

## **Congress of Local and Regional Authorities of Europe**

2nd Session (Addendum 2)

### **Opinion 4 (1996)<sup>1</sup> on the preliminary draft Recommendation on the distribution of powers and responsibilities between Central Authorities and Local and Regional Authorities with regard to the Environment**

The Congress,

1. Acting upon the request from the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) that the CLRAE should submit an opinion on the Preliminary Draft Recommendation on the distribution of powers and responsibilities between central authorities and local and regional authorities with regard to the environment;
2. Recalling CLRAE Resolution 245 (1993) on municipal and regional environmental policy in Europe;
3. Considering that conservation and protection of the environment requires action at all levels of government to provide constraint on 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. Considering that the concept of sustainable development has become a subject which demands urgent attention not only from central authorities, but also from local governments, the level of government closest to the people, and that many individual local authorities are in the process

1. Discussion and adoption by the Standing Committee of the Congress on 16 April 1996 (see Doc. CG (2) 23, draft Opinion prepared by Mr J. Harman, Rapporteur).

## **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**

2<sup>e</sup> Session (Addendum 2)

### **Avis 4 (1996)<sup>1</sup> 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**

Le Congrès,

1. Répondant à la demande du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) que le CPLRE présente un avis sur l'avant-projet de recommandation concernant la répartition des compétences et des responsabilités entre autorités centrales et collectivités locales et régionales dans le domaine de l'environnement;
2. Rappelant la Résolution 245 (1993) de la CPLRE sur la politique des pouvoirs locaux et régionaux en matière d'environnement en Europe;
3. Estimant que la conservation et la protection de l'environnement exigent une action à tous les niveaux de gouvernement pour imposer des contraintes aux forces du marché qui sont généralement plus sensibles à la notion de croissance économique qu'à celle d'amélioration de la qualité de la vie;
4. Considérant que les grands problèmes environnementaux qui se posent en Europe concernent de plus en plus les zones urbaines et sont le plus souvent les conséquences directes ou indirectes d'une urbanisation rapide;
5. Considérant que la notion de développement durable appelle maintenant de toute urgence l'attention non seulement des autorités centrales mais aussi des pouvoirs locaux, qui constituent le niveau de gouvernement le plus proche de la population, et que de nombreuses collectivités

1. Discussion et adoption par la Commission Permanente du Congrès le 16 avril 1996 (voir Doc. CG (2) 23, projet d'avis préparé par M. J. Harman, Rapporteur).

of creating Environmental Charters, Environmental Action Programmes, Local Agenda 21 and attempting to integrate the principles of sustainable development via community groups and round table discussions;

6. Considering that the concept of subsidiarity is important to the implementation of environmental action programmes, requiring action to be taken at the lowest level of government appropriate to the type of action required, and that in this context Local Agenda 21 should be seen as a complement to regional and national policy action for sustainability;

7. Considering that more and more responsibilities for the environment are being shifted from central authorities to those at municipal level who have direct contact with environmental issues and who are able to act more efficiently and cost-effectively;

8. Considering that local and regional authorities are major employers and major producers and purchasers of goods and services, and that they also have the potential to impact on the environment through the implementation of certain policies, and thus they clearly have an important role to play in attaining sustainable development;

9. Considering, however, that local authorities may be inhibited from implementing policies which incorporate sustainable practices in terms of service provision and delivery, due to regulations requiring most of such services to be exposed to competition and to the lack of power and ability to influence and put pressure on suppliers of goods and services to improve their environmental performance;

10. Considering that municipalities are under pressure to increase their investments and improve their policies in the environmental sphere from many different quarters, especially from the public;

11. Considering, however, that the environmental activities of local authorities are generally underfunded, and that, apart from financial restrictions, in some countries there are restrictions with respect to the content of local government decisions;

12. Considering also that the policy-making power of local authorities is very limited, even if

locales créent individuellement des chartes de l'environnement, des programmes d'action pour l'environnement, un Agenda 21 à l'échelon local et s'efforcent d'intégrer les principes du développement durable au sein des groupes communautaires et en organisant des débats lors de tables rondes;

6. Considérant que la notion de subsidiarité est importante pour la mise en œuvre des programmes d'action environnementaux, qui nécessitent une action au plus bas niveau de gouvernement possible selon le type de mesure et qu'il faut considérer dans ce contexte l'Agenda 21 des villes comme un complément de l'action régionale et nationale pour un développement durable;

7. Considérant que les responsabilités à l'égard de l'environnement passent de plus en plus des autorités centrales aux autorités municipales qui ont un contact direct avec les problèmes d'environnement et peuvent agir plus efficacement et à moindre coût;

8. Considérant que les autorités locales et régionales sont de gros employeurs et de gros producteurs et consommateurs de biens et de services et qu'elles ont aussi les moyens d'influer sur l'environnement par la mise en œuvre de certaines mesures, et ont donc très nettement un rôle important à jouer dans la réalisation du développement durable;

