

**Рабочая группа открытого состава Сторон
Монреальского протокола по веществам,
разрушающим озоновый слой
Тридцать второе совещание
Бангкок, 23-27 июля 2012 года
Пункт 12 повестки дня**

Прочие вопросы

Проект решения о торговле регулируемые веществами с судами, плавающими под иностранным флагом

Представлен Европейским союзом и Хорватией

Пояснительная записка

1. Введение

Озоноразрушающие вещества (ОРВ) используются как расходные материалы для различных видов применения на разных видах транспорта, например, в качестве хладагентов на грузовых или рыболовных судах. Хотя на судах для ОРВ находятся разные виды применения, основным по объему является применение в качестве хладагента. В отличие от других видов применения, таких как системы пожаротушения, пеноматериалы, создаваемые при помощи ОРВ, или применение в качестве растворителей, негерметизированное морское холодильное оборудование требует технического обслуживания и заправки на регулярной основе.

Возник вопрос относительно регулирования этих видов применения Сторонами в целях обеспечения надлежащей прозрачности и соблюдения в контексте требований о представлении информации и лицензировании в рамках Монреальского протокола. Основной вопрос состоял в том, следует ли поставки на суда, плавающие под иностранным флагом, считать импортом или экспортом для целей Монреальского протокола.

В решении XXIII/11 содержалась просьба к секретариату по озону, Группе по техническому обзору и экономической оценке и Сторонам представить дополнительную информацию для предметного обсуждения вопроса. Представленная секретариатом по озону и Сторонами информация (UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/2 и UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/INF/4) показывает, что Стороны применяют разные подходы.

2. Возможные последствия

Разные подходы, применяемые Сторонами, имеют множество последствий.

2.1.1 Расхождения в данных

Расхождения в данных возникают, когда одна Сторона сообщает об экспорте на судно, а государство флага такого судна не делает этого. Такие расхождения наблюдаются в настоящее время, и по данным, предоставленным Комитетом по техническим вариантам замены холодильного оборудования, систем кондиционирования воздуха и тепловых насосов (КТВХ), потенциально касаются нескольких тысяч тонн ОРВ ежегодно.

2.1.2 Риски для планов поэтапной ликвидации и наличие банков

Стороны подвергаются риску, если национальный орган по озону Стороны-импортера не осведомлен о количествах. Соответственно, эти количества потенциально могут не быть учтены в стратегии Стороны по поэтапному выводу из обращения в тех случаях, когда в этом была необходимость. В определенный момент времени Сторона может столкнуться с неожиданно большим увеличением банков ОРВ.

2.1.3 Незаконная торговля и торговля с государствами, не являющимися Сторонами

Разные подходы открывают лазейку для незаконной торговли. Для судна было бы просто принять на борт ОРВ, при этом задекларировав их как потребление на борту. Если Сторона, ответственная за судно, не осуществляет надлежащий контроль за запасами ОРВ, то они могут быть разгружены в любом месте и тем самым подорвать стратегии третьих Сторон по поэтапному выводу из обращения. Опыт Европейского союза подсказывает, что ОРВ часто принимаются на борт судов и декларируются в качестве потребления на борту. Однако на практике эти контейнеры впоследствии часто передаются на другие суда, которые остаются в открытом море. Такое явление представляется характерным, в частности, внутри рыболовецких флотилий.

Аналогично описанному выше, ОРВ могут приобретаться судами, но впоследствии разгружаться в третьих странах, которые должны считаться государствами, не являющимися Сторонами, для такой торговли. Это может подорвать предусмотренные Монреальским протоколом меры регулирования.

3. Масштабы проблемы

В своем докладе о ходе работы за 2012 год Комитет по техническим вариантам замены холодильного оборудования, систем кондиционирования воздуха и тепловых насосов представил информацию об оценочных объемах банков хладагентов и связанных с ними выбросах.

