

RESUMÉ

Spørgeskemaundersøgelsen i forbindelse med den offentlige høring

Fra april til juli 2015 gennemførte Europa-Kommissionen en åben offentlig høring om fugledirektivet og habitatdirektivet. Høringen blev gennemført som led i en større proces, hvor der blev indsamlet oplysninger og indhentet holdninger, som skal indgå i en overordnet kvalitetskontrol af de to direktiver. Formålet med kvalitetskontrollen er at vurdere, om den nuværende rammelovgivning står i rimeligt forhold til resultaterne og er velegnet til formålet, samt i hvilket omfang direktiverne opfylder deres mål.

Onlinehøringen blev afsluttet den 26. juli efter 12 uger. Spørgeskemaet indeholdt 32 spørgsmål og var opdelt i to dele. Deltagerne kunne vælge kun at besvare de første 14 generelle spørgsmål i del I eller at besvare alle 32 spørgsmål, herunder 18 mere detaljerede spørgsmål i del II (der krævede et mere indgående kendskab til direktiverne). Alle spørgsmålene var af typen multiple-choice. I det afsluttende fritekstspørgsmål havde deltagerne dog mulighed for at komme med yderligere bemærkninger til områder, de ønskede at uddybe.

Formålet med høringen, som afspejlede sig i udformningen af spørgsmålene, var at indhente holdninger og få en kvalitativ indsigt i forskellige aspekter af kvalitetskontrollens fem vigtigste evalueringskriterier: effektiviteten, den økonomiske effektivitet, sammenhængen, relevansen og merværdien af EU's lovgivning. Høringen kommer til at udgøre en del af informationsgrundlaget for kvalitetskontrollen¹.

Denne rapport om den offentlige høring indeholder analysen, der er udarbejdet under kontrakt med Europa-Kommissionen. Rapporten kommer til at indgå i en endelig rapport fra kontrahenten, som baseres på en analyse af alle de oplysninger, der er indsamlet til støtte for kvalitetskontrollen. Kommissionen gennemfører imidlertid yderligere analyser af svarene fra høringen, bl.a. en yderligere analyse af alle kommentarer i fri tekst (se kapitel 6), som kommer til at indgå i kvalitetskontrollens endelige konklusioner, der udarbejdes af Kommissionens tjenestegrene.

Oversigt over respondenterne

Høringen udløste en hidtil uset interesse med svar fra deltagere i alle 28 EU-lande samt lande uden for EU. Der kom i alt 552 472 besvarelser – det hidtil største antal, som Kommissionen har modtaget i forbindelse med en onlinehøring. Det største antal besvarelser kom fra deltagere i Tyskland og Det Forenede Kongerige (ca. 100 000 besvarelser hver), efterfulgt af Italien (70 000), Spanien, Belgien, Nederlandene og Frankrig (ca. 40 000 besvarelser hver).

97 % af respondenterne besvarede kun del I af spørgeskemaet (535 657 besvarelser). 3 % gik videre og udfyldte også del II (16 815 besvarelser). Langt størstedelen af besvarelserne (547 516) kom fra enkeltpersoner. Der kom 4 600 besvarelser fra organisationer, hvoraf over halvdelen (2 371 besvarelser) kom fra virksomheder.

Der var stor forskel på respondenternes interesseområder, alt efter om de kun besvarede del I af spørgeskemaet, eller om de også udfyldte del II. 93 % af respondenterne, der besvarede del I (511 352), angav således, at deres vigtigste interesse- eller aktivitetsområde er "natur". De 16 815 respondenter, der besvarede både del I og del II, havde mere forskelligartede

¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm

interesseområder: 21 % angav "jagt", 19 % "natur", 17 % "skovbrug", 15 % "landbrug" og 5 % "videnskab" som deres vigtigste interesseområde.

Forskellige interessegrupper organiserede mindst tolv kampagner for at vejlede respondenterne om, hvordan spørgeskemaet kunne udfyldes. Det har ikke været muligt at afslutte, i hvor stor udstrækning kampagnerne præcis har påvirket resultaterne, eftersom ikke alle kampagner har offentliggjort en liste over deres foreslåede svar. Desuden kan nogle respondenter have været påvirket af kampagnerne uden at følge de foreslåede svar fuldt ud. Andre kan tilfældigt have givet de svar, der anbefales i kampagnerne.

