



EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 1/2017

Meer inspanningen nodig om het Natura 2000-netwerk zo te ontwikkelen dat
het volledige potentieel ervan wordt gerealiseerd

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

vergezeld van de antwoorden van de Commissie

INHOUD

	Paragraaf
Afkortingen	
Woordenlijst	
Samenvatting	I-VII
Inleiding	1-15
De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020	1-5
Het Natura 2000-netwerk	6
De organisatie van Natura 2000	7-15
Verantwoordelijkheden	7-12
Financiering	13-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-18
Opmerkingen	19-78
De lidstaten beheerden het Natura 2000-netwerk niet goed genoeg	19-39
De coördinatie tussen de autoriteiten en belanghebbenden in de lidstaten was onvoldoende ontwikkeld	20-22
De noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen hadden te vaak vertraging opgelopen of waren niet op passende wijze omschreven door de lidstaten	23-27
De bezochte lidstaten maakten geen passende beoordeling van projecten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden	28-34
De Commissie hield actief toezicht op de tenuitvoerlegging van Natura 2000	35-39
EU-middelen werden niet goed gemobiliseerd ter ondersteuning van het beheer van het Natura 2000-netwerk	40-62
De prioritaire actiekaders schetsten een onbetrouwbaar beeld van de kosten van het Natura 2000-netwerk	41-47
In de programmeringsdocumenten voor 2014-2020 in het kader van de verschillende EU-fondsen werd niet ten volle rekening gehouden met de in de prioritaire actiekaders geïdentificeerde behoeften	48-54

De EU-financieringsregelingen waren onvoldoende afgestemd op de doelstellingen van de Natura 2000-gebieden	55-62
De monitorings- en rapportagesystemen waren niet toereikend om uitgebreide informatie te verschaffen over de doeltreffendheid van het Natura 2000-netwerk	63-78
Er bestond geen specifiek prestatie-indicatorsysteem voor het Natura 2000-netwerk	64-68
De uitvoering van de Natura 2000-monitoringsplannen was ontoereikend	69-72
Vanwege onvolledige en inconsistente gegevens was de monitoring van habitats en soorten minder doeltreffend	73-78
Conclusies en aanbevelingen	79-84
Bijlage	
Antwoord van de Commissie	

AFKORTINGEN

CBD	Verdrag inzake biologische diversiteit (Convention on Biological Diversity)
CF	Cohesiefonds
EEA	Europees Milieuagentschap
EFMZV	Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij
EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
Elfpo	Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserijfonds
GCB	gebied van communautair belang
GLB	gemeenschappelijk landbouwbeleid
ICT	informatie- en communicatietechnologie
Kmo's	kleine en middelgrote ondernemingen
KP7	zevende kaderprogramma voor onderzoek
LIFE	het financieringsinstrument voor het milieu (L'instrument financier pour l'environnement)
Ngo	niet-gouvernementele organisatie
OP	operationeel programma
PAK	prioritair actiekader
PB	passende beoordeling

POP	plattelandsontwikkelingsprogramma
Refit	programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving
SBZ	speciale beschermingszone uit hoofde van de habitatrichtlijn
SGF	standaardgegevensformulier
SPA	speciale beschermingszone uit hoofde van de vogelrichtlijn (Special Protection Area)
UNCBD	VN-verdrag inzake biologische diversiteit (United Nations Convention on Biological Diversity)
Unesco	Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur

WOORDENLIJST

Biodiversiteit of biologische diversiteit: in artikel 2 van het Verdrag inzake biologische diversiteit van de Verenigde Naties wordt “biologische diversiteit” gedefinieerd als de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.

Compenserende maatregelen: specifiek aan een plan of project gekoppelde maatregelen die erop zijn gericht om de negatieve gevolgen daarvan op de betrokken soorten en habitats te compenseren, om te waarborgen dat de algehele ecologische samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Compenserende maatregelen worden los van het desbetreffende project (met inbegrip van eventuele daaraan verbonden mitigerende maatregelen) genomen en alleen als “laatste redmiddel” toegepast wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet ondoeltreffend zijn en een project/plan¹ met negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied toch doorgang mag vinden.

Gebied van communautair belang (GCB): een gebied dat er significant toe bijdraagt een in de habitatrichtlijn genoemde natuurlijke habitat in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. GCB's kunnen ook significant bijdragen tot de coherentie van het Natura 2000-netwerk en/of tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's.

Grote projecten: “grote projecten” zijn gewoonlijk grootschalige infrastructuurprojecten op het gebied van vervoer, milieu en andere sectoren zoals cultuur, onderwijs, energie of informatie- en communicatietechnologie (ICT). Wanneer de totale kosten van dergelijk projecten die steun ontvingen uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en/of het Cohesiefonds (CF) in de programmeringsperiode 2007-2013 meer dan 25 miljoen euro (op het gebied van milieu) of meer dan 50 miljoen euro (op andere terreinen)

¹ Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2007/2012, Europese Commissie.

bedroegen, moest de Europese Commissie ze beoordelen en er een specifiek besluit over nemen. Voordat een groot project wordt goedgekeurd, wordt onderzocht of het verenigbaar is met het EU-beleid op andere gebieden (waaronder Natura 2000). Voor de programmeringsperiode 2014-2020 wordt de Commissie ondersteund door onafhankelijke deskundigen.

