

根據《城市規劃條例》第 17 條提出的
覆核規劃申請編號 A/YL-ST/626

擬在劃為「自然保育區」地帶的
元朗新田落馬洲丈量約份第 96 約地段第 1808 號
闢設擬議臨時郊野教育中心連附屬商店及服務行業(為期三年)

1. 背景

1.1 二零二二年七月十八日，申請人高舜鵬先生根據《城市規劃條例》(下稱「條例」)第 16 條申請規劃許可，擬在申請地點作臨時郊野教育中心連附屬商店及服務行業，為期三年。申請地點面積約為 165 平方米，位於《新田分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-ST/8》上劃為「自然保育區」地帶的地方(圖 R-1)。

1.2 二零二三年二月十七日，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」)決定拒絕這宗申請，理由如下：

- (a) 擬議發展不符合「自然保育區」地帶的規劃意向。此地帶的規劃意向，主要是保存濕地和魚塘的生態價值。這些濕地和魚塘是后海灣地區的濕地生態系統不可或缺的部分。除非必須進行發展以助保護濕地生態系統完整，或者是絕對基於公眾利益而必須進行的基礎設施項目，否則地帶內不准進行新發展。申請書內並無提出有力的理據，以支持偏離此規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然；以及
- (b) 擬議發展不符合有關「擬於后海灣地區內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 12C)，因為申請人未能證明擬議的臨時用途如何促進環保教育。

擬議發展

- 1.3 現時的發展計劃與第 16 條申請階段的發展計劃相比，並無任何改變。申請地點可經由連接下灣村東路的區內通道前往(圖 R-1)。擬議用途的總樓面面積約為 106.52 平方米，內有 4 幢 1 層高構築物(高度約為 3 米至 3.66 米)，其中包括一個展示推廣環保教育和申請地點內使用太陽能展板的臨時展廳、一間售賣關於鳥類和綠色太陽能資訊小冊子及禮品的紀念品店、一間儲物室和一個流動廁所。擬議臨時郊野教育中心以半自助方式營運，申請地點內只有一名半天工作的職員。中心營業時間由上午十時至下午六時，逢星期二至日開放，公眾假期包括在內。訪客和職員能經由現有交通網絡，搭乘公共交通工具或步行前往申請地點。申請地點內不設泊車位和上落客貨區。上落客貨須在申請地點外的一幅空地上進行。該幅空地地位於申請地點東北方，毗鄰現有區內通道。

施工階段

- 1.4 在施工階段，工程只會使用輕便的臨時物料，而建築材料每天會在早上以輕型貨車運送至申請地點外的上落客貨區裝卸一次，再以人手或手推車運到申請地點。

營運階段

- 1.5 擬議發展營運期間，補給物資會每星期以輕型貨車運送到申請地點兩至三次。申請地點的建築工程會在三月至六月間，每日從上午十一時至下午四時四十五分進行，公眾假期不會施工。申請地點的東面和西面會種植兩棵洋紫荊，高度各不少於 2.75 米，深入泥土不少於 1.2 米。申請地點不涉及砍伐樹木，也不會影響申請地點內的現有植物。附件 A 繪圖 A-1 至 A-3 顯示申請地點平面圖、上落客貨區和美化環境建議。

1.6 現夾附下列文件，供委員參考：

- (a) 小組委員會文件第 A/YL-ST/626B 號 (附件 A)
- (b) 小組委員會二零二三年二月十七日會議 (附件 B) 記錄的摘錄
- (c) 城規會秘書於二零二三年三月三日發出 (附件 C) 的信件

2. 覆核申請

二零二三年三月二十日，申請人根據條例第 17(1)條申請覆核小組委員會拒絕有關申請的決定(附件 D1)。二零二三年四月十四日，為支持覆核申請，申請人提交了書面申述(附件 D2)。

