

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

4th Session

Resolution 55 (1997)¹ on local and regional financial instruments for the environment in Europe

The Congress,

1. Having regard to the report presented by Mr Leinen (Germany) on "Local and regional financial instruments for the environment in Europe" on behalf of the CLRAE Working Group on Environmental Protection and Sustainable Development;
2. Thanking the International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) for their assistance in the preparation of the report;
3. Considering that conservation and protection of the environment requires action at all levels of government to provide guidelines to market forces, which tend to be driven by the concept of economic growth as opposed to the improvement of the quality of life;
4. Considering that the major environmental issues in Europe have become increasingly focused in urban areas and are largely a product, directly or indirectly, of rapid urbanisation;
5. Recalling CLRAE Resolution 245 (1993) on municipal and regional environmental policy in Europe, and, in particular, its point 23, which proposed that the CLRAE should examine taxation and financial matters relating to the protection of the environment;
6. Considering that in the framework of a general environmental policy financial instruments are often more effective than the common legislative instruments of rules and prohibitions, which usual-

1. Debated by the Congress and adopted on 4 June 1997, 2nd sitting (see document CG (4) 8, draft Resolution presented by Mr J. Leinen, Rapporteur).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

4^e Session

Résolution 55 (1997)¹ sur les instruments financiers locaux et régionaux favorables à l'environnement en Europe

Le Congrès,

1. Eu égard au rapport sur les «instruments financiers locaux et régionaux favorables à l'environnement en Europe», que M. Leinen (Allemagne) a présenté pour le compte du Groupe de travail du CPLRE sur la protection de l'environnement et le développement durable;
2. Remerciant le Conseil international pour les initiatives écologiques communales (ICLEI) d'avoir participé à l'élaboration du rapport;
3. Estimant que la conservation et la protection de l'environnement appellent des mesures à tous les niveaux de l'administration pour fournir des principes à suivre concernant les forces du marché qui tendent à être régies par le principe de la croissance économique et non par le souci d'améliorer la qualité de la vie;
4. Considérant que les grands problèmes que l'environnement pose en Europe sont de plus en plus aigus dans les zones urbaines et résultent en grande partie, directement ou indirectement, d'une urbanisation rapide;
5. Rappelant la Résolution 245 (1993) du CPLRE sur la politique des pouvoirs locaux et régionaux en matière d'environnement en Europe, et notamment son point 23, qui proposait que le CPLRE étudie les questions de taxation et de fiscalité liées à la protection de l'environnement;
6. Estimant que dans le cadre d'une politique générale de l'environnement, les instruments financiers sont souvent plus efficaces que les instruments juridiques courants, qui contiennent des

1. Discussion par le Congrès et adoption le 4 juin 1997, 2^e séance (voir doc. CG (4) 8, projet de Résolution présenté par M. J. Leinen, Rapporteur).

ly do not provide sufficient incentives to implement solutions protecting the environment beyond the legislative standard ;

7. Considering that financial instruments have several appealing properties, which, if properly designed, may promote environmentally friendly behaviour and penalise pollution ;

8. Considering that financial instruments can influence the price to be paid for a certain activity or process in such a way that environmentally friendly behaviour becomes cheaper than environmentally damaging operations ;

9. Considering that financial instruments :

- allow market agents to decide upon the best ways of reducing pollution taking cost factors into account,
- provide permanent incentives for technological improvement and emission abatement,
- are easier and cheaper to administer than regulatory approaches requiring the monitoring of compliance with legislative standards ;

10. Considering that the most widely used financial instruments for the protection of the environment include :

- incentive price structures, which favour sound environmental choices and cover the full cost of service supply,
- tax differentiation, which provides lower taxes for environmentally friendly solutions,
- licenses and fees, which discourage environmentally undesirable activities,
- special taxes and surcharges on environmentally costly practices, which generate funds for local or regional environmental programmes,
- subsidies, which decrease the costs of environmentally friendly investments ;

11. Considering that in cases where environmentally harmful activities are not charged for properly, or are even subsidised by public funds, the local/regional eco-system might suffer irreversible damages over the longer term ;

règles et des interdictions qui n'incitent généralement pas assez à appliquer des solutions allant au-delà de la législation pour protéger l'environnement ;

7. Considérant que les instruments financiers ont plusieurs caractéristiques séduisantes et peuvent, s'ils sont bien conçus, favoriser des comportements respectueux de l'environnement tout en pénalisant la pollution ;

8. Considérant que les instruments financiers peuvent influencer sur le prix à payer pour une certaine activité ou un certain processus au point qu'un comportement respectueux de l'environnement devient moins coûteux que des opérations nuisant à celui-ci ;

9. Considérant que les instruments financiers :

- permettent aux acteurs économiques de décider de la meilleure manière de réduire la pollution en tenant compte des facteurs de coût ;
- offrent des incitations permanentes à améliorer les techniques et à réduire les rejets ;
- sont plus faciles et moins coûteux à administrer que les approches réglementaires, dont il faut surveiller la conformité avec les normes législatives ;

10. Considérant que les instruments financiers les plus largement utilisés pour la protection de l'environnement comprennent :

