



国际油污赔偿基金

环境损害索赔指南

2018 年版



This publication has been published in cooperation with the International Oil Pollution Compensation Funds and is a translation based on the official version published by the IOPC Funds. Only the official original text in English, French and Spanish would be taken into account by the 1992 Fund in the event of claims being submitted as a result of oil pollution damage.

本出版物为与国际油污赔偿基金合作出版，内容根据国际油污赔偿基金官方出版物翻译。如发生油污损害后提出索赔，1992 基金仅认可英文、法文和西班牙文官方原文。

国际油污赔偿基金出版。

版权所有 © 国际油污赔偿基金 2018。

在事先征得国际油污赔偿基金同意的情况下，允许出于个人或教育目的的复制。

严禁商业性复制、出租或出借。

保留所有其他权利。

鸣谢

图片

第 4 页：AMOSC

第 7、8、12、16、28、30、33 页：Shutterstock

第 11 页：国际油污赔偿基金

第 18 页：国际油轮船东防污染联合会

第 21 页：Ardent / 国际海上救助联合会

第 24 页：英国报业协会

设计

thecircus.uk.com

国际油污赔偿基金

环境损害索赔指南

2018 年版

2017 年 10 月经 1992 基金大会和补充基金大会通过。



目 录

第一节 国际油污赔偿基金简介	4
什么是国际油污赔偿基金？	4
1992 基金能做什么？	4
赔偿款项怎样筹集？	5
1992 基金何时发挥作用？	5
为何会对环境损害进行赔偿？	5
第二节 谁可以提出索赔？	8
第三节 发生油污事故时应该做什么？	9
第四节 决定是否受理索赔的标准是什么？	10
适用于环境损害索赔的一般受理标准摘要	10
环境损害中事故后研究费用索赔的具体受理标准	10
修复措施的具体标准	11
我的索赔能否被受理？	12
第五节 哪些费用可获得赔偿？	13
事故后研究	13
修复措施	17
第六节 何时应提出索赔？	25
提交索赔的时限	25
第七节 如何提交索赔？	26
索赔表格从何处获取及怎样提交？	26
应提供哪些信息？	26
支持性信息和文件	27
第八节 如何评估和支付赔偿？	29
第九节 联系国际油污赔偿基金	31
附录	32

前言

本指南提出了发生溢油事故后，如何根据国际油污损害责任和赔偿体系规定，提交环境损害索赔，即提出事故后研究费用和受损环境的修复措施费用的索赔。1992 年国际油污赔偿基金（1992 基金）在其发行的《索赔手册》中，提供了针对油轮所造成油污损害的综合性索赔指南。1992 基金还发布了其他针对具体行业的索赔指导性文件，形成了索赔信息系列文件合集，其中包括《旅游业索赔指南》《捕捞业、海水养殖业及水产加工业索赔指南》《清污及预防措施索赔指南》。这些指南都可以通过国际油污赔偿基金网站获取。

溢油造成环境损害，不仅对于直接遭受溢油影响、采取清污措施以及遭受经济损失的受害人至关重要，对于一般大众来说更是极为重要。有可靠的科学依据，且符合《索赔手册》中相应标准的环境损害赔偿，可以予以赔偿。本指南解释了如何在环境损害索赔中应用这些标准。

请注意，遵循这些指南并不能保证会成功获得赔偿。很多溢油事故发生后，可能并不需要开展事故后研究或采取修复措施，在这种情况下，针对环境损害的索赔就不能获得批准。本指南不对法律问题进行详细阐述，也不应将其视为对相关国际公约在各缔约国内的权威性法律解释。



第一节 国际油污赔偿基金简介

什么是国际油污赔偿基金？

- 1.1 国际油污赔偿基金由两个政府间组织（1992 基金和补充基金）组成，在载运持久性油类的油轮溢油导致的油污损害超出船舶所有人责任限制，或者船舶所有人无力在责任限制范围内提供赔偿的情况下，对油污损害提供赔偿。
- 1.2 现行基金为 1992 年国际油污赔偿基金（本指南简称 1992 基金），由加入《1992 年国际油污损害民事责任公约》（《1992 年民事责任公约》）和《1992 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约》（《1992 年基金公约》）这两部公约的国家组成。赔偿范围包括由于油轮溢出持久性油类（不含汽油和其他轻质油）造成污染所导

致的个人、公司或组织的损失。对于《补充基金议定书》的缔约国，补充基金还为其境内的油污受害者提供第三层次的赔偿。这些不同公约的具体运作机制相当复杂。更多公约相关信息可查阅 1992 基金《索赔手册》和国际油污赔偿基金官网。

1992 基金能做什么？

- 1.3 1992 基金旨在赔偿油轮污染事故造成的损害，使索赔者恢复到溢油事故未发生前的经济状态。就环境损害相关索赔而言，这类损失可能是利润损失（见 1.12），但更常见的是开展事后研究和采取修复措施所产生的费用。



赔偿款项怎样筹集？

- 1.4 油轮所有人通常会向保赔协会投保。少数仅从事国内运输的油轮则投保商业保险。借助此类保险，油轮所有人可以在《1992 年国际油污损害民事责任公约》（《1992 年民事责任公约》）规定的责任限额内，对油污事故导致的损害进行赔偿。
- 1.5 如果根据《1992 年民事责任公约》规定的赔偿款不足以支付油污事故导致的所有费用，1992 基金将提供赔偿。1992 基金的赔偿款主要由缔约国境内的石油公司根据其所接收的、经海上运输的油类总量分摊。1992 基金缔约国境内，所有年度海运油类接收量超过 15 万 t 的公司必须向 1992 基金缴纳摊款。

1992 基金何时发挥作用？

- 1.6 溢油油轮的所有人有责任赔付溢油导致的损失，他们通常通过其保险人或保赔协会支付赔偿，赔偿限额为按照油轮吨位计算的责任限制额度。一旦油轮所有人支付的赔偿款达到其赔偿限额，1992 基金则有责任支付超过限额的部分。通常，油轮所有人的保险足以支付所有费用，无须 1992 基金介入。但在重大溢油事故中，甚至可能连 1992 基金的赔偿限额都不足以支付所有有效索赔。尽管这种情况很少发生，但一旦发生，除非油污损害发生在补充基金缔约国内，每一位应获偿的索赔人只能依其被认可的索赔金额，在 1992 基金的赔偿限额内按比例受偿。
- 1.7 如果污染事故是由自然灾害或完全由于他人（非油轮所有人）主观故意或因主管机关负责的灯塔 / 灯浮或助航设施故障引起的，则

油轮所有人不承担赔偿责任，1992 基金将直接进行赔付。此外，如果无法查明油轮所有人，或油轮所有人无力承担赔偿责任，1992 基金也会介入并支付赔偿。

- 1.8 1992 基金不赔付由战争、敌对行为或是军舰溢油引起的事故，如果无法证明污染是由油轮溢出持久性油类导致损害，1992 基金也不予赔偿。1992 基金同样不赔偿发生在公海或缔约国领海、专属经济区以外的环境损害。
- 1.9 无论是油轮保险人还是 1992 基金负责赔偿，索赔程序与适用的评估标准是一致的。1992 基金与保险人通常紧密合作，在处理较大的溢油事故时尤其如此。双方会指定专家来监控、跟踪、记录事故影响和清污过程并提供合适的技术建议。聘用的专家还会审核和调查索赔的技术细节，并协助对损失进行独立评估。尽管 1992 基金和保险人需要专家协助评估索赔，然而是否支付赔偿以及赔偿的具体金额仍完全由船舶所有人、相关保险人和 1992 基金决定。

为何会对环境损害进行赔偿？

- 1.10 规范油污损害赔偿的国际公约对“污染损害”的统一定义如下：

“ ‘污染损害’ 系指因船舶泄漏或排放油类造成的在该船之外的损失或损害，不论此种泄漏或排放发生在何处；但是，对环境损害（不包括此种损害导致的利润损失）的赔偿，仅限于已实际采取或即将采取的合理修复措施的费用。”

公约中未对“环境损害”给出定义，但一般认为，“环境损害”是指对环境的不利改变，会导致其功能恶化或弱化。

- 1.11 上述定义下划线部分的内容给出了与环境损害有关的 3 种索赔类型，分别是：
- (1) 利润损失的索赔；
 - (2) 事故后研究费用的索赔；以及
 - (3) 修复措施费用的索赔。
- 1.12 对因环境损害遭受的利润损失的典型索赔包括：海洋公园、海滨公园或自然保护区的收入损失，例如，停车场、营地或停泊费收入减少。就渔业而言，商业海产品捕捞量减少的相关索赔或可得到受理，例如由于红树林遭受了污染，导致红树林蟹和其他贝类的捕捞和销售中断。1992 基金《索赔手册》和单独的《旅游业索赔指南》《渔业、海水养殖业及水产加工业索赔指南》，提供了对经济损失索赔的指导，这些文件可以从国际油污赔偿基金网站下载。
- 1.13 本指南只关注非经济资源损害造成的损失，即两部 1992 年公约中所指的事故后研究和修复措施的费用。虽然 1992 年公约关于污染损害的定义并未直接提到事故后研究的费用，但是在确定一起溢油事故是否对海洋环境造成威胁，或者确定该起溢油事故造成的环境损害的性质和程度时，有时必须开展研究。这些研究的结果也可以确定采取的修复措施是否是必要的、可行的、有效的。相关缔约国在 1992 基金大会上就污染损害的解释达成了一致意见，并在《索赔手册》中进行阐述，其目的是帮助所有缔约国对 1992 年公约形成统一解读。《索赔手册》明确规定，为确定环境损害性质和程度（严重性）所做