3. 申請人提出的理據

申請人為支持有關覆核申請而提出的理據詳載於其書面申述(附件 D2)內，現撮錄如下：

- (a) 在第 16 條申請階段，申請人聲稱申請地點現時空置，可善用作擬議發展，即郊野學習和教育用途，以及推廣環境保護。申請地點不會涉及任何填土／填塘或挖土工程。擬議用途將以半自助形式運作，而且不會對交通、生態和環境造成負面影響。
- (b) 書面申述主要就拒絕理由作出回應和進一步闡述如下文所載在申請地點上的先前用途／活動，以及擬議郊野教育中心的運作安排。
- (c) 關於拒絕理由(a)指不符合「自然保育區」地帶的規劃意向，申請人聲稱擬議發展正正有助保存該地區的保育和生態價值。申請地點是一幅農地，地面傾斜，先前曾用作種植香蕉，其後因申請地點土壤流失而被空置。申請地點先前曾進行填土活動，並遭政府檢控。在申請人購入申請地點前，申請地點的前擁有人已完成恢復原狀工程。根據附件 D2 附錄

6，申請地點上的現有構築物涉及先前在未有環境許可證的情況下搭建而遭環境保護署(下稱「環保署」)根據《環境影響評估條例》(下稱《環評條例》)檢控。申請人遭檢控並判罰。申請人會改善地盤狀況，並改善／改良用地上的物料，對周邊的魚塘和濕地有利。

- (d) 關於拒絕理由(b)指不符合規劃指引編號 12C，申請人聲稱擬議發展在改善地盤狀況、綠化、保護魚塘及濕地，以及在該地區整體的濕地系統教育方面均會有益處。因此，擬議發展符合規劃指引編號 12C，因為不會有濕地淨減少，亦不會導致濕地變得零碎分散。
- (e) 關於擬議郊野教育中心的運作，申請人聲稱該地區並無如目前所建議的私營郊野教育中心。擬議發展會提供合適和非牟利的觀鳥地點，並推廣環保教育、綠化和濕地的重要性。擬議紀念品店將售賣關於雀鳥和綠色太陽能的禮品和小冊子。擬議發展將由專業人員營運，會避免在申請地點進行填土等非法活動。申請人會就擬議郊野教育中心的運作與相關興趣小組(例如單車會和遠足人士)合作，並與不同團體合作在申請地點舉辦活動推廣生態旅遊、耕種活動和興趣班。

4. 第 16 條申請

申請地點及其周邊地區(圖 R-1 至 R-4)

4.1 小組委員會在考慮第 16 條申請時，申請地點及其周邊地區的情況載述於附件 A 第 8 段。自小組委員會考慮申請以來，區內的規劃情況沒有重大改變。

4.2 申請地點：

- (a) 形狀狹長，位於現有魚塘邊緣的堤圍上，有一至兩層高的金屬架，並被雜草覆蓋；

- (b) 可經由最終連接下灣村東路的區內通道接駁至一條現有行人路前往；以及
- (c) 部分範圍位於濕地緩衝區內(約 123.75 平方米／約佔申請地點 75%)。其中座落於西北面的一部分位於濕地保育區內(約 41.25 平方米／約佔申請地點 25%)(圖 R-2)。

4.3 周邊地區具鄉郊特色，主要有魚塘和林地：

- (a) 北面、西面、南面和西南面的空地是魚塘、草地、區內通道／行人路和一些住宅民居；
- (b) 沿着東面邊界是魚塘基圍和現有暗渠；東面較遠處是一條現有通道，位於下灣村東路西南面約 923 米較遠處(圖 R-1)；以及
- (c) 跨過通道南面較遠處是一片有墓地的林地。

4.4 申請地點現時不涉及任何規劃執管行動。然而，申請地點及其西面和東北面佔地約 5,350 平方米的大幅土地(圖 R-2a)，曾在 2017 年涉及針對違例填土及填塘的執管行動(執管個案編號 E/YL-ST/387)。規劃事務監督分別於二零一七年七月十九日及十月十日向有關私人地段的業主發出強制執行通知書及恢復原狀通知書。就申請地點本身而言，土地擁有人須清理申請地點東南部(如圖 R-2b 中以粉紅色並加黑色點畫標明約 98 平方米的範圍)剩下的雜物、瓦礫及填土物料，並在該受影響範圍植草，以及清理存放在申請地點西北部的池塘內的雜物、瓦礫及所有填土物料(如圖 R-2b 中以粉紅色加黑斜線所標明約 67 平方米的範圍)。涉及上述執管行動的私人地段的其他相關業主亦須按照強制執行通知書／恢復原狀通知書的規定，進行同樣的清理行動，並在土地上植草。當局在提出檢控及涉案人士被定罪後，鑒於有關地段已恢復原狀，於二零一九年五月十日向有關的地段第 1808 號的前土地擁有人發出完成規定事項通知書。根據記錄，

