

**Монреальский протокол  
по веществам, разрушающим  
озоновый слой**

Distr.: General  
3 July 2023

Russian  
Original: English

Семинар-практикум по вопросам укрепления эффективного осуществления и обеспечения соблюдения Монреальского протокола  
Бангкок, 2 июля 2023 года

Рабочая группа открытого состава Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой  
Сорок пятое совещание  
Бангкок, 3–7 июля 2023 года  
Пункт 5 а) предварительной повестки дня\*

Укрепление институтов Монреальского протокола, в том числе для борьбы с незаконной торговлей (решение XXXIV/8): итоги семинара-практикума по вопросам укрепления эффективного осуществления и обеспечения соблюдения Монреальского протокола (UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/6)

**Краткая информация о семинаре-практикуме по вопросам укрепления эффективного осуществления и обеспечения соблюдения Монреальского протокола**

**Записка секретариата**

**I. Справочная информация**

1. В соответствии с пунктом 4 с) решения XXXIV/8, принятого Сторонами Монреальского протокола на их тридцать четвертом совещании, был создан однодневный семинар-практикум по вопросам укрепления эффективного осуществления и обеспечения соблюдения Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. Семинар-практикум состоялся в воскресенье, 2 июля 2023 года, в Конференц-центре Организации Объединенных Наций в Бангкоке непосредственно перед сорок пятым совещанием Рабочей группы открытого состава, проходящим там же с 3 по 7 июля 2023 года.
2. В ходе четырех основных сессий семинара-практикума были рассмотрены следующие вопросы:
  - a) борьба с незаконной торговлей;
  - b) системы лицензирования и квотирования;
  - c) осуществление и обеспечение соблюдения Монреальского протокола (в том числе в отношении незаконного потребления и производства);
  - d) прочие соображения (например, «исключения», а также ценность и ограничения инструментов для обнаружения и мониторинга непредвиденных выбросов регулируемых веществ).

\* UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/1/Rev.2.

3. До начала семинара-практикума секретариатом по озону была представлена следующая справочная документация:
- a) концептуальная записка и предварительная программа (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/1);
  - b) справочный информационный документ (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5);
  - c) записка с кратким изложением информации о случаях незаконной торговли, о которой сообщается в соответствии с пунктом 3 решения XXXIV/8, и о подходах, применяемых национальными органами для выявления и рассмотрения таких случаев (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.1–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.1);
  - d) записка с изложением информации об общих характеристиках систем лицензирования (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2).
4. На семинаре-практикуме выступили 34 докладчика, включая 4 координаторов сессий и 4 докладчиков. Среди более чем 300 участников были представители правительств; эксперты по вопросам осуществления и обеспечения исполнения Монреальского протокола и связанных с ним многосторонних природоохранных соглашений, таких как Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях; а также представители отраслевых ассоциаций, международных и неправительственных организаций, научных учреждений и других структур. Сессии включали выступления и дискуссионные форумы, при этом у всех участников была возможность внести вклад в виде вопросов и замечаний, адресованных докладчикам.

## II. Ключевые вопросы, затронутые на семинаре-практикуме

### A. Борьба с незаконной торговлей

5. Первая сессия была посвящена обсуждению основных видов деятельности, составляющих незаконную торговлю в разных странах, и средств, используемых национальными органами для выявления и предотвращения такой деятельности. Она началась с представления секретариатом краткой информации о случаях незаконной торговли, о которых сообщалось в соответствии с пунктом 3 решения XXXIV/8, и о подходах, принятых национальными органами для выявления и рассмотрения таких случаев. Последовавший далее дискуссионный форум был посвящен опыту Сторон в деле рассмотрения случаев незаконной торговли и информирования о них, а также платформам и инструментам для обмена информацией об импорте и экспорте регулируемых веществ, которые могут помочь в обнаружении и предотвращении незаконной торговли.

