



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 15.07.2004
KOM(2004)431 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Natura 2000 rahastamine

{SEC(2004)770}
{SEC(2004)771}

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Natura 2000	4
2.1.	Natura 2000 võrgustiku praegune olukord ja perspektiivid	4
2.2.	Natura 2000 haldamine – tulud ja kulud	5
3.	Ühenduse kaasfinantseerimise korra väljatöötamine	6
3.1.	Natura 2000 võrgustiku ühenduse kaasfinantseerimine – õiguslik alus	7
3.2.	Euroopa Liidu rahastamisvahendid ja praegune kaasfinantseerimine	7
4.	Järeldused ja edaspidine tegevus	8

1. SISSEJUHATUS

2001. aasta juunis toimunud Euroopa Ülemkogu Göteborgi kohtumisel¹ võtsid Euroopa maade riigi- ja valitsusjuhid endale kohustuse peatada 2010. aastaks bioloogilise mitmekesisuse kahanemise suundumus Euroopa Liidus. Ühenduse linnu- ja elupaikade direktiivide põhjal moodustatud Natura 2000 kaitsealade võrgustik on ühenduse bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisele suunatud tegevuse olulisim tugisammas. Göteborgis võetud kohustuse täitmise seisukohast on see otsustava tähtsusega.

Hoolimata bioloogilise mitmekesisuse tähtsusest ühiskonna jaoks ja liikide kaitsmise vajaduse tugevatest majanduslikest põhjendustest on nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide tasandil rakendatud meetmed olnud ebapiisavad. Bioloogilise mitmekesisuse üldine seisund Euroopas on halb ja üldine arengusuund² näitab selle jätkuvat halvenemist. Euroopa Keskkonnaagentuuri kolmandas keskkonnaseisundi hinnangus³ (2003) väideti, et *“olulised ökosüsteemid on jätkuvalt ohus”*, kusjuures *“liikide asurkondade arengusuundumused on erinevad – mõned siiani tugevasti ohustatud liigid hakkavad taastuma, teiste seisund halveneb murettegeva kiirusega [ja] nüüd võib märgata ka siiani üldlevinud liikide arvukuse kahanemist.”* Ühenduses on mõistetud, et bioloogilise mitmekesisuse kaitse ei ole lihtsalt üks võimalik tegutsemisviis, vaid pigem säästva arengu kriitilise tähtsusega element. Euroopa riigipeade ja valitsusjuhtide Göteborgis võetud kohustus peatada 2010. aastaks bioloogilise mitmekesisuse kahanemise suundumus Euroopa Liidus on Euroopa Liidu säästva arengu strateegia⁴ üheks põhikomponendiks ja seda täpsustatakse ühenduse kuues keskkonnakaitse tegevusprogrammis (2002–2012),⁵ milles loodust ja bioloogilist mitmekesisust loetakse üheks neljast prioriteetses tegevusvaldkonnast. Kuues keskkonnakaitse tegevusprogrammis on põhimeetmete seas nimetatud ühenduse bioloogilise mitmekesisuse strateegiat⁶ ja tegevuskavasid,⁷ sealhulgas loodusdirektiivide⁸ täiemahulist täitmist ja eelkõige Natura 2000 kaitsealade võrgustiku loomist.⁹ See omakorda eeldab ühenduse finantsabi võrgustiku alade säästva kasutamise ja kaitsekorralduse toetamiseks.

¹ Euroopa Ülemkogu Göteborgi kohtumise (15. ja 16. juuni 2001) eesistuja lõppjärelused.

² Euroopa keskkond, Dobri si hinnang, 1999. Euroopa Keskkonnaagentuur. 29. peatükk.

³ Kolmas Euroopa keskkonnaseisundi hinnang. Keskkonnaseisundi hindamise aruanne nr 10. Euroopa Keskkonnaagentuur, 2003. 11. peatükk.

⁴ Komisjoni teatis. Säästev Euroopa parema maailma nimel: Euroopa Liidu säästva arengu strateegia. KOM(2001)264 lõplik.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1600/2002/EÜ, millega võetakse vastu ühenduse kuues keskkonnaalane tegevusprogramm (EÜT L 242, 10.9.2002, lk 1).

⁶ KOM(1998)42 lõplik.

⁷ KOM(2001)162 lõplik, I-V köide.