研究产生的费用、监测自然恢复情况或实施修复措施后的恢复情况所支出的费用可以获得赔偿。

- 1.14 海洋环境服务于生活在其中的植物和动物，为其提供赖以生存的环境，同时也服务于依靠海洋和海岸线谋生及休闲娱乐的人群。对于有时被称为“纯”环境损害费用的索赔，两部 1992 年公约不予赔偿，即不赔偿环境服务功能的损失，但为尽可能修复受损环境服务功能而支付的费用是可以获赔的。
- 1.15 是否需要采取修复措施，取决于受油污影响的自然资源的敏感性及其自然恢复的速度。在多数情况下，发生溢油后可能无须采取修复措施。海洋环境天然具备极强的复原能力，而且海洋的物理条件本来就处于较大变化范围内，同时还受到赤潮和风暴等自然因素的干扰制约。例如，居住在潮汐海岸线的生物不仅每日循环着离水晒干和被水淹没的过程，而且也承受着因暴露于阳光、风雨和淡水径流而产生的温度和盐度的巨大落差。然而，一些物种会因食物及繁殖受影响而遭受亚致死效应损害，此外，幼体、卵和幼虫对油类的有毒成分特别敏感。考虑到未受影响的周边地区会有同类物种补充进来，所以虽然曾在实验室研究和溢油发生地附近观察到上述亚致死效应，但在真实环境中很少观察到这种效应大规模出现。此外，在生物进化过程中，许多海洋物种也会采取可能降低自身油污敏感性的生存策略以及可以使受影响的种群快速恢复的繁殖策略。

1.16 虽然 1992 年公约未定义修复措施，但《索赔手册》3.6.4 表明：

“……任何合理修复措施的宗旨都应该是重建一个生物群落，使溢油时该群落特有的生物再现并正常活动。”

1.17 即使生物的年龄分布可能不同于事故发生前，但重新建立正常活动的生物群落可证明该生物群落正在恢复中。因此，修复措施的目标应为加快受损环境恢复。

1.18 另一种观念认为，应将受损环境恢复到理论基线或溢油前状态，即如未发生溢油事故，该区域的生态状况。由于诸多原因，这种想

法通常并不可行，但在某些具有针对性和操作性的区域或可适用。但在实践中往往不了解基线状态的情况，而且只有在经常对易受油污影响的资源进行全面调查的区域才有可能获得这方面的信息。此外，海洋环境处于不断变化中，食物来源和其他环境条件的改变也会导致种群数量的增加或减少。由于自然波动显著，很难准确地预测不发生溢油事故的情况下原本的生态状况。此外，在很多情况下，在动植物受影响的区域，将动植物资源的丰富性和多样性恢复到溢油发生前的水平，可能需要非常长的时间。



第二节 谁可以提出索赔？

- 2.1 1992 基金缔约国内任何因油轮造成的油污污染而遭受经济损失的人都可以索赔。虽然两部 1992 年公约都没有对索赔人作出限制，但就环境损害而言，最有可能提出索赔的是国家或地区政府，或经授权代表国家或地区政府管理自然资源的政府机构。在某些情况下，个人或者组织机构也可以提出索赔，但仅限于自然资源所有人或管理人，或与自然资源所有人或管理人有合作、许可或协作的人，即与自然资源明确建立联系的人，如野生动物组织或历史上在该受影响区域工作的非政府性组织。
- 2.2 要想索赔被受理，提出索赔的人（索赔人）必须能够证明其或其所代表的组织，已经产生或肯定会产生费用，无论是事故后研究费用，还是事故后研究和修复措施费用兼而有之。

案例 1

海鸟特别容易遭受油污污染，一些关心海鸟健康的非政府组织或专业团体经常承担起清洗和重新安置受油污污染的海鸟的责任。提交的《清污及预防措施索赔指南》（清污指南）已经对如何索赔这种行动产生的费用作出了规定。然而，这类组织可能还会启动研究，根据受影响的海鸟种群数量来确定油污污染对海鸟死亡率的影响，并在之后提出修复措施，将种群数量恢复到已知的溢油事故发生前的水平。根据第四节列出的标准，用于事故后研究和修复措施的相关费用的索赔可以获得受理。

案例 2

海岸线或紧靠海岸线的土地的所有人可能经常让其饲养的动物沿海岸线吃草。发生溢油事故后，针对替代饲料费用这一经济损失的索赔或可获得受理，但是土地所有人可能还希望采取修复措施，尽快恢复海岸线环境。在许多国家，海岸线为国有资产，因此有关国家主管机关同意后，才能采取此类措施，但原则上，对于合理的修复措施的费用索赔可以获得受理。



第三节 发生油污事故时应该做什么？

- 3.1 就减轻环境损害的措施而言，首先应采取的是预防性措施，即通过实施消除溢油或溢油紧迫威胁的应急反应行动来防止或减轻损害。如果存在造成海洋环境重大损害的真实威胁，1992 年公约也赔偿采取保护措施所产生的高额费用，前提是该金额与损害威胁相称，而不是仅限于经济方面的考虑。尽管如此，仍需要指出：大量事故后研究的结果表明，众多案例中鲜有检测到重大损害。
- 3.2 得出上述结论的主要原因是考虑到既有海洋环境的恢复能力以及生态系统的复杂性因素，同时又与海洋资源在空间和时间两个维度上的自然而丰富的变化性相关。这些因素综合在一起，导致特别难以确定所观察到的变化是否因溢油事故所引起。另外还有其他混淆因素，如存在其他污染物或侵略性的捕捞技术等人类活动影响，导致很难将油污影响因素与之区分开来，也使得更为细微的影响模糊不清。
- 3.3 在决定是否开展事故后研究时，应考虑以下实际问题：
 - 观察到的油污地域范围和污染程度。
 - 大量油污漂移至敏感自然资源区域的可能性。
 - 观察到的显著环境影响，即由于油污而非其他偶然因素导致的死亡、脱叶、褪色等显而易见的损害。
 - 根据下列因素衡量自然资源的重要性：
 - 给定物种或生境的保护状态；
 - 稀有性和分布情况；
 - 生态群落内的功能意义；

- 科学和公众形象。
- 根据下列因素考虑油污影响能否被检出：
 - 物种、群落或生境对油污的敏感性及其恢复潜力；
 - 可以获得有关基线状态信息 / 参考区域信息；
 - 没有混淆因素；
 - 自然变化的范围；
 - 存在经验证的调查方法。

- 3.4 是否开展事故后研究，由受油污影响的国家的相关主管机关或本指南第二节规定的个人或组织决定。但是，应尽早邀请船舶保险人、1992 基金及其专家参与某事故的评估或提供相关信息，以确定开展事故后研究是否合理。如果主管机关或其他索赔人决定开展此类研究，应邀请船舶保险人、1992 基金及其相关专家参与该研究的职责范围和计划的制定过程，或为此提供有关信息。让他们参与这些工作的目的是确保事故后研究工作能够提供可靠和有用的信息，并且不必重复其他地方已经做过的工作。此外，这种参与也使得索赔人有机会利用 1992 基金、船舶保险人及有关专家的知识储备，包括以前的研究成果、所使用的技术以及专业知识。同样地，如果研究结果表明修复措施是合理且可行的，船舶保险人、1992 基金和有关专家继续参与，既能帮助索赔人实施修复措施，又便于对所产生的修复措施费用的索赔进行评估。

第四节 决定是否受理索赔的标准是什么？

4.1 《索赔手册》1.4.12~1.4.13 规定如下：

“对于旨在加快环境损害自然恢复的合理修复措施，基金可以赔偿其费用。对于污染事故发生后的研究费用，包括确定溢油造成的环境损害的性质和程度以及决定修复措施是否必要和可行的研究费用，如果其与公约定义的污染损害有关，可以获得赔偿。

对于按照理论模型抽象量化计算得出的环境损害索赔，基金不予赔付。对于与过失人的过错程度相关的、带有惩罚性质的赔偿请求，基金也不予赔付。”

4.2 应注意，对于为恢复环境所采取措施的补偿，仅限于已经实际采取或将要采取的措施。因此，可获受理的索赔，仅限于决定采取有效措施修复损害的索赔人，或已经决定采取行动但仅因缺乏资金而尚未采取有效措施的索赔人所提出的索赔。因此，两部 1992 年公约规定，未来的某一时刻将发生的合理修复费用可能可以获得赔偿。

