

销售 ODS，备案就可以吗？

上海铁路运输法院给出 ODS 全链条监管规则指引

□ 本报记者 郭 燕 本报通讯员 余冬爱 孙焕焕 徐美娟

导读

消耗臭氧层物质(Ozone-Depleting Substances,简称ODS)是一类对臭氧层具有严重破坏作用的物质，会破坏大气臭氧层、危害人类生存环境。为履行国际环境公约、保护臭氧层、应对气候变化，我国出台《消耗臭氧层物质管理条例》《中国履行〈关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书〉国家方案(2025—2030年)》等规定，对ODS生产使用实行配额许可、ODS销售进行备案管理，并明确了各行业削减时间节点。那么，ODS销售单位完成备案是否就可以“万事大吉”？ODS经营活动如何从单环节管控迈向全链条管理？近日，上海铁路运输法院审结了上海首例涉违法销售ODS的行政处罚案件。该案判决以保障高水平履行国际环境公约义务为目标导向，明确销售单位不仅要自己备案，还要核实买方即经销商已经完成备案，方可销售ODS，为同类型行政处罚案件提供了有益参考和示范样本。



图为本案庭审现场。

李鹤冬 摄

ODS 经销商未备案，卖方仍“正常”销售

A公司是上海一家专门从事包括ODS在内的化工原料及产品等销售业务的公司。2022年至2023年期间，曾分别向B公司、C公司销售一氟二氯乙烷(HCFC-141b)，并预先向上海市某区生态环境局进行了事先

销售备案。

经了解，B公司、C公司购买ODS用于经销，按照相关规定，亦需要提前办理销售备案。为此，交易过程中，A公司提醒经销商B公司、C公司，要注意向当地生态环境局办理备案。

B公司收到提醒后，将ODS相关网络系统的截图发给了A公司，而C公司回复称其从来没有办理过该类销售备案。A公司未进一步核实，就数次向B公司、C公司销售ODS，总量达十余吨。

跨区协查揭露违法事实，公司被罚不服起诉

2023年12月，某区生态环境局得到违法线索后展开调查，分别向B公司、C公司所在地生态环境局发出协助调查函，请求协助调查两公司是否属于ODS销售单位；如是销售单位，是否办理过销售备案。

根据回函，两家公司均属于ODS销售单位，购买ODS后进行经销；B公司2022年度未按照相关

法律法规在国家或省级ODS系统上进行销售备案，2023年11月27日在省级ODS系统上提交了备案申请；C公司2022年度、2023年度均未进行销售备案。

某区生态环境局认为，尽管A公司进行了备案提醒，但其在没有进一步核实的情况下，依然向未备案的B公司、C公司销售ODS，构成违法。

考虑到A公司是首次违法，整改态度较好，可以减轻处罚。最终，某区生态环境局作出行政处罚决定，决定对A公司没收违法所得人民币1万余元、罚款37万余元。

A公司不服，认为其已尽到提醒经销商备案的义务，不存在主观过错，不应该被处罚，遂诉至法院，请求撤销上述行政处罚决定。

未严格核实经销商备案情况，卖方要担责

为保护臭氧层和生态环境、积极应对气候变化，近年来，我国对ODS开展淘汰行动，削减配额，销售备案是其中的重要一环。本案争议焦点在于，经销商B公司事后提交数据的行为能否代替备案？A公司在自身已备案的情况下，向没有备案的经销商销售ODS，是否需要担责？

法院审理后认为，根据《消耗臭氧层物质管理条例》规定，消耗臭氧层物质的销售单位，应当按照

国务院生态环境主管部门的规定办理备案手续；除依照本条例规定进出口外，消耗臭氧层物质的购买和销售行为只能在符合本条例规定的消耗臭氧层物质的生产、销售和使用单位之间进行。含氢氯氟烃(HCFCs)及其混合物的销售单位应当办理销售备案。销售单位包括生产企业、经销商和进出口商。而销售备案应该是对将来经营销售ODS进行预先报备。事后提交的数据资料不能替代备案。

本案中，某区生态环境局已经提交

充分证据证明B、C两公司在没有备案的情况下销售ODS，故A公司向不符合规定的单位销售ODS的事实，已经构成《消耗臭氧层物质管理条例》规定的违法情形，事后提交经营销售数据不影响对本案违法行为的定性。

综上，法院审理后认为，被诉行政处罚决定认定事实清楚，适用法律正确，程序合法，裁量适当。故法院依法作出判决，驳回A公司的诉讼请求。

A公司不服，提起上诉。二审法院经审理后，判决驳回上诉，维持原判。

裁判解析

织密 ODS 监管网络，筑牢臭氧层保护法治屏障

我国高度重视ODS等温室气体的控制管理，自1991年加入《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(以下简称《蒙特利尔议定书》)以来，认真履行各项国际义务。2021年，我国决定接受《〈关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书〉基加利修正案》(以下简称《基加利修正案》)，加强对氢氟碳化物(HFCs)等非二氧化碳温室气体的管控。为高水平履行国际环境公约义务，我国还颁布实施了《消耗臭氧层物质管理条例》，对全氯氟烃(CFCs)、含氢氯氟烃(HCFCs)等8类ODS和HFCs共9类物质进行管控，坚持保护臭氧层和应对气候变化协同，分行业、分物质开展ODS和HFCs淘汰和削减行动，推动构建生产、销售、使用、维修、回收、再生利用、销毁和进出口全生命周期管理体系。

实践表明，仅对ODS的生产或使用进行单环节配额许可管控可能导致各环节数据割裂，难以实现全面降碳减排的目标。唯有依托行政强制力，建立统一监管信息平台，实施贯穿始终的全链条管理，才能有效封堵源头漏洞，强化流通环节可追溯性，确保末端无害化处理，减少违法行为，切实推动“双碳”目标的实现，全方位保护臭氧层、生态环境和公众健康。