	ХФУ	ГХФУ	ГФУ	Всего ОРС#	Всего ПГП
Банк хладагентов (тонны)	1 250	26 400	4 480	2 702	67 018 600
Приблизительные выбросы хладагентов (тонн в год)	500	7 920	570	936	20 407 700

Обычная заправка хладагента для судов валовой вместимостью свыше 100 тонн составляет от 100 до 500 кг для прямых систем и от 10 до 100 кг - для непрямых систем. По оценкам годовая норма утечки хладагента может достигать 20-40 процентов.

Опыт Европейского союза, информация о котором была распространена в рамках решения XXIII/11, подсказывает, что отдельные показатели могут быть даже выше. С января 2010 года по август 2011 года было выдано около 2000 лицензий на поставки на суда под флагом государств, не являющихся членами Европейского союза. Хотя детальный анализ различных поставок не проводился, по общим наблюдениям, большинство из них приходится на рыболовецкие суда. Судя по всему, большие объемы также потребляются рефрижераторными и круизными судами. Отдельные поставки на рыболовецкие суда могут достигать нескольких тонн, и 225 из этих поставок были связаны с количествами, превышавшими 1 тонну. Также отмечалось, что некоторые суда заходят в порты ЕС по несколько раз в год и запрашивают большие объемы ОРВ. Это наводит на мысль о том, что у отдельных судов могут иметься более высокие уровни выбросов, чем предполагалось КТВХ, что они передают хладагенты на другие суда (возможно даже на суда другого государства флага) или разгружают хладагенты в других портах. Принимая во внимание также информацию, представленную Группой по техническому обзору и экономической оценке, представляется маловероятным, что такие объемы могут потребляться в холодильных целях на одном судне, что наводит на мысль о незаконной торговле такими объемами, создавая угрозу для успешного поэтапного вывода из обращения ГХФУ этими Сторонами.

4. Применимое международное право

В рамках этого обсуждения необходимо учитывать другие положения международного права, в первую очередь - морского права и таможенного права. Согласованность с другими отраслями международного права будет самым благоприятным образом способствовать выполнению Монреальского протокола.

4.1 Монреальский протокол

4.1.1 Определение импорта и экспорта

В Монреальском протоколе не предусмотрено определение импорта и экспорта, и, по всей видимости, эти понятия по-разному толкуются Сторонами. В решениях IV/14 и IX/34 Сторонами был определен порядок регулирования случаев транзита, трансграничной перевозки и импорта для реэкспорта.

4.1.2 Рекомендация специальной группы по вопросам представления данных

Как указывается в документе секретариата, вопрос текущего ремонта судов, плавающих под иностранным флагом, был урегулирован в начале 1990-х годов. В первом докладе специальной группы по вопросам представления данных рекомендовалось "включать объем регулируемых веществ, используемых для заправки холодильных систем и систем пожаротушения кораблей в портах, в объем потребления той Стороны, к юрисдикции которой относится данный порт".

Секретариат по озону подчеркивал, что специальная группа поднимала только вопрос заправки в портах, но не рассмотрела продажи, не связанные с заправкой. Однако в настоящее время заправка редко происходит в портах. Время нахождения судна в порту значительно сократилось, что более не позволяет проводить работы по техническому обслуживанию. Складывается впечатление, что распространенной практикой стало фактическое проведение технического обслуживания холодильного оборудования на борту судов бортовым техником, когда судно находится в открытом море. Судно лишь приобретает хладагент в государстве порта.

4.2 Киотская конвенция

4.2.1 Определение импорта, экспорта и таможенной территории

Поскольку в Монреальском протоколе не предусматриваются собственные определения понятий импорта и экспорта, необходимо принимать во внимание соответствующие нормы международного таможенного права. Стороны могут в индивидуальном порядке давать определения в контексте внутреннего законодательства, но на международном уровне Всемирная таможенная организация (ВТО) определяет импорт и экспорт следующим образом:

- экспорт: "Осуществление прямого или косвенного вывоза любых товаров за пределы таможенной территории";
- импорт: "Осуществление прямого или косвенного ввоза любого товара на таможенную территорию".

Международной конвенцией об упрощении и гармонизации таможенных процедур, также известной как пересмотренная Киотская конвенция, предусматриваются, помимо прочего, различные процедуры осуществления импорта и экспорта.

