

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »De nationale råd for bæredygtig udvikling og deres rolle«

(2008/C 120/07)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 25.-26. april 2007 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om:

*De nationale råd for bæredygtig udvikling og deres rolle.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Roman Haken til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. november 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 440. plenarforsamling den 12.-13. december 2007, mødet den 12. december, følgende udtalelse med 115 stemmer for og 3 hverken for eller imod.

### 1. Konklusioner

1.1 Nationale råd for bæredygtig udvikling kan være en stærk og magtfuld faktor i skabelsen af bæredygtig udvikling, eftersom de kan bidrage med uafhængig rådgivning og skabe dialog med civilsamfundet og aktørerne på dette område.

1.2 En oversigt over de nationale råd i EU afslører store forskelle. Mens der i visse medlemsstater kun findes inaktive råd eller slet ingen, så er der betydelige forskelle på dem, der er aktive, hvad angår mandat, sammensætning, uafhængighed, ressourcer og også effekten af deres arbejde.

1.3 På baggrund af de positive erfaringer i de medlemsstater, som råder over »stærke« nationale råd, opfordrer EØSU alle medlemsstater til udbygge deres nationale råd for bæredygtig udvikling eller oprette velfungerende og effektive råd, hvor sådanne endnu ikke findes.

1.4 EØSU henstiller, at rådene bør:

- indbefatte repræsentanter for alle berørte samfundssektorer
- have en tilstrækkelig grad af uafhængighed fra regeringen
- spille en vigtig rolle i formuleringen af bæredygtige udviklingsstrategier og i overvågningen af deres gennemførelse
- have tilstrækkelige ressourcer til at kunne tilføre debatterne og beslutningsprocessen en reel merværdi
- udveksle erfaringer og bedste praksis samt fastholde en åben dialog mellem rådene, især gennem en styrkelse af netværket af europæiske rådgivende organer for miljømæssig og bæredygtig udvikling (EEAC).

### 2. Baggrund

2.1 Bæredygtig udvikling, betyder, at den nuværende generations behov opfyldes, uden at det sker på bekostning af fremtidige generationers muligheder for at få opfyldt deres behov. Det er et overordnet mål for EU, der styrer alle dens politikker og

aktiviteter. Det bygger på principperne om demokrati, ligestilling mellem kønnene, solidaritet, retsstatsforhold og overholdelsen af fundamentale rettigheder, herunder frihed og lige muligheder for alle.

2.2 Som et resultat af De Forenede Nationers Rio-konference i 1992 blev bæredygtig udvikling et globalt anerkendt politikområde. Ideen om rådgivende organer, som eksempelvis de nationale råd for bæredygtig udvikling, har også sit udspring i Rio-konferencen. I Agenda 21, som ligeledes var et resultat af denne konference, fastslås det, at »en national strategi for bæredygtig udvikling skal opnås med den bredest mulige deltagelse«. I henstillingerne fra verdensstopmødet i Johannesburg i 2002 opfordrede man også til at oprette råd for bæredygtig udvikling.

2.3 I EU blev den første strategi for bæredygtig udvikling vedtaget i Göteborg i 2001. For at skabe en mere ambitiøs og omfattende strategi indledte Kommissionen en revisionsproces i 2004, og i juni 2006 vedtog Rådet den nye reviderede strategi for bæredygtig udvikling for et udvidet Europa <sup>(1)</sup>. Med den nye strategi for bæredygtig udvikling søger EU at leve op til sit mangeårige tilsagn om at realisere målene i forbindelse med bæredygtig udvikling.

2.4 På baggrund af FN's henstillinger og efterfølgende EU's henstillinger blev der i en række lande i 1990'erne oprettet organer under betegnelsen nationale råd for bæredygtig udvikling, hvis hovedopgave var at sikre, at Agenda 21 blev effektivt gennemført og bæredygtighedsprincipperne ført ud i praksis. Visse regeringer oprettede tværministerielle koordinationsorganer (f.eks. den ungarske kommission for bæredygtig udvikling i 1993), visse valgte blandede organer som f.eks. den finske nationale kommission for bæredygtig udvikling (1993) og andre oprettede råd med deltagelse af civilsamfundet som f.eks. det belgiske nationale råd (1993) og rundbordsdialogen om bæredygtig udvikling i UK (1994). Andre lande fulgte efterfølgende, visse af de oprindelige organer blev omstruktureret og atter andre blev opløst.