現時這宗申請的申請人於二零一九年四月擁有有關地段，即第 1808 號。

規劃意向

- 4.5 「自然保育區」地帶的規劃意向，是保存濕地和魚塘的生態價值。這些濕地和魚塘是后海灣的濕地生態系統不可或缺的部分。對於在此地帶內的任何用途改變，當局採取了「不會有濕地淨減少」的原則。主要的規劃意向是，除非必須進行發展以助保護濕地生態系統完整，或者是絕對基於公眾利益而必須進行的基礎設施項目，否則此地帶內不准進行新發展。填土／填塘及挖土可能會對鄰近地區造成排水方面的不良影響，以及對自然環境造成不良影響。由於這地帶內的土地具有保育價值，因此必須向城規會取得許可，才可進行該等活動。

城市規劃委員會規劃指引

- 4.6 「擬在后海灣地區內進行發展而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請」的城規會規劃指引(下稱「規劃指引編號 12C」)適用於這宗申請。該指引的相關評審準則載於附件 A 附錄 II。

先前申請

- 4.7 申請地點並無涉及先前的申請。

同類申請

- 4.8 在同一「自然保育區」地帶內，沒有涉及郊野教育中心連附屬商店及服務行業的同類規劃申請。

5. 相關政府部門的意見

- 5.1 相關政府部門就第 16 條申請所提出的意見載於附件 A 第 10 段及附錄 III。他們的指引性質意見(如

有的話)載於**附件 A** 附錄 IV，並於**附件 F** 扼述。**附件 F** 已適當地按下文第 5.2 段的內容作出更新。

- 5.2 關於這宗覆核申請，規劃署已進一步諮詢相關政府部門。各相關政府部門均維持他們先前就相關的**第 16 條**申請提出的意見，而大部分政府部門對這宗覆核申請沒有進一步意見。以下政府部門的意見扼要重述如下，並適當地按這宗覆核申請的情況作出更新：

土地行政

5.2.1 地政總署元朗地政專員的意見：

- (a) 他先前的意見仍然有效。關於這宗覆核申請，元朗地政專員表示，有關的申請地點涉及一個私人地段(第 96 約地段第 1808 號)，而該私人地段並非由短期豁免書涵蓋。
- (b) 關於執管行動，根據地政總署的記錄，沒有就有關的私人地段發出警告信或有警告信送交土地註冊處註冊。倘發現任何違反契約條件的情況，地政總署會進行相應的執行契約條款行動。

環境

5.2.2 環境保護署署長(下稱「環保署署長」)的意見：

- (a) 他先前的意見仍然有效。參考經修訂的《處理臨時用途及露天貯存用地的環境問題作業指引》(下稱「作業指引」)，倘這宗申請獲批准，申請人須遵從作業指引所訂的相關緩解措施和規定，以盡量減少對周邊地區可能造成的環境影響。有關作業指引適用於這宗申請。

- (b) 由於申請地點位於「自然保育區」地帶內，倘要就擬議用途在屬於自然保育區的申請地點內進行任何土方工程或建築工程，即屬《環境影響評估條例》(下稱「《環評條例》」)附表 2 第 I 部項目 Q.1 的指定工程項目。在展開建築工程前，申請人須根據《環評條例》取得環境許可證。

自然保育

5.2.3 漁農自然護理署署長(下稱「漁護署署長」)的意見：

- (a) 他先前的意見仍然有效。
- (b) 申請地點毗鄰「濕地保育區」內的魚塘。他備悉擬議教育中心的營運時間為上午十時至下午六時。第 16 條規劃申請說明了須進行的建築工程，以及在建築和營運期間，為免對附近魚塘造成間接滋擾(例如燈光、噪音和人為活動)而落實的措施。有見及此，他對這宗覆核申請沒有進一步意見。

