

澳大利亚昆士兰州审理环境及资源问题的法院程序

昆士兰州土地法庭¹

石宓士 (Paul A Smith BA; LLB) 裁判官

昆士兰州土地法庭

石宓士裁判官助理

Krystal L Cunningham-Foran LLB

为协助昆士兰州（以下简称昆州）司法访华代表团准备今年要向中国各个司法机构发表的演讲材料，中国的法院提出了下列问题：

1. 澳大利亚有专门的环境资源法庭吗？是否能说明环境资源审判工作的专业性质？若有特定的司法审判机关，该机关与一般法院有何不同？其管辖范围包括哪些类型的案件？分类标准又是如何制定的？
2. 是否可以介绍澳大利亚的一些环境公益诉讼的特质以及具体法规？在法庭提起诉讼以及进行审判的基本情况为何？例如检察官的学历，还有进行听证会的程序（包括是否全部的案件类型均适用陪审团制度、如何确认当事人的举证责任、作出判决的方式）。

本文将尝试回答上述两个问题，并说明澳大利亚（以下简称澳洲）环境法庭的司法管辖权及诉讼程序。首先，需要针对澳洲各个法院之间的司法管辖权问题做一番了解。

诚如昆州规划及环境法庭（Planning and Environment Court of Queensland，以下简称 P&E 法庭） Rackemann 法官所言：

在创造与完善环境案件纠纷解决程序这方面的国际进展来说，澳洲有一些州级环境法庭或裁判庭被认为是各方面的‘最佳实践’（best practice）的楷模，吸引了（并持续吸引着）国际社会的高度关注。²

¹ 本文表述之看法仅为个人观点，而非昆士兰州土地法庭所持有之观点。

² Judge Rackemann, 'Environmental dispute resolution – lessons from the States' (2013) 30 *Environmental and Planning Law Journal* 329, 第 329 页。

澳洲联邦与州级政府的权力分配源自澳洲宪法。由于宪法为联邦政府制定了明确权力，因此联邦政府可治理那些事项并制定相关法律。不过说到环境及资源的相关问题，联邦政府对这些事情并没有明确权力，因此，州级政府保留了针对规划、环境及资源问题制定法律的权力。

尽管联邦政府缺乏这方面的明确权力，但是联邦政府仍然可利用宪法明文列举的联邦权力项目（heads of power）制定有关环境的法律。关于这点，1980 年代在澳洲出现一起有名的案例，当时联邦政府和塔斯马尼亚州政府之间因为建造一座水坝的事情而产生纠纷。由于澳洲联邦政府缺乏制定与环境有关的法律的明确权力，因此政府依据其涉外权力（external affairs power）³ 维持了禁止建造 Gordon below Franklin 水坝的立法。⁴

在此引述 Preston 法官的话：‘所谓的环境正义是环境效益及环境负荷的分配。一些特定的环境特征、材料或活动可被视为效益或负荷，端看主张分配正义的人及其主张的背景’。⁵

环境问题不断扩大而且越来越复杂，受到更多人的关注，⁶ 因此，就发展和审查涉及环境法律的案件而言，资源及环境法庭扮演十分重要的角色。Barker 法官巧妙地将专门法庭进行审查的目的形容如下：‘独立审查被视为是为了实现实践民主（practical democracy）、实现交代制以及在私人权利和公共利益两者之间取得合理平衡’。⁷

联邦阶级

关于在联邦阶级作出与环境问题相关的决定的程序，《1999 年环境保护及生物多样性保护法》（联邦）（*Environmental Protection and*

³ 由于澳洲签署了《世界遗产公约》（*World Heritage Convention*）故负有国际责任。

⁴ *Commonwealth v Tasmania* (1983) 158 CLR 1
<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1983/21.html>。

⁵ Justice Preston, ‘What’s Equity got to do with the Environment?’ (2018) 92 *Australian Law Journal* 257, 第 260 页。

⁶ 举例来说，气候变化、对生物多样性的跨国威胁、对文化及环境遗产的威胁、对农业的威胁：Serge Killingbeck, ‘Sustainable Development – A Review’ (2018) 35 *Environmental and Planning Law Journal* 102。