为此，《消耗臭氧层物质管理条例》规定，在中华人民共和国境内从事消耗臭氧层物质的生产、销售、使用和进出口等活动，均受严格约束。其中，销售备案是法规设定的关键准入环节和事前

监管核心。销售单位在开展ODS销售活动前，必须向属地生态环境主管部门提前提交申请备案材料。主管部门依法对用途、物质种类、行业、销售量等进行实质性审查，并作出是否予以备案的结论或证明。

与此同时，我国法规还特别强化了销售单位的源头核查责任，销售单位在向经销商销售ODS时，不仅自身需完成有效备案，更负有核实经销商备案的法定义务，应主动核实经销商是否也已取得合法的销售备案资质。根据《消耗臭氧层物质管理条例》第三十三条、第三十七条第(一)项的规定，向不符合规定的单位销售ODS，处以所销售的ODS市场总价3倍的罚款，销售单位自身未备案则处5000元以上2万元以下罚款。实践中，由于ODS数量大，市场总价一般较高，销售单位未核实经销商备案情况就销售ODS的，甚至要比自身未备案承担更为严重的法律后果。

这项“双核实”机制是织密监管网络、防止非法交易流向市场的一道关键防线。通过前置审查和资质互核，将不适格主体和潜在非法交易阻挡在合法流通渠道之外，实现风险源头拦截。备案信息为后续的生产、流通、使用等各环节监管提供了初始、准确、可验证的数据源头，有助于生态环境局、商务主管部门、海关等部门实施精准分工、高效协同执法、实现信息互通，是实现ODS全链条可追溯体系的基础前提。

值得一提的是，ODS销售备案是交易活动合法启动的前置条件，具有准入确认和资格授予的法律效力；事后的经营活动数据报送，是运行过程中的状态记录与监控。两者功能互补，但事前备案确立的合法身份和源头信息，是事后有效监管不可或缺的根基，绝不能被事后数据所替代。

本案中，A公司知晓要向符合备案规定的经销商销售ODS，也确实提醒过对方要进行备案，并要求其提供备案材料，但未对材料真实性及备案状态进行实质性核查，且未能穷尽合理审慎义务，故其举证不足以证明无过错。庭审中，A公司虽然举证证明B公司进行了经营数据报送，但这并不能代替事先备案，且ODS销售到外省市后无法被追回，也会导致监管失控。故A公司向不符合规定的单位销售ODS事实成立，构成《消耗臭氧层物质管理条例》第三十三条规定的违法情形。但行政处罚应体现过罚相当原则，A公司被查处时，有积极配合、如实陈述违法事实、通过完善规章制度和培训进行整改等行为，某区生态环境局予以从轻处罚，裁量适当。

本案判决明确了ODS销售单位自行备案和主动核实经销商备案的双重义务，加强了ODS销售源头管控和过程控制，完善了气候变化应对类案件的裁判规则，对高水平履行国际环境公约义务、推动相关行业绿色低碳高质量发展具有示范参考价值。

专家点评

通过司法裁判促进国际环境公约高水平履行

上海社会科学院法学研究所研究员、中国法学会环境资源法学研究会常务理事 彭 峰

我国依据《消耗臭氧层物质管理条例》实施严格管控，明确规定销售单位仅可向依法备案的经销商销售ODS，对违法销售行为采取没收违法销售的ODS及违法所得、处以所销售的ODS市场总价3倍罚款等处罚措施，以高额罚款强化法律威慑力，落实“污染者付费原则”，确保与《蒙特利尔议定书》及《基加利修正案》的履约要求深度契合，通过国内立法将国际环境治理义务转化为可执行的法律规范，彰显我国在全球生态保护中的责任担当。

生态环境部近年来依托生产流程溯源、高值区精准排查等技术手段，协同地方自查与中央督查机制，开展ODS专项执法行动，精准打击隐蔽违法行为，形成全链条监管闭环，有力维护履约成果。针对企业向未备案经销商违规销售ODS的案件，某区生态环境局依法作出追缴违法所得并处以

罚款的处罚决定，人民法院通过裁判监督和支持行政执法，为高水平履行国际环境公约提供了制度性保障，展现了我国生态环境司法与国际规则接轨的实践效能。

环境公益与企业合法权益应当形成动态协调。实践中，环保处罚精细化裁量模式通过刚柔并济的治理策略，维护了相关法律法规权威，为中小企业绿色转型预留空间，契合优化法治化营商环境的内在要求。当前环境治理已超越单一惩戒功能，正演化为我国践行国际环境公约、加速低碳发展的制度引擎，未来需通过智能监测技术应用、跨部门协同执法机制完善、全球环境治理规则深度对接等举措，强化臭氧层保护与气候治理的协同效能，推动形成环境效益、经济效益与社会效益共赢的治理新格局。

本案处罚既体现了我国履行《蒙

特利尔议定书》和《基加利修正案》的国际责任担当，也通过“零容忍”姿态有效震慑ODS非法交易行为，对推动行业整体合法经营、实现臭氧层保护目标具有示范意义。公开处罚信息不仅能够警示企业要加强供应链风险防控，更强调企业应当履行法定的注意义务，倒逼行业构建ODS销售追溯体系。企业作为ODS管控法规的知应主体，在销售流程中缺失相应审查机制、未依法核验经销商备案资质的行为，实质上暴露了其内部管理上存在的系统性漏洞。对此需通过构建ODS专项管理制度严格核验并留存交易凭证，结合常态化法规培训提升员工认知，同时引入第三方审计机制定期核查销售台账，形成从资质审查到事后监督的完整风控闭环，落实企业环境保护主体责任。

