

A U F Z E I C H N U N G

I. UNCED: RIO, 1. - 12. Juni 1992

1. Vorbereitungsprozess:

- Vierte Tagung des PrepCom New York, 2.3.-3.4.1992.
- Einbezug aller Bereiche der Politik ebenso wie der nicht-staatlichen Sektoren.

2. Ergebnisse:

- eine Erdcharta mit Grundsätzen (Rechte und Pflichten);
- die Agenda 21: ein Aktionsprogramm von vierzig Kapiteln, mit Zielsetzungen und Identifizierung der Mittel zu ihrer Erreichung;
- die Anpassung und Stärkung des Systems der Vereinten Nationen in den Bereichen Umwelt und Entwicklung;
- Prinzipien für eine künftige Waldkonvention.

3. Themen von besonderem Interesse für die Schweiz:

Handel und Weltwirtschaft, Landwirtschaft, Abfallproblematik, finanzielle und technische Zusammenarbeit, Reform des UNO-Systems, Wald, Artenvielfalt, Klima.

Priorität für die Schweiz vom Umweltstandpunkt: Problematik der Klimaveränderung.

4. Globale Abkommen:

Die Konferenz bietet die Gelegenheit zur Unterzeichnung einer Konvention über die Klimaveränderungen und einer Konvention über die Erhaltung der Artenvielfalt, die in vom UNCED-Vorbereitungsprozess getrennten Regierungsgremien ausgehandelt werden.

5. Zusätzliche Finanzmittel:

Bei dieser Forderung ist zu unterscheiden zwischen

- der Erhöhung der Leistungen für die Entwicklungszusammenarbeit ausgehend von der Erkenntnis, dass die Unterentwicklung direkt verantwortlich ist für Umweltzerstörungen in der Dritten Welt;
- der Abgeltung von Leistungen der Entwicklungsländer für Projekte im Bereich der globalen Umweltprobleme:

Hier geht es um die Deckung der sogenannten "incremental costs", jener Projektkosten, die durch die zusätzliche Berücksichtigung der globalen Problematik entstehen. Ueber die entsprechenden Definitionen und Abgrenzungen bestehen noch wenig konkrete Vorstellungen, ebensowenig wie über den Umfang der Mittel, die zur Verfügung gestellt werden können.

Sicher ist jedoch, dass eine Differenzierung der Kategorien "Industrielländer" - "Entwicklungsländer" unumgänglich ist: Von den ost- und zentraleuropäischen Industriestaaten werden vorläufig keine Leistungen erwartet werden können, wohl jedoch von gewissen Schwellenländern oder Erdölexportländern.



6. Technologietransfer:

Es ist zu unterscheiden zwischen

- der Förderung der Aufnahmefähigkeit für Technologie und der Eigenkapazität der Entwicklungsländer selber;
- dem eigentlichen Transfer, bei dem es sich meist um Subventionierung unter Respektierung marktwirtschaftlicher und eigentumsrechtlicher Prinzipien handeln wird. Gegenüber den Entwicklungsländern ist aber eine gewisse Flexibilität bei der Durchsetzung dieser Prinzipien angezeigt. Ein Beispiel ist im Bereich der Biotechnologie die international (GATT; Artenvielfalt) und innerhalb der Bundesverwaltung umstrittene Frage, ob der Patentschutz auch auf Lebewesen (Pflanzensorten und Tierarten) auszudehnen sei.

II. KLIMAVERHANDLUNGEN

STAND VOR DER FÜNFTEEN SESSION DES REGIERUNGSGREMIUMS
NEW YORK, 17. - 28. FEBRUAR 1992

- Participation: près de 130 nations
- Acteurs principaux:

- les pays industrialisés de la région OCDE (CE, AELE, Japon, Canada, Australie, Nouvelle Zélande) qui se sont engagés, lors de la 2ème Conférence mondiale sur le climat, à des objectifs de stabilisation ou de réduction de leurs émissions de CO₂;

- les Etats-Unis, qui s'opposent à des objectifs et échéances en ce qui concerne les émissions de CO₂, et qui sont les seuls à vouloir inclure les CFC dans une stratégie de réduction des gaz à effet de serre;

- les pays d'Europe de l'Est et l'URSS

- les grands pays en développement (Chine, Inde, Brésil, Mexique), désireux de subordonner tout engagement de leur part (1) à des engagements clairs des pays industrialisés à stabiliser et réduire leurs émissions et (2) à des engagements financiers et technologiques de la part des pays industrialisés;

- les pays producteurs de fuels fossiles (Mexique, Nigeria, Arabie Séoudite, Venezuela), préoccupés des incidences économiques de mesures de réduction des émissions de CO₂;

- les pays insulaires à bas relief (AOSIS), qui se sentent menacés par une élévation du niveau de la mer et plaident pour que des mesures immédiates soient prises.

- Objectif de la convention: stabilisation des teneurs de l'atmosphère en gaz à effet de serre.

NATURE DES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS

Engagements généraux (s'appliquent à toutes les parties)

- élaboration d'inventaires nationaux d'émissions de gaz à effet de serre
- préparation de programmes nationaux comportant des mesures de contrôle des émissions et, le cas échéant, d'adaptation aux changements de climat

Engagements spécifiques (s'appliquent à certaines parties)

- stabilisation, par les pays industrialisés, des émissions de CO₂ au niveau de 1990 d'ici à l'an 2000
- réduction des émissions de gaz à effet de serre (calendrier et objectifs non spécifiés)

Engagements en matière financière et technologique

- création d'un fonds destiné au financement de mesures prises par les PED
- promotion d'un transfert de technologies respectueuses de l'environnement vers les PED, afin de permettre à ceux-ci de remplir leurs engagements au titre de la convention.

ELEMENTS SPECIFIQUES DE LA POSITION SUISSE:

- . Tous les pays doivent, au minimum, s'engager à établir un inventaire national d'émissions et préparer une stratégie nationale contenant des mesures appropriées.
- . Les pays industrialisés (PI) doivent s'engager à stabiliser leurs émissions de CO₂ d'ici à la fin du siècle; cette première étape doit être suivie de réductions d'émissions. Les négociations d'un protocole sur ces réductions devraient débuter dès la signature de la convention.
- . Répartition de l'effort/équité: des critères de distinction plus fins qu'une simple division entre PI et PED doivent être définis: PED en voie rapide d'industrialisation, les moins avancés, à PNB élevé (Arabie Séoudite, etc).
- . La Suisse soutient la création d'un fonds fiduciaire s'il est administré par la Global Environment Facility (GEF) cogérée par la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE. Le fonds doit être destiné uniquement aux parties qui prendront des engagements dans le cadre de la convention. La Suisse dispose d'un crédit cadre de 300 mio SFr - distinct du budget de l'APD - pour des mesures en faveur de l'environnement global dans les PED.
- . Les parties devront faire rapport périodiquement et publiquement de la mise en oeuvre des leurs engagements. La convention doit donc établir un mécanisme institutionnel de vérification et d'examen efficace, à activer dès signature de la convention (rôle de Genève).

OBJECTIFS DU PROCESSUS POLITIQUE

- USA/OCDE: adoption d'un objectif de stabilisation des émissions de CO₂ pour tous les pays de la région OCDE d'ici à l'année 2000, à inclure dans la convention ou un protocole; ces pays devraient s'engager à préparer ensemble un projet de protocole d'ici à l'été 1992, comprenant des mesures concrètes en matière notamment de normes d'efficacité énergétique et des instruments économiques. Il nous semble cependant improbable que la position des USA change dans l'immédiat.
- URSS/Europe de l'Est: adoption du même objectif, subordonné à une assistance financière et technique de la part des pays occidentaux;
- grands PED: ces pays devraient s'engager à élaborer des stratégies nationales de lutte contre l'effet de serre, et à déterminer par ce biais leurs besoins financiers et techniques;
- pays producteurs de pétrole: il serait hautement souhaitable d'entamer un dialogue avec ces pays et de trouver des issues permettant de débloquer le débat, bien que l'on puisse a priori douter que des progrès puissent être obtenus par le biais des ministres de l'environnement.
- pays de l'AOSIS: bien que ces pays peuvent être considérés comme des "like-minded" avec les pays progressifs, il serait quant même utile de se concerter avec eux pour définir une stratégie renforcée.

KLIMA - FLANKIERENDER POLITISCHER PROZESS

27.1.1992

(A) Kontakt mit ALDERS

1. Osteuropa: - Drängen auf Teilnahme auf Expertenebene an den Verhandlungen; ev. Angebot von Unterstützung
- Drängen auf CO₂-Stabilisierungsverpflichtung
NB: Gemäss Prognosen der Weltbank (Bericht Okt. 1991) wird Bulgarien im Jahre 2000 noch 67% der CO₂-Emissionen von 1989 aufweisen, die CFSR 95%, Polen 43%, die UdSSR 40% und Ungarn 117%. Das ergibt einen Durchschnitt von 45%.
2. Welches sind die Vorstellungen über Form und Umfang der Finanzleistungen?

(B) Kontakt mit GOLDEMBERG am 2. Februar 1992

1. Hauptziel der informellen Ministerrunde:
Druck auf die USA (und JAPAN), auf die EG/EFTA-Positionen einzuschwenken.

2. Strategie:
Koalition zwischen EG/EFTA - OSTEUROPA - INDIEN/CHINA/BRASILIEN

3. Mittel
GOLDEMBERG besucht vom 16. - 22. Februar INDIEN und CHINA. Er braucht Argumente, wonach es den Industriestaaten ernst ist
- bei den Treibhausgasemissionen, an erster Stelle CO₂. In Europa sind die nötigen Massnahmen und Strategien in Vorbereitung. Offen ist die Haltung der Osteuropäer.
Hauptproblem: die USA
- bei der technischen und finanziellen Zusammenarbeit.
Probleme: a) Die USA und JAPAN verweigern die "Additionalität".
b) Konkrete Zahlen hat noch niemand genannt.
- mit der Zusicherung, dass Osteuropa keine Ansprüche an den Klimafonds hat.

4. Zusammensetzung der Ministerrunde

5. Datum der Ministerrunde
(Woche vom 5. April 1992)

K L I M A - INITIATIVE DER SCHWEIZ ZUR
AKTIVIERUNG DER KONVENTIONSMECHANISMEN
IN DER INTERIMSPHASE

27.1.1992

1. PROBLEMSTELLUNG

Der Mechanismus zur Berichterstattung über nationale Strategien zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen und zur Kontrolle ihrer Durchführung könnte zu einem Herzstück der Klimakonvention werden. Damit erhielten die übrigen Vertragsparteien in einem Verifikationsverfahren die Möglichkeit, sich auf der Grundlage von eingereichten Berichten über die Einhaltung des Abkommens durch eine Vertragspartei zu äussern. Dieser Mechanismus könnte auch zu einem dynamischen Element für die Weiterentwicklung des Abkommens, für den Erfahrungsaustausch unter Vertragsparteien und für die technische und finanzielle Zusammenarbeit werden.

Es wäre also von grossem Interesse, wenn dieser Mechanismus schon ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Konvention aktiviert werden könnte. Voraussetzung dafür wäre die Verfügbarkeit der nötigen Institutionen. Dazu gehören eine Art Vertragsparteienkonferenz mit verschiedenen technischen Ausschüssen und insbesondere ein Interimssekretariat.

Mit der Verfügbarkeit der genannten institutionellen Instrumente müsste auch der Beschluss leichter fallen, die Weiterentwicklung der Konvention (z.B. durch Protokolle, so etwa über die Reduzierung der CO₂-Emissionen und der übrigen Treibhausgase) ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung vorzusehen.

Nachdem sich das Sekretariat des Regierungsgremiums für die Klimaverhandlungen in Genf befindet, dürfte es, einen schweizerischen Beitrag zur Finanzierung vorausgesetzt, möglich sein, auch das Interimssekretariat nach Genf zu bekommen.

2. ZIEL

Ziel einer schweizerischen Initiative wäre also die Aktivierung des Berichterstattungs- und Kontrollmechanismus der Klimakonvention ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung.

3. MITTEL

3.1. Ein repräsentativer Teil der unterzeichnenden Staaten müsste in Form einer politischen Uebereinkunft (Erklärung) die Aktivierung der Konventionsmechanismen schon während der Interimspphase zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten der Konvention beschliessen. Ein solcher Text wäre vorzubereiten.

3.2. Voraussetzung für einen solchen Beschluss wäre die Verfügbarkeit der Institutionen der Konvention während der Interimsphase. Eine solche Entwicklung kann mit einer finanziellen Unterstützung durch die Schweiz gefördert werden.

