



联合国
环境规划署



Distr.: General
12 April 2007

Chinese
Original: English

关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书

缔约方不限成员名额工作组

第二十七次会议

2007年6月4-7日，内罗毕

临时议程*项目10

汇编各缔约方对消耗臭氧层物质越境转移情况监测系统的评论（第XVIII/18号决定）

各缔约方提交的关于在缔约方间建立消耗臭氧层物质越境转移情况监测系统研究所列中期及长期备选方案优先事项的书面评论意见

秘书处的说明

1. 在2006年缔约方第十八次会议上，各缔约方审议了一份由秘书处¹根据关于在缔约方间建立消耗臭氧层物质越境转移情况监测系统的可行性研究的第XVII/16号决定编制的报告。缔约方在第XVIII/18号决定中指出，研究报告载有关于更好地实施和执行现有机制的建议。他们还认识到缔约方有必要详细评估研究报告提出的所有备选方案，特别是中期和长期备选方案。
2. 第XVIII/18号决定第5段请所有缔约方于2007年3月31日前向臭氧秘书处提交其对报告的书面评论意见，尤其要重点说明与研究报告所列中、长期备选方案和/或所有其他可能的备选方案有关的优先事项，以便确定缔约方可通过拟在《议定书》下予以审议的进一步行动以集体方式并在区域和国家两级优先采取的具有成本效益的行动。
3. 本说明附件载有各缔约方应第XVIII/18号决定第5段邀请提交的评论意见。这些评论意见按原文提交，未经秘书处正式编辑。

* UNEP/OzL.Pro.WG.1/27/1号文件。

¹ UNEP/OzL.Pro.WG.1/27/INF/2号文件。

附件

一、 澳大利亚的评论意见

1. 许可证和进口/出口制度是成功控制消耗臭氧层物质贸易及识别非法贸易的基础，鉴于其重要性，澳大利亚支持和鼓励所有缔约方建立有效的许可证和进口/出口制度。

2. 澳大利亚特别支持报告的成果，这些成果支持侧重使所有缔约方建立有效许可证制度的立即行动；更好地利用海关编码；利用区域网络交流最佳做法方面的信息和经验。

事先知情的同意制度

3. 从中期来看，报告支持在诸如南亚和东南亚等高危区域实施“非正式”事先知情的同意制度，和/或侧重于最大生产和消费国。

- 许多非正式事先知情的同意程序已经存在。2006年1月，南亚和东南亚-太平洋地区环境规划署区域网络开始执行协商自愿的氟氯化碳进口及出口事先知情的同意制度。网络覆盖的国家都已提供了已登记的进口商和出口商名单。参与国同意在开展贸易时与网络中其他国家就名单进行商洽，从而使未登记的贸易商更加易于识别。

4. 在这一阶段，澳大利亚还没有看到被报告确定为长期备选方案的全球事先知情的同意制度的价值。在只有少数国家参与过境贸易的情况下执行全球事先知情的同意制度是否有价值值得质疑。

- 关于执行正式事先知情的同意制度的《议定书》修正案，需要花费数年时间才能达成一致、生效并实施。对于不久即将淘汰的包括各类氟氯化碳、四氯化碳在内的消耗臭氧层物质来说，这显然不是一个切合实际的解决方案。但是，它可能与那些淘汰时间表期限较长的消耗臭氧层物质有关，如氟氯烃和甲基溴，如果已查明对这些物质进行非法贸易的话。

情报共享

5. 澳大利亚同意，除现有的消耗臭氧层物质进口/出口许可证制度外，预计跟踪消耗臭氧层物质的转口或过境这一制度一定会降低通过滥用转口和过境安排进行非法贸易的行为。

- 澳大利亚同意，世界某些地区利用转口和过境安排进行大量的消耗臭氧层物质非法贸易。因此，澳大利亚将鼓励各缔约方继续探索和实施其他措施解决非法贸易问题，特别是当这些措施与情报交流有关的时候。情报交流是侦查和成功起诉非法贸易的组成部分。

6. 在这方面，澳大利亚赞赏地注意到环境规划署履约协助方案及南亚和东南亚及太平洋地区环境调查局所提供的支助，并将鼓励各缔约方审查 2003 年南亚和东南亚及太平洋地区讲习班就解决非法贸易问题的措施提出的其他建议。

