

Conclusión preliminar

Parte interesada: Ucrania

De conformidad con los Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kyoto que figuran en el anexo de la decisión 27/CMP.1 y aprobados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18 del Protocolo de Kyoto, y de acuerdo con el reglamento del Comité de Cumplimiento (el reglamento)¹, el grupo de control del cumplimiento adopta la siguiente conclusión preliminar.

Antecedentes

1. El 3 de junio de 2011, la secretaría recibió una cuestión de aplicación de un equipo de expertos, señalada en el informe sobre el examen de la comunicación anual presentada por Ucrania en 2010 (ARR de 2010) y que lleva la signatura FCCC/ARR/2010/UKR. De conformidad con el párrafo 1 de la sección VI² y el párrafo 2 del artículo 10 del reglamento, la cuestión de aplicación se consideró recibida por el Comité de Cumplimiento el 6 de junio de 2011. El ARR de 2010 es el resultado de un examen centralizado de la comunicación anual presentada por Ucrania en 2010 (en lo sucesivo, la "comunicación anual de 2010") que se llevó a cabo del 30 de agosto al 4 de septiembre de 2010 de conformidad con las Directrices para el examen previsto en el artículo 8 del Protocolo de Kyoto (anexo de la decisión 22/CMP.1; en adelante, las "directrices para el examen").
2. El 13 de junio de 2011 la Mesa del Comité de Cumplimiento asignó la cuestión de aplicación al grupo de control del cumplimiento, en virtud del párrafo 1 de la sección VII y de conformidad con los apartados b) y c) del párrafo 4 de la sección V y el párrafo 1 del artículo 19 del reglamento.
3. El 14 de junio de 2011, la secretaría puso en conocimiento de los miembros y los miembros suplentes del grupo de control del cumplimiento la cuestión de aplicación, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 19 del reglamento, así como su asignación al grupo de control del cumplimiento.
4. El 29 de junio de 2011, el grupo de control del cumplimiento decidió, de conformidad con el párrafo 2 de la sección VII y el apartado a) del párrafo 1 de la sección X, proceder con la cuestión de aplicación (CC-2011-2-2/Ukraine/EB).
5. La cuestión de aplicación guarda relación con el cumplimiento de las Directrices para los sistemas nacionales para estimar las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero previstos en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Kyoto (anexo de la decisión 19/CMP.1; en lo sucesivo, las "directrices para los sistemas nacionales"). En particular, el equipo de expertos

¹ Todas las referencias al reglamento remiten al que figura en el anexo de la decisión 4/CMP.2, en su forma modificada por la decisión 4/CMP.4.

² Todas las secciones citadas en el presente documento remiten a los Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kyoto que figuran en el anexo de la decisión 27/CMP.1.

concluyó que el sistema nacional de Ucrania no permitía que se desempeñaran algunas de las funciones generales y específicas exigidas por las directrices para los sistemas nacionales ni aseguraba que la comunicación anual presentada por Ucrania en 2010 alcanzara el grado de transparencia, coherencia, comparabilidad, exhaustividad y exactitud exigido por las directrices para los sistemas nacionales, las Directrices para la preparación de la información solicitada en el artículo 7 del Protocolo de Kyoto (anexo de la decisión 15/CMP.1), las directrices de la Convención Marco para la presentación de informes³, la Orientación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre las buenas prácticas y la gestión de la incertidumbre en los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, la "orientación del IPCC sobre las buenas prácticas")⁴ y la Orientación del IPCC sobre las buenas prácticas para uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTS; en lo sucesivo, la "orientación del IPCC sobre las buenas prácticas para UTS")⁵. El equipo de expertos concluyó también que el sistema nacional no podía asegurar que las superficies de tierra en que se desarrollaban actividades de UTS con arreglo a los párrafos 3 y 4 del artículo 3 del Protocolo de Kyoto (en lo sucesivo, "actividades de UTS con arreglo al Protocolo de Kyoto") fueran identificables con arreglo al párrafo 20 de las Definiciones, modalidades, normas y directrices relativas a las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura previstas en el Protocolo de Kyoto (anexo de la decisión 16/CMP.1)⁶.

