

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
FS/8.07.5.2.1/585
16 juillet 1991

COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL DE NÉGOCIATION D'UNE CONVENTION-CADRE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Deuxième session
Genève, 19-28 juin 1991

Rapport de la délégation suisse *

Le Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques (CIN) a tenu sa deuxième session à Genève, du 19 au 28 juin 1991. Cette session a réuni les représentants de 127 pays. L'ordre du jour, la liste des participants, et le rapport de réunion figurent en annexe [Annexes I-III].

Les objectifs suivants étaient à l'ordre du jour:

- l'élection des bureaux des deux groupes de travail (gr.I: "Engagements"; gr.II: "Mécanismes")
- l'adoption du programme de travail des groupes et l'examen des textes proposés par différentes délégations
- l'examen de la situation des fonds extrabudgétaires (fonds spécial destiné à financer la participation des pays en développement et fonds d'affectation spéciale destiné à financer le processus de négociation)

Élection des bureaux des groupes de travail

Rappel: Le premier groupe ("Engagements") est chargé de l'élaboration de textes relatifs aux engagements concernant les émissions de gaz à effet de serre, la préservation et l'accroissement des réservoirs et puits d'absorption de ces gaz, ainsi que les questions connexes liées au transfert de ressources financières et techniques.

Le deuxième groupe ("Mécanismes") se penche sur les mécanismes juridiques et institutionnels relatifs à la mise en oeuvre de la convention, la coopération scientifique et les transferts de ressources financières et techniques.

* *Délégation suisse:*

- M. Wilhelm Schmid, vice-directeur, OFEFP, DFI
- Mme Pascale Morand Francis, affaires internationales, OFEFP, DFI
- M. Thomas Litscher, suppl. chef section environnement, DOI, DFAE
- M. Christian Pauletto, questions indust. internat., OFAEE, DFEP



Pour chacun des groupes, deux co-présidents et un vice-président ont été nommés.

<u>Groupe I:</u>	co-présidents	N. Akao (Japon) E. de Alba (Mexique)
	vice-président	M. Ould El Ghaouth (Mauritanie)
<u>Groupe II:</u>	co-président(e)s	Elizabeth Dowdeswell (Canada) Robert Van Lierop (Vanuatu)
	vice-président	M. Sadowski (Pologne)

Déroulement des délibérations:

1. Groupe de travail I

Le secrétariat avait préparé un document réunissant les divers textes et éléments de convention fournis par quelques délégations à Washington et au cours de la période précédant la 2ème session, ainsi que certains passages tirés de résolutions de l'Assemblée générale et de déclarations, notamment celle de la Deuxième conférence mondiale sur le climat (SWCC). Le tout avait été incorporé dans la structure de la convention proposée à l'annexe II de l'ordre du jour provisoire [cf. Annexe I].

Cet excès de zèle de la part du secrétariat n'a pas eu le résultat escompté: certaines délégations se sont d'emblée opposées à ce que ce document constitue une base de discussion. On a chargé le secrétariat de revoir sa copie et de ne fournir qu'une simple compilation des textes fournis par les délégations, soit 25 documents au total. Certains ont interprété cette pluie de "non-papers" comme un signe de nervosité de la part des délégations face à l'absence d'un document de travail. Notons pour l'anecdote que quelques délégations ont une conception singulière du "non-paper": ainsi, par exemple, l'URSS, l'Arabie Séoudite et le Koweït (conjointement) ont présenté un non-paper contenant tout simplement le paragraphe 16 de la Déclaration de la SWCC, qui note les difficultés particulières des pays dont l'économie est dépendante de l'exportation de combustibles fossiles.

Les discussions se sont donc déroulées sous forme de débat général. Elles ont porté sur les principes généraux et les engagements portant sur les émissions de gaz à effet de serre, d'une part, et sur le transfert de ressources financières et techniques, d'autre part. Le groupe s'est contenté d'identifier les questions à traiter dans la convention, sans chercher à cerner les points d'accord et de désaccord.