- 澳大利亚特别提请大家注意讲习班的建议：利用区域网络会议，开展有关非法贸易问题的双边讨论；和通过促进政府及工业界的合作以及从世界海关组织的全球区域情报联络处网络和海关执法网获取关于消耗臭氧层物质的情报报告来利用收集情报的资源。

补天专项行动项目

7. 澳大利亚对此举措表示欢迎，认为这有助于减少消耗臭氧层物质的非法贸易，提高海关官员跟踪和逮捕消耗臭氧层物质非法运输者的能力。我们认为，此类举措允许参与其中的各海关当局自由交流信息，是让各国能够更好地履行《蒙特利尔议定书》内容和精神的重要工具。

二、 欧洲共同体的评论意见

一般性评论

8. 欧共体坚定地支持能够最大限度减少消耗臭氧层物质非法贸易的行动。因此，欧共体欢迎这份综合报告，因为该报告可促使各缔约方采取具有成本效益的行动打击非法贸易。

9. 报告提供了令人满意的事实分析，涉及消耗臭氧层物质越境转移、确定和监测此类转移的现有手段以及就这些转移所报告的数据。在此分析基础上，报告指出了现行监测、报告和数据分析制度在设计或执行方面的缺陷，例如：

- 对提交秘书处的数据缺少独立验证；
- 对经由免税区装运的消耗臭氧层物质管制不力；
- 对经由第三国转运的所有消耗臭氧层物质未加以管制；
- 对许多国家再出口消耗臭氧层物质的管制不够，不包括全部消耗臭氧层物质，也不包括许可证制度中的含消耗臭氧层物质混合物；
- 命名和标签制度及海关编码。

10. 报告关于其他公约下货物监测制度的分析也非常有教益，许多监测货物的做法也可以有益地运用在《蒙特利尔议定书》中。

11. 应当注意到，报告中提出的某些问题并不十分正确，例如在第 6.4.1 节的案文中，“过境”一词与“再出口”混淆。因为它与第 7.1 节（第 274 段）中提出的缔约方须界定“过境”

和“再出口”的定义这一顾问的建议有关，因此应强调这些术语在第 IV/14 号决定中已有确切定义，似乎各缔约方在这一点上惟一可以提出的建议就是承认具体决定并要求执行。

短期行动

12. 报告所载列的许多短期行动已经包含在现有的诸多决定中。欧洲共同体认为，全面执行这些决定，特别是第 IX/8 号、第 XIV/7 号、第 XVII/12 号或第 XVII/16 号决定以及《议定书》第 4B 条，将为减少非法贸易做出重大贡献。这些项目在缔约方于新德里召开的上一次会议所做第 XVIII/18 号决定中也有提及。在国家和区域一级（如通过区域网络）开展有效沟通、数据共享以及加强打击非法贸易的合作将促进这些决定的执行。

13. 还应当指出，缔约方也应利用其他公约下的现行制度，因为它们将有助于跟踪消耗臭氧层物质，例如事先知情的同意制度将四氯化碳和甲基溴都纳入其附件。欧共体同意顾问的看法，即这些活动中的大部分可在现行结构内开展，并且除加强许可证制度外可能无须再大量增加资源，也不必对法律文本做出改动。

中期行动

14. 关于拟议的中期解决方案，欧洲共同体认为应尽快优先采取下述行动。这意味着这些行动将会在下一次缔约方会议中予以讨论并提交各缔约方核准。欧洲共同体认为，以下行动将在打击非法贸易方面带来可观的成本-效益成果：

- 例如由臭氧秘书处（电子系统）反复核对数据；
- 鼓励将南亚和东南亚实施的非正式事先知情的同意制度推广到其他区域；
- 确定消耗臭氧层物质进口/出口许可证制度的最低要求；
- 实行由生产商为消耗臭氧层物质容器加标签的统一制度，加强消耗臭氧层物质装运文件的一致性；
- 确定为消耗臭氧层物质容器加标签的最低要求，这样，标签不当的容器将被视为非法
- 在国家一级禁止不可再装容器；
- 利用“补天专项行动项目”促进海关对非法贸易和供应链的调查。

长期行动

15. 欧洲共同体认为许多长期备选方案都很有价值，若建立在现行机制，特别是有效的许可证制度的基础上将会非常有益。我们随时可以审议能够迅速实施且成本适当的措施。在这一框架内：

