

## KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

### Üldsusega konsulteerimise küsitlus

Euroopa Komisjon viis aprillist kuni juulini 2015 läbi avatud avaliku konsultatsiooni seoses linnudirektiivi ja elupaikade direktiiviga. Konsultatsioon oli osa laiemast protsessist, millega kogutakse tõendeid ja arvamusi, mis võivad olla sisendiks nendele kahele direktiivile toimivuskontrolli tegemisel, millega kontrollitakse, kas praegune regulatiivne raamistik on proportsionaalne ja otstarbekas ning kui hästi täidavad nimetatud direktiivid oma eesmärgi.

Veebipõhine konsultatsioon kestis 12 nädalat ja lõppes 26. juulil. Küsimustikus oli 32 küsimust ja see oli jagatud kaheks osaks. Osalejad said valida, kas vastata üksnes esimestele 14 üldisele küsimusele I osas või vastata kõigile 32 küsimusele, sealhulgas ka 18 üksikasjalikumale küsimusele II osas (selle jaoks oli vaja direktiive põhjalikumalt tunda). Kõikide küsimuste puhul oli ette antud mitu valikvastust. Viimases, vaba tekstiga vastatavas küsimuses oli osavõtjatele antud võimalus esitada täiendavaid arvamusi iga küsimuse kohta, millel nad soovisid pikemalt peatuda.

Konsultatsiooni eesmärk, mis peegeldus ka küsimuste sõnastuses, oli saada arvamusi ja kvalitatiivset teavet toimivuskontrolli viie peamise hindamiskriteeriumi mitmesuguste aspektide kohta, nimelt tulemuslikkuse, tõhususe, sidususe, asjakohasuse ja ELi lisandväärtuse kohta. Konsultatsioon moodustab ühe osa toimivuskontrolli tõendibaasist<sup>1</sup>.

Käesolevas aruandes avaliku konsultatsiooni tulemuste kohta on esitatud Euroopa Komisjoniga sõlmitud lepingu alusel tehtud analüüs ja seda aruannet on kasutatud ka lepingutäitjate lõpparuandes, mis tugineb kõigi toimivuskontrolli käigus kogutud tõendite analüüsil. Komisjon jätkab siiski avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastuste analüüsi, seejuures ka kõigi vabatekstivastuste analüüsi (vt 6. peatükk) ja kasutab neid tulemusi toimivuskontrolli lõpparuandes, mille koostavad komisjoni talitused.

### Ülevaade vastajatest

Konsultatsioon äratas erakordselt suurt huvi; vastuseid saadi ELi kõigist 28 liikmesriigist ja ka väljastpoolt liitu. Kokku esitati 552 472 vastust. Seni on see kõige suurem vastuste arv, mis komisjon on saanud veebipõhise konsultatsiooni käigus. Kõige rohkem vastuseid saadi Saksamaalt ja Ühendkuningriigist (kummastki ligikaudu 100 000 vastust), järgnesid Itaalia (ligikaudu 70 000 vastust), Hispaania, Belgia, Madalmaad ja Prantsusmaa (igähelst ligikaudu 40 000 vastust).

97 % vastanutest vastasid üksnes küsimustiku I osa küsimustele (535 657 vastust). 3 % jätkasid vastamist ja esitasid vastused ka II osa küsimustele (16 815 vastust). Väga suur enamik vastuseid saadi üksikvastajatelt (547 516). 4600 vastust saadi organisatsioonidelt, millest pooled (2371 vastust) saadi äriühingutelt.

Ainuüksi I osa küsimustele vastanute huvid erinesid oluliselt nende huvidest, kes esitasid vastused ka II osa küsimustele. I osa küsimustele vastanutest teatasid 93 % (511 352), et nad tunnevad peamiselt huvi looduse vastu või tegutsevad looduses. Nende 16 815 vastaja hulgas, kes vastasid nii I kui ka II osa küsimustele, oli huvide jaotus laiem: 21 % märkisid oma põhiliseks huvialaks jahinduse, 19 % looduse, 17 % metsanduse, 15 % põllumajanduse ja 5 % teaduse.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm)

Mitmesugused huvirühmad korraldasid vähemalt 12 teavituskampaniat, et suunata vastuseid küsimustele kogu küsimustiku ulatuses. Nende kampaniate mõju küsitluse tulemustele ei ole võimalik kvantitatiivselt kuigi suure täpsusega mõõta, kuna mitte kõigi kampaniate käigus ei esitatud soovitatud vastuste loetelu ja mõnele vastanule võisid kampaniad mõju avaldada ka siis, kui nad etteantud vastuste loendit ei järginud. Teised oleksid vahest ka ise vastanud samuti, kui soovitati kampanias.

