

# Congress of Local and Regional Authorities of Europe

5th Session

## Recommendation 42 (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 Knappe and Mr Leinen, Rapporteurs;
2. Recalling that Principle 13 of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development stipulates that “States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage; they shall also co-operate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction”;
3. Recalling that the Council of Europe has taken specific action to implement Principle 13 of the Rio Declaration by adopting the “Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment” (Lugano, 1993);
4. Recalling Articles 14 and 15 of Chapter III of the Lugano Convention, which specifically provide that any person shall, at his request and without his having to prove an interest, have access to information relating to the environment held by public authorities or bodies with public responsibilities for the environment and under the control of a public authority.
5. Stressing that the crucial importance of local and

---

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

# Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l’Europe

5<sup>e</sup> Session

## Recommandation 42 (1998)<sup>1</sup> sur la sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale

Le Congrès,

1. Ayant examiné le rapport présenté par MM. Knappe et Leinen, Rapporteurs, sur «La sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale»;
2. Rappelant que le Principe 13 de la Déclaration de Rio sur l’environnement et le développement (1992) dispose que «les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d’autres dommages à l’environnement et l’indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l’indemnisation en cas d’effets néfastes de dommages causés à l’environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle»;
3. Rappelant que le Conseil de l’Europe a mis en œuvre le Principe 13 de la Déclaration de Rio en adoptant la «Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d’activités dangereuses pour l’environnement» (Lugano, 1993);
4. Rappelant qu’en vertu des articles 14 et 15 du chapitre III de la Convention de Lugano, toute personne aura accès, à sa demande et sans qu’elle soit obligée de faire valoir un intérêt, aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques ou des organismes ayant des responsabilités publiques en matière d’environnement et contrôlés par des autorités publiques;

---

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

priate level, as close as possible to the citizen, in accordance with the principles laid down in the European Charter of Local Self-government;

6. Recalling Article 4 of the European Charter of Local Self-government, which stipulates that “the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe”;

7. Recalling Article 10 of Recommendation R (96) 12 of the Committee of Ministers of the Member States of the Council of Europe, which considers that environmental protection necessarily entails the active participation of all citizens;

8. Recalling Articles 6 and 13 of the European Convention on Human Rights which provide rights to a fair hearing and an effective remedy;

9. Noting that the Third Ministerial Conference “Environment for Europe” in October 1995 endorsed the “Guidelines on Public Participation in Environmental Decision-Making” and stressed the importance of developing a regional Convention on public participation, and that the Guidelines recognise the special role of local and regional governments in implementing its principles;

10. Welcoming the fact that the United Nations Economic Commission for Europe’s Working Group for the preparation of the Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making consulted the CLRAE on the draft Convention;

11. Stressing that the whole community has a right to become involved at all levels of local and regional policy- and decision-making processes in matters of development, environment and health;

12. Convinced that citizens access to all information relevant to environmental and health matters is a right and not a privilege;

13. 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

pré, le plus proche possible des citoyens, en accord avec les principes définis dans la Charte européenne de l'autonomie locale;

6. Rappelant que le 4<sup>e</sup> considérant de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose que «le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe»;

7. Rappelant que le 10<sup>e</sup> considérant de la Recommandation R (96) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe stipule que la sauvegarde de l'environnement implique nécessairement une participation active de tous les citoyens;

8. Rappelant que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme garantissent le droit à un procès équitable et à un recours effectif;

9. Constatant que la «Conférence ministérielle: un environnement pour l'Europe» (octobre 1995) a approuvé les «lignes directrices sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement» et a souligné l'importance de la mise en place d'une Convention régionale sur la participation du public; notant par ailleurs que ces lignes directrices reconnaissent le rôle particulier de l'administration locale et régionale dans la mise en œuvre des principes qu'elles posent;

10. Se félicitant de ce que le groupe de travail pour l'élaboration d'une «Convention sur l'accès aux informations relatives à l'environnement et la participation du public au processus de prise de décision en matière d'environnement » de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU a consulté le CPLRE sur ce projet de convention;