- 在消耗臭氧层物质许可证制度中或通过某种监测机制，例如使用托运专用参考号，纳入消耗臭氧层物质的过境转移（转口）以及从免税区装运的消耗臭氧层物质；
 - 改进了数据收集，并在大部分出现严重差异的情况下报告数据的独立核查；
16. 关于事先知情的同意制度，我们不能将引入正式事先知情的同意制度作为优先事项，因为推行这样的制度需要花费很长时间。但是，我们将建立能够迅速运作的非正式区域制度。

三、 印度的评论意见

17. 报告提出了在《蒙特利尔议定书》缔约方之间建立受控消耗臭氧层物质越境转移监测系统的可行性研究。该报告是根据缔约方在第 XVII/16 号决定中商定的职权范围编写的。研究工作的主要部分是一系列深入的访谈，访谈对象包括政府官员和工业界人士，目的是分析他们现在使用的系统，了解他们对潜在的可操作备选方案的想法。该报告还提到了各缔约方在跟踪消耗臭氧层物质非法贸易方面所采用的即期、中期和长期备选方案。

18. 作为对第 XVIII/18 号决定第 5 段的回应，评论意见论及针对研究报告中所列中期和长期备选方案所涉优先重点和/或其他可能的备选方案的优先重点，以便查明缔约方可通过拟在《议定书》下予以审议的进一步行动采取集体方式以及在区域和国家两级优先对待的那些具有成本效益的行动。

19. 报告提出的所有备选方案对跟踪、监测和打击非法贸易非常有益。此外，还提出以下备选方案/建议供审议：

中期备选方案：

- 缔约方只有在进口商向出口商提供了进口许可证的情况下才可以出口。若没有进口许可证，出口商可要求国家臭氧机构予以说明。如缔约方在没有许可证的情况下向有许可证的国家出口，则被视为非法贸易。这些情况对确定推算的缔约方消费水平非常关键。如第 XVIII/18 号决定第 3 段所述，依照“联合国商品贸易统计数据库”发布的数据将用于监测消耗臭氧层物质贸易。但是，如出现任何差异，臭氧秘书处或履约协助方案总办事处应与各缔约方进行交涉以解决问题。此类案例的清单也可提交缔约方大会，供其参考使用。
- 根据《议定书》时间表，在多边基金的努力下，全部淘汰管理计划和国家消耗臭氧层物质淘汰计划都已获得核准，并且似乎大多数国家都履行了协定。因此，对消耗臭氧层物质的需求大量减少。为便利进口商和出口商，环境规划署履约协助方案总办事处可能会公布一份国家及其年度消耗臭氧层物质需求清单。这将有助于监测各缔约方之间的贸易。

- 环境规划署履约协助方案巴黎办事处应建立一种机制以监测消耗臭氧层物质贸易。如缔约方之间出现不正常贸易，应通知政府注意，以便立即采取行动。
- 区域臭氧干事及海关网络可以在区域一级提高认识，但是它无法在区域间解决问题。履约协助方案总办事处应编制一份明确的计划，以在区域间层面上树立意识。

长期备选方案：

- 缔约方大会通过一项决定请所有缔约方建立一种监管制度，以执行许可证制度。
- 通过体制建设机制，请各缔约方具备能力，以审查从国家及区域两级的多种来源获取的进出口数据，并与主管当局相互配合，验证同样的数据。
- 确保有执行未来《议定书》修正案的体制框架，以及通过正式事先知情的同意制度。
- 由技术和经济评估小组进行研究以估计非法贸易对臭氧层恢复的影响。

四、日本的评论意见

20. 关于打击受控消耗臭氧层物质非法贸易的措施，首要的是所有没有许可证制度的缔约方立即根据《蒙特利尔议定书》第 4B 条引入这一涉及受控消耗臭氧层物质进出口的制度。为此，继续对有关官员进行培训至关重要，例如加强臭氧干事与海关官员之间的协调。

21. 报告指出，在所有消耗臭氧层物质中，各类氟氯化碳的出口仅限于某些特定国家，而且每一个国家进口的数量也相当有限。此外，鉴于《蒙特利尔议定书》以最终全部淘汰消耗臭氧层物质为目标，《议定书》的性质与诸如《巴塞尔公约》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》等其他公约的性质截然不同。因此，《议定书》缔约方不应实行这种仅仅为了监测消耗臭氧层物质越境转移就要求修订《议定书》和/或制订更多国内立法的新的监管措施。