6. Основные тезисы первой сессии следующие:

- a) **незаконная торговля регулируруемыми веществами на глобальном уровне:** точные масштабы и объем глобальной незаконной торговли регулируемыми веществами неизвестны, но, согласно широко распространенной точке зрения, они выходят далеко за пределы случаев, о которых Стороны Монреальского протокола сообщают на добровольной основе. Таможенные досмотры являются основным средством выявления такой незаконной торговли. Также часто применяются и другие меры, такие как сбор оперативной информации и проведение ревизий после таможенной очистки товаров. Отсюда следует, что решение проблемы незаконной торговли регулируемыми веществами требует многостороннего подхода, а также эффективных механизмов мониторинга. В частности, государственные учреждения, особенно таможенные органы, должны обладать необходимыми знаниями и возможностями для эффективного решения данной проблемы;
- b) **имеющиеся инструменты и поддержка:** уже имеются различные инструменты и механизмы поддержки для обмена информацией, регулирования рисков, возникающих в результате незаконной торговли регулируемыми веществами, и предотвращения такой торговли. К ним относятся база данных о зафиксированных случаях незаконной торговли, размещенная на сайте секретариата по озону, и неофициальный механизм предварительного обоснованного согласия (НПОС) (доступный в онлайн-режиме и по электронной почте), а также Система предварительного уведомления о передвижении грузов Всемирной таможенной организации (ВТамО). Упорядочение использования НПОС, увеличение объемов и

стандартизация информации, сообщаемой Сторонами о незаконной торговле, и использование имеющихся руководств, стандартов и опыта могут еще больше повысить эффективность этих механизмов представления информации и обмена ей. Поддержка национальных компетентных органов также предоставляется подразделом ВТамО по соблюдению и обеспечению исполнения, «Озонэкшн» и правовым отделом Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) для расширения возможностей государственных учреждений, занимающихся борьбой с незаконной торговлей. Согласование использования этих инструментов с нормативной базой может значительно расширить возможности компетентных органов: например, они могут отказываться в экспорте на основании информации, полученной через НПОС;

с) **новые возможности для обеспечения соблюдения поэтапного сокращения оборота гидрофторуглеродов:** поэтапное сокращение оборота гидрофторуглеродов (ГФУ) дает возможность внедрить новые механизмы для ускоренного решения проблемы несоблюдения, которые будут использоваться наряду с традиционными мерами по обеспечению соблюдения. Например, в случаях несоблюдения установленных правил и мер политики могут применяться административные меры: в случае отсутствия необходимой лицензии или превышения выделенной квоты можно сокращать или аннулировать квоты. Сторонний аудит ведения учета и представления данных компаниями также может помочь обеспечить соблюдение. Эти новые механизмы направлены не только на борьбу с незаконной торговлей, но и на ее предотвращение посредством информирования заинтересованных сторон, а также сдерживания, выявления и пресечения незаконной торговли;

d) **комплексный подход и сотрудничество:** эффективное предотвращение и борьба с незаконной торговлей регулируемые веществами требуют комплексной стратегии. Важнейшее значение имеет «общегосударственный подход», который предполагает инициативную мобилизацию различных ведомств и заинтересованных сторон в отрасли для достижения общей цели. Обмен информацией и данными важен для содействия сотрудничеству, обмена ценными сведениями и сохранения транспарентности;

e) **регулирование рисков:** особый риск в части незаконной торговли представляют определенные объекты, такие как суда, зарегистрированные под иностранным флагом, и зоны свободной торговли. Тем не менее эти риски поддаются регулированию и находятся в компетенции правительств. Республика Фиджи, например, приняла нормативные положения, требующие декларирования потребления гидрохлорфторуглеродов (ГХФУ) судами, плавающими под иностранным флагом. Эта нормативная база также распространяется на таможенные досмотры судов, плавающих под иностранным флагом, и компаний по сервисному обслуживанию, поставляющих хладагенты на суда, зарегистрированные под иностранным флагом. Данные меры являются примером усилий, предпринимаемых для регулирования рисков, связанных с незаконной торговлей регулируемые веществами. Хотя зоны свободной торговли могут создавать условия для незаконной торговли, таможенные органы обладают полномочиями осуществлять мониторинг и принудительные действия в отношении таких зон на основании Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (с поправками). Практическое руководство ВТамО по особым экономическим зонам<sup>1</sup> может стать ценным ресурсом в деле регулирования рисков незаконной торговли в зонах свободной торговли.

