

# Congress of Local and Regional Authorities of Europe

5th Session

## Resolution 64 (1998)<sup>1</sup> on nuclear safety and local/regional democracy

The Congress,

1. Having considered the report on "Nuclear Safety and Local/Regional Democracy" presented by Mr Knape and Mr Leinen, Rapporteurs;
2. Recalling that Principle 10 of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development states that "Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided";
3. Recalling CLRAE Opinion 4 (1996) on the draft Recommendation of the Committee of Ministers on the distribution of powers and responsibilities between central authorities and local and regional authorities with regard to the environment, in which the Congress expressed its conviction that the Principles of the Rio Declaration should be introduced at all levels and sectors of the society;

---

1. Debated by the Congress and adopted on 27 May 1998, 2nd sitting (see document CG (5) 10, draft Resolution presented by Mr J. Leinen and Mr A. Knape, Rapporteurs).

# Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

5<sup>e</sup> Session

## Résolution 64 (1998)<sup>1</sup> sur la sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale

Le Congrès

1. Ayant examiné le rapport sur «La sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale» présenté par MM. Knape et Leinen, Rapporteurs;
2. Rappelant que le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement déclare: «La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré»;
3. Rappelant l'Avis 4 (1996) du CPLRE sur l'avant-projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Gouvernements des Etats membres concernant la répartition des compétences et des responsabilités entre autorités centrales et collectivités locales et régionales dans le domaine de l'environnement, dans lequel le Congrès a exprimé sa conviction que les principes de la Déclaration de Rio peuvent être introduits à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société-

---

1. Discussion par le Congrès et adoption le 27 mai 1998, 2<sup>e</sup> séance (voir doc. CG (5) 10, projet de Résolution présenté par M. J. Leinen et M. A. Knape, Rapporteurs)

authorities would be a determining factor in fulfilling the objectives of the Rio Declaration and urged authorities, *inter alia*, to enter into dialogue with their citizens to adopt a local Agenda 21 and to consult with citizens and others to acquire the information needed for formulating the best strategies;

5. Recalling the European Declaration of Urban Rights arising from the Urban Charter, adopted by the CLRAE in 1992, which declared that citizens of European Towns have a right to participation;

6. Welcoming the fact that the United Nations Economic Commission for Europe's Working Group in charge of preparing the Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making consulted the Congress on the draft text;

7. Convinced that there is an urgent need to strengthen democratic and participatory processes for planning and operating nuclear facilities so as to involve all concerned social groups at the local, regional, national and international levels;

8. Endorses the general principles laid down in the Conclusions of the Göteborg Conference on Nuclear Safety and Local/Regional Democracy, which is appended to the present Resolution;

9. Calls on all local, regional and central authorities in all member States of the Council of Europe to step up their efforts to increase transparency, access to information and public participation in nuclear energy related decision-making, so as to improve the quality of decisions taken, the support for such decisions, the appreciation of any risks and the efficiency of emergency responses;

10. Calls on, in particular, the authorities of those countries where the use of old type nuclear reactors pose specific safety risks to provide the necessary information and set up public participation processes for the population concerned;

11. Instructs its Working Group on Environmental

et régionales seraient un facteur déterminant de la réalisation des objectifs de la Déclaration de Rio et invitait instamment les autorités, entre autres initiatives, à engager un dialogue avec les citoyens en vue d'adopter un Agenda 21 à l'échelon local et à consulter les citoyens et les entités concernées pour acquérir les informations nécessaires à l'élaboration des meilleures stratégies;

5. Rappelant la Déclaration européenne sur le droit à la ville découlant de la Charte urbaine européenne adoptée par la CPLRE en 1992, selon laquelle les citoyens des villes européennes ont droit à la participation;

6. Se félicitant de ce que le Groupe de travail de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies chargé d'élaborer un projet de Convention concernant l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement ait consulté le Congrès sur son projet de texte;

7. Convaincu qu'il y a un besoin urgent de renforcer les processus démocratiques et de participation pour la planification et la gestion des installations nucléaires de manière à impliquer tous les groupes sociaux concernés à l'échelon local, régional, national et international;

8. Endosse les principes généraux contenus dans les conclusions de la Conférence de Göteborg sur la sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale, qui sont annexées à la présente Résolution;

