



第六十八届会议

议程项目 19

可持续发展

黎巴嫩海岸的浮油

秘书长的报告*

摘要

大会第 67/201 号决议第 11 段请秘书长在题为“可持续发展”的项目下，向大会第六十八届会议提交一份关于该决议执行情况的报告。本报告即根据这一要求提交，其中介绍大会第 61/194 号、第 62/188 号、第 63/211 号、第 64/195 号、第 65/147 号、第 66/192 号和第 67/201 号决议执行情况最新进展，这些决议都涉及以色列空军于 2006 年 7 月 15 日炸毁紧靠黎巴嫩吉耶发电厂的储油罐，造成环境灾难，使浮油覆盖黎巴嫩整个海岸线并蔓延至别处一事。本报告是对秘书长先前关于这一问题的历次报告 (A/62/343、A/63/225、A/64/259、A/65/278、A/66/297 和 A/67/341) 所提供资料的补充。

* 由于就本报告所涉法律问题进行广泛磋商，本报告推迟提交。



一. 引言

1. 本报告由联合国环境规划署(环境署)和联合国开发计划署(开发署)编写,其中参照了为编写秘书长先前关于这一问题的历次报告而设立的一个机构间小组¹开展的工作。报告简要概述上述报告载列的信息,包括先前提交给大会的浮油所造成的环境退化费用初步估计数,以及关于相关问题的最新资料。具体而言,报告根据大会第 67/201 号决议第 5 段的要求,提出了从以色列政府取得有关赔偿的可能选项,并按照大会同一项决议第 7 段的要求,概述可能采取哪些措施来计量和量化因吉耶发电厂的储油罐被炸毁而造成的环境损害。

二. 近期事态概述

2. 以色列空军炸毁吉耶发电厂的储油罐所造成的海上漏油事件导致约 15 000 吨燃油泄入地中海,使黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国约 150 公里的海岸线遭到污染。正如大会第 61/194 号、第 62/188 号、第 63/211 号、第 64/195 号、第 65/147 号、第 66/192 号和第 67/201 号决议强调指出的那样,这种情况对环境和实现可持续发展都带来了不利影响。

3. 联合国数个机构和其他国际、区域和国家实体,包括国际自然保护联盟、世界银行和黎巴嫩国家科学研究理事会都参与评估了漏油事件对黎巴嫩境内人体健康、生物多样性、渔业和旅游业的影响。对它们综合评估结果的摘要已在秘书长的前几次报告中提交给大会。过去一年没有再作进一步研究。

4. 大会第 67/201 号决议第 4 段再次请以色列政府承担起责任,对黎巴嫩政府和直接遭受浮油影响的其他国家,如部分海岸被污染的阿拉伯叙利亚共和国修复这次破坏行动造成的环境损害,包括恢复海洋环境的费用迅速作出适当赔偿,尤其是考虑到秘书长的报告(A/67/341)中得出的结论,即对大会关于向受溢油事件影响的黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国政府和人民作出赔偿和补偿的各项决议的相关规定没有得到执行仍然感到严重关切。这重申并强调了大会以前提出过的相同要求。然而迄今为止,以色列政府还没有承担起相关赔偿责任。

5. 大会第 67/201 号决议第 5 段请秘书长进一步考虑从以色列政府取得有关赔偿的选项。可能的选项载于下文第 8-12 段。

6. 大会第 67/201 号决议第 6 段赞赏秘书长对联合国赔偿委员会的价值所作的评估,并注意到他得出的结论,即委员会的某些案件为计量和量化损害情况和确定应赔付的数额提供了有益的指导。在这方面,大会第 67/201 号决议第 7 段请

¹ 机构间小组成立于 2006 年,其成员为联合国环境规划署、联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织、世界卫生组织和世界银行。国际自然保护联盟在这项工作中也是一个重要伙伴。

秘书长利用经由F4 专员小组审查的某些索赔案件所提供的有益指导，与联合国有关机构协商，在现有资源范围内考虑采取适当措施，计量和量化因吉耶发电厂的储油罐被炸毁而造成的环境损害。由于缺乏可用资源，过去一年没有采取任何措施来计量和量化损害情况。不过应当指出，2006-2007 年对相关环境损害进行了初步评估，结果已经提交给大会第六十二届会议(见下文第 15 段)。下文第 13-20 段概述在具备资源的情况下可采取哪些措施来利用那些评估结果。

