

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2023 年第 2 號

有關

富合益置業有限公司 上訴人

與

城市規劃委員會 答辯人

上訴委員會 : 王鳴峰博士資深大律師，J.P. (主席)
 伍永亨先生 (委員)
 司徒世華先生 (委員)
 唐思佩資深大律師 (委員)
 黃朝龍先生 (委員)

列席者 : 李美儀女士 (秘書)

上訴人代表 : 文富穩先生
 文亦揚先生
 楊寶恩女士

答辯人代表 : 律政司高級政府律師葉子健先生
 律政司高級政府律師張雅淳女士
 律政司政府律師葉樞琨先生

聆訊日期 : 2024年5月17日

上訴人結案陳詞日期 : 2024年5月31日

答辯人結案陳詞日期 : 2024年6月14日

裁決日期 : 2024年10月3日

裁決及裁決理由

一、上訴申請

1. 於2022年9月19日，上訴人富合益置業有限公司(下稱「上訴人」)根據城市規劃條例(香港法例第131章)(下稱「條例」)第16條向城市規劃委員會(下稱「城規會」/「答辯人」)申請規劃許可(申請編號A/YL-NTM/447)(下稱「該申請」)，在新界元朗牛潭尾第102約地段第2273號、第2277號及第2278號的私人土地(下稱「上訴地點」)作臨時露天貯物，為期三年，並在上訴地點進行填土工程(下稱「擬議發展」)。
2. 於2022年11月11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」)經審議後決定拒絕該申請(下稱「該決定」)。
3. 於2022年12月7日，上訴人根據條例第17(1)條向城規會提出申請，要求覆核該決定。
4. 於2023年2月24日，城規會決定駁回上訴人的覆核申請(下稱「該覆核決定」)。
5. 於2023年5月24日，上訴人根據條例第17B(1)條，就該覆核決定向上訴委員團(城市規劃)(下稱「上訴委員會」)提出上訴。

二、事實背景

6. 在上訴人提出相關的規劃申請及覆核申請時，上訴地點在《牛潭尾分區計劃大綱核准圖編號S/YL-NTM/12》上劃為「綠化地帶」。

7. 根據該分區計劃大綱核准圖的《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。答辯人認為，此地帶不宜進行發展。

該申請及該覆核申請

8. 小組委員會經審議後決定拒絕該申請，理由是：
 - (1) 擬議用途及填土工程不符合「綠化地帶」的規劃意向。此地帶的規劃意向，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。申請書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；
 - (2) 擬議用途及填土工程不符合有關「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（規劃指引編號10），因為擬議用途及填土工程與周邊環境不相協調，而且會對景觀特色造成影響；以及
 - (3) 擬議用途及填土工程不符合有關「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」的城市規劃委員會規劃指引（規劃指引編號13F），因為上訴地點先前從未獲批給規劃許可作擬議用途，而且相關政府部門亦在景觀方面持負面意見。
9. 城規會拒絕該覆核申請的理由與小組委員會拒絕該申請的理由相同。
10. 在本宗申請之前的五年（即2018年至2022年），《牛潭尾分區計劃大綱核准圖編號S/YL-NTM/12》上劃為「綠化地帶」內的同類申請共有三宗，均被小組委員會拒絕。

三、 本上訴個案

11. 但在2024年5月17日的上訴聆訊中，上訴人代表明確地向上訴委員會確認它決定剔除在地段第2277號及第2278號作露天貯物用途的申請，並只申請在地段第2273號的屋棚存放辦公室用品及傢具雜物。這令本上訴的本質有很大的變化。因為如果只是在地段第2273號的屋棚存放辦公室用品及傢具雜物，小組委員會的考慮可能會不一樣。首先，在上訴地點並不會有填土工程。其次小組委員會亦會考慮辦公室用品及傢具雜物是否以露天形式存放，存放多少件辦公室用品等等。
12. 答辯人亦同意該建議會令「擬議發展」的性質有重大改變（包括擬議發展的面積和擬議用途方面的改變）。本上訴委員會認為如果只是在非露天地方（即屋棚）存放少量辦公室用品及傢具雜物是否應視為發展用途也應重新審視。
13. 答辯人也指出根據條例第16(2J)(b)條及第17(2H)(b)條，在第16條審理規劃申請及第17條覆核階段都不能作出如此重大改變。同樣地，上訴人不應被容許在第17B條上訴階段作出如此改變，而且上訴人的建議亦缺乏任何細節：見 *Delight World Limited v The Town Planning Appeal Board* [1997] HKLRD 1106 第1115-1117頁。
14. 但是，本上訴委員會認為上訴人自願放棄部份上訴並無不可。本上訴的重點是(1)上訴人可否在地段第2273號的屋棚存放辦公室用品及傢具雜物。(2)這個問題是否應該由本上訴委員會處理，抑或上訴人應重新提出申請並詳列其存放物件的數量及位置以供城規會考慮。本上訴委員會認為後者比較合適。