<sup>(1)</sup> EU-strategi for bæredygtig udvikling, Rådet for Den Europæiske Union, 28. juni 2006.

2.5 I den reviderede EU-strategi hedder det, at »Medlemsstaterne bør overveje at styrke nationale multi-stakeholder rådgivende organer vedrørende bæredygtig udvikling, og hvis sådanne ikke findes, oprette dem, så de kan stimulere en velinformeret debat og bidrage til udarbejdelsen af nationale strategier for bæredygtig udvikling og/eller benyttes som indlæg i statusrapporter på nationalt plan og EU-plan. Hensigten med nationale organer for bæredygtig udvikling er, at de skal øge civilsamfundets deltagelse i spørgsmål vedrørende bæredygtig udvikling og bidrage til at skabe bedre sammenhæng mellem forskellige politikker og politiske niveauer, også ved at anvende de europæiske rådgivende organer for miljømæssig og bæredygtig udvikling (EEAC)«.

2.6 Der er nu officielt blevet oprettet nationale råd for bæredygtig udvikling i en række medlemsstater. På grund af den store forskel i den historiske baggrund antager de nationale råd mange forskellige former i EU. I 24 medlemsstater findes en vis form for råd for bæredygtig udvikling eller miljøpolitik: otte af disse har formelle råd for bæredygtig udvikling, og andre seks har miljøråd sammensat af interessenter eller eksperter, som også beskæftiger sig med spørgsmålet om bæredygtig udvikling. Andre lande har samordnende regeringsorganer kaldet råd, hvori civilsamfundet i visse tilfælde er inddraget. Ikke alle er dog aktive. I flere lande, hvor regionerne råder over betydelige beføjelser, er der ikke kun oprettet nationale, men også regionale råd. Den hurtige stigning i antallet af nationale råd for bæredygtig udvikling viser, at de har potentiale og kunne give merværdi til den politiske beslutningsproces og samfundsdebatten som helhed.

2.7 I denne udtalelse vil man se nærmere på disse nationale råds rolle, deres mandat, sammensætning, ressourcer, arbejdsmetoder og frem for alt inddragelsen af civilsamfundet i deres arbejde. I et vist omfang vil man også se på de nationale råds effektivitet vel vidende, at en sådan vurdering næsten altid vil være subjektiv. Denne vurdering er især baseret på den research, EEAC-netværket<sup>(2)</sup> har gennemført, resultaterne af et spørgeskema udsendt af EØSU til flere nationale kontaktpunkter og nationale råd for bæredygtig udvikling samt en række civilsamfundsorganisationer. Endvidere blev der gennemført en række interviews med repræsentanter for nationale råd og civilsamfundet.

### 3. Oversigt over nationale råd for bæredygtig udvikling

3.1 Følgende oversigt over de nationale råd for bæredygtig udvikling viser et meget broget billede:

#### De nationale råds mandat

3.2 Man kan konstatere fire hovedopgaver:

- Rådgivning af regeringsorganer (ved at bistå med udviklingen af strategier for bæredygtig udvikling og udarbejdelsen af rapporter om bestemte politikker).

- Overvågning af gennemførelse af strategier for bæredygtig udvikling eller realisering af specifikke mål og advare om eventuelle mangler.
- Fremme af dialogen med og høringen af civilsamfundet (ved at have repræsentanter for civilsamfundet som deltagere i rådernes arbejde og skabe dialog mellem disse og med regeringen).
- Informationsformidling om bæredygtig udvikling (med afholdelsen af offentlige arrangementer og offentliggørelsen af relevant information på internettet, i medierne, osv.)

3.2.1 Disse fire opgaver varetages ikke af råd i alle medlemsstater. I visse medlemsstater er deres råderum meget mere begrænset, og i andre har de fået tildelt disse opgaver, men de opfyldes kun delvist eller slet ikke. Dette afspejler sig også i, at visse råd mødes meget sjældent (2 eller 3 gange om året). Andre mødes oftere og har endvidere nedsat arbejdsgrupper (arbejdsgrupper nedsat som projektteams til behandling af en aktuel opgave snarere end permanente grupper om et givent emne synes at være specielt effektive). I visse medlemsstater inddrages rådene på et tidligt tidspunkt i den nationale strategi for bæredygtig udvikling, mens andre først kontaktes meget sent eller slet ikke. Antallet af udarbejdede rapporter varierer fra nul til over 10 om året. De veletablerede råd arbejder regelmæssigt sammen med de berørte aktører og afholder jævnligt offentlige arrangementer eller møder med eksperter.

