

关于消耗臭氧层物质的 蒙特利尔议定书

Distr.: General
3 July 2023

Chinese
Original: English

加强《蒙特利尔议定书》有效实施和执行 讲习班

2023年7月2日，曼谷

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 第四十五次会议

2023年7月3日至7日，曼谷
临时议程*项目5(a)

加强蒙特利尔议定书各机构，包括打击
非法贸易的机构（第XXXIV/8号决定）：
加强《蒙特利尔议定书》有效实施和执行
讲习班的成果（UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/6）

加强《蒙特利尔议定书》有效实施和执行讲习班的总结

秘书处的说明

一、背景

1. 根据蒙特利尔议定书缔约方第三十四次会议通过的第XXXIV/8号决定第4(c)段，举办了一次为期一天的加强《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》有效实施和执行讲习班。讲习班于2023年7月2日星期日在曼谷联合国会议中心举行，随即在同一地点于2023年7月3日至7日召开不限成员名额工作组第四十五次会议。
2. 讲习班的四场实质性会议讨论了：
 - (a) 打击非法贸易；
 - (b) 许可证和配额制度；
 - (c) 实施和执行《蒙特利尔议定书》（包括在非法消费和生产方面）；
 - (d) 其他考虑事项（例如，“豁免”以及用于发现和监测受控物质意外排放的工具的价值和局限性）。
3. 臭氧秘书处在讲习班举办前提供了下列背景文件：
 - (a) 概念说明和临时方案（UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/1）；

* UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/1/Rev.2。

(b) 背景资料文件（UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5）；

(c) 概述根据第XXXIV/8号决定第3段报告的非法贸易行为以及各国主管部门为查明和处理此类案件而采用的方法的说明（UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.1–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.1）；

(d) 关于许可证制度共同特点的说明（UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2）。

4. 有34人在讲习班上发言，包括四名会议主持人和四名报告员。300多名与会者包括：各国政府代表；实施和执行《蒙特利尔议定书》和《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等相关多边环境协定领域的专家；行业协会、国际和非政府组织、学术机构和其他实体代表。会议包括演讲和小组讨论，所有与会者都有机会通过向发言者提问和发表评论来发表意见。

二、在讲习班上提出的要点

A. 打击非法贸易

5. 第一场会议集中讨论了在不同国家构成非法贸易的各大类活动，以及国家主管部门为发现和防止这些活动采用的手段。会议首先由秘书处介绍根据第XXXIV/8号决定第3段报告的非法贸易行为概要，以及各国主管部门为查明和处理此类案件而采用的方法。随后进行的小组讨论重点讨论了缔约方在处理和报告非法贸易案件方面的经验，以及可帮助发现和预防非法贸易的用于交流受控物质进出口信息的平台和工具。

6. 第一场会议的要点如下：

(a) **全球的受控物质非法贸易：**无法确定全球受控物质非法贸易的规模和范围，但人们普遍认为远远不止蒙特利尔议定书缔约方自愿报告的案例。海关检查是发现这种非法贸易的主要手段。也经常使用收集情报和清关后审计等其他行动。这表明，处理受控物质非法贸易问题需要采取多方面的办法，并需要有效的监测框架。特别是，政府机构，尤其是海关，需要有必要的知识和能力来有效应对这一挑战。

(b) **现有的工具和支持：**目前已有各种工具和支持机制，用于分享受控物质的信息、管理由其产生的风险和防止其非法贸易。它们包括臭氧秘书处网站上的非法贸易举报案例数据库、（可采用在线和电子邮件方式使用的）非正式事先知情同意机制以及世界海关组织（海关组织）货物预报信息系统。简化非正式事先知情同意机制的使用，增加缔约方提交的关于非法贸易的信息并使之标准化，以及利用现有的指导意见、标准和经验，可以进一步提高这些报告和信息交流机制的效力。海关组织守法和执法分司、臭氧行动和联合国环境规划署（环境署）法律司也为国家主管部门提供支助，以加强政府机构打击非法贸易的能力。把这些工具的使用和监管框架结合起来，可大大提高主管部门的权力：例如，它们可以根据通过非正式事先知情同意机制获得的信息来拒绝出口。

(c) **落实逐步削减氢氟碳化物的新机会：**逐步削减氢氟碳化物提供了一个机会，可以引入新的机制来加快解决不履约问题，与传统的执行措施一起使用。例如，可对不遵守既定规则和政策的情况采取行政措施：在没有必要的许可证或数量超过分配的配额时，可以减少或取消配额。对公司的记录和报关进行第三方审计也有助于确保履约。这些新机制不仅旨在打击非法贸易，还旨在通过向利益攸关方提供信息以及阻止、发现和阻断非法贸易来防止非法贸易。

(d) **统筹性方法和协作：**有效预防和打击受控物质的非法贸易需要有一项统筹战略。必须采取“全政府办法”，积极动员不同机构和行业利益攸关方实现共同目标。信息和数据共享对于促进合作、交换有价值的信息和保持透明非常重要。