11. Soulignant que la collectivité dans son ensemble a le droit d'être associée aux questions de développement, d'environnement et de santé à tous les niveaux de la politique locale et régionale et des processus décisionnels;

12. Convaincu que l'accès des citoyens aux informations relatives à l'environnement et à la santé est un droit et non un privilège;

13. Conscient du débat qui perdure dans les sociétés démocratiques sur les risques et les avantages de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, débat qui a non seulement informé mais également divisé la po-

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

15. Concerned that off-site transportation of radioactive waste and spent fuel was excluded from the scope of application of the IAEA Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, in spite of the immense risks posed by the transportation of radioactive materials;

16. Considering 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;

17. Stressing that 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;

**Recommends that the Committee of Ministers call on the Governments of Member States:**

18. 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;

19. To fully take into account the opinion of local and regional authorities 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 potentially affected, as well as those affected by the transportation of radioactive material. Both the operators and the re-

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

15. Préoccupé par le fait que le transport hors du site de matières radioactives et de combustible irradié est exclu du champ d'application de la Convention commune de l'AIEA sur la sûreté de la gestion du combustible irradié et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, malgré les risques immenses que pose le transport des matières radioactives;

16. Considérant que, par le passé, le débat et le processus décisionnel concernant les installations nucléaires ont été conduits sans rechercher l'adhésion des populations locales directement concernées: les pouvoirs locaux et régionaux sont rarement consultés avant que soient prises les décisions politiques concernant ce type d'installations et les populations locales ont rarement eu la possibilité de participer effectivement aux processus de décision;

17. Insistant sur le fait que l'information et la participation des citoyens sont nécessaires pour améliorer la qualité des décisions prises, accroître le degré d'adhésion à de telles décisions, favoriser l'évaluation et l'acceptation objectives des risques qui peuvent en découler pour la santé, la sûreté et l'environnement, et pour que la population réagisse efficacement en cas d'accident;

**Recommande au Comité des Ministres d'appeler les Gouvernements des Etats membres:**

18. A renforcer les dispositifs de participation démocratique à la planification et au fonctionnement des installations nucléaires de manière à impliquer tous les groupes sociaux concernés aux niveaux local, régional, national et international;

19. A tenir pleinement compte de l'opinion des pouvoirs locaux et régionaux dans le processus décisionnel de façon à satisfaire les exigences ci-dessous:

*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 locales et régionales concernées, y compris celles des pays voisins

b. Participation: The decision making process for siting a nuclear facility should involve the local population and all other citizens concerned. Whatever the actual decision making procedure in a given country may be, local and regional authorities should be able to express their views, and those views should be taken into account by the decision making authority. 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.

20. To allow the creation of local liaison committees, bringing 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). Such committees 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. They should come under the auspices of local and regional authorities and should

b. Participation: la population locale et tous les citoyens concernés doivent être associés au processus de l'implantation d'un site nucléaire. Quelle que soit la décision faisant actuellement jurisprudence dans un pays donné, les pouvoirs locaux et régionaux devraient pouvoir exprimer leur point de vue, et celui-ci devrait être pris en compte l'autorité ayant le pouvoir de décision finale. Il devrait appartenir à l'autorité locale ou régionale de se prononcer, en dernier ressort, pour ou contre le projet. Celle-ci devrait avoir accès à tous les éléments d'information nécessaires pour prendre sa décision. L'implantation de centrales nucléaires et de traitement des déchets doit être subordonnée à une étude d'impact sur l'environnement qui, si elle est bien faite, offre la possibilité d'informer le public, d'accroître sa participation et d'examiner les éventuelles solutions de remplacement;

c. Aide financière: les pouvoirs locaux et régionaux concernés par les projets existants ou potentiels d'implantation, de construction et d'exploitation d'une installation nucléaire devraient bénéficier d'une aide financière préalable du pouvoir central. Cette aide devrait leur permettre d'engager leurs propres experts pour qu'ils examinent les projets et participent au processus décisionnel 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, au niveau de la région concernée, une dépendance excessive vis-à-vis de l'installation nucléaire. On atténuerait ainsi les effets négatifs d'une fermeture ultérieure.