6. La cuestión de aplicación está relacionada con los requisitos de admisibilidad mencionados en el apartado c) del párrafo 31 del anexo de la decisión 3/CMP.1, en el apartado c) del párrafo 21 del anexo de la decisión 9/CMP.1 y en el apartado c) del párrafo 2 del anexo de la decisión 11/CMP.1. Por consiguiente, se aplican los procedimientos acelerados enunciados en la sección X.

7. El 6 de julio de 2011, el grupo de control del cumplimiento convino en invitar a cuatro expertos incluidos en la lista de expertos de la Convención Marco para que lo asesoraran (CC-2011-2-3/Ukraine/EB). Dos de ellos pertenecían al equipo de expertos que había examinado la comunicación anual presentada por Ucrania en 2010.

8. El 19 de julio de 2011, el grupo de control del cumplimiento recibió una solicitud de audiencia de Ucrania (CC-2011-2-4/Ukraine/EB), en la que también se indicaba que Ucrania tenía previsto presentar una comunicación por escrito con arreglo al apartado b) del párrafo 1 de la sección X.

9. El 3 de agosto de 2011, el grupo de control del cumplimiento recibió una comunicación por escrito (CC-2011-2-5/Ukraine/EB) de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 de la sección IX, el apartado b) del párrafo 1 de la sección X y el artículo 17 del reglamento.

10. El 24 de agosto de 2011, el grupo de control del cumplimiento celebró una audiencia de conformidad con el párrafo 2 de la sección IX y el apartado c) del párrafo 1 de la sección X. La audiencia formó parte de la reunión del grupo de control del cumplimiento que tuvo lugar del 22 al 27 de agosto de 2011, entre otras cosas, para estudiar la posibilidad de adoptar una conclusión preliminar o la decisión de no proceder. Durante la audiencia, Ucrania hizo una exposición. En la reunión, el grupo de control del cumplimiento recibió el asesoramiento de los cuatro expertos invitados.

³ Directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención, primera parte: Directrices de la Convención Marco para la presentación de informes sobre los inventarios anuales (FCCC/SBSTA/2006/9).

⁴ Disponible en http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/spanish/gpgaum_es.html.

⁵ Disponible en http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpglulucf/gpglulucf_languages.html.

⁶ Véanse los párrafos 184 a 186, 188 y 191 del informe del equipo de expertos que figura en el documento FCCC/ARR/2010/UKR.

11. En sus deliberaciones, el grupo de control del cumplimiento examinó el ARR de 2010, la comunicación por escrito de Ucrania que figura en el documento CC-2011-2-5/Ukraine/EB, la información presentada por Ucrania durante la audiencia, tanto oralmente como por escrito, y la opinión de los expertos invitados por el grupo. Ninguna organización intergubernamental o no gubernamental competente presentó información con arreglo a lo previsto en el párrafo 4 de la sección VIII.

Conclusiones y razones

12. En el ARR de 2010, el equipo de expertos concluyó que el sistema nacional de Ucrania no aseguraba que su comunicación anual alcanzara el grado de transparencia, coherencia, comparabilidad, exhaustividad y exactitud exigido por las directrices para los sistemas nacionales (anexo de la decisión 19/CMP.1), las Directrices para la preparación de la información solicitada en el artículo 7 del Protocolo de Kyoto (anexo de la decisión 15/CMP.1), las directrices de la Convención Marco para la presentación de informes, las Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, versión revisada en 1996 (en lo sucesivo, las "directrices del IPCC revisadas en 1996")⁷, la orientación del IPCC sobre las buenas prácticas y la orientación del IPCC sobre las buenas prácticas para UTS.

13. Durante su examen técnico, el equipo de expertos determinó que el sistema nacional de Ucrania no desempeñaba algunas de las funciones generales y específicas exigidas por las directrices para los sistemas nacionales. En particular:

a) No aseguraba una capacidad suficiente de recopilación de datos para la estimación de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero (apartado b) del párrafo 10 de las directrices para los sistemas nacionales);

b) No preparaba los inventarios anuales nacionales y la información complementaria en el momento oportuno, de conformidad con el artículo 5, los párrafos 1 y 2 del artículo 7 y las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes en la Convención (CP), la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP) o ambas (apartado d) del párrafo 10 de las directrices para los sistemas nacionales);

