



Distr.: General
29 July 2021

Chinese
Original: English



联合国
环境规划署

保护臭氧层维也纳公约缔约方大会
第十二次会议，第二部分
2021年10月23日至29日，在线

关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书
缔约方第三十三次会议
2021年10月23日至29日，在线

供维也纳公约缔约方大会第十二次会议（第二部分）和 蒙特利尔议定书缔约方第三十三次会议审议的决定草案

秘书处的说明

增编

本说明附件载有一份决定草案，题为“制止以有害方式倾销使用过时臭氧消耗物质和氢氟碳化物制冷剂的新旧低效制冷和空调设备”；该草案由加纳代表属于蒙特利尔议定书缔约方的非洲国家提交给秘书处。该决定草案按收到的原文照录，未经秘书处正式编辑，供缔约方第三十三次会议审议和酌情通过。

附件

目标：积极影响蒙特利尔议定书缔约方开展的协作努力，以制止以有害环境的方式倾销使用过时制冷剂的低效制冷和空调设备

由加纳代表蒙特利尔议定书非洲缔约国**提交的最新材料**

制止以有害方式倾销使用过时臭氧消耗物质和氢氟碳化物制冷剂的新旧低效制冷和空调设备

蒙特利尔议定书缔约方，

关切地注意到越来越多的新旧设备不能在原产国销售，而出口到法律或执法体系可能不那么严格的非洲国家和其他发展中国家，此类倾销让这些国家不堪重负；

意识到倾销低效设备会对进口国造成损害，包括会造成或延长对日益昂贵和难以获得的过时制冷剂的依赖；使劣质设备充斥市场；给不堪重负的能源电网增加负担，使偏高的能源需求持续下去；加剧由本可避免的电力消耗造成的空气污染和气候变化；增加不可回收垃圾；使低收入消费者负担不起电费，从而损害其生活质量；

认识到加纳及非洲等地的其他第 5 条缔约方已努力防止这种有害环境的倾销，并在其境内提高能源效率，但各国单独行动的效果绝不能与通过《蒙特利尔议定书》合力行动的效果相提并论；

回顾[技术和经济评估小组的报告，2020 年 9 月，第 XXXI/7 号决定 – 继续提供关于高能效和低全球升温潜能值技术的信息](#)（第 2 卷），其中除其他外，确认有研究记录了广泛倾销能源利用效率低下的新旧制冷和空调设备的现象，这些设备使用的是根据《蒙特利尔议定书》分别应逐步淘汰和逐步削减的、过时的臭氧消耗物质和氢氟碳化物制冷剂；

还回顾[第 X/9 号决定](#)，其中确定了一份不为国内使用而生产且不愿进口须依赖附件 A 和附件 B 物质才能继续发挥功能的产品和设备的国家名单；该决定除其他外，指出“为使……出口管制措施具有效力，进口缔约方和出口缔约方均须采取适当的步骤”；

还回顾[第 XIX/12 号决定](#)，其中强调了采取行动防止和尽量减少受控臭氧消耗物质非法贸易的必要性，并除其他外，认识到促进缔约方之间信息共享的措施的重要性，例如“补天计划”、非正式事先知情同意程序，或与某些区域缔约方和世界海关组织区域情报联络处共同实施的类似制度；

还回顾[第 XXVII/8 号决定](#)，该决定邀请不准许从任何来源进口含有或依赖含氢氯氟烃的产品和设备的各缔约方告知秘书处不同意进口此类产品和设备，并请秘书处保持一份这类缔约方的名单，该名单将由秘书处分发给所有缔约方，并每年进行增订；

又认识到《蒙特利尔议定书》的多项决定，包括第 XIX/6 号决定和第 XXIII/2 号决定，强调了考虑到全球升温潜能，促进使用最大限度减少对环境的影响、包括对气候影响的替代品的重要性；

认识到采取贸易管制和其他措施，以支持履约和根据《蒙特利尔议定书》制止臭氧消耗物质非法贸易的通常做法；

承认蒙特利尔议定书缔约方加强了参与[绿色海关倡议](#)的多边环境协定的伙伴关系，该倡议旨在加强海关和其他相关边防官员监测环境敏感商品（包括《蒙特利尔议定书》范围内的商品）的合法贸易和为其提供便利，以及发现和防止这类商品非法贸易的能力。

