

Bundesamt für Umwelt,
Wald und Landschaft
Ref. 8.07.5.2.1 - SdW/FS/LTH/PAU

New York, den 29. Februar 1992

Fünfte Tagung des zwischenstaatlichen Verhandlungsgremiums für eine
Konvention über Klimaveränderungen (INC)
New York, 17. - 28. Februar 1992

Delegation: Wilhelm Schmid, BUWAL
Pascale Morand Francis, BUWAL
Thomas Litscher, DIO
Christian Pauletto, BAWI

Einleitung

1. Die Einschätzung, dass ohne eine wirksame Verpflichtung der Industriestaaten in den Bereichen Emissionen und Finanzhilfe bis auf weiteres keine Konvention zustande kommen dürfte, bestätigt sich nach der fünften INC-Tagung. Denn eine Konvention ohne die USA ist wohl ebensowenig denkbar wie, zumindest längerfristig, ohne die grösseren Entwicklungsländer. Das Angebot der Industriestaaten ist noch ungenügend. Die Verantwortung dafür tragen, trotz gewisser positiver Signale, die USA.

Diese Gegebenheit prägt auch die OECD-Formulierungen über die spezifischen Verpflichtungen der Industriestaaten, ein Text, der eines der wichtigsten Ergebnisse der fünften Tagung darstellt.

2. Fortschritte erzielt wurden in den Kapiteln über die Konventionsorgane und besonders in der heiklen Frage der Finanzierungsmechanismen. Das Anliegen einer Aktivierung gewisser Konventionsmechanismen (Berichterstattung) mit der Unterzeichnung wird auf schweizerische Initiative hin weiterverfolgt.
3. Das INC hat von der UNO-GV den Auftrag erhalten, eine Konvention über die Klimaveränderungen zu verabschieden. Falls man nicht noch in RIO verhandeln will, müsste dies an der letzten Verhandlungsrunde geschehen. Diese letzte Runde wird vom 30. April - 8. Mai 1992 stattfinden. Die Zeit bis dahin muss zur informellen Weiterführung der Verhandlungen auf allen Ebenen genutzt werden. Es sind schon vorgesehen ein OECD-Treffen (13. - 15. April), eine Sitzung des erweiterten Büros (15. - 17. April) und eine Konferenz der G. 77-Staaten auf Ministerebene (23. - 29. April).



4. Für diese letzte Verhandlungsrunde ist ein Beschluss des Bundesrates zu beantragen.

BERICHT DER DELEGATION

1. Angebot der Entwicklungsländer

- 1.1. Alle Staaten, auch die Entwicklungsländer, müssen sich verbindlich dazu verpflichten, nationale Klimastrategien mit Massnahmen (Energieeffizienz, umweltgerechte Nutzung natürlicher Ressourcen) zu formulieren, über ihre Durchführung den Organen der Konvention Bericht zu erstatten und diese Berichte der internationalen Beurteilung zu unterwerfen.
- 1.2. Vielen Entwicklungsländern fällt eine solche Verpflichtung aus grundsätzlichen Ueberlegungen (Souveränität) nicht leicht. Auf jeden Fall haben sie auch diesmal wieder deutlich gemacht (INDIEN; CHINA; PAKISTAN als Sprecher der G.77 am 24.2.92; Beilage 1), dass sie diese Verpflichtungen nur eingehen werden,
- falls die Industriestaaten "clearly indicate the commitments on emissions for stabilization and reduction that they are willing to enter along with a specific timetable" und
 - falls die OECD-Staaten "signal that the financial resources required to fulfil the objectives for this Convention will be available on an adequate and predictable basis without adversely affecting economic assistance inflows".

Diese differenzierten Formulierungen (Unterscheidung Industrie- und OECD-Staaten; die Umschreibung der Additionalität) sind ausserordentlich konstruktiv. Es fehlt die bisherige Rhetorik (etwa dass die Additionalität nur jene Mittel betreffe, die 0,70% BSP als ODA übersteigen, oder dass die Entwicklungsländer über diese Mittel ohne Bezug auf Verpflichtungen unter der Konvention verfügen wollten). Sie geben das bisher deutlichste Signal, dass die Entwicklungsländer eine Konvention wollen und zur Zusammenarbeit bereit sind.

2. Antwort der OECD-Staaten

Die OECD-Staaten sind auch am Ende der fünften Verhandlungsrunde nicht in der Lage, dieses Signal aufzugreifen, weil die USA weiterhin ihre Zustimmung zu konkreten Formulierungen in den beiden Grundfragen verweigern. Es sind jedoch auch positive Signale zu vermerken.