四、 相關法律原則

15. 根據該條例第17B(8)(b)條，上訴委員會可確認、推翻或更改上訴所針對的決定。在考慮對城規會的決定而提出的上訴時，上訴委員會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。

16. 城規會及上訴委員會的其中一個重要職能是審閱核准圖則背後的規劃意向。圖則一經核准，城規會及上訴委員會必須在有關核准圖所顯示的範圍內行使有關酌情權：見 *International Trader Ltd v Town Planning Appeal Board* [2009] 3 HKLRD 339, 第48、51及55段。
17. 上訴人負有舉證責任證明城規會的決定是錯誤的，以至上訴委員會應該推翻或更改該決定；上訴人也有責任令上訴委員會信納有足夠的理據值得上訴委員會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。

五、上訴理據

18. 上訴人在上訴通知書中提出的上訴理據如下：
 - (1) 在2018年由規劃署發出的信件中指出，如上訴地點屬現有用途則可以繼續發展。但是在審批過程中現有用途未受正確解讀（「現有用途」）；
 - (2) 其次，申請用途不涉及填土，申請用途不需要露天存放，上訴人只尋求在已有上蓋範圍存放一般家具雜物，對附近環境影響微乎其微，亦不觸及城規會規劃指引編號10和13F（「對環境影響輕微」）；以及
 - (3) 土木工程拓展署已經敲定上訴地點是位於新田／落馬洲發展樞紐的擬議界限內，政府亦將進行建造及收地用作大規模發展，城規會以上訴地點是綠化地帶而反對上訴人的臨時用途申請，是無視政府發展規劃為有力規劃理據，市民實際用地需求，錯誤高估對申請用途會帶來的影響，剝削上訴人作為土地持有者對土地合法及基本的享用權利（「無視政府發展規劃」）。
19. 在本上訴聆訊中，上訴人亦指出上訴人的臨時用途申請兩次被反對的原因都是以臨時用途申請不符合綠化地帶規劃意向及露

天貯物要求，即規劃指引編號10和13F。但現在上訴人並不堅持露天貯物。本上訴委員會認為申請的理由已產生了根本性變化。

20. 上訴人遞交申請時申請地點當時已有發展藍圖及受到廣泛討論，答辯人有可參考資料但錯誤的選擇忽略。申請地點現在的規劃已經變更，用途定為「住宅（甲類）1」及「休憩用地」，而在最新的規劃指引編號13G中更已被標示為「新發展區」而不再納入任何地區類別中。
21. 答辯人在審批申請時應當就申請地點發展給予足夠考慮，並在規劃變更出現時把變更納入為重要考慮因素。

現有用途

22. 就本上訴而言，本上訴委員會必須處理存放辦公室用品及傢具雜物是否「現有用途」。上訴人認為，上訴地點上的構築物自90年代就已存在，因此擬議發展應被視為「現有用途」。
23. 答辯人認為上訴委員會並無司法管轄權去決定個別用途是否「現有用途」。見：*Chan Yuen Ping v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號1998年第11號，第5-7段；*Mak Bing Yeung v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號1998年第4號，第16-18段；*Cheung Wan-kau v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號2000年第4號，第13-14段；*KWOK Wai Ming v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號2003年第17號，第28-29段；*Grace King International Ltd v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號2004年第1號，第24-25段；陳耀文與城市規劃委員會，城市規劃上訴個案編號2010年第12號，第17段。
24. 根據《牛潭尾分區計劃大綱核准圖編號S/YL-NTM/12》的《註釋》第(3)段，任何土地或建築物的用途，如在緊接涵蓋該土地建築物的草圖（包括中期發展審批地區圖）的公告在憲報首次刊登前已經存在，而該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。如擬對該用途作出任何實質改變，或擬進行任何其他發展，則必須是圖則所經常准許的，或必須符合城規會所批給許可的內容。

