

## SANTRAUKA

### Viešų konsultacijų klausimynas

2015 m. balandžio – liepos mėn. Europos Komisija surengė atviras viešas konsultacijas dėl Paukščių ir Buveinių direktyvų. Viešos konsultacijos – dalis platesnio proceso, kurio metu siekiama surinkti duomenis ir nuomones, būtinas atliekant bendrą šių dviejų direktyvų tinkamumo patikrą, skirtą įvertinti, ar dabartinė reglamentavimo sistema yra proporcinga, atitinka paskirtį ir ar direktyvomis pakankamai užtikrinama, kad jose numatyti tikslai būtų pasiekti.

12 savaičių trukusios konsultacijos internetu baigėsi liepos 26 d. Dviejų dalių klausimyną sudarė 32 klausimai. Dalyviai galėjo rinktis atsakyti į pirmuosius 14 bendrųjų klausimų, pateiktų pirmoje dalyje, arba į visus 32 klausimus, įskaitant antroje dalyje pateiktus 18 išsamesnių klausimų (kuriems atsakyti reikėjo daugiau žinių apie direktyvas). Visi klausimai pateikti su keliais atsakymų variantais. Tačiau pabaigoje pateiktas paskutinis laisvos formos klausimas dalyviams suteikė galimybę pateikti išsamesnių pastabų bet kuria norima tema.

Šių konsultacijų tikslas, kurį atspindi ir pati klausimų formuluotė, – surinkti nuomones ir kokybines įžvalgas, susijusias su įvairiais penkių pagrindinių tinkamumo patikros vertinimo kriterijų (veiksmingumo, efektyvumo, derėjimo, tinkamumo ir ES pridėtinės vertės) aspektais. Per konsultacijas pateikti atsakymai sudarys vieną dalį duomenų bazės, kuria remiantis bus atliekama tinkamumo patikra<sup>1</sup>.

Šioje viešų konsultacijų ataskaitoje pateikiama analizė, atlikta pagal sutartį su Europos Komisija. Ja bus naudojamosi galutinėje užsakovo ataskaitoje, kuri bus paremta visų duomenų, surinktų tinkamumo patikrai atlikti, analize. Komisija toliau analizuoja viešų konsultacijų atsakymus, tarp jų ir visas laisvos formos pastabas (žr. 6 skyrių), o gauti duomenys bus panaudoti galutinėse tinkamumo patikros išvadose, kurias turi parengti Komisijos tarnybos.

### Respondentų apžvalga

Šios viešos konsultacijos sukėlė iki šiol neregėtą dalyvių susidomėjimą – atsakymų gauta iš visų 28 ES šalių ir ne tik. Iš viso pateikti 552 472 atsakymai. Šiuo metu tai yra didžiausias Komisijos gautų atsakymų skaičius per konsultacijas internetu. Daugiausiai atsakymų gauta iš Vokietijos ir Jungtinės Karalystės (maždaug po 100 000 atsakymų iš kiekvienos), po to – iš Italijos (maždaug 70 000 atsakymų), Ispanijos, Belgijos, Nyderlandų ir Prancūzijos (maždaug po 40 000 atsakymų iš kiekvienos).

97 proc. respondentų atsakė tik į pirmą klausimyno dalį (535 657 atsakymai). 3 proc. atsakė ir į antrą dalį (16 815 atsakymų). Didžiausia atsakymų dalis (547 516) gauta iš privačių asmenų. 4 600 atsakymų gauti iš organizacijų, kurių daugiau negu pusė (2 371 atsakymas) – iš verslo įmonių.

Respondentų, atsakiusių tik į pirmą klausimyno dalį ir atsakiusių į abi dalis, interesų sritys labai skyrėsi. 93 proc. (511 352) respondentų, atsakiusių į pirmą dalį, teigė, kad pagrindinė jų veiklos ar interesų sritis yra gamta. 16 815 respondentų, atsakiusių ir į pirmą, ir į antrą klausimyno dalis, interesų sritys įvairuoja labiau: 21 proc. atsakiusių kaip pagrindinį interesą nurodė medžioklę, 19 proc. – gamtą, 17 proc. – miškų ūkį, 15 proc. – žemės ūkį,

<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).