9. Considérant toutefois que les collectivités locales peuvent être empêchées de mettre en œuvre des mesures englobant des pratiques durables en termes de prestations de services, en raison de règlements exigeant que la plupart de ces services soient soumis à la concurrence et faute de moyens et de capacités pour influencer sur les fournisseurs de biens et de services afin qu'ils améliorent leur performance en matière d'environnement;

10. Considérant que des pressions d'origines multiples et diverses, et notamment de la part du public, s'exercent sur les municipalités pour qu'elles augmentent leurs investissements et améliorent leurs politiques dans le domaine de l'environnement;

11. Considérant cependant que les activités des collectivités locales en matière d'environnement ne disposent généralement pas de ressources financières suffisantes et que, dans certains pays, outre les restrictions financières, le contenu des décisions des autorités locales est également limité;

12. Considérant également que le pouvoir de décision des collectivités locales est très restreint,

managerial responsibilities for environmental matters are in the domain of local government ;

13. Considering that local authorities require the powers and resources to implement initiatives such as Local Agenda 21, which should be developed within the context of a regional and national commitment to sustainable development, as agreed by representatives of national governments at the Rio Summit in 1992 ;

14. Considering that in many countries there are a number of sectors where there is little or no direct local accountability, and that the proliferation of environmental agencies conflicts with the notions of democratic decision making and accountability and often leads to the removal of important responsibilities from democratic control ;

15. Stressing that the creation of sustainable societies will require that local and regional authorities have the capacity to maintain, improve and transform basic human systems that they manage. Although there must be international and national frameworks and guidance, it is local and regional policy and action which will ultimately deliver sustainability ;

16. Convinced that the principles of the Rio Declaration and Agenda 21 should be introduced at all levels and sectors of the society, and that no global environmental agenda would succeed without a coordinated strategy for local action ;

**17. Suggests that the Draft Recommendation include the following amendments :**

**A. Regarding point a on pages 3 and 4 (This legal framework should in particular:...):**

18. Delete the words if necessary and appropriate from the first sub-paragraph ;

19. Insert two new sub-paragraphs between the first and second sub-paragraphs (lay down, ..., and fix at national level...):

- recognise fully local and regional authorities as indispensable partners in the achievement of sound environmental and health policies and ensure that local and regional authorities have the means necessary for carrying out their responsibilities and achieving the tasks entrusted to them ;

alors même que la gestion des questions environnementales relève de leur compétence ;

13. Considérant que les collectivités locales ont besoin de pouvoirs et de ressources pour mettre en œuvre des initiatives comme l'Agenda 21 des villes qui doit être développé dans le cadre de l'engagement régional et national en faveur du développement durable, conformément à la décision des représentants des gouvernements nationaux au Sommet de Rio en 1992 ;

14. Considérant que dans de nombreux pays les collectivités locales n'ont pratiquement pas à rendre compte directement de leurs actes dans plusieurs domaines, et que la prolifération des agences environnementales est contraire aux notions de prise de décisions et de responsabilité démocratiques, avec comme conséquence que d'importants secteurs d'activité échappent fréquemment à tout contrôle démocratique ;

15. Soulignant que la création de sociétés durables nécessitera que les autorités locales et régionales aient les moyens de conserver, d'améliorer et de transformer l'organisation fondamentale des collectivités qu'elles gèrent. Même si des structures et une orientation internationales et nationales sont nécessaires, ce sont les politiques et les actions locales et régionales qui, en fin de compte, assureront un développement durable ;

16. Convaincu que les principes de la Déclaration de Rio et de l'Agenda 21 peuvent être introduits à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société et qu'aucun agenda pour l'environnement mondial ne réussira sans une stratégie coordonnée d'action au niveau local ;

**17. Suggère d'inclure les amendements suivants dans le projet de recommandation :**

**A. En ce qui concerne le point a, pages 3 et 4 (Ce cadre juridique devrait prévoir notamment : ...):**

18. Supprimer l'expression si nécessaire et approprié dans le premier sous-paragraphe ;

19. Insérer entre le premier et le second sous-paragraphe (la définition, (...)) et la définition au niveau national (...)) deux nouveaux sous-paragraphe :

- la pleine reconnaissance du fait que les collectivités locales et régionales sont les partenaires indispensables de la réalisation de politiques environnementales et sanitaires saines et la garantie qu'elles aient les moyens nécessaires d'assumer leurs responsabilités et de remplir les tâches qui leur sont confiées ;

- increase the capacity of local and regional authorities to manage development and resource use within their territories in a manner that is both ecologically beneficial and sustainable over the long term.