25. 換言之，若「現有用途」被確立，上訴人既無須向城規會提出規劃申請，亦不會因違反大綱圖對於土地用途的相關規定而負上刑事責任。然而，上訴委員會並不是確立「現有用途」的合適地方。這點，本上訴委員會認同。
26. 最重要的是，根據在1990年9月所拍攝的航攝照片，上訴地點部分建有作農業用途的構築物，即使該等農用構築物在《牛潭尾中期發展審批地區圖》於刊憲前或已存在，但由於有關本宗申請的臨時露天貯物用途並非農業用途，它仍須取得城規會的規劃許可。但是，根據現在上訴人的申請，辦公室用品及傢具雜物不會在露天存放，但在考慮現有用途時，考慮的角度會有不同。在本上訴中，上訴人並沒有提供證據證明在屋棚內什麼時候開始存放辦公室用品及傢具雜物。
27. 上訴人沒有提供任何證據證明上訴地點及在其上的構築物在1990年9月14日之前和之後多年來的實際用途。無論如何，就「現有用途」而言，上訴人必須證明上訴地點及其上的構築物的用途（即維持農業用途）沒有變化，並在《牛潭尾中期發展審批地區圖》於刊憲前已經存在，而該用途由展開以來一直持續進行，而非「構築物」是否在1990年9月14日之前已經存在。
28. 證人規劃署粉嶺、上水及元朗東規劃處高級城市規劃師／元朗東1趙柏謙先生在上訴聆訊中所述，規劃署曾就上訴地點的違例發展採取執管行動。規劃署中央執行管制及檢控組在2018年12月13日根據該條例第23(1)條發出的強制執行通知書，指出上訴地點有或曾有違例發展，並限令該地段的註冊業主在2019年3月13日或之前中止違例發展；及後，在2020年12月4日根據該條例第23(8A)條發出的完成規定事項通知書，通知該地段的註冊業主違例發展未有在2019年3月13日或之前中止，但已在2020年9月2日中止。
29. 本上訴委員會認為基於上訴人的申請已有大幅修改，而有關事實的判斷亦不是本上訴委員會應該處理的。在目前的情況下，本上訴委員會沒有辦法去判斷在屋棚存放辦公室用品及傢具雜物是符合「現有用途」。因此，最合適的做法是駁回上訴人的申請但同時容許上訴人重新提出申請。

城規會錯誤地忽略城市規劃變更

30. 上訴人亦指出城規會試圖以新田科技城分區計劃大綱草圖2024年3月才出爐，反對將更新納入考慮，不過北部都會區早於2021年10月已經是政府一個重要計劃，遠早於上訴人第一次提交臨時用途申請的時候已經存在。
31. 城規會在席前進行聆訊時表達他們在審批過程中只參考已刊憲、具有法律效力的文件，但新田科技城分區計劃大綱草圖出現在上訴人遞交申請表之後所以應該忽略。
32. 上訴人指出法律並沒有規定城規會只考慮已刊憲的文檔。
33. 城規會在考慮臨時用途申請時通常考慮一籃子的因素，包括各部門主管意見，而當中更不乏主觀性的意見。
34. 土木工程拓展署北拓展處處長在首次審批時已經表達其意見供城規會參考，處長亦明確表示申請地點位於「新田／落馬洲發展樞紐」的擬議界線內，其工程、建造及收地行動都有時間表。即城規會在首次審批及覆核臨時用途申請時均有機會考慮政府發展北部都會區對申請地點的影響。
35. 城規會在席前進行聆訊時承認一直對申請地點的發展知情。
36. 城規會從上訴人遞交臨時用途申請時已經掌握申請地點的發展意向，也有機會考慮各階段的規劃改變。上訴委員會這次審理上訴申請並不存在被降格為首次審批人的論據。
37. 城規會反對臨時用途申請的原因以申請地點的規劃為重點，但卻無視政府一直以來有資料有通報之北部發展計劃，亦就規劃無視最為重要和貼題之土木工程拓展署北拓展處處長意見。更令人詫異的是，現時申請地點規劃已經改變，但城規會卻返行其道堅持沿用舊有規劃圖則和已被取替的指引。
38. 上訴人提出質疑，如果現在的情況與現實相反，即政府把申請地點的規劃由住宅區改劃為綠化地帶，答辯人是否會堅持這次