表示注意到 [2019 年非洲环境问题部长级会议第 17/1 号决定](#)，非洲各国环境部长在其中“敦促关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书缔约方通过一项行动计划，防止过时设备在非洲的市场渗透，同时为非洲大陆获得安全和节能技术提供便利”。

缔约方会议：

建议希望避免进口含有过时臭氧消耗物质和氢氟碳化物的低效电器的所有缔约方在环境署臭氧行动非正式事先知情同意[平台](#)上登记本国信息；

请所有缔约方执行国内立法，要求进口国在非正式事先知情同意平台上登记；

邀请秘书处更新非正式事先知情同意平台，以纳入各国根据《基加利修正》，针对特定设备类别，指定可接受的全球升温潜能上限和最低能效的选项；

请环境署臭氧行动及其区域办事处与国家臭氧机构协商，根据关于蒙特利尔议定书秘书处与其他公约和国际组织开展合作的[第 XVI/34 号决定](#)加强培训和协调工作，以制止有害倾销；

还请技术和经济评估小组提出一种方法和相关参考文献，以便对照在制造国销售的产品按法律要求应当具备的环境性能，估计目前交易的过时产品造成的综合损害；

还请缔约方考虑为防止对第 5 条缔约方倾销过时设备的国家行动计划提供额外资金的好处，这些国家计划可同时使其便于获得负担得起的节能技术，以支持早日遵守逐步削减氢氟碳化物的规定。

背景资料：**制止以有害方式倾销使用过时臭氧消耗物质和氢氟碳化物制冷剂的新旧低效制冷和空调设备的决定草案**

1. **有害环境的产品倾销（“环境倾销”）**是指“向另一个国家或地区出口下列产品的行为：（1）含有有害物质；（2）环境性能过低，损害消费者利益，或环境性能与当地和全球公共领域的利益相悖；或（3）可能损害进口国兑现国际环境条约承诺的能力。”¹
2. **环境倾销由来已久**，影响着发达国家和发展中国家及其人民，与各国为保护环境和人类健康，以及以此为基础的可持续经济而作出的创新和改造技术的努力背道而驰。请考虑非洲在逐步淘汰含铅汽油²、不符合现代车辆排放和安全标准的二手车³、过时的信息技术工具⁴以及倾销危险废物和化学品⁵方面的经验。
3. **出口不能在出口国合法销售的制冷和空调设备，或者出口国无法使用的制冷和空调设备，属于环境倾销。**制冷和空调设备的环境倾销包括：“（1）出口因不符合环境、安全、能效或其他产品标准而不能在出口国合法销售的技术；（2）出口因为根据《蒙特利尔议定书》的国家管制或逐步淘汰和逐步削减控制措施时间表，制冷剂不再可用，从而在出口国无法使用的技术。”⁶为了防止环境倾销，新旧制冷和空调设备必须使用可持续性制冷剂来提高能效，以实现负担得起的低碳足迹。
4. **非洲遭受了极其严重的危害，包括制冷和空调设备的环境倾销。**最近的研究记录表明，2018年，在十个非洲国家销售的650 000台低效新空调中，有170 000台是不符合最低能效标准的进口产品，几乎全部含有过时的制冷剂，这些制冷剂属于严重消耗臭氧的温室气体，应根据《蒙特利尔议定书》逐步淘汰或逐步削减。⁷
5. **在最不能承受相关经济负担的国家和地区进行过时产品的环境倾销，为质量低、性能差的产品创造了市场，使其成为引进和销售质量较高产品的障碍。**例如，在加纳，质量低、性能差的产品的市场使我们难以为节能设备建立市场。⁸此外，使用过时制冷剂的低效二手电器，由于其所有者电费成本高、维修费用高，以及在短暂的剩余使用寿命结束后必然被丢弃，因而阻碍经济增长。⁹消费者把钱浪费在这些电器上，它们往往因缺乏非新售品牌的零部件而无法修理。同样，使用过时制冷剂的电器会增加将来补充这些制冷剂的需求，而随着根据《蒙特利尔议定书》逐步淘汰含氢氯氟烃和逐步削减氢氟碳化物工作的进行，这些制冷剂将变得越来越昂贵和缺乏供应，从而增加将来的履约成本。归根结底，二手电器是公共废物管理和回收系统的负担。
6. **非洲正在团结起来，制止使用过时臭氧消耗物质和氢氟碳化物制冷剂的新旧低效制冷和空调设备的环境倾销。**在2019年11月的非洲环境问题部长级会议上，非洲各国环境部长在第17/1号决定（XII(43)）中“敦促关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书缔约方通过一项行动计划，防止过时设备在非洲的市场渗透，同时为非洲大陆获得安全节能的技术提供便利”。¹⁰根据非洲环境问题部长级会议的决定，提出了关于“制止以有害方式倾销使用过时臭氧消耗物质和氢氟碳化物制冷剂的新旧低效制冷