景觀

5.2.4 規劃署總城市規劃師／城市設計及園境的意見：

- (a) 由於申請人沒有就申請地點的景觀方面提供補充資料，因此她在這宗覆核申請中維持先前的意見。
- (b) 參考攝於二零二一年的航攝照片，申請地點所在地區具鄉郊邊緣景觀特色，有河流、魚塘、山坡、農地、村屋、臨時構築物及樹羣。根據攝於二零二二年七

月的實地照片及二零二二年八月四日的實地視察，申請地點已空置。申請地點外沿東南面界線的地方有一些不良品種的樹木(即銀合歡)和枯樹。因此，就景觀方面而言，預期有關發展不會對周邊的景觀資源和特色造成重大的負面影響。

(c) 經審視美化環境建議(載於附件 A 繪圖 A-3)及申請人的回應(載於附件 A 附錄 Ic)後，從景觀規劃的角度而言，她沒有進一步意見。

(d) 由於申請地點周邊並非面向主要的公眾地方，而擬議用途預期不會對申請地點造成重大的景觀影響，因此倘城規會批准這宗申請，並無必要施加美化環境附帶條件。

區內人士的意見

5.2.5 元朗民政事務專員的意見：

(a) 他對有關覆核申請沒有意見，並表示其他區內人士的意見應直接提交予城規會。

(b) 截至諮詢期完結時，元朗民政處收到一份來自落馬洲村村代表的意見，對在申請地點作非法用途、交通擠塞及環境污染問題提出關注。所提出的關注與下文第 6 段所述的公眾意見相若。

6. 在法定公布期內收到的公眾意見

6.1 城規會於二零二三年三月三十一日及二零二三年四月二十八日公布這宗覆核申請，以供公眾提出意見。在法定公眾查閱期內，城規會共收到 14 份公

眾意見書(附件 E)，分別來自環保團體(包括長春社、嘉道理農場暨植物園公司和香港觀鳥會)、落馬洲村村代表及個別人士。他們表示反對這宗申請，或對申請提出關注。所提出的反對理由和關注與在第 16 條申請階段收到的意見相若。有關意見撮錄如下：

- (a) 擬議發展不符合「自然保育區」地帶的規劃意向及規劃指引編號 12C；並無足夠的詳細資料，以證明有關發展有助保護濕地生態系統完整，或者是絕對基於公眾利益而必須進行的基礎設施項目；
- (b) 未有全面評估有關發展在施工和營運階段的所有潛在影響；沒有進行評估以辨識環境影響的源頭及提出緩解措施；申請地點的位置接近斜坡範圍，而該處沒有電力供應；擬議發展項目沒有提供泊車位，所帶來的額外交通流量和訪客會對附近的魚塘和雀鳥棲息地造成負面影響、對附近居民的居住環境造成滋擾，並且對周邊為自然保育區的天然環境造成污染；
- (c) 沒有就申請地點的管理和營運(包括但不限於預期訪客數目，以及會在申請地點進行的活動)，以及擬議臨時用途完結後的土地恢復計劃提供足夠的資料；以及
- (d) 申請地點先前曾進行填塘；有關發展會為該區內的同類申請立下不良先例；以及城規會應維持拒絕申請的決定。

6.2 城規會在第 16 條申請階段收到九份公眾意見書，分別來自環保團體及個別人士。他們表示反對這宗申請，或對申請提出關注。有關意見的撮要載於附件 A 第 11 段。

7. 規劃考慮因素及評審

- 7.1 這宗申請旨在覆核小組委員會於二零二三年二月十七日拒絕申請人擬在位於「自然保育區」地帶內的申請地點開設擬議臨時郊野教育中心，並作附屬商店及服務行業這一申請的決定。申請被拒絕的原因是由於擬議發展不符合「自然保育區」地帶的規劃意向及規劃指引編號 12C。為支持這宗覆核申請，申請人提交了書面申述，以回應拒絕申請的理由，以及進一步說明臨時郊野教育中心的營運安排。扼要而言，申請人聲稱(i)擬議發展符合「自然保育區」地帶的規劃意向，因有關發展有助保存該地區的保育和生態價值，亦會改善地盤狀況，對周邊魚塘和濕地有利；(ii)擬議發展符合規劃指引編號 12C，因有關發展不會導致濕地淨減少；以及(iii)擬議發展將會由專業人員營運，申請人亦會與相關興趣小組(例如單車會和遠足人士)合作營運擬議臨時郊野教育中心及舉辦活動，以推廣生態旅遊、耕種活動和興趣班。
- 7.2 自小組委員會考慮有關的第 16 條申請以來，申請地點的發展建議和規劃情況沒有改變。因此，載於附件 A 第 12 段的先前規劃考慮因素及評估對這宗覆核申請仍然有效。申請人就覆核申請提出的理據詳載於上文第 3 段，有關規劃考慮因素及評估載於下文。

