



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

汇编各缔约方针对是否建立一套消耗臭氧层
物质越境转移情况监测系统问题发表的
意见看法(第 XVIII/18 号决定)

关于建立一套缔约方之间受控消耗臭氧物质越境转移监测系统的可行性研究

秘书处的说明

本说明附件载有关于建立一套缔约方之间受控消耗臭氧物质越境转移监测系统的可行性研究的执行摘要, 该执行摘要已经在文件 UNEP/OzL.Pro. 18/6 中提交蒙特利尔议定书缔约方第十八次会议。秘书处 2006 年 11 月 24 日和 2007 年 2 月 19 日致缔约方的两份函件中提到的该研究报告的全文登载于臭氧秘书处的网页上:
http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/18mop/ODS-Tracking-September-2006-1.pdf。

顾问提交的执行摘要原文是供缔约方参考的, 而秘书处未作任何正式编辑。

* UNEP/OzL.Pro.1/27/1。

附件

建立一个缔约方之间受控制的消耗臭氧物质越境转移监测系统可行性研究的执行摘要

本文件概述了关于建立一个蒙特利尔议定书缔约方之间受控制的消耗臭氧物质（耗氧物质）越境转移监测系统的可行性研究的报告。该报告是按照缔约方在第XVII/16号决定商定的职权范围编制的。该项研究的大部分工作是与政府官员和工业界人士进行一系列深入的访谈，目的是分析他们目前采用的系统并了解他们对可能可行办法的意见。研究报告本身作为缔约方第18次会议的背景文件已经发送给缔约方。关于以下摘要中的章节名称，请参阅该报告的有关章节。

背景(第二章)

研究的主要目的是就可以减少耗氧物质非法贸易的监测系统提出各种办法。自从1990年代中期第一次发现非法贸易以来，人们越来越关注这种非法贸易，主要是氟氯化碳和含有氟氯化碳的混合物和产品的非法贸易。非法贸易原先只是非第5条国家里存在的一个问题，因为这些国家将近完全淘汰氟氯化碳，但现在在所有发展中国家里都普遍存在。据估计，非法贸易目前高达合法贸易的10%至20%。这表明，氟氯化碳的非法贸易每年大约为7,000-14,000吨，其价值大约为2500万至6000万美元。

除了非法贸易的问题以外，追踪合法贸易中货物流动往往相当困难。然而对贸易进行监测是确保遵守《蒙特利尔议定书》的必要条件，因为该议定书把“消费”界定为“生产加上进口减去出口”。因此一个缔约方取得了准确的进出口数据就可以了解它是否遵守其逐步淘汰的时间表。

贸易的规模是制定任何贸易监测系统的一个重要因素。根据132个已报告氟氯化碳消费量（但没有生产这种物质）的国家的2004年氟氯化碳的贸易数据，据估计，预计每年平均进口16个集装箱。将近50个国家平均每年收到不到一个集装箱的氟氯化碳，而大约100个国家平均每月收到不到一个集装箱的氟氯化碳。只有4个国家（印度尼西亚、尼日利亚、伊朗和巴西）每年收到100个以上的集装箱的氟氯化碳，它们总共占全球消费量的35%以上。

监测系统及其失效的情况(第三章和第四章)

“越境转移监测系统”或“追踪机制”可能有许多构成部分和变通办法。进出口许可证办法(国家或国际)、信息交流系统、标签和标志规章以及海关编码，所有这些都可以在确保监测耗氧物质越境转移方面发挥重要的作用。所有这些办法也可能由于其设计和执行方面问题而未能充分奏效，因而导致这种贸易不受管制、没有报告或误报；其他缺陷涉及到监测国际贸易方面的一般性问题。

数据汇报是《蒙特利尔议定书》有效运作的必要因素。然而缔约方收集并向臭氧秘书处报告的原始数据的质量受到了质疑。例如2004年，技经评估组国内基本需

要工作队报告说，已经查明，缔约方的数据汇报存在严重的缺陷。2004年对向秘书处报告的进口和出口的数据的核对工作表明，进出口总体数据之间的差别平均达5%，但有一次竟高达74%；氟氯化碳的数据平均差别将近13%。

耗氧物质国际贸易的**名称和标签**惯例差别很大，因此海关官员和臭氧官员可能难以确定其本国究竟进口何种物质。而且故意误报的余地也很大。同样，适用于耗氧物质，特别是适用于混合物的**海关编码**很复杂，而且在查明和记录进出口方面存在错误。对进口数据的分析表明，有时进口货物反复出现错误说明和误报编码。