c) No preparaba estimaciones de conformidad con los métodos descritos en las Directrices del IPCC revisadas en 1996, en la forma especificada en la orientación del IPCC sobre las buenas prácticas y la orientación del IPCC sobre las buenas prácticas para UTS, y velar por que se usen los métodos adecuados para calcular las emisiones de las categorías de fuentes esenciales (apartado b) del párrafo 14 de las directrices para los sistemas nacionales);

d) No recopilaba suficientes datos de actividad, información sobre los procedimientos y los factores de emisión que sean necesarios para utilizar los métodos seleccionados para estimar las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero (párrafo 14 c) de las directrices para los sistemas nacionales);

e) No proporcionaba a los equipos examinadores de expertos previstos en el artículo 8 acceso a toda la información archivada utilizada por la Parte para preparar el inventario, de conformidad con las decisiones pertinentes de la CP, la CP/RP o ambas (apartado b) del párrafo 16 de las directrices para los sistemas nacionales); y

⁷ Disponible en la dirección <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gl/invs1.htm>.

f) No respondía a las solicitudes de aclaración de la información sobre el inventario que surgían en las distintas etapas del proceso de examen de esa información de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 (apartado c) del párrafo 16 de las directrices para los sistemas nacionales).

14. Además, el equipo de expertos constató que había numerosas deficiencias en la presentación de informes sobre las actividades de UTS con arreglo al Protocolo de Kyoto. Más concretamente, el equipo de expertos constató que el sistema nacional de Ucrania no podía:

a) Asegurar una representación coherente de las tierras de conformidad con la orientación del IPCC sobre las buenas prácticas para UTS;

b) Asegurar que las superficies de tierra en que se desarrollaban actividades de UTS con arreglo al Protocolo de Kyoto fueran identificables con arreglo al anexo de la decisión 15/CMP.1, en particular el apartado b) del párrafo 6, y el párrafo 20 del anexo de la decisión 16/CMP.1; y

c) Explicar todas las variaciones de las reservas carbono en determinados reservorios obligatorios de carbono o proporcionar información transparente y verificable que probara que estos reservorios no contabilizados no eran fuentes netas de emisiones en cumplimiento de los requisitos de presentación de informes del anexo de la decisión 15/CMP.1, en particular los apartados b) y e) del párrafo 6, y el párrafo 21 del anexo de la decisión 16/CMP.1.

15. En la reunión, los expertos invitados indicaron que los principales problemas sin resolver constatados en el examen de la comunicación anual de 2010 estaban relacionados con la capacidad del sistema nacional de Ucrania de recopilación de datos suficientes para la estimación de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero y de preparación de estimaciones de conformidad con las metodologías del IPCC. Estos problemas sin resolver habían tenido como consecuencia la falta de exhaustividad y transparencia de la información sobre los inventarios en los sectores de la energía y los procesos industriales, así como, lo que es más importante, la falta de exactitud, exhaustividad y transparencia de la información sobre los inventarios en el sector del UTS. En particular, los expertos invitados destacaron los importantes problemas del sistema nacional de Ucrania para generar información exacta y coherente por lo que respecta a la representación de las tierras y la identificación de las superficies de tierra en que se desarrollaban actividades de UTS con arreglo al Protocolo de Kyoto, así como para generar la información necesaria sobre los reservorios de carbono. Los expertos invitados que habían participado en el equipo de expertos que había examinado la comunicación anual presentada por Ucrania en 2010 también señalaron la falta de aplicación de recomendaciones de exámenes anteriores, como se había indicado en el ARR de 2010.

16. En su comunicación por escrito y durante la audiencia, Ucrania presentó información actualizada sobre su sistema nacional, incluida una descripción de su actual marco jurídico e institucional, su dotación de personal, su proveedores de datos y su nuevo sistema de archivo de datos sobre el inventario, así como información sobre sus esfuerzos por lo que respecta a la presentación de informes sobre las actividades de UTS con arreglo al Protocolo de Kyoto. Reconoció un retraso en la disponibilidad de financiación para realizar actividades de investigación en apoyo del sistema nacional de inventario debido a la crisis económica y la escasa financiación pública, pero señaló que se había logrado la seguridad financiera necesaria para el funcionamiento del sistema nacional. Ucrania señaló que el gran número de categorías de emisiones "NE" ("no estimadas") de la comunicación anual presentada en 2010 reflejaba el hecho de que el país concedía prioridad a otras categorías del informe del inventario en aras del aprovechamiento de los recursos. Ucrania