Vastustes I osa küsimustele peegeldub kõige ulatuslikuma kampania nimetusega „Nature Alert” oluline mõju. Selle korraldas keskkonnaalaste mittetulundusühingute konsortsium, kes toetas positiivset suhtumist kõnealustesse direktiividesse, kuid tõstis esile ka teatavaid probleeme seoses direktiivide rakendamisega. Kampaniaga suunati vastajaid üksnes I osa küsimustele vastamisel. Selle kampania korraldajad väidavad oma veebisaidil, et nad aitasid kaasa 520 325 vastuse saatmisele (see on 94 % kõikidest vastustest). Vastavalt konsultatsiooni tulemustele saatsid 505 548 vastajat ehk 92 %<sup>2</sup> täpselt sellised vastused, nagu kampania korraldajad olid soovitanud, mis osutab sellele, kui olulisel määral peegeldavad I osa küsimustele saadud vastused selle kampaniaga levitatud vaateid. Need, kes vastasid kampania „Nature Alert” kaudu, teatasid, et nad on üksikisikud, keda huvitab loodus.

Teine oluline kindlakstehtud kampania nimetusega „Aktionsbündnis Forum Natur AFN” peegeldab nende veebisaidi kohaselt põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse huvisid. Selles kampanias toetati kriitilist suhtumist direktiividesse ja soovitati vastuseid nii I kui ka II osa küsimustele. Selle kampania korraldajate veebisaidilt ei nähtu, kui palju vastuseid nende abil laekus. Vastuste analüüs näitab siiski, et 6243 vastajat vastasid täpselt nii, nagu soovitati selle kampaniaga; see moodustab 1,1 % vastustest I osa küsimustele ja 38,2 % II osa küsimustele. 5880 sellist vastust (94 %) tulid Saksamaalt, 329 vastust (5 %) Austriast ja ülejäänud 34 vastust muudest riikidest. Nende vastajate peamised huvialad olid põllumajandus (1758), metsandus (1821) ja jahindus (1793).

On küll teada, et korraldati veel ka mitu muud kampaniat, kuid praegu ei ole võimalik hinnata, kui palju vastuseid saadeti nende tulemusena.

## Vastused küsimustiku I osa küsimustele

Kõik vastanud (552 472) vastasid I osa kõigile 14 küsimusele, millele vastamine oli kohustuslik. Nendest vastustest olid 547 516 saadud üksikisikutelt, 2371 äriühingutelt, 824 mittetulundusühingutelt ja 817 muudelt organisatsioonidelt. Valitsused ja teadusinstituudid esitasid vastavalt 356 ja 232 märkust. Aruandes on esitatud nende vastajakategooriate määratlus.

Üldiselt on selge, et vastused I osa küsimustele peegeldavad väga suures osas vastuseid, mida soovitati anda kampania „Nature Alert” raames. Sellele vaatamata võimaldab käesolevas aruandes esitatud analüüs, milles vastuseid on analüüsitud sidusrühmatüüpide (üksikvastajad, äriühingud, mittetulundusühingud jne) vastuste ja huvialade (loodus, jahindus, metsandus jne) kaupa, jälgida, kuidas mitmesuguste huvirühmade arvamused erinevad.

Valdav enamik I osale vastanutest väitis, et nende arvates:

- linnudirektiiv ja elupaikade direktiiv on *olulised* või *väga olulised* looduse

---

<sup>2</sup> Samad vastused, mida soovitati selle kampaniaga, saatsid 505 874 vastajat; nendest 505 548 registreerusid kui üksikisikud, kelle peamine huviala on loodus – kuna need kaks kategooriat olid kampania süsteemi poolt juba automaatselt ära täidetud, võib sellest järeldada, et ülejäänud 326 inimest andsid samad vastused kas kokkulangevuse tulemusel või vastasid küsimustele sõltumatult, kuid järgisid kampania soovitusi.

- säilitamiseks (98%);
- kõnealustes direktiivides esitatud strateegilised eesmärgid ja järgitud lähenemisviisid on *sobivad* või *väga sobivad* ELi looduse kaitsmiseks (94%);
- direktiivid on looduse kaitsmisel *tulemuslikud* või *väga tulemuslikud* (93 %);
- direktiividest saadav kasu *ületab kaugelt* nende rakendamise kulusid (93 %);
- direktiivide rakendamisel on majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi aspekte, samuti piirkondlikku ja kohalikku eripära võetud arvesse kas väga hästi või piisavalt hästi (ligikaudu 93–94 % kummalgi juhul);
- ELi keskkonnapoliitika toetab nimetatud kahte direktiivi (94 % nõustub sellega);
- neid direktiive ei toeta põllumajanduse ja maaelu arendamise (93 %), energeetika- (96 %) või transpordipoliitika (97 %);
- muud poliitikavaldkonnad<sup>3</sup> võiksid anda suurema panuse;
- direktiivid pakuvad *olulist* ELi lisandväärtust, mida ei ole võimalik saavutada riiklike ja piirkondlike õigusaktidega (93 %);
- direktiividega antakse majandusele *olulist* lisandväärtust (93 %);
- direktiividega luuakse täiendavaid sotsiaalseid hüvesid (95 %);
- on vaja veel täiendavaid ELi õigusakte liikide ja nende elupaikade kaitseks (98 %).

Need vaated siiski varieerusid, olenevalt sellest, millisesse kategooriasse kuulus vastaja. Näiteks kui enamik üksikvastajaid (94 % üksikvastajailt saadud vastustest) arvas, et kasud ületavad kaugelt kulutusi, teatasid kolm neljandikku (75 %) äriühingutest, et nende arvates ületavad rakendamise kulud kaugelt nendest direktiividest saadavat kasu. See suhtarv tõusis 85 % ni põllumajandus- ja metsandussektori ettevõtjatelt saadud vastuste puhul.

Ettevõtjatel oli ka üksikisikute arvamusest erinev arvamus majanduslike aspektide suhtes: 13 % ettevõtjaid leidsid, et majanduslike aspekte oli direktiivide rakendamisel arvesse võetud, samas kui üksikvastajatest arvasid niimoodi 94 %. Mis puutub direktiivide asjakohasusse, siis sel ajal, kui enamik vastajate kategooriatest leidis, et need on ikka veel vajalikud (98 % üksikisikutest, 89 % akadeemilistest või teadusinstituutidest, 82 % mittetulundusühingutest, 78 % valitsus- või avalikest asutustest ja 76 % muudest organisatsioonidest), arvas enamik vastanud ettevõtjatest (63 %), et ELi õigusakte ei ole selles valdkonnas enam vaja.

## Vastused küsimustiku II osa küsimustele

Vastamine II osa 18 küsimusele oli fakultatiivne ja selleks oli vaja direktiive paremini mõista. Ainult 3 % vastajatest (16 815 vastust kokku 552 472 vastusest) olid vastanud nii I kui ka II osa küsimustele. Nendest vastustest pärinesid 13 198 üksikisikutelt, 1785 äriühingutelt, 660 mittetulundusühingutelt ja 491 muudelt organisatsioonidelt. Valitsused ja uurimisinstituudid esitasid vastavalt 277 ja 155 vastust. 249 vastust saadi vastajatelt, kes paigutasid end kategooria „muud” alla.

Saksamaalt ja Austriast pärit vastajate hulgas oli rohkem (44 %) selliseid, kes märkisid oma huvialadeks põllumajanduse ja metsanduse; muudes riikides oli selliseid vastajaid vähem (14 %). See võib peegeldada kõnealustes riikides korraldatud teatavate kampaaniate, näiteks kampaania „Aktionsbündnis Forum Natur AFN” mõju.

Tundub, et küsimustiku II osa vastused peegeldavad I osale vastupidiseid arvamusi direktiivide tulemuslikkuse, tõhususe, sidususe ja asjakohasuse kohta. See võib peegeldada

<sup>3</sup> Merendus- ja kalanduspoliitika, ühtekuuluvuspoliitika, ettevõtlus- ja tööstuspoliitika, kliimamuutusepoliitika, tervishoiupoliitika, teadus- ja innovatsioonipoliitika.

vastajate erinevat koosseisu ja erinevate kampaaniate mõju.

Enamik II osa küsimustele vastajatest arvas järgmist:

- direktiivide rakendamisega seotud halduskulud on *suured* (60 %);
- direktiivide rakendamiseks ettenähtud rahalised vahendid on *ebapiisavad* (77 %);
- piisava rahastuse puudumine piirab *oluliselt* edasiliikumist (74 %);
- adekvaatne jõustamine, tõhus koordineerimine riigi tasandil, rahvusvaheline koostöö, avalikkuse teadlikkus ja suunised avaldavad *mõnesugust* mõju direktiivide edukale rakendamisele (87–90 %);
- järgmised tegurid piiravad *oluliselt* edasiliikumist: ebapiisav sidusrühmade kaasamine (65 %), ebatõhus kohapealne koordineerimine (62 %), puudulikud teadmised liikide ja elupaikade kohta (61 %), direktiivide ebaselge sõnastus (54 %), ebatõhus koordineerimine ELi tasandil (54 %);
- vastastikune toime ELi muude õigusaktidega ja meetmetega on põhjendanud ebatõhusust *mingil* määral (58 %) või *suurel* määral (27 %).

