

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)274/09-10號文件

檔號：CB1/BC/8/08

《燃油污染(法律責任及補償)條例草案》委員會報告

目的

本文旨在匯報《燃油污染(法律責任及補償)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 《1992年國際油污損害民事責任公約》旨在就油船排放或逸漏持久性碳化氫礦物油類引致污染而造成的損害，向蒙受損害的人士提供補償。通過制定《商船(油類污染的法律責任及補償)條例》(第414章)，香港得以實施《1992年國際油污損害民事責任公約》。《2001年國際燃油污染損害民事責任公約》(下稱"《燃油公約》")於2001年獲國際海事組織通過，使有關方面可就非油船引致的燃油污染所造成的損害向受害方作出補償，並訂定一套劃一的國際規則和程序以供裁定相關的法律責任。《燃油公約》已於2008年11月生效。截至2009年10月2日，連同中國在內，加入《燃油公約》的締約國已有45個，佔全球船隻噸位約79%。除非香港為實施《燃油公約》制訂適當的立法措施，否則《燃油公約》的適用範圍不能延伸至香港。

條例草案

3. 條例草案旨在建立一個法律架構，透過就非油船造成的燃油污染訂定類似的補償制度，使香港能實施《燃油公約》。條例草案提出多項建議，包括就船舶排放或逸漏燃油所引致的損害，或因船舶排放或逸漏燃油可能導致污染而造成的損害的重大和迫切的威脅所引致的損害，向條例草案第2條所界定的船東施加法律責任。條例草案第5條就在香港及任何其他實施《燃油公約》的地方所造成的燃油污染損害，向船東施加法律責任。

4. 條例草案適用於其下第2條所界定的船舶，包括由政府擁有或營運的船舶。不過，由於條例草案以《燃油公約》為藍本，故此不適用於軍艦、海軍輔助船艦或由某國家擁有或營運，並在當其時被該國家純粹用於政府的非商業服務的任何其他船舶。政府或任何以公職人員身份行事的公職人員，均不得被控犯違反本條例草案的罪行。

5. 條例草案第7條規定，船東如能證明某些指定事故(例如由戰爭或不可避免及不可抵抗的異常自然現象所引致的事故，或完全由蒙受有關損害的人的疏忽所引致的事故)，則可獲豁免承擔就事故引致的燃油污染損害的法律責任。第8條規定，根據第5條須就污染損害承擔法律責任的船東，可以根據《商船(限制船東責任)條例》(第434章)第III部提出訴訟，以求限制法律責任。第10條規定，提起法律程序以執行關於該法律責任的申索，可直接向承保人提出。

6. 關於強制就燃油污染損害的法律責任投保，條例草案的主要條文綜述如下：

- (a) 強制保險計劃適用於《燃油公約》下必須投保的船舶，即總噸位在1 000噸以上的船舶，但不適用於僅在內河航限¹內作業的本地船隻²(第12條)；
- (b) 除非備有一份正屬有效的相關保險證書，否則任何受條例草案第3部條文規限的船舶不得進入或離開香港水域(第13條)。上述船舶的船長須把有效的相關保險證書存放在該船舶上，並在有關當局要求下出示保險證書，以供查閱(第14條)；及
- (c) 為了執法的目的，執法人員獲賦予以下權力：登船、要求受條例草案第3部條文規限的船舶的船長出示相關保險證書及／或其他和該船舶有關的文件／資料，以供查閱；以及複印或拿取所出示文件的副本(第27條)。

7. 條例草案擬議制定罪行，以對付違反第13條有關購備強制保險及第14條有關存放保險證書的規定。如違反第13條的規定，有關船舶的船長及註冊擁有人均屬犯罪，如經循公訴程序定罪，可處罰款500,000元，或如經循簡易程序定罪，可處第6級罰款(即

¹ "內河航限"一詞的涵義與該詞在《船舶及港口管制條例》(第313章)第2條的涵義相同。

² "本地船隻"一詞的涵義與該詞在《商船(本地船隻)條例》(第548章)第2條的涵義相同。

100,000元)。任何人違反第14條有關存放保險證書的規定，即屬犯罪，可處第3級罰款(即10,000元)。

8. 條例草案如獲制定為法例，將自運輸及房屋局局長以憲報公告指定的日期起實施。

法案委員會

9. 在2009年6月26日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會委員名單載於**附錄I**。法案委員會由李華明議員擔任主席，先後舉行了4次會議，包括一次與航運業界代表舉行的會議。曾向法案委員會提交意見的團體名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

10. 條例草案旨在就非油船排放或逸漏燃油所引致的污染損害或就此等損害的威脅訂定補償制度；法案委員會支持條例草案。法案委員會曾研究與條例草案有關的若干政策及法律事宜。法案委員會亦察悉航運業界人士希望香港及早實施《燃油公約》的意見，以便在香港註冊的遠洋輪船船東，可在本港申領所需的保險證書。法案委員會的商議工作綜述於下文各段。