和空调设备的决定”的提案，这体现了非洲决心与《蒙特利尔议定书》相关各界开展外联，以合作打击环境倾销。

7. **制止环境倾销为多边、区域、国家和民间社会领导者走向一条不同的、更可持续和公平的道路提供了机会。** 50 多年来，各国将科学、创新和政策相结合，寻找可持续和公平的解决方案，以应对环境倾销等全球性挑战。《蒙特利尔议定书》为各国提供了最有效的环境论坛，让各国提出全球化世界中出现的问题，以便合作解决问题。
8. **国际社会认识到防止环境倾销的政策对气候和可持续发展的好处，但仍需要进一步协作。** 国际能源署和联合国环境规划署的《冷却排放和政策综合报告：冷却效率的益处和〈基加利修正〉》（2020 年 7 月）确认，“有效的反环境倾销运动可以有助于改造市场。”¹¹ 政府间气候变化专门委员会（气专委）在其《全球升温 1.5°C 特别报告》中也确认，政策工具（包括制止环境倾销的工具）可以有助于调动资源，确保向气候适应型发展过渡的公平性。¹² 在向 G20 提出的建议中，也强调要制止环境倾销：“加强高能效产品的贸易和技术转让，加强发展中国家的反倾销政策设计，以禁止进口新旧过时技术。”¹³
9. **非洲正在区域和国家层面努力阻止倾销，并推广使用低全球升温潜能制冷剂的高效冰箱和空调。** 各国的边境管制部门正在作出巨大努力，以制止环境倾销。即使在这种努力发挥最大效力的情况下，从海外进口新旧低效冰箱和空调的浪潮仍使非洲国家的成功岌岌可危。此外，从事电器环境倾销的无良组织不大可能从事无害环境的回收或销毁，而是更有可能从事其他非法活动，如交易和排放违禁制冷剂。
10. **出口国和进口方可以制定和实施制止环境倾销的政策。** 《蒙特利尔议定书》相关各界可以齐心协力，与非洲一道为进一步了解和制止环境倾销做出贡献。关于“制止以有害方式倾销使用过时臭氧消耗物质和氢氟碳化物制冷剂的新旧低效制冷和空调设备的决定”的提案就是下一个重要步骤。

¹ S. Andersen, R. Ferris, R. Piccolotti, D. Zaelke, S. Carvalho, & M. Gonzalez, *Defining the Legal and Policy Framework to Stop the Dumping of Environmentally Harmful Products*, Duke Env'tl L. & Pol'y F, Fall 2018, (以下简称为*Environmental Dumping 2018*) , p. 9,

可查阅: <https://delpf.law.duke.edu/article/defining-the-legal-and-policy-framework-to-stop-the-dumping-of-environmentally-harmful-products-andersen-vol29-iss1/> (最近访问时间为2021年4月14日)。虽然这种做法并非新的现象，但发表在《杜克大学环境法与政策论坛》上的这篇文章首次对其作了定义，并提出了一套打击这种做法的初步法律和政策“工具”。

² The LEAD Group, *Chronology of Leaded Gasoline / Leaded Petrol History* (23 December 2011) at pp. 4, 9, 可查阅: https://lead.org.au/Chronology-Making_Leaded_Petrol_History.pdf

(最近访问时间为2021年4月14日); 另见环境署, *Exporting Pollution: Dumping Dirty Fuels and Vehicles in Africa* (2016年9月15日), 可查阅: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/exporting-pollution-dumping-dirty-fuels-and-vehicles-africa> (最近访问时间为2021年4月14日)。

