

TIIVISTELMÄ

Julkinen kuuleminen

Euroopan komissio järjesti lintu- ja luontodirektiivejä koskevan julkisen kuulemisen huhti- ja heinäkuun 2015 välisenä aikana. Kuuleminen oli osa isompaa prosessia, jossa kerätään näyttöä ja kokemuksia kahden direktiivien toimivuustarkastusta (Fitness Check) varten. Toimivuustarkastuksessa selvitetään, onko nykyinen sääntelykehys kohtuullinen ja tarkoituksenmukainen ja kuinka hyvin direktiivit saavuttavat tavoitteensa.

Verkossa järjestetty kuuleminen päättyi 12 vastausviikon jälkeen 26.7. Kaksiosainen kyselylomake sisälsi 32 kysymystä. Vastaajat saattoivat valita, vastaavatko he vain ensimmäisen osan 14 yleiseen kysymykseen vai kaikkiin 32 kysymykseen, joista 18 tarkempaa kysymystä oli sijoitettu toiseen osaan (ja jotka edellyttivät direktiivien parempaa tuntemusta). Kaikki kysymykset olivat monivalintakysymyksiä. Lopussa olevaan vapaamuotoiseen kysymykseen vastaajat saattoivat kuitenkin vapaasti kirjoittaa tärkeiksi katsomistaan asioista.

Kuulemisen kysymykset oli laadittu siten, että saatuja vastauksia ja mielipiteitä voitaisiin arvioida toimivuustarkastuksen viiden keskeisen arviointikriteerin suhteen – tuloksellisuus, tehokkuus, johdonmukaisuus, merkityksellisyys ja EU:n tuoma lisäarvo. Kuuleminen muodostaa osan toimivuustarkastuksen näyttöpohjasta¹.

Tässä raportissa esitellään Euroopan komission alihankkijallaan teettämää analyysiä, joka sisällytetään lopulliseen raporttiin. Lopullinen alihankkijan raportti perustuu kaikkeen toimivuustarkastuksen yhteydessä hankittuun näyttöön. Komissio kuitenkin jatkaa tahollaan kuulemisen tulosten analysointia, mukaan lukien vapaamuotoiset tekstivastaukset (ks. luku 6), ja sisällyttää analyysin tulokset toimivuustarkastusten lopullisiin päätelmiinsä.

Yleistä vastaajista

Kuuleminen herätti ennennäkemättömän paljon kiinnostusta, ja siihen saatiin vastauksia kaikista 28 EU-maasta ja EU:n ulkopuolelta. Kuulemiseen osallistuneita oli yhteensä 552 472. Se on toistaiseksi suurin vastaajamäärä komission verkkokuulemisissa. Suurin osa vastaajista oli Saksasta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta (kummastakin noin 100 000), Italiasta (noin 70 000) sekä Espanjasta, Belgiasta, Alankomaista ja Ranskasta (kustakin noin 40 000).

97 % vastaajista vastasi vain kyselyn ensimmäiseen osaan (535 657), ja 3 % kumpaankin (16 815). Suurin osa vastaajista oli yksityishenkilöitä (547 516). Organisaatioilta saatiin 4 600 vastausta, ja näistä yli puolet (2 371) oli peräisin yrityksiltä.

Vastaajien intressit vaihtelivat huomattavasti sen mukaan, vastasivatko he vain ensimmäiseen osaan vai kumpaankin. 93 % ensimmäisen osan vastaajista (511 352) ilmoitti intressikseen tai toimialakseen "luonnon". Kumpaankin osaan vastanneiden (16 815) osalta intresseissä oli enemmän hajontaa: 21 % ilmoitti keskeiseksi intressikseen "metsästyksen", 19 % "luonnon", 17 % "metsätalouden", 15 % "maatalouden" 5 % "tieteen".

Eri intressiryhmät järjestivät ainakin 12 kampanjaa ohjaamaan vastaajia lomakkeen täytössä. On mahdotonta arvioida tarkasti kampanjoiden vaikutusta tuloksiin, koska kaikissa niistä ei

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

ehdotettu valmiita vastauksia, ja kampanjat ovat voineet vaikuttaa osaan vastaajista ilman että nämä olisivat noudattaneet jotain valmista vastausmallia. Osa on voinut vastata kampanjoiden suositusten mukaisesti sattumalta.