案件的邏輯，審批申請時只參考舊有規劃而批准於綠化地帶發展。

現時規劃與臨時用途申請

39. 現時申請地點規劃為「住宅（甲類）1」及「休憩用地」。劃作「住宅（甲類）」地帶的土地主要作高密度住宅發展，全部用地都位於擬議鐵路站和運輸交匯樞紐的15分鐘步程及單車車程範圍內，以盡量利用載客量龐大的公共運輸系統。在建築物的最低三層（包括地庫），或現有建築物特別設計的非住宅部分，而兩者均不包括全層或主要為停車位、上落客貨車位及／或機房的樓層，商業用途時經常准許的用途。這些用地可闢設各項社區、社會福利及附屬康樂設施。（《新田科技城分區計劃大綱草圖編號S/STT/1》《說明書》，第12.1段）
40. 「住宅（甲類）」第一欄經常准許的用途包括：屋宇、圖書館、康體文娛場所等等。在（a）建築物的最低三層，包括地庫；或（b）現有建築物特別設計的非住宅部分，而兩者均不包括全層或主要為停車位、上落客貨車位及／或機房的樓層，經常准許的用途亦包括：機構用途（未另有列明者）、辦公室、私人會所、商店及服務行業等等。（《新田科技城分區計劃大綱草圖編號S/STT/1》《土地用途表》）
41. 上訴人指出申請短期擺放傢具雜物，作經常准許的辦公室使用亦非不合理。
42. 上訴人認為城規會有委員在先前決定中表達上訴人申請擺放傢具雜物為不可信，是假定上訴人行為不當，未發生先審判。此亦反映，上訴人的申請在較早前未得到公平審批。
43. 在 *Mr. Lau King Keung & Mr. Lau King Tong v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號2010年第1及第2號，第10至13、23及38段中，該上訴委員會認為如果上訴地點目前的土地用途與提出申請時的土地用途不同，上訴委員會在審議規劃上訴時應僅考慮目前適用的分區計劃大綱圖，而非在提出第16條規劃申請或第17(1)條覆核申請時所適用的分區計劃大綱圖。

44. 其次，法例容許上訴人在規劃以外對用地作出臨時用途申請。
45. 綠化地帶規劃原意不鼓勵發展，但上訴人所申請之用途，即短期存放家中雜物，與違規發展相差甚遠，亦非有「新的露天貯物及港口後勤用途滲入新發展區」。本上訴委員會認為這個論點值得重視。
46. 城規會引用規劃原意無可口非，但不是唯一標準。就申請地點而言，從第一張規劃大綱圖發布時就已不是一般認為的綠化地帶，反而是更接近棕地已有人開發正在使用。
47. 而上訴人的臨時用途申請屬正常土地使用，亦根本不會對環境產生壞影響。
48. 綜觀上述所言，上訴人陳詞，城規會在處理上訴人的臨時用途申請時沒有充分考慮申請地點正處於當時政府積極而富有行動和框架的發展藍圖中，而錯誤地把重心放在綠化地帶的規劃意向。而在政府一份已刊憲、具有法律效力的新田科技城分區計劃大綱草圖發布後，錯誤地排除該文檔在參考之列。此操作對上訴人做成不公，導致其臨時用途申請不幸被反對。上訴人懇請上訴委員會裁定上訴成立，下令城規會批准上訴人之臨時用途申請。
49. 但是公平地說，城規會在考慮本申請時並不知道上訴人會大幅度修改其申請。
50. 答辯人認為《新田科技城分區計劃大綱草圖編號S/STT/1》是按照行政長官的指示根據該條例第3(1)(a)條特別為新田科技城中的新田／落馬洲地區擬備的新草圖，其規劃意向及土地用途限制與《牛潭尾分區計劃大綱核准圖編號S/YL-NTM/12》的有極大的變化。
51. 當上訴委員會審理上訴時，是進行全新審議的，上訴委員會有權考慮新證據並獨立行使判斷。然而，這些新證據的種類或程度不得實質性地改變上訴的性質。如果與訟一方在上訴至上訴委員會時完全改變其立場，並試圖基於完全不同的分區計劃大