⁷ Justice Barker, ‘Imagining the Future: Planning and Environment Courts and Tribunals in the 21st Century’ (keynote address to the Australasian Conference of Planning and Environment Courts and Tribunals, 30 August 2012)。

Biodiversity Conservation Act 1999 (Cth))⁸ 就是一个很好的例子。

若是有人对某一决定感到不满，便可依据本法提出申请让该决定受到内部审查、受到联邦法院⁹ 的司法审查或是受到行政上诉裁判庭¹⁰ 的实体审查，或者可向联邦法院请求确权性救济或禁制性救济。这种方式与州议会针对环境问题所采取的方式不同，因为澳洲所有的州议会都认为应该要由专门法庭或裁判庭进行实体审查。¹¹ 联邦阶级所采取的方式被形容为并非最佳实践的代表。¹²

州级法院针对环境、规划或资源案件进行独立审查的权力源自州立法的明文规定，而澳洲高级法院的初审管辖权、固有管辖权及上诉管辖权¹³ 则是源自澳洲宪法。州级最高法院同样依据澳洲宪法的规定而存在。联邦政府无权修改宪法，亦无权改变任何州级法院的组织架构。¹⁴ 尽管如此，澳洲高级法院承认联邦政府有权替行使联邦司法管辖权的州级法院规定其实践与程序。¹⁵ 州级法院唯有在联邦政府将相关的管辖权赋予某一特定法庭或赋予州级政府的情况下，方能审理涉及联邦阶级问题的案件。

昆士兰州

有鉴于澳洲昆州拥有存在最久的土地及环境法院，¹⁶ 而我本身又是昆州土地法庭现任的裁判官，本文将会把重点主要放在昆州（整体上）特有的程序以及土地法庭（具体上）特有的程序。尽管本文关注的是昆州，外州规

⁸ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00777>。

⁹ 此为联邦阶级的法院。

¹⁰ 此为联邦阶级的裁判庭。

¹¹ 昆士兰州土地法庭（昆州）；规划及环境法庭（昆州）；土地及环境法庭（新州）；环境、资源及开发法庭（南澳）；资源管理及规划上诉裁判庭（塔州）；矿业裁判庭（塔州）；维多利亚州民事行政裁判庭（规划及环境分庭、建筑工程分庭、土地估价分庭、物业之间水流量不合理分庭）（维州）；国家行政裁判庭（西澳）；北领地民事行政裁判庭（北领地）；澳大利亚首都领地民事行政裁判庭（首都领地）。

¹² 请参见 Judge Rackemann, 'Environmental dispute resolution – lessons from the States' (2013) 30 *Environmental and Planning Law Journal* 329, 第 332 页。

¹³ 《澳大利亚联邦宪法》，第 75 条第 (iii) 项、第 75 条第 (v) 项、第 73 条。

¹⁴ *Forge v Australian Securities and Investments Commission* (2006) 228 CLR 45, 第 74 页至第 76 页

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/2006/44.html>。

¹⁵ *Russell v Russell* (1976) 134 CLR 495

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1976/23.html>。

¹⁶ 昆州土地法庭首建于 1897 年，而规划及环境法庭（当时名为地方政府法庭）则是首建于 1966 年。

范环境案件的立法以及审理这些案件的程序非常相似。

昆州的环境案件主要由两个专门法庭审理：土地法庭和规划及环境法庭（**Planning and Environment Court**，以下简称 **P&E 法庭**）。地方法院、中级法院以及最高法院在确保当事人遵从规划、环境及资源法规这方面的工作亦有重要作用。

在决定要到哪个法庭提起诉讼的时候，重要的是遵从相关的法律以确保所选择之法庭具备司法管辖权，可审理该案件。本文特别关注的法律为《1994 年环境保护法》（昆州）（*Environmental Protection Act 1994 (Qld)*，以下简称 **EPA**）¹⁷，以及《1989 年矿产资源法》（昆州）（*Mineral Resources Act 1989 (Qld)*，以下简称 **MRA**）¹⁸。