⁸ Nõukogu määrus 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT L 103, 25.4.1979, lk 1) ja nõukogu 21. mai 1992. aasta määrus 92/43/EMÜ looduslike elupaikade/kasvukohtade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7), muudetud nõukogu 27. oktoobri 1997. aasta direktiiviga 97/62/EÜ, millega kohandatakse tehnika ja teaduse arenguga direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade/kasvukohtade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 305, 8.11.1997, lk 42).

⁹ “...luua Natura 2000 võrgustik ja rakendada tehnilisi ning finantsinstrumente ning meetmeid, mis on vajalikud selle täielikuks rakendamiseks ja Natura 2000 piirkondadest väljapoole jäävate liikide kaitsmiseks elupaikade ja lindude direktiivide alusel... [ja] edendada Natura 2000 võrgustiku laiendamist kandidaatriikidesse”. Otsus nr 1600/2002/EÜ, millega võetakse vastu kuues keskkonnaalane tegevusprogramm, artikli 6 lõike 2 punkt a.

Elupaikade direktiivis (92/43/EMÜ) käsitletakse ka Natura 2000 ühenduse kaasfinantseerimise küsimust. Selle ühes lõigus tunnistatakse, et *“et Euroopa Ühenduse tähtsusega esmatähtsate looduslike elupaikade/kasvukohtade või esmatähtsate liikide kaitse edendamiseks võetavad meetmed on kõikide liikmesriikide ühine kohustus; arvestades seda, et selle kohustuse täitmine võib teatud liikmesriikidele asetada väga suure finantskoormuse, samas aga on need elupaigad/kasvukohad ning liigid Euroopa Ühenduse territooriumil ebahühtlaselt jaotunud ning arvestades seda, et põhimõtet "saastaja maksab" saab looduskaitstes kasutada vaid erijuhtudel ja piiratud ulatuses; seetõttu on kokku lepitud niisugustel erandjuhtudel kasutada Euroopa Ühenduse poolset kaasfinantseerimist Euroopa Ühenduse otsusega kindlaks määratud ressursi ulatuses; ...”*. Direktiivi artiklis 8 sätestatakse ühenduse osalus võrgustiku rahastamises (lisa 2).

Natura 2000 võrgustiku loomiseks ühenduse poolt vajalikul määral antavat rahalist toetust on oma otsustes käsitletud nii nõukogu kui ka parlament. Nende pöördumistele vastuse koostamisel on komisjoni abistanud liikmesriikide ja mitmesuguste huvirühmade esindajatest koosnev ekspertide rühm. Aruandes, mille see rühm komisjonile 2002. aasta detsembris esitas,¹⁰ toodi välja Natura 2000 võrgustiku jaoks vajalikud rahasummad ja anti ülevaade ühenduse rahastamise senistest kogemustest, samuti esitati seal ühenduse edaspidise kaasfinantseerimise mitmesugused võimalused ning vaagiti neid. Aruande järelmeetmena saatis komisjon Euroopa Liidu 15-le liikmesriigile ja uutele liikmesriikidele küsimustikud, et saada tõenäoliste kulude kohta põhjalikumaid andmeid.

2. NATURA 2000

2.1. Natura 2000 võrgustiku praegune olukord ja perspektiivid

Natura 2000 on elupaikade direktiivi alusel moodustatud üleeuroopaline kaitsealade võrgustik. Natura 2000 võrgustiku moodustamisel on saavutatud olulist edu, liikmesriigid on valinud sinna üle 18 000 ala. Praeguseks on võrgustiku kogupind 63,7 miljonit hektarit, sealjuures märkimisväärseid merealaseid on kokku 7,7 miljoni hektari ulatuses ning võrgustiku maismaa-alad (ligikaudu 56 miljonit hektarit) moodustavad 15-s Euroopa Liidu liikmesriigis maismaapinnast umbes 17,5%. Nüüd, kus võrgustiku rajamine hakkab lõpule jõudma, tekib vajadus keskenduda senisest enam alade aktiivsele kaitsekorraldusele, et tagada liikide pikaajaline kaitse ja võrgustiku majanduslike ning sotsiaalsete eesmärkide täitmine. Siit omakorda tuleneb vajadus leida kõikidel tasanditel piisavad rahastamisallikad, tagamaks Natura 2000 kujunemise Euroopa Liidu bioloogilise mitmekesisuse strateegia dünaamiliseks osaks. Alade säästva kasutamise edendamisele ja külastajate juurdepääsu võimaldamisele suunatud investeeringud omavad võrgustiku kohaliku majandusarengu soodustamise potentsiaali realiseerimise seisukohast eriti suurt tähtsust.