destacó las mejoras de los últimos años y especialmente de la comunicación anual presentada en 2011 (en lo sucesivo, la "comunicación anual de 2011"), en la que el número de categorías de emisiones no estimadas se había reducido considerablemente. Durante la audiencia, Ucrania también presentó información adicional sobre cuatro iniciativas de investigación en curso que estaban íntegramente financiadas y cuya finalización estaba prevista para 2011: una sobre las emisiones de gases de efecto invernadero por fuentes móviles, otra sobre las emisiones de gases de efecto invernadero fluorados y dos sobre el sector del UTS. Indicó que los retrasos en la comunicación de información confidencial en respuesta a las solicitudes del equipo de expertos se habían debido a problemas de comunicación y no a la intención de no facilitar oportunamente la información. Ucrania expresó preocupación por el retraso del proceso de examen y pidió al grupo de control del cumplimiento que limitara el examen de la cuestión de aplicación a los problemas que Ucrania entendía que habían sido específicamente señalados por el equipo de expertos en la lista de problemas a los que se hacía referencia en el párrafo 73 de las directrices para el examen (anexo de la decisión 22/CMP.1). Ucrania pidió también que el grupo de control del cumplimiento decidiera no proceder, aplazara la decisión hasta que se recibiera la información inicial del examen en el país de la comunicación anual de 2011, previsto los días 10 a 15 de octubre de 2011, de conformidad con el párrafo 11 de la sección IX, o remitiera la cuestión de aplicación al grupo de facilitación de conformidad con el párrafo 12 de la sección IX.

17. Tras la presentación de información por Ucrania en la audiencia, los expertos destacaron que los problemas pendientes se podrían resolver en un plazo relativamente breve, por ejemplo, en la comunicación anual de 2011 o 2012. La principal esfera de preocupación era la capacidad del sistema nacional para generar continuamente información exacta, exhaustiva y transparente sobre el UTS de conformidad con el párrafo 20 del anexo de la decisión 16/CMP.1 y el apartado b) del párrafo 6 del anexo de la decisión 15/CMP.1. También señalaron que la evaluación de si las mejoras eran suficientes para que el sistema nacional de Ucrania funcionara plenamente en conformidad con las directrices para los sistemas nacionales requería el examen de una comunicación anual.

18. Después de examinar el ARR de 2010, la comunicación por escrito de Ucrania, las exposiciones de Ucrania durante la audiencia y las exposiciones y el asesoramiento de los expertos invitados, el grupo de control del cumplimiento expresó su satisfacción por la voluntad y la determinación de Ucrania de abordar los problemas sin resolver por lo que respecta a las funciones específicas y generales del sistema nacional. Sin embargo, el grupo de control del cumplimiento observó que había algunas cuestiones pendientes sobre la preparación y la aplicación de medidas para asegurar el funcionamiento del sistema nacional de Ucrania de conformidad con las directrices para los sistemas nacionales. El grupo observó también la falta de aplicación de recomendaciones específicas que equipos de expertos anteriores habían formulado reiteradamente, en particular por lo que respecta a los sectores de la energía, los procesos industriales y el UTS⁸.

19. En respuesta a la solicitud de Ucrania de que se limitara el examen de las cuestiones y a su preocupación por el retraso en el proceso de examen a que se hace referencia en el párrafo 16 *supra*, el grupo de control del cumplimiento señala que examina las cuestiones de aplicación recibidas por el Comité de Cumplimiento de conformidad con el párrafo 1 de la sección VI y asignadas al grupo de conformidad con el párrafo 1 de la sección VII. En los Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kyoto, que figuran en el anexo de la decisión 27/CMP.1, y el reglamento se abordan las

⁸ Véanse el informe del examen del informe inicial de Ucrania (FCCC/IRR/2007/UKR), el informe del examen individual de los inventarios de gases de efecto invernadero de Ucrania presentados en 2007 y 2008 (FCCC/ARR/2008/UKR) y el informe del examen individual de la comunicación anual presentada por Ucrania en 2009 (FCCC/ARR/2009/UKR).

garantías procesales durante el examen de estas cuestiones de aplicación por el grupo. La cuestión de si se siguieron adecuadamente las directrices para el examen durante el proceso de examen, en lo que respecta a la solicitud y la preocupación mencionadas en el párrafo 16, no incide en el mandato del grupo de control del cumplimiento.