Более того, как подчеркивается в ответе секретариата ВТО на просьбу секретариата по озону, Киотской конвенцией регулируется вопрос так называемых "припасов для потребления", которые определяются следующим образом:

- "[...] товары, необходимые для эксплуатации и технического обслуживания средств водного транспорта, воздушных судов или поездов, включая топливо и смазочные материалы, но исключая запасные части и оборудование; которые либо находятся на борту транспортного средства по прибытии, либо доставляются на борт во время стоянки на таможенной территории [...]".

Это соответствует назначению доставленных на суда ОРВ. Хотя в отношении припасов действует определенные льготы, они не исключаются из определения импорта или экспорта.

Секретариат ВТО ссылается на стандарт 15 Конвенции, который гласит:

- средствам водного транспорта и воздушным судам, отбывающим в конечный пункт назначения за рубежом, разрешается доставить на борт с освобождением от пошлин и налога... припасы для потребления, необходимые для их эксплуатации и технического обслуживания, в количествах, признанных обоснованными для эксплуатации и технического обслуживания во время рейса или полета с учетом также любого количества таких припасов, уже имеющихся на борту.

Это налагает определенное количественное ограничение, в рамках которого в отношении такого перемещения может применяться упрощенный режим, и указывает, что в отношении любых поставок более крупного объема действуют все применимые условия на таможне.

4.3 Морское право

Ответственность государства флага за средства водного транспорта, плавающие под его флагом, предусматривается несколькими нормами международного морского права, включая Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву, Международную конвенцию о предупреждении загрязнения сбросами с судов (МАРПОЛ) и, с недавних пор, Гонконгскую конвенцию.

4.3.1 Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву

Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву является основным источником международного морского права. Национальность судов определяется в статье 91: "[...] суда имеют национальность того государства, под флагом которого они имеют право плавать. Между государством и судном должна существовать реальная связь [...]". Основная обязанность государства флага по отношению к судам, плавающим под его флагом, определяется в статье 92 о статусе судов: "[...] судно должно плавать под флагом только одного государства и... подчиняется его исключительной юрисдикции [...]".

4.3.2 МАРПОЛ

Правилем 10 приложения VI к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов контроль государством порта в отношении эксплуатационных требований определяется следующим образом:

- находясь в порту или внебереговом терминале, относящимся к юрисдикции другой Стороны, судно подлежит проверке надлежащим образом уполномоченными должностными лицами такой Стороны в отношении эксплуатационных требований в рамках настоящего приложения, если имеются явные основания считать, что капитан или команда не знакомы с основными корабельными процедурами, относящимися к предотвращению загрязнения воздушной среды с судов.

В соответствии с правилом 12 приложения VI все суда вместимостью свыше 400 тонн обязаны вести журнал всего не являющегося постоянно герметичным оборудования, содержащего ОРВ, и вести учет всех поставок, выбросов в атмосферу и сбросов в наземные приемные сооружения, ремонта или технического обслуживания и заправки такого оборудования.

5. Предложение ЕС

Для достижения устойчивого решения необходимо при обсуждении вопроса о подходе к такой торговле принимать во внимание следующие соображения:

- соблюдение положений Монреальского протокола и решений, ранее принятых Сторонами;
- совместимость с соответствующими международно-правовыми документами, такими как Киотская конвенция по упрощению и согласованию таможенных процедур, международное морское право, МАРПОЛ и другие положения международного морского права;
- ни одно из решений не должно затрагивать существующие исходные уровни для ГХФУ;
- ни одно из решений не должно ретроспективно привести к тому, что какая-либо из Сторон получит статус страны, не соблюдающей установленные нормы;
- настоящее решение не исключает возможности применения Сторонами положений внутреннего законодательства об озоноразрушающих веществах, если только такие требования не будут препятствовать применению другими Сторонами своего законодательства.

Предложение Европейского союза предусматривает применение такого подхода, в рамках которого требуется соблюдение ранее сформулированных рекомендаций специальной группы в адрес Сторон, а также принятой ранее практики. Однако данный подход потребует расширять с целью охвата случаев, когда фактическое обслуживание проводится за пределами портов и когда объем поставок превышает разумные потребности в обслуживании на борту судна.