Natura 2000 võrgustiku moodustamine on oluline saavutus. On väga tähtis, et nüüd, kus elupaikade direktiiviga ette nähtud kaitsealade valiku protsess hakkab lõpule jõudma, pöörataks senisest suuremat tähelepanu alade kaitsekorraldusele. Enamikus liikmesriikides on kaitsekorralduskavade koostamine juba alanud ja peaks lähema 2–3 aasta jooksul lõpule jõudma.

¹⁰ Aruannet saab lugeda võrguleheküljel
http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura_articles.htm

Kavade valmides tõuseb kindlasti päevakorda vajalike rahaliste vahendite ja muude ressursside küsimus.

2.2. Natura 2000 haldamine – tulud ja kulud

2.2.1. Rahalised vajadused

Elupaikade direktiivis on selgesti sätestatud, et Natura 2000 alade kaitsekorralduse eest vastutavad liikmesriigid. Tegelikult on paljud liikmesriigid delegeerinud selle vastutuse riiklikele või piirkondlikele looduskaitseasutustele või liitriikide puhul võib see olla arvatud piirkondade ametivõimude vastutusalasse.

Natura 2000 võrgustiku rahavajadused on seotud kindlaksmääratud alade tõhusa kaitsekorralduse tagamiseks vajalike mitmesuguste meetmetega. Rahastamist vajavad ka meetmed, mille kaudu edendatakse kõnealuste alade avalikku kasutust ja neile juurdepääsu kaitse-eesmärkidega kokkusobival viisil. Meetmed võivad olla seotud selliste ühekordsete „investeeringutega“ nagu maa omandamine või kahjustatud elupaikade või nende omapära taastamine; tegemist võib olla ka pikema aja jooksul rakendatavate abinõudega nagu taimestiku ja muude maastikuelementide aktiivne regulaarne majandamine ja alade või liikide seire. Investeeringud võivad otseselt seonduda kohapealse tegevusega või hõlmata alade kaitsekorraldust laiemas mõttes, hariduslikke ja teadlikkuse tõstmise meetmeid, mis tagavad alade ja nende omapära kaitse mitmesuguste kohalike ja strateegilisema iseloomuga mõjude eest. Lisas 3 on esitatud Natura 2000 võrgustiku rajamiseks ja kaitsekorralduseks vajalike meetmete üksikasjalikum loetelu. Nagu näha, jagunevad meetmed nelja suuremasse rühma. Sellisest liigitamisest on edaspidi kasu, kui arutatakse kuluarvestuse või rahastamisnõuetele vastavuse küsimusi.

2.2.2. Natura 2000 võrgustiku kulude prognoos

Natura 2000 võrgustiku rajamine on mitmetele huvirühmadele kulusid põhjustanud. Arendamisõiguste piiramine võib tuua kaasa maahindade languse (olguigi, et naabruses asuvatel aladel võib maa hind olla kõrgem). Natura 2000 võib põhjustada maaharimis- ja kalastamispiiranguid ja nagu selgus, on see tekitanud raskusi transpordi- ja ehitussektorile. Mõju avaldub ka Natura 2000 aladel toimuva maavarade kaevandamise ja metsamajandusliku tegevuse puhul, olgu siis kõnealusele tegevusele seatavate piirangute või asjakohaste toimingute muutmise vajadusest põhjustatud kulude näol. Riik võib olla sunnitud maavarade kaevandamis- ja/või väljaveoõigused välja ostma ja metsaomanikele saamata jäänud tulu kompenseerima. Kui arvestada, et tegemist on laialdase võrgustikuga, mis hõlmab umbes 60 miljonit hektarit ja ligikaudu 17,5% Euroopa Liidu 15 liikmesriigi territooriumist, pole eeldatavate kulude märkimisväärne suurus sugugi üllatav. Lisas 8 toodud analüüsis neid kulusid ei arvestata, välja arvatud seal, kus need loetakse Natura 2000 võrgustiku kaitsekorralduskulude hulka.