20. Replace the first word of the fourth sub-paragraph (allow) with the word empower;

21. Delete the words provided this does not significantly distort competition; and, from the end of the fourth sub-paragraph;

22. Insert a new sub-paragraph between the fourth and fifth sub-paragraphs (allow local and regional... and include appropriate measures...):

- authorise local authorities to apply environmental criteria in their purchasing and tendering policies, allowing them to make contracts with environmentally responsible companies, and to encourage local firms to be more environmentally friendly in their working practices;

23. Insert a new sub-paragraph after the fifth sub-paragraph (include appropriate measures...):

- make environmental agencies accountable to the relevant local, regional or central authority, in accordance with the geographical area covered by their operations;

#### **B. Regarding point c, on pages 4 and 5:**

24. The last sub-paragraph (exchanges of experience...) should be amended as follows:

- exchanges of experience between different authorities and between different member States, encouraging good practices and helping central and eastern European countries address their severe environmental problems.

#### **C. Regarding point d, on page 5:**

25. Delete the words «as far as possible» from the first line and the word «needed» from the second line of the paragraph;

26. Restructure the paragraph and add two new sub-paragraphs as follows:

Provide local and regional authorities with the technical and financial assistance for the effective

- l'augmentation des moyens mis à la disposition des collectivités locales et régionales pour gérer le développement et l'exploitation des ressources sur leur territoire d'une manière à la fois bénéfique sur le plan écologique et durable à long terme;

20. Remplacer le début du quatrième sous-paragraphe (la possibilité pour (...), par l'habilitation des (...));

21. A la fin du quatrième sous-paragraphe, supprimer l'expression lorsque ceci n'entraîne pas distorsions sensibles de la concurrence, et;

22. Ajouter entre le quatrième et le cinquième sous-paragraphe (la possibilité pour les autorités locales et régionales et les mesures appropriées (...)) un nouveau paragraphe:

- l'autorisation donnée aux autorités locales d'appliquer des critères environnementaux dans leur politique d'achats et d'adjudications, afin qu'elles puissent passer des contrats avec des entreprises ayant une attitude responsable en matière d'environnement et encourager les entreprises locales à adopter des méthodes de travail plus respectueuses de l'environnement;

23. Ajouter un nouveau sous-paragraphe après le cinquième sous-paragraphe (les mesures appropriées (...)):

- l'obligation faite aux agences de l'environnement de rendre compte de leur action à l'autorité locale, régionale ou centrale concernée, en fonction de la zone géographique couverte par leurs opérations;

#### **B. En ce qui concerne le point c, pages 4 et 5:**

24. Modifier le dernier sous-paragraphe (l'échange d'expériences (...)) comme suit:

- l'échange d'expériences entre les différentes collectivités et entre les différents Etats membres, en encourageant les bonnes pratiques et en aidant les Etats de l'Europe centrale et orientale à traiter leurs graves problèmes d'environnement.

#### **C. En ce qui concerne le point d, page 5:**

25. Supprimer l'expression «dans la mesure du possible» de la première ligne et le mot «nécessaire» de la deuxième ligne.

26. Restructurer le paragraphe et y ajouter deux nouveaux sous-paragraphe de la manière suivante:

De fournir aux autorités locales et régionales l'assistance technique et financière nécessaire en

implementation of environmental protection policies and, in particular:

- promote and co-finance the major infrastructure projects of local and regional authorities which join forces to prevent, re-use and re-cycle waste, especially urban waste, and to restore the environmental balance);

- support the introduction of environmental considerations into the decision making of local and regional authorities, enabling them to give priority to environmentally friendly solutions;

- support local and regional authorities, in particular the authorities operating in a context of reduced funding, in their efforts to define and implement Local Agenda 21 strategies.

**D. Regarding the final point of the draft Recommendation on page 5:**

27. Add a new point f after point e as follows:

f. Invite local authorities to hold consultations with community groups on sustainability issues, and provide them with the power to act upon the results of such consultations.

vue d'une mise en œuvre efficace des politiques de protection de l'environnement et, en particulier:

- de favoriser et de cofinancer les projets d'infrastructures lourdes des autorités locales et régionales qui coopèrent de façon à prévenir, à réutiliser et à recycler les déchets, notamment urbains, et à restaurer l'équilibre environnemental;

- de soutenir l'introduction de considérations d'ordre environnemental dans le processus décisionnel des collectivités locales et régionales, de manière à ce qu'elles puissent privilégier des solutions respectueuses de l'environnement;

- de soutenir les collectivités locales et régionales, notamment celles qui doivent fonctionner avec des moyens financiers réduits, dans leurs efforts pour définir et mettre en œuvre des stratégies de l'Agenda 21 des villes.

**D. En ce qui concerne le point final du projet de recommandation, page 5:**

27. Ajouter après le point e un nouveau point f comme suit:

f. D'inviter les collectivités locales à organiser des consultations avec les groupes communautaires sur les questions de développement durable et de les habiliter à donner suite aux conclusions de ces consultations.