2.1. Finanzielles (Klimafonds):

Das völlig ungenügende Angebot der USA lautet: "Developed country Parties may provide on a voluntary basis financial resources... ." - Hingegen wird nötig sein ein Finanzierungsmechanismus (Klimafonds) mit obligatorischen Beitragszahlungen gemäss einem auszuhandelnden Verteilerschlüssel.

Als positive Entwicklung ist zu vermerken, dass die USA am 27. Februar (Beilage 2) ankündigten, dass sie einen Beitrag von 50 Mio Dollar an den "Core Fund" der Globalen Umweltfazilität GEF leisten werden (und sich damit dem schweizerischen Beitrag, 40 Mio SDR, annähern). Ferner werden die USA Entwicklungsländer bei der Erstellung von Emissionsinventaren unterstützen. Dafür sind 25 Mio Dollar vorgesehen. Diese beiden Summen beanspruchen nicht Additionalität.

2.2. Emissionen:

2.2.1. Haltung der USA

Die USA verweigern im Kapitel "Spezifische Verpflichtungen der Industriestaaten" ihre Zustimmung zu Formulierungen, die die Begriffe "Stabilisierung" und "CO₂" enthalten. In der US-Fassung verpflichten sich die Industriestaaten zu Massnahmen "on mitigation of climate change" ohne jegliche Datenangabe und Bezifferung (OECD-Text, Para 1). Diese Verpflichtung wäre spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens zu evaluieren "with a view to taking appropriate decisions on reductions of anthropogenic emissions of CO₂ and other greenhouse gases...".

Auch die übrigen OECD-Staaten verzichten in dieser Weiterentwicklung nach dem ersten Schritt der Stabilisierung auf Daten und Bezifferung. Die USA können, wie gesagt, einem solchen ersten Schritt nicht zustimmen. Ihre in New York vorgetragenen Formulierungen bedeuten sogar einen Rückschritt. Die Umwelt- und Entwicklungsminister der OECD hatten nämlich an ihrer Konferenz in Paris vom 2./3. Dezember 1992 eine Erklärung verabschiedet, in der u.a. folgendes steht: "... the Ministers commit themselves to substantial action on the ... limitation of emissions of greenhouse gases aiming in particular, as a first step at a stabilisation, individually or collectively, of CO₂ emissions"

In Paris wurde die amerikanische Regierung vom EPA-Administrator vertreten. Die Klimaverhandlungen stehen unter der Leitung des State Department und des Weissen Hauses.

Das positive Signal der USA ist in der besonderen Betonung der Massnahmen in der Erklärung vom 27. Februar enthalten: Man hört immer wieder, dass die USA mit Hilfe der auf der Ebene des Bundes wie von Einzelstaaten unternommenen Massnahmen zur Hebung der Energieeffizienz eine CO₂-Stabilisierung ausweisen könnten, wenn sie sich bereit fänden, die Zahlen zu addieren.

2.2.2 Haltung der übrigen OECD-Staaten

Die übrigen OECD-Staaten schlagen eine Formulierung vor, die das Ziel einer CO₂-Stabilisierung bis zum Jahr 2000 aufrecht erhält. Einige OECD-Staaten haben allerdings Implementierungshilfen entwickelt:

- AUSTRALIEN, NEW ZEALAND und KANADA wollen ein kombiniertes Stabilisierungsziel von CO₂ und Methan. Nachdem auch ihr Methan aus der Energieproduktion stammt, scheint dies vernünftig und annehmbar (OECD-Text, Para. 3).

- FINNLAND will, dass die Schaffung zusätzlicher CO₂-bindender Senken (Wälder) anrechenbar ist, und zwar auch, wenn die zusätzlichen Absorptionskapazitäten auf dem Territorium eines anderen Staates geschaffen werden (OECD-Text, Para. 2).
- NORWEGEN verlangt die Zustimmung dazu, dass die Verpflichtungen im Emissionsbereich gemeinsam mit anderen Staaten erfüllt werden können (OECD-Text, Para. 4).

