

Предварительные выводы

Затрагиваемая сторона: Украина

В соответствии с "Процедурами и механизмами, связанными с соблюдением согласно Киотскому протоколу", содержащимися в приложении к решению 27/СМР.1 и принятыми согласно статье 18 Киотского протокола, и "Правилами процедуры Комитета по соблюдению" (правила процедуры)¹ подразделение по обеспечению соблюдения принимает следующие предварительные выводы:

Справочная информация

1. 3 июня 2011 года секретариат получил от группы экспертов по рассмотрению (ГЭР) вопрос, касающийся осуществления, указанный в докладе о рассмотрении ежегодного представления Украины, представленного в 2010 году (2010 ARR) и содержащегося в документе FCCC/ARR/2010/UKR. В соответствии с пунктом 1 раздела VI² и пунктом 2 правила 10 правил процедуры считается, что этот вопрос, касающийся осуществления, был получен Комитетом по соблюдению 6 июня 2011 года. 2010 ARR является результатом централизованного рассмотрения ежегодного представления Украины, представленного в 2010 году (далее упоминается, как "ежегодное представление за 2010 год"), которое было проведено с 30 августа по 4 сентября 2010 года в соответствии с "Руководящими принципами для рассмотрения согласно статье 8 Киотского протокола" (приложение к решению 22/СМР.1; далее упоминаются как "руководящие принципы для рассмотрения").
2. В соответствии с пунктами 4 b) и c) раздела V и пунктом 1 правила 19 правил процедуры бюро Комитета по соблюдению 13 июня 2011 года передало этот вопрос, касающийся осуществления, на рассмотрение подразделения по обеспечению соблюдения.
3. 14 июня 2011 года в соответствии с пунктом 2 правила 19 правил процедуры секретариат уведомил членов и заместителей членов подразделения по обеспечению соблюдения об этом вопросе, касающемся осуществления, и о его передаче на рассмотрение подразделения по обеспечению соблюдения.
4. 29 июня 2011 года подразделение по обеспечению соблюдения в соответствии с пунктом 2 раздела VII и пунктом 1 а) раздела X постановило приступить к рассмотрению этого вопроса, касающегося осуществления (CC-2011-2-2/Ukraine/EB).

¹ Все ссылки на правила процедуры в настоящем документе означают правила, содержащиеся в приложении к решению 4/СМР.2, с поправками, внесенными согласно решению 4/СМР.4.

² Все ссылки на разделы в настоящем документе означают "процедуры и механизмы, связанные с соблюдением согласно Киотскому протоколу", содержащиеся в приложении к решению 2/СМР.1.

5. Данный вопрос об осуществлении связан с соблюдением "Руководящих принципов для национальных систем оценки антропогенных выбросов парниковых газов из источников и их абсорбции поглотителями согласно пункту 1 статьи 5 Киотского протокола" (приложение к решению 19/СМР.1; далее упоминаются как "руководящие принципы для национальных систем"). В частности, ГЭР пришла к выводу о том, что национальная система Украины не способна выполнять некоторые общие и конкретные функции, требуемые руководящими принципами для национальных систем, и что национальная система не обеспечивает достаточную транспарентность, последовательность, сопоставимость, полноту и точность ежегодного представления Украины за 2010 год, как того требуют руководящие принципы для национальных систем, "Руководящие принципы для подготовки информации, требуемой согласно статье 7 Киотского протокола" (приложение к решению 15/СМР.1), руководящие принципы РКИКООН³ для представления информации, подготовленные Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК), Руководящие указания по эффективной практике и управлению факторами неопределенности в национальных кадастрах парниковых газов (далее упоминаются как "руководящие указания МГЭИК по эффективной практике")⁴ и Руководящие указания МГЭИК по эффективной практике для землепользования, изменений в землепользовании и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ) (далее упоминаются как "руководящие указания МГЭИК по эффективной практике для ЗИЗЛХ")⁵. ГЭР также пришла к выводу о том, что национальная система не способна обеспечивать, чтобы площади, на которых осуществляется деятельность в области ЗИЗЛХ согласно пунктам 3 и 4 статьи 3 Киотского протокола (далее упоминается как "деятельность КП-ЗИЗЛХ") могли определяться в соответствии с пунктом 20 "Определений, условий, правил и руководящих принципов, связанных с деятельностью в области землепользования, изменений землепользования и лесного хозяйства согласно Киотскому протоколу" (приложение к решению 16/СМР.1)⁶.