Inbreukprocedure: artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) geeft de Commissie, als hoedster van de Verdragen, de bevoegdheid om in rechte op te treden tegen een lidstaat die zijn EU-rechtelijke verplichtingen niet nakomt.

Instandhouding: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de habitatrichtlijn².

Instandhoudingsdoelstellingen: een instandhoudingsdoelstelling is een algemeen streefdoel voor de soorten en/of typen habitats waarvoor een gebied is aangewezen, zodat het gebied kan bijdragen tot het behoud of de verwezenlijking van de gunstige staat van instandhouding van deze habitats en soorten op nationaal, biogeografisch of EU-niveau.

Instandhoudingsmaatregelen en beheersplannen: instandhoudingsmaatregelen zijn positieve, proactieve maatregelen die beogen bij te dragen tot de verwezenlijking van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats in een bepaald gebied. Hoewel beheersplannen niet verplicht zijn, zijn ze de meest gekozen optie voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied en de maatregelen die nodig zijn om deze te behalen.

Mitigerende maatregelen: maatregelen die erop gericht zijn de negatieve gevolgen van een plan of project voor een gebied zoveel mogelijk te beperken of zelfs geheel teniet te doen.

² Artikel 1 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

Dergelijke maatregelen maken integraal deel uit van de specificaties van een plan of project³.

Natura 2000: het grootste samenhangende ecologische netwerk van beschermingszones ter wereld, dat 18 % van het land in de hele EU bestrijkt alsmede substantiële mariene gebieden. Natura 2000 vormt een essentieel onderdeel in de EU-strategie om het biodiversiteitsverlies uiterlijk in 2020 een halt toe te roepen en ecosystemendiensten te leveren⁴. Het netwerk moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen⁵.

Natuurlijke habitats: land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn⁶.

Passende beoordeling: artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalt dat voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een gebied een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

Prioritair actiekader (PAK): een planningsinstrument dat vereist is op grond van artikel 8, lid 4, van de habitatrichtlijn. Het voornaamste doel ervan is het bieden van een geïntegreerd overzicht van de maatregelen die nodig zijn om het Natura 2000-netwerk te ontwikkelen, waarbij deze worden gekoppeld aan de bijbehorende EU-middelen en de financieringsbehoeften worden gespecificeerd⁷.

³ Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

⁴ Speciaal verslag nr. 12/2014 “Worden uit het EFRO op doeltreffende wijze projecten gefinancierd die rechtstreeks de biodiversiteit bevorderen in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020?” (<http://eca.europa.eu>).

⁵ Artikel 3 van Richtlijn 92/43/EEG.

⁶ Artikel 1, onder b, van Richtlijn 92/43/EEG.

⁷ SEC(2011) 1573 definitief van 12 december 2011, “Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people”, blz. 11.

Refit- en geschiktheidscontrole: in het kader van haar beleid inzake slimme regelgeving heeft de Commissie het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) opgezet. Het doel is om de EU-wetgeving eenvoudiger te maken en de kosten van regelgeving te verminderen om zo bij te dragen tot een duidelijk, stabiel en voorspelbaar wetgevingskader. In de eerste fasen van dit programma heeft de Commissie alle EU-wetgeving geëvalueerd en besloten over follow-upacties, waarvan de “geschiktheidscontrole” er één is; hierbij wordt het beleid grondig geëvalueerd om te bekijken of het wetgevingskader voor een bepaald beleidsterrein geschikt is voor het doel ervan.

Speciale beschermingszone uit hoofde van de habitatrichtlijn (SBZ): een door de lidstaten aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

Speciale beschermingszone uit hoofde van de vogelrichtlijn (SPA): een land- of waterzone die door de lidstaten is aangewezen op grond van artikel 4 van de vogelrichtlijn, waar speciale instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om bepaalde vogelsoorten en hun habitat te beschermen.

Staat van instandhouding van een soort: in artikel 1, onder i), van de habitatrichtlijn wordt de staat van instandhouding van een soort gedefinieerd als het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op een bepaald grondgebied. De staat van instandhouding wordt als “gunstig” beschouwd wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en

- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Standaardgegevensformulier (SGF): een op grond van artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn opgesteld formulier aan de hand waarvan de lijst met gebieden van communautair belang wordt vastgesteld. Het formulier, met een door de Commissie in overleg met de lidstaten vastgestelde opmaak, bevat informatie over ieder gebied, waaronder een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens die zijn verkregen uit de beoordeling door de nationale autoriteiten van het relatieve belang van het gebied voor de habitats en soorten waarop de richtlijn van toepassing is.

Verslag over de stand van de natuur: de lidstaten moeten om de zes jaar verslag uitbrengen aan de Europese Commissie over de staat van instandhouding van de krachtens de natuurrichtlijnen⁸ beschermde soorten en habitats op hun grondgebied. De Commissie voegt alle gegevens vervolgens met medewerking van het Europees Milieuagentschap samen om te zien hoe het met ermee gesteld is in de hele EU. De resultaten worden door de Commissie gepubliceerd in een verslag, getiteld “De stand van de natuur in de EU”.