规划及环境法庭（**Planning & Environment Court**）

虽然 **P&E 法庭** 的司法管辖权源自多部法律，¹⁹ 但是其主要管辖权为审理针对依据《2016 年规划法》（昆州）（*Planning Act 2016 (Qld)*）²⁰ 所作出的决定的上诉案件。**P&E 法庭** 的判决为不可推翻的最终判决，唯有在取得上诉法庭许可之后方能提出上诉，而上诉人可依据的理由为适用法律之错误或最高法院认为有管辖权之错误，²¹ 其他赋予权力的法律或许也有上诉的方法。向 **P&E 法庭** 提出的上诉是重新听审，而上诉人负有举证责任。²²

《规划法》的其中一个宗旨是促进实现生态永续性，若要落实这个宗旨，就必须在各种考量之间求取平衡——保护生态过程和自然系统、实现经济发展、维持人们和社会的文化、经济、生理健康和社会幸福感。²³

¹⁷ <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-1994-062>。

¹⁸ <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-1989-110>。

¹⁹ <https://www.courts.qld.gov.au/courts/planning-and-environment-court/about-planning-and-environment-court/rules-and-legislation>。

²⁰ <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2016-025>。

²¹ 《2016 年规划及环境法庭法》（昆州）（*Planning and Environment Court Act 2016 (Qld)*），第 7 编，第 7 条第 (2) 项及第 (3) 项
<https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2016-026>。

²² 同上，第 43 条及第 45 条。

²³ 《2016 年规划法》（昆州）（*Planning Act 2016 (Qld)*），第 3 条。

《规划法》规定，个人或机构可向 P&E 法庭提出有关开发申请或基础设施建设费通知书的上诉。此外，被定义为‘环境相关活动’的开发案必须取得环境授权书（environmental authority，以下简称 EA），《规划法》与 EPA 也因此而产生关联，而业者必须出示 EA 之后方能进行开发活动。²⁴

土地法庭（Land Court）

土地法庭的建立与 P&E 法庭相似，同样是从多部法律获得其司法管辖权。²⁵ 土地法庭可行使其司法管辖权审理与环境有关的案件，包括反对采矿听证会（mining objection hearings，以下简称 MOH）、针对 EA 的异议、向土地法庭的文化遗产及原住民土地使用协议分庭提出的文化遗产案件、与强制征收土地相关的环境问题、土地估价问题。

土地法庭在收到移交至该法庭的案件后才进行 MOH 以及反对 EA 的听证会。所谓的采矿请求权（mining claim）异议、采矿租约异议或 EA 异议，是有人对采矿活动或 EA 提出异议。若有人对 EA 提出异议，同时亦针对相同的采矿活动提出异议，土地法庭可在同一场听证会当中审理 EPA 与 MRA 方面的异议。²⁶ 至于如何向法庭申请进行听证会，MRA 与 EPA 的规定有所不同，不过案件一旦提交法庭审理，进展的方式基本上都一样。本文稍后将会针对采矿异议及 EA 异议听证会程序做更详尽的解释，包括如何向法庭提起诉讼、听证会程序、法庭须列入考虑的相关因素以及法庭提供建议的程序。

最高法院（Supreme Court）

有关受到 MRA 规范的环境案件的审理及裁判工作，最高法院扮演的角色是具有司法管辖权审理任何关于准许的有效性的挑战或其他异议。²⁷

地方法院（Magistrates Court）

地方法院法官可审理程序性案件及调查性案件，包括是否该签发准许进入

²⁴ EPA，第 106 条、第 19 条、附件 4。

²⁵ 《2000 年土地法庭法》（昆州）（*Land Court Act 2000 (Qld)*），第 4 条及第 5 条
<https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2000-001>。

²⁶ EPA，第 185 条第 (1) 项。

²⁷ MRA，第 370 条。

某个地方的授权状、调查工作是否合法、是否该签发进入令（entry order）准许在原始土地上工作或进入该土地。²⁸ 若是有人依据 EPA 作出可被强制执行的保证却违反了该保证，可请求地方法院命令保证人履行其保证或是准许解除其保证。²⁹ 除此之外，地方法院法官亦可施加民事惩罚；如果保证人蓄意违反其保证，则可能要承担刑事责任以及被判刑。

