联合国

UNEP/OzL.Pro.WG.1/46/4

关于消耗臭氧层物质的
蒙特利尔议定书

Distr.: General
3 May 2024

Chinese
Original: English

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
第四十六次会议
2024 年 7 月 8 日至 12 日，蒙特利尔
临时议程*项目 9

加强蒙特利尔议定书各机构，包括
打击非法贸易的机构（第 XXXV/12 号决定
和 UNEP/OzL.Pro.35/12 第 188 段）

缔约方提供的关于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取的办法的信息汇编

秘书处的说明

一、 导言

1. 本说明系根据关于进一步加强蒙特利尔议定书各机构，包括打击非法贸易的机构的第 XXXV/12 号决定第 2 段编写。

2. 在该决定中，关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书缔约方第三十五次会议回顾第 XIV/7、XXXI/3 和 XXXIV/8 号决定，并在第 1 段中鼓励缔约方促进关于防止受控物质非法贸易的最佳做法的信息交流，并向秘书处通报试图未经授权进口受控物质的实体所采用的做法，其中可能包括在受控物质容器上贴虚假标签或在海关申报单上谎报受控物质。该决定第 2 段请秘书处在蒙特利尔议定书缔约方不限成员名额工作组第四十六次会议之前，并在此后每年提供一份缔约方根据第 XXXV/12 号决定第 1 段和第 XXXIV/8 号决定所提供信息的汇编。

3. 在编写本说明时，秘书处考虑了缔约方根据以下决定自愿报告的所有非法贸易案件：

(a) 第 XIV/7 号决定，缔约方在其中强调了改进对臭氧消耗物质贸易的监测工作和防止这些物质贩运而采取行动的重要性，以便按照商定的时间表及

* UNEP/OzL.Pro.WG.1/46/1。

时和顺利地逐步淘汰这些物质，并请秘书处收集从缔约方收到的有关非法贸易的任何信息，将其分发给所有缔约方；

(b) 第 XXXI/3 号决定第 5 段，其中鼓励缔约方采取行动，通过以下等方式发现和防止受控物质的非法生产、进口、出口和消费：向秘书处报告经充分证实的受控物质非法贸易案件，包括关于如何处理重大案件的信息，并尽缔约方所知报告这种非法生产的原因，以促进信息交流；

(c) 第 XXXIV/8 号决定第 3 段，其中鼓励所有缔约方通过向秘书处报告证据确凿的非法贸易案件来促进信息交流，以防止受控物质的非法贸易，并在缔约方有能力的情况下就非法贸易形势提供更多信息；

4. 截至本说明之日，秘书处收到的所有非法贸易报告均已公布于非法贸易案件在线数据库。[1] 自缔约方第三十五次会议以来提交的案件也已编入情况说明（UNEP/OzL.Pro.WG.1/46/INF/3），供缔约方注意；2023 年 5 月至 10 月期间报告的案件已纳入为缔约方第三十五次会议编写的相关情况说明。[2]

5. 在关于加强体制和通过第 XXXV/12 号决定征求的额外信息的讲习班上进行讨论之后，秘书处修改了收集非法贸易案件的模板，为填写表格提供了具体指导。所报告的另外 154 宗案件提供了关于受控物质非法贸易的更多、更一致的详细情况。

6. 本汇编以秘书处编写的类似说明为基础，供加强《蒙特利尔议定书》有效实施和执行讲习班和不限成员名额工作组第四十五次会议审议。[3] 其中涵盖了缔约方迄今报告的所有 713 宗案件。

7. 第二节按所报告的案件数量、报告这些案件的缔约方、非法贸易通常涉及的物质、进行非法贸易的手段、非法贸易案件的侦查方法、适用的处罚以及处置缉获物质的手段对所报告的非法贸易案件进行了汇编。此外，还特别强调了从 2023 年 5 月以来缔约方报告的新案件中发现的信息。

