

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  
第三十二次会议  
2012年7月23-27日，曼谷  
议程项目 12  
其他事项

## 关于与悬挂外国国旗的船舶交易受控物质的决定草案

欧洲联盟和克罗地亚的呈文

解释性说明

### 1 导言

臭氧消耗物质作为一种消费品，可在不同运输方式中发挥多种用途，例如作为货运或捕鱼船舶的制冷剂。虽然臭氧消耗物质在船上有多种用途，但从数量上来说，它们的主要用途是作为制冷剂。与消防系统、使用臭氧消耗物质发泡的泡沫或溶剂等其他用途不同的是，未密封的海运制冷设备需要定期维护和重新填充。

因此出现了一个问题，即缔约方应如何处理这些用途，以确保根据《蒙特利尔议定书》的报告和许可要求实现合适的透明度和履约性。主要问题是向悬挂外国国旗的船舶提供此类物质是否应视为《蒙特利尔议定书》下的进口或出口用途。

第 XXIII/11 号决定要求臭氧秘书处、技术和经济评估小组及各缔约方提供更多资料，以促进开展知情讨论。臭氧秘书处和缔约方提供的资料（UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/2 和 UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/INF/4）显示，各缔约方采取了不同的处理方式。

### 2 潜在影响

缔约方采取的不同处理方式产生了很多影响。

### 2.1.1 数据缺口

当一个缔约方报告向某船舶出口了臭氧消耗物质，而该船舶的船旗国未作汇报时，就出现了数据缺口。目前已发现存在此类数据缺口，根据制冷、空调和热泵技术选择委员会提供的数据，此类缺口可能每年会对上千吨臭氧消耗物质产生影响。

### 2.1.2 逐步淘汰计划的风险和现有库存

当进口缔约方的国家臭氧主管单位不了解库存数量时，缔约方将面临风险。因此在必要情况下，该缔约方的逐步淘汰战略中有可能不会提到这些数量。一段时间过后，该缔约方的臭氧消耗物质库存量可能出现意想不到的大幅上涨。

### 2.1.3 非法贸易及与非缔约方的交易

处理方式不同会为非法贸易制造漏洞。各个船舶可以方便地将臭氧消耗物质携带上船，并宣称其为船上消费。若船舶所属缔约方未恰当地监测臭氧消耗物质库存，它们可以在任何地方卸载，会对第三方缔约方的逐步淘汰战略造成破坏。根据欧洲联盟的经验，臭氧消耗物质常常被携带上船，并宣称用于船上消费。然而实际上，这些容器往往随后被交给仍在公海上行驶的其他船舶。这种现象在捕鱼船队中尤为突出。

通过上文提到的这种方法，各种船舶购买的臭氧消耗物质还有可能最终进入不属于此类贸易缔约方的第三国国内。这将破坏《蒙特利尔议定书》的控制措施。

## 3 问题的严重性

制冷、空调和热泵技术选择委员会在 2012 年的进度报告中提供了有关制冷剂库存和相关排放估计数量的资料。

	氟氯化碳	氟氯烃	氢氟碳化合物	总耗氧潜能值	全球升温潜能总值
制冷剂库存 (吨)	1 250	26 400	4 480	2 702	67 018 600
制冷剂估计排放量 (吨/年)	500	7 920	570	936	20 407 700

100 毛吨以上船舶的直接系统中的制冷剂常用量为 100-500 千克，间接系统为 10-100 千克。据估计，每年的制冷剂泄漏率约高达 20-40%。

根据在第 XXIII/11 号决定中通报的欧洲联盟所获取的经验，其中一些数值可能更高。2010 年 1 月至 2011 年 8 月期间，面向悬挂非欧盟国家国旗船舶的约 2000 起供应得到许可。虽然没有对不同的供应进行彻底分析，但总体观察结果是捕鱼船舶占绝大多数。当然，冷藏船和游船的消费量也很高。面向捕鱼船舶的单个供应量可达好几吨，其中有 225 起供应的数量超过 1 吨。还注意到，有一些船舶每年在欧盟港口停靠几次，要求购买大量臭氧消耗物质。这表明，单个船舶的排放量可能高于制冷、空调和热泵技术选择委员会预计的数量，其有可能将制冷剂转移到其他船舶（甚至有可能转移另一个船旗国的船舶）或在其他港口卸载制冷剂。结合技术和经济估计小组提供的资料考虑后发现，似乎一艘船舶的制冷设备无法消耗如此高的数量，这表明，这些数量有可能来自非法贸易，这对此类缔约方成功逐步淘汰氟氯烃造成威胁。