4. VORGEHEN

4.1. Die Vorbereitung und Durchführung einer schweizerischen Initiative bedarf der Unterstützung anderer Departemente und insbesondere des EDA.

Grundlage ist die Zusicherung einer finanziellen Unterstützung für das Interimssekretariat in Genf.

Beides könnte Gegenstand eines Antrages an den Bundesrat sein.

4.2. Was die finanziellen Mittel (je Fr. 2 Mio für 1992 und 1993), betrifft, so könnten sie unter Rubrik 0310-3600.503, "Multilaterale Umweltfonds", kompensiert werden: Im Budget des BUWAL für 1992 und im Voranschlag für 1993 wurden, unter Beanspruchung des 300-Mio-Kredites, Beiträge an den künftigen Klimafonds und an den künftigen Artenschutzfonds eingeplant; diese Beiträge werden erst mit dem Inkrafttreten der beiden Abkommen, also kaum vor 1994, fällig.

1. PROBLEMSTELLUNG

Die Konferenz auf Schloss Dobris (21.-23. Juni 1991), die erste gesamteuropäische Umweltministerkonferenz nach den Umwandlungen im Osten, konzentrierte die Aufmerksamkeit auf zwei Problemkreise:

(A) die Integration der Umwelthanforderungen in den Prozess der wirtschaftlichen Umgestaltung;

(B) die Entwicklung einer kohärenten gesamteuropäischen Umweltpolitik.

Probleme und Fragen: - Feststellung, dass die Beziehungen zwischen West- und Osteuropa im Umweltbereich verzerrt, wenig zielgerichtet und inkohärent sind.

- Feststellung, dass die Vermeidung zusätzlicher Umweltbelastungen durch den Umwandlungsprozess und die westlichen Investitionen die Mobilisierung der öffentlichen Meinung in den Empfängerländern, die Stärkung ihrer umweltpolitischen Strukturen und die Zusammenarbeit der Wirtschaft- und Finanzbehörden mit ihnen voraussetzt. Wie dies zu erreichen wäre, ist ein Hauptproblem des Prozesses.

- Feststellung, dass eine gemeinsame Umweltpolitik mit dem Ziel eines gesamteuropäisch hohen Schutzniveaus auch ein zentrales Element der politischen Kohärenz in Europa darstellt.

2. EXPERTENGRUPPE

Auf Schloss Dobris wurde eine EXPERTENGRUPPE eingesetzt mit dem Mandat, den Prozess weiterzuentwickeln und eine Nachfolgekonzferenz in der Schweiz vorzubereiten.

2.1. Diese Expertengruppe unter schweizerischem Vorsitz traf sich bisher dreimal (Vorbereitung am 30.10 und 25.11.91; formelle Tagung am 26.11.91); die nächste Tagung findet am 2.3.1992 statt.

2.2. Die Expertengruppe einigte sich auf gewisse Grundprinzipien:

- Die Nachfolgekonzferenz wird stattfinden, wenn konkrete Ergebnisse zu erwarten sind.

- Doppelspurigkeit ist zu vermeiden.

- Die Konferenz ist als eine Etappe in einem längeren Prozess zu sehen.

- Für die Vorbereitung werden flexible Strukturen geschaffen.

2.3. STRUKTUREN DES VORBEREITUNGSPROZESSES

- Task Force der EG zur Erarbeitung eines Umweltzustandsberichtes Europa, der im Prinzip Ende 1993 herauskommen soll.

- Komitee im Rahmen des Europarates für den Bereich Naturschutz (s. Briefwechsel COTTI/LALUMIERE, der zum Verzicht auf ein eigenes ER-Ministerforum führte).

- Task Force im Rahmen der ECE/UNO zur Ausarbeitung der politischen Erklärung und zur Identifizierung von Elementen eines gesamteuropäischen Umweltprogrammes (soll an der Tagung der Umwelt-Regierungsberater vom 3.-5.3.1992 eingesetzt werden).

- Task Force zur Erarbeitung eines Aktionsprogrammes für die Unterstützung der ost- und zentraleuropäischen Staaten.

