
澳大利亚— 违反 MARPOL 公约可能产生的后果

2014 年 1 月 7 日

受《澳大利亚航运》杂志社委托，悉尼 Colin Biggers & Paisley 律师行律师撰写的以下文章，将会刊登在该社 2014 年年初出版的年刊中。

众所周知，澳大利亚 1983 年海洋保护法（*防止船舶污染法*）第 9 条规定，如果从船上向海里排放油类或油类混合物，无论该海域属于领海、外领海（注：该法的特殊用词）或专属经济区（EEZ），该船船长、承租人及船舶所有人会因其违法行为而遭受不超过 20,000 处罚单位的罚款。

不过，可能鲜为人知的是，该法第 27A 条授权澳大利亚海事安全机构（AMSA）在特定情况下扣押外国船舶。这些情况包括：

“第 27 A (1)款

- a. 船舶自愿在港内，而且有明显理由相信该船在领海或 EEZ 违反了防污规定；或
- b. 船舶在领海内，而且有明显理由相信该船在领海内航行时违反了防污规定；或
- c. 船舶在领海或 EEZ 内，而且有明显的客观证据表明：
 - i. 在 EEZ 内，该船舶的作为或不作为导致违反防污规定，以及
 - ii. 相关行为导致的排放已经或可能给澳大利亚海岸线、澳大利亚相关利益方、领海或 EEZ 内的任何资源造成严重损害。”

如果根据第 27A(4)款规定提供了担保，应立即解除对船舶的扣押。根据规定，担保必须符合以下条件：

- a. 应为 AMSA 接受的担保形式；以及：
- b. “AMSA 认为，担保数额已经相当于船长、其他任何船员和船舶所有人就违反污染规定而可能支付的最高罚款额，以及其他款项及费用额。”

从今年年初 AMSA 签发的扣船令来看，AMSA 认为其无权对该条款要求的担保金额进行自由裁量。AMSA 告知船舶所有人及其保赔协会代表，只有在评估担保金额涉及未知变数时，

AMSA 才会对此提出意见。AMSA 指出, 27A(4)(b)款下每类人员的最高处罚金额是既定的, 不存在变数。

因此, 该类事件中担保金额为 20,400,000 澳元, 相当于因违反防污规定而承担责任的船舶的“船长和船舶所有人可能支付的最高罚款额, 以及其他款项及费用额”。

担保金额的计算基础为: 个人的最高罚款额为 20,000 处罚单位, 单位的最高罚款额为 100,000 处罚单位。1 个处罚单位相当于 170 澳元, 因此个人最高罚款额 20,000 x 170 澳元加上单位最高罚款额 100,000 x 170 澳元, 即 3,400,000 澳元加上 17,000,000 澳元, 共计 20,400,000 澳元。

最近在悉尼召开的澳大利亚和新西兰海商法年会上, AMSA 的法律顾问部经理 Clinton McKenzie 确认, 该机构观点是, 其无权决定不同于上述最大罚款金额的担保额。

近期的信息表明, 在 AMSA 为解除对船舶扣押而索要该巨额担保时, 保赔协会作为船舶所有人的第三者责任保险人, 不会愿意为此出具协会保函。因此, 当再次出现 AMSA 索要此种担保情况时, 有必要尝试通过法律措施, 使该问题得以澄清, 除非 AMSA 主动认识到其解释不切实际, 能够推动修改该法律, 或对该法律采取更切合实际的解释。最近一起案例中, AMSA 索要 20,400,000 澳元担保, 但由于某种原因, AMSA 撤销了扣押令, 船舶得以离开, 因此该问题仍未得到澄清。如果以后在此类事件中, 没有类似上述特殊原因使 AMSA 撤销扣押令, 估计在案件进行过程中, 外国船东会遭受相当大的船期延误损失。

不难看出 AMSA 的解释存在问题, 比如, 一艘外国渔船被扣押, 原因是 AMSA 根据第 27A(1)(b)款认为该船在领海内产生极少量漏油的行为属于 AMSA “有理由相信船舶在领海内违反防污规定”的情形(该项规定不同于在 EEZ 内的活动。其甚至不以是否“已经或可能造成澳大利亚海岸线、澳大利亚相关利益方、领海或 EEZ 内的任何资源严重污染”为必要条件)。在这种情况下, 根据 AMSA 对 27A(4)款的解释, AMSA 必须要求提供相当于船长、其他任何船员或船舶所有人就违反防污规定而可能支付的最高处罚金额的担保。让人不得不怀疑, 有多少外国渔船有能力安排这样的担保, 或其责任保险范围能够涵盖如此巨额费用。即使有这样的保险, 针对这种即使在极端假设条件下, 罚款和清污费用总和也不大可能超过

几千澳元，或顶多几十万澳元的事件，对此保险人是否会提供这样巨额的担保，也是未知之数。

值得一提的是，根据某保赔协会规则，承保范围包括船舶所有人“意外排放、泄漏油类或其他物质，或此类威胁”，但不包括“触犯、违反或不遵守 1973 年国际防止船舶造成污染公约及其 1978 年议定书和之后任何议定书，或实施该公约或其议定书的国内法中的有关船舶建造、改装及设备要求”而遭受的罚款。AMSA 可能错误认为，保赔协会将自动为会员提供如此巨额的担保。IG 曾以报告的形式就违反油水分离器的使用问题发布通函，以下是从该通函中摘录的一段内容：