Edaspidi esitatud kulude prognoosimisel on komisjon tuginenud ekspertide töörühma aruandele ja liikmesriikide poolt küsimustikule antud vastustele. Küsimustiku vastuste põhjal hinnati Euroopa Liidu 15 liikmesriigi kulude suuruseks 3,4 miljardit eurot aastas. Seda arvu 10 uuele liikmesriigile ekstrapoleerides leiti, et nende kulud jäävad vahemikku 0,63 kuni 1,06 miljardit eurot aastas, millega laienenud Euroopa Liidu aasta kogukulude hinnanguline

suurus oleks 4,0–4,4 miljardit eurot. Kuluprognoside lähtealuse oletusliku iseloomu tõttu on uusi liikmesriike käsitlev hinnang kriitikalte avatud.

Esimeste prognooside usaldusväärsuse ja võrreldavuse osas tekkinud kahtluste tõttu saadeti 2003. aasta juunis nii liikmesriikidele kui ka kandidaatriikidele uus küsimustik, milles nõuti eelduslike arvandmete kohta täpsemaid üksikasju ja põhjendusi. Saadud andmete põhjal esitati 25-st liikmesriigist koosneva Euroopa Liidu kohta revideeritud prognoos 6,1 miljardit eurot aastas (lisa 8 tabel 3). Kulude suurus 6,1 miljardit eurot on hetkel käesoleva teatise jaoks kasutada olevatest andmetest kõige usaldusväärsem. Seda saab ja tuleb edaspidi veelgi täpsustada. Liikmesriikidel palutakse varem esitatud andmed ühiselt kooskõlastatud kuluarvestusmeetodite põhjal veelkord läbi vaadata. Kaitsekorralduskavade koostamise eeldatav edenemine lähiaastatel peaks andma kuluarvestuste täpsustamiseks kindla aluse.

2.2.3. Tulud

Bioloogilise mitmekesisuse kaitsmine Natura 2000 võrgustiku kaudu võib anda olulist majanduslikku ja sotsiaalset kasu. *Majanduslikku kasu* võivad anda ökosüsteemidega seotud teenused (näiteks veevarustus ja -puhastus, kaitse pinnaseerosiooni eest), toiduainete ja puidutoodete tootmine ning aladel toimuv ja/või aladega seonduv tegevus, näiteks turism,¹¹ haridus ja koolitus, samuti Natura 2000 aladelt saadavate toodete vahetu müük. See võib oluliselt suurendada kohapealset sissetulekut ja tööhõivet, samuti soodustada kogu piirkonna arengut laiemalt (lisa 4). *Sotsiaalne kasu* võib ilmned kohalike elanike avardunud tööhõive- ja valikuvõimalustes, mis omakorda suurendab majanduslikku stabiilsust ja parandab elujärge, samuti avaldub see kultuuri- ja looduspärandi kaitses ning keskkonnahariduse saamise, vaba aja veetmise ja tervise parandamise võimalustes ning mugavustes.

Kuigi kõnealust kasu ei ole Euroopa Liidu tasandil põhjalikult hinnatud, on teatavad looduspärandi kaitses seotud laiemad toimingud näidanud nende potentsiaalset olulisust. Kõikide tulude, probleemide ja tehtavate mõõnduste laiahaardeline hindamine võib meile näidata, kuidas Natura 2000 ala võib kohalikus majanduses kujuneda säästva arengu käivitajaks ja aidata kohaliku maaelu järjepidevust säilitada. Nende küsimuste aktiivne kaalumise ja arutamine kõikide asjassepuutuvate huvirühmadega on Natura 2000 edukuse võti ja tagab võrgustiku lülitumise laienenud Euroopa üldisesse sotsiaalmajanduslikku raamistikku.

3. ÜHENDUSE KAASFINANTSEERIMISE KORRA VÄLJATÖÖTAMINE

NATURA 2000 kaasfinantseerimine Euroopa Liidu tasandil on sageli põhjendatav mitmel viisil. Suurem bioloogiline mitmekesisus on kasulik kogu Euroopa Liidule, samas aga kannavad kulud need liikmesriigid, kelle looduslik mitmekesisus on kõige rikkam ja mitmekülgsem ja kus seetõttu elupaikade direktiivi “arvestades, et” klauslite kohaselt asub kõige rohkem kaitstavaid alasid. Teisest küljest peaks keskkonnakaitseliste kaalutluste integreerimine regionaal- ja põllumajanduspoliitikasse ning maaelu arengusse õigustama ka nimetatud poliitikate osalust Natura 2000 rahastamises, mis võib toimuda asjakohaste Euroopa Liidu rahastamisvahendite kombineeritud kasutamise teel. Samas ei tohiks unustada,

¹¹ Euroopa Komisjon (2003) “Loodus- ja kultuuripärandi kasutamine säästva turismi arendamisel mittetraditsioonilistes turismisihikohtades.”

et Natura 2000 panus võib olla oluline mitte üksnes Euroopa Liidu keskkonnapoliitikale, vaid sellest võib olla tulu ka regionaal- ja põllumajanduspoliitika ning maaelu arengu seisukohast.

Ekspertide rühma aruandes vaadeldi kolme kaasfinantseerimise varianti:

- olemasolevate Euroopa Liidu fondide (eeskätt Maaelu Arengu Fondi, struktuurifondide, Ühtekuuluvusfondi ja LIFE-Loodus fondi) kasutamine
- LIFE-Loodus rahastamisvahendi laiendamine ja ajakohastamine, nii et see kujuneks tähtsaimaks rahastamismehhanismiks
- Natura 2000 jaoks uue rahastamisvahendi loomine.

Paljud huvirühmad on väljendanud kartust, nagu ei oleks praeguste rahastamisvahendite kohaldamisala ja ulatus piisavad Natura 2000 võrgustiku vajalikul tasemel kaasfinantseerimiseks. Senine kogemus näitab, et praeguste vahendite kasutamisel esineb piiranguid. Järgmises osas käsitletakse kõigepealt lühidalt praeguste kaasfinantseerimismehhanismide kasutamise seniseid kogemusi ja seejärel hinnatakse edaspidiseid valikuvõimalusi.

3.1. Natura 2000 võrgustiku ühenduse kaasfinantseerimine – õiguslik alus

Elupaikade direktiivis (lisa 2) on selgesti sätestatud, et erijuhtudel on Natura 2000 kaitsekorraldusele vajalik ühenduse toetus ühenduse rahastamisvahendite kaudu toimuva kaasfinantseerimise vormis, kui Natura 2000 põhjustab liikmesriikidele õigustamatult suurt rahalist koormust, seejuures eriti neile liikmesriikidele, kus ühendusele huvipakkuvate liikide ja elupaikade tihedus on suurem. Nagu lisa 1 toodud tabelist 1 nähtub, on valitud Natura alade hulk liikmesriigiti väga erinev. Seepärast on elupaikade direktiivi artiklis 8 sätestatud, et liikmesriigi taotlusel osaleb ühendus kaasfinantseerimise kaudu selliste meetmete rahastamisel, mis tagavad erikaitsealadel esmatähtsate looduslike elupaigatüüpide ja esmatähtsate liikide soodsa kaitsestaatuse. Artikkel 8 ei täpsusta aga, mis liiki ühenduse rahastamist võiks kaasfinantseerimisel kasutada.

Liikmesriigid on Natura 2000 aladeks pakutud või valitud alade kaitsekorraldusega seotud konkreetsete kulude kaasfinantseerimiseks kasutanud mitmesuguseid olemasolevaid Euroopa Liidu rahastamisallikaid (lisa 5). Fondidest on selleks siiani kasutatud struktuurifonde (peamiselt Euroopa Maaelu Arengu Fondist (ERDF), mõnedes piirkondades Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisefondi (EAGGF) arenduse osast ja algatustest INTERREG ja LEADER), Ühtekuuluvusfondist, EAGGF tagatiste osast (maaelu arengumeetmete, sealhulgas kaasnevate meetmete finantseerimiseks) ja LIFE rahastamisvahendist (eriti selle osast LIFE-Loodus).

3.2. Euroopa Liidu rahastamisvahendid ja praegune kaasfinantseerimine

Nimetatud fondid on andnud võimaluse Natura 2000 võrgustiku kaitsekorraldus- ja investeringukulude katmise toetamiseks (lisa 6 on esitatud Natura 2000 toetamise võimalused maaelu arengut puudutavate sätete alusel). Kui Euroopa Liit on teinud kättesaadavaks rahastamisvõimalused, siis Natura elluviimise eest on vastutavad liikmesriigid ise. Seetõttu on liikmesriigid rahastamisprogrammide kontekstis ise otsustanud, kuidas Natura 2000 paremini ühildada oma riikliku strateegilise planeerimise, struktuurse või maaelu arengu programmide ja muude arengualgatustega nagu näiteks LEADER ja INTERREG või siis Ühtekuuluvusfond.