- des prix favorisant des choix écologiquement sains et couvrant entièrement le coût de la prestation de service ;
- une modulation fiscale en vertu de laquelle les solutions respectueuses de l'environnement sont moins taxées que les autres ;
- des permis et des droits qui découragent les activités défavorables à l'environnement ;
- des taxes et des surtaxes spéciales imposées en cas de pratiques écologiquement coûteuses et permettant de dégager des fonds destinés à financer des programmes locaux ou régionaux en matière d'environnement ;
- des subventions qui réduisent le coût des investissements ne portant pas atteinte à l'environnement ;

11. Considérant que dans les cas où les activités préjudiciables à l'environnement ne sont pas facturées comme il convient ou sont mêmes subventionnées par des fonds publics, l'écosystème local ou régional peut subir des dommages irréversibles à long terme ;

12. Considering that in some European countries financial instruments can be implemented by local and/or regional authorities, whilst in others these authorities are allowed to employ centrally defined financial tools in a discretionary manner;

13. Considering, however, that in many European countries the policy-making power of local authorities is very limited, and only managerial responsibilities for environmental matters are in the domain of local government;

Calls on local and regional authorities to consider, wherever possible, the implementation of financial instruments in the following key areas of the environment:

A. *Energy conservation*

14. Where prices for electricity and gas are set by local or regional energy suppliers which are to some extent under the control of the local or regional authority, pricing decisions should be influenced so as to motivate citizens and industries to save energy;

15. The use of energy saving technologies and renewable energy sources should be encouraged by providing subsidies and/or tax concessions to their providers and users;

16. Local or regional authorities should provide house improvement grants to private sector householders to fund the capital costs of energy conservation measures;

B. *Solid waste management*

17. Waste collection charges should be introduced by all local authorities, and should directly depend on the amount of waste, providing an incentive for minimisation and reuse rather than disposal;

18. A landfill levy charged on local businesses placing waste in landfill sites should provide an incentive for recycling rather than dumping;

19. Although in the waste hierarchy recycling is seen as better than disposal, the ultimate goal should be avoidance and minimisation, therefore a recycling collection charge should also be considered;

12. Considérant que dans certains pays européens, les instruments financiers peuvent être appliqués soit par les collectivités locales ou les collectivités régionales, soit par les unes et les autres, tandis qu'ailleurs, ces collectivités sont autorisées à employer comme elles l'entendent des instruments financiers définis par le pouvoir central;

13. Considérant toutefois que dans de nombreux pays européens, les collectivités locales n'ont guère le pouvoir d'élaborer des politiques et n'ont de compétences que pour gérer ce qui a trait à l'environnement,

Invite les collectivités locales et régionales à envisager, s'il y a lieu, d'appliquer des instruments financiers dans les domaines clés de l'environnement énumérés ci-après.

A. *Economies d'énergie*

14. Lorsque les prix de l'électricité et du gaz sont fixés par les fournisseurs locaux ou régionaux d'énergie, qui sont soumis, dans une certaine mesure, au contrôle des collectivités locales ou régionales, les décisions en matière de fixation des prix devraient être motivées par le désir de pousser les citoyens et les industries à faire des économies d'énergie.

15. Il faudrait favoriser l'emploi de techniques permettant de faire des économies d'énergie et de sources d'énergie renouvelables en accordant des subventions ou des allègements fiscaux (ou les uns et les autres) à leurs fournisseurs et usagers.

16. Les collectivités locales ou régionales devraient aider financièrement les ménages à supporter les dépenses d'équipement qu'ils font pour économiser l'énergie.

B. *Gestion des déchets solides*

17. Toutes les collectivités locales devraient imposer des redevances d'enlèvement des déchets qui soient directement fonction de la quantité de déchets, afin de favoriser la réduction de ceux-ci et leur réutilisation plutôt que leur élimination.

18. Une taxe de mise en décharge perçue auprès des entreprises locales qui déposent leurs déchets dans des décharges contrôlées devrait favoriser le recyclage au détriment de la mise en décharge.

19. Bien que dans la hiérarchie du traitement des déchets, le recyclage soit préféré à l'élimination, le but ultime devrait être d'éviter ou de réduire au minimum les déchets, d'où la nécessité d'envisager également une redevance d'enlèvement des déchets à recycler.

20. A local charge on packaging materials in order to reduce their usage should reduce their input into the waste stream;

C. *Air quality*

21. Whilst taxes on harmful emissions are usually implemented at national level, local authorities should also introduce a licensing charge, whereby firms pay a fee to their local authority for a licence to emit into the air;

22. In accordance with the polluter pays principle, the licensing charges should be higher for the more polluting processes;

23. Local and regional authorities should also charge businesses for administration and monitoring costs;

D. *Water and waste water*

24. Water usage should be charged for everywhere, especially in countries with water shortage problems. Where local and regional authorities control the suppliers of water, pricing decisions should be influenced so as to encourage the economical use of water;

25. Ecological farming should be promoted by way of subsidies or tax concessions, in order to protect groundwater resources;

26. Where local and regional authorities control the sewage system, charges should be established so as to discourage the production of waste water;

27. Charges for sewage treatment should, as far as possible, take into consideration both the quantity of waste water and the amount of pollutant substances, such as nitrate load;

E. *Land use*

28. Land use taxes should be implemented by local and regional authorities in such a way that they have an environmental guiding effect;

29. Soil pollution should be minimised by charging polluters directly for the cleaning of contaminated land. The polluter pays principle is undermined if public money is used unnecessarily to bail out contaminated or derelict sites;

20. Une redevance locale sur les matières d'emballage, destinée à réduire leur utilisation, devrait diminuer le flux de déchets.

