

海洋油污损害赔偿范围的法律研究

Legal study on the scope of damage compensation for sea pollution by oil

■文 / 杨帆

随着国际贸易的发展,船舶油类运输日趋频繁,海洋油污事件也随之增多。海洋污染事件不仅会带来巨大的直接财产损失,还会对海洋生态环境和海洋资源造成损害。国际公约和中国国内法都将环境损害作为赔偿内容之一。但是,目前对于环境损害的具体范围存在不一致见解,赔偿的司法认定实践仍然存在一定混乱之处。究其根本,是由海洋环境作为生态环境和资源综合体所具有的多重价值和难以估量的性质导致的。明确油污损害赔偿中的海洋环境损害赔偿范围和认定规则,对于减少实践中的争议,增强中国对海洋环境的保护和治理大有益处。

一、赔偿范围的相关规定与司法实践

中国海洋环境污染主要包括3种污染源:陆源的污染;在开发海洋资源的过程中引起的环境污染;船舶所造成的污染。根据《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》(以下简称《损害赔偿司法解释》),不同损害是指海洋自然资源与生态环境损害中不同种类和同种类但可以明确区分属不同机关索赔范围的损害。《关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》(以下简称《油污司法解释》)对赔偿范围进行了专门性规定,涉及的索赔主体包括国家行政机关、海洋渔业、滨海旅游业及其他用海、滨海经营单位和个人等。本文主要研究船舶油污污染赔偿。

(一) 财产损害与预防措施费用

财产损害是传统侵权法规范的赔偿类型。预防性措施主要是指清污费用,由清污机构索赔。虽然清污机构有可能是海事主管机关,因而引发关于清污费用

是民事债权还是行政费用的性质争议。但回归问题的本源,性质之争还是起源于如何才能保证清污费用被合理清偿的考虑。目前清污费率缺少统一行业标准,在司法中曾采取由法院聘请第三方机构对其中船舶配员的劳务、燃油费等逐一评估认定,这种方式较为繁琐。

(二) 恢复措施费用

“海洋环境恢复措施主要包括环境自我修复和人工恢复措施,旨在使受污染的海洋环境恢复至遭受污染损害之前的状态。”《油污司法解释》中“对受污染的环境已采取或将要采取合理恢复措施的费用”,这与《1992国际民事责任公约》规定一致,从字面看其包括3个限制性条件。

1.必须是为本次油污损害而引发的恢复措施。增殖放流计划如果是政府例行的渔业资源恢复措施,不是专门针对本次事故的则不属于该项。

2.必须已经实施或者计划实施。已经实施或计划实施意味着恢复措施的制定必须可以实施。如果在将来没有实施可能性,那么该项索赔不存在现实意义。

3.必须是合理的费用。在昂迪玛案中,再审法院认定,由于到2005年10月,海洋环境已经恢复,因此大连市海洋与渔业局的污水处理费用不属于公约规定的合理恢复措施的费用。必要性成为认定合理性的标准之一,这是因为海域有自我净化能力,不一定必须采取人工恢复措施。作为环境保护主管部门,对水域污染防治有行政法上的职责,但是能否将行政开支转化为对污染责任人的民事债权,应当考虑该项处理是否为减轻该次事故污染的必要手段。在实践中,可以结合案件具体情况以及当时经济技术可行性考虑。

在2011年《油污司法解释》出台之前,曾有针对渔业资源中长期损失的讨论,有关人士认为天然渔业资源中长期损失作为油污损失的一种形态,相当于“CLC”中的“环境损害”。但是在《油污司法解释》出台后,该问题不再具有价值。第九条规定的“对受污染的环境已采取或将要采取合理恢复措施的费用”类似于侵权法上的“恢复原状”,当然包括对渔业资源的恢复措施,渔业资源长期损失可以得到赔偿。