国家许可证制度是蒙特利尔议定书缔约方用来管制进出口的一种关键手段，但很少对这种制度的效力以及这种制度是否取得预期的运作效果进行评估。对各组国家的进出口数据进行的唯一分析表明，进出口数据之间存在严重的差别，例如，亚洲及太平洋地区贸易伙伴之间的差别高达每年2000吨氟氯化碳。许可证制度未能取得预期效果有很多原因：

- 各国之间的许可证制度的差别很大，就像一些其他国际协定一样，没有统一的制度。尽管《蒙特利尔修正》提出了要求，但有些类别的耗氧物质可能往往被完全遗漏。
- 同样尽管《蒙特利尔修正》提出了要求，但许多国家缺乏出口许可证制度。
- 各机构之间，主要是负责管制耗氧物质的机构和海关之间联系不畅有可能会妨碍这些制度的运作。
- 不同国家各机构之间的联系甚至更为困难；特别是，海关部门很少、甚至根本没有核对它们关于某一国家的进口记录是否与该国出口的记录相同。

管制过境贸易也可能引起困难；与一些国际协定不同，《蒙特利尔议定书》并不管制国际贸易。尽管转运（其无需报告）应该同进口和再出口（应该作为两种不同的贸易申报）区别对待，但证据表明，这两种贸易往往混淆起来。自由贸易区也可能为没有受到任何形式的监测或管制的耗氧物质贸易提供了一种通道。非第5条缔约方的海外领土有时是重要的转运点，其地位也往往是混淆不清的。

在正常的合法贸易中没有人试图欺骗主管部门，由于甚至在这些贸易中也会出现所有这些问题，因此毫不奇怪，有人可能会利用类似的程序来从事**非法贸易**。五套主要办法可以用来非法运输产品：逃避、错误标签、隐瞒、伪装和转移。最近几年里在各地都发现了所有这些方法。

从其他国际制度取得的经验教训(第五章)

监测和控制越境转移是许多其他国际协定和制度面临的一个问题。本文分析了9项协定和一套工业资源措施以及《蒙特利尔议定书》应吸取的经验教训：

- 有效的许可证制度。研究分析的多数协定运作行之有效但官僚作风较少的许可证制度，但其涵盖的船运数量远远超过《蒙特利尔议定书》涵盖的数量。
- 统一的许可证制度，多数协定在所有其缔约方中间运作单一的制度，通常统一制定许可证或准许证。
- 监测和记录出口。《蒙特利尔议定书》在国际协定当中是独特的，因为其许可证制度并非始终监测出口。
- 过境许可证要求。有些协定规定过境国可要求出示准许证或证明。
- 核对工作。相互核对进口和出口许可证和数据是核实该制度是否适当运作的一个重要组成部分，有些协定系统地展开这项工作。
- 秘书处的中心作用。一些协定的秘书处或相关的机构在收集所有已签发和使用的准许证或许可证方面发挥了一种中心的协调作用。这推动了各国之间的资料转让，并至少为集中分析和核对数据提供了可能性。
- 独立的核实。这些协定具有内在的核实数据或许可证的外部手段。
- 审查过程。有些协定规定对国家规章的合适性和运作情况进行定期审查，以便确保该制度充分运作。
- 事先知情同意制度。本文分析的几项协定明确要求对受控产品的越境转移作出某种事先知情同意。这些制度看来实际上运作良好。
- 工业界的作用。工业界有时可以作为许可证制度的一个组成部分发挥作用，或在执行自愿核证系统以及政府措施方面发挥作用。

与海关当局切实合作是有效监督耗氧物质越境转移方面的一个重要条件。海关组织的各区域情报联络处（区域情报处）在监督越境贸易和调查非法贸易方面可以发挥关键的作用。亚洲及太平洋区域情报联络处的“天洞填补项目”的目的是建立一种监测和通知制度来追踪亚洲及太平洋地区可疑的耗氧物质船运的流动情况，这是一种重大的举措，应该成为其他区域的宝贵的典范。

备选办法（第六章和第七章）

这最后两章载述了蒙特利尔议定书缔约方可以采用的可能的备选办法。第六章载述了各项构成部分，其中多数可以分别采纳。第七章叙述了如何将其中一些办法组合成连贯性的配套办法并如何在短期、中期和长期内执行这种办法。以下是这些办法的摘要。