Les pays en développement excluent d'emblée qu'ils prennent des engagements relatifs à la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Certains ont accueilli favorablement la suggestion d'inclure dans la convention, d'une part, des engagements communs à tous les pays - par exemple, la préparation d'inventaires d'émissions nationaux et l'élaboration de programmes et stratégies nationales de lutte contre l'effet de serre - et d'autre part, des engagements différenciés. Ces derniers pourraient être répartis selon un groupement approprié de pays en catégories (approche "stratifiée") selon une proposition de la Suède [Annexe VI].

De nombreux pays industrialisés ont insisté sur la nécessité d'inclure dans la convention des engagements fermes. Ils ont réaffirmé leur objectif national (ou régional pour les pays des CE) de stabiliser ou réduire leurs émissions de CO₂ d'ici à la fin du siècle. Les pays membres des CE et de l'AELE estiment que cet objectif doit être traduit sous forme d'engagement dans la convention ou ses protocoles [Annexe VII]. Les Etats-Unis continuent de se montrer particulièrement évasifs sur cette question: "we should look whether we can structure some commitments within the convention as best we can". Les pays producteurs de pétrole font valoir que le problème doit être traité dans son ensemble - ils sont donc de fervents partisans de la "comprehensive approach" à l'américaine - et ne pas se réduire à sa seule composante pétrolière.

Les conversations de coulisse ont été alimentées par une nouvelle formule, "Pledge and Review" ("engagement et examen"), introduite par la délégation japonaise [Annexe V], puis reprise par les délégations de la France et de Grande-Bretagne. Selon cette formule, qui ferait partie intégrante de la convention, les Parties s'engageraient à certaines actions spécifiques visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre, leur mise en oeuvre étant ensuite soumise à un examen.

Les partisans de cette approche estiment qu'elle permettrait d'initier au moins un processus garantissant un examen régulier des stratégies de lutte contre les changements climatiques pour tous les pays, que ceux-ci prennent ou non des engagements spécifiques. Les sceptiques, parmi lesquels la Suisse, sont d'avis qu'une telle formule doit être définie soigneusement et qu'une série de conditions minimales doivent lui être associées, sous peine de courir le risque d'affaiblir la convention. Aussi un tel processus n'est-il acceptable dans la convention que s'il ne se substitue pas à des engagements juridique-ment contraignants. Soit ceux-ci font partie intégrante de la partie "pledge", soit ils doivent la compléter.

2. Groupe de travail II

Abgesehen von der wissenschaftlichen Zusammenarbeit, wo die AG2 auf der Grundlage der Art.3 des britischen bzw. indischen Konventionsentwurfes eine erste Lesung von möglichem Konventionstext machte, beschränkten sich auch hier die Arbeiten auf die Einführung themenspezifischer "non-papers" durch die Urheberländer und eine anschliessende Generaldebatte.

Hervorzuheben bezüglich der institutionellen Aspekte von "compliance, assessment and review" ist zunächst einmal die Fülle, der zum Teil sehr hohe Detaillierungsgrad, und die Qualität der Beiträge verschiedener Länder (u.a. AUS, NZ, J, GB, Indien, F, N). Zwar wurde allseits betont, dass man sich bei der einzurichtenden Strukturen auf das absolut nötige Minimum beschränken sollte. Gleichzeitig lässt aber die grosse Bedeutung, die offensichtlich sehr viele Länder einem angemessenem Aufsichts- und Ueberprüfungsmechanismus beimessen, erwarten, dass es doch zu einer recht gut ausgebauten Machinerie kommen könnte, die dann auch in der Lage wäre, den Prozess der Weiterentwicklung der Politiken und der Rechtsinstrumente mit den wünschbaren Druck in Gang zu halten. Dass die meisten Länder sehr zurückhaltend agierten und betonten, dass "compliance and review"

Mechanismen weder "judicial" noch "adversarial" und schon gar nicht supranationalen Charakter haben sollen, war wohl auch etwas der Sensitivität dieser Begriffe zuzuschreiben. Jedenfalls scheinen zumindest etwa die australischen und neuseeländischen Vorschläge so griffig und auf eine mögliche Weiterentwicklung in Richtung Straffung angelegt zu sein, dass mit ihrer Verwirklichung für den Umweltbereich durchaus Neuland betreten werden könnte.