5 proc. – mokslą.

Įvairios interesų grupės surengė ne mažiau kaip dvylika kampanijų, kurių tikslas buvo patarti respondentams, kaip atsakyti į klausimą. Jų poveikio kiekybiškai tiksliai įvertinti neįmanoma, nes ne visose kampanijose buvo skelbtas siūlomų atsakymų sąrašas. Be to, kai kuriems respondentams kampanijos galėjo padaryti įtakos net jei jie ir nesivadovavo nurodytais atsakymais. Kitų respondentų atsakymai galėjo sutapti su kampanijų siūlytais atsakymais atsitiktinai.

Atsakymai į pirmą klausimyno dalį rodo, kad itin didelės paramos sulaukė didžiausia kampanija „Nature Alert“. Šią kampaniją organizavo nevyriausybinė aplinkos organizacijų konsorciūmas, rėmęs teigiamą nuomonę apie direktyvas, nežiūrint to, kad buvo iškelta ir tam tikrų su įgyvendinimu susijusių problemų. Ji respondentams siūlė atsakymus tik į pirmą klausimyno dalį. Šios kampanijos interneto svetainėje skelbiama, kad dėl kampanijos buvo pateikti 520 325 atsakymai (94 proc. visų atsakymų). Remiantis konsultacijų rezultatais, 505 548 (arba 92 proc.) respondentai<sup>2</sup> atsakė tiksliai taip, kaip siūlyta šios kampanijos metu – tai rodo, kad atsakymai į pirmą dalį iš esmės atspindi šios kampanijos metu propaguotą nuomonę. Atsakiusieji per kampaniją „Nature Alert“ nurodė esą privatūs asmenys, kurių interesų sritis – gamta.

Kitą svarbią kampaniją surengė organizacija „Aktionsbündnis Forum Natur (AFN)“. Kaip matyti iš interneto svetainės, ši organizacija atstovauja žemės ūkio, miškų ūkio, medžioklės ir žvejybos interesams. Kampanijos metu propaguota kritiška nuomonė apie direktyvas, o atsakymai siūlyti tiek į pirmą, tiek į antrą klausimyno dalis. Interneto svetainėje nenurodyta, kiek atsakymų pateikta dėl šios kampanijos. Tačiau atsakymų analizės duomenimis, 6 243 respondentai atsakė tiksliai taip, kaip siūlyta šios kampanijos metu, o tai sudaro 1,1 proc. atsakymų į pirmos dalies ir 38,2 proc. atsakymų į antros dalies klausimus. 5 880 (94 proc.) iš tų atsakymų gauti iš Vokietijos, 329 (5 proc.) – iš Austrijos, likę 34 – iš kitų valstybių. Šių respondentų nurodytos pagrindinės interesų sritys yra žemės ūkis (1 758), miškų ūkis (1 821) ir medžioklė (1 793).

Turimomis žiniomis, būta dar kelių kampanijų, tačiau kol kas nepavyko įvertinti su jomis susijusio atsakymų skaičiaus.

## Atsakymai į pirmą klausimyno dalį

Visi viešų konsultacijų respondentai (552 472) atsakė į 14 pirmos dalies klausimų, kurie buvo privalomi. 547 516 iš šių atsakymų gauti iš privačių asmenų, 2 371 – iš verslo įmonių, 824 – iš NVO ir 817 – iš kitų organizacijų. Vyriausybės institucijos ir mokslinių tyrimų institutai atitinkamai pateikė po 356 ir 232 atsakymus. Šių kategorijų apibrėžtys pateiktos ataskaitoje.

Apskritai akivaizdu, kad su pirmą dalimi susiję rezultatai iš esmės atspindi kampanijos „Nature Alert“ siūlytus atsakymus. Vis dėlto, remiantis šioje ataskaitoje (joje atsakymai nagrinėjami pagal skirtingas suinteresuotųjų subjektų rūšis (privatūs asmenys, verslo įmonės, NVO ir t. t.) pagal įvairias interesų sritis (gamta, medžioklė, miškų ūkis ir t. t.) pateikta analize, galima panagrinėti įvairių interesų grupių pateiktų nuomonių skirtumus.