Verslechtering: artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn bepalen dat de lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechteren en er geen storende factoren optreden voor de soorten in Natura 2000-gebieden.

⁸ Op grond van artikel 12 van Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (vogelrichtlijn) (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7) en artikel 17 van de habitatrichtlijn.

SAMENVATTING

I. Het verlies aan biodiversiteit is een van de grootste uitdagingen op milieugebied waarmee de EU wordt geconfronteerd. Een essentieel element van de EU-strategie voor 2020 om het biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen en de stand van habitats en soorten te verbeteren wordt gevormd door het Natura 2000-netwerk dat werd ingesteld in het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen bieden een gemeenschappelijk kader voor natuurbescherming in de lidstaten. Het Natura 2000-netwerk, dat meer dan 18 % van het landoppervlak van de EU bestrijkt en ongeveer 6 % van de zeeën in de EU, bestaat uit meer dan 27 000 gebieden door heel Europa ter bescherming van verschillende habitats en soorten. Sociaal-economische activiteiten zijn niet verboden in Natura 2000-gebieden, maar de lidstaten moeten wel verslechtering van de gebieden voorkomen en de instandhoudingsmaatregelen nemen die nodig zijn om de beschermde soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

II. Onze controle had tot doel om de volgende vraag te beantwoorden: “Is het Natura 2000-netwerk adequaat ontwikkeld?” Hiertoe hebben we onderzocht of het netwerk adequaat werd beheerd, gefinancierd en gemonitord. We verrichtten onze controlewerkzaamheden bij de Commissie en in vijf lidstaten waarmee de meeste biogeografische regio’s in Europa werden bestreken. We bezochten 24 Natura 2000-gebieden, hielden een enquête onder de lidstaten en raadpleegden diverse belangengroeperingen.

III. Hoewel we erkennen dat Natura 2000 een grote rol speelde bij de bescherming van de biodiversiteit, concludeerden we dat het Natura 2000-netwerk niet zo is ontwikkeld dat het volledige potentieel ervan werd bereikt. De lidstaten moeten aanzienlijke vooruitgang boeken en de Commissie moet meer inspanningen leveren om beter bij te dragen tot de ambitieuze doelstellingen van het biodiversiteitsstrategie voor 2020 van de EU.

IV. De lidstaten beheerden het Natura 2000-netwerk niet goed genoeg. De coördinatie tussen de betrokken autoriteiten, belanghebbenden en buurlanden was onvoldoende ontwikkeld. De noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen hadden te vaak vertraging opgelopen of waren niet op passende wijze omschreven. De bezochte lidstaten maakten

geen passende beoordeling van projecten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Hoewel de Commissie actief toezicht hield op de tenuitvoerlegging van Natura 2000 door de lidstaten, kon haar verspreiding van richtsnoeren onder de lidstaten worden verbeterd. De Commissie handelde een groot aantal klachten over Natura 2000 af, waarbij zij in het algemeen oplossingen vond met de lidstaten, maar ook inbreukprocedures inleidde waar dat noodzakelijk was.

V. EU-middelen werden niet goed gemobiliseerd ter ondersteuning van het beheer van het Natura 2000-netwerk. De EU-aanpak van de financiering van de ontwikkeling van het Natura 2000-netwerk was steeds om bestaande EU-fondsen te gebruiken. Het is de bevoegdheid van de lidstaten om deze fondsen in te zetten voor het netwerk. We constateerden dat er een gebrek was aan betrouwbare informatie over de kosten van het netwerk en de behoeften aan financiering uit de EU-begroting. De prioritaire actiekaders (PAK's) gaven een onvolledig beeld van de werkelijke EU-financiering tot 2013 en van de geplande toewijzing van middelen voor 2014-2020. Op gebiedsniveau omvatten de beheersplannen zelden complete kostenbeoordelingen. In de programmeringsdocumenten voor 2014-2020 in het kader van de verschillende EU-fondsen die worden gebruikt voor de financiering van het netwerk (met name het Elfpo en het EFRO) werd niet ten volle rekening gehouden met de financieringsbehoeften en de Commissie pakte deze tekortkomingen niet op een gestructureerde manier aan. De EU-financieringsregelingen waren onvoldoende afgestemd op de doelstellingen van de Natura 2000-gebieden.