22. 基于上述观点，日本认为执行报告载列的“立即行动”完全能够有效地监测消耗臭氧层物质的越境转移。

23. 鉴于大部分第 5 条缔约方仍在进口各类氟氯化碳，日本认为氟氯化碳生产国，如中国（18 700 ODP 吨）、印度（11 260 ODP 吨）、墨西哥（5 201 ODP 吨）、委内瑞拉（3 568 ODP 吨）、大韩民国（3 518 ODP 吨）和阿根廷（1 646 ODP 吨），加强生产管理并严格管制非法生产也将有效地减少非法出口。

五、新西兰的评论意见

24. 关于跟踪消耗臭氧层物质的报告是一份围绕着消耗臭氧层物质贸易问题以及《议定书》

关于采集信息和采取相应行动的机制的全面调查报告。新西兰对作者和参与编写人员表示祝贺，并支持将此报告用作解决非法贸易问题的建设性办法。

25. 我们坚决赞同报告的意见，依据《议定书》第 4B 条下现有的义务和其后的缔约方决定，许多备选方案都是缔约方应当已经在执行当中或是协助执行的活动和行动。我们希望强调，跟踪非法贸易的最好办法就是各缔约方执行其充分运作的许可证制度。

26. 我们认识到，对于各缔约方所设程序的效力或潜在效力几乎未做评估。但是，我们认为基本原则是健全的，而且主张在所有缔约方建立、加强和改进这些程序是解决非法贸易问题最合理、最切合实际的方法。

27. 我们认为，可在已知的高危领域考虑采取额外措施，而且有可能更多地利用现有的贸易数据库来确认重大差异及核查高危贸易通道。如果缔约方希望解决非法贸易问题，就需要优先考虑为所有各级提供适当资源。

28. 为此，我们支持各缔约方立即审议并普遍采取报告中概述的“立即行动”。我们的确认同在监管出口的背景下，由进口商承担主要责任以确保贸易合法且不违反《议定书》的管制规定是合乎情理的。

从中期来看，我们将优先考虑：

- 在“补天专项行动”模式基础上鼓励对非法贸易热点地区及供应变化展开海关调查。新西兰参与了该项目，并且我们的海关认为该项目在国际上的进展顺利。
- 可能会利用中央信息交换中心机制，根据相互核对各个国家各次装运的所有进出口数据的第 IX/8 号决定进一步制定装运后制度。报告认识到，这或许是保证许可证制度有效运行而惟一能够采取的最重要行动。但是，并非所有国家都采取“各次装运”的做法，这可能会涉及修改国内立法和/或行政程序，在决定采取任何具体行动之前应对此做出澄清。
- 依据《议定书》的要求说明许可证制度的起码基本要素，鼓励进一步加强这些要素。各缔约方应通过一项决定认可这些要素并在全面的许可证制度和培训中大力宣传最佳做法。在这方面，各执行机构被认为能够为缔约方提供非常重要的援助。
- 分析高危区域过境贸易的程度。

从长远来看，我们将优先考虑：

- 将过境转移纳入许可证制度，但首先只针对高危区域。

29. 关于可行性研究的备选方案和/或实施新的集中贸易数据收集和分析制度，我们认为商

品贸易统计数据库和/或 eGrid 等现有贸易数据库完全有可能在改进之后用于采集已经生成的消耗臭氧层物质贸易数据。尔后，各缔约方及秘书处可以利用这一数据来分析贸易流量。

30. 我们注意到，对小武器和轻武器贸易方面的商品贸易统计数据库进行的评估令人失望，现已查明的局限性可能致使难以达到透明要求。但是，臭氧秘书处至少首先与商品贸易统计数据库进行联系以准确确定所能提供的数据将有助益。

31. 我们认为首先对这一途径进行调查要比着手建立类似的有着不同统计服务提供商的数据库更为容易。

32. 关于正式事先知情的同意制度，我们不确定对消耗臭氧层物质贸易实事先知情的同意制度是否必要，如果实行这种制度，其效率如何。应当在其他的优先措施已充分执行并且发现成效低下时再尝试这种制度。这种制度形式上的手续无法保证终止非法贸易，正如缔约方在诸如《鹿特丹公约》和《巴塞尔公约》项下其他事先知情的同意制度中的经验所证实的那样。报告指出，一项制度对使用者越明晰，它就越有可能更好地发挥作用。人们认为，在实现这一目标方面，其他大多数措施更为有效，应在实行正式事先知情的同意制度之前得到充分利用。