Didžioji dauguma į pirmą dalį atsakiusių respondentų nurodė, kad, jų manymu:

---

<sup>2</sup> 505 874 respondentai pateikė tokius pačius atsakymus, kokius siūlė kampanija, o 505 548 iš jų registravosi kaip asmenys, kurių pagrindinė interesų sritis – gamta. Kadangi šias dvi kategorijas automatiškai užpildydavo pati kampanijos sistema, galima daryti išvadą, kad likę 326 respondentai tokius pačius atsakymus pateikė arba atsitiktinai, arba į apklausą atsakė savarankiškai, tačiau remdamiesi kampanijos pasiūlymais.

- Paukščių ir Buveinių direktyvos yra *svarbios* arba *labai svarbios* siekiant išsaugoti gamtą (98 proc.);
- direktyvose nustatyti strateginiai tikslai ir metodai yra *tinkami* arba *labai tinkami* siekiant saugoti gamtą ES (94 proc.);
- direktyvos yra *veiksmingos* arba *labai veiksmingos* išsaugant gamtą (93 proc.);
- direktyvų įgyvendinimo nauda yra *daug didesnė* negu išlaidos (93 proc.);
- įgyvendinant direktyvas į ekonominius, socialinius ir kultūrinius aspektus ir į regiono bei vietos ypatumus atsižvelgiama labai arba pakankamai (maždaug 93–94 proc. kiekvienu atveju);
- ES aplinkos politika padeda siekti dviejų gamtos apsaugos direktyvų tikslų (94 proc. atsakė teigiamai);
- žemės ūkio ir kaimo plėtros (93 proc.), energetikos (96 proc.) ir transporto (97 proc.) politika nepadeda siekti direktyvų tikslų;
- kitos politikos sritys<sup>3</sup> galėtų padėti daugiau;
- direktyvomis sukuriama *daug* pridėtinės vertės, palyginti su tuo, ko buvo galima pasiekti nacionaliniais arba regioniniais šios srities teisės aktais (93 proc.);
- direktyvomis sukuriama daug ekonominės pridėtinės vertės (93 proc.);
- direktyvomis sukuriama papildoma socialinė nauda (95 proc.);
- vis dar reikia rūšių ir buveinių apsaugos ES teisės aktų (98 proc.).

Vis dėlto nuomonės skyrėsi priklausomai nuo respondentų rūšies. Pavyzdžiui, daugelio privačių asmenų nuomone, direktyvų įgyvendinimo nauda yra daug didesnė už išlaidas (94 proc. privačių asmenų pateiktų atsakymų), tačiau trys ketvirtadaliai (75 proc.) verslo įmonių pareiškė, kad, jų nuomone, direktyvų įgyvendinimo išlaidos yra daug didesnės negu gaunama nauda. Ši dalis sudaro net 85 proc. atsakymų, gautų iš žemės ūkio ir miškininkystės sektorių verslo įmonių.

Verslo įmonių ir privačių asmenų nuomonės išsiskyrė ir dėl ekonominių aspektų: kad įgyvendinant direktyvas atsižvelgta į ekonominius aspektus, mano 13 proc. įmonių ir net 94 proc. privačių asmenų. Dėl direktyvų tinkamumo dauguma įvairių rūšių respondentų atsakė, kad direktyvų vis dar reikia (98 proc. privačių asmenų, 89 proc. akademinių ar mokslinių tyrimų institutų, 82 proc. NVO, 78 proc. vyriausybinių institucijų ar valstybinių įstaigų ir 76 proc. kitų organizacijų), tačiau didžioji dalis verslo respondentų (63 proc.) manė, kad šios srities ES teisės aktų nebereikia.

## Atsakymai į antrą klausimyno dalį

Į antros dalies 18 klausimų buvo galima atsakyti pasirinktinai ir tam reikėjo daugiau žinių apie direktyvas. Į abi klausimyno dalis atsakė tik 3 proc. visų respondentų (16 815 atsakymų iš visų 552 472 atsakymų). 13 198 iš šių atsakymų gauti iš privačių asmenų, 1 785 – iš verslo įmonių, 660 – iš NVO ir 491 – iš kitų organizacijų. Vyriausybės institucijos ir mokslinių tyrimų institutai atitinkamai pateikė po 277 ir 155 atsakymus. 249 atsakymus pateikė respondentai, užsiregistravę kaip „kita“.

Didesnė Vokietijos ir Austrijos respondentų dalis (44 proc.), palyginti su kitomis valstybėmis (14 proc.), nurodė, kad jų interesų sritys yra žemės ūkis ir miškų ūkis. Tai gali rodyti tam tikrų kampanijų (pvz., „Aktionsbündnis Forum Natur (AFN)“ organizuotos kampanijos), kurias šios interesų grupės organizavo minėtose valstybėse, poveikį.

<sup>3</sup> Žuvininkystės ir jūrų reikalų, sanglaudos, pramonės / įmonių, klimato kaitos, sveikatos, mokslinių tyrimų ir inovacijų.

Kaip matyti iš rezultatų, antroje klausimyno dalyje pateiktos nuomonės dėl direktyvų veiksmingumo, efektyvumo, derėjimo ir tinkamumo labai skiriasi nuo pirmoje dalyje pateiktų nuomonių. Tai gali rodyti abiejų klausimyno dalių respondentų sudėties skirtumus ir skirtingų kampanijų įtaką.

Dauguma antros dalies respondentų pritarė nuomonei, kad:

- su direktyvų įgyvendinimu susijusios administracinės išlaidos yra *didelės* (60 proc.);
- direktyvoms įgyvendinti skirtas finansavimas yra *nepakankamas* (77 proc.);
- šis pakankamo finansavimo stygius *labai* trukdo siekti direktyvų tikslų (74 proc.);
- tinkamas vykdymo užtikrinimas, veiksmingas koordinavimas nacionaliniu mastu, tarptautinis bendradarbiavimas, visuomenės informavimas ir gairės *mažai* prisidėjo prie direktyvų veiksmingumo (87–90 proc.);
- direktyvų tikslų siekti *labai* trukdo: nepakankamas suinteresuotųjų subjektų dalyvavimas (65 proc.), neveiksmingas koordinavimas vietos mastu (62 proc.), mokslinių žinių apie rūšis ir buveines stygius (61 proc.), neaiškus direktyvų formulavimas (54 proc.), neveiksmingas koordinavimas ES mastu (54 proc.);
- direktyvų sąveika su kitais ES teisės aktais ir kitų sričių politika *iš dalies* (58 proc.) arba *labai* (27 proc.) lėmė direktyvų neveiksmingumą.

Antros dalies atsakymuose akivaizdžios prieštaringos nuomonės, priklausomai nuo suinteresuotųjų subjektų rūšies, jų interesų srities ir kilmės šalies:

- daugumos verslo respondentų (79 proc.), privačių asmenų (59 proc.), vyriausybinių institucijų (56 proc.) ir pusės kitų organizacijų ar asociacijų (50 proc.) nuomone, šios dvi direktyvos buvo *iš dalies* veiksmingos, o didžiosios dalies NVO (52 proc.) ir mokslinių tyrimų institutų (53 proc.) nuomone, direktyvos buvo *labai* veiksmingos;
- daugumos respondentų, susijusių su žemės ūkio ir miškų ūkio (80 proc.), taip pat žvejybos, žūklės ir medžioklės (62 proc.) sritimis, nuomone, direktyvos buvo *nelabai* svarbios siekiant išsaugoti Europos biologinę įvairovę, tačiau daugiau negu pusės respondentų (54 proc.), susijusių su pramonės (statybos, gavybos pramonės, transporto) sritimis, manymu, jos buvo *svarbios*. Respondentai, kurių interesų sritis buvo gamta ir aplinka, dažniausiai taip pat manė, kad direktyvos buvo *labai svarbios* (83 proc.);
- daugumoje valstybių respondentai manė, kad direktyvos *labai* svarbios siekiant išsaugoti Europos biologinę įvairovę, tačiau 69 proc. Vokietijos respondentų ir 67 proc. Austrijos respondentų manė, kad direktyvos buvo *nelabai svarbios*. Toks atsakymas rekomenduotas kampanijos „Aktionsbündnis Forum Natur (AFN)“ metu.

## Nuomonės, išsakytos paskutiniame atvira klausime

Iš viso 10 213 respondentų (1,8 proc. visų 552 472 gautų atsakymų) pateikė pastabas į paskutinį atvirą klausimą. 8 103 iš šių atsakymų gauti iš privačių asmenų, 875 – iš verslo įmonių, 449 – iš NVO ir 393 – iš kitų organizacijų. Vyriausybės institucijos ir mokslinių tyrimų institutai atitinkamai pateikė po 143 ir 101 atsakymus. 149 respondentai atsakė „kita“. Didelę dalį (43 proc.) komentarų pateikė respondentai, kurių interesų sritis – gamta ir aplinka, nedaug atsiliko nurodžiusieji žemės ūkio, miškų ūkio, žvejybos ar medžioklės interesų sritis (bendrai 37 proc.).

Išsami pateiktų atsakymų analizė atlikta pasitelkus stratifikuotą atsitiktinę komentarų atranką. Stratifikavimas buvo grindžiamas respondentų rūšies ir pagrindinės interesų srities deriniu, kiekvienoje stratoje naudojant 10 proc. atsakymų imtį. Iš viso išanalizuota 1 017 atsakymų.

Vienas iš dažniausių klausimų, kurį atrinktuose komentaruose kėlė visų rūšių respondentai

(bendrai ir privatūs asmenys, ir organizacijos), buvo tai, kad direktyvų tikslai blogai įgyvendinami arba blogai užtikrinamas jų vykdymas. Komentarai skyrėsi: buvo ir bendrų teiginių, susijusių su nepakankamu vykdymo užtikrinimu, kontrole ar stebėseną, ir konkretesnių pastabų, susijusių su prastu saugomų teritorijų valdymu, nepakankamu koordinavimu ar įgyvendintų priemonių netinkamumu. Tokios rūšies komentarai būdingi 23 proc. visų imties atsakymų. Kitas dažnas komentaras susijęs su tuo, kad direktyvos yra veiksmingos ir prisidėjo prie gamtos apsaugos (17 proc. imties atsakymų).

20 proc. žemės ūkiu, miškų ūkiu, žvejyba ir medžiokle suinteresuotų respondentų nurodė, kad nebuvo tinkamai atsižvelgta į socialinius ir ekonominius aspektus ir kad žemės savininkai ir naudotojai, turintys žinių apie gamtos ar gamtos išteklių naudojimą, buvo nepakankamai įtraukti į direktyvų įgyvendinimą (35 proc.) Be to, jie dažnai teigė (20 proc. imties, susijusios su šiomis interesų sritimis), kad dėl gamtos direktyvų patiriama daug išlaidų, susijusių su įgyvendinimu, kuris, jų nuomone, jiems sudarė pernelyg didelę našą. Jie taip pat pabrėžė, kad taisyklės kartais per sudėtingos įgyvendinti ir dažnai nesuprantamos (32 proc. šios imties).

Respondentai, kurių interesų sritis – gamta ir aplinka, dažniausiai minėjo, kad įgyvendinimo problemos susijusios su nepakankamu vykdymo užtikrinimu (35 proc. šios grupės imties). Taip pat gauta daug komentarų, kad direktyvos buvo efektyvios (31 proc. šių interesų grupių komentarų imties), o finansiniai ir žmogiškieji ištekliai buvo nepakankami (12 proc.). 30 proc. šios grupės pateiktų komentarų atkreiptas dėmesys į tai, kad direktyvos turėjo pridėtinę vertę, palyginti su tuo, ko buvo galima pasiekti nacionaliniais šios srities teisės aktais, ir kad direktyvas reikėtų išlaikyti.