8. 第三节总结了缔约方提供的关于国家主管部门为查明和处理非法贸易案件而采取的执法实践和方法的最相关信息。

二、 报告的非法贸易案件汇编

A. 报告的案件数量

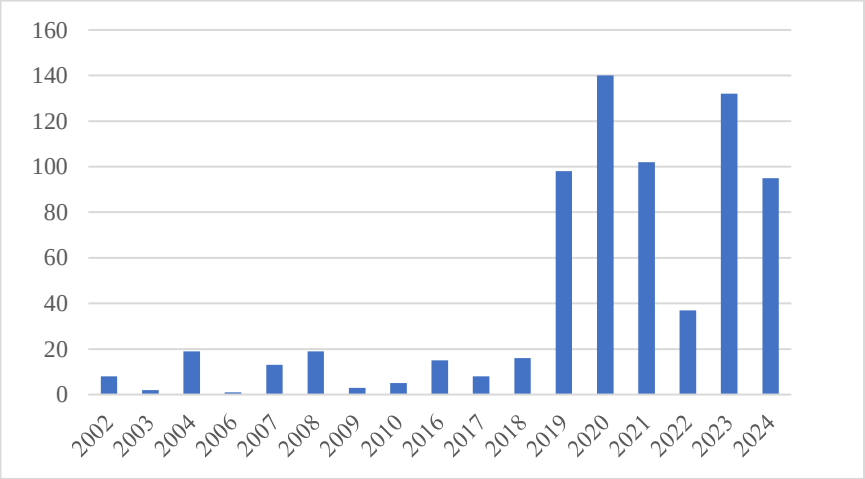
9. 截至 2024 年 4 月 30 日，《蒙特利尔议定书》受控物质非法贸易数据库收录了 713 宗案件。上一份关于非法贸易案件的说明涵盖了 2002–2023 年期间报告的 559 宗案件。2023 年 5 月至 2024 年 4 月期间，缔约方自愿报告了 154 宗新的受控物质非法贸易案件。图 1 显示了 2002 年至 2024 年每年报告的案件数量，2024 年数据仅涵盖截至 4 月 30 日的时期。

[1] https://ozone.unep.org/countries/additional-reported-information/illegal-trade

[2] UNEP/OzL.Pro.35/INF/7。根据以往惯例，自缔约方第三十四次会议以来缔约方报告的所有案件均已汇编为一份情况说明，供缔约方第三十五次会议审议。

[3] UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.1–UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.1。

图 1
按年份分列的报告案件数量



B. 报告非法贸易案件的缔约方

10. 自 2023 年 5 月以来，为响应第 XXXV/12 号决定，八个缔约方提交了有关非法贸易的信息和案件。针对秘书处发出的提醒通知（2023 年 8 月 29 日和 2024 年 2 月 29 日），另有 12 个缔约方表示其没有任何非法贸易案件需要报告。

11. 自 2002 年报告的首批案件以来，《蒙特利尔议定书》的下列总共 49 个缔约方报告了非法贸易案件：安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、比利时、保加利亚、布基纳法索、中国、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、刚果民主共和国、丹麦、爱沙尼亚、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、利比亚、立陶宛、墨西哥、密克罗尼西亚联邦、 纳米比亚、荷兰王国、尼日利亚、北马其顿、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、 菲律宾、波兰、罗马尼亚、塞舌尔、新加坡、西班牙、斯里兰卡、泰国、土耳其、土库曼斯坦、 大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌兹别克斯坦。

12. 在这 49 个缔约方中，有 26 个是按《议定书》第 5 条第 1 款行事的缔约方（第 5 条缔约方），而其余 23 个是非第 5 条缔约方。表 1 显示了所有报告的案件，特别是新案件的地域分布情况。

表 1
报告案件的地理分布

联合国地理区域	截至 2024 年 4 月报告的案件数量	2023 年 5 月至 2024 年 4 月期间报告的新案件
非洲国家	27	1
亚太国家	68	11
东欧国家	420	47
拉丁美洲和加勒比国家	14	5
西欧和其他国家	184	90
共计	**713**	**154**

13. 此外，两个缔约方根据第 XXXI/3 号决定第 5 (d)段报告了总共 12 个非法生产和消费案件。这些案件未列入本说明，但这两份提交材料可在秘书处网站上查阅。[4]

14. 如表 2 所汇总，10 个缔约方报告了迄今为止报告的 713 宗案件中的 80%。三个缔约方报告了 154 个新案件中的 80%以上。

表 2
占报告案件大多数的缔约方

缔约方	案件数量
保加利亚	233
立陶宛	116
美利坚合众国	78
波兰	42
意大利	34
西班牙	19
中国	16
法国	16
乌兹别克斯坦	12
荷兰王国	11
共计	**577**