6. Данный вопрос, касающийся осуществления, связан с требованиями, предъявляемыми к праву на участие, которые упоминаются в пункте 31 с) приложения к решению 3/СМР.1, в пункте 21 с) приложения к решению 9/СМР.1 и пункте 2 с) приложения к решению 11/СМР.1. Таким образом, применяется ускоренная процедура, изложенная в разделе X.

7. 6 июля 2011 года подразделение по обеспечению соблюдения приняло решение пригласить четырех экспертов из реестра экспертов РКИКООН для оказания консультативной помощи подразделению (СС-2011-2-3/Ukraine/ЕВ). Двое из этих экспертов являлись участниками ГЭР, которая рассматривала ежегодное представление Украины за 2010 год.

³ "Руководящие принципы для подготовки национальных сообщений Сторон, включенных в приложение I к Конвенции, часть I: Руководящие принципы РКИКООН для представления информации о годовых кадастрах", содержащиеся в документе FCCC/SBSTA/2006/9.

⁴ Имеются по адресу: http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/spanish/gpgaum_es.html.

⁵ Имеются по адресу: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpglulucf/gpglulucf.htm>.

⁶ См. пункты 184–186, 188 и 191 доклада Группы экспертов по рассмотрению, содержащегося в документе FCCC/ARR/2010/UKR.

8. 19 июля 2011 года подразделение по обеспечению соблюдения получило от Украины просьбу о проведении слушаний (СС-2011-2-4/Ukraine/ЕВ), в которой также указывалось, что Украина намеревается сделать письменное представление согласно пункту 1 b) раздела X.

9. 3 августа 2011 года подразделение по обеспечению соблюдения получило письменное представление (СС-2011-2-5/Ukraine/ЕВ) в соответствии с пунктом 1 раздела IX, пунктом 1 b) раздела X и правилом 17 правил процедуры.

10. 24 августа 2011 года подразделение по обеспечению соблюдения провело слушания в соответствии с пунктом 2 раздела IX и пунктом 1 c) раздела X. Эти слушания являлись частью совещания подразделения по обеспечению соблюдения, которое состоялось 22–27 августа 2011 года и имело целью, помимо прочего, рассмотрение вопроса о принятии предварительных выводов или решения не продолжать рассмотрение данного вопроса. В ходе слушаний Украина сделала заявление. В ходе совещания подразделение по обеспечению соблюдения получило консультативную помощь от четырех приглашенных экспертов.

11. В ходе обсуждений подразделение по обеспечению соблюдения рассмотрело ARR 2010, письменное представление Украины, содержащееся в документе СС-2011-2-5/Ukraine/ЕВ, информацию, представленную Украиной в ходе слушаний как в устной, так и в письменной форме, а также консультативные заключения экспертов, приглашенных подразделением. Никакая компетентная межправительственная или неправительственная организация не представила информации согласно пункту 4 раздела VIII.

Выводы и основания

12. ГЭР в 2010 ARR сделала вывод о том, что национальная система Украины не обеспечивает достаточную транспарентность, согласованность, сопоставимость, полноту и точность ее ежегодных представлений, как того требуют руководящие принципы для национальных систем (приложение к решению 19/СМР.1), "Руководящие принципы для подготовки информации, требуемой согласно статье 7 Киотского протокола" (приложение к решению 15/СМР.1), руководящие принципы РКИКООН для представления информации, Пересмотренные руководящие принципы МГЭИК 1996 года для национальных кадастров парниковых газов (далее упоминаются как "пересмотренные руководящие принципы МГЭИК 1996 года")⁷, руководящие указания МГЭИК по эффективной практике и руководящие указания МГЭИК по эффективной практике для ЗИЗЛХ.

13. В ходе технического рассмотрения ГЭР пришла к выводу о том, что национальная система Украины не выполняет некоторые общие и специальные функции, требуемые согласно руководящим принципам для национальных систем. В частности, она не позволяет:

а) обеспечивать достаточный потенциал для сбора данных в целях оценки антропогенных выбросов парниковых газов из источников и их абсорбции поглотителями (пункт 10 b) руководящих принципов для национальных систем);

⁷ Имеются по адресу: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gl/invs1.htm>.