³ 环境署, *Used vehicles get a second life in Africa – but at what cost?* (2020 年 10 月 26 日)

(参考环境署《全球二手车交易报告》), 可查阅: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/used-vehicles-get-second-life-africa-what-cost> (最近访问时间为 2021 年 4 月 14 日); 另见 C. Ayitey, *American car giant, GM goes electric by 2035; a case for Ghana's Kantanka Automobile* (2021 年 2 月 12 日) (“彭博新能源财经预测, 整个全球能源行业将迎来绿色能源复兴。该机构预计, 到 2030 年, 欧洲和北美的电动汽车的购买和运行成本将低于传统汽车。

在这场复兴的祸福相依中，倾销向非洲渗透的影响隐约可见。”），可查阅：
<https://www.myjoyonline.com/business/american-car-giant-gm-goes-electric-by-2035-a-case-for-ghanas-kantanka-automobile/>（最近访问时间为2021年4月14日）。

⁴ 联合国新闻，*As e-waste mountains soar, UN urges smart technologies to protect health*（2010年2月22日）（提到“在印度尼西亚巴厘岛举行的一次危险废物专家会议上发起的研究‘回收——从电子废物到资源’，其中预测，到2020年，来自旧电脑的电子废物将在印度比2007年数量增加500%，在南非和中国增加200%至400%，而来自旧手机的电子废物将在中国增加7倍，在印度增加18倍。”），可查阅：<https://news.un.org/en/story/2010/02/330172-e-waste-mountains-soar-un-urges-smart-technologies-protect-health>（最近访问时间为2021年4月14日）。

⁵ 例如，见环境署，*History of the negotiations of the Basel Convention*，可查阅：<http://www.basel.int/TheConvention/Overview/History/Overview/tabid/3405/Default.aspx>（最近访问时间为2021年4月14日）。

⁶ *Environmental Dumping* 2018, pp. 9–10;另见 P. Fleming, *A Flood of Polluting Air Conditioners Hampers Africa's Climate Efforts*, *Yale Environment* 360（2020年9月9日），可查阅：<https://e360.yale.edu/features/a-flood-of-polluting-air-conditioners-hampers-africas-climate-efforts>（最近访问时间为2021年4月14日）。

⁷ 电器能效标识和标准合作项目，*Environmentally Harmful Dumping of Inefficient and Obsolete Air Conditioners in Africa*（2020年6月24日）可查阅：<https://www.clasp.ngo/research/all/environmentally-harmful-dumping-of-inefficient-and-obsolete-air-conditioners-in-africa/>（最近访问时间为2021年4月14日）。

⁸ K.A. Agyarko, R. Opoku & R. Van Buskirk (2020) *Removing Barriers and Promoting Demand-Side Energy Efficiency in Households in Sub-Saharan Africa: A Case Study in Ghana*, *ENERGY POLICY* 137: p. 3（“在‘柠檬市场’中，Akerlof指出，如果市场不给消费者提供关于产品质量的可靠信息，那么市场的动态就会导致较廉价但利润更高的劣质产品大量涌入，将质量较好的产品挤出市场。由于消费者无法可靠地识别质量较好的产品，高质量产品的卖家无法实现有利可图的销售，质量较好的产品就从市场上消失了。”），可查阅：<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111149>（最近访问时间为2021年4月14日）；另见 S. de la Rue du Can, G. Leventis, A. Phadke & A. Gopal (2014), *Design of incentive programs for accelerating penetration of energy-efficient appliances*, *ENERGY POLICY* 72: pp. 56–66, 56（“决策者认为，购买节能设备的最大障碍之一是高效产品的前期成本相对较高。在很多情况下，这种成本使潜在购买者望而却步，即便投资似乎符合消费者的利益（即就设备的整个寿命周期而言，投资是划算的）。消费者很看重眼前的节省，而严重看低将来的节省。此外，由于他们可能不容易评估将来的节省，消费者往往对预期回报的信心较低。因此，消费者往往会购买现有选择中最便宜的产品。”），可查阅：<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.04.035>（最近访问时间为2021年4月14日）。