#### Rådernes størrelse og sammensætning

3.3 De nationale råd varierer i størrelse og sammensætning. Antallet af medlemmer svinger fra 15 som i Tyskland til 78, 81 og 90 i henholdsvis Belgien, Finland og Frankrig. De fleste råd har civilsamfundsrepræsentanter (erhvervslivet, fagforeninger, ngo'er og universitets-/forskningsinstitutioner). Andre råd har også repræsentanter for forskellige regeringsmyndigheder. I visse tilfælde kaldes regeringens koordinationsorgan et »råd«, og et lille antal aktører kan have sæde heri. Regionale og lokale myndigheder er ofte også repræsenteret. En række repræsentanter for civilsamfundet har givet udtryk for deres utilfredshed med civilsamfundets inddragelse i deres nationale råd og i processen for bæredygtig udvikling som helhed.

#### Grad af uafhængighed

3.4 Da rådene er oprettet og finansieret af regeringerne skaber dette en vis »afhængighed«. For at opnå såvel regeringsmyndighedernes og civilsamfundsorganisationernes anerkendelse er det nødvendigt, at de nationale råd opnår den rette grad af uafhængighed, og denne ligevægt er vanskelig at opnå. Udvælgelsesprocesserne er forskellige, men generelt udpeger regeringen rådsmedlemmerne typisk på grundlag af forslag fra de civilsamfundsorganisationer, der er repræsenteret i rådet. Et andet problem vedrører medarbejderne i de nationale råd. I flere

(<sup>2</sup>) Jf. »Vigtigste kilder«, side 9.

medlemsstater kommer medarbejderne fra regeringsorganer. Dette kan begrænse rådernes grad af uafhængighed. Derudover har visse nationale råd et regeringsmedlem som formand.

#### Ressourcer

3.5 De nationale råd er meget forskelligt funderet, både hvad angår menneskelige som finansielle ressourcer. I visse lande, hvor sekretariatet hører ind under et ministerium, er der kun en administrator, som ofte kun arbejder for rådet på deltid. Det samlede antal ansatte kan variere fra mindre end 1 til omkring 20. Det største råd er Storbritanniens råd med 58 ansatte. Ikke alle råd har eget budget. Budgetterne kan svinge fra under 0,1 mio. til ca. 1 mio. EUR bortset fra det britiske råd, der har et budget på 5,5 mio. EUR.

#### Indflydelse

3.6 Det er ikke let at vurdere betydningen af de nationale råds arbejde, men der kan dog drages nogle konklusioner på grundlag af de modtagne oplysninger. I flere af de lande, der har et råd med et stærkt mandat, blev en stor del af rådernes anbefalinger således medtaget i regeringens politikker, især mht. den nationale strategi for bæredygtig udvikling. Visse råd har klart gode forbindelser til regeringens ministre og ministerier og høres regelmæssigt om politikformuleringen. Andre holdes mere på afstand. For visse råd er det lykkedes at etablere forbindelser til et stort antal aktører og den bredere offentlighed ved at tiltrække mange deltagere til deres arrangementer, hvorved de sikrer et stærkt engagement fra civilsamfundets side i processen for bæredygtig udvikling.

#### Evaluering

3.7 Nationale råd for bæredygtig udvikling kan være en stærk og magtfuld faktor i skabelsen af bæredygtig udvikling. De kan levere uafhængig rådgivning og en bred ekspertise. De er i stand til at skabe dialog med civilsamfundet og relevant aktører. De kan endvidere spille en væsentlig rolle i forbindelse med overvågningen af fremskridtene mod mere langsigtede bæredygtighedsmål og fungere som en vigtig vagthund, når fremskridtene er mangelfulde.