「自然保育區」地帶的規劃意向

- 7.3 「自然保育區」地帶的規劃意向，是保存濕地和魚塘的生態價值。這些濕地和魚塘是后海灣地區的濕地生態系統不可或缺的部分。主要的規劃意向是，除非必須進行發展以助保護濕地生態系統完整，或者是絕對基於公眾利益而必須進行的基礎設施項目，否則地帶內不准進行新發展。
- 7.4 申請人提交覆核申請時，就營運安排以及在申請地點舉辦的活動，提供了進一步資料，第 3(e)段撮述

了有關內容。不過，對於擬議發展在「自然保育區」地帶內可如何達到環保教育的目的並作為絕對基於公眾利益而必須進行的項目，以及擬議活動如生態旅遊、耕種活動、遠足和興趣小組如何與「自然保育區」地帶的規劃意向吻合，申請人都未有提供足夠的資料。尤其是，申請人沒有評估擬議活動本身的影響，以及對周邊位於「自然保育區」地帶內的魚塘和濕地的影響。因此，申請人未能提供有力的理據，以支持偏離「自然保育區」地帶的規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。

- 7.5 申請人聲稱，申請地點先前曾作耕作用途，進行擬議發展時，會改善現有構築物，以闢作擬議郊野教育中心，亦會改良擬在申請地點進行的美化環境工程，因此擬議發展有助改善地盤狀況。根據先前涉及申請地點及其西北面和西面的池塘所採取的規劃執管行動，當中沒有證據顯示申請地點曾經是作耕作用途的農地。申請地點內的現有構築物亦屬違例發展，當局已根據《環評條例》作出檢控。地政總署亦表示，倘發現申請地點有違反租契條款的情況，會採取執行契約條款行動。申請人未能說明，為發展郊野教育中心而改良現有構築物，可如何改善整體地盤狀況，或如何有利於保護魚塘和濕地，並協助推動有關區內濕地系統的教育。

規劃指引編號 12C

- 7.6 根據規劃指引編號 12C，申請地點部分範圍位於「濕地緩衝區」內(約 123.75 平方米／佔申請地點 75%)，部分則位於「濕地保育區」內(約 41.25 平方米／佔申請地點 25%)。申請人聲稱，擬議用途不涉及填土／填塘或挖土工程，並會改善／改良現有構築物，以闢設擬議臨時教育中心。不過，擬議活動及擬議臨時郊野教育中心的營運更像活躍的康樂和商業活動。申請人未能說明，就規劃指引編號 12C 所訂明的規定，擬議臨時用途可如何促進環保教育以引起公眾對區內生態體系和自然保育功能的

認識。因此，擬議臨時用途並不符合規劃指引編號 12C 的規定。

擬議臨時郊野教育中心的營運

7.7 申請人聲稱擬議郊野教育中心會以半自助方式營運，並在提出覆核申請時再作補充，表示他將與一些相關的興趣小組(例如單車會和遠足人士)合作營運擬議郊野教育中心，並與不同團體合作在申請地點舉辦節目和活動推廣生態旅遊、耕種活動和興趣班。儘管如此，申請人未有全面提供細節，闡述擬議臨時郊野教育中心的施工和營運情況，以及擬在該處舉辦的項目和活動資料，包括在申請地點舉行的項目／節目／活動所涉主題、場地管理、營運及接待訪客能力／訪客人數的詳細資料。

7.8 按上文第 6 段詳載有關對這宗申請提出反對及關注的公眾意見，上述的政府部門的意見和規劃評估亦適用。

8. 規劃署的意見

8.1 考慮到第 7 段所作的評估及第 6 段所述的公眾意見，加上自小組委員會於二零二三年二月十七日考慮目前這宗申請以來，規劃情況並無重大改變，規劃署維持先前的觀點，不支持這宗覆核申請，理由如下：

- (a) 擬議發展不符合「自然保育區」地帶的規劃意向。此地帶的規劃意向主要是保存濕地和魚塘的生態價值。這些濕地和魚塘是后海灣地區的濕地生態系統不可或缺的部分。除非必須進行發展以助保護濕地生態系統完整，或者是絕對基於公眾利益而必須進行的基礎設施項目，否則該地帶內不准進行新發展。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；以及

- (b) 擬議發展並不符合規劃指引編號 12C 的規定，因為申請人未能證明，擬議臨時用途可如何促進環保教育。

8.2 反之，倘城規會決定批准這宗申請，建議有關許可應屬臨時性質，有效期為三年，至二零二六年七月七日止。此外，也建議加入以下規劃許可附帶條件及指引性質的條款，供委員參考：

規劃許可附帶條件

- (a) 如申請人所建議，在規劃許可有效期內，不得於下午六時至上午十時在申請地點作業；
- (b) 如申請人所建議，在規劃許可有效期內，不得於星期一在申請地點作業；
- (c) 在規劃許可有效期內的任何時間，不得有車輛排隊至公共道路或倒車進出公共道路；
- (d) 在批給規劃許可之日起計六個月內(即在二零二四年一月七日或之前)提交排水建議，而有關建議必須符合渠務署署長或城市規劃委員會的要求；
- (e) 就上文(d)項條件而言，在批給規劃許可之日起計九個月內(即在二零二四年四月七日或之前)落實排水建議，而有關情況必須符合渠務署署長或城市規劃委員會的要求；
- (f) 在規劃許可有效期內，必須時刻保養申請地點內已裝設的排水設施；
- (g) 在批給規劃許可之日起計六個月內(即在二零二四年一月七日或之前)，提交消防裝置及滅火水源建議，而有關建議必須符合消防處處長或城市規劃委員會的要求；

- (h) 就上文(g)項條件而言，在批給規劃許可之日起計九個月內(即在二零二四年四月七日或之前)，落實消防裝置及滅火水源建議，而有關情況必須符合消防處處長或城市規劃委員會的要求；
- (i) 倘在規劃許可有效期內沒有遵守上述規劃許可附帶條件(a)、(b)、(c)或(f)項的任何一項，現時批給的許可即會停止生效，並會即時撤銷，不再另行通知；
- (j) 倘在指明日期當日仍未履行上述規劃許可附帶條件(d)、(e)、(g)或(h)項的任何一項，現時批給的許可即會停止生效，並會於同日撤銷，不再另行通知；以及
- (k) 在這項規劃許可的有效期屆滿後，把申請地點恢復為美化市容地帶，而有關狀況必須符合規劃署署長或城市規劃委員會的要求。

指引性質的條款

建議加入的指引性質的條款載於附件 F。

9. 請求作出決定

- 9.1 請城規會考慮這宗覆核小組委員會決定的申請，並決定是否接納申請。
- 9.2 倘城規會決定拒絕這宗覆核申請，請委員建議應給予申請人的拒絕理由。
- 9.3 反之，倘城規會決定批准這宗覆核申請，請委員考慮須在規劃許可加上哪些附帶條件和指引性質的條款(如有的話)，以及臨時許可的有效期應於何時屆滿。

10. 附件

附件 A	小組委員會文件第 A/YL-ST/626B 號
附件 B	小組委員會二零二三年二月十七日的會議記錄摘錄
附件 C	城規會秘書二零二三年三月三日發出的信件
附件 D 1	申請人於二零二三年三月二十日提出覆核申請的信件
附件 D 2	於二零二三年四月十四日收到由申請人提出的書面申述
附件 E	公眾意見
附件 F	建議的指引性質的條款
圖 R-1	位置圖
圖 R-2 a	平面圖
圖 R-2 b	申請地點先前的規劃執管行動
圖 R-3	航攝照片
圖 R-4	實地照片

規劃署

二零二三年七月