9. Invite toutes les autorités locales, régionales et centrales de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à redoubler d'efforts pour développer la transparence, l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décision liée à l'énergie nucléaire, de manière à améliorer la qualité des décisions prises, le soutien apporté à ces décisions, l'appréciation de tous les risques et l'efficacité des réponses en cas d'urgence;

10. Demande notamment aux autorités des pays où l'utilisation de réacteurs nucléaires de type ancien pose des risques de sûreté particuliers de fournir les informations nécessaires et de mettre en place des processus de participation du public pour la population concernée ;

*Appendix***Conclusions of the Göteborg Conference**

The participants at the European Conference on Nuclear Safety and Local/Regional Democracy, held in Göteborg (Sweden) from 24 to 26 June 1997:

1. Thanking the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and the Committee of the Regions for taking the initiative to organise the conference. Thanks should be extended also to the Lord Mayor, the City of Göteborg and all local organisations involved in the event for their warm welcome and hospitality;
2. Stressing that the crucial importance of local and regional government is recognised by the principle of subsidiarity, which emphasises that decisions and actions should be taken at the appropriate level, as close as possible to the citizen, in accordance with the principles laid down in the European Charter of local self-government;
3. Underlining the important role played by local and regional authorities in improving living standards, economic progress and sustainable development, and that the creation of sustainable societies will require that local and regional authorities have the capacity to maintain, improve and transform basic human and environmental systems which they manage;
4. Aware of the long standing debate in democratic societies on the risks and benefits of the peaceful use of nuclear energy, a debate which has not only informed, but also divided the population, and on whose substance the Conclusions of the conference do not take a position;
5. Emphasising, however, the need to promote energy saving measures and to develop other sources of energy as alternatives to nuclear, with a view to the requirements of safety and environmental protection;
6. Stressing that, in the past, the debate and the decision making process with regard to nuclear installations have been carried out without seeking acceptance from the directly affected local population: Local and regional authorities were rarely consulted in policy making decisions concerning such facilities, and local populations have rarely been given the possibility of effective participation in the decision making process;
7. Recalling that one of the main consequences of the Chernobyl accident on public health, apart from the radiation detriment, was the psycho-social detriment: the perception that radiation exposure is taking place and that it may have an effect on health is genuinely harmful;

Commend to the favourable consideration of the CL-

*Annexe***Conclusions finales de la Conférence à Göteborg**

Les participants à la Conférence européenne sur la sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale (Göteborg, Suède, 24-26 juin 1997) :

1. Remerciant le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe et le Comité des Régions d'avoir pris l'initiative d'organiser la conférence, ainsi que M. le Maire, la municipalité de Göteborg et toutes les organisations locales parties prenantes à la manifestation de leur chaleureux accueil et de leur hospitalité ;
2. Rappelant que l'importance capitale de l'administration locale et régionale est consacrée par le principe de subsidiarité, en vertu duquel les décisions et les mesures doivent être prises au niveau approprié, le plus proche possible des citoyens en accord avec les principes définis dans la Charte européenne de l'autonomie locale;
3. Soulignant le rôle important joué par les pouvoirs locaux et régionaux dans l'amélioration des conditions de vie, le progrès économique et le développement durable et la nécessité de leur donner les moyens de gérer, d'améliorer et de transformer les systèmes humains et naturels fondamentaux qu'ils administrent, de manière à pouvoir créer des sociétés viables;
4. N'ignorant pas le débat qui perdure dans les sociétés démocratiques sur les risques et les avantages de l'utilisation pacifique du nucléaire, un débat qui a permis d'informer mais a également divisé la population et sur lequel les conclusions de la conférence ne prennent pas position sur le fond;
5. Soulignant, cependant, la nécessité de promouvoir les mesures d'économie d'énergie et de développer d'autres sources d'énergie alternatives au nucléaire, répondant aux exigences de sûreté et de protection de l'environnement;
6. Soulignant que, dans le passé, le débat et le processus décisionnel eu égard aux installations nucléaires ont été conduits sans rechercher l'adhésion des populations locales directement concernées: les pouvoirs locaux et régionaux n'ont que rarement été consultés pour les décisions politiques concernant ce type d'installations et les populations locales ont rarement eu la possibilité de participer effectivement aux processus de prises de décisions.
7. Rappelant de plus que l'une des principales conséquences sur la santé publique de la catastrophe de Tchernobyl, mise à part l'exposition directe aux radiations, est le préjudice psychosocial: le sentiment d'être exposé à des radiations et la crainte de leurs conséquences sur la santé est véritablement préjudiciable à la santé des individus.

Recommandent à l'attention bienveillante du CPLRE et du Comité des Régions, les conclusions de la conférence

from the process of nuclear energy generation, but in particular in the event of a fallout from a nuclear accident, discharges from nuclear waste storage and processing and re-processing of nuclear fuel;

9. Local and regional authorities often find themselves in a situation where they are pressed on the one hand by higher level authorities to fulfil national energy programme requirements, and on the other hand by their citizens who fear and reject any nuclear site on their territories;

10. Good decision making and management requires a complex consideration of national, transfrontier and international requirements for the health and safety of citizens, the technical and psycho-social aspects, energy policy requirements and the concrete local circumstances;

11. It is the precautionary principle which should guide such decision making, because it concerns the medium and long term and hence future generations;

12. The participants give their full support to the following requirements laid out in the Rio Declaration;

”Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous material and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes.”

13. Access to information and participation by citizens is necessary to increase the quality of decisions taken, the level of support for such decisions, the open appreciation and acceptance of any risks to health, safety and the environment, as well as for effective emergency responses. There is thus an urgent need to strengthen democratic and participatory processes for planning and operating nuclear facilities so as to involve all concerned social groups at the local, regional, national and international levels;

14. The opinion of local and regional authorities should be fully taken into account in the decision making process so that the following requirements are met:

#### **a. Transparency**

All available information and proposals related to siting, construction, operation and decommissioning of nuclear facilities should be precise, accurate, reliable and openly presented to the local and regional authorities concerned, including the authorities in neighbouring countries poten-

l'environment, non seulement au cours de la production d'énergie nucléaire mais en particulier en cas de retombées radioactives après un accident, de fuites dans le stockage des déchets nucléaires et de traitement et retraitement du combustible nucléaire;

9. Les autorités locales et régionales se trouvent souvent face à une situation dans laquelle elles subissent, d'une part, les pressions des autorités supérieures qui leur demandent de satisfaire aux exigences du programme national en matière d'énergie et, d'autre part, celles de leurs citoyens qui craignent et rejettent tout site nucléaire sur leur territoire;

10. Les bonnes gestions et prises de décisions requièrent un examen de fond des exigences nationales, transfrontalières et internationales en matière de santé et de sûreté des citoyens, des aspects techniques et psycho-sociaux, des besoins en matière de politique énergétique et des situations locales de fait;

11. Le principe de précaution devrait guider les prises de décisions dans ce domaine puisqu'il s'agit de prendre des engagements à moyen et à long terme et donc pour les générations futures;

12. Les participants donnent leur soutien total aux dispositions de la Déclaration de Rio qui suivent:

«La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision.»

13. L'information et la participation des citoyens sont nécessaires pour accroître la qualité des décisions qui seront prises, le degré d'adhésion à de telles décisions et l'appréciation et l'acceptation objective des risques qui peuvent en découler pour la santé, la sûreté et l'environnement ainsi que pour la mise en oeuvre des mesures de sûreté en cas d'accident. Il est donc nécessaire de renforcer d'urgence les dispositifs de participation démocratique pour la planification et la mise en oeuvre d'installations nucléaires de manière à impliquer tous les groupes sociaux concernés aux niveaux local, régional, national et international;

14. L'opinion des autorités locales et régionales doit être prise en compte dans le processus décisionnel de façon à satisfaire les demandes suivantes:

#### **a. Transparence**

Toutes les informations disponibles et les propositions relatives à l'implantation, la construction, l'exploitation et le déclassement de centrales nucléaires doivent être précises, exactes, fiables et présentées sans parti pris aux autorités lo-

**b. Participation**

The decision making process for siting a nuclear facility should involve the local population and all other citizens concerned. The local or regional authority should be given the final say on whether a facility should be accepted or not. All material relevant to making the decision should be made available to the local/regional authority. Power plants and waste management facilities must be subject to an Environmental Impact Assessment, which, if correctly utilised, offers the possibility of public information, increased participation and the consideration of alternatives.