3.8 Mens der i visse medlemsstater kun findes inaktive råd eller slet ingen, så er der betydelige forskelle på dem, der er aktive, hvad angår mandat, sammensætning, uafhængighed, ressourcer og også effekten af deres arbejde. Dette skyldes en lang række faktorer, bl.a. størrelse og landets politiske struktur, den betydning regeringen tillægger politikken for bæredygtig udvikling, traditionen for inddragelse af civilsamfundet, eksistensen af andre organer, der delvist dækker rådets mandat, regeringens beredvillighed til at acceptere råd fra andre organer, osv.

3.9 De nationale råds fulde potentiale udnyttes ikke i alle medlemsstater. I visse forekommer oprettelsen af rådene være

mere et spil for galleriet end et forsøg på at få et reelt bidrag fra civilsamfundets side. I en række lande findes der dog veletablerede råd, der lever op til deres rolle og har en reel indflydelse.

3.10 De fleste nationale råd synes ikke at have tilstrækkelige ressourcer til at varetage deres opgaver. Det kræver betydelige finansielle og menneskelige ressourcer at indsamle data, undersøge politikker og deres konsekvenser, tilrettelægge rådsmøder og offentlige arrangementer, udarbejde velargumenterede og autoritative rapporter og aktivt udbrede kendskabet til dem over for regeringen og andre organer.

3.11 I visse medlemsstater har regeringen tilsyneladende meget stor indflydelse, f.eks. hvad angår udnævnelsen af rådsmedlemmer, antallet af regeringsrepræsentanter i rådet og medarbejderstaben. I sådanne tilfælde er der en vis risiko for, at regeringens synspunkter får en dominerende indflydelse på rådets arbejde, hvilket gør det mindre sandsynligt, at rådet kan yde et vigtigt bidrag, når det gælder om at hjælpe regeringerne med at se bort fra kortsigtede politiske overvejelser og i stedet koncentrere sig om mere langsigtede bæredygtighedsmål.

3.12 De nationale råd har blandede erfaringer med at inddrage civilsamfundet i spørgsmål om bæredygtig udvikling. Europæiske råd kunne lære meget af hinanden og skabe god praksis på dette område.

3.13 Med hensyn til mange aspekter af den bæredygtige udvikling deles kompetencen mellem EU og medlemsstaterne. Dog har de fleste nationale råd kun begrænset kapacitet til at fokusere på de europæiske aspekter eller at udøve indflydelse i Bruxelles. Dette har man delvist imødegået med skabelsen af EEAC-netværket, som bliver et stadigt vigtigere talerør for bæredygtig udvikling i Europa.

## 4. Henstillinger

4.1 På baggrund af de positive erfaringer i de medlemsstater, som råder over »stærke« nationale råd opfordrer EØSU alle medlemsstater til udbygge deres nationale råd eller oprette stærke råd, hvor sådanne endnu ikke findes.

4.2 De nationale råds nøjagtige sammensætning, mandat og opgaver vil variere fra medlemsstat til medlemsstat afhængig af de lokale vilkår og den politiske struktur. EØSU henstiller, at medlemsstaterne ser indgående på følgende generelle anbefalinger vedrørende rådernes udformning og status.

4.2.1 Medlemskab: De nationale råd har mere autoritet og troværdighed, hvis de har repræsentanter for alle vigtige sektorer, som er beskæftiget med spørgsmål om bæredygtig udvikling. Jo bredere rådets medlemskreds er, des større sandsynlighed er der for, at man kan finde bredt accepterede løsninger.

4.2.2 Mandat og vision: For at opnå bæredygtig udvikling skal beslutningstagerne ikke blot anlægge et langsigtet perspektiv og tage hensyn til fremtidige generationers behov og vores planet som helhed, men også tage mere umiddelbare og kortsigtede politiske hensyn. De nationale råd kan spille en væsentlig rolle i forbindelse med formuleringen af den langsigtede vision. Skal denne rolle udfyldes effektivt kræver det medlemmer med visioner, autoritet og position i samfundet, som kan anlægge et upartisk syn og udfordre eksisterende politikker og fremgangsmåder.

4.2.3 Uafhængighed: De nationale råd ville kunne udøve større indflydelse i retning af mere bæredygtig udvikling, hvis de havde en tilstrækkelig grad af uafhængighed fra regeringen og kunne tage vanskelige politiske spørgsmål op, hvor der kunne være en vis konflikt mellem kortsigtede politiske målsætninger og langsigtede krav til bæredygtighed.