Liikmesriigid on neid võimalusi erinevalt kasutanud ja seda kahel põhjusel. Esiteks ei ole mitte kõik rahastamisvahendid (nagu näiteks Ühtekuuluvusfond) ja ressursid (1. eesmärgi alla kuuluvate piirkondade puhul) kõikidele liikmesriikidele kättesaadavad. Teiseks saavad liikmesriigid paindlikult välja pakkuda programme, mis kajastavad kõikide rahastamisvahendite suhtes nende konkreetseid strateegilisi lähenemisviise ja arenguprioriteete. Seetõttu on Natura 2000 rahastamine olnud küll võimalus, kuid mitte kohustus.

Siiani on Natura 2000 võrgustiku kaitsekorralduse meetmeid võtnud oma programmidesse peamiselt need liikmesriigid, kellel on 1. eesmärgi all toetust saavaid piirkondi. Nende regioonide rahastamist on põhjendatud Natura 2000 alade suhteliselt suure osakaalu, piirkonna majandusolukorra ja asjakohaste kulude eeldatava panusega piirkondlikku arengusse. Mõned riigid (näiteks Kreeka ja Portugal) on lähtunud programmpõhisest lähenemisviisist, mis on võimaldanud neil võrgustikku toetada, rahastades üheaegselt nii haldamist, juhtimist ja infrastruktuuri toetamist kui ka teabe jagamiseks mõeldud projekte. Teistel (näiteks Itaalia) on esinenud raskusi regionaalsete tegevusprogrammide jaoks sobivate meetmete kavandamisel ja valimisel. See näitab põhjalikult kavandatud ja programmpõhist lähenemisviisi kasutava strateegilise planeerimise vajalikkust. Ka on seni vaid vähesed liikmesriigid kasutanud maaelu arenguks ette nähtud vahendeid. Mõned Saksa liidumaad ja Itaalia ning Hispaania piirkonnad on oma maaelu arengukavades ära kasutanud määruse 1257/99 artikli 16 sätteid. Teised maad (näiteks Hispaania, Ühendkuningriik, Saksamaa, Kreeka ja Austria) on eelistanud arendada konkreetset oma Natura 2000 alade jaoks mõeldud põllumajanduse keskkonnameetmeid. On veel teisigi põllumajandus ja keskkonnameetmeid, millega toetatakse Natura 2000 aladel keskkonnasõbralike majandamisviiside kasutamist (nagu näiteks mahepõllumundus, integreeritud kahjuritõrje meetodeid soodustav põllumajandus jms), kuid liikmesriikidelt laekub vähe andmeid selle kohta, kui suur osa aladest, kus kohaldatakse Natura 2000 jaoks mõeldud põllumajandus- ja keskkonnameetmeid, on Natura 2000 alade hulka valitud.

See, mis tänu piisavate rahaliste vahendite eraldamisele on ühes liikmesriigis teostatav, ei pruugi seda olla teistes liikmesriikides. Pealegi seonduvad peamiste fondide ja algatustega piirangud, näiteks Ühtekuuluvusfondi puhul teatavate riikide või piirkondade ja Euroopa Regionaalarengu Fondi ning EPATF-i puhul teatavate majandusmeetmete, kavade ja abisaajate suhtes kehtestatud rahastamiskõlblikkuse piirangud. Siiski on hiljutised 2003. aasta reformiga kooskõlastatud muudatused ühtses põllumajanduspoliitikas ja komisjoni viimase aja ettepanekud Euroopa Liidu uue ühtekuuluvuspoliitika kohta (lisa 7) võrgustiku kaasfinantseerimise võimalusi üldiselt suurendanud. Varsti saab näha, kuidas liikmesriigid olemasolevaid võimalusi oma järgmise rahandusaasta kavadesse ja programmidesse sisse kirjutavad.

4. JÄRELDUSED JA EDASPIDINE TEGEVUS

Euroopa bioloogilise mitmekesisuse kaitsmine on jõudnud otsustavasse järku. Göteborgi Euroopa Ülemkogul jõuti kokkuleppele peatada 2010. aastaks bioloogilise mitmekesisuse kahanemine Euroopas. Õiguslik ja poliitiline raamistik on paika pandud ja Natura 2000 võrgustiku kaitsealad välja valitud. Göteborgi eesmärgi täitmiseks on otsustava tähtsusega nende alade tulemuslik kaitsekorraldus.