Vastused II osale väljendasid päris vastandlikke vaateid, sõltuvalt sidusrühma tüübist, huvialast ja päritoluriigist:

- enamik vastanud ettevõtjatest (79 %), üksikisikutest (59 %) ja valitsusasutustest (56 %) ning pooled muudest organisatsioonidest ja ühendustest (50 %) leidsid, et need kaks direktiivi on *mõnevõrra* tõhusad, samas kui enamik mittetulundusühingutest (52 %) ja teadusinstituutidest (53 %) arvasid, et direktiivid on *väga* tõhusad;
- enamik vastanutest põllumajanduse ja metsandusega seotud vastajatest (80 %) ning ka kalanduse, õngespordi ja jahindusega seotud vastajatest (62 %) leidsid, et need direktiivid *ei ole väga olulised* Euroopa bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks, samas kui enam kui pooled tööstusega seotud vastajatest (ehitus, mäetööstus, transport) (54 %) arvasid, et need on *väga olulised*. Looduse- ja keskkonnahuviga vastajad arvasid üldiselt (83 %) samuti, et direktiivid on *väga olulised*;
- kui enamikus riikidest arvasid vastajad, et direktiivid on *väga olulised* Euroopa bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks, siis 69 % Saksamaa vastajatest ja 67 % Austria vastajatest arvasid, et need direktiivid *ei ole väga olulised*. Sellise vastuse andmist soovitati kampaania „Aktionsbündnis Forum Natur AFN” raames.

## Vastused viimasele küsimusele, milles paluti esitada oma arvamusi vabas vormis

Kokku esitasid vabas vormis oma vaateid 10 213 vastajat (1,8 % saadud 552 472 vastusest). Nendest vastustest olid 8103 saadud üksikisikutelt, 875 äriühingutelt, 449 mittetulundusühingutelt ja 393 muudelt organisatsioonidelt. Valitsused ja teadusinstituudid esitasid vastavalt 143 ja 101 märkust. 149 vastasid kui „muud”. Suur osa (43 %) märkustest saadi nendelt, kes tunnevad huvi looduse ja keskkonna vastu, üksnes veidi vähem nendelt, kes on huvitatud põllumajandusest, metsandusest, kalandusest või jahindusest või on tegevad nendes valdkondades (kokku 37 %).

Nende vastuste üksikasjalik analüüs viidi läbi märkuste stratifitseeritud juhuvalimi meetodil. Stratifitseerimise aluseks võeti vastaja tüübi ja peamise huviala kombinatsioon; kasutati 10 % igast niimoodi moodustatud kihist. Kokku analüüsiti 1017 vastust.

Üks kõigi vastajatüüpide poolt valimisse sattunud kommentaarides kõige sagedamini (üksikisikud ja organisatsioonid koos) tõstatatud probleem oli see, et direktiivide eesmärke on

puudulikult rakendatud või jõustatud. Kommentaare oli mitmesuguseid: oli üldisi väiteid, et direktiive ei ole jõustatud ja puudub kontroll või järelevalve, ning oli ka konkreetsemaid kommentaare selle kohta, et kaitsealade haldamine on puudulik, puudub koordineerimine või rakendatud meetmed ei ole olnud adekvaatsed. Sellist tüüpi kommentaare oli 23 % kogu valimist. Teine sagedane kommentaar oli, et direktiivid on tõhusad ning on aidanud kaasa looduse kaitsmisele (17 % kogu valimist).

Nende hulgast, kes on huvitatud põllumajandusest, metsandusest, kalandusest või jahindusest või on nendes valdkondades tegevad, ütlesid 20 %, et sotsiaal-majanduslikke aspekte ei olnud adekvaatselt arvesse võetud ning et maaomanikke ja -kasutajaid kui looduse ja selle varade kasutamise alal asjatundjaid ei olnud direktiivide rakendamisel piisavalt kaasatud (35 %). Lisaks märkisid nad sageli (20 % selle huvirühma valimi vastustest), et loodusdirektiivide rakendamine on seotud päris suurte kuludega ja nad leiavad, et sellega on nende kanda jäetud liiga suur koorem. Nad rõhutasid ka, et eeskirjad on mõnikord liiga keerulised rakendamiseks ja ei ole arusaadavad (32 % sellest valimist).

Vastajad, kelle huvialad on loodus ja keskkond, märkisid kõige sagedamini, et rakendamise raskused on seotud jõustamise puudumisega (35 % selle rühma valimist). Oli ka mitmeid vastuseid, milles väideti, et need direktiivid on olnud tõhusad (31 % selle huvirühma valimi vastustest), ja milles osutatakse rahaliste ja inimressursside nappusele (12 %). Selles rühmas rõhutati 30 %s kommentaaridest, et lisaks rahvusriikide õiguse väärtusele on direktiividel olemas Euroopa Liidu lisandväärtus, ja need peaksid jääma kehtima.