4.3 对于为确定环境损害的性质、程度和持续时间及监测自然恢复情况和监测实施修复措施后的恢复情况产生的合理研究费用的索赔，两部 1992 年公约作出了规定。此类索赔既要遵守一般受理标准，又要满足环境损害索赔的具体条件。前述一般受理标准和具体条件分别参见《索赔手册》1.5 和 3.6，现摘要如下：

适用于环境损害索赔的一般受理标准摘要

- 任何可获得赔偿的索赔，应为油轮泄漏的持久性油类污染造成的损害和预防措施费用，其预防措施应为面临严重紧迫污染损害威胁时所采取的。
- 索赔的费用与污染损害之间必须存在紧密关系。
- 所有索赔应与合理的、正当的措施有关。
- 索赔人必须证明已经支出的费用，在索赔尚未实施的修复措施费用时，必须提供信息证明将支出的费用。
- 费用必须实际上已经发生，在索赔环境损害中尚未实施的修复措施费用时，必须承诺将支出该费用。

环境损害中事故后研究费用索赔的具体受理标准

- 研究范围应为：确定污染损害威胁的严重性和紧迫性，已经发生的任何损害的性质、程度和可能持续时间，并监测受损环境的恢复情况。研究内容也可以包括确定修复措施的必要性和可行性，研究不应仅为一般的科学目的而开展。
- 研究的规模应与污染的程度、污染可能造成的影响及修复效果成正比。确定研究时机时应注意避免对前述修复效果造成不当延误。

- 研究工作必须提供可靠、有用的信息，并应避免重复之前做过的工作或其他正在进行的研究或项目。
- 研究工作应专业、科学、严谨、客观和平衡地开展，也就是说，研究需遵循合理有效的科学调查原则。
- 应对研究工作的进展情况进行监测，并清楚公正地记录研究结果。

修复措施的具体标准

- 措施的目的是重新建立一个生物群落，使溢油时该群落特有的生物再现并正常活动。修复措施应着眼于加快环境中受损部分的恢复。
- 措施应该有显著加快自然恢复过程的现实前景，并建立在合理的科学原则的基础上。

- 措施应尽量减少事故造成的进一步损害。
- 措施应尽可能不会导致其他生物生境的退化，或对其他自然资源或经济资源产生不利后果。
- 对于在位于受损区域附近一定距离处采取的修复措施，针对其提出的索赔或可接受，但必须证明它们确实有助于环境受损部分及其所提供服务的恢复。
- 措施与环境受损部分之间的联系至关重要。
- 措施在技术上应该是可行的。
- 采取措施发生的费用应与损害的程度和持续时间以及可能受益的程度成比例。



- 4.4 修复措施不应导致其他生境的退化，或对其他自然资源或经济资源产生不利后果，这一标准需要使用净环境效益分析（NEBA）方法进行评估，有时也使用溢油影响减缓评估（SIMA）方法。从本质上来说，这两种方法都是基于将溢油对环境和社会经济的不利影响降到最低程度所作出的权衡。通过分析可用选项并比较相互冲突的因素，以获取与纯粹的自然恢复相比，可以获得的更好环境修复和 / 或经济效益的结果。分析中考虑的关键要素包括溢油的必然性和影响，受影响的自然资源的生态重要性，建议采取的修复措施的预期效果和对采取修复措施是否弊大于利的风险评估。
- 4.5 依据一般受理标准，对于索赔人而言，为了获得国际责任和赔偿体系下的损害赔偿，其必须已经产生了支出或已承诺将产生支出，又或者已经遭受了经济损失。对于环境损害索赔，则产生费用的项目必须为事故后研究项目或事故后研究和修复措施项目。如为修复措施，则索赔必须与持

久性油类造成的环境损害的修复直接相关，对于尚未采取的措施，为获得索赔，索赔人必须承诺将会采取措施。

我的索赔能否被受理？

- 4.6 在提交修复措施的索赔或实施方案前，请确保您对以下几个问题的回答为“是”：
- 措施是否能或者有可能显著加快自然恢复的过程？
 - 措施与环境的受损是否存在密切的联系？
 - 是否是在遭受损害区域附近采取的修复措施？
 - 是否充分考虑了 NEBA 的原则？
 - 措施的费用是否与环境损害的程度、持续时间和取得的效果成比例？
- 4.7 需要指出的是，在考虑上文所述标准的所有要素时，事故后研究和修复措施一般最适用于有明显环境损害影响或威胁的重大溢油事件。



第五节 哪些费用可获得赔偿？

事故后研究

5.1 原则上，监测环境损害的研究费用都可以获得赔偿，尤其是针对明显的可以观察到的损害进行的量化研究，而不是对一系列大范围的假设影响的推测性调查。出于一般科学目的的研究计划不可能获得赔偿。对事故的生态影响的研究通常会与对溢油浓度及化学成分的测试同时开展，以在所观察到的损害与溢油或其化学成分间建立联系。根据事故发生地和受影响资源的情况，可从受影响物种的组织以及周边水体和沉积物中取样分析。一开始就应与船舶保险人、1992 基金及其专家明确规定研究的期限和具体范围。例如，研究的物种、群落或生境，以及选择这些目标研究物的理由是否合理。根据研究结果，研究期限可能需要缩短或延长。延长研究期限可能造成进一步研究的经费问题，但如果船舶保险人和 1992 基金密切参与研究并同意

延长期限，可能可以根据研究成果分阶段支付研究费用。

5.2 为了更好地了解修复措施及其目标，建议与利益相关方，包括那些在该地区休闲娱乐的人群，或在该地区开展传统文化习俗活动的本地社区居民进行磋商。另外，还建议与所有利益相关方定期交流事故后研究和修复措施的效果，例如，有关主管机关可能希望提供与受影响地区或受影响资源相关的公众开放和健康方面的信息。

5.3 在为监测修复措施效果而开展的研究中，4.3 列出的标准并不要求监测工作持续到环境完全恢复，而是持续到能够表明全面进入恢复阶段即可。实际上，由于海洋环境存在高度的自然变异性，很难得出环境何时完全恢复的定论。

Sea Empress

1996 年 2 月，油轮 Sea Empress 在英国米尔福德港入口处搁浅，7.2 万 t 原油和 480t 重质燃油溢出。包括一个国家公园在内的长约 200km 的海岸线受到影响。

英国政府成立了由海洋科学专家组成的 Sea Empress 轮环境评估委员会（SEEEC），来评估事故的影响。委员会就遭受油污影响最严重的重要物种和生境开展了 80 余项研究，重点研究那些表明环境健康和环境保护重要性的物种以及海洋食物链。许多研究项目尚无定论，主要

困难在于溢油前数据的缺乏，自然变异的因素的影响以及受油污影响与未受油污影响的区域对比分析所需信息的不充分。对于能够证明影响的那些研究项目而言，接下来的一年中观察到了环境的快速恢复。

虽然这些研究的总成本超过 200 万英镑，但并没有就这些费用提出索赔，因为当时还不清楚这是否是可以受理的索赔。这之后 1992 基金大会就该事宜达成一致意见，并在《索赔手册》中再次说明，即如果现在提交此类索赔，原则上可以获得赔偿。

5.4 一般来说，溢油后研究可以采取 3 种方法：

（1）将受影响资源在事故后和事故前的生态状况进行比较，同时也将这些资源在溢油前后所处环境中油类浓度及化学成分进行比较。

（2）将受油污影响地区与未受油污污染的参照地区或未受油污影响地区进行比较。

（3）监测受油污污染的群落和生境的恢复情况。

(i) 溢油前后数据比较

5.5 将溢油前后的数据直接对比似乎是最好的办法，然而并不一定会有可靠的溢油前数据。受影响区域以往开展的研究，不太可能出于预期会发生溢油的原因，因此研究可能不会集中于与遭受溢油显著影响的相同的物种、群落或生境。即使以往对受影响的资源进行过调查，但在分析这些数据时也应考虑海洋环境中的自然变异和在此期间发生的任何变化。此外，烃的本底水平，尤其是多环芳烃（PAH）^[1]的水平，是已知且有据可查的，这一点也很重要。许多国家有常规监测计划，能提供此类数据。有时或能开展快速事故后研究，藉此提供事故前环境的一些有用信息。这些研究可能开展于溢油到达受关注且有被油污污染风险的资源之前，或者早于溢油产生影响、造成污染的时间。

(ii) 与参照地区的比较

5.6 应谨慎选择与受污染地进行比较的参照点。不太可能找到与受污染地的生态环境完全相同的参照点，但应选择与生态环境尽可能相似的地点作为参照点。在比较群落或种群遭受的影响时，参照生境的环境、气象和海洋条件应与受影响的生境尽可能一样。

(iii) 事故后恢复过程的监测

5.7 如果既没有事故前数据，也没有足够的合适参照点，可以采用第三种方式进行损害评估，即对遭受影响的自然资源的恢复进行监测。如恢复情况与一段时间内监测到的碳氢化合物水平降低有关，且该变化明显有别于自然波动，则该恢复情况可视为对溢油事故损害程度的有用评估。应在事故发生后尽快启动监测，开展与附近的未受油污影响区域的比较，说明哪些变化由自然波动所导致。