b) своевременно подготавливать национальные годовые кадастры и дополнительную информацию согласно статье 5 и пунктам 1 и 2 статьи 7, а также соответствующим решениям Конференции Сторон Конвенции (КС) и/или Конференции Сторон, действующей в качестве Совещания Сторон Киотского протокола (КС/СС) (пункт 10 d) руководящих принципов для национальных систем);

с) подготавливать оценки в соответствии с методами, описываемыми в пересмотренных руководящих принципах МГЭИК 1996 года, доработанных в руководящих указаниях МГЭИК по эффективной практике и в руководящих указаниях МГЭИК для ЗИЗЛХ, и обеспечивать использование надлежащих методов для оценки выбросов из ключевых категорий источников (пункт 14 b) руководящих принципов для национальных систем);

d) осуществлять сбор достаточных данных о деятельности, информации о процессах и факторов выбросов, которые необходимы для подкрепления методов, избранных для оценки антропогенных выбросов парниковых газов из источников и их абсорбции поглотителями (пункт 14 с) руководящих принципов для национальных систем);

e) предоставить группам экспертов по рассмотрению согласно статье 8 доступ ко всей архивированной информации, которая использовалась этой Стороной для подготовки кадастра, согласно соответствующим решениям КС и/или КС/СС (пункт 16 b) руководящих принципов для национальных систем); и

f) давать ответы на запросы о разъяснении кадастровой информации на различных этапах процесса рассмотрения кадастровой информации в соответствии со статьей 8 (пункт 16 с) руководящих принципов для национальных систем).

14. Кроме того, ГЭР обнаружила многочисленные пробелы в информации, представленной о деятельности КП-ЗИЗЛХ. В частности, ГЭР пришла к выводу о том, что национальная система Украины не способна:

a) обеспечивать согласованное представление земель в соответствии с руководящими указаниями МГЭИК по эффективной практике для ЗИЗЛХ;

b) обеспечивать, чтобы участки земли, на которых осуществляется деятельность КП-ЗИЗЛХ, могли определяться в соответствии с приложением к решению 15/СМР.1, в частности с пунктом 6 b) и пунктом 20 приложения к решению 16/СМР.1; и

с) учитывать все изменения в накоплениях углерода в некоторых обязательных углеродных пулах или представлять прозрачную и поддающуюся проверке информацию, демонстрирующую, что эти неучтенные пулы не являются чистыми источниками выбросов, согласно обязательным требованиям к представлению информации, изложенным в приложении к решению 15/СМР.1, в особенности в пункте 6 b) и e) и в пункте 21 приложения к решению 16/СМР.1.

15. Из консультаций, полученных от приглашенных экспертов в ходе совещания, следовало, что основные неразрешенные проблемы, обнаруженные в ходе рассмотрения ежегодного представления за 2010 год, связаны со способностью национальной системы Украины собирать достаточные данные для оценки антропогенных выбросов парниковых газов из источников и их абсорбции поглотителями и подготавливать оценки в соответствии с методологиями МГЭИК. Эти неразрешенные проблемы привели к

недостаточной полноте и транспарентности кадастровой информации в секторах энергии и промышленных процессов, а также, что чрезвычайно важно, к отсутствию точности, полноты и транспарентности кадастровой информации для сектора ЗИЗЛХ. В частности, приглашенные эксперты подчеркнули серьезную проблему, с которой сталкивается национальная система Украины и которая заключается в получении точной и согласованной информации в отношении представления земель и идентификации участков земли, на которых осуществляется деятельность КП-ЗИЗЛХ, а также в наработке необходимой информации в отношении углеродных пулов. Приглашенные эксперты, которые участвовали в работе ГЭР, рассматривавшей ежегодное представление Украины за 2010 год, также указали на непринятие мер по рекомендациям, высказанным в ходе предыдущего рассмотрения, что также нашло отражение в 2010 ARR.