六、泰国的评论意见

33. 关于中期备选方案，我们认为“非正式”事先知情的同意制度以及鼓励在“补天专项行动”的基础上开展海关调查是在区域一级最切合实际的活动，而且不需要追加很多资源。这两项备选方案若要取得成功，必须加强南亚和东南亚区域各缔约方间的合作。

34. 我们同意对数据收集和数据报告制度的审查，这对于确定和消除数据差异至关重要。记录数据的方式可以影响所报告数据的质量，特别是对混合物中的消耗臭氧层物质。因此，需要提供咨询服务，说明如何正确记录有关进口或出口物品的数据。

35. 关于鼓励将有关钢瓶的工业命名及标签惯例标准化的问题，我们认为全球化学品统一分类和标签制度提供了针对危险物质传播的有效工具，这些工具将有助于禁止消耗臭氧层物质的非法贸易。由于全球化学品统一分类和标签制度到 2008 年才能全面执行，因此最好根据该目标时间框架为消耗臭氧层物质钢瓶加标签。

七、前南斯拉夫的马其顿共和国的评论意见

36. 通过告知进口国已发放的出口许可证以及通过事先知情的同意举措或出口国与进口国双边协定共享经核证的公司名称来促进消耗臭氧层物质进出口数据的核查。

八、美利坚合众国的评论意见

37. 美国感谢秘书处代表《蒙特利尔议定书》缔约方收集评论意见，感谢报告作者为编写有关消耗臭氧层物质跟踪的文件而做出的努力。报告载有许多跟踪消耗臭氧层物质的近期、中期和长期备选政策，并协助提出对这一重要问题的认识。

38. 根据我们在美国监测消耗臭氧层物质贸易方面获取的丰富经验，解决非法贸易问题最重要的行动就是实施许可证制度及保持有效加强消耗臭氧层物质条例的政治决心。美国国内条例对于违规行为的处罚很严厉，每非法生产或进口一公斤消耗臭氧层物质罚款最高可达 37500 美元。到目前为止，美国已经从 100 多起执法行动中收缴罚款 4 000 多万美元，严重犯罪者被判处最高 7 年的监禁。尽管国内仍需要消耗臭氧层物质来用于遗留设备，而且合法供应消耗臭氧层物质须交纳重税，这些积极的行动还是显著抑制了消耗臭氧层物质的非法流动。

39. 根据我们在国内打击非法贸易的经验，似乎大多数建议所带来的实施困难或成本障碍要比试图解决的问题更大。此外，许多建议很复杂，在《议定书》改进的最后阶段（临近大多数消耗臭氧层物质的淘汰日期），不必要这样复杂。特别是，最近几乎没有关于大量的、正在进行的非法贸易的证据。

40. 美国非常清楚由于亚洲区域转口管理不力所引起的消耗臭氧层物质非法贸易问题。最近正在努力开展区域合作，以使进口国和出口国完全了解此类贩运，这种做法已经在很大程度上解决了这一问题。我们欢迎所涉国家为在转口问题上取得进展而做出的努力。我们注意到，在涉及到具体的非法贸易案例时，合作通常是两个国家之间的双边合作。这些区域及双边合作努力的结果有助于强调美国的观点，即没有必要采取新的重大全球举措。

41. 建立实时跟踪系统或有关消耗臭氧层物质单独装运的通知程序（例如，类似事先知情同意的制度）等提案都是资源要求非常密集的活动，即使是像美国这样的国家都难以采用。此外，与新数据库系统相关的成本似乎限制了这种提案的切合实际性，而不论活动是由国家臭氧机构还是由秘书处来实施。

42. 其他提案，例如呼吁将海关编码子目标标准化的提案难以在全球实施，因此收效甚微。每个国家/公司都有其各自的内部做法，试图在 191 个缔约方之间规范这类活动将是非常复杂的事情，而且非常不切实际。此外，走私者清楚他们能够轻易伪造海关编码，因此为海关编码标准化所做的努力不会对他们形成威慑。只有当被抓获的风险大于其非法活动所得收益，走私者才会受到威慑。这恰恰印证了我们以前就执行有效条例的政治决心提出的观点。