5.8 综合使用上述三种方法的研究成果最为可靠。对环境中碳氢化合物成分进行监测，有助于在所观察到的影响与溢油之间建立因果关系链。通常可以通过化学分析对污染与溢油进行定性匹配，如使用气相色谱质谱联用仪（GCMS）^[2]，该技术也可以提供关键的量化信息。该方法还可以用于排除其他潜在污染来源，如溢油事故发生前的多环芳烃本底含量。

[1] 多环芳烃（PAH）是由多个芳烃（苯）环组成的化合物，这类化合物具有毒性和致癌性。
[2] 气相色谱质谱联用仪（GCMS）是使用气相色谱将复杂混合物中的化合物分离成各个组分的分析方法。采用的方法是，将样品注入气体流动相，当样品经过色谱柱时，各组分在色谱柱中的停留时间不同，使各组分分离。质谱从气象色谱导入成分，通过施加强磁场，将分子解离为可检测的离子片段，使得每个分子都能识别并进行定量。

5.9 尽早选取溢油的可靠参考样本尤为关键。只要条件允许，最好直接从船上选取样本，确保这些样本是从相关油轮上所提取的，取样过程应经过合适的授权及见证，且监管链完整。如果事故情况导致无法直接获得样品，那么应尽量在船舶附近获取参考样本，以确保风和水流导致的溢油漂移情况支持样本的可靠性，并且没有混杂其他污染来源。

河北精神

2007 年 12 月 7 日，锚泊在距离韩国泰安郡西海岸 5 n mile 处的“河北精神”轮被一艘起重驳船碰撞，导致约 10 900 t 原油泄漏入海。

在溢油事件发生后，韩国政府立即指示国内业界领先的科研机构在此后的几个月中开展一系列环境监测项目，包括海水、沉积物和海洋生物的采样。这些项目包括 2007—2009 年受影响地区海洋污染情况的研究以及 2010—2011 年的环境影响评估和修复方案研究。

第一项研究包括对多个取样地点的监测，每个月或每个季度从这些取样地点抽取样品，用于评估海洋环境和海水养殖及渔业资源受到的影响。根据监测结果，由于韩国政府清污行动开展及时，溢油污染被迅速清除，环境得到恢复。韩国政府依靠这项研究来决定何时解除事故发生后所实施的限渔令。2008 年 4 月，韩国政府取消了大部分限渔令，到 2008 年 9 月初时，最后一项限渔令也被取消。尽管最初 1992 基金基于信息不足对索赔产生过质疑，但是仍然认为研究费用的索赔原则上是可以接受的，因为研究成果被用于消除溢油的影响，而且为海产品的安全管理提供了决策支持。

2007—2009 年的监测结果显示，“河北精神”轮溢油事故的污染物水平在 2008 年下降到本底水平，2009 年已检测不到污染物。此外，2007—2009 年对海岸线和沿海地区的生境检测显示，未探测到与“河北精神”轮溢油事故的污染物直接

相关的生物或生态影响，因而不需要开展进一步的研究。

韩国政府资助的另一个监测项目是在 2010—2011 年对黄海环境开展的长期监测，然而这个项目研究并没有把重点放在事故的影响上，而是从纯科学的角度来监测环境的变化。2007—2009 年监测项目已经显示，“河北精神”轮溢油事故的影响已在 2008 年基本消失，2009 年以来的数据变化并不大。

2009 年后环境影响评估报告所陈述的油污污染都被认为是局部性污染。选取这些地点的原因就是该处有残油，因此并不能代表整个黄海的情况。另外，黄海的环境也不断受到诸多因素，如小型船舶溢油事故、海底油田泄漏、河流入海的长期输入物质和全球变暖效应等的影响。因此，虽然黄海的环境监测项目作为科学性的基础研究，可能被认为是一个令人满意的长期项目，但研究本身被认为与事故关联性不强，因此 1992 基金未认可对该项目进行赔偿。

韩国政府向保赔协会和基金提出索赔时，宣布将排在最后序位接受赔偿。同时，韩国政府向法院提出诉讼，以保护自身的获赔权利。2016 年，海山法院（一审法院）得出与 1992 基金相同的结论，即 2007—2009 年进行的研究可予以赔偿。而对于黄海海洋环境的长期监测费用，法院未予以认可，因为法院认为此项研究与污染之间的因果关系并不充分。

5.10 第三个案例是在马来西亚发生的 Singapura Timur 轮事故后开展的事故后研究（见下文）。该研究的主要目的并不是确认溢油的影响，而是确认如果沉船中残留的货物沥青从船中漏出，是否会对环境造成重大威胁，以确定采取移除货物沥青的预防措施是否合理。研究的结果是，残留货物沥青并不会对环境造成威胁，没有必要移除。

Singapura Timur

2001 年 5 月，装载约 1 550 t 沥青的巴拿马籍化学品船 Singapura Timur，与空载的巴哈马籍油轮 Rowan 在马来西亚马六甲海峡的 Undan 岛附近发生碰撞。Singapura Timur 轮沉没于马六甲海峡分道通航制北行航道中部海底，航道水深 47m。尽管因为该处水深足够，残骸不会造成航行风险，但其与最近海岸线仅有约 8n mile 距离，靠近敏感的沿海资源，如珊瑚礁、红树林和海水养殖设施等。

马来西亚环境部（简称环境部）认为，船上残余燃油对这些资源构成威胁，并指定一家协议清污公司移除船上燃油。此外，环境部决定开展事故后研究，以确定残骸上残留的货物沥青是否会对环境造成威胁，以及如果造成威胁的话，是否应将其移除。国际油污赔偿基金从一开始就参与到承担研究的专家及其研究任务的选定工作中。由于该研究需要对沉船进行详细的水下调查，同时收集沉船附近水域的水样和沥青样品，因此与该研究相关的实地考察与移除燃油的作业一起开展，以节约费用。

沉船水下检查开展于船舶沉没一年多后，结果发现沉船的船体搁浅在硬质砂岩上，仍处于良好的稳定状态。结论是，沉船状态很可能多年保持不变，但从长期来看，沉船仍有可能因腐蚀等原因慢慢瓦解，货物沥青逐渐漏出。然而，对沉船附近的水样和沉积物样品进行分析，并且与 10n mile 外的参考地的样品进行比较，没

有任何证据表明，多环芳烃溢入水中或被沉积物吸收。沥青的物理性质研究表明，沥青比重大于海水，并且缺乏流动性。对于船舶沉没时泄漏到海床上的沥青，水下研究也确认其已形成大块固体，既不能移动，也无法分裂成焦油球或颗粒。

得出的结论是，沥青不会扩散到沉船四周或浮到水面，沥青几乎是惰性的，不可能向大海或大气释放成分。因此，沥青并未对海洋和沿海资源造成威胁，并且残留在沉船上的沥青也不会对环境造成损害风险。



修复措施

5.11 修复项目在首个阶段往往通过清污措施或者自然净化，尽可能清除受影响地区的溢油。1992 基金会赔偿合理的清污措施的费用，因为这些措施被认为是用于消除包括环境损害在内的污染损害。虽然 1992 基金已支付多起事故后研究的费用，但极少受理针对修复措施的索赔。数起索赔将环境损害的抽象量化数据作为依据，但这并不符合污染损害的定义，因而未被受理。就修复措施的索赔而言，第四节列出的标准将其分为 3 类：

- (1) 符合所有标准，予以受理；
- (2) 涉及很可能加快恢复进程的项目，但不清楚该项目是否符合一项或多项修复措施的其他标准，尤其是这些措施的费用是否合乎比例；和
- (3) 明显不符合第四节所列标准，不予受理。

(i) 可受理的索赔

5.12 从《索赔手册》中给出的指导可以推断出，直接和间接的修复措施都可以获得赔偿，直接修复措施即直接干预受损资源的措施，间接修复措施即可能是在距损害地点一定距离处采取的措施，两者都应致力于加快受损环境的恢复。直接和间接措施都受到既定条件的约束，修复措施在设计阶段就应明确成功修复所呈现的

效果。由于缺乏先例，很难预测哪种类型的修复措施能够符合所有必要标准，但直接干预措施可能更容易符合标准。

5.13 直接修复的例子有补种盐沼植物和红树林。在这两种情况下，一旦总污染程度有所下降，便可通过分散播种以及种植附近未受油污影响的植物的繁殖体^[3]，来恢复生物多样性和生态驱动的物种分布状态，从而实现自然恢复。根据 NEBA 的原则，应将补种的好处与自然恢复的预期速度和当前为尽可能保持现有的物种多样性而已经开展的工作进行权衡。此外，应保护补种的地点，以避免幼苗种植后受到干扰。