В этой связи ключевые элементы предложения включают в себя следующее:

- обслуживание рассматривается как внутреннее потребление государства порта вне зависимости от того, осуществляется ли таковое в порту, при условии, что количество не превышает разумные потребности;
- в случае, когда суда заказывают количества, превышающие разумные потребности, таковые должны рассматриваться как экспорт в государства флага, при одновременном принятии мер, облегчающих регулирование государствами флага таких объемов и предотвращение подобных поставок;

- даже в тех случаях, когда разумные потребности превышены, таковые не учитываются при расчете потребления государства флага;
- просить Группу по техническому обзору и экономической оценке подготовить оценки потребностей государств флага и разумного объема в разбивке по видам судов.

В приложении к окончательному решению следует определить точную процедуру, отражающую используемый секретариатом по озону порядок для расчетов, которая должна обеспечивать, чтобы соответствующий объем фигурировал в расчетах, но не учитывался при расчете потребления в государстве флага. Такие подробные сведения надлежит приводить после консультаций с соответствующими экспертами по представлению данных в секретариате по озону с целью обеспечить предложение наиболее практически реализуемого способа. В приложении необходимо уточнить, в частности, следующее:

- пути предотвращения двойного учета;
- на каком этапе процесса представления данных от секретариата по озону потребуется производить расчеты; и
- пути обеспечения прозрачности и сквозного контроля.

Проект решения

Двадцать четвертое Совецание Сторон постановляет,

учитывая, что в статье 91 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву национальность судов определяется следующим образом: "[...] Суда имеют национальность того государства, под флагом которого они имеют право плавать. Между государством и судном должна существовать реальная связь [...]",

учитывая также, что в статье 92 этой Конвенции указано, что "[...] Судно должно плавать под флагом только одного государства и... подчиняется его исключительной юрисдикции [...]",

учитывая далее, что Всемирная таможенная организация определяет экспорт как вывоз или действие, приводящее к вывозу любых товаров с таможенной территории, а импорт как ввоз или действие, приводящее к ввозу любых товаров на таможенную территорию,

учитывая, что, хотя согласно Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ) на суда может распространяться контроль со стороны государства порта, основную ответственность за регулирование потребления озоноразрушающих веществ и обеспечение соблюдения таких норм на борту судна несет государство флага,

учитывая также, что, согласно МАРПОЛ, гидрохлорфторуглероды по-прежнему могут использовать на борту новых судов до 2020 года, но при этом зависимость от гидрохлорфторуглеродов будет постепенно снижаться,

учитывая далее, что в приложении VI к МАРПОЛ содержится требование, предусматривающее, что определенные суда ведут журналы регистрации, в которых, в частности, указывается количество озоноразрушающих веществ, поставленных на судно и сброшенных с него,

учитывая, что сбор данных, необходимых для оценки потребления регулируемых веществ на борту судов, вскоре станет невозможным,

учитывая также рекомендацию специальной группы экспертов по представлению данных, согласно которой объем регулируемых веществ, используемых для заправки систем охлаждения и огнетушения в портах, должен включаться в данные о потреблении стран, в юрисдикцию которых входят порты, где проводится заправка таких систем,

учитывая далее, что требования Монреальского протокола должны соответствовать требованиям, содержащимся в других положениях международного права, с тем чтобы содействовать обеспечению их соблюдения, признавая при этом, что Стороны, при необходимости, имеют право на различное их толкование,

признавая, что некоторым Сторонам требуется больший объем информации о фактическом объеме регулируемых веществ на борту судов в целях обеспечения их рационального регулирования,

признавая, что Стороны сохраняют свое право применять положения внутреннего законодательства о торговле озоноразрушающими веществами, если таковое не препятствует применению другими Сторонами своего собственного законодательства, а также настоящего решения,

1. уточнить, что для применения рекомендации специальной группы экспертов по представлению данных в отношении представления данных о регулируемых веществах, используемых для обслуживания оборудования на борту судов, заходящих под иностранным флагом в порты Сторон, иных, нежели государства флага, доставка регулируемых веществ на борт судна квалифицируется как обслуживание и как потребление государства порта даже в том случае, если фактическое обслуживание осуществляется вне порта, при условии, что доставленное количество не превышает разумное количество, обычно используемое для обслуживания оборудования на борту определенного вида судна, как это установлено Группой по техническому обзору и экономической оценке для данного вида судов;