C. 进行贸易的物质和数量

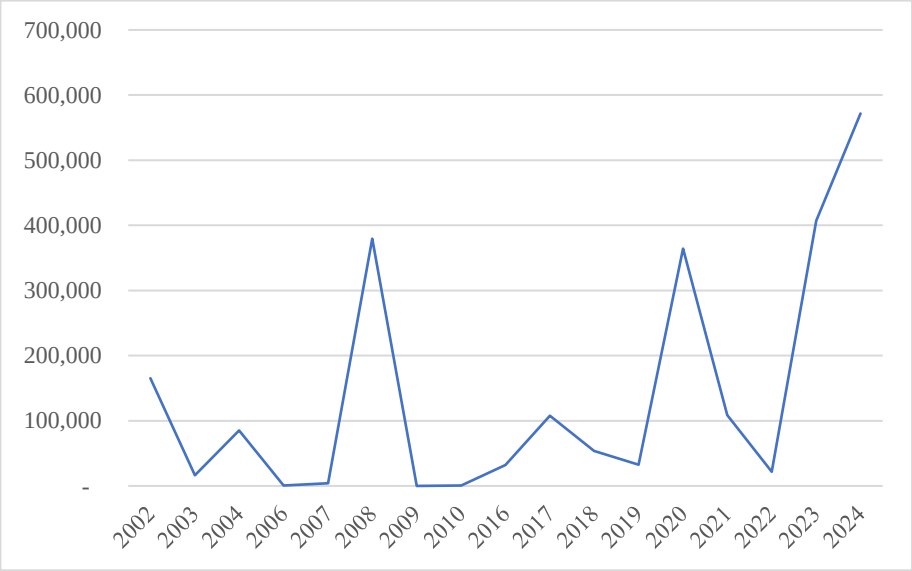
15. 报告的案件中提到了大约 150 种不同的物质。从报告案件中获得的数据表明，非法贸易所涉物质的总重量约为 300 万千克。[5] 在 154 宗新报告的案件中，物质的重量约为 120 万千克。图 2 显示了 2002–2024 年期间这些物质数量的各年分布情况。

[4] https://ozone.unep.org/countries/additional-reported-information/illegal-trade。

[5] 在上一份说明中，总重量为1 780 986千克（1 780.99公吨）。

图 2

2002–2024 年期间每年非法贸易量（千克）



16. 表 3 列出了报告的非法贸易案件中最常涉及的物质。

表 3

按报告的案件数量、重量和占总重量百分比 [b] 分列的最常见非法贸易物质 [a]

物质	报告案件数	物质总重量（千克）	物质占总重量百分比 [c]
氢氟碳化物（未具体说明）	21	369 423	16
HFC-134a	266	375 491	16
R-404A	167	203 571	9
HCFC-22	102	383 639	17
R-410A	100	301 908	13
CFC-12	55	345 135	15
R-407C	34	56 010	2
HFC-32	22	32 446	1
R-507A	9	105 854	5
HFC-125	9	56 593	2
CFC-11	7	63 077	3
HFC-23	7	5 123	0.22

[a] 所有纯净物均按其化学类型表示，如含氢氯氟烃或氢氟碳化物，混合物按其名称以“R”前缀表示。

[b] 并非报告案件中的所有物质都有具体重量，因此重量数字为近似值。

[c] 见第 14 段。

17. 在 154 宗新报告的案件中，最常提到的物质是 HFC-134a（45 宗案件）、R-410A（46 宗案件）、R-404A（23 宗案件）、R-407C（13 宗案件）和 HCFC-22（11 宗案件）。

18. 在总共 713 宗非法贸易案件中，有 37 宗明确提到非法出口受控物质。尽管《议定书》本身并未对含有受控物质的设备规定控制措施，但在约 30 宗案件中，缔约方报告的非法贸易涉及含有受控物质的设备（如冰箱、空调或灭火器）。在 154 宗新案件中，7 宗涉及出口，3 宗涉及充有受控物质的设备。

D. 非法贸易的方法

19. 在所报告的 713 宗案件中，有 39 宗案件（6%）没有提供关于非法贸易细节的信息。在其余 674 宗案件中，最经常提到的是以下方法，这些方法并不相互排斥，而且往往相互重叠：

(a) 148 宗报告案件（21%）提到没有许可证、配额或登记，即进口商或出口商未能出示或遵守授权相关物质贸易的强制性文件。

(b) 111 宗报告案件（16%）提到虚假申报问题，即进口商/出口商向主管海关部门提供关于运输货物实际内容的虚假、不完整信息或根本没有提供的信息（无论是有意还是无意）。

(c) “走私”一词用于指明截获非法运输的受控物质，但未明确提及非法贸易手段的案件。这涉及 178 宗案件（25%）。

(d) 在 241 宗案件（34%）中发现了不可再充装/一次性气瓶的贸易和走私。

(e) 在 113 宗案件（16%）中提到了隐藏，指的是将装有受控物质的气瓶藏在合法货物、个人行李或车辆内以避免被发现的情形。

(f) 在报告的 35 宗非法贸易案件中提到了虚假标签（5%）；据了解，这些情况是在装有受控物质的气瓶上使用虚假的海关编码、化学品名称和其他标识（包括颜色编码），企图逃避或误导检查过程。