(e) **风险管理：**就非法贸易而言，某些因素，如悬挂外国国旗的船只和自由贸易区，会带来特别的风险。然而，这些风险是可以管控的，并且在各国政府的权限范围内。例如，斐济实施了要求悬挂外国国旗的船只申报含氢氯氟烃消费量的法规。这一监管框架还涵盖了对悬挂外国国旗的船舶和向悬挂外国国旗船舶供应制冷剂的维修公司进行海关检查。这些措施表明为管控与受控物质非法贸易有关的风险作出的努力。虽然自由贸易区可以促成非法贸易，但根据《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（修正案），海关部门承担对自由贸易区进行监测和执法的任务。海关组织的《自由贸易区实用指南》¹ 可以是管控自由贸易区非法贸易风险的一个宝贵资源。

B. 许可证和配额制度

7. 第二场会议为缔约方相互学习国内许可证和配额制度提供了机会。秘书处首先在会上介绍了许可证制度的共同特点，强调了可实施的许可证制度的要点，因为它们将增强该制度在加强《蒙特利尔议定书》国内执行工作方面的作用。小组讨论提供了若干缔约方国内许可证和配额制度的实例，重点讨论良好做法和经验教训。

8. 第二场会议讨论了以下要点：

(a) **许可证和配额制度**是控制《蒙特利尔议定书》受控物质进出口的关键工具。这些制度还有助于收集和核实数据，以满足报告要求，并允许进口国和出口国交叉核对信息。²

(b) **机构间协作：**各国的经验强调了机构间协调的重要性，包括共享数据和交叉核对信息，并强调了采用单一窗口系统把海关和许可证发放机关等相关行为体连接在一起的好处。一些许可证和配额制度已很好地融入了国家海关制度。市场监管在发现错误申报和滥用许可证行为方面起关键作用。环境机构、海关和其他有关部门之间的合作是有效执行许可证制度的关键。

(c) **执行《基加利修正》的挑战：**以往全氯氟烃和含氢氯氟烃逐步淘汰进程的宝贵经验教训可用于氢氟碳化物的许可证和配额制度。然而，《基加利修正》带来了一些独特的挑战，包括要求用二氧化碳当量作为报告的计量单位。使用二氧化碳当量对行业从业者来说可能有困难，但用二氧化碳当量进行报告

¹ <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/practical-guidance-on-free-zones.aspx>。

² 第 XXXIV/8 号决定请秘书处确定许可证制度的共同特点， UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2-UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2 号文件载列了这些特点。

的规定应有助于转换。基于二氧化碳当量的管制措施为减少全球升温潜能值高的氢氟碳化物的消费和鼓励进口全球升温潜能值低的制冷剂提供了机会。

(d) **许可证制度的要求：**可以考虑根据秘书处确定的经验教训制定一套进出口许可证制度的最低要求。许可证制度应支持执法工作。例如，证明制冷剂是再循环或再生的，对于防止伪装成再循环或再生制冷剂的新制冷剂的非法贸易至关重要，而且它促进采用循环经济方法。尽管《蒙特利尔议定书》没有要求，但人们认为对含有受控物质的产品和设备的进出口进行监测和发放许可证是良好的做法，缔约方会议第XIX/12号决定也是这样认为的。对每批货物发放许可证也有助于监测过境流动。事实证明，采用非正式事先知情同意机制并同时采用许可证制度，可以有效地防止和发现非法贸易案件。

(e) 与会者还分享了关于让技术人员作为弱势利益攸关方参与的必要性以及缺乏负担得起的安全制冷服务的看法。

C. 实施和执行《蒙特利尔议定书》（包括非法消费和生产方面）

9. 在第三场会议上，与会者探讨了加强《议定书》的实施和执行工作的机会。在确认《议定书》取得的成就的同时，与会者也承认需要作出改进，包括开发新的工具来处理新问题。讨论重点是评估《蒙特利尔议定书》国际和国家一级实施和执行工作现有框架的长处、弱点和差距。与会者提出了一些对这一体系进行微调的机会，以便加强它的效力，特别是在防止非法贸易方面。

10. 第三场会议提出了以下重要见解：

(a) **防止非法贸易：**加强大气监测是评估《蒙特利尔议定书》执行情况的一个有效方式，三氯氟甲烷的意外排放情况证明了这一点。大气监测需要得到实地有效监测、报告、核查和执法的支持，包括对非法活动的相关术语作出澄清。通过将贸易管制纳入单一窗口制度，可将多个行为体联系在一起，提高协调效率。与海关部门和其他相关部门的持续合作和接触对于监测受控物质的进口和使用至关重要。需要为受控物质及其混合物和依赖这些物质的设备制定更详细的协调制度编码。可以采用区块链等新技术，对制冷剂贸易进行实时跟踪。

(b) **新措施：**在考虑改进实施和执行体系的新措施时，应在这些措施的好处和它们可能给缔约方带来的额外实施负担之间取得平衡。为应对逐步削减氢氟碳化物的挑战，缔约方可考虑为含有氢氟碳化物的设备建立许可证和配额制度，在替代品易得的情况下有选择地禁用全球升温潜能值高的氢氟碳化物，并禁止使用不可再充装的气瓶。