綱圖提出理據和新證據，這可能是上訴委員會拒絕接受新證據的合適案件，而不是繼續根據以前從未考慮過及完全不同的基礎審理上訴，將上訴委員會降格為首次決策者明顯違反了該條例第17B條所規定的上訴機制：見 *Keyman One Development Limited v Town Planning Board*，城市規劃上訴個案編號2021年第7號，第50段。

52. 《新田科技城分區計劃大綱草圖編號S/STT/1》是新的分區計劃大綱圖，與 *Mr. Lau King Keung & Mr. Lau King Tong v Town Planning Board* 一案不同，本案牽涉的不只對原有的核准圖作出修訂，上訴地點的新發展包含從原先的《牛潭尾分區計劃大綱核准圖編號S/YL-NTM/12》中割離出來，並納入新的分區計劃大綱圖中。由於上訴地點的規劃情況及有關規劃指引在城規會考慮本宗第16條規劃申請及第17(1)覆核申請後有重大的改變，根據上述第51段的原則，當上訴委員會考慮本宗上訴申請時，只應根據城規會拒絕申請的理由及當時的規劃情況和當時生效的規劃指引作出考慮。
53. 上訴人在其結案陳詞第18至19段指出，城規會從上訴人遞交臨時用途申請已經掌握上訴地點的發展意向，也有機會考慮各階段的規劃改變。上訴委員會這次審理上訴申請並不存在被降格為首次審批人的論據。此外，城規會反對臨時用途申請的原因以上訴地點的規劃為重點，但卻無視政府一直以來有資料有通報之北部發展計劃，亦就規劃無視最為重要和貼題之土木工程拓展署北拓展處處長意見。
54. 可是，根據趙先生的證人陳述書所述的時序，城規會轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會於2022年11月11日拒絕本宗第16條規劃申請，而城規會則於2023年2月24日駁回上訴人的第17(1)條覆核申請。上訴地點當時仍位於《牛潭尾分區計劃大綱核准圖編號S/YL-NTM/12》的「綠化地帶」之內。雖然土木工程拓展署連同規劃署早於2019年9月展開新田／落馬洲發展樞紐的可行性研究，並曾於2021年5月公布其初步土地用途規劃，以及規劃及工程框架，但土木工程拓展署連同規劃署隨即在2021年10月就新田科技城中的新田落馬州地區（包括上訴地點）繼續開展勘查研究，直至2023年5月23日（即上訴人提出的第17(1)條覆核申請被駁回後約三個月後）才公布建議發展大綱圖，並在2023

年6月至8月期間進行兩個月的公眾參與活動。及後，土木工程拓展署連同規劃署再進行進一步研究，並在2024年2月2日公布經修訂建議發展大綱圖，而反映該圖用途建議的新田科技城分區計劃大綱草圖在2024年2月23日（即上訴人提出的第17(1)條覆核申請被駁回後約一年後）才提交城規會考慮，並在2024年3月8日根據該條例第5條刊憲及向公眾展示。因此，城規會無法在處理本宗第17(1)條覆核申請時考慮有關新田科技城尚未確定的發展建議。

55. 上訴人在其結案陳詞第14段指出，法律並沒有規定城規會只考慮已刊憲的文檔。
56. 可是，答辯人指出上訴法院在 *International Trader Ltd v Town Planning Appeal Board* 第31-33、38-42及47-51段一案中考慮了該條例第13條，當中規定「所有公職人員及公共機構在行使其所獲賦予的任何權力時，須使用核准圖及局部核准圖的已核准部分，作為指引的標準」，並裁定該條例第13條的效力是對所有公職人員和公共機構施加法定職責，要求他們參考核准圖作為他們行使權力的公認標準，即在行使權力時要受到引導。
57. 此外，就根據第16條提出的申請，在確定何為相關事項或不相關事項時，有必要確定核准圖背後的規劃意圖。這是一個詮釋問題，本身是個法律問題，因此只有一個正確答案：見 *International Trader Ltd v Town Planning Appeal Board* 第55段。
58. 上訴人在其結案陳詞第24段指出，上訴人申請短期擺放傢具雜物，作經常准許的辦公室使用亦非不合理。
59. 答辯人認為即使根據最新的規劃情況（包括《新田科技城分區計劃大綱草圖編號S/STT/1》及最新的規劃指引編號13G），有關的第16條規劃申請及第17(1)覆核申請基於以下的原因仍然應被拒絕及駁回。
60. 現時，上訴地點在《新田科技城分區計劃大綱草圖編號S/STT/1》被劃為「住宅（甲類）1」地帶（約73.3%）及「休憩用地」地帶（約26.7%）。有關的擬議用途（即臨時露天貯物）並非「住