## 4 相关国际法律

该讨论应考虑其他国际法律的条款，其中最重要的是海事法和海关法。遵守其他国际法律将有助于促进执行《蒙特利尔议定书》。

### 4.1 《蒙特利尔议定书》

#### 4.1.1 进口和出口的定义

《蒙特利尔议定书》没有提供进口和出口的定义，因此显然不同的缔约方对这些术语有不同的解释。各缔约方在第 IV/14 和 IX/34 号决定中就过境、转运和转口进口事宜的处理方式作出了决定。

#### 4.2.2 特设专家组有关汇报的建议

如秘书处文件所概述，有关悬挂外国国旗的船舶的保养事宜已于二十世纪九十年代早期解决。特设工作组有关汇报问题的第一份报告建议，“用于再次填充港口内制冷系统和消防系统的受控物质的数量应计入对该港口拥有管辖权的国家的消费数据。”

臭氧秘书处强调，特设工作组仅处理港口内再填充事宜，并未考虑与再填充无关的销售情况。然而，如今再填充工作很少在港口内进行。船舶在港口内停留的时间大幅减少，无法再进行保养工作。常见的做法似乎是由船上的技术人员在公海上对船舶制冷设备进行保养。船舶只在港口国购买制冷剂。

### 4.2 《京都公约》

#### 4.2.1 进口、出口和关税区的定义

由于《蒙特利尔议定书》本身没有提供进口和出口的定义，因此应考虑相关国际海关法。虽然各缔约方可以在各自国内法框架内自行定义，但在国际一级，世界海关组织对进口和出口的定义如下：

- 出口：“将任何货物运出关税区或导致任何货物被运出关税区的行为。”
- 进口：“将任何货物运入关税区或导致任何货物被运入关税区的行为。”

《关于简化和统一海关程序的国际公约》（另称为修订版《京都公约》）就进出口事宜规定了不同的程序。

此外，如世界海关组织在针对臭氧秘书处请求的回复中所强调的那样，《京都公约》处理了所谓“消费用库存”的问题。这些库存的定义如下：

- “[……]船舶、飞机或火车的运行和保养所必需的货物包括燃料和润滑油，但不包括备件和设备；这些货物一般在船舶、飞机或火车到达后或在关税区停留时装载[……]”

这个定义与船舶上装载的臭氧消耗物质的用途相符。虽然库存享受一定豁免，但并未排除在进口或出口的定义之外。

世界海关组织秘书处引用了该《公约》的第 15 条标准，指出：

- 驶向最终外国目的地的船舶和飞机应有权装载其航行过程中的运行和保养工作所必需的消费用库存，免除关税及其他税收……，并将船舶和飞机上现有的库存量考虑在内。

上述标准规定了一定的数量限制，在此限制下，装载行为可享受适用的简化标准，并指出任何大于该限制的装载行为应受制于海关的所有适用条件。

### 4.3 海事法

若干国际海事法概述了船旗国对悬挂其国旗的船舶的责任，包括《联合国海洋法公约》、《国际防止船舶造成污染公约》（《防止船污公约》）和最近的《香港公约》。

#### 4.3.1 《联合国海洋法公约》

《联合国海洋法公约》是主要的国际海事法。第 91 条将船舶的国籍定义为“[……]船舶的国籍为其有权悬挂的国旗所属国家。在该国与船舶之间必须存在真实联系[……]”。有关船舶地位的第 92 条将船旗国对悬挂其国旗的船舶的主要责任定义为“[……]船舶只能悬挂一个国家的国旗……，并应受其专属管辖[……]”。