7. 大会第 67/201 号决议第 9 段欢迎黎巴嫩恢复基金同意代管东地中海溢油损害恢复信托基金，并且第 10 段注意到秘书长敦促各会员国、政府间组织和私营部门等方面向该信托基金自愿捐款。为此，大会请秘书长动员国际技术援助和财政援助，以便确保信托基金有充足、适当的资源，因为黎巴嫩仍在处理废物并监测恢复情况。在这方面，开发署和黎巴嫩政府环境部于 2012 年 7 月召开了一次小型捐助者会议，以期动员资源，对回收废物进行环境无害化管理。这次会议之后，一个捐助国政府表示有意捐助必要资金，以此作为与黎巴嫩政府合作的一个大发展项目的一部分。这笔资金目前尚未提供。迄今为止，由黎巴嫩恢复基金代管的东地中海漏油复原信托基金没有获得任何捐款。

三. 从以色列政府取得有关赔偿的可能选项

8. 尽管大会一再请以色列政府承担起责任，对黎巴嫩政府和直接遭受浮油影响的其他国家迅速作出适当赔偿，但时至今日，以色列政府既未在原则上承担起这一责任，也未作出所要求的赔偿。

9. 在联合国赔偿委员会主持处理的对科威特因遭受伊拉克非法入侵和占领而受到的环境损害支付赔偿金一案中，安全理事会依照《联合国宪章》第七章通过第 687(1991)号决议，其中申明，按照国际法，伊拉克有责任对环境损害作出赔偿，并决定设立一个基金，以支付对这种损害提出的赔偿要求，并成立一个委员会管理该基金。伊拉克政府接受了第 687(1991)号决议的规定。安全理事会又在第 692(1991)号决议中根据《联合国宪章》第七章采取行动，按照第 687(1991)号决议的规定设立赔偿委员会。这样，通过赔偿委员会，为寻求相关赔偿提供了明确的法律依据。此外还建立了机构安排，以确定要求赔偿的数额并执行赔偿金的支付。

10. 在当前案例中，不仅以色列政府未承认有责任对环境损害作出赔偿，而且也没有建立起正规程序来接收和评估赔偿要求、确定赔偿数额以及执行赔偿金的支付。也没有设立任何基金来促成这种付款。

11. 鉴于上述情况，从以色列政府取得有关赔偿的可能选项会要求下列条件：

(a) 确定以色列政府有责任对其导致黎巴嫩海岸浮油和相关环境损害的行为作出赔偿，而且以色列政府承认有赔偿责任；

(b) 设立有关程序，接收和评估黎巴嫩政府和其他相关国家政府提出的赔偿要求，确定赔偿数额，并执行付款；

(c) 确保以色列政府提供支付相关赔偿所需的资金。

12. 有关各方宜通过谈判，包括采取上述行动，和平地解决这一问题。不过，鉴于以色列政府没有回应大会一再提出的承担起相关赔偿责任的要求，看来可能需要提供援助，例如由第三方或通过由联合国主要机构主持的程序提供援助，以帮助确保黎巴嫩政府和其他受影响国家的政府收到以色列政府的适当赔偿。一种可能的援助形式是经各方同意设立一个独立委员会，由三至五名成员组成，任务是接收和评估相关赔偿要求、确定赔偿数额并建议支付相关赔偿金。²

四. 计量和量化有关环境损害的可能选项

13. 大会第 67/201 号决议第 7 段请秘书长利用联合国赔偿委员会审查的某些索赔案件所提供的有益指导，与联合国有关机构协商，在现有资源范围内考虑采取适当措施，计量和量化吉耶发电厂的储油罐被炸毁造成的环境损害。环境署和开发署在贝鲁特的办事处与其在黎巴嫩环境部的联系人正在协商，讨论上述决议和可能就该决议采取的行动。但因没有任何资源，有关办事处目前无法开展进一步协商。

14. 第一个可能的选项是请参与初步评估有关环境损害的联合国各机关、机构及其他有关组织在具备额外资源的情况下开展进一步研究，评估吉耶发电厂储油罐被炸毁造成的环境损害。

15. 就此，应回顾秘书长提交给大会第六十二届会议的报告(A/62/343)介绍了世界银行对有关环境退化所作经济评估的结果，³ 其中提供了所造成环境损害的估计费用总数字和详尽细目。根据该项研究，与石油泄漏有关的环境退化费用估计在 1.663 亿美元至 2.399 亿美元之间，其中包括所造成的损害(估计在 1.028 亿美元至 1.764 亿美元之间)以及清理和监测费用(估计为 6 350 万美元)。有关联合国机关、机构及其他有关组织可参照世界银行的初步工作作出进一步评估，以计量和量化黎巴嫩和其他邻国遭受的环境损害。研究随后可提交给大会，或者提交给上文述及的为处理有关赔偿而可能设立的程序。

