給規劃許可，而受關注的環境問題可透過實施適當的規劃許可附帶條件而獲得解決，故此批准該 3 宗申請並沒有偏離該規劃指引。至於餘下的 6 宗同類申請，則全被拒絕。
10. 上訴人在上訴聆訊時，特別指出，答辯人在 2018 年 8 月 17 日已批准上訴地點毗鄰同樣屬「住宅 (丁類)」土地作為臨時公眾私家車及輕型貨車停車場 (為期 3 年) 的申請。上訴人亦指出，相比作為停車場，作貯物用途對環境及交通的負面影響更少。答辯人回應，由於上述申請並非涉及作露天貯物用途，故此，該規劃指引並不適用。我們對於沒有類似政策性文件對擬作臨時停車場的申請作指引感到疑惑，但該問題應由答辯人及相關政府部門作妥善處理。重要的是，基於以上原因，我們同意上述申請不能視為偏離該規劃指引的先例。
11. 我們亦知悉在上訴地點附近有一些屬於違例發展的露天貯物場。上訴人固然不能依賴這些露天貯物場的存在支持他的申請。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。

12. 我們留意到城規會收到 3 份由市民提交表示反對這宗申請的公眾意見書。環境保護署署長則表明不支持這宗申請，因為在上訴地點的東北面和附近地區均有易受影響的住用構築物，預計會造成環境滋擾。至於其他相關政府部門，除規劃署外，沒有表示反對意見，只是要求如申請獲批的話，應加入一些規劃許可附帶條件及指引性質條款。我們無需對這些提議的附帶條件作深究，但我們對於水務署署長提出上訴人必須提交有關上訴地點附近一座鋼橋的視察報告和維修保養安排是否合適及可行抱有保留。無論如何，我們不能忽視有相關政府部門不支持這申請，而有市民甚至反對。雖然沒有證據支持如批准上訴人申請，將會對附近地區造成重大影響，但亦無可避免會為附近地區的交通、環境及景觀等帶來額外及一定程度的負面影響。
13. 簡而言之，我們認為上訴人的申請不符合「住宅 (丁類)」地帶的規劃意向，也不符合該規劃指引，如批准申請的話，將立下不良先例。我們同時認為上訴人未能提出強而有力的理據，說明有何例外情況支持偏離有關規劃意向和該規劃指引。我們須特別指出，雖然上訴人的申請屬臨時性質，為期 3 年；但上訴人並沒有提供任何證據，支持他有實際及可行的計劃把上訴地點發展為符合相關規劃意向的永久建築物。相反，上訴人的代表在上訴聆訊時表示，基於種種相關規劃限制，在上訴地點建構永久住宅不大切實可行。我們憂慮如批准這次申請，將可能被利用為 3 年期屆滿後作同類用途續期申請的基礎，這將不利於上訴地點的長遠正規發展。
14. 基於以上原因，我們一致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)

趙恒美女士

(委員)

(已簽署)

朱靜華博士

(委員)

(已簽署)

李志康博士

(委員)

(已簽署)

廖俊豪博士

(委員)