4.2.4 Mål: De nationale råd burde på et tidligt tidspunkt spille en vigtig rolle i udviklingen af bæredygtige (og lignende) strategier og i overvågningen af deres gennemførelse. Dette indebærer også, at man tager stilling til en lang række spørgsmål om bæredygtighed, herunder f.eks. klimaændring, energi- og transportpolitik, biodiversitet, udviklingen i landdistrikter og landbrug og en overordnet bæredygtig økonomisk forvaltning. De nationale råd vil sandsynligvis fungere mest effektivt, hvis de både kan efterkomme anmodninger fra regeringen om at undersøge specielle spørgsmål og ligeledes at tage andre emner op, som de anser for vigtige.

4.2.5 Adgang til information: For at kunne yde et godt arbejde skal de nationale råd være i stand til at indsamle oplysninger fra alle relevante kilder og især have god adgang til regeringsoplysninger og være fortrolige med regeringens filosofi.

4.2.6 Fremme af civilsamfundets direkte engagement i spørgsmål om bæredygtig udvikling: En vigtig opgave for de nationale råd er at øge offentlighedens bevidsthed. De kan være alle relevante myndigheder behjælpelige med at integrere dimensionen bæredygtig udvikling i den formelle og uformelle uddannelse. De kan fremme en bredere forståelse for disse emner i medierne. Rådenes offentliggørelse af årlige statusrapporter om bæredygtighed kunne skabe yderligere opmærksomhed om spørgsmålet og stimulere en offentlig debat.

4.2.7 Ressourcer: EØSU opfordrer medlemsstaterne til at bevile de nationale råd tilstrækkelige midler, således at de kan

varetagere deres opgaver og tilføre debatterne og beslutningsprocessen om bæredygtighedsspørgsmål en reel merværdi.

4.2.8 Europæisk engagement: Udvalget opfordrer de nationale råd til at udveksle erfaringer og bedste praksis samt opretholde en åben dialog, især gennem en styrkelse af EEAC-netværket. Således kunne man effektivt viderebringe budskabet om bæredygtig udvikling på europæisk plan.

4.3 EØSU opfordrer ligeledes til, at de nationale råd udbygger deres evne til at samarbejde individuelt og kollektivt med EU-institutionerne om den europæiske dimension af politikken for bæredygtig udvikling set ud fra civilsamfundets synspunkt. EØSU (og især Observatoriet for Bæredygtig Udvikling) kunne yde et nyttigt bidrag ved at fremme et stærkere engagement i europæiske bæredygtighedsspørgsmål fra de nationale råd. EØSU kunne søge at etablere et regelmæssigt samarbejde med EEAC og dets medlemmer om fremtidige bæredygtighedsspørgsmål. Det kunne søge at fremme europæiske komparative studier om sådanne emner, hvor man især koncentrerer sig om civilsamfundets bidrag og rolle. Det kunne også søge at fremhæve og offentliggøre på eksempler på bedste praksis.

4.4 Udvalget pointerer, at en bred offentlig deltagelse i spørgsmål om bæredygtig udvikling er væsentlig, også uden for de nationale råd. Det opfordrer derfor alle beslutningstagere på nationalt, regionalt og lokalt plan til at inddrage civilsamfundsrepræsentanter i alle politiske afgørelser med et stærkt bæredygtighedsaspekt. Der findes ingen retningslinjer for fastlæggelsen af minimumsnormer for, hvad der er god praksis, når offentligheden skal inddrages. For at fremme deltagelsesprocessen henstiller EØSU, at man foretager en regelmæssig benchmarking eller belønner bedste praksis. De nationale råd skal også sørge for at arbejde snævert sammen med de andre organisationer og institutioner, som beskæftiger sig med bæredygtig udvikling i deres medlemsstat, f.eks. de nationale økonomiske og sociale råd.

4.5 Afslutningsvis påpeger EØSU, at de nationale råd kun kan yde en frugtbar indsat, hvis regeringerne er villige til at lytte og tage højde for deres anbefalinger. Det kræver også, at de tager konkrete skridt til at anlægge en mere bæredygtig tilgang i de nationale politikker samt stiller tilstrækkelige midler til rådighed.

Bruxelles, den 12. december 2007.

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg