

附件 2

《消耗臭氧层物质和氢氟碳化物  
管理条例（修订草案征求意见稿）》  
编制说明

## 一、修订背景

为使人类避免受到因臭氧层破坏带来的不利影响，并采取适当的合作与行动措施，国际社会于 1987 年通过了《关于保护臭氧层的维也纳公约》，于 1989 年通过了《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(以下简称《议定书》)。

自 1991 年加入《议定书》以来，经过近三十年的不懈努力，中国已全面停止了全氯氟烃(CFCs)、哈龙、四氯化碳(CTC)、甲基氯仿(TCA)和甲基溴(MBr)五大类消耗臭氧层物质 ( ODS ) 受控用途的生产和使用，超额完成第一阶段含氢氯氟烃 ( HCFCs ) 淘汰任务，如期实现了《议定书》规定的各阶段履约目标。截至目前，中国已累计淘汰 ODS 约 28 万吨，占发展中国家淘汰总量的一半以上，为全球履约成功贡献了中国力量，得到了公约秘书处、多边基金秘书处以及各国际机构的认可。

《消耗臭氧层物质管理条例》(以下简称《条例》)于 2010 年 6 月 1 日起正式实施，是我国第一部将国际环境公约转化国内法规的条例，为我国履行《议定书》、实现 ODS 淘汰及管控目标提供了坚实的法律基础和工作依据。《条例》为国家提供了一个全面有效管理 ODS

的框架和体系，十年来，相关部门依据《条例》卓有成效地开展了对 ODS 生产、流通、使用和进出口的管理，推动实施了维修、回收利用和无害化处置等工作，并通过印发根据《条例》授权的规范性文件，对原料、豁免等特殊用途的生产和使用实施了管控。横向层面，有关部委间建立了良好的合作协调机制，形成齐抓共管、良性互动的局面；纵向层面，履约和 ODS 管理延伸至省、市、县三级，地方监管能力逐步建立，并得到相关行业协会、企业的积极参与和大力支持。

近年来，随着国际公约新进展和国内履约实践，对《条例》修订提出了现实要求。从国际层面看，《基加利修正案》已于 2019 年 1 月 1 日起在全球生效，该修正案将 18 种氢氟碳化物（HFCs）列入管控范围，因此应该考虑将其纳入《条例》中。从国内履约实践看，需将实施十年来积累的成熟管理经验纳入《条例》中，以丰富和完善 ODS 管理框架体系。同时，在管理实践中发现，《条例》对已淘汰物质和原料用途管控要求不够明确，管理体系不够完善，个别条款与现行法律法规不相适应，个别罚则操作性不强，因此需要对相关规定进行完善。

根据当前国际形势和履约任务的需要，生态环境部于 2019 年启

动《条例》修订，多次召开座谈会，听取相关部门、行业协会、地方和专家意见，有关意见和建议已充分吸收采纳。在此基础上，形成了《条例》修订草案征求意见稿。

## 二、修订的总体思路和原则

在习近平生态文明思想和外交思想的指引下，以保护生态环境和公众健康为宗旨，以国家相关法律法规为依托，以促进淘汰和削减的可持续性为目标，按照与国际一致、形成有效协调机制、基于风险和公开透明的原则，完善现有总量控制与配额许可的管理制度和监管体系，巩固并扩大 ODS 淘汰管理成果，积极为保护臭氧层和应对气候变化做出贡献。

## 三、主要修订内容

《条例》( 修订草案征求意见稿 ) 共六章 50 条，其中修改 37 条，新增 13 条，删除 4 条。主要修改内容包括以下几个方面：

### ( 一 ) 增列氢氟碳化物，修改《条例》名称

根据《基加利修正案》履约要求，将 HFCs 纳入管控范围。为此，将《条例》名称由《消耗臭氧层物质管理条例》更名为《消耗臭氧层物质和氢氟碳化物管理条例》，并在立法目的中增加“应对气候

变化”的内容。

## **(二) 建立准确定义和用途分类，实现精准管理**

建立更加精准的定义和用途分类，为实现精准管理奠定概念基础。一是将“生产”定义为“制造消耗臭氧层物质和氢氟碳化物的活动，包括由于工艺原因必然产生消耗臭氧层物质和氢氟碳化物副产品或者联产品的活动”，即明确联产和副产均属于生产行为。二是将“使用”定义为“利用消耗臭氧层物质和氢氟碳化物及其混合物进行的生产经营等活动，不包括使用含消耗臭氧层物质和氢氟碳化物的产品的活动”，即将混合物也纳入监管范围。三是将用途分为受控用途和原料用途，其中受控用途也包括总量控制的和无总量控制的豁免受控用途，即根据不同的用途实施有针对性的监管措施。

## **(三) 完善管理体系，突出源头管控**

一是加强源头管控，进一步明确配额许可证制度涵盖目前所有受控用途、原料用途和副产的生产类型，其中对副产的活动还提出了自动监控、资源化利用或无害化处置的管理要求。二是对除有总量控制的豁免用途以外的使用类型，统一采用备案制，充分发挥有限总量的使用效率，增强市场活力。三是明确禁止销售环节原料用

途流入受控用途，建立一个原料用途生产、销售和使用的闭环。四是明确备案的主体、时间、内容，使备案管理更加规范。五是已将已淘汰物质的管理覆盖生产、使用、销售等环节，并通过法律责任的规定确保管理的落实。六是将交易限制的相关规定延伸至维修、回收和再生利用的环节，弥补了监管的薄弱环节。

#### **(四) 衔接现行法律法规，丰富监管措施手段**

一是将相关单位的违法信息纳入信用信息共享平台，向社会公布。二是删除了配额许可的申请条件，申请流程也简化为提交配额许可证申请表。三是对被责令进行无害化处置的单位拒不履行的，赋予监管部门组织代为处置的手段。四是删除原条例中有关没收 ODS 和 HFCs 及其原料和产品的内容。

#### **(五) 强化法律责任，确保有违必罚、罚必有依**

一是梳理、细化和明确市场主体和监管者的义务和职责，并在法律责任部分设置与之相呼应的违法行为和处罚条款，确保义责清晰、有违必罚、罚必有依。二是将“吊销许可证”的处罚方式调整为“核减直至取消配额”，使规定更加科学合理。三是将法律责任中的三倍罚款调整为上下限的罚款方式，加大对严重违法行为的处罚力度。

## **(六) 完善配套政策措施，保障可持续削减淘汰**

一是将 ODS 和 HFCs 检测、监测技术和方法的研发应用及其回收、循环利用和资源转化纳入国家鼓励和支持的范围。二是明确将限制和禁止的生产和使用 ODS 和 HFCs 的工艺、设备及其产品纳入国家综合性产业政策目录。三是增设监测与评估、公众参与的相关条款。