Svarene i del I af spørgeskemaet viser en betydelig støtte til den største kampagne, Nature Alert, der blev organiseret af en sammenslutning af miljøorganisationer. I denne kampagne var der en positiv holdning til direktiverne, men visse problemer i forbindelse med gennemførelsen blev dog fremhævet. I kampagnen blev der kun givet råd om, hvordan spørgsmålene i spørgeskemaets del 1 skulle besvares. På kampagnens websted hævdes det, at kampagnen har genereret 520 325 svar (94 % af alle svar). Ifølge resultaterne fra høringen afgav 505 548 respondenter, eller 92 %², deres besvarelser præcis som foreslået i den kampagne. Det viser, at svarene i del I i vid udstrækning afspejler de synspunkter, der støttes i kampagnen. Respondenter, der besvarede gennem kampagnen Nature Alert, oplyste, at de var enkeltpersoner med "natur" som interesseområde.

En anden vigtig kampagne var Aktionsbündnis Forum Natur, som ifølge deres hjemmeside repræsenterer interesseområderne landbrug, skovbrug, jagt og fiskeri. I denne kampagne var der en kritisk holdning til direktiverne. Den indeholdt forslag til svar til både del I og del II af spørgeskemaet. Kampagnens websted giver ingen oplysninger om antallet af besvarelser, den genererede. En analyse af svarene viser, at 6 243 respondenter besvarede nøjagtigt som foreslået i denne kampagne, hvilket repræsenterer 1,1 % af besvarelserne af del I og 38,2 % af besvarelserne af del II. 5 880 (94 %) af disse besvarelser kom fra Tyskland, 329 (5 %) fra Østrig og de resterende 34 fra andre lande. De vigtigste interesseområder angivet af disse respondenter var "landbrug" (1 758), "skovbrug" (1 821) og "jagt" (1 793).

Der blev ført en række andre kampagner, men det har ikke været muligt at afslutte, hvor mange svar de genererede.

Besvarelser til del I i spørgeskemaet

Alle respondenterne i den offentlige høring (552 472) besvarede de 14 spørgsmål i del I, som var obligatoriske. Af disse svar kom 547 516 fra enkeltpersoner, 2 371 fra virksomheder, 824 fra ikke-statslige organisationer (NGO'er) og 817 fra andre organisationer. Der kom 356 bemærkninger fra offentlige myndigheder og 232 bemærkninger fra forskningsinstitutioner. Definitionen af disse kategorier findes i rapporten.

Det er tydeligt, at resultaterne af del I i vid udstrækning afspejler de svar, der er foreslået i kampagnen Nature Alert. Analysen i denne rapport, som gennemgår svarene fordelt efter forskellige typer interessenter (enkeltpersoner, virksomheder, NGO'er osv.) og forskellige interesseområder (natur, jagt, skovbrug osv.), giver imidlertid mulighed for at undersøge, hvordan holdningerne varierede mellem de forskellige interessegrupper.

Langt størstedelen af respondenterne i del I angav, at:

² 505 874 respondenter gav præcis de svar, der blev foreslået i kampagnen. Af disse havde 505 548 opgivet at være enkeltpersoner med "natur" som deres vigtigste interesseområde. Da disse to kategorier udfyldes automatisk af kampagnens system, kan det udledes, at de resterende 326 respondenter enten gav de samme svar ved et tilfælde, eller at de besvarede undersøgelsen uafhængigt, men fulgte kampagnens forslag.

- Fugledirektivet og habitatdirektivet er *vigtige* eller *meget vigtige* for naturbevarelsen (98 %)
- Direktivernes strategiske mål og metoder er *velegnede* eller *meget velegnede* til at beskytte naturen i EU (94 %)
- Direktiverne har været *effektive* eller *meget effektive* til at beskytte naturen (93 %)
- Fordelene ved at gennemføre direktiverne *er meget større end* omkostningerne (93 %)
- Der er ved gennemførelsen af direktiverne taget *meget godt* eller *tilpas* hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle betænkeligheder samt regionale og lokale særpræg (ca. 93-94 % i hvert enkelt tilfælde)
- EU's miljøpolitik bidrager til målene i de to naturbeskyttelsesdirektiver (94 % er enige)
- Politikkerne for landbrug og udvikling af landdistrikter (93 %), energi (96 %) og transport (97 %) bidrager ikke til målene i de to naturbeskyttelsesdirektiver
- Andre politikområder³ kunne bidrage mere
- Direktiverne har givet en *betydelig* merværdi i forhold til, hvad der kunne være opnået gennem national eller regional lovgivning (93 %)
- Direktiverne har givet en *betydelig* økonomisk merværdi (93 %)
- Direktiverne har medført yderligere sociale fordele (95 %)
- Der er stadig behov for yderligere EU-lovgivning for at beskytte arter og habitater (98 %).