- "Support Unit of the Chair"

3. TASK FORCE " AKTIONSPROGRAMM"

3.1. Die Task Force wird, nach Vorbereitungssitzungen in Paris (12.12.91) und Sofia (10.1.92), ihre erste formelle Sitzung vom 17.-19.2.1992 in Berlin durchführen. Sie steht unter dem Vorsitz der EG-Kommission. Sie genießt die aktive Mitarbeit namentlich von D, NL, F, DK, S, I, PL, CSFR, Bulgarien, ferner der Europäischen und der Nordischen Investitionsbanken. Einzig die EBRD zieht sich; eine Intervention über den schweizerischen Exekutivdirektor wurde eingeleitet.

Das Sekretariat der Task Force wird von der OECD und der Weltbank wahrgenommen; beide haben bisher hervorragende Vorbereitungsarbeit geleistet. Es liegen vor:

- ein Entwurf (Struktur) des Aktionsprogramm mit Projekten aus laufenden Programmen (Donaubecken, Elbe, "Black Triangle"), Massnahmenpaketen für "hot spots" und einem generellen Programm mit Prioritätensetzung für Investitionen. Ein weiterer Schwerpunkt des Aktionsprogrammes ist in den Kapiteln "Policy Reform" und "Institutional Development to Support Policies and Investments" enthalten: ein Programm mit Leitsätzen sowohl zur Gestaltung einer Politik in den übrigen Bereichen (Wirtschaft, Finanzen, ...) unter Einbezug der Umweltanliegen wie auch zur Umsetzung dieses Programmes.

- Pläne zu einer Reihe von "workshops" und Seminaren;
- Pläne zu einer Anzahl von Studien, für die eine Finanzierung durch die EG (PHARE; s. Brief COTTI an RIPA) gesucht wird.

Als ein Hauptergebnis dieser Arbeiten kann schon festgehalten werden die Bestandesaufnahme dessen, was international an Massnahmen und Projekten läuft oder in Planung ist. Die Konferenz wird zumindest einen Beitrag zur Koordinierung und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten geleistet haben (eine Aufgabe, der die G.24 im Rahmen der EG-Kommission zumindest im Umweltbereich bisher nicht gerecht wurde).

Als Hauptproblem bleibt die (Identifizierung der institutionellen und finanziellen Mittel zur) Umsetzung des ambitionierten Aktionsprogrammes.

4. SUPPORT UNIT OF THE CHAIR

Das EDA erklärte sich bereit, Herrn Thomas LITSCHER, Stv. des Chefs der Sektion Internationale Umweltangelegenheiten, für die Vorbereitungsarbeiten zur Verfügung zu stellen und ihn dafür teilweise von seinem bisherigen Pflichtenheft zu befreien. Das BUWAL andererseits erteilte zur Unterstützung der Arbeiten der Task Force "Aktionsprogramm" einen Expertenauftrag (60 Tage bis Ende 1992).

Schliesslich sagten die Weltbank und die OECD ihre personelle Unterstützung zu.

5. ORT UND DATUM

5.1. Ort: Vorschlag LOCARNO

5.2. Datum gemäss Vorschlag der Expertengruppe: ~~Zwischen dem 1. November 1992 und dem 31. März 1993.~~

Die EG-Kommission (BRINKHORST) möchte eine Verschiebung der Konferenz bis nach der Veröffentlichung des Umweltzustandsberichtes Europa (vorgesehen auf Ende 1993; ein früheres Datum wird - wenig überzeugend - in Aussicht gestellt) und damit eine EG-Konferenz mit einem schweizerischer Gastgeber.

Argumente für ein frühes Datum:

- Die Probleme sind dringend. Die Aussichten auf eine wirksame Konferenz sind gut. Das jetzt bekundete Interesse muss genutzt werden. Die wichtigen Investitionsentscheide in Ost- und Zentraleuropa werden jetzt gefällt. Die Umweltinteressen müssen jetzt wahrgenommen werden. Die Umweltbehörden in diesen Ländern bedürfen jetzt der Rückenstärkung. (Die Vorentscheide über den Einsatz der Mittel des 800-Millionen-Kredites der Schweiz werden jetzt vorbereitet.)
- Der EG-Bericht wird wesentliche Datengrundlagen liefern. Aber für das Aktionsprogramm sind jetzt schon genügend Informationen und Unterlagen vorhanden. Der Bericht wird die Grundlage für die Weiterentwicklung sein, sowohl für die Ost-West-Zusammenarbeit wie für das gesamteuropäische Umweltprogramm.