PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

12 September 1989 **Doc. 6112**

OPINION

on the danger of climatic changes and the protection of the ozone layer[1]

presented by the Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities[2]

(Rapporteur : Mr FAJARDO)

Every day, international concern is expressed about climatic change and global warming and many studies are in progress on the main causes of these phenomena, the depleted ozone layer and excessive levels of carbon dioxide.

Although scientific circles are divided on many points — for example the real impact of such factors — they nevertheless unanimously agree that the production of carbon dioxide and methane, ascribable to the activities of our industrial society, has already begun to change our climate.

It is being said that the periods of searing heat experienced in recent years by some towns in the southern Mediterranean are not exceptional events, but the first signs of what could become the rule in a new climatic age.

The depletion of the ozone layer, torrid heat, a higher level of humidity, the advance of the desert and dying forests are all alarm signals which must make the gravity of the situation clear.

International society must act if the point of no return is not to be reached, culminating in an irreversible worldwide ecological disaster.

The industrialised societies are the main culprits; their industries and economies have in most cases developed without the ecological heritage being husbanded in any way.

1. See Docs. 5884 and 5891, and References Nos. 1599 and 1600 of 30 June 1988; and Doc. 6110 (report of the Committee on Science and Technology).

2. *a.* Unanimously approved by the committee on 7 September 1989.

b. See 15th Sitting, 25 September 1989; and Resolution 926.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

12 septembre 1989 **Doc. 6112**

AVIS

sur le danger de changements climatiques et la protection de la couche d'ozone[1]

présenté par la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux[2]

(Rapporteur : M. FAJARDO)

L'inquiétude internationale concernant les modifications climatiques et le réchauffement généralisé de la planète se manifeste quotidiennement, et les principaux responsables de ce phénomène, la couche d'ozone dégradée et le dioxyde de carbone présent en quantité excessive, font l'objet de multiples études.

Bien que divisés sur de nombreux points — par exemple sur l'impact réel de tels facteurs — les milieux scientifiques sont néanmoins unanimes pour affirmer que la production de dioxyde de carbone et de méthane, imputable aux activités de notre société industrielle, a déjà commencé à modifier notre climat.

Les périodes torrides que certaines villes du sud de la Méditerranée ont connues ces dernières années, ne seraient pas des événements exceptionnels, mais constitueraient les premiers signes d'une situation qui pourrait devenir la norme d'un nouvel âge climatique.

La détérioration de la couche d'ozone, les chaleurs torrides, l'augmentation du taux d'humidité, l'avance du désert, la mort des forêts sont autant de signaux d'alarme qui doivent faire comprendre combien est grave la situation.

Sous peine d'atteindre un point de non-retour et d'arriver à une catastrophe écologique planétaire irréversible, la société internationale se doit d'agir.

Les sociétés industrialisées sont les premières responsables; leur développement industriel et économique s'est fait le plus souvent en l'absence d'une quelconque gestion du patrimoine écologique.

1. Voir Doc. 5884 et 5891, et Renvois n° 1599 et 1600 du 30 juin 1988; et Doc. 6110 (rapport de la commission de la science et de la technologie).

2. *a.* Approuvé à l'unanimité par la commission le 7 septembre 1989.

b. Voir 15e séance, 25 septembre 1989; et Résolution 926.

The aim now is not to bar progress, but to steer it in non-destructive directions so that it helps to conserve and augment the environmental resources at our disposal. A planetary ecological balance is certainly hard to achieve, if only because of the difficulty of controlling very different variables, such as the extremely rapid growth of world population, the poverty and underdevelopment of some two-thirds of the globe, and the destruction, through pollution and progress, of the resources available in the other part of the world.

Nevertheless, many experts consider that, while environmental damage might not yet be irreversible, an urgent, strong reaction and co-operation between the industrialised and developing countries are needed.

The developing countries are becoming increasingly alive to the need to protect the environment but, on the other hand, they cherish justified ambitions of achieving a level of economic and technological development which they have long been denied. Their future consequently lies in achieving a compromise, between satisfactory economic and technological progress and environmental conservation.