Nüüd tuleb teha selge valik, kas liita Natura rahastamine muude asjakohaste ühenduse poliitikatega või moodustada omaette fond. Liikmesriikide ja huvirühmadega toimunud arupidamised¹² näitasid selles küsimuses selget seisukohtade lahknemist. Enamik liikmesriike pooldas liitmise varianti, samas kui huvirühmade eelistus kaldus sihtotstarbelise Natura 2000 fondi kasuks. Eespool nimetatud piirangutele vaatamata peab komisjon liitmise varianti paremaks järgmistel põhjustel:

- see tagab Natura 2000 alade kaitsekorralduse Euroopa Liidu laiemate maakorraldussuundade ühe osana. Nii toetatakse Natura 2000 aladel toimuvat maaharimist rahaliselt ühtse põllumajanduspoliitika raames ja struktuurimeetmed oleksid osa maaelu arengust ja regionaalpoliitikast. Selline muid meetmeid täiendav lähenemisviis laseb Natura 2000 alade võrgustikul täita oma ülesande Euroopa bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel paremini võrreldes sellega, kui Natura alasid käsitletakс laiemal poliitika kontekstist erinevalt või eraldi;
- see võimaldab liikmesriikidel kindlaks määrata prioriteete ja välja töötada oma riiklikku ja piirkondlikku eripära arvestavaid meetmeid ja tegevussuundi;
- see hoiab ära ühenduse erinevate rahastamisvahendite kattumise ning sellega seotud põhjustatud haldusraskused ja tehingukulud.

Seetõttu teeb komisjon oma tulevase finantsperspektiivi kohta esitatava seadusandlike ettepanekute paketi ühe osana ettepaneku võimaldada liikmesriikidel teatavate Natura 2000 aladel teostatavate meetmete puhul kohaldada kaasfinantseerimist olemasolevatest rahastamisvahenditest.

Komisjon on väljendanud oma toetust NATURA 2000-le oma hiljutise teatisega “Meie ühist tulevikku rajades”,¹³ milles esitati komisjoni lähenemine järgmisele rahandustsüklile. Selles peegeldus komisjoni seisukoht, mille kohaselt peaks maaelu arengu poliitika pärast 2006. aastat keskenduma muu hulgas järgmistele põhimõtetele:

- keskkonnakaitse ja maapiirkondade tugevdamine maa majandamise toetamise, sealhulgas NATURA 2000 looduskaitsealadega seotud maaelu arengu meetmete kaasfinantseerimise kaudu.

Peale selle on üks ajavahemiku 2007–2012 keskkonnaprioriteetide hulka arvatud olulisi meetmeid:

- Natura 2000 alade võrgustiku väljaarendamine ja rakendamine eesmärgiga kaitsta Euroopa bioloogilist mitmekesisust ja viia ellu bioloogilist mitmekesisust käsitlevad tegevuskavad.

See eeldab vastavate ettepanekute tegemist maaelu arengut käsitleva määruse eelseisva läbivaatamise ajal, mis lähtuksid praegustest võimalustest Natura 2000 rakendamisega

¹² Aruannet Natura 2000 finantseerimise küsimustes peetud arutelude kohta saab lugeda võrguleheküljel: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/financing_natura_2000/index_en.htm

¹³ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Meie ühist tulevikku rajades“. Laienenud Euroopa Liidu eelarvevahendid ja tema ees seisvad poliitilised väljakutsed 2007–2013 KOM(2004)101 lõplik.

seonduvate maaelu arengu meetmete, sealhulgas metsa- ja põllumajandusmaal asuvate alade kaitsekorralduse toetamiseks ja kaasfinantseerimiseks, ning nende võimaluste kasutamise propageerimist liikmesriikides. Ühtsusfondi ja struktuurifondide kaudu teostatav Euroopa ühtekuuluvuspoliitika võimaldab juba praegu keskkonnaprojektide ja -programmide raames riiklike, regionaalsete ja piiriüleste programmide kaudu Natura 2000 alade infrastruktuuri tehtavaid investeeringuid toetada, kui need piirkonna üldist majandusarengut soodustavad. Komisjon kavatseb oma struktuurifondide ja Ühtsusfondi läbivaatamise ettepanekus seda võimalust kaitsta¹⁴ ja anda edaspidiseid juhiseid Göteborgi kohustuse täitmise viiside kohta. Lisaks maaelu arengu fondide ja struktuurifondide raames toimuvale rahastamisele nähakse kavandatavast keskkonnakaitse rahastamisvahendist ette teatav toetus Natura 2000 võrgustikule. See oleks ette nähtud peamiselt selliste lisameetmete rahastamiseks nagu heade kogemuste levitamine, teabevahetus ja üldsuse teadlikkuse tõstmine.