20. A permettre la création de comités de liaison locaux rassemblant des représentants des pouvoirs locaux et régionaux, des réseaux sociaux, des opérateurs et inspecteurs d'installations nucléaires et d'autres groupes spécifiquement concernés (par exemple des associations de citoyens, des chercheurs en médecine, des ONG spécialisées dans la protection de l'environnement). Ces comités pourraient offrir le cadre adéquat pour la participation du public à condition de disposer d'un statut indépendant: leur tâche principale devrait être de contrôler les mesures de sûreté dans les installations nucléaires, de collecter les informations pertinentes, d'informer le public sur les ques-

21. To authorise referendums at local, regional or national levels, which might also provide the population with the possibility to express their will concerning proposed or existing nuclear facilities;

22. To foster the creation, based on the model agreement on transfrontier co-operation appended to the European Outline Convention on Trans-frontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, of mixed regional commissions comprising representatives of central, regional and local government and nuclear experts meeting in sectorial groups, which 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 the event of their proposing to build a nuclear power station in a frontier region, to invite the frontier local and regional authorities of the neighbouring member states or states to participate in the impact studies and public inquiries connected with the proposal to provide them with detailed information so that they are in a position to give their opinion on the planning documents and civil defence plans;

24. To fully implement the IAEA's Regulations for the Safe Transport of Radioactive Materials;

25. To finalise, ratify and implement the UNECE Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making, which should also enhance citizens' rights to information and participation in nuclear power related decision-making, and provide for a low-cost administrative appeal coupled with the possibility of a higher judicial review process;

26. To harmonise national policies and legislation with the Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making;

21. A autoriser la tenue de référendums aux niveaux local, régional ou national, afin de donner à la population la possibilité éventuelle d'exprimer sa volonté en ce qui concerne les installations nucléaires en projet ou existantes;

22. De promouvoir, en s'inspirant du modèle d'accord sur la concertation régionale transfrontalière annexé à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, la création de commissions mixtes régionales comprenant à la fois des représentants des autorités centrales, régionales et locales et réunissant également des experts nucléaires au sein de groupes sectoriels – démarche indispensable pour protéger efficacement les populations contre les risques nucléaires et les conséquences d'émissions radioactives et garantir que les personnes vivant près d'une frontière bénéficient de l'indispensable accès à l'information;

23. En cas de projet d'implantation d'une centrale nucléaire dans une région frontalière d'un Etat membre, d'associer les communes et les régions frontalières du ou des Etats membres voisins aux études d'impact et enquêtes publiques concernant ce projet, de les informer en détail du projet afin qu'elles soient en mesure d'exprimer leur avis sur les documents d'urbanisme et les plans de protection civile;

24. A appliquer intégralement le Règlement de l'AIEA concernant la sûreté du transport des matières radioactives;

25. A finaliser, ratifier et mettre en œuvre 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», ce qui devrait également renforcer les droits des citoyens à l'information et à la participation aux processus décisionnels en matière nucléaire, ainsi qu'à prévoir un recours administratif d'un coût modique, assorti de la possibilité d'un contrôle judiciaire à un niveau supérieur;

26. D'harmoniser les politiques nationales et la législation conformément à la Convention sur l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement;

which would involve, inter alia, representatives of European local and regional authorities. Such a procedure should also contribute to the effective monitoring of the safety of all nuclear installations in member States of the Council of Europe, by guaranteeing a total impartiality, as well as full independence from energy producers;

**Recommends that the European Union:**

28. Make its nuclear policy compatible with the overall principles of environmental and health policies, in particular by 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.

décision en matière d'environnement. Des représentants des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe participeraient notamment à cette procédure, qui devrait également contribuer à un contrôle efficace de la sûreté de l'ensemble des installations nucléaires des Etats membres du Conseil de l'Europe, en garantissant une totale neutralité, de même que l'indépendance absolue vis-à-vis des producteurs d'énergie;

**Recommande à l'Union européenne:**

28. D'adopter une politique nucléaire conforme aux principes généraux des politiques de l'environnement et de la santé, en modifiant en particulier 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.