



**Программа Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**



Distr.: General
12 April 2007

Russian
Original: English

**Рабочая группа открытого состава Сторон
Монреальского протокола по веществам,
разрушающим озоновый слой**

Двадцать седьмое совещание
Найроби, 4-7 июня 2007 года
Пункт 10 предварительной повестки дня*

**Компиляция замечаний Сторон относительно систем,
предназначенных для мониторинга трансграничных
перевозок озоноразрушающих веществ (решение XVIII/18)**

**Технико-экономическое обоснование создания системы
мониторинга трансграничной перевозки регулируемых
озоноразрушающих веществ между Сторонами**

Записка секретариата

В приложении к настоящей записке содержится краткое изложение технико-экономического обоснования создания системы мониторинга трансграничной перевозки регулируемых озоноразрушающих веществ между Сторонами, которое было представлено восемнадцатому Совещанию Сторон Монреальского протокола в документе UNEP/OzL.Pro.18/6. Полный доклад об исследовании, который упомянут в двух сообщениях секретариата, направленных Сторонам 24 ноября 2006 года и 19 февраля 2007 года, размещен на веб-сайте секретариата по озону по адресу:
http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/18mop/ODS-Tracking-September-2006-1.pdf.

Краткое изложение приводится для информации Сторон в том виде, в котором оно было представлено консультантом, и не проходило официального редактирования секретариатом.

* UNEP/OzL.Pro.WG.1/27/1.

Приложение

Краткое изложение технико-экономического обоснования создания системы мониторинга трансграничной перевозки регулируемых озоноразрушающих веществ между Сторонами

В настоящем документе приводится краткое изложение доклада, представляющего технико-экономическое обоснование создания системы мониторинга трансграничной перевозки регулируемых озоноразрушающих веществ между Сторонами Монреальского протокола. Данный доклад подготовлен в соответствии с положениями сферы охвата, согласованными Сторонами в решении XVII/16. Основной объем работы по обоснованию был проделан в форме ряда углубленных бесед с государственными чиновниками и представителями промышленных кругов, цель которых заключалась в анализе систем, используемых ими в настоящее время, и понимании их точек зрения на возможные эффективные варианты системы. Само обоснование было направлено Сторонам в качестве справочного документа к восемнадцатому Совещанию Сторон. Обозначения глав и разделов, приводимые в кратком изложении ниже, указывают на соответствующие главы и разделы доклада.

Справочная информация (глава 2)

Основная цель обоснования заключается в предложении вариантов систем мониторинга, которые способствовали бы сокращению незаконной торговли озоноразрушающими веществами. С тех пор, как в середине 1990-х годов впервые вскрылся факт такой незаконной торговли, по этому поводу, и прежде всего по поводу торговли ХФУ и содержащими их смесями и продуктами, проявляется все большая озабоченность. Если первоначально эта проблема существовала только в странах, не действующих в рамках статьи 5, в связи с их продвижением к полному отказу от ХФУ, то в настоящее время незаконная торговля широко распространилась по всему развивающемуся миру. Имеющиеся оценки позволяют предположить, что объем незаконной торговли составляет сейчас 10-20 процентов от законного оборота. Это соответствует незаконному обороту ХФУ на уровне 7000 -14 000 тонн в год на сумму порядка 25-60 млн. долл. США.

Не говоря уже о проблеме незаконной торговли, отслеживание движения товаров в рамках их законного оборота зачастую представляет собой достаточно трудновыполнимую задачу. Однако мониторинг торговли имеет существенно важное значение для обеспечения соблюдения Монреальского протокола, в котором «потребление» определено как «производство плюс импорт минус экспорт». Поэтому точные данные об объемах импорта и экспорта необходимы для того, чтобы та или иная Страна знала, укладывается она в установленные сроки отказа или нет.

Масштабы торговли являются важным фактором при разработке любой системы ее мониторинга. Используя данные о торговле ХФУ за 2004 год по 132 странам, сообщившим о потреблении таких химических веществ (и не производящим их), можно предположить, что в среднем в них должно ввозиться, по оценкам, порядка 16 контейнеров в год. Почти 50 стран получали менее одного контейнера ХФУ в год, и около 100 стран получали в среднем менее одного контейнера ХФУ в месяц. Только четыре страны (Индонезия, Нигерия, Иран и Бразилия), на долю которых приходится более 35 процентов мирового потребления, получили свыше 100 контейнеров ХФУ в год.