VI. De monitorings- en rapportagesystemen voor Natura 2000 waren niet geschikt om uitgebreide informatie te verschaffen over de doeltreffendheid van het netwerk. Er bestond geen specifiek prestatie-indicatorsysteem voor het gebruik van EU-middelen voor het netwerk. Er bestonden wel indicatoren op het niveau van het financieringsprogramma (bijv. het Elfpo), maar die hadden betrekking op algemene biodiversiteitsdoelstellingen en waren gericht op outputs en niet op de instandhoudingsresultaten van het Natura 2000-netwerk. Op gebiedsniveau omvatten de gebiedsbeheersdocumenten vaak geen monitoringsplannen, en wanneer dit wel het geval was, dan waren de plannen niet gedetailleerd genoeg of niet tijdgebonden. De standaardgegevensformulieren -die basisgegevens over de kenmerken van het gebied bevatten - werden in het algemeen niet bijgewerkt naar aanleiding van de

monitoringsactiviteiten. Uit de gegevens die de lidstaten aanleverden voor het periodieke verslag over de stand van de natuur van de Commissie bleken trends in de staat van instandhouding, maar de gegevens waren al te vaak onvolledig en de vergelijkbaarheid ervan bleef een uitdaging.

VII. We doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie en de lidstaten om te helpen zorgen voor een volledige uitvoering van de natuurrichtlijnen, om het financierings- en boekhoudkundig kader voor Natura 2000 te verduidelijken en de meting van de resultaten van Natura 2000 te verbeteren.

INLEIDING

De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020

1. Biologische diversiteit, ofwel biodiversiteit, heeft betrekking op de diversiteit van het leven op aarde. Biodiversiteit is van essentieel belang voor het behouden van gezonde ecosystemen, die ons voorzien van de elementaire natuurlijke hulpbronnen en diensten die we nodig hebben om goed te kunnen leven. In mei 2011 stelde de Europese Commissie een strategie vast die erop gericht was het “biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemendiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan [te] brengen en zo veel mogelijk ongedaan [te] maken, en tevens de bijdrage van de Europese Unie tot het verhoeden van het wereldwijde biodiversiteitsverlies op [te] voeren”⁹. De strategie werd vastgesteld toen de EU er, ondanks een gedetailleerd actieplan, niet in geslaagd was haar biodiversiteitsstreefdoel voor 2010 te halen. De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 sluit aan op de toezeggingen die de EU-leiders in maart 2010 hebben gedaan tijdens de tiende Conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit in Nagoya¹⁰.

2. Teneinde het kerndoel om het biodiversiteitsverlies uiterlijk in 2020 tot staan te brengen, te verwezenlijken worden in de EU-biodiversiteitsstrategie zes operationele streefdoelen en twintig acties vastgesteld. Ons verslag is gericht op het eerste streefdoel dat het “Natura 2000-netwerk” betreft alsmede de volledige uitvoering van de vogelrichtlijn¹¹ en de habitatrichtlijn¹², die algemeen bekendstaan als de natuurrichtlijnen. Hierbij werd het Natura 2000-netwerk gevormd als “een coherent Europees ecologisch netwerk (...) van speciale beschermingszones”¹³ om de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van

⁹ COM(2011) 244 definitief van 3 mei 2011 “Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020”, blz. 2.

¹⁰ Besluit aangenomen tijdens de tiende vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, X/2. Het strategisch plan voor biodiversiteit 2011-2020 en de Aichi-doelstellingen inzake biodiversiteit, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29 oktober 2010.

¹¹ Richtlijn 2009/147/EG.

¹² Richtlijn 92/43/EEG.

¹³ Artikel 3 van Richtlijn 92/43/EEG.

soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen. Het eerste streefdoel van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 is: “De achteruitgang in de status van alle onder natuurwetgeving van de EU vallende soorten en habitats tot staan brengen en een aanzienlijke en meetbare verbetering van hun status bereiken zodat tegen 2020, vergeleken met huidige beoordelingen: i) 100 % meer habitatbeoordelingen en 50 % meer soortenbeoordelingen in het kader van de habitatrichtlijn een verbeterde staat van instandhouding te zien geven; en ii) uit 50 % meer soortenbeoordelingen in het kader van de vogelrichtlijn een veilige of verbeterde staat van instandhouding blijkt”. Het eerste streefdoel omvat vier acties:

- De totstandbrenging van het Natura 2000-netwerk voltooien en zorgen voor goed beheer.
- Zorgen voor voldoende financiering van Natura 2000-gebieden.
- De bewustwording en de betrokkenheid van de belanghebbenden verhogen en de handhaving verbeteren.
- De monitoring en verslaglegging verbeteren en stroomlijnen.

3. In de tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie van de EU die de Commissie in oktober 2015 publiceerde, werd geconcludeerd dat, hoewel er sinds 2011 heel wat verwezenlijkt was dankzij de uitvoering van de maatregelen voor streefdoel 1, de grootste uitdagingen erin bleven bestaan om het mariene Natura 2000-netwerk te voltooien, het effectieve beheer van Natura 2000-gebieden te verzekeren en de nodige financiering vrij te maken om het Natura 2000-netwerk te ondersteunen.

4. In haar meest recente verslag¹⁴ over de staat van en trends voor typen habitats en soorten die onder de habitat- en de vogelrichtlijn vallen, concludeerde de Commissie

¹⁴ COM(2015) 219 final van 20 mei 2015 “Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, De stand van de natuur in de Europese Unie”. Dit verslag is een samenvatting van het gedetailleerde verslag van het Europees Milieuagentschap EEA Technical report No 2/2015 - State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2007-2012 (<http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>).

daarnaast: “Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het Natura 2000-netwerk een grote rol speelt in het stabiliseren van habitats en soorten met een ongunstige staat, vooral waar de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen op toereikende schaal worden uitgevoerd. De algemene staat van soorten en habitats in de EU is in de periode 2007-2012 echter niet substantieel gewijzigd. Veel habitats en soorten hebben een ongunstige staat, en de staat van een aanzienlijk deel hiervan verslechtert nog steeds.”