**c. Financial support**

Local and regional authorities affected by actual or potential siting, construction and operation of a nuclear facility should have the right to prior financial support from the central government. This should enable them to engage their own experts, to carry out reviews of the plans and to participate in the decision making process that follows any initial acceptance.

**d. Economic assessment**

The siting or the construction of a new facility should be subject to a regional economic assessment and draft development plan with provision for public comment. For existing and future facilities an economic and employment plan should be established, which should aim at avoiding excessive dependence on the nuclear facility. This could prevent an excessive negative impact when the facility is finally closed down.

15. Consideration should be given to the creation of local liaison committees, which would bring together representatives of local and regional authorities, social networks, operators and regulators of nuclear facilities and other specially concerned groups (eg. citizens' associations, medical scientists, environmental NGOs) and which might provide a suitable forum for public participation if placed on an independent statutory basis: Their primary duty should be watching over the safety measures at nuclear facilities, gathering the relevant information, informing the public about safety issues and taking part in emergency planning;

16. Such committees should come under the auspices of local and regional authorities and should be managed by elected representatives, ensuring that their work serves the population;

17. Referendums organised at local, regional or national levels might also provide the population with the possibility

**b. Participation**

Le processus décisionnel pour l'implantation d'une centrale nucléaire doit impliquer la population locale et tous les autres citoyens concernés. C'est l'autorité locale ou régionale qui doit se prononcer, en dernier ressort, pour ou contre le projet. Elle doit avoir accès à tous les éléments d'information nécessaires pour prendre une décision. L'implantation de centrales nucléaires et de centres de gestion des déchets doit être subordonnée à une étude d'impact sur l'environnement qui, sous réserve qu'elle soit bien faite, offre la possibilité d'informer le public, d'accroître sa participation et d'examiner les alternatives possibles.

**c. Aide financière**

Les autorités locales et régionales concernées par les projets existants ou potentiels d'implantation, de construction et d'exploitation d'une centrale nucléaire doivent avoir droit à une aide financière préalable de l'administration centrale. Cette aide devrait leur permettre d'engager leurs propres experts afin de faire procéder à des examens des projets et de participer à la prise de décision qui suit toute acceptation initiale.

**d. Analyse économique**

L'implantation ou la construction de nouvelles installations doit être subordonnée à une analyse économique régionale et à un projet de plan de développement prévoyant une consultation publique. Pour les installations en place et celles à venir, il faudrait établir des programmes pour l'économie et l'emploi de manière à prévenir pour la région concernée une dépendance excessive vis-à-vis de la centrale nucléaire. On éviterait ainsi les conséquences négatives d'une fermeture ultérieure.

15. La création de comités de liaison locaux rassemblant des représentants des pouvoirs locaux, des réseaux sociaux, des opérateurs et contrôleurs d'installations nucléaires et d'autres groupes spécifiquement concernés (par exemple, associations de citoyens, scientifiques, chercheurs en médecine, ONG spécialisées dans la protection de l'environnement) pourrait offrir le cadre pour la participation du public à condition de disposer d'un statut indépendant: leur tâche principale devrait être de surveiller les mesures de sûreté dans les centrales nucléaires, de collecter les informations pertinentes, d'informer le public sur les questions de sûreté et de participer à la planification des dispositifs d'urgence;

16. De tels comités devraient être placés sous la responsabilité des autorités locales et régionales et gérés par elles de manière à garantir que leurs activités servent les intérêts de la population;

17. L'organisation de référendums au niveau local, régional ou national peut également donner à la population la possi-

the finalisation and implementation of the UNECE convention on "Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making";

19. Rights to information and participation cannot be effectively implemented without rights of appeal, it is therefore important that the new convention should provide for a low-cost administrative appeal coupled with the possibility of a higher judicial review process;

20. There is a need for better co-ordination of the activities of the various European organisations concerned with nuclear safety. In particular, the setting up of a genuine procedure for effectively controlling the safety of all nuclear installations in member States of the Council of Europe should guarantee a total impartiality, as well as full independence from energy producers;