#### 4.3.2 《防止船污公约》

《国际防止船舶造成污染公约》附件六第 10 条将关于作业要求的港口国管制定义如下：

- 船舶在另一缔约方管辖下的港口或离岸码头停留时，应接受该缔约方授权的官员就本附件规定的作业要求所作的检查，并有确凿依据认为该船舶的船长或船员不熟悉与防止船舶造成空气污染相关的必要船上程序。

附件六第 12 条规定，重量超过 400 毛吨的所有船舶应准备一份记录册，记载所有含臭氧消耗物质且未经永久密封的设备，并记录此类设备的所有供应情况、向大气及陆地接收设施的排放情况，以及其维修或维护和填充情况。

## 5 欧盟的提议

在讨论如何处理此类贸易时，需考虑以下若干目标，以便达成可持续的解决方案：

- 遵守《蒙特利尔议定书》的规定以及各缔约方的早先决定；
- 符合相关国际法律的规定，例如关于统一海关手续的《京都公约》、国际海洋法、《国际防止船舶造成污染公约》以及国际海事法的其他规定；
- 任何解决方案不得影响有关氯氟烃的现有基准；
- 任何解决方案不得追究过往的缔约方不履约情况；
- 该决定不得阻碍各缔约方实施其有关臭氧消耗物质的国内法规，但前提是此类法规的规定不影响其他缔约方实施各自的法规。

欧洲联盟提议中采取的方法是，必须遵守特设专家组向各缔约方提供的过往建议和惯例。但需要对这一方法做出补充，以涵盖实际保养在港口外进行的情况以及供应量超出船上保养合理需求量的情况。

在此方面，该提议的主要内容包括：

- 无论保养活动是否在港口内进行，均应将其视为港口国的国内消费，但前提是消费量不得超出合理的需求量；
- 若船舶要求供应的数量超出合理需求，则应将其视为向船旗国出口，并应采取措施，促使船旗国对这些数量进行管理或阻止此类供应行为；
- 即使供应量超出合理需求量，也不得将其纳入船旗国的消费量进行计算；
- 请技术和经济评估小组估算各船旗国的需求以及各类船舶的合理需求量。

应在最终决定的某一附件中确定臭氧秘书处进行计算的具体程序，以确保在计算过程中体现此类供应量，但不将其纳入船旗国的消费量计算中。应在与臭氧秘书处的相关数据汇报专家进行磋商后就此类细节作出规定，以确保提出最切实可行的方法。该附件应特别阐明：

- 如何避免重复计数；
- 臭氧秘书处需在报告过程中的哪一阶段做出计算；以及
- 如何确保透明度和可追溯性。

## 决定草案

*缔约方第二十四次会议决定：*

*考虑到* 《联合国海洋法公约》第 91 条在以下条款中关于船舶国籍的规定：“[...] 船舶具有其有权悬挂的旗帜所属国家的国籍。国家和船舶之间必须有真正联系[...]”，

*还考虑到* 《公约》第 92 条指出，“[...] 船舶航行应仅悬挂一国的旗帜，而且...应受该国的专属管辖”，

*进一步考虑到* 世界海关组织将出口定义为“将任何货物运出关税区或导致任何货物被运出关税区的行为。”，并将进口定义为“将任何货物运入关税区或导致任何货物被运入关税区的行为。”，