Der var imidlertid forskel på holdningerne alt efter typen af respondent. Eksempelvis mente de fleste enkeltpersoner, at fordelene langt overstiger omkostningerne (94 % af besvarelserne fra enkeltpersoner), mens tre fjerdedele (75 %) af virksomhederne mente, at gennemførelsesomkostningerne langt overstiger fordelene. Denne andel stiger til 85 % i svarene fra virksomheder i landbrugs- og skovbrugssektorerne.

Virksomhederne havde også en anden opfattelse end enkeltpersoner, hvad angår økonomiske aspekter: kun 13 % af virksomhederne mente, at økonomiske hensyn var taget i betragtning ved direktivernes gennemførelse sammenlignet med 94 % af enkeltpersonerne. Hvad angår direktivernes relevans, svarede de fleste typer respondenter, at der stadig er behov for dem (98 % af enkeltpersoner, 89 % af akademiske institutioner/forskningsinstitutioner, 82 % af NGO'er, 78 % af regeringer eller offentlige myndigheder og 76 % af andre organisationer), men størstedelen af respondenterne fra virksomheder (63 %) mente, at der ikke længere er behov for EU-lovgivning på dette område.

Besvarelser af del II af spørgeskemaet

Det var valgfrit at besvare de 18 spørgsmål i del II, hvilket krævede et mere indgående kendskab til direktiverne. Kun 3 % af alle respondenter (16 815 ud af i alt 552 472 besvarelser) besvarede både del I og del II. Af disse besvarelser kom 13 198 fra enkeltpersoner, 1 785 fra virksomheder, 660 fra NGO'er og 491 fra andre organisationer. Der kom 277 besvarelser fra offentlige myndigheder og 155 besvarelser fra forskningsinstitutioner. Der kom 249 besvarelser fra respondenter, som havde opgivet at tilhøre kategorien "andre".

En større andel (44 %) af respondenterne fra Tyskland og Østrig anførte at deres interesseområde er landbrug og skovbrug sammenlignet med andre lande (14%). Det kan

³ Fiskeri og havpolitik, samhørighed, erhverv, klima, sundhed, forskning og innovation.

afspejle effekten af forskellige kampagner organiseret af interessegrupper i de pågældende lande, f.eks. kampagnen Aktionsbündnis Forum Natur.

Del II af spørgeskemaet synes at give et andet billede end del I, hvad angår effektiviteten, den økonomiske effektivitet, relevansen samt sammenhængen mellem direktiverne og andre politikker/anden lovgivning. Det kan afspejle, dels at respondenternes sammensætning er forskellig i de to dele, dels effekten af de forskellige kampagner.

Størstedelen af respondenterne i del II var af den opfattelse, at:

- De administrative omkostninger, der er forbundet med direktivernes gennemførelse, er *store* (60 %)
- Der er *utilstrækkelig* finansiering til gennemførelse af direktiverne (77 %)
- Den utilstrækkelige finansiering *i høj grad* begrænser udviklingen for at opfylde direktivernes mål (74 %)
- Effektiv håndhævelse, effektiv national koordinering, internationalt samarbejde, offentlig opmærksomhed og vejledning *i nogen grad* bidrager til direktivernes succes (87-90 %)
- Følgende faktorer *i høj grad* begrænser opfyldelsen af direktivernes målsætninger: utilstrækkelig inddragelse af interessenter (65 %), ineffektiv lokal koordinering (62 %), huller i den videnskabelige viden om arter og habitater (61 %), direktiverne er ikke klart skrevet (54 %), ineffektiv koordinering på EU-niveau (54 %)
- Samspillet med andre EU love og –politikker har medført ineffektivitet *i nogen grad* (58 %) eller *i høj grad* (27 %).