宅（甲類）」及「休憩用地」地帶的第一欄或第二欄用途。「住宅（甲類）」地帶的規劃意向，主要是作高密度住宅發展。在建築物的最低三層，或現有建築物特別設計的非住宅部分，商業用途屬經常准許的用途。而「休憩用地」地帶的規劃意向，主要是提供戶外公共空間作各種動態及／或靜態康樂用途，以配合當地居民和其他市民的需要。擬議用途並不符合「住宅（甲類）」及「休憩用地」地帶的規劃意向。上訴人在其結案陳詞第23段指出就「住宅（甲類）」，現有建築物特別設計的非住宅部分，經常准許的用途亦包括機構用途(未另有列明者)、辦公室、私人會所、商店及服務行業等等。可是，上訴人一直提出的臨時用途申請是臨時露天貯物，以儲存傢具雜物，與一般運作辦公室用途並不相符。此外，上訴地點的東面於《新田科技城分區計劃大綱草圖編號S/STT/1》仍被劃為「自然保育區」。這個「自然保育區」地帶內並有大片林地的麒麟山。雖然上訴地點四周有一些露天貯物用途，但有關用途並未取得有效的規劃許可。周邊地區饒富鄉郊特色，夾雜池塘、林地、草地及住宅民居。擬議的臨時用途及填土工程與四周的現時的主要土地用途及毗連的「自然保育區」地帶並不協調。

61. 上訴地點現在於規劃指引編號13G中標示為新發展區而不再納入任何地區類別。根據規劃指引編號13G，由於新發展區會分階段落實發展，預計這些地區的現有露天貯物及港口後勤用途會被逐步取締。由於上訴地點位於規劃指引編號13G標示為新發展區的地方，被視為即將落實新發展區的發展，城規會一般不鼓勵新的露天貯物及港口後勤用途滲入新發展區。而對於曾獲批給規劃許可及／或在先前分區計劃大綱圖准許的現有露天貯物及港口後勤用地，在當局收回有關用地以落實新發展區的發展前，城規會或會從寬考慮有關申請。但值得注意的是，上訴地點並無涉及任何先前的申請。此外，露天貯物並非上訴地點的現有用途。因此，上訴地點的擬議用途亦不符合規劃指引編號13G的規定。
62. 此外，上訴人在其結案陳詞第25段指出，城規會有委員在先前決定中表達上訴人申請擺放傢具雜物為不可信，是假定上訴人行為不當，未發生先審判。此亦反映，上訴人的申請在較早前未得到公平審批。

63. 答辯人認為在考慮對城規會的決定而提出的上訴時，上訴委員會是行使獨立的規劃判斷，並有權與城規會持不同意見。因此，上訴人有可提出上訴的途徑，並可在擁有“全面司法管轄權”的上訴委員會階段糾正欠妥之處，已足以符合《人權法案》第10條有關公正原則的規定。
64. 本上訴委員會認為以上的爭論並沒有多大的意義。因為城規會並不知道上訴人會大幅修改其申請，亦不需要進行填土工程。本上訴委員會認為這個爭議最佳的解決辦法是由上訴人重新向城規會就其修改後的申請重新提出申請。在該階段上訴人可以提出確實的證據證明其用途是在屋棚內存放辦公室用品及傢具雜物及其數量。城規會亦可考慮已經刊憲規劃文件一併重新考慮。

對環境影響輕微

65. 關於是否對環境影響輕微，本上訴委員會認為這是一個事實的判斷。
66. 雖然答辯人指出「發展」的定義應被理解為有兩個方面：(1)作業；和(2)用途的實質改變。見《Halsbury's Laws of Hong Kong》(第二版) [385.242]，引用 *R v Way Luck Industrial Ltd* [1995] 2 HKC 290 (見293B-C)。
67. 上訴人在本申請擬對上訴地點的土地或建築物的用途作出實質改變。鑒於「發展」一詞的定義廣泛，答辯人認為本申請（即改變現有用途，作臨時露天貯物用途）明確涉及該條例下「發展」的意思。
68. 此外，從上訴人決定根據第16條申請規劃許可這一事實來判斷，這必然意味著上訴人承認進行擬議露天貯物用途前須先需要取得規劃許可。
69. 規劃指引編號10的標題表明，它適用於位於「綠化地帶」內的所有發展申請，而由於城規會從未就擬議發展給予任何規劃許可，亦並非現有用途，答辯人認為本申請屬於規劃指引編號10