² 安排这样一个独立小组或委员会，可参照为对争端所涉实情进行调查并就解决办法提出正式建议而设的调解委员会的模式。例如，《联合国调解国家间争端示范规则》(大会第 50/50 号决议，附件)中载有一些按照环境领域某些国际条约建立的调解程序实例。

³ 世界银行，《黎巴嫩共和国：对 2006 年 7 月敌对行动造成的环境退化的经济评估报告》，第 39787-LB 号报告，2007 年 10 月 11 日，哥伦比亚特区华盛顿。

16. 第二个可能的选项是建立一个由秘书长任命的独立专家小组，负责评估有关环境损害。与第一个选项一样，评估报告将提交给大会或者为处理赔偿而设立的任何程序。黎巴嫩问题专家工作组在 2006 年开展了类似研究，⁴ 并提出了黎巴嫩环境部在漏油事件发生时根据世界其他地区类似的漏油事件，按照每吨浮油的费用得出的估计数。估计费用在 1.37 亿美元至 2.05 亿美元之间。

17. 第三个可能选项是建立一个由有关国家政府指定任命的专家组成的工作队。此类工作队可开展上文第 16 段所述独立专家小组的类似活动或联合国各机构的类似活动，但鉴于此类专家的任命方式，他们执行任务的方式可能不同于其他选项。这一选项可用于补充上文所述的赔偿处理程序。

18. 在上述所有选项中，尽管可逐案确定赔偿数额，但计量和量化有关环境损害时可采用类似于赔偿委员会 F4 专员小组采用的审查程序，具体包括以下步骤：

(a) 确定所受损害与吉耶发电厂的储油罐被炸毁之间的因果关系；

(b) 确定相关领域的活动，诸如为清理和恢复环境已经采取的合理措施，或可用文件证明未来为清理和恢复环境而合理需要的措施，以及对环境损害的合理监测和评估，以评估和降低所造成的损害并恢复环境；

(c) 确认所需证据；

(d) 在必要情况下，请索赔者、协助开展索赔审查工作的任何第三方专家或机构酌情提供补充资料，以支持赔偿要求；

(e) 审查索赔人提交的费用估计，并根据所收到的补充资料调整索赔金额；

(f) 就赔偿金额提出建议。

19. 为计量和量化本案中的实际环境损害，回顾秘书长上一次报告(A/67/341)附件载列的赔偿委员会F4 专员小组处理类似赔偿要求的方式可能会有益处，这些赔偿要求是：科威特就海洋和沿海环境损害提出的赔偿要求；以及沙特阿拉伯就沿海资源和海岸潮间带生境损害提出的赔偿要求。

20. 具体而言，根据 F4 专员小组处理上述案件的经验，计量和量化有关环境损害可能需采取的措施包括制定监测方案，以获取有关石油污染的数量和类型的资料，确定和评估吉耶发电厂的储油罐被炸毁造成的石油泄漏对黎巴嫩和其他有关国家海洋环境的长期影响。在这些活动之后，可能需要开展恢复黎巴嫩部分海岸线区域的方案，例如在认为合理的情况下可采取措施，挖掘并清除明显受污染的材料，以及处理其余沉积物中的剩余污染。

⁴ 黎巴嫩问题专家工作组，《黎巴嫩海洋和沿海石油污染国际援助行动计划》，2006 年 8 月 25 日。可查阅：www.unep.org/PDF/lebanon/LebanonOilSpill_ActionPlan20060825.pdf。

五. 结论

21. 秘书长谨此赞扬黎巴嫩政府为处理漏油事件的影响而作出的持续努力。
 22. 秘书长赞扬国际捐助界过去作出的提供财务及其他支持的承诺，并请他们提供进一步支持，以便能够采取必要行动，计量和量化有关环境损害，以期恢复遭到损害的环境。鉴于漏油事件发生时及发生之后的主流情形，秘书长促请会员国、国际组织、国际和区域金融机构、非政府组织和私营部门继续就此事向黎巴嫩提供支持，特别是支持黎巴嫩沿海的复原活动和总体恢复工作。由于黎巴嫩仍在处理废物和监测恢复情况，国际社会应加大这种努力。因此鼓励各会员国和国际捐助界向由黎巴嫩恢复基金代管的东地中海漏油复原信托基金捐款。
-