De holdninger, der blev udtrykt i besvarelserne i del II, varierede alt efter typer af interessenter, deres interesseområder og deres oprindelsesland:

- De fleste respondenter fra kategorierne virksomheder (79 %), enkeltpersoner (59 %) og offentlige myndigheder (56 %) og halvdelen af respondenterne fra andre organisationer eller sammenslutninger (50 %) mente, at de to direktiver *i nogen grad* er effektive, mens de fleste respondenter fra NGO'er (52 %) og forskningsinstitutioner (53 %) mente, at direktiverne er *meget* effektive
- De fleste af respondenterne, der har landbrug og skovbrug (80 %) samt fiskeri, sportsfiskeri og jagt (62 %) som interesse- eller aktivitetsområder, mente, at direktiverne *ikke er særlig vigtige* for at bevare Europas biodiversitet, mens over halvdelen af respondenterne, der har industri (byggeri, udvindingsindustri, transport) som interesse- eller aktivitetsområde, mente, at de er *vigtige* (54 %). Respondenterne, der har natur og miljø som interesseområder, mente ligeledes generelt, at direktiverne er *meget vigtige* (83 %)
- I de fleste lande mente respondenterne, at direktiverne er *meget* vigtige for at bevare Europas biodiversitet, men 69 % af respondenterne fra Tyskland og 67 % fra Østrig mente imidlertid, at direktiverne *ikke er særlig vigtige*. Det var det svar, som blev anbefalet i kampagnen Aktionsbündnis Forum Natur.

Synspunkter udtrykt i det afsluttende fritekstspørgsmål

I alt 10 213 respondenter (1,8 % af de i alt 552 472 besvarelser, der blev modtaget) havde bemærkninger i det afsluttende fritekstspørgsmål. Af disse kom 8 103 fra enkeltpersoner, 875 fra virksomheder, 449 fra NGO'er og 393 fra andre organisationer. Der kom 143 bemærkninger fra offentlige myndigheder og 101 bemærkninger fra forskningsinstitutioner. 149 svarede som "andre". En stor andel af bemærkningerne (43 %) kom fra respondenter, der har natur og miljø som interesseområder, tæt efterfulgt af respondenter, der har landbrug, skovbrug, fiskeri eller jagt som interesse- eller aktivitetsområder (tilsammen 37 %).

Der blev foretaget en detaljeret analyse af disse bidrag ved hjælp af stratificeret tilfældig udvælgelse af bemærkninger. Stratificeringen var baseret på en kombination af typen af respondent og vigtigste interesseområde. Der blev anvendt stikprøver af 10 % af besvarelsene i hvert stratum. I alt 1 017 besvarelser blev analyseret.

En af de hyppigste bemærkninger i stikprøverne for alle typer af respondenter (enkeltpersoner og organisationer tilsammen) var, at direktivernes mål er dårligt gennemført eller håndhævet. Bemærkningerne varierede fra generelle bemærkninger om manglende håndhævelse, kontrol eller overvågning til mere specifikke bemærkninger om dårlig forvaltning af beskyttede områder, manglende koordinering eller de gennemførte foranstaltningers utilstrækkelighed. Denne type bemærkninger forekom i 23 % af alle svar i stikprøven. En anden hyppig bemærkning var, at direktiverne er effektive og har bidraget til beskyttelse af naturen (17 % af bemærkningerne i stikprøven).

Blandt respondenter, der har landbrug, skovbrug, fiskeri og jagt som interesse- eller aktivitetsområder, anførte 20 %, at de socioøkonomiske aspekter ikke tages i betragtning i tilstrækkelig grad, og at ejere og brugere af jord – som eksperter i brug eller forvaltning af naturen og naturressourcer – ikke i tilstrækkelig grad inddrages i gennemførelsen af direktiverne (35 %). Desuden anførte de ofte (20 % af bemærkningerne i stikprøven fra respondenter med disse interesseområder), at naturbeskyttelsesdirektiverne er forbundet med betydelige gennemførelsesomkostninger, hvilket de mente, giver dem en for stor byrde. De understregede også, at reglerne nogle gange er for komplicerede at gennemføre og ikke er forståelige (32 % af bemærkningerne i denne stikprøve).

Respondenterne, der har natur og miljø som interesseområder, bemærkede oftest, at problemerne med gennemførelsen var forbundet med manglende håndhævelse (35 % af bemærkningerne i stikprøven fra denne gruppe). Der var også en række bemærkninger om, at direktiverne har været effektive (31 % i stikprøven af bemærkninger fra respondenter med disse interesseområder), og om at de finansielle og menneskelige ressourcer har været utilstrækkelige (12 %). Inden for denne gruppe understreges i 30 % af bemærkningerne, at direktiverne har en merværdi i forhold til national lovgivning, og at de bør bibeholdes.