第2(b)條所指的「新發展」。

70. 答辯人也不同意本申請不觸及城規會規劃指引編號13F。答辯人認為根據上訴人於第16條規劃申請及第17(1)覆核申請時提交的資料，上訴地點的擬議用途為臨時露天貯物，用作與貨櫃無關的貯物而以露天運作為主，因此應視為規劃指引編號13F所界定的「露天貯物」用途。
71. 另外，簡而言之，上訴人的其他論點是由於景觀影響已經造成，即大部份樹木和植被已經在之前被填土工程清除，因此本申請的用途不會造成任何額外的不利景觀影響，也不會影響現有的自然景觀。上訴人也在其結案陳詞第31段指出，城規會苛刻的要求上訴人為已開發使用至少三十餘年的土地提供各項專業報告。
72. 答辯人認為上訴人的論點在本質上是不合邏輯和本末倒置的。上訴人最初並沒有獲得在上訴地點填土的規劃許可。目前上訴地點的植物減少的狀況明顯是未獲批准進行填土工程的結果。其現狀不應該用作為上訴基礎，因為這些發展本未經許可。上訴人不能通過利用自己未獲批准的行為所造成的現有狀況為其申請辯護。此外，規劃署總城市規劃師／城市設計及園境在處理本宗第16條規劃申請及第17(1)覆核申請時，表明對申請有保留，因為據觀察所得上訴地點內有一些屬常見品種且狀況良好的現有樹木，而上訴人卻沒有提供有關樹木的資料，亦無建議處理樹木的方法，並且無法以合理方式確定擬議用途會否對現有樹木可能造成影響。
73. 上訴人在其結案陳詞中第30至31段指出，該臨時用途申請屬正常土地使用，亦不會對環境產生負面影響，城規會處理申請時沒有務實反映土地的真實狀況，獨斷地認為臨時用途申請不符合申請地帶面貌，過分解讀規劃原意。
74. 答辯人認為批准本宗申請會改變「綠化地帶」的景觀特色，並令周邊環境的景觀質素進一步下降。「綠化地帶」的規劃意向，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。上訴地點的周邊地區主要具有鄉郊特色，

有空地、住宅構築物、池塘、草地及林地，亦夾雜一些露天貯物。這些露天貯物大部分是疑似／涉嫌違例發展並未取得有效的規劃許可。而且，上訴地點十分接近坐落在「自然保育區」地帶內的麒麟山。有見及此，擬議的臨時用途及填土工程與四周的主要土地用途及毗連的「自然保育區」地帶並不協調。

75. 上訴人在其結案陳詞第29段指出，就上訴地點而言，從第一張規劃大綱圖發佈時就已不是一般認為的綠化地帶，反而是更接近棕地已有人開發正在使用。
76. 本上訴委員會認為答辯人的陳詞必須結合上訴人已修改了的申請。如果上訴人只是在屋棚內存放一些簡單的辦公室用品及傢具雜物，常理很難說這是一個「發展」用途。無論如何本上訴委員會認為這不是一個本上訴委員會現階段應該處理的問題。

六、總結

77. 基於以上的分析，本上訴委員會認為城規會基於上訴人原來申請的決定並沒有錯誤。本上訴委員會因此駁回本上訴。
78. 但是本上訴委員會認為上訴人應該給予機會重新向城規會就其修改的申請指出新的申請，而城規會亦應因應新的申請和已刊憲的文件公平合理地處理上訴人的申請。

(已簽署)

上訴委員會主席
王鳴峰博士資深大律師，J.P.

(已簽署)

上訴委員會委員
伍永亨先生

(已簽署)

上訴委員會委員
司徒世華先生

(已簽署)

上訴委員會委員
唐思佩資深大律師

(已簽署)

上訴委員會委員
黃朝龍先生