2.2.3. Beurteilung aus schweizerischer Sicht

Als längerfristige Strategien zur effizienten, wirksamen und kostengünstigen Implementierung von Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen sind alle drei Ansätze in 2.2.2. zu begrüßen und weiterzuverfolgen. Besonders heikle Fragen, die noch nicht geklärt sind, wirft dabei die gemeinsame Implementierung auf, weshalb besonders dieser Ansatz für die Stabilisierungsphase verfrüht scheint:

Der norwegische Vorschlag geht davon aus, dass Industriestaaten, die Verpflichtungen im Emissionsbereich eingegangen sind, zur Erfüllung dieser Verpflichtungen auch Massnahmen eines anderen Staates, der gleiche Verpflichtungen eingegangen ist, anrechnen können. Dies würde für die Stabilisierungsphase konkret bedeuten, dass ein OECD-Land seine Stabilisierungsverpflichtung mittels Massnahmen in einem zentraleuropäischen Land, das sich auch zur CO₂-Stabilisierung verpflichtet, erfüllen könnte. Nach Prognosen der Weltbank dürfte z.B. BULGARIEN im Jahre 2000 noch 67% der CO₂-Emissionen von 1989 aufweisen, POLEN 43%, die GUS 40%. Welchen Wert hätte die Stabilisierungsverpflichtung in solchen Fällen? Es geht um die Glaubwürdigkeit, um die Umsetzung der prioritären Verantwortung der Industrieländer, die durch die langwierigen Diskussionen um "joint implementation" verdeckt worden ist.

Die SCHWEIZ, OESTERREICH und JAPAN erreichten, dass im OECD-Text zu diesen Fragen (Para. 4) eine Sicherung eingebaut wurde, indem solche Vorhaben der Zusammenarbeit mit Ländern, deren Volkswirtschaften sich im Umbruch befinden, von der Konferenz der Vertragsparteien genehmigt und regelmässig überprüft werden müssen.

Die gleiche Sicherung gilt auch für die übrigen Implementierungshilfen. Es stellt sich deshalb die Frage nach ihrer praktischen Bedeutung für die Stabilisierungsphase bis zum Jahr 2000, wenn sie erst aktiviert werden können, nachdem die Konferenz der Vertragsparteien die entsprechenden Kriterien und Prozeduren genehmigt hat.

2.2.4. OECD-Text

Der erwähnte Text über die spezifischen Verpflichtungen der OECD-Staaten (Beilage 3) nahm einen beträchtlichen Teil der Verhandlungszeit an der 5. Runde in Anspruch.

Para. 1 enthält die Verpflichtung zu einem ersten Schritt. Die schärfste Formulierung, die sich aus dem Text in Klammern ablesen lässt, lautet: "The developed country Parties (as defined...) shall adopt national policies and take corresponding measures on the limitation of anthropogenic emissions of greenhouse gases These ... policies and measures will have the effect of, as a first step, stabilizing individually or jointly emissions of CO₂ in general by the year 2000 at 1990 level."

Die Para. 2 - 4 enthalten die in 2.2.2. beschriebenen Implementierungshilfen.

Para. 4 verpflichtet die Konferenz der Vertragsparteien, spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der Konvention eine Evaluierung vorzunehmen "with a view to taking appropriate decisions on reductions of anthropogenic emissions of CO₂ and other greenhouse gases and the enhancement of greenhouse gas sinks and reservoirs".

Aus der allgemeinen Debatte über diesen Text sei folgendes hervorgehoben:

EG: Enttäuschung über die Abschwächung der Verpflichtung sowohl im Para. 1 selber als auch durch die Para. 2 - 4.

INDIEN, CHINA, BRASILIEN, lateinamerikanische und afrikanische Staaten:

- Auch die schärfste Formulierung, die sich aus Para. 1 ableiten lässt, ist zu schwach. Zumindest müsste es heissen: "These ... policies and measures shall have the effect of stabilizing the emissions of CO₂ by the year 2000."
- Die "joint implementation" soll nur für die Reduzierungsphase gelten.
- Die grundsätzliche Verpflichtung zur Reduzierung der Treibhausgase ist klarer und schärfer zu formulieren.

Der entsprechende indische Formulierungsvorschlag lautet: "Each developed country Party commits itself to progressively reduce its net anthropogenic emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases, after 2000 A.D. They shall announce time-bound targets for such reduction not later than four years after the entry into force of this Convention."

SAUDIARABIEN und arabische Erdölproduzenten: Jeglicher Hinweis auf quantitative Verpflichtungen und auf CO₂ ist zu streichen. Es ist klar, dass Saudiarabien mit allen Mitteln eine Konvention verhindern will.