(ii) 不清楚能否受理的索赔

5.14 虽然《1992 年基金公约》规定，包括上述提及的修复措施在内的环境损害可以获得赔偿，但迄今为止，尚无接收到可以受理的相关索赔，因此没有据以指导的先例。下面的讨论不就实践中如何解读公约提供任何确定性意见，只是基于第四节列出的标准所作假设进行实例分析。对于根据成熟的科学理论和既定协议而开展的创新性的修复措施建议，如果它们符合上述标准，公约也提供了足够的灵活性。显而易见，最难作出判断的是，这些措施是否与取得的效果合乎比例，或者彼此之间没有太大的悬殊，这都取决于相关事故的具体情况。

[3] 红树林是一种通过繁殖体繁殖的植物，繁殖体被投入水中后会随水漂流，直至沉降在别处，生根并成长为一棵新的树。虽然形似一个细长的种子荚，但是红树林的繁殖体的种子并不经历休眠阶段，而是在离开母树前就已经发展成为一个活体。



Solar 1

2006 年 8 月 11 日，载运约 2 000 t 中间燃料油的油轮 Solar 1，沉没于菲律宾共和国吉马拉斯海峡南部约 10 n mile 处水域，水深 630 m。2007 年 3 月，当沉船进行抽油作业时，发现在事故发生当时，几乎所有货油都已经漏出。2006 年 11 月，船舶保险人和 1992 基金收到了开展事故后环境监测和恢复沿海自然资源的建议。拟恢复的自然资源主要是指遭受油污影响的红树林。

保赔协会和 1992 基金委托开展的调查发现，在一些小型的、不连续的红树林生境，由于各类废弃物累积，抑制潮汐活动，形成的死水区域聚集了大量溢油，导致部分树木死亡，而其余树木的生存状况也不佳。保赔协会和 1992 基金支持开展清除行动，即清理 8 个红树林里

遭受油污或未遭受油污的碎片，以保持自然潮汐的通道畅通，促进更大规模的潮汐交换和流动，帮助移除并降解红树林根系系统附近及其周围沉积物内的溢油。这会被视为一项间接修复措施，因为这项措施并没有直接涉及红树林，而是旨在改善环境，以加快遭受油污后的剩余红树林的恢复。

虽然菲律宾政府没有就事故后研究提出索赔，但是菲律宾大学在油污事故发生 3 年后开展了进一步调查。结果发现，在树木死亡、砍树为柴的区域，已经造成了林隙，恢复情况较差。另外，恢复较快的区域情况是，未砍伐死去的红树林，倒下的树木减缓了水的移动，从而避免繁殖体被冲走，提高了繁殖率和树苗成活率。

(iii) 间接措施

5.15 间接修复措施可以改善周围的环境条件，藉此来推动受损资源的自然恢复。例如，捕食者控制和干扰控制措施。多种海龟为受保护物种，当它们在沙滩上筑巢时，很容易遭受污染损害，人类或狐狸等捕食海龟蛋或幼龟会阻碍海龟种群的恢复。为保护筑巢地或防止狐狸大批杀害海龟而设置的临时围栏，可被视为用于恢复海龟种群的干预措施。然而，有时候建议采取的措施，如预防性地收集海龟蛋、人工饲养和放生幼龟，不太可能满足第四节关于修

复措施获赔应满足的具体标准。特别是，成本与取得的效果不太可能成比例，因为这种方式保护的个体数量很难对所有受影响物种的恢复产生影响。

5.16 在下面要分析的案例中，不列颠哥伦比亚省的兰加拉岛开展灭鼠工作，改善了环境条件，促进了遭受 Nestucca 轮溢油影响的鸟类种群的恢复。尽管国际油污赔偿基金未参与该案，但该案为间接修复措施的应用提供了很好的说明。

Nestucca

1988 年 12 月，驳船 Nestucca 与其拖船在美国华盛顿州格雷斯港相撞，导致大约 800 t 重油泄漏。在 3 周的时间里，溢油向北漂移了约 100 n mile，污染了不列颠哥伦比亚省的温哥华岛西海岸长约 500 km 的海岸线。对搁浅鸟类开展了调查，并发现 12 500 具尸体，而估计油污事故造成的鸟类死亡总数还要高得多。考虑到油污的规模，鸟类死亡总数特别高，部分原因是溢油的持久性，但是更重要的原因是，该地区海鸟的密度非常之高，在北太平洋 20 个岛屿中排名第 4。还有另一个因素是，由于决定猎物分布的物理海洋过程，温哥华岛附近海鸟呈高度集群化分布。Nestucca 轮溢油似乎流经这些鸟类密集的区域，导致死亡数据特别高。鸟类死亡比例最高的种类为崖海鸦和卡辛氏海雀，分别为 42% 和 32%，还有一小部分的扁嘴海雀。

1995 年，为加快受到 Nestucca 轮溢油事故影响的某些海鸟种群的恢复，实施了修复工作，主要是消灭捕食者，即温哥华岛北面的海达瓜群岛（原夏洛特皇后群岛）之一的兰加拉

岛上的老鼠。虽然老鼠可能会被认为是“自然资源”，因此消灭它可能被认为是不符合其他资源不应受到不利影响的标准，但它确实满足 NEBA 的原则，因为该老鼠为后来引进的非本地物种，会引起本土海鸟数量的减少。这些岛屿的扁嘴海雀占世界扁嘴海雀数量的一半，是世界上卡辛氏海雀数量的五分之一。在这些老鼠通过渔船或驳船登上兰加拉岛三四十年后，它们已经灭绝了 6 种洞巢鸟类中的 5 种，而且第 6 种扁嘴海雀的数量也从 20 万对锐减到约 2 万对。然而，1999 年至 2004 年间，成功消灭老鼠后，有强烈的迹象表明，扁嘴海雀繁殖种群正在恢复。

虽然遭受 Nestucca 轮油污事故影响最严重的加拿大，现在是 1992 基金缔约国，但在该事故发生时，加拿大尚未加入基金公约。然而，该事故说明了在距污染地区一定距离处实施的间接措施可能可以被受理的情形。在这个例子中，如果修复措施针对的物种与遭受油污损害的物种是同一物种，并且在修复措施与损害之间存在密切联系，那么根据今天的《1992 年基金公约》，任何此类索赔可能被认为可以接受。

- 5.17 如果直接措施不可行，而间接修复措施相对自然恢复可能能够更迅速地实现环境服务功能的恢复，这种情况下最有可能采取间接修复措施。例如，各类种群本就处于严重压力下，再加上溢油事故所带来的不利影响，受损环境很可能无法恢复，或者恢复速度过于缓慢。
- 5.18 修复措施应满足的一个标准就是，这些措施的成本不应该是得不偿失的，并根据提交的支持该措施的论据和事实作出判断。例如，消除来自海达瓜群岛的捕食者的工作仍在继续，在未来类似的事件中，将不得不作出判断，是否这种区域性的措施可以作为适当的修复措施，如果可以的话，还需要考虑采取这类措施的范围。
- 5.19 1992 基金会考虑事故的实际情况，支持索赔的事实和论据的分量，并通过辩论，达成相关修复措施是否合乎比例的决定。1992 基金执行委员会经常被要求就是否受理一些事故的索赔作出决定，如从沉船残骸中抽油的费用，处于何种水平与残油留存在残骸上造成的风险成比例。

Prestige 与 Solar 1——确定费用比例原则的案例研究

下面的案例研究旨在说明国际油污赔偿基金如何对确定费用与风险的比例性作出决定。虽然在下面的案例中，两起事故中待确定的都是针对预防措施费用，但类似的方法也可以被用来决定修复措施的费用是否与风险合乎比例。

2002 年油轮 Prestige 在大西洋沉没，沉没地点距西班牙海岸约 170 n mile，水深 3 650 m，从该处抽出了该船剩余的 13 000 t 重油。尽管这一工作就工程而言取得了非凡成就，但是 1992 基金执行委员会认为，虽然一些准备工作的费用可以获得赔偿，但对于抽出重油所产生的费用，相对于将其留在原地的风险而言是不相称的，因此对抽油费用的索赔不能受理。相比之下，2006 年沉没于菲律宾的 Solar 1 轮（见 5.15 前的案例）的情况，则让执行委员会得出相反结论。

在这两个案例中，费用是否合乎比例，取决于将沉船造成的污染风险与抽油的费用进行比较的结果。污染风险的评估必须首先考虑发生溢油的可能性，其次则是溢油的后果。在评估溢油风险时，关键问题是船上残油的数量以及可能从残骸上溢出残油的速率。

Prestige 轮残骸上两个舱内残油的数量可以合理可靠地估算出来，但 Solar 1 轮无法获得类似的信息，尽管已经知道当该船沉没时，溢油量已相当可观。虽然人们常会担心船舶结构严重损毁将导致所有油类同时溢出，但在现实中，这是极不可能的。因为油被分装多个舱内，要发生这种情况需要所有舱室同时自发破损。然而，在浅水海域中，严重

的风暴或海啸可能确实会导致这种事故的发生。对于深水中的残骸，如一个或多个舱室遭受严重损坏，可以预见的原因可能是重型渔具经过，或大型船舶拖拽锚或地震活动导致海床移动，使得船舶变形。