C. *Qualité de l'air*

21. Parallèlement aux taxes sur les émissions nocives, que l'on perçoit généralement à l'échelon national, les collectivités locales devraient introduire pour la délivrance d'autorisations une redevance par laquelle les entreprises leur paieraient le droit de procéder à des rejets dans l'atmosphère.

22. Conformément au principe du pollueur payeur, les redevances relatives à l'octroi d'autorisations devraient être les plus élevées pour les procédés les plus polluants.

23. Les collectivités locales et régionales devraient aussi imputer les coûts d'administration et de surveillance aux entreprises.

D. *Eau et eaux usées*

24. La consommation d'eau devrait être frappée d'une redevance dans tous les pays, notamment ceux où l'eau manque. Lorsque les collectivités locales et régionales contrôlent les fournisseurs d'eau, elles devraient prendre leurs décisions en matière de fixation des prix de façon à encourager les économies d'eau.

25. Il faudrait favoriser les activités agricoles écologiques au moyen de subventions ou d'allègements fiscaux, afin de protéger la nappe phréatique.

26. Lorsque les collectivités locales et régionales contrôlent le système de traitement des eaux usées, des redevances devraient être fixées de manière à décourager la production d'eaux usées.

27. Les redevances perçues au titre du traitement des eaux usées devraient, dans la mesure du possible, tenir compte de la quantité d'eaux usées et de leur teneur en substances polluantes, par exemple en nitrates.

E. *Exploitation foncière*

28. Les collectivités locales et régionales devraient taxer l'exploitation foncière de manière à encourager la protection de l'environnement.

29. Il faudrait réduire au minimum la pollution des sols en taxant les pollueurs directement au titre du nettoyage des sols contaminés. Le principe du pollueur payeur est faussé si les fonds publics sont employés inutilement pour renflouer des sites contaminés ou abandonnés.

30. Local and regional authorities should provide incentives through grant aid or tax relief to reclaim derelict, vacant or contaminated land for environmentally sound development;

F. Traffic

31. Local and regional authorities should, as far as possible, limit road traffic, one of the main polluters in urban areas. The main financial instrument for attaining a reduction in traffic is the introduction of parking fees;

32. It is also possible to levy a development charge on new building developments, related to the extra traffic that it is estimated to generate;

33. Income from such fees and charges should be used to subsidise the price of public transport, in order to provide incentives for switching from unsustainable to sustainable modes of transport;

34. In some areas local or regional tolls for road use may be justified, provided they do not result in an undue environmental strain on other (non-paying) roads;

35. Where this is possible, local authorities should take responsibility for the enforcement of traffic offenses (such as parking in restricted areas, urban speeding, etc.). Revenue from such charges should be used for reinvestment in sustainable forms of transport;

Instructs its Working Group on Environmental Protection and Sustainable Development to continue work on this subject with a view to drawing up a draft Recommendation to be submitted to the Committee of Ministers for adoption.

30. Les collectivités locales et régionales devraient prendre des mesures d'incitation se traduisant par des subventions ou des allègements fiscaux, pour mettre en valeur les terres abandonnées, libres ou contaminées aux fins de leur exploitation écologiquement rationnelle.

F. Circulation automobile

31. Les collectivités locales et régionales devraient, dans la mesure du possible, limiter la circulation automobile, qui représente l'une des plus grandes sources de pollution des villes. Le principal instrument financier utilisable pour réduire la circulation automobile consiste à percevoir des droits de stationnement.

32. Il est possible aussi de percevoir une redevance lors de la construction de nouveaux ensembles immobiliers, en fonction de la circulation automobile supplémentaire que l'opération est censée entraîner.

33. Les recettes provenant de ces droits et redevances devraient servir à subventionner les transports publics, afin de favoriser le passage de modes de transport non viables à des modes de transport viables.

34. Dans certaines régions, des péages locaux ou régionaux peuvent se justifier, à condition qu'ils ne provoquent pas un engorgement excessif d'autres routes (non payantes).

35. Les collectivités locales devraient, autant que possible, se charger de sanctionner les infractions au Code de la route (comme le fait de se garer dans des zones à stationnement restreint, les excès de vitesse en ville, etc.). Les recettes ainsi perçues seraient à réinvestir dans des formes viables de transport,

Charge son Groupe de travail sur la protection de l'environnement et le développement durable de poursuivre ses travaux sur cette question en vue d'élaborer un projet de recommandation qui sera soumis au Comité des Ministres pour adoption.