Ensimmäisen osan vastaukset heijastavat sitä suurta tukea, jonka suurin kampanja sai osakseen: Nature Alert. Sen järjesti ympäristöalan kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä, ja se edusti myönteistä suhtautumista direktiiveihin, lukuun ottamatta muutamia täytäntöönpano-ongelmia. Kampanja opasti vastaajia pelkästään kyselylomakkeen ensimmäisen osan kysymysten vastaamisessa. Kampanjan verkkosivustolla ilmoitetaan, että se tuotti 520 325 vastausta (94 % kaikista vastauksista). Kuulemisen tulosten perusteella 505 548 vastaajaa (92 %²) vastasi täsmälleen kampanjan ehdottamalla tavalla, joten sen vaikutus kuulemisen ensimmäisen osan yleisiin tuloksiin oli erittäin merkittävä. Nature Alert -kampanjan kautta vastanneet ilmoittivat olevansa yksityishenkilöitä, joiden intressinä oli "luonto".

Toinen merkittäväksi todettu kampanja oli Aktionsbündnis Forum Natur AFN, joka verkkosivustonsa mukaan edustaa maataloutta, metsätaloutta, metsästystä ja kalastusta. Se suhtautui direktiiviin kriittisesti ja ehdotti vastauksia sekä kyselyn ensimmäiseen että toiseen osaan. Kampanjan verkkosivustolla ei anneta tietoja sen tuottamien vastausten määrästä. Analyysi osoittaa kuitenkin, että 6 243 vastaajaa vastasi täsmälleen kampanjan ehdottamalla tavalla, mikä edustaa 1,1 % ensimmäiseen osaan vastanneista ja 38,2 % toiseen osaan vastanneista. Näistä vastauksista 5 880 (94%) tuli Saksasta, 329 (5%) Itävallasta ja 34 muista maista. Nämä vastaajat ilmoittivat keskeisiksi intresseikseen "maatalouden" (1 758), "metsätalouden" (1 821) ja "metsästyksen" (1 793).

Vaikka muidenkin kampanjoiden tiedetään olleen mukana, niiden tuottamaa vastausten määrää ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

Kyselylomakkeen ensimmäisen osan vastaukset

Kaikki vastaajat (552 472) vastasivat ensimmäisen osan 14 pakolliseen kysymykseen. Näistä 547 516 vastausta tuli yksityishenkilöiltä, 2 371 yrityksiltä, 824 kansalaisjärjestöiltä ja 817 muilta organisaatioilta. Julkishallinnon laitoksilta tuli 356 ja tutkimuslaitoksilta 232 vastausta. Nämä kategoriat on määritelty raportissa.

Yleisesti on selvästi nähtävissä, että ensimmäisen osan vastaukset heijastavat pitkälti Nature Alert -kampanjan ehdotuksia. Tämän raportin analyysissä, jossa tarkastellaan vastauksia sidosryhmittäin (yksityishenkilöt, yritykset, kansalaisjärjestöt jne.) ja eri intressien perusteella (luonto, metsästyks, metsätalous jne.), voidaan kuitenkin todeta eroavaisuuksia eri intressiryhmien vastauksissa.

Suuri enemmistö ensimmäiseen osaan vastanneista ilmaisi kantanaan, että:

- Lintu- ja luontodirektiivit ovat luonnonsuojelun kannalta *tärkeitä* tai *erittäin tärkeitä* (98 %).
- Direktiiveissä esitetyt strategiset tavoitteet ja lähestymistavat ovat luonnonsuojelun kannalta *tarkoituksenmukaisia* tai *erittäin tarkoituksenmukaisia* EU:ssa (94 %).
- Direktiivit ovat olleet luonnonsuojelun kannalta *tuloksellisia* tai *erittäin tuloksellisia* EU:ssa (93 %).

² 505 874 vastaajaa antoi kampanjan ehdottamat vastaukset; näistä 505 548 rekisteröityi yksityishenkilöiksi, joiden keskeinen intressi oli luonto. Koska nämä kaksi kategoriaa oli kampanjan kautta merkitty valmiiksi, voidaan päätellä, että 326 muuta vastaajaa antoi samat vastaukset joko sattumalta tai he vastasivat kyselyyn riippumattomasti, mutta noudattivat kampanjan suosituksia.

- Täytäntöönpanon hyödyt ylittävät merkittävästi kustannukset (93 %).
- Taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet otetaan huomioon joko erittäin hyvin tai riittävän hyvin direktiivien täytäntöönpanossa (n. 93–94 % kummassakin tapauksessa).
- EU:n ympäristöpolitiikka tukee direktiivejä (94 % samaa mieltä).
- Maatalous- ja maaseudun kehittämisselitys (93 %), energiapolitiikka (96 %) ja liikennepolitiikka (97 %) eivät tue direktiivejä.
- Muut politiikanalat³ voisivat tukea niitä enemmän.
- Direktiivit tuottavat huomattavaa lisäarvoa verrattuna siihen, mitä olisi voitu saavuttaa kansallisella ja alueellisella lainsäädännöllä (93 %).
- Direktiivit tuottavat huomattavaa lisäarvoa taloudelle (93 %).
- Direktiivit tuottavat sosiaalista hyötyä (95 %).
- Lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi tarvitaan edelleen EU:n lainsäädäntöä (98 %).

Näkemykset kuitenkin vaihtelivat vastaajatyypin mukaan. Esimerkiksi suurin osa yksityishenkilöistä katsoi, että täytäntöönpanon hyödyt ylittävät merkittävästi kustannukset (94 % vastanneista yksityishenkilöistä), kun taas 75 % vastanneista yrityksistä katsoi, että kustannukset ylittävät merkittävästi täytäntöönpanon hyödyt. Maa- ja metsätalousyritysten osalta tämä osuus oli 85 %.

Yritykset olivat myös eri mieltä yksityishenkilöiden kanssa taloudellisista näkökohdista: vain 13% yrityksistä katsoi, että taloudelliset näkökohdat oli otettu huomioon direktiivien täytäntöönpanossa, kun taas 94 % yksityishenkilöistä oli sitä mieltä. Direktiivien merkityksen suhteen useimmat vastaajatyypit katsoivat, että direktiivit olivat edelleen tarpeen (98 % yksityishenkilöistä, 89 % yliopisto- tai tutkimuslaitoksista, 82 % kansalaisjärjestöistä, 78 % julkishallinnosta tai viranomaisista sekä 76 % muista organisaatioista), mutta valtaosa yrityksistä (63 %) katsoi, että tällä alalla ei tarvita enää EU-lainsäädäntöä.

Kyselylomakkeen toisen osan vastaukset

Vastaaminen kyselylomakkeen toiseen osaan oli vapaaehtoista ja edellytti direktiivien parempaa tuntemusta. Ainoastaan 3 % vastaajista (16 815 / 552 472) vastasi sekä ensimmäiseen että toiseen osaan. Näistä 13 198 vastausta tuli yksityishenkilöiltä, 1 785 yrityksiltä, 660 kansalaisjärjestöiltä ja 491 muilta organisaatioilta. Julkishallinnon laitoksilta tuli 277 ja tutkimuslaitoksilta 155 vastausta. 249 vastaajaa rekisteröityi "muuna" vastaajana.

Maatalouden ja metsätalouden intresseikseen ilmoittaneista vastaajista suuri osa (44 %) oli Saksasta ja Itävallasta muihin maihin verrattuna (14 %). Tämä saattaa selittyä alan intressiryhmien kyseisissä maissa järjestämällä kampanjoilla, kuten Aktionsbündnis Forum Natur AFN.

Kyselyn toinen osa näyttää antavan ensimmäisestä osasta poikkeavan kuvan, kun kyseessä on direktiivien tuloksellisuus, tehokkuus, merkityksellisyys ja johdonmukaisuus. Tämä voi heijastaa vastaajien eri koostumusta ensimmäisessä ja toisessa osassa sekä eri kampanjoiden vaikutusta.

Enemmistö toiseen osaan vastanneista katsoi, että:

³ Kalastus- ja meripolitiikka, koheesiopolitiikka, teollisuus- ja yrityspolitiikka, ilmastonmuutospolitiikka, terveydenhuoltopolitiikka, tutkimus- ja innovointipolitiikka.

- Direktiivien täytäntöönpanon hallinnolliset kustannukset ovat *merkittäviä* (60 %).
- Direktiivien täytäntöönpanon rahoitus on *riittämätöntä* (77 %).
- Puutteellinen rahoitus jarruttaa edistymistä *merkittävästi* (74 %).
- Asianmukaisella valvonnalla, tuloksellisella kansallisen tason koordinoinnilla, kansainvälisellä yhteistyöllä, yleisellä tiedostamisella ja ohjeistuksella on ollut *jonkin verran* vaikutusta direktiivien tuloksellisuuteen (87–90 %)
- Seuraavat tekijät ovat haitanneet edistymistä *huomattavasti*: riittämätön sidosryhmien osallistuminen (65 %), epäonnistunut koordinointi paikallisella tasolla (62 %), puutteellinen tutkimustieto lajeista ja luontotyypeistä (61 %), direktiivien epäselvä sanamuoto (54 %), epäonnistunut koordinointi EU:n tasolla (54 %).
- Vuorovaikutus muun EU:n lainsäädännön ja politiikan kanssa on aiheuttanut tehottomuutta jonkun verran (58 %) tai merkittävästi (27 %).

Kyselyn toisen osan vastauksissa esitettiin eriäviä näkemyksiä riippuen sidosryhmän tyyppistä, intresseistä ja alkuperämaasta:

- Useimmat vastanneista yrityksistä (79 %), yksityishenkilöistä (59 %) sekä julkishallinnon edustajista (56 %) ja puolet muista organisaatioista tai järjestöistä (50 %) katsoivat, että direktiivit ovat *melko* tuloksellisia, kun taas enemmistö kansalaisjärjestöistä (52 %) ja tutkimuslaitoksista (53 %) katsoi, että direktiivit ovat *erittäin* tuloksellisia.
- Valtaosa vastanneista maatalouden ja metsätalouden alalla (80 %) sekä virkistys- ja muun kalastuksen ja metsästyksen alalla (62 %) katsoi, että direktiivit *eivät ole kovin* tärkeitä Euroopan luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta, kun taas yli puolet vastaajista teollisuuden alalla (rakentaminen, kaivostoiminta, liikenne) katsoi, että ne ovat tärkeitä (54 %). Luonnosta ja ympäristöstä kiinnostuneet vastaajat katsoivat myös yleisesti, että direktiivit ovat *erittäin tärkeitä* (83 %).
- Useimmissa maissa vastaajat olivat sitä mieltä, että direktiivit olivat *hyvin* tärkeitä Euroopan luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta, mutta 69 % Saksassa vastanneista ja 67 % Itävallassa vastanneista katsoi, että ne *eivät olleet kovin* tärkeitä. Tätä vastausta suositeltiin Aktionsbündnis Forum Natur AFN -kampanjassa.

Vapaamuotoisessa kysymyksessä esitetyt näkemykset

Lopussa olevaa avointa kommentointimahdollisuutta käytti yhteensä 10 213 vastaajaa (1,8 % 552 472 vastaajasta). Näistä 8 103 kommenttia tuli yksityishenkilöiltä, 875 yrityksiltä, 449 kansalaisjärjestöiltä ja 393 muilta organisaatioilta. Julkishallinnon laitoksilta tuli 143 ja tutkimuslaitoksilta 101 kommenttia. "Muuna" vastaajana rekisteröityneiltä tuli 149 kommenttia. Suuri osa kommenteista (43 %) tuli luonnosta ja ympäristöstä kiinnostuneilta, ja lähes yhtä paljon vastaajilta, jotka ilmoittivat intressikseen tai toimialakseen maatalouden, metsätalouden, kalastuksen tai metsästyksen (yhteensä 37 %).

Kommentteja analysoitiin soveltaen ositettua satunnaisotantaa. Ositus perustui vastaajatyypin ja keskeisen intressin yhdistelmään, ja siinä käytettiin 10 % vastauksista kustakin ositteesta. Kaikkiaan analysoitiin 1 017 kommenttia.

Tyypillisimpiä mielipiteitä vastaajatyypistä riippumatta (sekä yksityishenkilöt että organisaatiot) oli se, että direktiivin tavoitteet on pantu heikosti täytäntöön tai valvottu. Kommenteissa valitettiin yleisellä tasolla täytäntöönpanon ja sen valvonnan puutteista sekä suojeltujen alueiden huonosta hoidosta, puutteellisesta koordinaatiosta ja täytäntöönpanotoimien riittämättömyydestä. Tämän tyyppinen näkemys esiintyi lähes neljäsosassa (23 %) otannan kaikista kommenteista. Toinen tyypillinen näkemys oli, että direktiivit ovat tuloksellisia ja niillä on ollut vaikutusta luonnonsuojeluun (17 % otannan kommenteista).

Niistä, jotka ilmoittivat intressikseen tai toimialakseen maatalouden, metsätalouden, kalastuksen tai metsästyksen, 20 % katsoi, että sosioekonomisia näkökohtia ei ole riittävästi otettu huomioon ja että maanomistajia ja -käyttäjiä ei ole – luonnon tai luonnonvarojen hoidon asiantuntijoina – otettu riittävästi mukaan direktiivien täytäntöönpanoon (35 %). Moni saman intressiryhmän vastaajista (20 %) katsoi myös, että luonnonsuojeludirektiivien täytäntöönpano on huomattavan kallista, mistä koituu heille kohtuuton taakka. He korostivat lisäksi, että sääntöjen täytäntöönpano oli joskus liian monimutkaista eivätkä ne olleet ymmärrettäviä (32 %).

Luonnosta ja ympäristöstä kiinnostuneiden yleisin kommentti oli, että täytäntöönpanon ongelmat liittyivät valvonnan puutteisiin (35 %). Useassa kommentissa mainittiin myös, että direktiivit ovat olleet tuloksellisia (31 % kyseisessä intressiryhmässä), ja esille tuotiin myös rahoitus- ja henkilöresurssien puutteellisuus (12 %). Tämän ryhmän monissa kommentteissa (30 %) korostettiin, että direktiivit tuottavat lisäarvoa kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna, ja että ne tulisi säilyttää.