Prestige 轮沉没地区被认为地质稳定，而 Solar 1 轮的沉没位置距曾有过地震活动历史记录的主要断层线仅 25 n mile。然而，长远来说，两轮更有可能面临的情况是，可能 50 年后，钢质船体被腐蚀会形成针孔和裂隙，从而导致溢油。决定溢油速率的是此类孔隙的大小和油类物质的特性，这反过来又由温度决定。Prestige 轮携带的油更黏稠，倾点远高于船舶残骸所处海域的水温，而 Solar 1 轮携带的油黏性较低，且倾点低于环境温度。换句话说，Solar 1 轮上的油更具流动性。因此，预计其溢油的速度将更快。

风险评估的第二部分是溢油的后果，由油的特性及其溢油路径中分布的资源来决定。Prestige 轮上的油更持久，预计在超过 100 n mile 的近海，其最终缓慢溢出的油会风化并形成焦油球，然后分散到东大西洋的广大地区。由于季节性洋流的作用，这些焦油球可能会抵达加利西亚（拜萨斯）的海产品养殖区，或大西洋群岛的马德拉以及加那利群岛和亚速尔群岛的旅游海滩。然而，经判断，要产生与抽油费用（约 1 亿欧元）相同规模的污染损害，唯一可能的情形是突然发生超过 1 000 t 的大规模溢油事故。如上所述，Prestige 轮残骸发生这类灾难性结构损坏是极不可能的。

执行委员会在作出 Solar 1 轮上残油的抽油费用原则上可受理的决定时，当时的看法是，

吉马拉斯岛的沿海捕鱼业和在该岛南部岸礁聚集的贝类都面临较大的污染损害风险。油类长期聚集也会对敏感的红树林造成损害风险。当时掌握的资料表明，抽出残油的费用在 800 万至 1 200 万美元之间，具体取决于船上的残油量。由于 Solar 1 污染导致的损失估计为 500 万至 800 万美元。执行委员会认为，在本案情况下，所显示的抽油费用与进一步溢油导致的污染损害风险相比，并非不成比例。在决定从 Solar 1 轮抽油的费用是否合乎比例时，执行委员会考虑了以下因素：与对油污敏感的经济和环境资源的距离远近，剩余油量的不确定性，频繁的地震活动可能导致的未知后果，并将这些因素与从比 Prestige 轮更浅位置抽油所需的适中预估成本进行比较权衡。



5.20 其他通过改善受影响区域的环境条件，从而加快受损环境恢复速度的措施，也在考虑范围内。例如把受损的环境纳入新划定的保护区内，改进受影响区域的渔业和环境保护的执法模式，消除对受损资源的其他压力，如消除污染源，或采取改进浮标或清除航海风险等旨在降低未来污染事故发生风险的措施。然而，建议采取措施的地方离受损环境越远，越难判断是否合乎比例以及对恢复的有利影响程度。

5.21 对于间接措施而言，合乎比例的问题是至关重要的，因为可能很难直接作物理性的比较。在受损区域补种沼泽植被，评估受损面积、计算补种费用，这类工作相对来说简单直接，而对适度的间接修复措施进行量化本身就比较困难。然而，如果采取的措施是为了改善受损区域的总体环境条件，以此来促进其恢复，例如将受损环境列入保护区域内，这是否可被视为一项合理的修复措施？这类措施的费用可能包括调查、测绘和登记待保护地区的特殊功能，以及起草建立保护区的条例的行政费用等。如果我们对照第四节所列的标准测试上述案例，则需要评估以下所列项目：

（a）这些措施是否建立在合理的科学原则的基础上，目的是否是加快环境中受损部分的恢复？它们是否有显

著加快自然恢复过程的现实前景？

在保护区内，对活动施加的限制（如限制进出以尽量减少干扰）在一般条件下有可能会改善整体环境条件，从而促进恢复。

（b）这些措施是否尽量减少事故造成的进一步损害？这些措施是否尽量不造成其他生境的退化或给其他自然或经济资源带来不良后果？换句话说，是否已充分考虑 NEBA 原则？

尽量减少人类在该地区的活动与环境之间的冲突，尊重 NEBA 原则。

（c）这些措施是否在受损区域的附近采取？是否能够证明它们确实有助于环境受损部分的恢复？

保护区应位于该受损区域附近，正如上述（a）段所述，施加的限制措施可以改善受影响区域的环境条件，从而促进恢复。

（d）所采取的措施是否与环境受损部分的恢复存在必要联系？

保护区涉及相同的生境。

（e）这些措施技术上是否可行？

拟采取的措施在技术上是可行的。

（f）这些措施的费用与损害程度、持续时间和可能达到的效果是否成比例？

至于关键的比例性问题，将由 1992

基金管理委员会根据事故所有相关情况，提交的支持索赔的所有事实（包括涉及的实际费用）进行考虑。

(iv) 距损害地点一定距离的区域的修复

5.22 对于在损害地点附近但有一定距离的区域所采取措施的索赔，例如在受损区域无法采取修复措施的情况下，在其附近采取了相关措施，《索赔手册》对这种情况有所考虑，但需要仔细考虑以确保采取的任何此种修复措施满足第四节列出的标准。在其他地方“创建”等效资源地来代替受损区域，可能无法满足这些标准，尤其是不满足 NEBA 原则，即其他生境或资源不遭受不良影响。在距受损区域一定距离处采取措施，同时与受损环境有密切联系，这种做法意味着这些措施的目的是恢复该受损生境或资源，而不是替代或提供等效的替代品。

5.23 例如，事故后在被溢油毁坏（也许是由于过度清污）的沼泽生境区域实施了修复措施，这些措施包括恢复退化的海岸线区域，如疏浚废弃物处置场。为满足合理的修复措施的标准，修复措施实施地应在附近相同的范围内，并且有助于建立一个与受损区域类似的生境。废弃物可能需要进行分类并挖掘，以提供合适的剖面与潮汐交换，需要仔细计划种植事宜，以帮助反映原来沼泽植被多样性的植物能落地生根。如果有动物群死亡或者被迫离开原来的湿地生境，那么

可以从附近未受影响的区域将这些动物迁移到原湿地生境中。可根据具体的成功标准，如植被覆盖率和多样化水平，来证明恢复进程确立，这也是制定监视计划时需要考虑的因素。

(v) 不可受理的索赔

5.24 仅因为海岸遭受油污污染，不能获得赔偿。例如，因为在沙滩的清污活动结束后不能在沙滩休闲娱乐，而丧失了舒适性，可能会造成不便，但是如果这不导致经济损失，便不能获得赔偿。例如，旅游部门提出的由于沙滩遭受污染而遭受的收入损失的索赔，原则上可以获得受理，但是代表普通大众提交的不能使用沙滩的索赔，通常不会被受理^[4]。类似地，发给遭受油污污染的社区或地区的任意金额的钱款也不能获得赔偿，它并不符合第四节列出的标准，因为既不存在恢复进程的加快，也不存在遭受经济损失的索赔人。

5.25 按照理论模型计算出的抽象量化损失的索赔也属于不予受理的类型。通常这样不予受理的索赔是根据溢油量计算的，并未考虑是否观察到溢油损害。下述 Volgoneft 139 轮案说明的“Metodika”就是一个这样的案例。在环境损害建模的其他方法中，抽象的数据可能根据不同的溢油种类、遭受油污损害的不同生境和受影响的海水总量而得出。尽管人们常常认为这提供了计算环境

[4] 旅游业提交索赔的指南可从国际油污赔偿基金网站（www.iopcfunds.org）获得。

损害赔偿的快速方法，但这种计算方法没有考虑实际有可能发生的费用。类似地，询问遭受溢油损害的社区和普通公众成员代表，这类损害应获得多少赔偿，这种调查方法有时被称为价值评估，或叙述偏好方法^[5]，同样不会应用于国际油污责任和赔偿体系范畴。这些方法无一能让索赔获得受理，因为按这种方式计算的赔偿与受损环境的恢复无关。

5.26 本指南的附录考虑了在发生污染损害时，可能会对一系列生境和种群采取的修复措施，以及针对这些措施提出的索赔被受理的可能性。



“Metodika” 索赔：Volgoneft 139

2007 年 11 月 11 日，俄罗斯籍油轮 Volgoneft 139 轮在连接亚速海及俄罗斯和乌克兰间的黑海的刻赤海峡断为两截。船上载有 4 077 t 重燃油，约 2 000 t 燃油泄漏。

俄罗斯自然资源和生态部的自然资源使用监督服务机构 Rosprirodnadzor 提交了一项金额为 60.486 亿卢布的环境损害索赔。该索赔额是根据溢油量乘以每吨的卢布金额（Metodika）进行计算的。1992 基金告知俄罗斯主管机关，按照理论模型计算的抽象量化损失的索赔不符合《1992 年民事责任公约》第 I(6) 款的规定，因此不能获得赔偿。