Bei den Finanzierungsmechanismen bestand Einigkeit darüber, dass ein Fonds unter der Hoheit der Vertragsparteien geschaffen werden muss. Ebenso zeigte sich ein weitgehender Konsens bezüglich des Grundsatzes, dass auch bei der Verwaltung dessen Mittel und der Durchführung der Massnahmen eine ausgewogene Mitwirkung aller Vertragsparteien erforderlich ist. Für die Entwicklungsländer bedeutet dies, dass ein von der GEF unabhängiger Mechanismus einzurichten ist. Die Geberländer dagegen unterstrichen die Notwendigkeit, die GEF als zentrales Finanzierungsinstrument zu nutzen, und betonten, dass die GEF anpassungsfähig sei. Letzteres deutet darauf hin, dass Spielraum für Kompromisse vorhanden ist. Unter den Finanzierungsfragen (Höhe der Mittel, Beitragsmodus, Additionalität, Konditionalität, Verwendungskriterien) dürften denn auch die institutionellen Aspekte nicht die schwierigsten sein.

Beim Technologietransfer bestehen zwischen Nord und Süd weiterhin unterschiedliche Positionen. Die Entwicklungsländer insistieren auf der Notwendigkeit eines verstärkten Technologietransfers zu Vorzugsbedingungen. Ob es zu einer eigentlichen Konfrontation kommen wird, dürfte davon abhängen, ob die Entwicklungsländer akzeptieren, dass für diese Vorzugsbedingungen die Form einer Subventionierung des Transfers durch Geberländer genügt, oder ob sie auf einer Anpassung des bestehenden Rechtes zum geistigen Eigentum beharren. Letzteres wäre für die grosse Mehrheit, wenn nicht für alle Industrieländer unannehmbar. Immerhin erfreulich ist, dass auch viele Entwicklungsländer das Konzept des Technologietransfers erweitern und das breitere Feld der technologischen Zusammenarbeit betonen wie auch die Notwendigkeit, bei sich institutionelle Kapazitäten zur Absorption und Eigenentwicklung von Technologie zu schaffen.

3. Plénière

3.1. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Das IPCC hat zur Aufgabe, Forschungsergebnisse laufend in zugänglicher Form zu vermitteln. Hauptempfänger ist das INC. Laut Prof. Bert Bolin, dem Vorsitzenden des IPCC, würde es nun angesichts der Tatsache, dass die Klimaverhandlungen ein langer Prozess darstellen, darum gehen, das Verhältnis zwischen den beiden Gremien INC und IPCC auf dauerhafte Weise zu gestalten. Zur Zeit hat das IPCC folgende Hauptaufgaben zu erfüllen:

- die Erstellung von Treibhausgasinventaren für die einzelnen Länder als Grundlage für konkrete Verpflichtungen;
- die Untersuchung der Auswirkungen des Klimawandels nach geographischen Regionen;

- Abklärungen über das Ausmass des Anhebens des Meeresspiegels und der entsprechenden Auswirkungen für verschiedene Weltteile;
- die Weiterentwicklung von Emissionsszenarien;
- der Stellenwert der Bereiche Energie, Industrie, Verkehr einerseits und der Wälder andererseits als Grundlage dafür.

Mehrere Delegationen legten Vorschläge zum Arbeitsprogramm des IPCC vor. Die Schweiz beispielsweise regte an, dass das IPCC sich dem längerfristigen Ziel der Klimakonvention, nämlich der Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre, zuwenden und die Auswirkungen verschiedener Niveaus einer solchen Stabilisierung evaluieren sollte.