## **В. Системы лицензирования и квотирования**

7. В ходе второй сессии Стороны получили возможность ознакомиться с национальными системами лицензирования и квотирования друг друга. В начале сессии был заслушан доклад секретариата об общих характеристиках систем лицензирования, в котором были обозначены ключевые аспекты осуществимой в порядке принудительного исполнения системы лицензирования, которые повысят ее роль в укреплении на национальном уровне осуществления Монреальского протокола. В ходе дискуссионного форума были приведены примеры национальных систем лицензирования и квотирования, используемых отдельными Сторонами, в которых особое внимание уделяется передовым методам и накопленному опыту.

8. В ходе второй сессии обсуждались следующие основные тезисы:

a) **системы лицензирования и квотирования** являются ключевыми инструментами регулирования импорта и экспорта веществ, регулируемых в рамках Монреальского протокола. Такие системы также упрощают сбор и проверку данных для

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

выполнения требований о предоставлении информации, а также позволяют осуществлять перекрестную проверку информации между странами-импортерами и странами-экспортерами<sup>2</sup>;

b) **межведомственное сотрудничество:** национальный опыт подчеркивает важность межведомственной координации, включая обмен данными и перекрестную проверку информации, а также преимущества систем «единого окна», объединяющих соответствующие субъекты, включая таможенные учреждения и органы, выдающие лицензии. Некоторые системы лицензирования и квотирования прочно интегрированы в национальные таможенные системы. Наблюдение за рынком играет критически важную роль в выявлении неправильного декларирования и неправомерного использования лицензий. Сотрудничество между природоохранными ведомствами, таможенными учреждениями и другими соответствующими органами является ключевым для эффективного внедрения системы лицензирования;

c) **трудности в деле осуществления Кигалийской поправки:** опыт, накопленный в рамках предыдущих процессов поэтапного вывода из обращения ХФУ и ГХФУ, может применяться к системам лицензирования и квотирования ГФУ. При этом с Кигалийской поправкой связаны некоторые уникальные трудности, включая требования по использованию эквивалента CO<sub>2</sub> в качестве единицы измерения для целей представления сведений. Использование эквивалента CO<sub>2</sub> может представлять сложность для субъектов отрасли, но требования использовать эквивалент CO<sub>2</sub> в целях представления сведений должны упростить конверсию. Контрольные механизмы на основе эквивалента CO<sub>2</sub> дают возможность сократить потребление ГФУ с высоким потенциалом глобального потепления и стимулировать импорт хладагентов с низким потенциалом глобального потепления;

d) **требования в рамках систем лицензирования:** можно рассмотреть возможность разработки минимального набора требований к системам лицензирования импорта и экспорта на основе накопленного опыта, определенного секретариатом. Система лицензирования должна содействовать усилиям по обеспечению соблюдения. Например, доказательство того, что хладагенты рециркулированы или восстановлены, имеет решающее значение для предотвращения незаконной торговли новыми хладагентами, замаскированными под рециркулированные или восстановленные хладагенты, и способствует внедрению подхода, основанного на принципах многооборотной экономики. Хотя Монреальский протокол не требует этого, мониторинг и лицензирование импорта и экспорта продуктов и оборудования, содержащих регулируемые вещества, были определены в качестве передового опыта, в том числе в решении XIX/12 Совещания Сторон. Выдача лицензий на каждый индивидуальный случай транспортировки также может упростить мониторинг транзитных операций. Использование механизма НПОС в сочетании с системой лицензирования оказалось эффективным в деле предотвращения и выявления случаев незаконной торговли;

e) также были высказаны замечания о необходимости привлечения технических специалистов как уязвимых заинтересованных сторон, а также об отсутствии беспрепятственного доступа к безопасному охлаждению.

### C. **Осуществление и обеспечение соблюдения Монреальского протокола (в том числе в отношении незаконного потребления и производства)**

9. В ходе третьей сессии участники изучили возможности укрепления процесса осуществления и обеспечения соблюдения Протокола. Признавая достижения Протокола, участники также признали необходимость усовершенствований, включая разработку новых инструментов для решения новых проблем. Обсуждение было сосредоточено на оценке сильных и слабых сторон и пробелов существующего механизма в рамках Монреальского протокола для осуществления и обеспечения соблюдения на международном и национальном уровнях. Участники определили ряд возможностей для доработки системы с целью дальнейшего повышения ее эффективности, особенно в деле предотвращения незаконной торговли.