污染損害的法律責任

11. 根據條例草案第5(3)條，除非屬以下情況，否則船舶船東無須根據第5(1)或(2)條，為可歸因於環境受損的任何損害承擔法律責任：該項損害屬因環境受損而引致的利潤損失；或該項損害屬已經或將會為恢復環境而採取的合理措施的費用。余若薇議員曾就船東無須承擔法律責任的情況詢問其範圍及理據。政府當局表示，第5(3)條的用詞以《燃油公約》的用語為藍本，旨在就"損害"一詞作出更具體及量化的詮釋，以便限制責任及確定補償。若船東與索償人之間為漏油所引致的"損害"而產生糾紛，法庭將會按個別情況作出裁決。

12. 余若薇議員詢問，若一艘船舶被另一艘船舶撞上後引致污染損害，被撞船隻的船東即使在事故中沒有過錯，是否仍須對該項污染損害承擔全部責任。政府當局解釋，根據條例草案第5條，該船東須對其船舶引致的污染損害承擔法律責任。若有關的污染損害不可作合理區分(例如污染損害由多於一艘船舶排放的燃油所引致)，則所有有關船舶的船東(獲寬免者除外)，均須與每一其他船東共同及各別承擔全部損害的法律責任。涉及事故的船東會否分攤有關法律責任，須視乎有關事故的事實情況。然而，

憑藉條例草案第6(3)條，《法律修訂及改革(綜合)條例》(第23章)第21條有關有共分疏忽時法律責任的分攤的條文，將適用於該船東，而根據《民事責任(分擔)條例》(377章)第3條，該船東可向引致撞船事故的另一名船東追討其須分擔的責任。

13. 有委員問及，如污染損害其中部分是船舶失修等船東的過錯所致，另一部分是不可避免及不可抵抗的異常自然現象等非他所能控制的情況所致，有關船東須否承擔法律責任，政府當局表示，根據第7(a)條有關法律責任的豁免條文(此條文旨在實施《燃油公約》第3.3(a)條)，船東如能證明有關事故是由不可避免及不可抵抗的異常自然現象引致的事故等所造成，則該船東無須對事故所引致的污染損害承擔法律責任，而該項法律責任豁免屬完全豁免。鑒於船隻在颱風吹襲下通常可安然無損，故此颱風等常見自然現象不大可能被視為不可避免及不可抵抗的異常自然現象，但最終仍須視乎個別情況而定。

強制法律責任保險

適用範圍

14. 條例草案規定擬議的補償制度及責任限制適用於所有非油船。但強制保險計劃不適用於總噸位在1 000噸或以下的船舶，或僅在內河航限內作業的本地船隻，而上述船舶不須就污染損害購備強制保險。黃容根議員關注到，一旦發生事故，上述船舶船東或會無法支付補償金。政府當局表示，《燃油公約》並無規定須替上述船舶購備強制保險，但船舶船東仍可自行決定是否購買漏油保險。政府當局進一步表示，涉及本地船隻燃油污染事故的數目極少，而其引致的污染損害亦相對輕微，或許是因為這些船隻使用較潔淨的燃料。

海事處處長授予豁免

15. 根據條例草案第23條，海事處處長(下稱"處長")可在個別個案中，以書面豁免任何人或船舶，使其不受第13或14條有關存放有效保險證書的任何條文所規限。部分委員(包括劉健儀議員)認為，有關方面應只在有必要時，經過慎重考慮才授予上述豁免。政府當局告知委員，第23條賦權處長在特殊情況下(例如在惡劣天氣的情況下基於人道理由)，可考慮向未持有符合《燃油公約》規定所發出的有效保險證書但必須進入香港水域的船舶授予豁免。在《燃油公約》適用地區註冊的船舶，如已持有由另一加入《燃油公約》方所發出的有效保險證書一段時間，亦可獲授予豁免。

16. 至於政府如容許沒有保險證書的船隻進入香港水域，就該船隻造成污染損害(如有的話)中所須負上的法律責任方面，政府當局確認，條例草案沒有改變政府在上述情況下的法律責任範圍的效果，而其他適用的法律及程序將繼續適用。法案委員會察悉，因政府的決定而受屈、並蒙受其後產生的污染損害影響的各方，可向政府提出民事索償。

17. 劉健儀議員對行使豁免權的當局表示關注。政府當局解釋，儘管處長可能會根據海事處員工的評估而行事，豁免權仍只會由最終對有關決定負責的處長或署任其職位的人員獨自行使。運輸及房屋局局長將會在條例草案進行二讀辯論時的發言中說明此意向。

有關船隻"擁有人"的定義

18. 根據條例草案第39條下《油污處理(土地使用及徵用)條例》(第247章)擬議第10(6)(b)條，"擁有人"，就某船隻而言，"指註冊為該船隻的擁有人的人，如無人註冊為該船隻的擁有人，則指擁有該船隻的人"。法案委員會要求政府當局澄清，倘若某船隻並無登記任何人士為其"擁有人"，如何能追查及確定該船隻的擁有人。