2010 年 9 月，圣彼得堡和列宁格勒地区的仲裁法庭发布了判决，不认可“Metodika”的索赔。在判决中，法官指出，根据《1992 年民事责任公约》第 I(6) 款，环境损害费用的赔偿，不包括该损害造成的利润损失，应限于合理的修复措施的费用。

[5] 受访者被提问，假设是为避免污染等不受欢迎的事件，他们愿意为此支付多少钱（WTP）或接受多少钱（WTA）。



第六节 何时应提交索赔？

6.1 您应尽快提出索赔。如果您考虑稍后提出索赔，应将此意图告知船舶保险人和 / 或 1992 基金。

提交索赔的时限

6.2 重要的是要认识到，应在损害发生之日起 3 年内向船舶保险人和 1992 基金提起索赔。即使您已经提交了索赔，但没有在损害发生之日起 3 年内和船舶保险人 / 1992 基金达成赔偿协议，也必须寻求法律途径维护权益，不然将会导致索赔权的丧失——见《索赔手册》2.5。虽然通常情况下，损害日期就是事故发生日期，但也有可能损害会在事故发生后一段时间内发生。但在任何情况下，必须在事故发生之日起 6 年内提起诉讼，以保护索赔权。当临近事故发生 3 周年之日，1992 基金会正式书面通知索赔人和潜在索赔人，提醒他们需要采取措施维护诉讼权。

6.3 虽然通常尚未发生的费用不能获得赔偿，但就修复措施而言，开展研究、采取修复措施再加上监控恢复情况的时间，可以预见到是可能超过 3 年的索赔时效的，公约认可未来即将采取的修复措施的费用。然而，对于这些可获赔的费用，必须提供令人信服的证据，证明预期支出

的费用水平，以及即将采取的措施的详细正当理由。

6.4 如果已经确定的索赔的金额可能会超出公约的限额，存在索赔可能按比例受偿的风险，政府可能会选择排在最后索赔（SLQ）。排在最后索赔的目的是提高非政府机构索赔人的获偿水平，或防止其索赔被按比例赔付。有时在所有非政府机构的索赔完结后，还有足够的款项可以赔偿政府机构的索赔，至少可以部分赔付。然而，可能会花费好几年才能结束所有非政府机构索赔的理赔工作。因此，SLQ 的索赔人应考虑维护其诉讼权，避免其超过时效。SLQ 的索赔人应尽快提交索赔，而不是观望是否还能有余款赔付。随着时间的推移，可能找不到参与研究或修复措施的人员，政府机构可能会发现提供满足 1992 基金咨询要求的必要信息越来越困难。



第七节 如何提交索赔？

7.1 索赔表格从何处获取及怎样提交？

- 7.1.1 如果发生事故，您可以访问 1992 基金网站（www.iopcfunds.org）或询问船舶保险人 /1992 基金，获取索赔申请程序说明及专为该事故编制的索赔表格和其他便利服务。建议索赔人提交所有必要文件以支持其索赔。索赔表格有助于您整理并提交评估索赔所需信息，从而加快评估进程。提交索赔时，应一并提交现场日志、会议记录、采购订单、发票、收据及其他记录等的原始文件或经认证的复印件。请务必保存所有已提交文件的副本备用。请注意，上述文件仅在您要求返还时才会退还给您（且通常在理赔结束后退还）。对于完全在《1992 年民事责任公约》限额内的溢油事故，由于不涉及 1992 基金，相关事宜应联系船舶保险人。
- 7.1.2 一般来说，您应当通过船舶保险人在当地的通信代理或代表的办事处提交索赔；如为重大事故，则通过船舶保险人和 1992 基金专门设立的索赔办事处提交索赔。索赔办事处会协助您提出索赔，在您填写索赔表格的过程中提供建议，将您的索赔转交给船舶保险人 /1992 基金，并在您的索赔经审核且船舶保险人 /1992 基金批准赔偿金额后协助赔付。索赔人应当注意，是否赔偿或赔偿多少这类问题，由船舶保险人 /1992 基金来决定，保险人的通信代理 / 代表、索赔办事处工作人员及专家不作相关决定。在溢油船舶不明或者没有保险人的情况

下，应直接向 1992 基金提交索赔。无论索赔人是否正与基金及其专家进行密切磋商，索赔时仍须正式提交索赔申请。

- 7.1.3 不管索赔人是否与基金及其专家密切磋商，仍需要正式提交研究费用和修复措施费用的索赔。索赔应以邮寄或电子邮件形式提交，并提供尽可能多的支持信息。国际油污赔偿基金网站上会清楚说明索赔表格的送达地址，视具体情况提供保险人的代理 / 代表或索赔办事处的邮寄地址和电子邮箱地址，这些信息也会公布在当地报刊上。1992 基金的联系信息详见本指南结尾处。

7.2 应提供哪些信息？

基本信息

- 7.2.1 您向船舶保险人 /1992 基金提供的研究、修复措施和已支出或即将支出的费用信息越详细、证据越多，索赔的评估工作进行得就越快。在初始阶段，您应当尽量多地提供所掌握的下述基本信息：
- 索赔人的姓名、地址，代理人或顾问的姓名，或者您所代表的组织名称和地址。
 - 事故涉及船舶的船名。
 - 事故发生的日期、地点及详细情况（除非 1992 基金已掌握这些信息）。
 - 确定索赔对象为环境损害（事故后研究 / 修复措施的费用）。
 - 索赔金额及该金额的计算过程。

7.2.2 除初始信息外，重要的是在提交索赔时，还要提供说明索赔的费用如何与所采取的行动相关联的支持材料。1992 基金和船舶保险人雇佣的审核索赔费用的专家需要了解工作的具体内容，开展该项工作的原因、时间、地点和参与的人员，使用了哪些资源，以及费用是如何计算的。发票和收据能够有效确认费用支出，但是仅有这些不够，还需要提供诸如参与的科学家的资质和他们的报酬等其他信息。这些费用最好以表格方式进行统计，环境损害索赔的最重要的一项内容是证明环境遭到损害的科学证据。应提交报告，报告中明确记录事故后研究成果，证明拟采取或已经采取的修复措施的合理性。

7.3 支持性信息和文件

7.3.1 下面列出了应随同事事故后研究和修复措施费用索赔一起提交的支持性信息和文件类型示例。这份名单是说明性的，并不详尽，也未列出全部情况下适当或必要的所有项目。

事故后研究

- 7.3.2 描述区域内污染范围、污染分布和污染程度的受灾地区概图：
- 标注了地理位置的地图和海图，辅以标注了地理位置的照片，例如借助全球定位系统 GPS 标注照片拍摄地点，以及航空图片、遥感图像和视频或其他记录媒体。
 - 对于海岸线污染而言，海岸线油污的调查报告，如 SCAT（海岸线清污评估技术）团队的报告。

- 取样计划和基本原理，详细说明取样的频率和样品的位置。
- 碳氢化合物的测量，包括水、生物区和沉积物（如适用）中多环芳烃的含量。

- 7.3.3 证明污染与案件相关船舶有关的证明：
- 显示一个参考样品与污染样品相匹配的 GCMS 数据。
 - 追踪标绘油的运动的观察报告。
 - 支持油污从事故船舶运动到受灾地区的风流和潮汐数据。

- 7.3.4 开展研究的详细信息：
- 宗旨和目标。
 - 参照范围(调查的生境、种群或物种)。
 - 地域范围和持续时间。
 - 使用方法和技术的说明。
 - 尽可能提供溢油事故发生前该区域的详细信息。

- 7.3.5 确定任何环境损害的程度、性质和持续时间的调查结果：
- 记录明显遭到影响的资源的研究结果的报告。
 - 展示声称遭到影响的资源与未遭到影响的类似资源对比的照片、视频和其他媒体记录。
 - 实验室分析报告，所使用的分析方法的详细信息，实验室的相关资质。
 - 船舶保险人 /1992 基金可以要求提供野外记录或电子文档，和用来编写上述报告的其他基础数据。

7.3.6 发生的费用的分类明细：

- 聘请的工作人员的数量，他们在研究中所做的工作、资质、费用 / 费率结构和工作时间。
- 交通、住宿和其他人员费用。
- 材料和设备的费用，并且解释如何在研究中使用这些材料和设备。
- 实验室的分析费用。

修复措施

7.3.7 证明已经采取或将要采取的修复措施的合理性：

- 遭受严重的环境损害的证明。
- 受灾资源自然恢复的估计速度，以及支持这一估计的数据。
- 对修复措施的描述，实施或拟实施修复措施的数量（面积或数量）、日期和持续时间。
- 修复措施可能带来或已经带来远高于自然恢复的速度的证据或其他理

性材料。

- 已经实施或将要实施的措施与遭受的损害合乎比例的证据。
- 表明这些措施没有，也不会损害其他经济或生态资源的证据。
- 监控措施功效的项目的详细信息（包括持续时间）。