20. 在 154 宗新报告的案件中，最常见的非法贸易方法涉及缺乏适当文件，如许可证、登记或配额（87 宗）、隐藏（39 宗）、走私不可再充装的气瓶（36 宗）、虚假申报（10 宗）和虚假标签（5 宗）。

E. 常用侦查手段

21. 在所报告的 713 宗案件中，有 158 宗案件（22%）无法辨别侦查非法贸易的方式。在其余的 555 宗案件中，最常提到的侦查非法贸易的手段如下（由于各种方法的结合，案件之间有些重叠）：

(a) 通过海关检查，包括文件检查、风险分析、运输货物的实物检查和抽查，发现了 494 宗案件（占总数的 69%）。在此类别中，有 245 宗案件（占所有报告案件的 34%）中提到抽查，特别是在陆地边界抽查。

(b) 调查和特别执法行动是 25 宗非法贸易案件（4%）的侦查方法。

(c) 在 14 宗案件（2%）中提到了线人举报和其他机构的情报。

(d) 在 5 宗报告的案件中，通过数据监测和差异分析发现了非法贸易。在 1 宗案件中提到使用非正式事先知情同意程序进行侦查。

(e) 在 13 宗案件（2%）中提到使用识别符进行侦查。

(f) 在 4 宗案件中提到清关后审计，作为查明非法贸易的过程。

22. 就 154 宗新报告的案件而言，最常用的侦查方法包括各类文件及货物检查（102 宗），包括抽查（36 宗）。在 16 宗案件中，侦查方法列为“未知”。

F. 对报告的非法贸易案件采取的执法行动和处罚

23. 从报告的所有案件来看，最常见的执法措施（请注意这些措施不是专门适用的，在处理某宗违法案件时可能重叠使用）如下：[6]

(a) 在160宗案件中，据报告采取了扣押或暂时剥夺货物[7]（即扣押或暂时剥夺含非法进出口受控物质）的措施，作为防止货物进入市场的初步措施，而377宗案件的司法程序采取了没收（即永久剥夺所有权）的措施。[8]

(b) 在170宗案件中判处罚款，数额由25美元（针对通过隐藏方法向一个第五条缔约方非法进口36千克HFC-134a和CFC-12）到12 700美元（针对在没有许可证的情况下通过虚假申报向另一个第五条缔约方非法进口544千克HCFC-22）和40 000美元（针对通过虚假申报和虚假标签向一个非第五条缔约方非法进口22 900千克HCFC-22）。[9]

(c) 在292宗案件（41%）中提到了根据行政诉讼采取的行动。除罚款和没收外，这些行动还包括暂停和撤销许可证、津贴或登记（75宗案件）；拒绝入境或出口（73宗案件）；再出口至出口国（87宗）；由违法者承担储存/销毁费用（12宗案件）；警告和通报（9宗）；勒令在货物交给货主或自由流通之前必须遵守进出口标签规定（14宗案件）。

(d) 在29宗案件中，对参与非法贸易的个人和企业提出了刑事指控，其法律后果包括没收、罚款、暂停或吊销营业执照，以及逮捕（14宗案件）和监禁（4宗案件）。

(e) 所报告的案件中有38宗提到“正在进行”的调查、起诉和司法程序；在另外38宗案件中，无法了解所采取的任何执法行动或所适用措施的细节。

24. 在154宗新案件中，最常见的执法行动和处罚是没收（53宗案件）、拒绝入境和出口以及立即再出口（77宗案件）、罚款（也涉及直接行政后果，如勒令遵守）（14宗案件）和警告（10宗案件）。

G. 被扣留物质的处置和处理

25. 关于所缉获和没收物质的情况，向秘书处报告的案件表明：

(a) 在270宗报告的案件中，没有提供这方面信息。

(b) 在237宗案件中显示已销毁。

(c) 在82宗案件中提到向原产国再出口。

(d) 在24宗案件中，被收缴的物质被归还或拍卖给进口商，并计入其配额。

(e) 在10宗案件中提到在海关场地储存。

---

[6] 为本说明之目的，这些术语是根据所报告的案件使用的。然而，我们认识到，其法律定义可能因国而异。

[7] 毒罪办，《为没收犯罪所得目的开展国际合作手册》（联合国出版物，毒罪办，2020），该手册对此的定义源自《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。