刑事案件

在 EPA 中有一些关于采矿租约及环境问题的作为与不作为的刑事犯罪，当中包括违反 EA 以及严重危害环境的行为。受到 EPA 规范的犯罪若可被处两年以上徒刑则属公诉罪。³⁰ 公诉罪是在中级法院由陪审团审理。

昆州最近有一起案件说明了如何在环境案件里面行使刑事司法管辖权，以及违反环境保护规定可能会带来的结果。

中级法院的陪审团作出裁决，Linc Energy Limited 在七年之间犯了五起蓄意及非法严重危害环境的罪行。Linc Energy 在昆州的 Chinchilla 附近经营煤炭地下气化（underground coal gasification，以下简称 UCG）的气化厂。这是一个将地下的煤层进行燃烧，所产生的各种气体由 Link 转化成液体（例如燃油）的过程。³¹

由于被告是企业，因此法庭能施加的惩罚唯有令其支付罚款或赔偿金等经济惩罚。

尽管该企业在法官处刑的时候就已经停业清算了，Shanahan 法官认为，仍有应该向被告施加经济性惩罚的充分原则性理由，包括刑罚的目的是以一种公正的方式惩罚罪犯、声讨其行为、制止再次出现同样的行为。

第一起及第二起罪行与被称为 2 号气化炉（Gasifier）的地点有关。该气化炉的操作高于静液压，让煤炭因此有破裂的风险，进而让污染物在气化的过程中流出。由于在该地点开始工作之前的疏忽以及气化过程所使用的

²⁸ EPA，第 456 条、第 458 条、第 575 条。

²⁹ 同上，第 513 条第 (2) 项。

³⁰ 同上，第 494 条。

³¹ 此过程的技术性术语是气体液化。

高压空气，长达两公里的地貌因此而受到破坏。尽管收到建议关闭气化炉的报告，Linc Energy 继续作业，也没有尝试回收流出的污染物。

在这个阶段之后，以及在首席执行官作出报告关于 2 号气化炉操作的结果之后，3 号气化炉在没有进行充分的特征研究（characterisation）的情况之下就开始操作了。Linc Energy 咨询了企业内部的科学家，他们说没有足够的数据可确定 3 号气化炉的操作参数，特别是没有足够的数据可确定气化的过程是否可受到控制。虽然 Linc Energy 理解这两份报告，不过还是继续操作 3 号气化炉。在操作 3 号气化炉的过程中，Linc Energy 发觉有气体从地面裂缝漏出来，而且这些气体冒泡升向地面。即使 Linc Energy 在 2009 年 3 月收到停止操作 3 号气化炉的建议，UCG 工作仍然持续着，一直到 2009 年 5 月才结束，3 号气化炉的操作完全无视该作业可能造成的损害。

接下来是 4 号气化炉，Linc Energy 针对合适的地点征求意见，而收到的意见是 Chinchilla 并非合适的地点，原因是 1 号至 3 号气化炉已经对地貌造成破坏，尤其是该地点无法为气体液化的程序提供最佳的压力。尽管收到这样的警告，Linc Energy 还是选择将 4 号气化炉坐落在 Chinchilla，不过 Linc Energy 采取了一些减轻影响的措施，以减少气化过程带给该地点的影响。然而量刑法官认为，从证据来看，Linc Energy 采取的措施并没有达到所期望的效果所需之标准。Linc Energy 知道无法继续维持 4 号气化炉，就用碎石粉将冒泡的气体掩盖起来，以避免监管人员在检查现场的时候发现污染。

在选择 5 号气化炉地点的时候，有报告将该地点归类为不合适的地点，原因是那里有显著的破裂，尽管如此，还是批准在 Chinchilla 进行气化工作。Linc Energy 试图修改其 EA，而矿业、资源及能源部要求 Linc Energy 提供数据关于该申请可能对内部地下水造成的影响。在面临选择提供进一步信息或放弃申请修改的时候，Linc Energy 选择撤销申请，同时也决定中止自主性监测地下水样本。量刑法官认为，上述行为明确表明，环境破坏是在 Linc Energy 知情的情况下发生的，而且 Linc Energy 试图隐瞒事实，不让监管人员发现。量刑法官认为这是本案的加重情节。