16. В своем письменном представлении и в ходе слушаний Украина представила обновленную информацию о своей национальной системе, включая описание существующих юридических и институциональных рамок, персонала, поставщиков данных и новой системы архивирования кадастровых данных, а также информацию об ее усилиях в отношении представления информации о деятельности КП-ЗИЗЛХ. Она признала задержку в предоставлении финансовых средств для проведения исследований, направленных на оказание поддержки национальной кадастровой системе, что было вызвано экономическим кризисом и нехваткой государственного финансирования, однако отметила, что была обеспечена финансовая безопасность для функционирования национальной системы. Украина заявила, что большое число категорий выбросов, сообщенных в ежегодном представлении Украины за 2010 год с условным обозначением "NE" ("оценка не проводилась"), отражает уделение этой страной приоритетного внимания другим кадастровым категориям для целей эффективного использования ресурсов. Украина подчеркнула усовершенствования, осуществленные в последние годы, в особенности в ежегодном представлении за 2011 год (далее упоминается, как "ежегодное представление за 2011 год"), в котором количество категорий выбросов, в отношении которых оценка не проводилась, было значительно сокращено. В ходе слушаний Украина также представила дополнительную информацию о четырех осуществляемых в настоящее время полностью обеспеченных финансами исследовательских инициативах, которые планируется завершить в 2011 году: одна из них касается выбросов парниковых газов из мобильных источников, одна – выбросов фтористых парниковых газов, и две – сектора ЗИЗЛХ. Она подчеркнула, что задержки в представлении конфиденциальной информации в ответ на просьбы ГЭР, были результатом недопонимания, а не намерения не представлять информацию своевременным образом. Украина выразила обеспокоенность в отношении задержек в ходе процесса рассмотрения и просила подразделение по обеспечению соблюдения ограничить рассмотрение вопроса, касающегося осуществления, теми проблемами, которые, по мнению Украины, были конкретно определены ГЭР в списке проблем, перечисленных в пункте 73 руководящих принципов для рассмотрения (приложение к решению 22/СМР.1). Украина далее просила, чтобы подразделение по обеспечению соблюдения приняло решение не предпринимать дальнейших действий или отложить принятие решения до получения первоначальной информации о проведении рассмотрения в стране ежегодного представления за 2011 год, которое запланировано на 10–15 октября 2011 года в соответствии с пунктом 11 раздела IX, или же передать этот вопрос, касающийся осуществления, подразделению по стимулированию в соответствии с пунктом 12 раздела IX.

17. После представления Украиной в ходе слушаний информации эксперты отметили, что решение остающихся неразрешенными проблем может быть достигнуто в относительно короткие сроки, например в годовых представлениях за 2011 или 2012 годы. Основная проблема, вызывающая беспокойство, заключается в способности национальной системы на непрерывной основе генерировать точную, полную и прозрачную информацию о ЗИЗЛХ в соответствии с пунктом 20 приложения к решению 16/СМР.1 и пунктом 6 b) приложения к решению 15/СМР.1. Они далее отметили, что для оценки того, были ли осуществлены достаточные усовершенствования для обеспечения полномасштабного функционирования национальной системы Украины в соответствии с руководящими принципами для национальных систем, требуется провести рассмотрение ежегодного представления.

18. После рассмотрения 2010 ARR, письменного представления Украины, заявлений Украины в ходе слушаний и заявлений и консультативных заключений приглашенных экспертов подразделение по обеспечению соблюдения высоко оценило готовность и решимость Украины приступить к устранению неразрешенных проблем в отношении конкретных и общих функций национальной системы. В то же время подразделение по обеспечению соблюдения отметило, что сохраняются вопросы, касающиеся разработки и осуществления мер по обеспечению функционирования национальной системы Украины в соответствии с руководящими принципами для национальных систем. Подразделение далее отметило непринятие мер в связи с конкретными рекомендациями, которые ранее неоднократно высказывались группами экспертов по рассмотрению, в особенности в отношении секторов энергии, промышленных процессов и ЗИЗЛХ⁸.

19. Что касается просьбы Украины ограничить рассмотрение круга вопросов и ее озабоченность в отношении задержки в ходе процесса рассмотрения, упомянутых в пункте 16 выше, то подразделение по обеспечению соблюдения отмечает, что оно рассматривает вопросы, касающиеся осуществления, полученные Комитетом по соблюдению в соответствии с пунктом 1 раздела VI и переданные на рассмотрение подразделения в соответствии с пунктом 1 раздела VII. "Процедуры и механизмы, связанные с соблюдением согласно Киотскому протоколу", содержащиеся в приложении к решению 27/СМР.1, и правила процедуры предусматривают надлежащий процесс рассмотрения подразделением таких вопросов, касающихся осуществления. Вопрос о том, были ли руководящие принципы для рассмотрения надлежащим образом соблюдены в ходе процесса рассмотрения, в том что касается просьбы и озабоченностей, упомянутых в пункте 16, не подпадает под действие мандата подразделения по обеспечению соблюдения.