19. 政府當局表示，有關某船隻"擁有人"的資料，通常可在海事處保存的紀錄／登記冊中找到。一般來說，海事處在考慮及處理有關索取資料的要求時，會參考《公開資料守則》及／或《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規定。視乎每宗要求索取資料的個案情況而定，海事處如信納有關資料將用於民事訴訟用途上，一般都會發放該等資料。

通知的送達

20. 根據條例草案第30條，條例草案中的通知或其他文件，如已經郵遞或掛號郵遞交付或寄送至適當的地址，便會視為已妥為送達。何秀蘭議員及劉健儀議員均關注到有必要把通知及文件迅速送達。她們詢問，以電子方式傳送的文件會否視為已妥為送達。政府當局表示，第30條並沒有排除使用電子方式送交或送達條例草案中的文件，而《電子交易條例》(第553章)中有關送交或送達文件的條文，將普遍適用於其他法例(如適用的話)，包括擬議的條例。

21. 就此，劉健儀議員及何秀蘭議員建議在第30條中加入一項明確條文，規定《電子交易條例》適用於本條例草案。政府當局並不認為此建議恰當，因為此舉會偏離草擬常規，並可能會對其

他成文法則有交叉參照的影響，特別是那些包含類似第30條的條文的法規。此外，這做法亦會與屬一般性適用的《電子交易條例》下預期的做法不一致。何秀蘭議員建議，政府當局應就《電子交易條例》的一般性適用情況檢討所有成文法則的草擬方式，並考慮在相關法例中加入一項標準條文，以方便讀者參考。

申請費用

22. 根據條例草案第23條，財政司司長可藉規例訂明向處長申請由其發出的保險證書時所須繳付的費用。劉健儀議員認為擬議的費用535元相對偏高，政府當局應考慮小型船隻擁有人的業務可行性。儘管如此，政府當局答應就有關擬議申請費用諮詢經濟發展事務委員會時，在文件中提供資料，說明訂定擬議費用的理據、諮詢結果及其他司法管轄區收取的費用。

草擬事宜

詳題

23. 委員(包括余若薇議員)要求政府當局考慮在詳題內指明條例草案的目的是實施《燃油公約》。政府當局表示，詳題符合政策目標，即涵蓋落實《燃油公約》所需的條文，並同時容許彈性，以涵蓋其他國際公約及決議(例如條例草案第9條落實《保護執行防止或減低油污措施人員之決議》)及本地要求(例如就可在香港強制執行非《燃油公約》締約國法院判決的數額作出限制)。此外，其他法例也有採用類似的方法，例如《商船(油類污染的法律責任及補償)條例》(第414章)及《商船(限制船東責任)條例》(第434章)，均沒有在其詳題中指明擬實施的國際公約。

第3條

24. 張學明議員認為條例草案中"政府"一詞意義含糊不清，因為該詞在第3(1)條中指某國家／地區政府，而該詞在第3(4)條中則指香港特別行政區政府。政府當局在回應時同意動議委員會審議階段修正案，將3(1)條及25(2)條中文版本³內"政府"一詞更改為"特區政府"。

³ 該詞的英文用語並沒有出現含糊不清的情況，因為會採用"government"及"Government"兩個字來分辨兩個不同的含義。

第7條

25. 委員詢問第7(a)條提述的"恐怖主義行為"是否一種"敵對行為"，政府當局回應時解釋，根據《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)第2(1)條所界定，"恐怖主義行為"未必屬"敵對行為"，要視乎個別個案的事實和情況才可決定。經進一步複檢後，政府當局察悉，"敵對行為"一詞的英文用語"hostility"和"hostilities"在涵義上可能略有不同，因此將會動議修正案，把第7(a)條中"hostility"一詞修訂為"hostilities"，以配合《燃油公約》所採用的用語。

委員會審議階段修正案

26. 法案委員會已審閱政府當局將動議的擬議委員會審議階段修正案，對修正案並無異議。法案委員會將不會就條例草案動議任何修正案。

諮詢內務委員會

27. 法案委員會已在2009年10月23日向內務委員會匯報其商議工作。內務委員會察悉政府當局擬於2009年11月11日的立法會會議中恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年11月5日

《 燃油污染(法律責任及補償)條例草案 》 委員會

委員名單

主席 李華明議員, SBS, JP

委員 黃容根議員, SBS, JP

劉健儀議員, GBS, JP

余若薇議員, SC, JP

張學明議員, GBS, JP

何秀蘭議員

陳淑莊議員

(總數 : 7名議員)

秘書 游德珊女士

法律顧問 鄭潔儀女士

日期 2009年7月15日

《燃油污染(法律責任及補償)條例草案》委員會

曾就條例草案提交意見的組織名單

1. 香港船東會
2. 海上遊覽業聯會
3. 懋德航運(香港)有限公司