Seega eeldatakse, et ühenduse fondid, eelkõige struktuurifondid ja maaelu arengu fondid, osalevad olulise kaasfinantseeringuga Natura 2000 programmi rakendamises. Sellise rahastamise kavandatavat taset ei saa aga siiski kindlaks määrata, kuna kulutuste lõplik suurus sõltub Natura 2000 osatähtsusest iga üksiku liikmesriigi programmides. Kõikides eraldi määrustes sõnastatakse abikõlblikkuse kriteeriumid, kusjuures kohaldatakse iga asjakohase fondi üldeeskirju.

Täiendavat tööd tuleb teha kuluprognoside täpsustamiseks ja ühenduse raha tulemuslikuks kasutamiseks vajalike riiklike rakendusprogrammide väljatöötamiseks. Praegu liikmesriikides Natura 2000 kaitsekorralduskavade koostamisel tehtav töö peaks aitama kuluprognose täpsemaks muuta.

Tähtis on tagada, et kui valitakse käesolevas teatises lühidalt esitatud Natura 2000 võrgustiku rahastamisvajaduste teiste poliitikavaldkondadega liitmise variant, oleks rahastamise üldine tase võrgustiku eesmärkide saavutamiseks piisav. Seetõttu soovib komisjon liikmesriikidel neist fondidest finantseeritavate programmide koostamisel Natura 2000 vajadustele piisavalt tähelepanu pöörata. Komisjon kaalub ka üksikasjalikuma juhendi avaldamist selle kohta, kuidas saab kõnealuste fondide kaudu Natura 2000 võrgustikku toetada.

Millise kaasfinantseerimise tagab ühendus Natura 2000-le edaspidi?

Seda, millised summad võidakse alates 2007. aastast igal aastal Natura 2000 alade kaasfinantseerimisele kulutada, ei ole võimalik täpselt prognoosida, kuna iga liikmesriik ja piirkond otsustab mitmesuguste fondide jaoks riiklike ja piirkondlike programme koostades ise, kuidas oma alade vajadustega arvestada. Kuna olukord on liikmesriigiti erinev, ei soovitata siin selleks erinevates fondides kindla suurusega summasid reserveerida.

Samal põhjusel ei saa ka ette öelda, kui suur osa käesolevas teatises esitatud Natura prognoositavatest kuludest võiks olla ühenduse eelarvest kaasfinantseeritav. Alljärgnev näide, mis toetub ajavahemiku 2000–2006 kogemustele illustreerib siiski, kuidas kavandatav süsteem võiks toimida.

¹⁴ Uus kaasfinantseerimise võimalus võib kaasneda komisjoni ettepanekuga luua uus ühenduse välispiiridel tehtava piiriülese koostöö rahastamise vahend.

Konkreetsetel juhtudel Euroopa Liidu vahenditest rahastatav investeeringute/meetmete kaasfinantseerimise määr kehtestatakse igas määruises eraldi ja see võib olla erinev (näiteks praegu on maksimummäär 50–85%). Kui lihtsuse mõttes eeldada, et kaasfinantseerimine jaguneb ühenduse ja liikmesriikide vahel suhtega 1:1, tähendaks see, et ühendus võib kanda kuni poole prognoositavatest kuludest. Praeguste kulude suurus ei ole täpselt teada, kuid hinnanguliselt kulutatakse igal aastal maaelu arengu vahendite kaudu Natura 2000 kaitsekorralduse toetamisele umbes 500 miljonit eurot. Euroopa Liidu laienemist ja alade valimise lõpulejõudmist arvestades eeldatakse, et vastavalt liikmesriikide maaelu arengukavades tehtavatele valikutele suureneb see summa lähiaastatel tunduvalt. Struktuurifondide kohta ei ole võrreldavaid arve praegu saada, mistõttu käesoleval hetkel ei ole võimalik nende kohta samasuguseid või näitlikke prognoose esitada. Struktuurifondides on keskkonnaprojektide summaarne osakaal siiski päris suur ja mõnes liikmesriigis kulutatakse looduskaitsele juba praegu olulisi summasid.