5. In het kader van het proces van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) initieerde de Commissie in februari 2014 een “geschiktheidscontrole” om de doeltreffendheid en relevantie van de natuurwetgeving te beoordelen. De Commissie hield op 20 november 2015 een conferentie waarop de consultants hun ontwerpbevindingen presenteerden¹⁵, maar de geschiktheidscontrole door de Commissie was nog niet voltooid op het moment dat wij onze controlewerkzaamheden afronden in september 2016. Deze ontwerpbevindingen wezen erop dat hoewel er aanzienlijke vooruitgang was geboekt bij de tenuitvoerlegging van Natura 2000, er meer vorderingen nodig waren op gebieden zoals de ontwikkeling van instandhoudingsmaatregelen en adequate financieringsmechanismen.

Het Natura 2000-netwerk

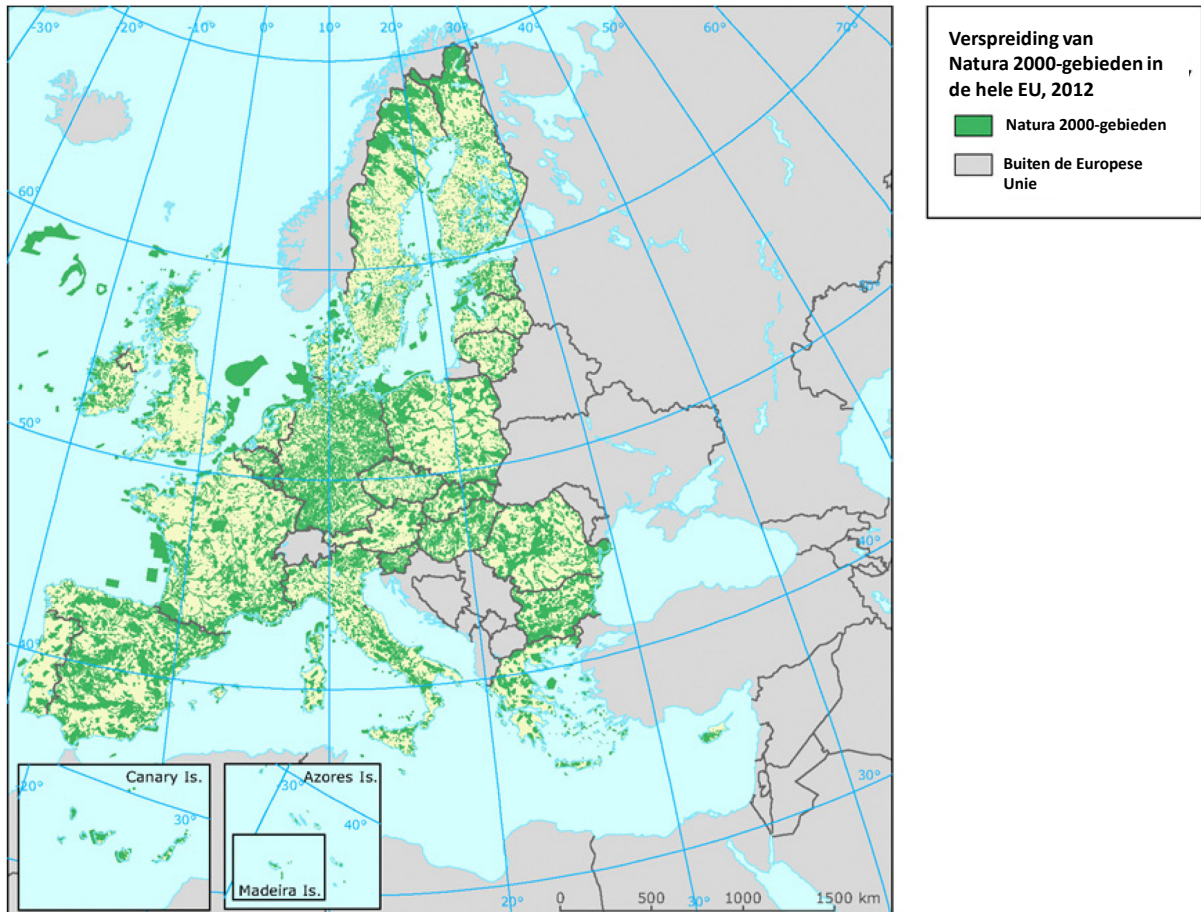
6. Het Natura 2000-netwerk¹⁶ vormt de kern van de biodiversiteitsstrategie van de EU. De vogelrichtlijn en habitatrichtlijn bieden een gemeenschappelijk EU-kader dat de norm bepaalt voor natuurbescherming in de lidstaten. Het netwerk bestaat uit gebieden van communautair belang, die uiterlijk zes jaar na aanwijzing als gebied van communautair belang op grond van de habitatrichtlijn als speciale beschermingszone moeten worden aangewezen door de lidstaten. Het netwerk omvat tevens de speciale beschermingszones die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn. Het Natura 2000-netwerk beslaat meer dan 18 % van het landoppervlak in de hele EU en ongeveer 6 % van de zeeën in de EU. Het

¹⁵ Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives, DRAFT - Emerging Findings, For Fitness Check Conference of 20 November 2015.