(三) 环境容量和服务功能损失

2014年,原国家海洋局印发的《海洋生态损害国家损失索赔办法》(以下简称《索赔办法》)预示着中国的海洋环境损害赔偿已开始进入对环境整体质量的规范阶段。相比于《油污司法解释》规定的赔偿范围,该办法增加了第三条第二款:海洋生物资源和海洋环境容量(海域纳污能力)等恢复到原有状态期间的损失费用。2014年世纪之光油污案中,二审法院认定环境生态损害为环境容量损害价值和生态服务功能损失。海洋环境容量损失是指海洋环境减少乃至丧失的容纳、分解污染物的能力。海洋生态系统的服务功能包括供给服务、调节服务、文化服务和支持服务4类13项等,损失评估方法有以市场价格法、影子工程法、替代成本法、成果参照法等为基础构建的模型。

有研究者认为“生态环境在恢复期间的损失是现代生态环境受损害较常见的损失形式,也越加容易影响到公众对生态环境的依赖,将这类生态损失排除在船舶油污损害赔偿的范围之外,事实上有违利益平衡原则”。但是否要将环境容量损失纳入油污损害赔偿必须考虑此举的最终效果能否实现。由于海洋生态环境价值的不可估量性,如果仅仅以高额赔偿款来标识着对全体社会的生态环境功能价值,但无法转化为现实的良好生态环境,那么该项的立法正当性和效益有待考量。

此外,应当区分恢复期间损失和恢复措施费用,避免重复索赔。恢复措施费用已为实践广为接受。但是恢复期间损失随着中国《索赔办法》的出台逐步在实践中被讨论。对两者应当进行严格区分,例如“为恢复因污染造成海洋渔业资源的损害,渔政监督管理机关在相关海域投放鱼苗所产生的费用就应当认定为恢复费用,不应作为恢复期间损失重复进行计算”。根据《海洋环境保护法》对各部门的职能分工,恢复期间损失应当由海洋环境保护主管部门索赔,恢复措施

费用则由渔政监督管理机关索赔。但是随着中央和地方机构改革,两项也可能由统一的机构索赔。

(四) 财产损害和环境损害引起的收入损失

船舶油污在渔业领域构成的影响核心为三类:其一,养殖水产品面临的损害;其二,天然水产品数量的降低;其三,鱼量、海水质量等方面的负面影响,而构成对依赖生物繁殖的渔民作业活动的负面损害,而造成的经济损失。第一种属于渔民财产损失,第二种归于渔业资源损失,由国家索赔;第三种属于《油污司法解释》中因环境污染导致的收入损失。渔民、养殖户等基于《海域使用管理法》等规定的海域使用权、捕捞权,因为渔业资源等自然资源和生态环境受损,在恢复期收入减少,这些属于因环境损害引起的收入损失。

在国际油污赔偿基金组织发布的指导性手册《索赔手册》中,经济损失包括间接损失和纯经济损失。纯经济损失是所有人或使用人的财产虽然没有被污染但是遭受了收入的损失。间接损失是财产所有人或者使用人因其财产遭受溢油污染而导致的收入损失。纯经济损失涉及的不仅是客观性的判断还有主观价值衡量。所以在司法上是否可赔付,主要依赖立法者的价值选择。虽然《索赔手册》在中国不生效,但是中国2011年发布的司法解释一定程度上沿用了《索赔手册》中的赔偿项目规定。《油污司法解释》第九条第二项为间接损失,第三项因环境污染导致的损失则为理论上的纯经济损失。

二、实践中存在的问题

(一) 相关立法不够完善

《索赔办法》《损害赔偿司法解释》在实践诉讼中起一定的约束作用,但调整的范围有限,存在保障效力低下、保障机制不充分,缺乏实用性,难以使巨大的海洋生态损害得到及时充分救济等问题。由于立法目的、调整对象、索赔主体不同,中国颁布了多项规定或评估导则,但是不同规定中的赔偿范围缺乏一致性,比如《基金管理办法》《索赔办法》《油污司法解释》对赔偿范围的规定均不一致。

国家索赔环境容量和环境服务功能损失缺少充分的法律依据。有学者认为借助民法中的自然资源物权制度可以为环境功能体受损提供救济。但是该规定只是提供了抽象可能,无法确认具体赔偿项目。“海

洋环境容量损失是中国创新的概念,在国际上没有这种说法,因此在国际公约中也找不到具体的依据。”《索赔办法》是国家索赔自然资源和生态环境损害的依据,索赔范围较广,但是层级过低,而且缺少与上位法的协调,导致其效力被质疑。2015年发布的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条规定了原告请求被告赔偿在生态被破坏到被修复期间的生态服务功能损失,但该规定是否适用于对海洋油污污染的索赔,还存在争议。