10. В ходе третьей сессии были сделаны следующие основные выводы:

a) **предотвращение незаконной торговли:** усиление мониторинга атмосферы является эффективным способом оценки осуществления Монреальского протокола, как это было продемонстрировано в случае непредвиденных выбросов ХФУ-11. Мониторинг атмосферы должен быть подкреплён эффективным мониторингом, представлением

<sup>2</sup> В решении XXXIV/8 секретариату было поручено определить общие характеристики систем лицензирования, которые отражены в документе UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2.

информации, проверкой и обеспечением соблюдения на местах, в том числе путем разъяснения терминологии, относящейся к незаконной деятельности. Включение контроля за торговлей в систему «единого окна» позволяет повысить эффективность координации за счет установления связей между многими участниками. Продолжение сотрудничества и взаимодействия с таможенными службами и другими соответствующими органами имеет решающее значение для мониторинга импорта и применения регулируемых веществ. Для регулируемых веществ, их смесей и оборудования, работающего на их основе, необходимы более подробные коды Гармонизированной системы. Новые технологии, такие как блокчейн, могут быть использованы для создания возможности отслеживать торговлю хладагентами в режиме реального времени;

b) **новые меры:** при рассмотрении любых новых мер по улучшению режима осуществления и обеспечения соблюдения следует соразмерять преимущества таких мер с дополнительным бременем по осуществлению, которое они могут накладывать на Стороны. Для решения проблем, связанных с поэтапным сокращением оборота ГФУ, Стороны могут рассмотреть возможность создания систем лицензирования и квот на оборудование, содержащее ГФУ, выборочных запретов на ГФУ с высоким потенциалом глобального потепления при наличии доступных альтернатив, а также запретов на применение баллонов однократного использования;

c) **культура соблюдения:** эффективное признание Монреальского протокола в рамках национального законодательства может способствовать созданию благоприятных условий для соблюдения, в основе которых лежат превентивные меры, а не уголовные санкции. Важнейшим условием формирования такой культуры являются хорошие отношения с отраслью. Частный сектор необходимо своевременно информировать о новых правилах, изменениях в требованиях и мерах по обеспечению соблюдения, а также предоставлять четкие руководства по их осуществлению. В свою очередь, субъекты отрасли могут помогать выявлять незаконную деятельность в своем секторе и оказывать содействие в вовлечении нерегулируемых импортеров и пользователей в регулируемое сообщество. В случае нарушений следует применять значимые наказания в интересах предотвращения будущих нарушений;

d) для укрепления процесса осуществления и обеспечения соблюдения Протокола следует изучить **синергию и взаимосвязи с соответствующими программами и проектами**, такими как совместно осуществляемые ЮНЕП и УНП ООН<sup>3</sup> в партнерстве с ВТамО проект «Ануэйст» и «Операция Деметра». Следует также использовать возможности получения юридических консультаций по вопросам признания Кигалийской поправки в рамках национального законодательства и пересмотра существующих правил через Платформу ЮНЕП для оказания помощи по вопросам права и окружающей среды (ЮНЕП-ППОС);

e) **расширение информационной базы:** необходимо создать механизмы, позволяющие регулирующим органам получать новые знания, в том числе о тенденциях рынка, ценах на хладагенты (которые могут быть показателем риска незаконной торговли), информации об импорте и экспорте, атмосферных условиях и оценках выбросов регулируемых веществ.

## D. Прочие соображения

11. На четвертой сессии были рассмотрены важные вопросы, не относящиеся к темам предыдущих сессий, но, тем не менее, имеющие отношение к усилиям по укреплению процесса осуществления и обеспечения соблюдения Монреальского протокола. После выступления, подготовившего почву постановкой вопроса о том, какие меры потребуются после завершения поэтапного отказа от применения озоноразрушающих химических веществ и какой опыт, извлеченный из этого процесса, можно применить для поэтапного сокращения оборота ГФУ, участники дискуссии подчеркнули важность мониторинга атмосферы и экологически обоснованного регулирования фондов регулируемых веществ. Они рассмотрели возможности укрепления взаимодействия международных договорных органов в целях содействия трансграничной перевозке достигнувших предельного состояния регулируемых веществ, а также уроки, которые можно извлечь из процедур предварительного обоснованного согласия, предусмотренных Базельской и Роттердамской конвенциями. Они также изучили актуальность выбросов в результате фторхимического производства.