¹⁶ In dit verslag wordt met de term “Natura 2000” verwezen naar het netwerk van Natura 2000-gebieden als bedoeld in artikel 3, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG.

bestaat uit meer dan 27 000 gebieden (zie **tekstvak 1**), die meer dan 1 miljoen vierkante kilometer land en water¹⁷ beslaan (zie **figuur 1**).

Figuur 1 - Natura 2000-gebieden in de hele EU



Noot: De verslagperiode (2012) heeft geen betrekking op de gebieden die werden toegevoegd toen Kroatië in 2013 toetrad tot de EU.

Bron: Europees Milieuagentschap, “State of Nature in the EU” Technical report No 2/2015, blz. 120.

Tekstvak 1 – Wat zijn Natura 2000-gebieden?

In Europa zijn er diverse klimaten, landschappen en gewassen en is er dus sprake van een grote biodiversiteit. Natura 2000 is een even divers Europees netwerk van gebieden waarin de natuurlijke habitats en soorten in de Europese Unie worden beschermd. In het netwerk worden ongeveer 230 typen natuurlijke habitats en bijna 1 200 plant- en diersoorten beschermd die van pan-Europees

¹⁷ Europese Commissie, Natura 2000 Barometer, juli 2016.

belang worden beschouwd, alsook ongeveer 200 vogelsoorten. De omvang en aard van Natura 2000-gebieden kunnen aanzienlijk verschillen: van kleine gebieden in de vorm van ondergrondse grotten tot grote gebieden met bossen van een paar honderdduizend hectare, van havens, landbouwgebieden, oude openluchtmijnen en militaire bases tot ongerepte natuur.

Veel gebieden zijn beschermd op grond van zowel de vogelrichtlijn als de habitatrichtlijn, en een groot deel is ook aangewezen in kader van andere nationale of internationale beschermingsregelingen, zoals nationale parken of biosfeerreservaten van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (Unesco).

In totaal is 46 % van het Natura 2000-netwerk bebost, bestaat 38 % uit agro-ecosystemen, 11 % uit ecosystemen van grasland, 16 % uit ecosystemen van heide- en struikvegetaties, 11 % uit wetlands en meren; ecosystemen van rivier- en kustgebieden maken ook deel uit van het netwerk¹⁸. Meer informatie over het aantal gebieden en de oppervlakte ervan in iedere lidstaat is opgenomen in **tabel 1** van de **bijlage**.

Foto 1 - Habitats voor vleermuizen



Foto 2 - Habitats voor beren



Bron: ERK, habitat voor vleermuizen in gebied 1, Polen en habitat voor bruine beren in gebied 3,

¹⁸ EEA-verslag nr. 5/2012 "Protected areas in Europe - an overview", blz. 77 (<http://www.eea.europa.eu/publications/protected-areas-in-europe-2012>). NB: Verscheidene klassen die zijn gebruikt om de soorten ecosystemen bij benadering te omschrijven, overlappen. Zo zijn sommige ecosystemen van grasland ook agro-ecosystemen. Zouden de percentages gewoon bij elkaar worden opgeteld, dan zouden sommige gebieden "dubbel" worden geteld.

Roemenië.