20. El grupo de control del cumplimiento concluye, basándose en la información comunicada y presentada, que los problemas no resueltos mencionados en los párrafos 12 a 14 *supra* dieron lugar al incumplimiento de las directrices para los sistemas nacionales en el momento de la finalización del ARR de 2010.

21. Si bien Ucrania ha presentado y expuesto información sobre las medidas positivas que ha adoptado desde que se ultimó el ARR de 2010, esta información no ha permitido al grupo de control del cumplimiento llegar a la conclusión de que la cuestión de aplicación ha quedado resuelta. El grupo de control del cumplimiento concluye que:

a) Ucrania necesita seguir progresando en la elaboración y la aplicación de medidas que garanticen que el sistema nacional desempeñe todas las funciones generales y específicas descritas en las directrices para los sistemas nacionales;

b) Para que el grupo de control del cumplimiento pueda determinar si se cumplen las directrices para los sistemas nacionales, se necesitará un examen en el país del sistema nacional de Ucrania, junto con el examen de un informe anual sobre el inventario generado por ese sistema que refleje progresos considerables, en particular en la presentación de informes sobre las actividades de UTS con arreglo al Protocolo de Kyoto.

22. Además, el grupo de control del cumplimiento concluye que:

a) Las circunstancias del presente caso mencionadas por Ucrania no justifican el aplazamiento de la adopción de una conclusión preliminar con arreglo al párrafo 11 de la sección IX;

b) Mientras siga habiendo problemas sin resolver referentes a la formulación de instrucciones obligatorias para el sistema nacional de Ucrania, no se podrá contemplar la posibilidad de remitir la cuestión de aplicación al grupo de facilitación con arreglo al párrafo 12 de la sección IX.

Conclusiones y medidas correctivas

23. El grupo de control del cumplimiento determina que Ucrania no cumple las Directrices para los sistemas nacionales para estimar las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero previstos en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Kyoto (anexo de la decisión 19/CMP.1). Por lo tanto, Ucrania no cumple los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 6, 12 y 17 del Protocolo de Kyoto para establecer un sistema nacional con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Kyoto y los requisitos de las directrices impartidas en virtud de él.

24. De conformidad con la sección XV, el grupo de control del cumplimiento aplica las siguientes medidas correctivas:

a) Declara el incumplimiento por parte de Ucrania;

b) Ucrania deberá elaborar un plan según lo previsto en el párrafo 1 de la sección XV, de conformidad con los requisitos sustantivos del párrafo 2 de la sección XV y el párrafo 1 del artículo 25 *bis* del reglamento, presentarlo en un plazo de tres meses al grupo de control del cumplimiento de conformidad con el párrafo 2 de la sección XV e informar de los avances en su aplicación de conformidad con el párrafo 3 de la sección XV;

c) El derecho de Ucrania a participar en los mecanismos previstos en los artículos 6, 12 y 17 del Protocolo de Kyoto queda suspendido conforme a las disposiciones pertinentes de esos artículos hasta que se resuelva la cuestión de aplicación.

25. Estas conclusiones y medidas correctivas surtirán efecto una vez confirmadas mediante una decisión definitiva del grupo de control del cumplimiento.

Miembros titulares y suplentes que participaron en la consideración y elaboración de la conclusión preliminar: Mohammad ALAM, Joseph AMOUGOU, Raúl ESTRADA-OYUELA, René LEFEBER, Mary Jane MACE, Stephan MICHEL, Sebastian OBERTHÜR, Ilhomjon RAJABOV, Oleg SHAMANOV, Mohamed SHAREEF.

Miembros que participaron en la adopción de la conclusión preliminar: Mohammad ALAM (miembro suplente en calidad de miembro), Joseph AMOUGOU (miembro suplente en calidad de miembro), Raúl ESTRADA-OYUELA, René LEFEBER, Stephan MICHEL, Sebastian OBERTHÜR, Ilhomjon RAJABOV, Oleg SHAMANOV, Mohamed SHAREEF.

Esta decisión se adoptó por consenso en Bonn el 25 de agosto de 2011.