<sup>3</sup>

12. Основные тезисы, озвученные в ходе обсуждения во время сессии, следующие:

a) **устранение пробелов в мониторинге атмосферы** может повысить способность ученых обнаруживать непредвиденные выбросы за счет использования атмосферных измерений этого вещества и четко определенных ожиданий в отношении выбросов. Осуществимость создания и эксплуатации дополнительного потенциала мониторинга атмосферы зависит от подхода к мониторингу и доступного финансирования<sup>4</sup>;

b) **необходимы дальнейшие исследования для понимания ожидаемых выбросов в результате продолжения использования исходного сырья**: несмотря на постепенный отказ от использования озоноразрушающих веществ, производство некоторых из этих веществ для применения в качестве исходного сырья увеличивается. В последних научных докладах говорится о непредвиденных выбросах регулируемых веществ при производстве фторуглеродов и образующихся побочных продуктах<sup>5</sup>, а также о значимости побочных продуктов, образующихся в ходе производства фторуглеродов. Для лучшего понимания таких выбросов необходимы дополнительные научные исследования, осуществляемые как с помощью мониторинга атмосферы, так и на самих производственных предприятиях;

c) **эффективное регулирование фондов регулируемых веществ**, используемых в секторах холодильного оборудования, систем кондиционирования воздуха и тепловых насосов, пеноматериалов и пожаротушения<sup>6</sup>, максимально увеличивает рекуперацию, рециркуляцию, утилизацию и повторное использование, причем уничтожение происходит после того, как исчерпаны другие варианты, что сводит к минимуму глобальное воздействие потенциальных выбросов после достижения предельного состояния. Приветствовалось создание окна финансирования для Сторон, действующих в рамках пункта 1 статьи 5 Монреальского протокола (Стороны, действующие в рамках статьи 5), для подготовки национальных кадастров использованных или нежелательных регулируемых веществ и разработки плана сбора, транспортировки и удаления таких веществ, и было отмечено возможное использование рыночных механизмов финансирования, таких как углеродные рынки, а также усиление расширенной ответственности производителей;

d) **эффективная координация в контексте многосторонних природоохранных соглашений** может помочь в деле достижения совместных целей. Например, если обеспечить, чтобы рекуперированный галон-1301 не относился к категории опасных видов отходов, то это может помочь обеспечить удовлетворение основных потребностей в сфере противопожарной защиты, избегая при этом ограничений, которые могут применяться в соответствии с Базельской конвенцией. Аналогичным образом, продолжение использования бромистого метила для карантинной обработки и обработки перед транспортировкой может быть актуальным соображением при возможном включении этого вещества в перечень согласно Роттердамской конвенции. Опыт, извлеченный из осуществления процедуры предварительного обоснованного согласия в рамках Базельской и Роттердамской конвенций, может помочь укрепить НПОС. Многие Стороны выразили заинтересованность в углублении понимания того, как и когда бывшее в употреблении и нежелательное оборудование и регулируемые вещества считаются опасными отходами или химическими веществами; может ли быть оказана поддержка в рамках Базельской и Роттердамской конвенций, чтобы помочь Сторонам, действующим в рамках статьи 5, более эффективно обращаться с такими отходами и химическими веществами; и как избежать демпинга таких отходов или химических веществ на территории этих Сторон.

<sup>4</sup> Подробную информацию о приблизительных затратах, связанных с созданием потенциала мониторинга атмосферы, можно найти в пункте 34 документа [UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/2/Add.2](#) и в статье Weiss and others, «Huge gaps in detection networks plague emissions monitoring», Nature 595 (7868): 491-493 (2021). doi: 10.1038/d41586-021-01967-z.

<sup>5</sup> M. K. Vollmer and others, «Unexpected nascent atmospheric emissions of three ozone-depleting hydrochlorofluorocarbons», Proceedings of the National Academy of Sciences, vol. 118, no. 5 (2021); L. M. Western and others, «Global increase of ozone-depleting chlorofluorocarbons from 2010 to 2020», Nature Geoscience 16, 309–313 (2023).

<sup>6</sup> Для этого сектора особенно важны галоны и ГФУ-227ea.