

10. 《2005 年海外投资法》



公共通行权益

引言

这是新西兰步行通行权委员会(New Zealand Walking Access Commission,以下简称“委员会”)在处理那些有意购买敏感土地的海外买主可能提供的步行通行权益时所使用的法规、程序和标准的一份指南。在海外投资局(Overseas Investment Office,简称 OIO)以及责任部长对于海外人士根据《2005 年海外投资法》(简称 OIA)提出的购买敏感土地的申请进行评估时,这些权益可能是一个考虑因素。

按照《海外投资法》,委员会没有法定的职能来就这些步行通行权益提供建议或作决定。然而,依据《2008 年步行通行权法》,委员会对步行通行权的设立及改善有领导和支持的职能。这一职能获得了海外投资局的认可,并且海外投资局会征求委员会对于在 OIA 申请中可能提出的步行通行权益的意见。然而对 OIA 申请做出决定则是海外投资局和责任部长的事情。

法规条文

与《步行通行权法》最相关的条文有:

9 委员会的宗旨

委员会的宗旨是在以下这些工作中发挥领导和支持作用:协商、设立、维护和改善步行通行权以及可能与步行通行权相关的各类通行权,例如带着枪械、狗、自行车或汽车通行。

10 委员会的职能

(1)就实现其在第 9 条项下的宗旨而言,委员会有以下职能:

(a) 在步行通行权方面发挥全国领导作用,方法是:

- (i) 制定并实施一项全国战略;以及
- (ii) 在有关的利益相关方以及中央和地方的政府机构(包括新西兰体育与休闲委员会)之间协调步行通行权事务。

委员会还有一个特别的责任,就是设立并管理步道,这是法规中所承认的一种特别的步行通行权形式。

《海外投资法》中包含海外投资局和部长们在评估海外人士购买敏感土地的申请时所必须考虑的几项标准。其中包括投资有可能给新西兰人带来的各种益处。从步行通行权这个角度来看,最相关的条款是在第 16 条的如下段落中:

(ii) 按照相关部长根据第 17 条来做出的判断,该项海外投资将会,或有可能,给新西兰(或新西兰的任何一部分或一个新西兰人群体)带来利益:

(iii) 如果相关土地包括非城市土地,并且面积(或者单独计算或者与任何相关土地一起计算)超过 5 公顷,则由相关部长判断该利益将会(或者有可能)很重大并且能够确认。

第 17 条里面的步行通行权益是在如下段落中:

(e) 是否具有或者将会具有适当的机制来提供、保护或改善供公众或任何一部分公众在通过相关土地或该土地的相关部分时的步行通行权。

委员会程序

委员会在如下情况下会介入海外人士购买敏感土地一事:

- 海外投资局或部长们对土地购买设定条件,即规定买主必须与委员会就将步行通行权的条件予以落实一事达成协议。

其形式可以是在征求委员会意见的基础上所制定的一个标准化的步行通行权条件;或

- 意向买主与委员会联系,寻求委员会对于一个可能的步行通行权的看法。在这种情况下,委员会可以对该事项给予考虑并提出看法,意向买主就可以将此包括在其申请中。

对于已获批准的购买申请,在处理其中的步行通行权条件时,如果与事情相关,委员会将会对该土地上的步行通行权的希求情况及任何实施问题与其他在公共通行权事务上有利益关系的各方磋商,包括环境资源保护部、地方当局、新西兰渔猎协会以及休闲活动团体。

当处理意向买主的请求时,在申请被递交给海外投资局之前,委员会将对每份请求予以保密,在没有得到意向买主的明确同意的情况下,不会接触其它机构征求其意见。

委员会的标准

对于作为依据《海外投资法》所递申请中的对象的某一特定区域的敏感土地,委员会在考虑与其有关的步行通行权是否有益时,所持的标准将参照《步行通行权法》第11条的规定:

11 对于进入私人土地的步行通行权一事所考虑的优先事项

委员会在考虑进入私人土地的步行通行权协商过程中的优先事项时,会将以下的步行通行权希求考虑在内——

- (a) 进入海边的土地的步行通行权,如果该土地上没有现有的穿过滩头或者毗邻滩头土地之陆地一侧的步行通行权:
- (b) 进入毗邻河流或湖泊的土地的步行通行权,如果该土地目前没有现有的穿过该土地的步行通行权:
- (c) 通往海边、河流或湖泊的部分地段的步行通行权,如果该地目前没有现有的步行通行权:
- (d) 在毗邻海边、河流或湖泊的陆地上的不间断的步行通行权(例如,代替因被水淹而受阻的步行通行权):
- (e) 通往自然保护区(根据《1987年自