In der Debatte wurden ferner die folgenden Probleme hervorgehoben:

- Mit Befriedigung wird festgestellt, dass zunehmend Experten aus Entwicklungsländern teilnehmen. Allerdings wird (von lateinamerikanischen Vertretern) bemängelt, dass die Leitungsgremien des IPCC fast ausschliesslich in der Hand der Industriestaaten sind.
- Das IPCC wurde einerseits aufgefordert, endlich auch die ökonomische Analyse der Klimaproblematik energisch an die Hand zu nehmen. Andererseits wurde die Befürchtung laut (lateinamerikanische Vertreter), dass eine solche Evaluation, die von der AG III durchzuführen wäre, unvermeidlich politisch gefärbt sein werde, womit deren Bedeutung als generelle Entscheidungsgrundlage relativiert würde.
- Die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Länderstudien wurde unterstrichen. Gewisse Länder (USA, UK) unterstützen deren Durchführung durch einzelne Entwicklungsländer. Vom IPCC (AG II und III) wird die Entwicklung einer einheitlichen Methode zur Durchführung wie der Evaluation der Länderstudien verlangt.

Terminkalender

WG I	8 - 11 Juli	London
WG II	12 - 13 August	Genf
WG III	5 - 8 August	Genf
Bureau	9 - 11 August	Genf
Plenum	29 - 31 October	Nairobi

3.2 Fonds extrabudgétaires

Zwei Fonds sind zu unterscheiden: derjenige für die Finanzierung der Beteiligung von Entwicklungsländern an den Verhandlungen und derjenige für die Unterstützung des Verhandlungsprozesses [Beilage IV].

Bezüglich der Beteiligung der Entwicklungsländer war Genf ein Erfolg. Gemäss Angaben des Sekretariates wurden Delgierte aus 77 Ländern finanziert. Der schweizerische Beitrag von gut 200'000 US Dollars, der rund einen Drittel der bis Ende Juni einbezahlten Fondsbeiträge ausmacht, hatte wesentlichen Anteil an diesem Erfolg. Von den total benötigten Mitteln von 2.4 Mio. Dollars sind 1.4 Mio. angekündigt.

Nachdem der schweizerische Beitrag bereits deutlich überproportional und absolut der höchste ist, liegt es wohl eher an Ländern wie den USA, UK, F, CDN etc., das Loch durch zusätzliche Anstrengungen zu stopfen.

Für die Unterstützung des Sekretariates für Reisen, Kommunikation, Konsultanten etc. werden insgesamt 560'000 Dollars benötigt. Davon gedeckt durch Ankündigungen sind lediglich 130'000 (UK, ECE, E). Ebenso benötigt das Sekretariat noch zusätzliche personelle Unterstützung. Der Exekutivsekretär ersuchte diesbezüglich die Geberländer, die Möglichkeit zu prüfen, einen expert associé aus einem Entwicklungsland zu finanzieren, damit eine gewisse Ausgewogenheit in der Zusammensetzung des Sekretariates gewahrt bleibt. Eine schweizerische Beitragsmöglichkeit an diese Bedürfnisse sollte geprüft werden.

Conclusions: quelques réflexions sur la suite de la négociation

A la lumière des travaux de la deuxième session du CIN, il apparaît que les questions essentielles à traiter lors de la prochaine phase de la négociation sont les suivantes:

Engagements

L'action internationale doit viser, à long terme, à une stabilisation des concentrations atmosphériques des gaz à effet de serre. Compte tenu des besoins de croissance des émissions dans les PED, ceci exigera que les pays industrialisés se donnent des objectifs ambitieux de réduction des émissions au cours du siècle prochain.