21. Within the European Union, nuclear policy should be compatible with the overall principles of environmental and health policies. In the field of public participation progress will depend on amending the Directive on Freedom of Access to Environmental Information, to ensure that its exemptions are narrowed, that its application is enlarged to include health and safety information and that the sectors it applies to are clarified and include the nuclear industry;

22. Transfrontier co-operation between national and regional nuclear authorities and local liaison committees is essential for effectively protecting their populations against nuclear risks and damage caused by nuclear emissions, and to ensure that people living near the border have the necessary access to information;

23. In Central and Eastern Europe, difficult challenges are arising from the upgrading of the safety level of outmoded reactors: Whilst current emphasis lies on technological improvements and development of legislation on all nuclear activities, there is also an urgent need to develop democratic participatory processes for decision-making on future energy alternatives;

24. Many of the issues relating to the consideration of proposals for disposal of radioactive waste are complex and not subject to widespread public understanding. For this reason, it is crucial to ensure access to all relevant information to the public, to involve local and regional authorities and the public in decision-making and to seek public confidence in principles that govern the safety of repositories and in waste management programmes;

domaine en particulier par la finalisation et la mise en oeuvre de la convention de la Commission économique pour l'Europe sur «l'accès aux informations relatives à l'environnement et la participation du public au processus de prise de décision en matière d'environnement» ;

19. Les droits à l'information et à la participation ne peuvent être efficacement mis en œuvre sans un droit d'appel, aussi importe-t-il que la nouvelle convention prévoit un recours administratif, d'un coût modique, assorti de la possibilité d'un contrôle judiciaire à un niveau supérieur;

20. Le besoin se fait sentir de mieux coordonner les activités des différentes organisations européennes concernées par la sûreté nucléaire. En particulier, la mise en place d'une véritable procédure de contrôle de la sûreté de l'ensemble des installations des pays membres du Conseil de l'Europe devrait permettre de garantir une totale neutralité ainsi que l'indépendance absolue vis-à-vis des producteurs d'énergie;

21. Au sein de l'Union européenne, la politique en matière de nucléaire devrait être conforme aux principes plus généraux des politiques de l'environnement et de la santé. Les progrès en matière de participation du public seront subordonnés à une modification de la Directive sur la liberté d'accès aux informations relatives à l'environnement, en vue de limiter les dérogations, d'élargir son champ d'application pour l'étendre aux informations relatives à la santé et à la sûreté et de préciser les secteurs auxquels elle s'applique, y compris l'industrie nucléaire;

22. La coopération transfrontalière entre les autorités nucléaires nationales et régionales et les comités de liaison locaux est indispensable pour protéger efficacement les populations contre les risques nucléaires et les conséquences des émissions nucléaires et garantir que les personnes vivant près de la frontière aient accès à l'information dont elles ont besoin;

23. En Europe centrale et orientale, l'amélioration de la sûreté des anciens réacteurs soulève des problèmes complexes: si l'accent est mis d'ordinaire sur les améliorations technologiques et l'élaboration d'une législation couvrant toutes les activités nucléaires, il est tout autant nécessaire de concevoir d'urgence des processus de participation démocratique aux prises de décisions en matière d'orientation future pour les politiques énergétiques;

24. Nombre de questions soulevées par l'examen de propositions concernant l'élimination des déchets radioactifs sont trop complexes pour être comprises par le public. C'est pourquoi il est indispensable de lui fournir toutes les informations pertinentes, de faire participer les pouvoirs locaux et régionaux et la population aux prises de décisions et de rechercher la confiance du public dans les principes qui régissent la sûreté des centres de stockage et les programmes de gestion des déchets;

25. A l'avenir, la cessation d'activité et le déclassement des

have to manage the loss of jobs and tax revenues, the departure of plant employees and their families, and a possible recession in local business activities. In such cases transparency, access to information and public participation in decision-making become ever more important.

d'emplois et de recettes fiscales, le départ des salariés et de leurs familles et une éventuelle récession de l'activité commerciale locale. En de tels cas, la transparence, l'accès à l'information et la participation du public aux prises de décisions revêtent plus que jamais une importance capitale.