20. На основе полученной и представленной информации подразделение по обеспечению соблюдения делает вывод о том, что неразрешенные проблемы, упомянутые в пунктах 12–14 выше, привели к несоблюдению руководящих принципов для национальных систем в момент окончательной доработки 2010 ARR.

⁸ См. доклад о рассмотрении первоначального доклада Украины (FCCC/IRR/2007/UKR), доклад об индивидуальном рассмотрении кадастров парниковых газов Украины, представленных в 2007 и в 2008 годах (FCCC/ARR/2008/UKR), и доклад об индивидуальном рассмотрении ежегодного представления Украины, представленного в 2009 году (FCCC/ARR/2009/UKR).

21. Хотя Украина представила информацию о позитивных шагах, предпринятых ею после завершения доработки 2010 ARR, эта информация не позволяет подразделению по обеспечению соблюдения сделать вывод о том, что вопрос, касающийся осуществления, был решен. Подразделение по обеспечению соблюдения делает следующие выводы:

а) Украине необходимо добиться дальнейшего прогресса в разработке и осуществлении мер для обеспечения того, чтобы национальная система выполняла все общие и специальные функции, изложенные в руководящих принципах для национальных систем;

б) для того чтобы подразделение по обеспечению соблюдения смогло оценить соблюдение руководящих принципов для национальных систем, необходимо провести рассмотрение в стране национальной системы Украины, приуроченное к рассмотрению доклада о годовом кадастре, который подготавливает эта система и который должен отражать существенный прогресс.

22. Кроме того, подразделение по обеспечению соблюдения делает вывод о том, что:

а) обстоятельства данного дела, на которые ссылается Украина, не дают оснований для отсрочки принятия предварительных выводов согласно пункту 11 раздела IX;

б) до тех пор пока сохраняются неразрешенные проблемы, связанные с обязательными формулировками, применительно к национальной системе Украины, нет оснований рассматривать вопрос о передаче данного вопроса, связанного с осуществлением, на рассмотрение подразделения по стимулированию согласно пункту 12 раздела IX.

Выводы и последствия

23. Подразделение по обеспечению соблюдения принимает решение о том, что Украина не соблюдает "Руководящие принципы для национальных систем оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов согласно пункту 1 статьи 5 Киотского протокола" (приложение к решению 19/СМР.1). Таким образом, Украина не отвечает требованиям, предъявляемым к участию согласно статьям 6, 12 и 17 Киотского протокола, которые предусматривают наличие национальной системы в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Киотского протокола, а также требованиям и руководящим принципам, которые были приняты впоследствии.

24. В соответствии с разделом XV подразделение по обеспечению соблюдения применяет следующие последствия:

а) объявляется, что Украина находится в ситуации несоблюдения;

б) Украина должна разработать план, упоминаемый в пункте 1 раздела XV в соответствии с основными требованиями пункта 2 раздела XV и пункта 1 правила 25-бис правил процедуры, представить его в течение трех месяцев подразделению по обеспечению соблюдения в соответствии с пунктом 2 раздела XV и представить доклад о прогрессе в его осуществлении в соответствии с пунктом 3 раздела XV;

с) право Украины участвовать в механизмах приостанавливается согласно соответствующим положениям статей 6, 12 и 17 Киотского протокола до решения вопроса, касающегося осуществления.

25. Эти выводы и последствия вступают в силу после подтверждения окончательного решения подразделения по обеспечению соблюдения.

Члены и заместители членов, принимавшие участие в рассмотрении и разработке предварительных выводов: Мохаммад АЛАМ, Джозеф АМУГУ, Рауль ЭСТРАДА-ОЙЮЭЛА, Рене ЛЕФЕБЕР, Мэри Джейн МЕЙС, Стефан МИШЕЛЬ, Себастьян ОБЕРТЮР, Илхомджон РАДЖАБОВ, Олег ШАМАНОВ, Мохамед ШАРИФ.

Члены, участвовавшие в принятии предварительных выводов: Мохаммад АЛАМ (заместитель члена, выполняющий функции члена), Джозеф АМУГУ (заместитель члена, выполняющий функции члена), Рауль ЭСТРАДА-ОЙЮЭЛА, Рене ЛЕФЕБЕР, Стефан МИШЕЛЬ, Себастьян ОБЕРТЮР, Илхомджон РАДЖАБОВ, Олег ШАМАНОВ, Мохамед ШАРИФ.

Настоящее решение было принято на основе консенсуса в Бонне 25 августа 2011 года.