然保护法》第2(1)条的定义)的步行通行权:

(f) 通往具有风景或休闲娱乐价值的地区的步行通行权:

(g) 通往消遣性垂钓(根据《1987年自然保护法》第2(1)条的定义)和狩猎(根据《1953年野生动物保护法》第2(1)条的定义)地区的步行通行权。

此外,委员会还将考虑任何拟议中的步行通行权的实际实施工作,以及由谁来承担实施费用。

这可能会包括做路线标识、修筑路径、指示标牌以及持续的维护和管理。

与步行通行权相关的法律机制

如果步行通行权是意向买主所提供的一项给公众的利益,那么就应当用一个适当的法律机制将其确立下来。这包括:

- 根据《步行通行权法》设立的步道,通常需要有通过土地的地役权;
- 在为步道专门规定的地役权之外的公众通行地役权;
- 土地所有人(买主)与地方(地区的)当局之间协商同意的海滨散步道空地或通行地带;以及
- 空地契约,里面根据土地所有人(买主)与伊丽莎白女王二世国家信托之间达成的协议,规定了公众通行权

根据《步行通行权法》设立的步道一直是海外投资局和委员会首选的一种步行通行权机制。这种机制具有详尽的设立通行权的法定程序,并且是专门为步行通行权特意定制的,而且为持续的管理做了安排。委员会为步道制定了一套标准形式的地役权,其中明确了地役权与适用于地役权的法规之间的关系。

在根据《步行通行权法》为步道所设的地役权之外的公众通行地役权(人役权)需要根据其目的来单独予以调整。可能在有些情况下这种地役权会提供一个令人满意的步行通行权解决办法。

对于沿水边(河流、小溪、湖泊或海岸的边缘)的步行通行权,如果没有现有的公众通行安排,例如公路、边缘地带或海滨散步道

空地保留地,那么海滨散步道空地是委员会所倾向的选择。

这是因为海滨散步道空地会随着水际位置的变化而移动,这种水际的位置变化可能会伴随着侵蚀或冲击作用而发生。

空地契约除了具有环境方面的益处之外,还提供步行通行权。在有些情况下,在一个空地契约的框架下提供步行通行权可能比较恰当。在步行通行权是购买的一项条件的时候,这将在契约条件中得到加强。

在考虑可能的步行通行权条件时,委员会将会希望明确由谁来承担费用,即与任何必要的路线标识、修筑径道、标牌和维护相关的费用,以及由谁负责通行路径的持续管理。如果是根据《步行通行权法》设立的步行径道,则必须由委员会委任一个管理机构来负责步行径道的管理。该管理机构必须是一个公共机构,例如环境资源保护部或地方当局。委员会自己通常不承担这个职责。

土地所有人的责任

关于步行通行权条件,一个时常出现的担忧是土地所有人对通行权使用者可能会承担的责任。步行者可能会受伤,这是归《2001年事故赔偿法》来处理的;但是除此之外,《步行通行权法》在第66条中对土地所有人可能承担的责任做了限制:

66 (1) 土地所有人对于以下人员所遭受的任何损失或损害不承担责任——

(a) 在土地为私人土地的情况下,使用土地所有人土地上的步行通行权者;或

(b) 在土地为公有土地的情况下,使用土地所有人土地上的步道者。

(2) 在第(1)分段中所提到的责任——

(a) 是指以下法规中的责任——

(i) 《1962年占用人责任法》;或

(ii) 在该法规第3条中所提到的任何普通法原则;以及

(b) 包括补偿性损害赔偿金和惩罚性损害赔偿金。

(3) 但是第(1)分段不适用于因地主的故意行为或疏忽而导致的任何损失或损害。

事先向委员会进行咨询

申请批准购买敏感土地的申请人可能希望在较早的阶段与委员会接触,以征询其意见看看在所考虑的土地上是否希望有步行通行权。这可以在正式向海外投资局提交申请之前完成,或者同时进行。这样做的好处是给申请人带来更大的确定性,避免了在批准之后,有可能在审批中被作为条件而加进去的、围绕着标准的步行通行权预置条件所产生的琐碎程序。

对于所考虑的土地,不论委员会认为在多大程度上需要步行通行权,委员会的意见对于海外投资局的责任部长们没有约束力,因为他们必须自己做判断来决定步行通行权益是否与主要事项相关以及占多大的比重。