尽管在操作 5 号气化炉的过程中，Linc Energy 早在 2011 年 12 月就发现受到监测的钻孔及浅井均侦测到高浓度的污染物，但是 Linc Energy

仍持续运作 5 号气化炉，直到 2013 年 12 月才结束。全部的气化炉中止的方式皆违反了‘洁净坑道’（clean cavern）的原则，意思就是被告没有借由合适的方式中止气化炉的操作，也就是利用压力回收污染物。

‘每座气化炉的操作方式都造成爆炸性的有毒气体、焦油沥青以及石油外漏，影响一部分的地貌’。³² 被告犯下的罪行让地下水系统受到污染，而这样的污染需要多年的监测与补救。在法官处刑的时候就有立即危险，气化炉的所在处以及地貌可能会出现爆炸及毒性。

量刑法官认为，比起保护环境的责任，Linc Energy 更加重视其商业利益，而且不理睬明显存在的环境风险问题，导致生态被破坏。至于最后两起罪行，量刑法官认为，从 Linc Energy 试图修改 EA 及中止监测地下水的行为来看，Linc Energy 清楚地意识到其行为可能造成的环境破坏。

Shanahan 法官在判刑时将两个因素列入考虑，其一是如果在进行商业开发时犯下罪行应该赋予环境的高价值，其二是这种犯罪行为应被处以有益及具有威慑力的惩罚。

法官在决定该针对上述五起罪行判处什么惩罚的时候，考虑过是否适合作出损害赔偿令，不过由于法官席前没有恰当的损害赔偿金额，再加上也许可借由其他程序获得赔偿，因此法官没有作出赔偿令。

整体而言，量刑法官说第一起至第三起罪行，每起罪行的最高惩罚是澳币 \$1,561,875，而第四起及第五起罪行，每起罪行的最高惩罚是澳币 \$2,082,500。量刑法官对 Linc Energy 作出下列判处：第一起至第三起罪行，每起罪行罚款澳币 \$700,000，而第四起及第五起罪行，每起罪行罚款澳币 \$1,200,000。此外，量刑法官也命令将定罪予以记录。量刑法官在判刑的时候，也把相关的准则及《1992 年处罚及刑罚法》（昆州）（*Penalties and Sentences Act 1992 (Qld)*）的条文列入考虑。³³

³² *The Queen v Linc Energy Ltd (In liq)*, District Court of Queensland (11 May 2018), Shanahan 法官的判词，第 28 行至第 29 行。

³³ *The Queen v Linc Energy Ltd (In liq)*, District Court of Queensland (11 May 2018), Shanahan 法官的判词。

涉及矿业或新的环境授权书的民事案件

若是有人对采矿申请或与采矿租约有关的 EA 提出异议，土地法庭就必须进行 MOH。³⁴ 相关的程序是反对人士提出异议，而后管理当局将案件移交土地法庭。

虽然不同的法律规定之间针对如何将案件送上法庭存在细微的差异，然而案件一旦进入了法庭，进展的方式基本上都一样。在 MOH 中，相关的当事人包括 EA 管理当局、³⁵ 申请人（无论是采矿租约还是 EA 申请人）以及任何反对采矿租约或 EA 的人。土地法庭具有自由裁量权，可于 EA 案件中决定并命令增加当事人。³⁶

土地法庭参与决策过程的方式是，在考虑了所有相关的法定准则、出现在法庭席前的异议以及 EA 之后，向自然资源、矿业及能源部部长或环境与科学部的首席执行官（两者或其中之一）提供建议。³⁷ 与 EA 相关的标准法定准则包括代际公平、公共利益以及任何关于环境保护或生态可持续发展的联邦或州政府规划、要求或协议方面的考量。在考虑这些因素的时候，经常需要专家证据以协助法庭正确理解特定的活动所带来的影响。