[8] 同上。

[9] 在许多情况下，罚款与其他形式的处罚（如储存、再出口和销毁）一并实施；因此，违法者的总经济负担可能因案件不同而有很大差异。

(f) 在 7 宗案件中提到，一旦进口要求得到遵守，就可以进入国内市场自由流通。

(g) 在其他案件中，处理方式包括将物质送去回收，捐赠给海军，以及在满足合法进口条件后将其退还进口商。

26. 在 154 宗新案件中，最常见的处置选择是再出口回出口国（56 宗案件）、销毁（39 宗案件）和在遵守规定后将物质退还所有者（10 宗案件）。有 42 宗案件未指明处置方法。

三、 缔约方报告的关于处理和打击非法贸易办法的具体信息

27. 所提交案件中提供的非法贸易细节凸显了与受控物质贸易相关的合规和监管挑战。其中包括：缺少必要配额、缺少进出口许可证、走私活动猖獗、在路边检查时经常发现不可再充装的气瓶、虚假标签和装运错误，所有这些都表明需要提高供应链利益相关方的意识，加强监督和从严执法，以遏制非法贸易。

28. 国家主管部门采用各种方法来侦查、处理和预防受控物质的非法贸易。以下各段列出了值得注意的策略：

(a) 最常用的办法是检查文件或货物，包括现场抽查。这种方法利用了有针对性例行检查的有效性以及执法策略的不可预测性。采用了技术和情报工具（如制冷剂识别符、风险分析以及建立和加强情报网络）辅助这一工作，这些工具可大大提高侦查和执法工作的有效性。与海关的合作至关重要。

(b) 自动化信息监测系统使主管部门能够比较实时数据，以查明差异，从而发现未经授权的交易。一个缔约方报告，氢氟碳化物进口电子筛选程序得到了改进，该程序现在会自动拒绝不合规的提交材料。在少数情况下，通过将多个来源的数据（包括秘书处每年汇编并与相关缔约方分享的贸易原产地和目的地数据）与其实际报告的数据进行比较，发现了非法贸易。数据差异可能说明存在未经授权的交易。值得注意的是，在一宗案件中，通过使用非正式事先知情同意程序，防止了非法交易。

(c) 一个没有非法贸易案件可报告的缔约方提到，其许可证制度还扩展到过境业务，他们认为这是打击非法贸易的一种有现实意义的方法，因为其有助于国家主管部门识别暂存在海关设施中的物质和含有这些物质的设备。然后，国家臭氧办事处可以通知目的地国的相应机构，同时也使用非正式事先知情同意程序，以确定过境贸易的有效性。

(d) 另一个缔约方表示，公开提供有关国家执行情况的信息和受控物质的数据，有助于提高透明度，加强对许可和配额分配遵守情况的监测，并可能遏制非法活动。例如，这些信息包括算出的氢氟碳化物生产和消费量、总体生产和消费量、许可和配额使用量、具体实体的许可和配额余额、关于氢氟碳化物生产、进口、出口和销毁的具体化学品数据，[10] 以及这方面的行政后果和非法活动案件列表。[11]

[10] 美国环境保护局，“氢氟碳化物数据中心”。可查阅 https://www.epa.gov/climate-hfcs-reduction/hfc-data-hub。

[11] Trakref，“探索 2024 年环保局逐步削减情况：对美国创新和制造法案及氢氟碳化物分配挑战的见解”。可查阅 https://www.epa.gov/climate-hfcs-reduction/administrative-consequences-under-hfc-allocation-rule。

(e) 涉及海关、环境执法和监管部门等多个主管部门的联合执法行动或市场监督办法可促进监管执法以及利益攸关方之间的合作与协作。一个缔约方报告说，成立了一个由国家臭氧主管部门领导的非法贸易问题机构间工作队。该缔约方报告了通过工作队的工作发现和截获非法贸易的若干案件研究。

(f) 所有报告案件的详情还表明，有关部门为起诉非法贸易采取了一系列侦查后行动，包括立即采取干预措施，如扣押、拒绝入境、再出口或勒令遵守监管要求（如许可证或标签），以及较长期后果，如没收、对违法者处以罚款或行政和刑事处罚（通常是几种处罚的组合）。这表明蒙特利尔议定书缔约方采取了一种基于具体情况的积极主动而全面的执行办法。在许多情况下，有关部门根据法律和准则勒令销毁受控物质（包括氢氟碳化物），这意味着要努力将其永久清出市场。

(g) 各种处置方法，包括根据配额拍卖缉获物质和在合规后退还违法者，表明针对每种情况采取特定办法。然而，人们倾向于通过销毁或再出口到原产国，将非法物质从国内市场上清除。