3. Finanzierungsmechanismen

Auch in der Frage, wie die finanziellen Mittel, die zur Durchführung der Konventionsverpflichtungen Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden müssen, zu verwalten sind, herrscht noch Uneinigkeit. Die

Entwicklungsländer bestehen weiterhin auf der Schaffung eines Klimafonds mit unabhängigen Strukturen, ohne aber bezüglich der Durchführungsmechanismen Alternativen zu den bestehenden Institutionen (Weltbank, UNDP, UNEP) anführen zu können. Die USA vertreten die extreme Gegenposition und verlangen, dass die Konvention die GEF als Finanzierungsmechanismus bezeichnet. Die EG haben sich dieser Haltung angeschlossen, insistieren aber, dass in einer solchen Lösung Wege gefunden werden, um den Vertragsparteien eine klare Führungsrolle gegenüber der GEF zu sichern.

Eine vernünftige Kompromisslösung besteht darin, einen Klimafonds unter der politischen Leitung der Vertragsparteinkonferenz zu schaffen und seine Verwaltung einer reformierten GEF zu übertragen, d.h. einer GEF, deren Entscheidungsmechanismen weniger von den autokratischen Methoden der Weltbank geprägt sind und in der mehr Transparenz herrscht. Die Schweiz hat sich in einer informellen Kontaktgruppe, die etwa zu gleichen Teilen aus Entwicklungsländern und Geberländern zusammengesetzt war, für die Erarbeitung einer solchen Kompromisslösung engagiert. Sie orientierte sich dabei an beiliegender Sprechnotiz (Beilage 4).

4. Reporting and Reviewing

Falls es gelingt, mit der Zustimmung der Entwicklungsländer einen effizienten Mechanismus zur Kontrolle der Durchführung der Konvention zu schaffen - d.h. eine Berichterstattung über die Durchführung der nationalen Klimastrategien an die Organe der Konvention und die Beurteilung der Berichte durch diese Organe -, wäre es zweifellos äusserst wünschenswert, diesen Mechanismus mit der Unterzeichnung der Konvention zu aktivieren, und nicht erst mit der Inkrafttretung.

Ein entsprechender Beschluss könnte auf freiwilliger Basis gefasst werden; die Möglichkeit könnte im Abkommen selber vorgesehen werden oder Gegenstand einer Erklärung/Resolution sein.

Auf jeden Fall würde ein solcher Beschluss die Verfügbarkeit der nötigen Konventionsorgane schon während der Interimsphase voraussetzen, was die Frage nach ihrer Finanzierung aufwirft. Eine solche Verfügbarkeit wäre auch noch aus einem anderen Grund wünschenswert: Der jetztige Abkommensentwurf überträgt die Entscheidung über sehr viele strittige und schwierige Probleme der künftigen Vertragsparteienkonferenz. Es wäre von grösstem Vorteil, wenn diese Arbeiten von Konventionsorganen schon während der Interimsphase vorbereitet werden könnten.

Die schweizerische Delegation hat diese Anliegen bisher informell verfolgt und den beiliegenden Text zirkuliert (Beilage 5). Die Reaktionen rechtfertigen einen formellen Vorstoss, der nicht nur im Interesse der Sache ist, sondern auch der internationalen Rolle Genfs förderlich wäre.

Beilagen erwähnt



Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
Uffizi federal d'Ambient, Gaud e Cuntrada

an	EGA	UJA					a/a
Datum	9.3						11.3
Visa	EGA						0
EDA-DIO							
Ref. 0. 713-845. 23							

3003 Bern, le 3 mars 1992

☐ 031/61 68 62

Ihr Zeichen
V. référence
V. riferimento
Voss segn

Ihre Nachricht vom
V. communication du
V. comunicazione del
V. comunicaziun dals

Unser Zeichen
N. référence
N. riferimento
Noss segn

FS/8.07.5.2.1/489b

Gegenstand
Objet
Oggetto
Object

**5^{ème} réunion du Comité intergouvernemental de négociation
d'une convention cadre sur les changements de climat
Première partie
Nairobi, 9-20 septembre 1991**

New York, 18-28.2.92

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint le rapport de la délégation suisse qui a participé à la réunion sus-mentionnée.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir le transmettre (avec annexes) à nos ambassades, missions et délégations.

Je vous remercie de votre collaboration et vous prie d'agréer mes meilleures salutations.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
DES FORÊTS ET DU PAYSAGE

Wilhelm Schmid
Sous-directeur

Annexe: ment