有关同时涉及 EA 以及采矿租约的 MOH, *New Acland Coal Pty Ltd v Ashman & Ors and Chief Executive, Department of Environment and Heritage Protection (No.4)* [2017] QLC 24³⁸ 是一个很好的案例。本案有 28 位专家证人以及 38 位非专家证人。专家证人针对许多事项作证，包括：地下水的模拟、概念化、断层及质量问题；经济学；农业经济学；煤炭市场；洪水及地表水的质量问题；噪音与震动问题；空气质量、尘土及温室气体问题；精神健康问题；生理健康问题；社会影响评估及社区与社会环境评估；视觉美观问题；牲畜问题；修复问题；运输及道路问题；估价问题；土地及土壤问题；陆生动物问题。³⁹

³⁴ 土地法庭《2018 年第四号实务指示》

<https://www.courts.qld.gov.au/courts/land-court/information-and-resources-for-going-to-court/practice-directions>。

³⁵ 仅限于 EA 案件。

³⁶ EPA，第 186 条。

³⁷ MRA，第 78 条、第 269 条第 (4) 项；EPA，第 191 条。

³⁸ <https://archive.sclqld.org.au/qjudgment/2017/QLC17-024.pdf>。

³⁹ *New Acland Coal Pty Ltd v Ashman & Ors and Chief Executive, Department of Environment and Heritage Protection (No.4)* [2017] QLC 24，第 [112] 段。

New Acland 一案的判决受到昆士兰州最高法院的审查，目前正在上诉法庭进行上诉。

土地法庭在 **MOH** 方面的司法管辖权有别于上文所提及之管辖权，因为本法庭在此程序中所扮演的是建议性的角色，为了向上述之部长或执行官作出建议而针对请求、申请或授权的利弊进行评估，而非作出胜诉或败诉的判决。土地法庭所作出的决定必须针对下列事项提供建议：是否该批准或驳回采矿申请、租约或 **EA**，以及是否该施加任何额外或特定的条件。⁴⁰

反对人士所提出的异议若是超出土地法庭的司法管辖权、无意义的、无根据的或是因为其他因素而构成滥用土地法庭的程序，本法庭亦有权在 **MOH** 的任何阶段删除反对人士所提出的全部或部分异议。⁴¹

与采矿有关的赔偿

如果某个地主的土地上有采矿活动，土地法庭也具有决定该地主可获得多少赔偿金的司法管辖权。在决定地主可获得多少赔偿金的时候，土地法庭需列入考虑的因素包括采矿活动对其土地带来的影响，例如尘土对牲畜及用水问题所带来的影响等。因土地法庭的赔偿金决定而受到损害的一方当事人可在法庭作出决定的二十个工作日内，向土地上诉法庭提出上诉。土地上诉法庭被赋予权力，可在该法庭认为合理的情况下，更改赔偿金的决定，或是驳回上诉并维持原本的决定。⁴² 在审理与采矿有关的赔偿金上诉案件的时候，土地上诉法庭必须把与土地法庭所作出之决定有关的事项列入考虑。土地上诉法庭所作出的判决是不可推翻的最终判决。⁴³

在采矿租约的案件中，若发生重大变化的情况，采矿租约的承租人或是与该租约有关的地主可请求土地法庭针对原本的赔偿金额进行审查。

其他 **EPA** 法律

EPA 所赋予的管辖权还有：

⁴⁰ **MRA**，第 78 条及第 269 条第 (2) 项。

⁴¹ 同上，第 267A 条。

⁴² 同上，第 86 条第 (1) 项、第 86 条第 (4) 项至第 (5) 项、第 282 条第 (1) 项、第 282 条第 (4) 项至第 (5) 项。

⁴³ 同上，第 282 条第 (7) 项。

- 第 522 条——中止执行特定的原始决定（original decision），以确保土地法庭或 P&E 法庭可针对审查案件或上诉案件进行有效审理；
- 第 522A 条——中止与财务担保有关的决定；
- 第 522B 条——如果土地法庭合理认为，准许中止执行环境保护命令的申请将带来不可接受的严重危害环境风险，就必须拒绝该申请；
- 第 523 条——可针对部门首长作出的某些原始决定向土地法庭提出上诉；
- 第 530 条——所谓的上诉是重新听审，而法庭可行使的权力与作出决定的行政机构相同。