(c) **履约文化：**将《蒙特利尔议定书》切实纳入国内法有助于创造一个注重预防行动而非刑事处罚的履约环境。创造这种文化的关键是与业界建立良好的关系。私营部门需要及时了解新的规章、规定的变化和执法措施，并获得关于其执行的明确指导意见。反过来，行业从业者可以帮助发现本行业的非法活动，帮助将未接受监管的进口商和用户纳入接受监管群体。在发生违规行为时，应实施有意义的惩罚，以震慑今后的违规行为。

(d) 应与海关组织合作，探索与环境署-毒品和犯罪问题办公室³的“阻止废物贩运”项目和“Demeter 行动”等相关方案和项目之间的协同增效和联

³ 联合国毒品和犯罪问题办公室。

系，以加强《议定书》的实施和执行。还应利用各种机会，通过环境署法律和环境援助平台，获得关于将《基加利修正》纳入国内法和修订现有条例的法律咨询。

(e) **扩大信息基础：**必须建立机制，让监管者了解他们不了解的情况，包括市场趋势、制冷剂价格（这可能是非法贸易的一个风险指标）、进出口信息、大气状况和受控物质排放的估算量。

D. 其他考虑事项

11. 第四场会议涵盖了不属于前几场会议主题但与加强《蒙特利尔议定书》实施和执行工作有关的一些重大考虑事项。开场报告通过询问在逐步淘汰臭氧消耗化学品工作完成后需要采取哪些措施，哪些逐步淘汰经验教训可用于逐步削减氢氟碳化物，奠定了讨论基础，随后与会者强调了监测大气和对受控物质库存进行无害环境管理的重要性。他们审议了是否有机会来加强国际条约机构合作方式，以便为报废受控物质的越境转移提供便利，以及可从《巴塞尔公约》和《鹿特丹公约》的事先知情同意程序中获取哪些经验教训。他们还探讨了氟化物生产流程中产生排放的相关性。

12. 这场会议期间讨论的要点如下：

(a) **弥补大气监测方面的差距**可以加强科学能力，以利用该物质的大气测量值和明确界定的排放预期来发现意外排放。能否建立和使用更多大气监测能力取决于监测方法和有无可用资金。⁴

(b) **需要进一步开展研究以了解继续采用原料预期会产生的排放：**尽管已逐步淘汰了臭氧消耗物质，但其中一些用作原料的物质的产量仍在增加。近期的科学报告强调了碳氟化合物生产流程和所产生副产品⁵造成的受控物质意外排放，以及碳氟化合物生产流程产生的副产品的相关性。需要通过大气监测和在生产设施本身开展更多科学研究来更好地了解这些排放。

(c) **有效管理**制冷、空调和热泵设备、泡沫和消防部门⁶使用的**受控物质库存**可最大限度地实现回收、再循环、再生和再利用，并在穷尽其他办法后加以销毁，从而最大限度地减少报废排放可能产生的全球影响。与会者欢迎为按《蒙特利尔议定书》第 5 条第 1 款行事的缔约方（第 5 条缔约方）设立供资窗口，以编制废旧或不需要的受控物质库存清单以及收集、运输和处置此类物质的计划，并提请注意可以使用碳市场等市场融资机制，以及扩大生产者延伸责任。

(d) **多边环境协定之间的有效协调**有助于确保共同目标的实现。例如，确保回收的哈龙-1301 不被视为危险废物可有助于关键的防火需求得到满足，同时避免可能适用的《巴塞尔公约》限制。同样，甲基溴继续用于检疫和装运前用途是该物质可能列入《鹿特丹公约》的相关考虑因素。采用《巴塞尔公约》

⁴ 建立大气监测能力的大致费用的详情见 [UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/2/Add.2](#) 号文件第 34 段以及 Weiss 等人，“Huge gaps in detection networks plague emissions monitoring”, *Nature* 595 (7868): 491–493 (2021). doi: 10.1038/d41586-021-01967-z。

⁵ M. K. Vollmer 等人，“Unexpected nascent atmospheric emissions of three ozone-depleting hydrochlorofluorocarbons”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118, no. 5 (2021); L. M. Western 等人，“Global increase of ozone-depleting chlorofluorocarbons from 2010 to 2020”, *Nature Geoscience* 16, 309–313 (2023)。

⁶ 哈龙和 HFC-227 ea 对这一行业尤为重要。

和《鹿特丹公约》的事先知情同意程序的经验教训可能有助于加强非正式事先知情同意程序。许多缔约方表示有兴趣更好地了解如何以及何时将废旧和不需要的设备和受控物质视为危险废物或化学品；能否在《巴塞尔公约》和《鹿特丹公约》下提供支持，以帮助第 5 条缔约方更好地管理此类废物和化学品；以及如何避免在这些缔约方倾弃此类废物或化学品。