(二) 相关概念模糊

生态环境侧重于环境的系统性生态功能价值,而自然资源侧重于自然物的经济价值。但在实践中,由于环境的整体性,两者又无法分开计算损失。海域无论是作为民法意义上的物还是作为一种环境功能体,其使用价值与生态价值的载体均是海洋水体,所以两种价值的载体会同时受损且互受影响。《损害赔偿司法解释》明确国家可以对自然资源和生态环境损害进行索赔,但是在具体条文中,又并没有区分两者,而是统一规定了四种费用:预防措施费用、恢复费用、恢复期间损失、调查评估费用。目前,在环境容量和服务功能损失上,缺少法学角度的理解。缺乏明确定义,会使得环境损害赔偿范围无序扩大。在引入环境容量和服务功能损失这些科学概念时,法学理论应当合理限制其外延,保证可操作性。

(三) 损失评估标准有待更新

《海洋溢油生态损害评估技术导则》《山东省海洋生态损害赔偿和损失评估方法》等都是基于理论模型计算出来的数额,其科学性和准确性受到学者怀疑。在司法实践中,因为根据理论模型计算出直接经济损失并简单地乘以倍数计算渔业资源损失,导致在渔业资源损失索赔上存在重复。例如在2014年威海市海洋与渔业局与利海有限公司侵权责任纠纷案中,一审判决责任人同时赔付渔业局天然渔业资源损失、恢复天然渔业资源的费用、海洋生态环境损害。三者明显存在部分重合。如上文所述,天然渔业资源损失与渔业资源的恢复费用基本一致。原农业部发布的《水域污染事故渔业损失计算方法规定》自1996年以来未更新,无法适应当前海洋资源的保护现实。而《渔业污染事故经济损失计算方法》对渔业资源恢复费用措施规定过于原则化,操作性不强,不同鉴定机构得

出结果差异大。

三、完善油污损害赔偿的途径

损害赔偿范围直接关系到责任人与受害人的切身利益。范围过大,不仅加重了责任人的负担,也会使最需要保护的受害人的利益得不到索赔。反之,赔偿范围过小,又起不到警戒责任人,保护海洋环境和受害人的作用。所以有必要逐步规范赔偿范围,使其更加符合航运业的可持续发展和环境资源管理的需求。无论是国家机关还是社会组织作为原告,均属于公益诉讼的性质,而针对同一船舶污染事故导致的同一海洋环境污染损害,污染者应对公共利益这一个法律关系仅承担一次赔偿。明确各种赔偿之间的界限是平衡各主体利益的前提要件。应在《海商法》或者《海洋环境保护法》的修改中,对赔偿范围加以明确,或者制定统一的《海洋污染损害赔偿法》。

虽然生态环境的损失在科学上难以像财产损害一样精确计算,但是逐渐完善的计算标准可使法律上的赔偿范围和数额相对科学合理。目前大多数的司法实践对海洋环境污染损害的评估均采用国家标准或行业标准中建议的抽象公式进行估算,忽略了公约“环境损害”定义的实质标准。制订合理的恢复方案是解决当前行业标准过于抽象的方式之一,该方案的好处是一方面可以以实践比照,使恢复费用相对合理,赔偿人易于接受;另一方面,能够以此规范国家机关的恢复工作。比如在墨西哥湾漏油案中,得克萨斯州受托人实施小组于2017年6月1日提出了13个修复项目替代方案,这些方案在收到公众意见后进行了评估和选择。

四、总结

从《油污司法解释》到《索赔办法》《损害赔偿司法解释》,中国船舶油污损害的赔偿范围已经逐步扩大,但是仍然面临着法律位阶不高、缺少规范性指引的问题,导致海洋环境保护缺少强有力的法律保障。建议规范立法,明确生态环境损害和资源损害等赔偿范围,为中国维护良好的海洋生态环境提供法律依据;更新相关评估标准,减少重复索赔现象,并使得损害赔偿结果更具科学性和合理性。□

作者单位:武汉大学环境法研究所