Moreover, given the share of responsibility borne by the industrialised countries, they have a duty to take drastic measures in this field. This being so, there can be no denying that the earth's climatic conditions form part of a common heritage. The global climate-conservation strategy must naturally, therefore, be followed by the whole world community, which must also be responsible for implementing a strategy which looks beyond the protection of national sovereignty and seeks to preserve a balance that is vital to mankind.

With this in mind and taking the theory of mankind's common heritage as its basis, Malta has submitted a proposal for a United Nations world convention on a global strategy to protect the world's climate. A resolution submitted by the Maltese delegation has been adopted by the United Nations General Assembly, which has thereby recognised that climatic change is a common concern of humanity, the climate being an essential condition which sustains life on earth.

The purpose of this convention would be to establish a legal and institutional framework in which national, regional and international measures in this field could be co-ordinated, harmonised and applied. There would be additional protocols to make it possible to take account of

Il s'agit maintenant non pas de bloquer le progrès mais de le diriger de façon qu'il ne soit pas destructif et qu'il contribue à conserver et à multiplier le capital en ressources environnementales dont nous disposons. L'équilibre écologique au niveau de la planète est certainement une chose difficile à atteindre, ne fut-ce qu'à cause de la difficulté à maîtriser des variables fort différentes, comme une croissance extrêmement rapide de la population mondiale, des conditions de misère et de sous-développement installées dans plus ou moins les deux tiers du globe et la destruction, par la pollution et par le progrès, des ressources disponibles dans l'autre partie du monde.

Toutefois, de l'avis de nombreux experts, la dégradation de l'environnement n'est peut-être pas encore irréversible, mais exige de façon urgente et intense une réaction et la coopération entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement.

Les pays en voie de développement prennent de plus en plus conscience de la nécessité de préserver l'environnement, mais d'autre part, ils nourrissent des ambitions légitimes à atteindre un niveau de développement technologique et économique qui leur a été longtemps refusé. Il s'agit donc pour eux, à l'aide des pays industrialisés, de composer entre un développement technologique et économique satisfaisant et la préservation de l'environnement.

Par ailleurs, étant donné la part de responsabilité des pays industrialisés, c'est à eux que revient le devoir de prendre des mesures drastiques dans ce domaine. Cela étant, il est indéniable que les conditions climatiques planétaires font partie d'un héritage commun. Il est par conséquent normal que la stratégie de conservation globale du climat soit assurée par la communauté mondiale dans son ensemble, sous la responsabilité de laquelle doit être mise en œuvre une stratégie qui aille au-delà des protections inhérentes à la souveraineté des Etats et qui porte sur la protection d'un équilibre vital pour le genre humain.

C'est dans cet esprit que, se basant sur la doctrine du patrimoine commun de l'humanité, Malte a soumis aux Nations Unies la proposition d'une convention mondiale portant sur une stratégie globale de protection des conditions climatiques mondiales. Une résolution soumise par la délégation maltaise a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies qui a ainsi reconnu que les changements climatiques sont une responsabilité commune de l'humanité à partir du moment où le climat est une condition essentielle pour la vie de la planète.

Le but de cette convention serait celui de créer un cadre légal et institutionnel dans lequel les mesures nationales, régionales et internationales prises dans ce domaine pourraient être coordonnées, harmonisées et appliquées. De plus, des protocoles additionnels permettraient de tenir compte

particulair circumstances and the specific characteristics of different regions of the world.

Such moves are salutary and essential if a worldwide awareness is to be created and pressure exerted on states to take practical steps linked to national policies or individual sectors. It is obvious that a convention on climatic change would be ineffective unless it were accompanied by structural measures in the various countries.

If a legal text of the international convention type is adopted, the question of its scope and actual binding power will inevitably arise. This therefore presupposes the setting up of a mechanism or body to ensure its application, for otherwise an instrument of this kind would be merely a declaration of good intent.