L'objectif de stabilisation des émissions de gaz carbonique (CO₂) au niveau de 1990 d'ici à l'année 2000, que se sont assigné la plupart des pays industrialisés, n'est qu'un premier pas dans ce sens. La négociation internationale doit porter également sur l'adoption de mesures spécifiques, telles que des mesures incitatives (p.ex. taxe sur le CO₂) et des mesures minimales d'accroissement de l'efficacité énergétique (p.ex. normes d'émissions pour véhicules à moteur).

Des engagements de ce type doivent être introduits dans la convention, en faisant une distinction non seulement entre pays industrialisés et PED, mais également entre les pays industrialisés, respectivement les PED, eux-mêmes.

A ce titre, l'approche suggérée par la Suède de grouper les pays par catégories, selon des critères à définir, et de leur assigner différents engagements, doit être approfondie. Une telle approche offre la possibilité de traduire la responsabilité prépondérante des pays industrialisés, de répartir l'effort de manière équitable et de prendre en compte les situations particulières des PED, ainsi que des économies en transition.

Il est essentiel que tous les pays soient impliqués dès la phase initiale et prennent des engagements, d'où l'importance d'engagements communs. Ceux-ci devraient au moins porter sur la mise au point d'inventaires d'émissions et la préparation de stratégies nationales de lutte contre l'effet de serre, qui comporteraient, pour certains pays, un volet adaptation.

Pledge and Review

Ce concept doit être encore développé. La partie "pledge" doit être assortie de conditions préalables et d'engagements juridiquement contraignants. La partie "review" nécessite un approfondissement de la question des mécanismes de surveillance et de vérification. Le processus dans son ensemble doit être considéré comme un complément, et non un substitut, des engagements spécifiques à inclure dans la convention et ses protocoles.

Mécanismes financiers

Afin de réconcilier les positions divergentes concernant le rôle de la GEF, il faudra régler, à terme, la question de la relation institutionnelle entre la Conférence des Parties établie par la convention et les institutions et organes responsables du Fonds.

Transfert de technologie

Au-delà du débat général concernant le transfert de technologie, des éléments concrets ont commencé à se cristalliser, notamment au cours de consultations informelles tenues en marge de la session (en particulier entre délégations de la région OCDE).

Au lieu de transfert de technologie, au caractère trop unidirectionnel, on préfère maintenant parler de "coopération technologique", que l'on définit comme un processus impliquant un échange (information, know-how, assistance technique, renforcement institutionnel, etc.). Pour permettre à cet échange de s'établir, il s'agit tout d'abord d'identifier les besoins, en se fondant sur des études de cas ("country studies").

Dans l'immédiat, il faudra définir le rôle que l'IPCC et le Panel scientifique de la GEF (STAP) pourraient jouer dans la coordination de ces études et le développement de méthodologies communes. A cet égard, il faudra veiller à ce que celles-ci reflètent une approche qui tienne compte des besoins à court et long terme ("phased country studies").

Notons que l'IPCC a déjà commencé une série d'études de cas. L'un de ses objectifs est de développer, avec le concours de l'OCDE, une méthodologie relative aux inventaires d'émissions. Des études de cas portant sur l'évaluation de la vulnérabilité à l'élévation du niveau des mers sont également en cours. Des études d'applicabilité et de faisabilité économique d'options technologiques sont prévues.

Prochaines sessions

- | | |
|-------------------------|----------------------------|
| - 9-20 septembre | Nairobi |
| - 9-20 décembre | Genève |
| - février ou avril 1992 | New-York ou Genève/Nairobi |

Annexes:

- I Ordre du jour (A/AC.237/7)
- II Liste des participants (A/AC.237/Misc.3/Rev.1)
- III Projet de rapport de la 2ème session du CIN (A/AC.237/L.7)
- VI Fonds extrabudgétaires (A/AC.237/8)
- V Japon: Non-paper (A/AC.237/Misc.1/Add.7; France: document informel "some considerations on the pledge and review process"
- VI Suède: "Informal Discussion Paper on Commitments"
- VII Interventions de la délégation suisse; des Pays-Bas (pour les CE)