2. уточнить также, что выгрузка отработавших регулируемых веществ с судов, ходящих под иностранным флагом, в соответствующие объекты в портах Сторон, иных, нежели государство флага, квалифицируется как таковая при условии, что количество

выгруженных веществ не превышает разумное количество, упомянутое в пункте 1 настоящего решения;

3. уточнить далее, что регулируемые вещества, поставляемые судам под иностранным флагом или сгружаемые с них, которые не охватываются положениями пункта 1 или 2 настоящего решения, должны рассматриваться как импорт и экспорт для целей обслуживания судов, а данные о таких веществах должны представляться отдельно в соответствии со статьей 7 с указанием соответствующих государств флага и объемов;

4. просить секретариат по озону дополнительно включать данные об экспорте, сообщаемые во исполнение пункта 3 настоящего решения, в данные, сообщаемые государством флага в соответствии с процедурой, установленной в приложении к настоящему решению, но не учитывать их объем при расчете потребления государства флага для целей статьи 2 F Монреальского протокола;

5. просить также секретариат по озону информировать соответствующие Стороны о любых изменениях, внесенных в их данные согласно пункту 4 настоящего решения, посредством включения такой информации в данные, представляемые соответствующей Стороной в соответствии с решением XVII/16;

6. предложить Сторонам использовать неофициальный механизм предварительного обоснованного согласия (нПОС) для представления информации о поставках, не охватываемых пунктами 1 или 2 настоящего решения, до завершения таких поставок, а также предложить Сторонам, участвующим в механизме нПОС, заблаговременно указывать в лицензионных документах, согласны ли они получать такие поставки;

7. просить Группу по техническому обзору и экономической оценке вместе с докладом о ходе работы за 2013 год представить специальный доклад, включив в него следующую информацию:

a) категории видов судов, а также оценку обычных сборов за хладагенты в разбивке по видам судов, включая разумные потребности в обслуживании, а также обновление, при необходимости, такой информации с учетом новых данных не реже одного раза в пять лет;

b) информацию о регулируемых веществах, по-прежнему используемых в судостроении, если таковые применяются, техническую и экономическую информацию об имеющихся экологически чистых альтернативах таким веществам, а также аналогичную информацию о замене имеющегося оборудования на борту судов, особенно в секторе рыболовства;

c) обновленный вариант информации, представленной Группой по техническому обзору и экономической оценке в ее предыдущих докладах о ходе работы в области перевозки хладагентов в морском секторе;

8. просить Группу по техническому обзору и экономической оценке в ее докладе о ходе работы за 2015 год представить по каждой Стороне оценку количества регулируемых веществ, необходимого на борту судов, ходящих под ее флагом, на период 2016-2020 годов, обновлять такую оценку каждые пять лет и подготовить рекомендацию для Группы о том, что в случае непредставления Сторонами данных оценка количества озоноразрушающих веществ, необходимых для обслуживания судов, будет основываться на наиболее надежных имеющихся данных о флотах Сторон;

9. просить Стороны собрать данные о количестве, видах и использовании регулируемых веществ, доставляемых на борт судов и сгружаемых с них, по возможности на основе журнала регистрации озоноразрушающих веществ, предусмотренного в приложении VI к МАРПОЛ, и не позднее 1 января 2015 года представить такие данные Группе по техническому обзору и экономической оценке;

10. просить Стороны - изготовители судов воздерживаться от использования регулируемых веществ и рассмотреть возможность применения, когда это возможно, экологически чистых и энергосберегающих альтернатив;

11. просить Стороны, являющиеся договаривающимися сторонами в отношении приложения VI к МАРПОЛ, осуществлять свое право на мониторинг условий хранения регулируемых веществ на борту судов, количества таких веществ и соответствующих журналов регистрации.

Приложение

Расчет потребления государств флага, упомянутый в пункте 4