直接的行动

这第一套活动包括可以在非常短的时间内展开的那些活动，基本上利用现有的结构而无须大量增加资源或修正《议定书》。还包括现在已经开始采取的一些步骤。

- 充分执行关于所有耗氧物质的所有出口的目的地新的报告要求；分析这项工作揭示的各项问题，并审议如何以最佳的方式在缔约方之间传递资料（例如整批或逐船次传递）（第6.1.2节）
- 更好地提供关于名称、编码和标签制度的资料，特别是含有耗氧物质的混合物的资料（第6.2.1节）
- 鼓励建立内部(公司的)追踪系统，例如圆桶追踪系统（第6.2.1节）
- 充分执行《蒙特利尔修正》关于许可证制度应涵盖所有耗氧物质类别的要求，其中包括混合物和用过的耗氧物质（第6.3.1节）
- 充分执行《蒙特利尔修正》关于把出口许可证列入所有许可证制度的要求（第6.3.2节）
- 建立核对每个国家和每次航运的所有出口和进口数据的制度—实际上充分执行第IX/8号决定的规定（第6.3.3节）
- 更广泛地利用区域臭氧官员和海关联络网来提高认识和推广许可证制度方面的最佳办法(第6.3.4节)
- 在执行许可证制度方面在国家一级展开有效的联络，包括推广重要机构之间签订谅解备忘录的办法(第6.3.5节)
- 采用明确的“转运”和“再出口”的定义（第6.4.1节）
- 阐明自由贸易区的地位(第6.4.2节)

中期办法

这第二套活动包括可以在略微长的时间内展开的活动，但可以很快开始实施这项工作。这项工作可能需要在一定程度上消耗额外的资源，主要是占用较大的贸易国和秘书处内部工作人员的时间。这项工作依托所有上文提出的活动并在其基础上予以发展。

- 审查数据收集和 data 汇报系统，目的是查明并消除差异并特别是更好地汇报混合物中的耗氧物质。这包括深入研究特别是高风险区域的数据汇报（第6.1.1节）

- 鼓励海关根据“天洞填补行动”的模式对非法贸易热点和供应链进行调查(第6.1.1节)
- 利用中心交换所机制,进一步建立每个国家和每次船运的所有出口和进口数据核对制度(第6.1.2节和第6.3.3节)。
- 在保护商业敏感资料的条件下,鼓励与秘书处或其他主管机构分享工业贸易数据(第6.1.3节)
- 利用多种资源并允许对贸易流动进行更有针对性的分析,就一个新的集中贸易数据收集和分析系统的成本和意义进行可行性研究(第6.1.4节)
- 鼓励关于圆桶的工业命名和标签公约的标准化(第6.2.1节)
- 鼓励在适当的情况下在各区域由国家禁止一次性金属罐(在交通便利的人口密集的地区)(第6.2.2节)
- 鼓励建立旨在把已知进行非法贸易的公司列入“黑名单”并(或)把已知进行合法和负责任贸易的公司列入“白名单”的制度(第6.2.2节)
- 鼓励拟定国家一级的详细的海关编码细目,并收集关于这种办法实际执行情况资料(第6.2.3节)
- 阐明缔约方通过一项决定核准的许可证制度的最低限度基本内容,并进一步推广综合许可证制度和培训方面的最佳做法(第6.3.4节)
- 评价许可证制度如何实际奏效,并查明和试图消除严重的差别(第6.3.6节)
- 分析高风险区域中过境贸易(转运和进口/再出口)的程度(第6.4.1节)
- 分析第5条缔约方占多数的区域中非第5条缔约方的海外领土影响到耗氧物质贸易的程度(第6.4.3节)
- 鼓励在南亚和东南亚等高风险区域中建立一种“非正式”事先知情同意制度,并(或)着眼于最大的生产商和消费国(第6.5.1节)

长期办法

这最后一套活动包括可以在较长时间里,即在几年时间里展开的活动。(因此这些活动并不是与氟氯化碳特别有关,因为其逐步淘汰的日期为2010年)。这需要缔约方作出决定,而在一种情况下需要修正《议定书》,并很可能需要另外制定国家立法。在多数情况下,这些活动取决于是否有效地执行前两种办法中概述的措施;例如,如果没有建立有效的许可证制度,事先知情同意制度就无法奏效。

-
- 进一步努力改进数据收集和汇报，包括独立地核实差别极大的数据（第6.1.1节）
 - 利用多种资源并允许对贸易流动进行更具针对性的分析，执行一种新的集中的贸易数据收集和分析系统（第6.1.4节）
 - 可能通过修正《议定书》第4B条，把过境转移(转运)列入许可证制度（第6.4.1节）
 - 通过一种正式的事先知情同意制度（这可能需要对《议定书》进行修正），因此该制度必须包括出口和过境许可证，最好是一种统一的许可证制度以及各国之间的有效联络。这还将意味着秘书处进一步发挥中心交换所的作用（第6.5.2节和第6.3.4节）。
-