7.3.8 发生或即将发生的费用分类明细：

- 聘请的工作人员的数量，他们在修复项目中所做的工作、资质、费用 / 费率结构和工作时间。
- 交通、住宿和其他人员费用。
- 材料和设备的费用，并且解释如何在项目中已经或将要使用这些材料和设备。
- 对于将要采取的修复措施，决定采取这些措施的证据，将要发生的费用，包括对修复措施功效进行监控的费用，最好有协议。



第八节 如何评估和支付赔偿？

- 8.1 环境损害索赔评估要遵循 3 个原则：

(1) 按照第四节所列的标准来判断，采取的行动是否合理？
(2) 措施的费用与产生的效益或期望效益相比是否合理并且合乎比例？
(3) 索赔费用的计算方式是否正确？计算结果是否正确？
- 8.2 1992 基金在个案基础上，考虑事故的特殊情况、所采取措施的技术和科学依据，并应用 NEBA 原则进行评估。
- 8.3 对于事故后研究和修复措施的索赔，遵守本指南和《索赔手册》指导的索赔人，应与船舶保险人和 1992 基金共同指派专家密切联络，共同设计、计划并实施事故后研究和经研究采取的修复措施。在技术和费用两方面进行协商，让基金能够监控这些工作的开展情况，并随着项目的进展，就索赔是否可以受理可发表意见。然而，需要强调的是，基金及其专家参与事故后研究，并不意味着已采取的或拟采取的修复措施必然可以获得赔偿。换言之，如果研究表明，没有造成明显的环境损害，修复措施并不合理，其本身也不意味着这些研究的费用必然无法获得赔偿。
- 8.4 索赔提出的方式，通常因事故发生的具体情况或采取的措施不同而不同。此外，由于主管机关分析和记录费用的方法不

同，索赔金额的计算方法也不同。因此，在初步审查索赔材料后，1992 基金及其专家为了能够完成详细评估，通常会对材料提出质疑或需要索赔人对索赔材料作出解释。通常船舶保险人 /1992 基金会与索赔人进行一系列交换材料的程序，如此反复若干次，直到完全了解索赔费用的构成和计算方式。在大多数案例中，材料交换后可以就赔偿金额达成和解协议。

- 8.5 如果船舶保险人 /1992 基金要求提供更多材料，但同时认为您存在经济困难，会在现有材料的基础上进行一次临时评估。但要提醒您的是，如果您能够提供更多支持性材料，可以重新考虑评估结果。为保证不会超额赔付，所有依据临时评估所支付的费用都会比完整评估出的费用少。临时评估所支付的费用将在完整评估出的费用中扣除。
- 8.6 船舶保险人 /1992 基金完成索赔评估后，将根据所有相关材料，告知您其认为合理的赔偿金额。评估结果为书面形式，交给您或您指定的代表。
- 8.7 通常，赔偿款报价中会写明为“全部及最终”理赔方案，意为当前索赔的受损期间发生的损失不能再另行索赔，而且要求索赔人就此签订协议。虽然索赔人认为其在第一次索赔结束之后仍有损失发生，仍可提起索赔，但如果就预期采

取的修复措施的赔偿额达成了一致，索赔人不能再提起索赔。

8.8 请注意，船舶保险人/1992 基金可能要处理成百上千项索赔赔偿，虽然会尽快对索赔进行评估，但可能基金和保险人需要一定时间收集并反复核对评估索赔的相关必要信息，在收到的索赔材料极少的情况下尤其如此。

8.9 如果您对拟赔付金额持异议，应当联系船舶保险人/1992 基金（直接或通过当地索赔办事处），并解释您认为该金额不足的原因。如果有新证据，还应当提交新证据。船舶保险人/1992 基金可以决定重新审核，并根据新证据给出新的金额，

或决定坚持第一次确定的金额。1992 基金会联系索赔人并安排进一步商讨索赔事项，不论结果如何，基金赔偿决定的依据都会以书面形式公布。

8.10 如果您仍不接受拟赔付的金额，您有权在您所在国家就评估索赔的金额向船舶所有人、保险人以及 1992 基金提起诉讼。如果在损害发生后 3 年内没能与 1992 基金达成和解，基金会强烈建议索赔人提起诉讼，在此阶段您可能会需要征询法律意见。而如果索赔人在 3 年内没有采取任何行动，则要承担索赔超过诉讼时效的风险，索赔人可能丧失获得赔偿的权利。



第九节 联系国际油污赔偿基金

9.1 如果发生重大溢油事故，1992 基金会在当地设立索赔办事处，该办事处的联系信息会在当地媒体和国际油污赔偿基金网站（www.iopcfunds.org）上公布。

9.2 1992 基金秘书处的联系方式如下：

国际油污赔偿基金

英国

伦敦 SE1 7SR

艾伯特路堤 4 号

电话：+ 44(0)20 7592 7100

传真：+ 44(0)20 7592 7111

电子邮箱：info@iopcfunds.org

网站：www.iopcfunds.org

9.3 如果您需要就索赔事宜联系当地索赔办事处或 1992 基金秘书处，须提供索赔编号或其他信息以确认身份。

9.4 您可在国际油污赔偿基金网站（www.iopcfunds.org）上获取 1992 基金《索赔手册》及其他有用文件。

延伸阅读：

IMO/UNEP 关于海洋溢油后环境损害评估和恢复的指南手册，IMO，2009



附录

生 境	可能采取的修复措施	1992 年公约下是否可受理的意见
沙滩	再造沙滩，补沙	对海滩进行分级，以使其回到最初状态的费用属于预防性措施费用，典型情况为在海浪冲洗操作后会采用此措施。 如果可以自然补充清污过程中流失的沙子，那么很难将补沙认定为合理措施。以下情况或为例外：在旅游季节高峰期，清污工作结束后，为立即提供一个可使用的休闲海滩而进行的补沙。但这通常被视为一种预防措施，目的是尽量减少旅游部门的经济损失。
沙丘	补种沙丘草	补种由于清污工作的车辆碾压等原因而受损的沙丘草及其他植物的措施，以及限制人群出入沙丘等减少干扰的措施，或可被受理。
岩石海岸线	重新定植或种植，恢复当地种群数量	生活在裸露的岩石海岸线环境下的动植物种群，常年处于恶劣的环境条件下，具有很好的快速恢复能力。因此，考虑到这些生境预期的快速恢复能力，修复措施的索赔不太可能被受理。
红树林和盐沼	人工繁殖，制定重新种植计划，恢复和增强生境	种植苗木对于红树林和盐沼来说是完善的修复技术，可提高其自然繁殖水平。然而，设计补种项目时应考虑当地的物种多样性。
海草群落	通过人工繁殖和重新种植、补种等措施，恢复并加强当地种群，实现生境修复	一些小型的海草重新种植和补种项目，成效有限。但其费用昂贵，可能无法满足合乎比例的标准。在海床自然恢复期间采取限制干扰的措施更有可能被受理。
珊瑚礁	生境重建与再繁衍	珊瑚礁通常在水下，因此很少有受到溢油损害的危险，然而，珊瑚及珊瑚礁生物群体对被分散的油特别敏感。在恢复期采取限制干扰的措施可能被受理。船舶搁浅造成的物理损坏不在国际污染损害责任和赔偿公约的范围之内。

种 群	可能采取的修复措施	1992 年公约下是否许可的意见
海洋哺乳动物	● 捕获、清洁、康复、放生 ● 人工繁殖和放生	● 对受油污影响的动物进行康复和放生被认为是一种预防措施，《清污及预防措施索赔指南》中有所讨论。 ● 育种计划不太可能被视为可行的修复措施，但限制狩猎和其他人类破坏性活动可能是可以接受的。
海洋爬行动物	● 捕获、清洁、康复、放生 ● 收集和搬迁乌龟蛋 ● 捕食者控制	● 遭受油污污染的动物的康复和放生被认为是一种预防措施，《清污及预防措施索赔指南》中有所讨论。 ● 收集、搬迁或控制孵化龟卵和放生幼鱼所费不赀，可能不符合合乎比例的标准。 ● 控制捕食者的措施更有可能被接受。
鸟类	● 捕获、清洁、康复和放生 ● 捕食者控制	● 对受油污影响的动物进行康复和放生被认为是一种预防措施，《清污及预防措施索赔指南》中有所讨论。 ● 对受油污影响的鸟类进行捕获繁殖可能是不可行的或不成比例的。控制捕食者、尽量减少对岸上繁殖鸟类的干扰，更可能是可接受的修复措施。
鱼和贝类	● 补充鱼类资源	● 野生的、远洋鱼类群体很少有受到溢油损害的风险，潮间带贝类更可能遭受溢油损害。补充贝类种群是增殖枯竭种群的一种公认和可行的方法，在某些情况下被视为可接受的修复措施，例如，人力自给性渔业捕捞及原著民的捕捞。





国际油污赔偿基金

英国

伦敦 SE1 7SR

艾伯特路堤 4 号

电话：+ 44(0)20 7592 7100

传真：+ 44(0)20 7592 7111

电子邮箱：info@iopcfunds.org

网址：www.iopcfunds.org