Системы мониторинга и случаи, в которых они не работают (главы 3 и 4)

Существует целый ряд возможных компонентов и модификаций «систем мониторинга трансграничного перемещения» или «механизмов отслеживания». Все такие элементы, как схемы лицензирования импортно-экспортных операций (национальные и международные), системы обмена информацией, регламенты маркировки и таможенные правила, играют важную роль в обеспечении возможности мониторинга движения озоноразрушающих веществ через национальные границы. Но все эти элементы могут и не функционировать надлежащим образом из-за их конструктивных недостатков или трудностей с их практической реализацией, в результате которых появляется возможность ведения нерегулируемой, недекларируемой или неправильно декларируемой торговли; другие слабые места связаны с общими проблемами мониторинга международной торговли.

Для эффективного функционирования Монреальского протокола необходимо **предоставление данных**. Вместе с тем возникают вопросы в отношении качества исходных данных, собираемых Сторонами и передаваемых в секретариат по озону. Так, например, в 2004 году в докладе Целевой группы ГТОЭО по основным внутренним потребностям было указано на существенные недостатки в данных, предоставляемых Сторонами. Проведенная в 2004 году перекрестная проверка представленных в секретариат данных об импорте и экспорте выявила расхождения между совокупными объемами импорта и экспорта, в среднем составлявшие 5 процентов, причем в одном случае разница достигала 74 процентов; данные по ХФУ различались в среднем почти на 13 процентов.

Практика наименования и маркировки озоноразрушающих веществ в международной торговле может широко варьировать, и поэтому таможенным органам и ведомствам, отвечающим за охрану озонового слоя, возможно, будет трудно установить, что конкретно ввозится в их страну. Существует также большая вероятность нанесения заведомо неправильной маркировки. Кроме того, **таможенные правила**, применимые к озоноразрушающим веществам, и в особенности к смесям, сложны, и при их применении могут допускаться ошибки в части выявления и регистрации импорта и экспорта. Анализ данных об импорте указывает на неоднократные случаи неправильного описания и кодирования импортных поставок.

Национальные системы лицензирования являются ключевым инструментом, применяемым Сторонами Монреальского протокола при регулировании экспорта и импорта, однако *эффективность* таких систем практически никогда не подвергалась оценке, равно как и вопрос о том, функционируют ли они так, как было задумано. Единичные случаи анализа данных об экспорте и импорте по парам стран-контрагентов свидетельствуют о крупных расхождениях в показателях импорта и экспорта – так, например, в Азиатско-Тихоокеанском регионе расхождения между торговыми партнерами достигали 2000 тонн ХФУ в год. Имеется целый ряд причин, по которым системы лицензирования не функционируют согласно изначальному замыслу:

- Системы лицензирования широко варьируют от страны к стране; единой системы, подобной предусмотренным в некоторых других международных договоренностях, не существует. Некоторые категории озоноразрушающих веществ могут зачастую полностью исключаться, несмотря на требования Монреальской поправки.
- Во многих странах отсутствуют системы лицензирования экспортных операций – также невзирая на требования Монреальской поправки.
- Функционирование систем может затрудняться из-за слабой координации между ведомствами, прежде всего отвечающими за регулирование озоноразрушающих веществ и за таможенный контроль.
- Координация между учреждениями различных стран еще более затруднена; так, таможенные ведомства лишь изредка проверяют соответствие того, что регистрируется ими как импорт из той или иной страны, тому, что в такой стране зарегистрировано как экспорт, либо вообще не делают этого.

Регулирование транзитной торговли может также создавать трудности; в отличие от некоторых международных соглашений, Монреальский протокол не предусматривает контроля за транзитной торговлей. Хотя на транзитную перевозку (которая подлежит регистрации) должен распространяться режим, отличный от применяемого к импорту и реэкспорту (они должны декларироваться как две отдельные торговые операции), имеющиеся данные позволяют предположить, что нередко одно смешивается с другим. Зоны свободной торговли также могут предоставлять возможности для торговли ОРВ вне рамок какого бы то ни было мониторинга и регулирования. Статус заморских территорий Сторон, не действующих в рамках статьи 5, которые иногда служат основными транзитными пунктами, зачастую также создает путаницу.

С учетом того, что все вышеизложенные проблемы дают о себе знать даже в ходе обычной, легальной торговли, когда никто не пытается вводить власти в заблуждение, едва ли следует удивляться тому, что аналогичные приемы могут применяться и при **незаконной торговле**. Можно использовать пять основных способов незаконного перемещения товаров: уклонение, неправильную маркировку, сокрытие, маскировку и перенаправление. Все они наблюдались в последние годы в различных районах мира.

Уроки, которые можно извлечь из других международных систем (глава 5)

Мониторинг и контроль трансграничного перемещения представляет собой проблему для целого ряда других международных соглашений и систем. На основе анализа девяти соглашений и одного набора добровольных отраслевых мер в настоящей работе предлагается извлечь следующие уроки для Монреальского протокола:

- эффективность системы лицензирования. Большинство проанализированных соглашений обслуживаются системами лицензирования, эффективно функционирующими при относительно низкой степени бюрократизации, даже несмотря на то, что они могут охватывать намного большие количества поставляемых товаров, чем Монреальский протокол;
- единая система лицензирования. Большинство соглашений обслуживаются единой системой лицензирования, применяемой ко всем их сторонам, с, как правило, единой формой лицензии или разрешения;
- мониторинг и регистрация экспорта. Монреальский протокол выделяется из числа других международных соглашений тем, что в рамках систем лицензирования не всегда осуществляется мониторинг экспорта;
- требования о получении лицензий на транзит. Некоторые соглашения предписывают странам транзита требовать наличия соответствующих разрешений и сертификатов;
- перекрестные проверки. Перекрестные проверки импортных и экспортных лицензий и сверки данных друг с другом представляют собой важный элемент обеспечения надлежащего функционирования системы, и по некоторым соглашениям такие мероприятия проводятся на систематической основе;
- центральная роль секретариата. Секретариаты или соответствующие органы ряда соглашений играют центральную координирующую роль в деле получения копий всех выданных и используемых разрешений или лицензий. Это облегчает передачу информации между странами и обеспечивает, по крайней мере, возможность проведения централизованного анализа и перекрестной проверки данных;
- независимые проверки. Некоторые соглашения предусматривают внешние средства проверки данных или лицензий;
- обзорные процессы. Некоторые соглашения предписывают процесс регулярных обзоров адекватности и применения национальных нормативных актов с целью обеспечения надежного функционирования системы;
- системы ПОС. Некоторые из проанализированных соглашений устанавливают четкое требование о применении в той или иной форме системы предварительного обоснованного согласия на трансграничное перемещение регулируемых товаров. Как представляется, такие системы эффективно функционируют на практике;
- роль промышленных кругов. Промышленные круги иногда могут выступать в качестве неотъемлемого элемента режима лицензирования или играть определенную роль в применении системы добровольных сертификаций наряду с государственными мерами.

Для действенного мониторинга трансграничного перемещения ОРВ необходимо эффективное сотрудничество с таможенными органами. Региональные бюро Всемирной таможенной организации по взаимодействию в области сбора информации (РБВСИ) призваны сыграть ключевую роль в мониторинге трансграничной торговли и расследовании случаев незаконного оборота. Проект азиатско-тихоокеанского РБВСИ «Ликвидация озоновых дыр», направленный на создание системы мониторинга и уведомления для отслеживания движения подозрительных партий ОРВ в азиатско-тихоокеанском регионе, является важной инициативой и должен послужить полезной моделью для других регионов.

Возможные варианты (главы 6 и 7)

В этих заключительных главах изложены возможные варианты действий Сторон Монреальского протокола. В главе 6 содержится описание отдельных элементов, большинство которых могло бы применяться по отдельности. В главе 7 рассматривается вопрос о том, как сложить вместе несколько таких элементов, с тем чтобы получились целостные комплексы мер, подлежащие реализации в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Их краткое изложение приведено ниже.

Незамедлительные действия

Первый комплекс мер включает в себя шаги, которые могут быть предприняты весьма оперативно, главным образом за счет использования существующих структур и без существенного увеличения ресурсов или изменения Протокола. Он предусматривает некоторые меры, реализация которых уже начинается.

- Полное выполнение нового требования относительно предоставления сведений о пунктах назначения всех экспортных поставок всех ОРВ; анализ связанных с этим проблем и рассмотрение наиболее оптимального способа передачи информации между Сторонами (например, по партиям или по поставкам) (раздел 6.1.2).
- Улучшение предоставления информации о наименованиях, кодах и маркировочных системах, в особенности по смесям, содержащим ОРВ (раздел 6.2.1).
- Поощрение разработки внутренних (применяемых в рамках отдельных компаний) систем отслеживания, например, по баллонам (раздел 6.2.1).
- Полное выполнение установленного в Монреальской поправке требования о том, чтобы системы лицензирования охватывали все категории ОРВ, включая смеси и использованные ОРВ (раздел 6.3.1).
- Полное выполнение требования Монреальской поправки о включении во все системы лицензирования экспортных лицензий (раздел 6.3.2).
- Создание систем перекрестных проверок всех экспортно-импортных данных по странам и партиям товара – по существу, полное выполнение положений решения IX/8 (раздел 6.3.3).
- Более широкое использование региональных сетей по охране озонового слоя и таможенных органов в интересах улучшения осведомленности и распространения примеров наилучшей практики в области систем лицензирования (раздел 6.3.4).
- Эффективная связь на национальном уровне по вопросам функционирующих систем лицензирования, включая содействие подписанию меморандумов о взаимопонимании между основными ведомствами (раздел 6.3.5).
- Принятие более четких определений терминов «транзитная перевозка» и «реэкспорт» (раздел 6.4.1).
- Уточнение статуса зон свободной торговли (раздел 6.4.2).