It should be noted that the idea of a supranational environmental authority is gaining ground. Environmental problems, that is, the survival of the planet, cannot be left to the mercy of national sovereignty but must be dealt with internationally. This idea, which was put forward in the Maltese proposal to the United Nations, is also found in the conclusions of the Conference, held in The Hague in March 1989, on the Protection of the Atmosphere.

What measures can be taken in the immediate future by the industrialised countries, especially the member states of the Council of Europe, in order to tackle this problem ?

The new relationship between the environment, economy and society calls for new approaches to the evaluation of resources and development projects. The management of resources and environmental planning, therefore, demand new answers from governments and the various parties concerned.

Furthermore, the consequences and causes of climatic change must be investigated in rigorous scientific studies in order to assess their precise repercussions.

One of the main causes of climatic change is deforestation. 25% of the carbon dioxide present in the atmosphere is due to the level of deforestation today. One priority, for example, would be to analyse the impact of deforestation on current climatic changes and to carry out massive reforestation.

However, the use of energy, above all by the industrialised countries, is still chiefly responsible for global warming. It is therefore essential to evaluate the future energy demand of the industrialised and developing countries in order to gain a

de circonstances particulières et des caractéristiques propres aux différentes régions du monde.

De telles initiatives sont salutaires et indispensables pour une prise de conscience au niveau mondial et pour exercer une pression sur les Etats afin que ceux-ci prennent des mesures pragmatiques liées aux politiques sectorielles nationales. Il est en effet évident qu'une convention sur les changements climatiques ne pourrait être effective que si elle s'accompagne de solutions structurelles prises dans les différents pays.

En effet, dans le cas d'un instrument tel qu'une convention internationale, se posera inévitablement le problème de sa portée et de son pouvoir contraignant effectif. Cela suppose donc la mise en place d'un mécanisme ou d'une entité qui veille à son application et qui évite qu'un tel instrument ne soit pas simplement une déclaration de bonne intention.

Il est à noter que l'idée d'une autorité supranationale en matière d'environnement s'affirme de plus en plus. Les problèmes de l'environnement, donc de survie de la planète, ne peuvent souffrir des souverainetés nationales et doivent pouvoir être traités par delà les frontières. Cette idée, présentée dans la proposition maltaise aux Nations Unies se retrouve également dans les conclusions de la Conférence tenue en mars 1989 à La Haye sur la protection de l'atmosphère.

Que peuvent être dans l'immédiat les mesures que les pays industrialisés, et plus particulièrement les pays membres du Conseil de l'Europe, pourraient prendre pour affronter ce problème ?

Les relations nouvelles entre environnement, économie et société exigent de nouvelles approches de l'évaluation des ressources et des projets de développement. La gestion des ressources et l'aménagement de l'environnement demandent donc de nouvelles réponses de la part des gouvernements et des différentes parties intéressées.

D'autre part, les conséquences et les causes des changements climatiques doivent faire l'objet d'études scientifiques rigoureuses afin d'en évaluer l'impact de la façon la plus précise.

Une des causes importantes du changement climatique est la déforestation. L'état de déforestation actuel est responsable de 25 % de la présence de dioxyde de carbone atmosphérique. Une des priorités par exemple serait de procéder à une analyse de l'impact de la déforestation sur le changement climatique actuel et de procéder à un reboisement massif.

Cependant, l'utilisation de l'énergie reste, surtout pour les pays industrialisés, le principal responsable du réchauffement global du climat. Il est par conséquent indispensable de procéder à une évaluation de la demande future en énergie des

clearer picture of the way in which climatic change will evolve. As the first aim is to reduce carbon dioxide, energy efficiency will need to be increased and every possible means of reducing energy consumption will have to be sought.

The industrialised countries ought also to concentrate on the development of alternative sources of energy which could reduce or at least minimise the emission of greenhouse gases. In this connection, the question inevitably arises as to whether, in view of the problem of the ozone layer and greenhouse effect and given the urgent need to reduce carbon dioxide emissions, it would not be better, as things stand at present, to make more use of nuclear energy.