⁹ Centre for Energy, Environment, and Sustainable Development (2020) *Domestic Refrigerating Appliance and Room Air Conditioner Market and Feasibility Assessment: ECOWAS Refrigerators and ACs Initiative (ECOFRIDGES) in Ghana*, p. 2（“加纳家庭使用着超过200万台低效制冷设备，给国家经济带来了数亿美元电费的经济成本，同时造成国家的碳足迹增加（每台低效设备每年会产生超过0.7吨的碳排放）。另一方面，空调的年能耗为1532至2680千瓦时/年，具体取决于制冷能力（GIZ 2018）。此外，大多数旧冰箱和空调使用有害环境的制冷剂，这些制冷剂会释放到大气中，特别是在不当丢弃的情况下。由于这种现象，至少有两吨臭氧消耗物质被释放到大气中。”），可查阅：<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111149>（最近访问时间为2021年4月14日），引用了 S. Gyamfi, F.A. Diawu, E.N. Kumi, F. Sika & M. Modjinou (2017) *The energy efficiency situation in Ghana*, *RENEWABLE AND SUSTAINABLE ENERGY REVIEWS* 82: 1415–1423（无可用链接）和 GIZ Green Cooling Initiative (2018) *Ghana's Greenhouse Gas Inventory and Technology Gap Analysis for the Refrigeration and Air Conditioning Sector*（可查阅：https://www.green-cooling-initiative.org/fileadmin/Publications/2018_GCI_Inventory_Report_Ghana.pdf）（最近访问时间为2021年4月14日）；P. Fleming (June 2020) *Tokunbo's: How African nations are battling with the sale of 'zombie' appliances*, *世界经济论坛*（“但环保组织表示，一旦废弃的电器被运回家，就不能保证它们还能重新使用；即使还能重新使用，运行成本也可能会过高，对其用户和环境而言都是如此。”），可查阅：<https://www.weforum.org/agenda/2020/06/africa-selling-air-conditioning-refrigerators/>（最近访问时间为2021年4月14日）。

¹⁰ 非洲环境问题部长级会议第 17/1 号决定, XII (43) (《蒙特利尔议定书》及其《基加利修正》) (2019 年 11 月), 可查阅:

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30731/AMCEN_17Omnibus.pdf?sequence=7&isAllowed=y (最近访问时间为 2021 年 4 月 14 日)。

¹¹ 环境署和国际能源署 (2020 年 7 月), 《冷却排放和政策综合报告: 冷却效率的益处和〈基加利修正〉》, 第 13、32 和 41 页, 可查阅:

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/33094/CoolRep.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (最近访问时间为 2021 年 4 月 14 日)。

¹² 气专委, 《全球升温 1.5°C 特别报告》(决策者摘要), 可查阅:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf (最近访问时间为 2021 年 4 月 14 日)。《Environmental Dumping 2018》中介绍的政策工具是国际社会可加以扩大的初步范例。其中一种工具就是《蒙特利尔议定书》的非正式事先知情同意机制, 它是《蒙特利尔议定书》相关各界提高认识和政策通知的有力手段。蒙特利尔议定书缔约方越是加强登记和使用这一工具, 以推广对其自身制止环境倾销的政策努力的认识, 相关各界就越会认可对反环境倾销努力和模式、分享最佳做法的机会就会越多, 涉及国内执法信息的协调也就越强。这是众多工具之一, 但在《蒙特利尔议定书》相关各界中, 这是一种有成功经验的机制。例如, 见环境署, OzoNews, Volume XX, 15 April 2020, p. 2 (“OzonAction’s iPIC system helps prevent an illegal shipment of 72 tonnes of HCFC-22”), 可查阅:
<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/32110> (最近访问时间为 2021 年 4 月 14 日)。

¹³ N. Howarth, N. Al Saud, M. Al Shalan, T. Al Shehri, M. Bari, M. Beaugrand, R. Khosla, M. Krarti, A. Lanza, B. Lebot, K. Mangotra, N. Odnoletkova, T. Patzek & Y. Saheb (2020) *Policy Brief: Enhancing Voluntary Collaboration on Cooling through the G20, T20 Task Force 2: Climate Change and Environment*, p. 4 (“加强高效产品的贸易和技术转让, 并支持发展中国家的反倾销政策设计, 以禁止从二十国集团国家进口新旧低效过时技术”), 可查阅:

https://t20saudiarabia.github.io/PolicyBriefs/T20_TF2_PB11.pdf (最近访问时间为 2021 年 4 月 14 日)。