Среднесрочные варианты

Второй комплекс мер включает в себя действия, которые могут выполняться в несколько более отдаленной перспективе, хотя их осуществление может начаться в ближайшее время. Они будут связаны с расходованием определенных дополнительных ресурсов, главным образом рабочего времени в странах с крупными объемами торговли и в секретариате. Данный комплекс мер основывается на вышеизложенных направлениях деятельности и предполагает их развитие.

- Обзор систем сбора и представления данных в целях выявления и устранения расхождений и совершенствования порядка представления данных, в особенности по ОРВ в смесях. Это включает углубленное изучение процедур представления данных, особенно в регионах с высокой степенью риска (раздел 6.1.1).

- Поощрение расследований таможенными органами очагов незаконной торговли и цепи поставок на основе модели «Операции по ликвидации озоновых дыр» (раздел 6.1.1).
- Дальнейшее развитие систем перекрестных проверок всех экспортно-импортных данных по странам и партиям товара с использованием механизма централизованного обмена информацией (разделы 6.1.2 и 6.3.3).
- Поощрение представления промышленными кругами данных о торговле в секретариат или в другие соответствующие органы, при условии защиты конфиденциальной коммерческой информации (раздел 6.1.3).
- Технико-экономическое обоснование затрат и последствий создания новой централизованной системы сбора и анализа данных, опирающейся на множественные источники и позволяющей производить более адресный анализ торговых потоков (раздел 6.1.4).
- Поощрение стандартизации отраслевой практики наименования и маркировки баллонов (см. раздел 6.2.1).
- Поощрение национальных запретов на применение одноразовых контейнеров в регионах, где данный вариант является приемлемым (т.е. в густонаселенных районах с хорошо развитыми транспортными сетями) (раздел 6.2.2).
- Поощрение систем, предусматривающих внесение в «черные списки» компаний, о которых получены сведения, что они занимаются незаконной торговлей, и/или в «белые списки» компаний, о которых известно, что они ведут торговлю законным и ответственным образом (раздел 6.2.2).
- Поощрение разработки подробных подразделов в таможенных кодексах на национальном уровне и сбор информации о том, в каком масштабе это происходит в действительности.
- Уточнение минимально необходимых элементов систем лицензирования, утвержденное решением Сторон, плюс усиленное продвижение наилучшей практики в части всеобъемлющих систем лицензирования и подготовки кадров в этой области (раздел 6.3.4).
- Проведение оценки фактического функционирования систем лицензирования с указанием всех крупных расхождений в данных и проведением работы по их устранению (раздел 6.3.6).
- Анализ объемов транзитной торговли (транзитной перевозки и импорта/реэкспорта) в регионах повышенного риска (раздел 6.4.1).
- Анализ того, в какой степени заморские территории Сторон, не действующих в рамках статьи 5, в регионах расположения преимущественно Сторон, действующих в рамках статьи 5, влияют на торговлю ОРВ (раздел 6.4.3).
- Поощрение «неофициальной» системы ПОС в регионах повышенного риска, таких как Южная и Юго-Восточная Азия, и/или с акцентом на крупнейших производителях и странах-потребителях (раздел 6.5.1).

Долгосрочные варианты

Данный заключительный комплекс мероприятий относится к направлениям деятельности, которые можно осуществлять только в долгосрочной перспективе – в течение нескольких лет. (По этой причине они не особенно актуальны для ХФУ ввиду приближающегося срока отказа от них в 2010 году.) Для реализации таких мероприятий потребуются решения Сторон, а в одном случае – принятие поправки к Протоколу и, возможно, дополнительного национального законодательства. В большинстве случаев они зависят от эффективного выполнения мер, указанных в двух предыдущих разделах; система ПОС, например, не будет функционировать в отсутствие эффективной системы лицензирования.

- Дальнейшие усилия по совершенствованию системы сбора и представления данных, включая независимую проверку данных в случаях наиболее значительного их расхождения (раздел 6.1.1).

- Реализация новой централизованной системы сбора и анализа данных по торговле, опирающейся на множественные источники и позволяющей проводить более адресный анализ торговых потоков (раздел 6.1.4)
 - Включение транзитного перемещения товаров (транзитных перевозок) в системы лицензирования – возможно, за счет изменения статьи 4В Протокола (раздел 6.4.1)
 - Внедрение официальной системы ПОС (для чего потребуется изменить Протокол), которая должна поэтому включать в себя экспортные и импортные лицензии и, в идеале, единую систему лицензирования и эффективную координацию между странами. Это предполагает также усиление секретариата, который будет играть роль центра по обмену данными (разделы 6.5.2 и 6.3.4).
-