*考虑到* 根据《国际防止船舶造成污染公约》的规定，船舶应受港口国的管控，由船旗国承担关于臭氧消耗物质船上使用情况的主要立法和执法责任，

*还考虑到* 根据《国际防止船舶造成污染公约》的规定，在 2020 年之前，仍可在新建船舶上使用氯氟烃，但应稳步减少对该物质的依赖，

*进一步考虑到* 《国际防止船舶造成污染公约》附件四要求，特定船舶应保留记载了该船舶上臭氧消耗物质供应量和排放量的记录册，

*考虑到* 无法在短期内收集到评估船上受控物质使用情况所需的数据，

*还考虑到* 特设专家组的以下建议：用于填充港口制冷及消防系统的受控物质数量应纳入对此类系统进行填充时的所在港口的管辖国的消费数字中，

进一步考虑到《蒙特利尔议定书》的规定应与国际法律的其他规定内容保持一致，以便于执行此类规定，同时承认各缔约方有权酌情对规定内容进行不同的诠释，

承认若干缔约方需获取关于船上受控物质装载量的更多信息，以便进行良好的管理，

承认不应阻碍各缔约方应用其有关臭氧消耗物质贸易的国内法，但前提是法律不会阻止其他缔约方应用其自身的法律及本决定，

1. 澄清为实施特设专家组有关汇报用于在船旗国以外的缔约方港口停留的悬挂外国国旗的船舶上进行设备保养的受控物质的相关数据的建议，向船舶装载的受控物质应计入港口国的保养和消费用量，即使实际保养工作不在该港口进行也应如此，但前提是装载的数量不应超过一般用于保养技术和经济评估小组所规定的特定类型的船舶上设备的合理用量；

2. 还澄清应当相应地对待悬挂外国国旗的船舶将废弃受控物质转移至船旗国以外的缔约方港口内适当设施的行为，但前提是转移物质的数量不应超过本决定第 1 段中规定的合理数量；

3. 进一步澄清供应给悬挂外国国旗的船舶或来自此类船舶、且本决定第 1 段或第 2 段中未涵盖的受控物质，将被视为用于船舶保养用途的进口和出口，应根据第 7 条单独进行报告，并指明相关船旗国和相应的数量；

4. 请臭氧秘书处在船旗国根据本决定附件规定程序报告的数据中计入根据本决定第 3 段报告的出口数量，但根据《蒙特利尔议定书》第 2 F 条，计算船旗国消费量时则不应计入该数量；

5. 还请臭氧秘书处将根据本决定第 4 段对相关缔约方的数据做出的任何更改纳入其根据第 XVII/16 号决定提供的数据，以此来向相关缔约方告知此类更改信息；

6. 请各缔约方利用非正式事先知情同意机制，在完成装载前提供关于本决定第 1 段或第 2 段未涵盖的物质装载的信息，并请各缔约方参与非正式事先知情同意机制，以便事先在其许可表中表明是否希望接受此类装载；

7. 请技术和经济评估小组在提交 2013 年进度报告时，提供一份包含以下信息的特别报告：

(a) 对船舶进行分类，并按照类型估计一般制冷剂容量（包括合理的保养需求），并酌情根据新信息更新这一信息，但至少须五年更新一次；

(b) 船舶建造中仍在使用的受控物质信息、其相关用途、有利于环境的此类物质的可用替代品的技术和经济信息，以及取代船舶中现有设备的类似信息，尤其是在渔业部门；

(c) 技术和经济评估小组在其之前关于海事部门冷藏运输的进度报告中所提供信息的最新版本；

8. 请技术和经济评估小组在其 2015 年进度报告中向各缔约方提供 2016-2020 年期间悬挂该国国旗的船舶所需的受控物质预计数量，并每五年更新一次该信息，同时告知评估小组，如果各缔约方未提供数据，则船舶保养所需的臭氧消耗物质的预计数量应根据关于各缔约方船队的最佳可用数据进行计算；

9. 请各缔约方尽可能以《防止船污公约》附件六中提供的臭氧消耗物质记录册为依据，收集关于船舶装载和卸载的受控物质的数量、类别和用途的数据，并于 2015 年 1 月 1 日前向技术和经济评估小组提供此类数据；

10. 请从事船舶制造的缔约方避免使用受控物质，并考虑使用有利于环境的高能效可用替代品；

11. 请同时为《防止船污公约》附件六缔约方的《蒙特利尔议定书》缔约方行使其权利，监测船舶上受控物质的储存条件、此类物质的数量和相关记录。

## 附件

### 第 4 段中规定的船旗国消费计算量

---