Without wishing formally to recommend a course of action in this opinion, I raise this question in order to underline how vital it is to make a comprehensive, scientific assessment of the possible options available to governments and other sectors of society. At all events, it seems clear that when a problem as huge and as important as world climatic changes looms, action must be taken at international and governmental level and must cover the choice of energy sources, preservation of the ecological balance and management of forests, coastal protection and information for the general public. Measures like those taken by the EEC on anti-pollution standards for small-engined cars or the decision of some countries to ban the use of chlorofluorocarbons (CFCs) are crucial, but will not have any real effect unless they form part of coherent worldwide action. This calls for a complete understanding of the scientific problems and of the impact of both the phenomena and the measures which could be taken.

The EEC has proposed the setting up under its aegis of a European environmental agency which would play exactly this role.

I am convinced that this move is fully justified, but I also consider that the Community framework is too narrow to address problems which extend far beyond the borders of Europe.

European environmental co-operation necessarily implies a Europe comprising both Eastern and Western countries.

The Council of Europe has just "institutionalised" co-operation with some East European countries with which a permanent dialogue is to be established. Would there not therefore be more justification for setting up a supranational specialist agency within this organisation?

pays industrialisés et en voie de développement afin de pouvoir mieux cerner l'évolution des changements climatiques. La réduction du dioxyde de carbone étant le premier but à poursuivre, il s'agira d'augmenter le rendement énergétique et de rechercher tous les moyens pour réduire la consommation d'énergie.

Les pays industrialisés devraient également concentrer leur attention sur le développement des sources d'énergie alternatives qui pourraient réduire ou tout au moins minimiser l'émission des gaz de serre. A ce propos, on ne peut pas s'empêcher de se poser la question si, face au problème de la couche d'ozone et d'effet de serre, et face au besoin impératif de diminuer les émissions de dioxyde de carbone, il ne serait pas dans l'état actuel des choses, plus indiqué de s'orienter de façon plus marquée vers l'énergie nucléaire.

Sans vouloir prendre formellement parti dans le cadre de cet avis, votre rapporteur tient à poser cette question, voulant par là souligner combien il est indispensable de procéder à des évaluations scientifiques exhaustives sur des options possibles à prendre par les gouvernements et par d'autres secteurs de la société. Il paraît clair en tout cas que face à un problème aussi important et aussi vaste que le changement climatique mondial, des actions doivent être prises aussi bien au niveau international qu'au niveau gouvernemental. Elles doivent porter sur les choix énergétiques, sur la préservation de l'équilibre écologique et la gestion des forêts, sur la protection des côtes et également sur l'information des populations. Des mesures telles que celles prises par la CEE sur les normes antipollution pour les voitures de petite cylindrée ou la décision de certains pays de bannir l'utilisation des CFC sont indispensables, mais n'auront véritablement d'effet que si elles s'inscrivent dans une action planétaire cohérente. Pour ce faire, il faut une parfaite connaissance des problèmes scientifiques et de l'impact des phénomènes et des mesures qui pourraient être prises.

La CEE a proposé la création en son sein d'une agence européenne de l'environnement qui justement assurerait ce rôle.

Votre rapporteur est convaincu du bienfondé de l'initiative, mais est également d'avis que le cadre communautaire est trop restreint pour aborder des problèmes qui — en ce qui concerne l'Europe — débordent largement ses frontières.

La coopération européenne en matière d'environnement ne peut se concevoir que dans une Europe comprenant aussi bien les pays de l'Est que ceux de l'Ouest.

Le Conseil de l'Europe vient «d'institutionnaliser» des liens de coopération avec des pays de l'Europe de l'Est avec lesquels se nouera un dialogue permanent. Ne serait-il pas dès lors plus justifié de créer une telle agence d'expertise supranationale dans le cadre de cette organisation ?