“请会员注意，IG 各协会不会容忍违反 MARPOL 公约的行为。除非是单纯的意外排放事故，否则因违反 MARPOL 公约而遭受的罚款是否能够得到赔付只能由协会酌情处理。在这样的情况下，会员需要向董事会证明其为避免违法行为采取了在董事会看来属于合理的措施。在任何情况下，协会都不会承保因船舶所有人已知或应知存在违法行为，未采取合理预防措施而遭受的罚款或其他处罚。

这意味着，因违反 MARPOL 公约，包括但不限于上述设备使用不当的情况，或者因未履行机舱和其他废弃物的排放的管理记录义务而遭受的罚款或处罚，均不在协会的承保范围内，除非董事会经酌情考虑后同意进行赔付。通常，董事会仅在所有法律程序结束后，才会考虑是否同意赔付。

因此，在法律程序进行期间，船舶所有人需要针对协会为其提供的担保，以及为其抗辩所支付的费用提供足额的现金或银行反担保。针对会员在法律程序抗辩中需要得到的意见和帮助，协会可以向会员提供这方面的律师行和其他专家的信息。

....

就保赔险承保范围而言，在法律程序进行期间，协会不会为这些被指控的违法行为提供担保（除非已经得到足额现金或银行反担保），而且，会员如果要求协会帮其支付刑事或民事法律程序中的抗辩费用，需要就此额外提供反担保。通常而言，除非是单纯的意外排放事故，否则针对本通函所讨论的违法行为，只有在法律程序结束，所有事实已经清楚的情况下，会员才可能经董事会酌情考虑后获得赔付。”

看来即使协会准备为会员提供担保，也会要求会员提供反担保。

还应注意，MARPOL 公约的第 4 (4)款规定“缔约国的法律按照本条要求所规定的处罚，其严厉程度应足以阻止对本公约的违犯，并且不论此类事件发生在何处，其处罚均应同样严厉。”

此外，公约第 7 (1)款规定“在执行本公约第 4 条、第 5 条或第 6 条规定的情况下，应尽力避免使船舶受到不当的扣押或延误。”该条第 (2) 款规定“如果在执行本公约第 4 条、第 5 条或第 6 条规定的情况下船舶受到不当的扣押或延误，则该船对于所受到的损失或损害，有权要求赔偿。”在联合国海洋法公约中也有类似含义的条款，第 226 1(b)款有关调查外国船舶的规定：

“如果调查结果显示有违反关于保护和保全海洋环境的可适用的法律和规章或国际规则和标准的行为，则应于完成提供保证书或其他适当财政担保等合理程序后迅速予以释放。”

该公约第 232 条规定：

“各国依照第六节所采取的措施如属非法或根据可得到的情报超出合理的要求。应对这种措施所引起的并可以归因于各该国的损害或损失负责。各国应对这种损害或损失规定向其法院申诉的办法。” [1]

据著名律师行 Reed Smith 提供的法国和英国的调查情况显示，根据法国实施 MARPOL 公约的国内法规定，检察官有权确定解除船舶扣押需要提供的担保金额。检察官在行使自由裁量权确定担保金额时，需要考虑可能的罚款金额，以及法院对船舶非法排放造成的后果可能判定的损失赔偿金额。

在英国，1996 年商船航运（防止油污）规则（英国实施 MARPOL 公约的相关法律）第 35(2)(a)款规定：“如果怀疑规则适用的船舶违反规则的要求，应扣押该船。”关于担保，第 37(3)款规定：“经规则第 35(2)(a)款授权对违反规则第 12 条、第 13 条或第 16 条规定的船舶实施扣押的人，在以下条件得以满足时，应立即解除对船舶的扣押：

- i. 向国务大臣支付了 255,000 英镑的现金担保；或
- ii. 由船长或船舶所有人本身，或某人代表船长或船舶所有人向国务大臣提供了担保，国务大臣认为该担保满足要求，而且担保额不少于 255,000 英镑。”

如果 7 天内没有启动法律程序，或最终无法定罪，或罚款已经支付，也必须解除对船舶的扣押。

针对因违反 MARPOL 公约而被扣押的船舶，美国海岸警卫队在决定担保额和解除扣押的条件方面，拥有广泛的自由裁量权。[2]

至少相比英国、美国和法国的法律而言，澳大利亚法律（以及 AMSA 的解释）过于严格，考虑到以上三个国家沿岸的溢油事故较之澳大利亚的严重程度，澳大利亚在这方面的作法确实令人费解。

如果澳大利亚试图像英国一样设定一个适用于所有污染事故的数额，不授予 AMSA 自由裁量权，则有必要设定一个更合理的担保金额。如果澳大利亚希望获得的担保能够涵盖最糟糕的意外事故，则应给予 AMSA 自由裁量权，以便 AMSA 能够按照澳大利亚的相关公约义务行事，而不是索要赔偿额不成比例的、不合理的担保额，否则可能会导致船舶被长时间扣押，也可能使澳大利亚卷入损失索赔纠纷中。



Stuart Hetherington

Colin Biggers & Paisley 律师行合伙人

澳大利亚悉尼、墨尔本和布里斯班

[1]感谢国际航运公会 的 Linda Howlett 提示本人关注 IG 发布的通函以及以上公约规定。

[2]感谢 Reed Smith 巴黎和伦敦分所的 Luc Grellet 和 Andrew Taylor，以及纽约 Blank Rome LLP 的 John Kimball 分别提供的各自地区的信息