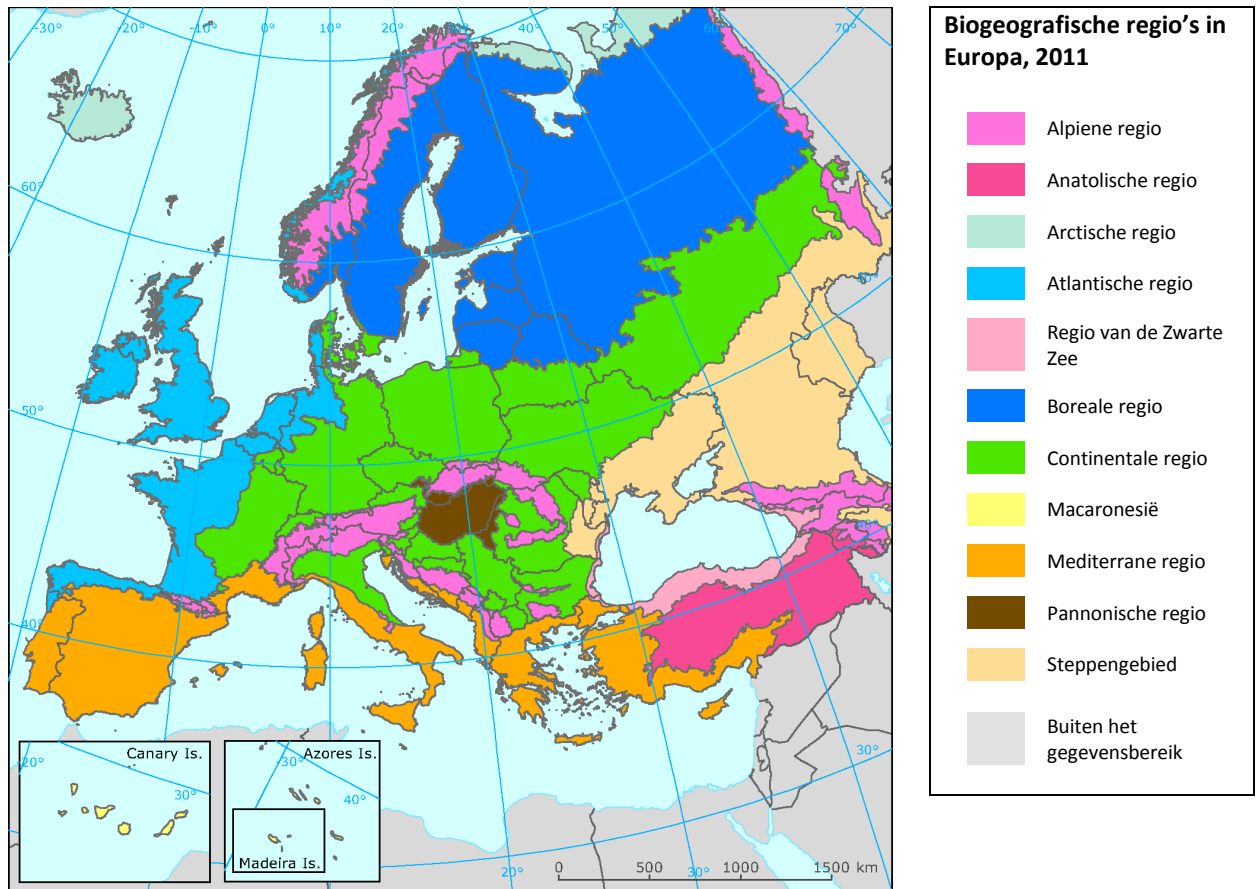
De organisatie van Natura 2000

Verantwoordelijkheden

7. De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn door de lidstaten. Bij de goedkeuring van de financieringsprogramma's van de lidstaten voor de EU-fondsen voor de periode 2014-2020 ging zij na in hoeverre de voorgestelde maatregelen en financiering coherent waren met de behoeften en doelstellingen van het Natura 2000-netwerk zoals beschreven in de prioritaire actiekaders (PAK's). De Commissie brengt richtsnoeren uit om de lidstaten te helpen bij de tenuitvoerlegging van het Natura 2000-netwerk. Zij organiseert het biogeografische proces, een samenwerkingsforum voor de verschillende biogeografische regio's¹⁹ (zie ***figuur 2***) in het kader waarvan seminars, workshops en samenwerkingsactiviteiten plaatsvinden. De Commissie behandelt ook klachten met betrekking tot de uitvoering van de richtlijnen en het gebiedsbeheer in de lidstaten. Indien een lidstaat zijn verplichtingen in het kader van de natuurrichtlijnen niet nakomt, kan de Commissie een inbreukprocedure tegen die lidstaat inleiden.

¹⁹ Er zijn elf erkende biogeografische regio's in Europa, waarvan negen in de EU. Deze worden gebruikt om typen habitats en soorten te beschrijven die onder vergelijkbare omstandigheden in verschillende landen voorkomen: alpien, Anatolisch, Arctisch, Atlantisch, Zwarte Zee, boreaal, continentaal, Macaronesië, mediterraan, Pannonisch en steppengebied.

Figuur 2 - Biogeografische regio's in Europa



Bron: Europees Milieuagentschap (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-regions-in-europe-1>).

8. Het Europees Milieuagentschap (EEA) en zijn Europees Thematisch Centrum voor biologische diversiteit verlenen de Commissie technische en wetenschappelijke ondersteuning bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden door informatie te verstrekken over het netwerk via het referentieportaal voor Natura 2000 (een databank met gebiedsspecifieke informatie in standaardgegevensformulieren (SGF's)). Het EEA bracht zijn tweede verslag over de stand van de natuur uit in 2015; het had betrekking op de zesjarige periode 2007-2012. Dit verslag²⁰, dat is gebaseerd op informatie die de lidstaten formeel hebben gerapporteerd op grond van artikel 17 van de habitatrichtlijn en artikel 12 van de vogelrichtlijn, biedt een uitgebreid overzicht van de staat van instandhouding en trends van

²⁰ EEA Technical report nr. 2/2015. De Commissie vatte dit verslag samen in haar eigen verslag over de stand van de natuur.

in het kader van de richtlijnen beschermde soorten en habitats. Het Agentschap werkt samen met andere deskundigen van de Commissie en de lidstaten om rapportagerichtsnoeren te ontwikkelen.

9. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het tot stand brengen, beheren en financieren van het netwerk van Natura 2000-gebieden. Zij zijn verplicht instandhoudingsmaatregelen vast te stellen en uit te voeren om de beschermde habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Dit houdt ook in dat zij een aanzienlijke verstoring van de beschermde soorten en een verslechtering van de beschermde habitats waarvoor de gebieden zijn aangewezen, moeten voorkomen. De verantwoordelijkheid voor de monitoring van de staat van instandhouding van habitats en soorten kan liggen bij een nationale autoriteit (zoals in Frankrijk, Roemenië en Polen) of zijn overgedragen aan regionale autoriteiten (zoals in Duitsland en Spanje).

10. Voor elk plan of project dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten (“cumulatieve effecten”) significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, moet een “passende beoordeling”²¹ worden gemaakt om de gevolgen ervan voor het gebied te bepalen, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Mitigerende maatregelen die de negatieve ecologische gevolgen beperken, maken in het algemeen deel uit van een project en worden onderzocht in het kader van de beoordeling. De bevoegde nationale instanties kunnen slechts toestemming voor het project geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

²¹ Artikel 6, lid 3, van Richtlijn 92/43/EEG.

Foto 3 - Mitigerende maatregel voor in het wild levende dieren



Bron: ERK, voorbeeld van een mitigerende maatregel die het mogelijk maakt dat wilde dieren onder een snelweg doorgaan, gebied 2, Roemenië.

11. In uitzonderlijke omstandigheden mag er, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling, toch toestemming worden gegeven voor een plan of project, als er geen alternatieve oplossingen zijn en het plan of project van groot openbaar belang wordt geacht. In dergelijke gevallen neemt de lidstaat passende compenserende maatregelen om de impact op het milieu te compenseren en te waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. De lidstaat moet de Commissie ook op de hoogte stellen van de genomen compenserende maatregelen.

12. In het algemeen heeft de Commissie niets te zeggen over de goedkeuring van projecten, behalve bij grote projecten die door de EU worden gefinancierd; daarvoor moeten de lidstaten voorstellen indienen bij de Commissie²². “Grote projecten” zijn gewoonlijk

²² Voor het EFRO en het Cohesiefonds, op grond van de artikelen 39 en 40 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25) voor de periode 2007-2013 en op grond van de artikelen 100-103 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320) voor de periode 2014-2020.

grootschalige infrastructuurprojecten met betrekking tot vervoer, het milieu en andere gebieden zoals cultuur, onderwijs, energie, enz. Wanneer de totale kosten van dergelijk projecten die steun ontvingen uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en/of het Cohesiefonds in de programmeringsperiode 2007-2013 meer dan 25 miljoen euro (voor milieuprojecten) of meer dan 50 miljoen euro (op andere terreinen) bedroegen, moest de Europese Commissie ze beoordelen en er een specifiek besluit over nemen. Voordat grote projecten kunnen worden goedgekeurd, moet worden onderzocht of ze verenigbaar zijn met het EU-beleid op andere gebieden, waaronder Natura 2000. De Commissie beoordeelt tevens de specifieke maatregelen die deel uitmaken van het project om negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden te mitigeren of te compenseren. De Commissie kan follow-upcontroles uitvoeren van de uitvoering van de mitigerende maatregelen. De voorstellen moeten een analyse omvatten van de milieueffecten van het grote project, ook met betrekking tot Natura 2000. De Commissie beoordeelt het grote project op basis van de samenhang ervan met de prioriteiten van het betrokken operationele programma, de bijdrage ervan tot het bereiken van de doelstellingen van die prioriteiten en de samenhang met de andere beleidslijnen van de EU.

Financiering

13. De EU-aanpak van de financiering van de ontwikkeling van het Natura 2000-netwerk was steeds²³ om bestaande EU-fondsen (met name die uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) alsmede de structuurfondsen en het cohesiefonds²⁴) te gebruiken en geen specifieke financieringsinstrumenten te ontwikkelen (zie ook **tabel 5** in de **bijlage**). Binnen de verschillende sectorale financieringsprogramma's worden er geen middelen speciaal voor Natura 2000 gereserveerd, maar in plaats daarvan bestaan er in het kader van ieder relevant EU-fonds mogelijkheden om Natura 2000 te ondersteunen in het kader van de

²³ COM(2004) 431 definitief van 15 juli 2004 "Financiering van Natura 2000" en SEC(2011) 1573 definitief.

²⁴ Het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

steun voor biodiversiteit²⁵. Een opmerkelijke uitzondering wordt gevormd door het (sinds 1993 bestaande) financieringsinstrument LIFE²⁶, dat weliswaar klein van omvang is maar in het kader waarvan middelen speciaal voor een reeks Natura 2000-acties worden bestemd. Dit instrument wordt rechtstreeks door de Commissie beheerd. Natura 2000-gebieden worden ook rechtstreeks door de lidstaten, internationale donoren en uit particuliere middelen gefinancierd. In 2010²⁷ werd in een verslag dat in opdracht van de Commissie werd opgesteld, geoordeeld dat de totale jaarlijkse kosten van het beheer van het Natura 2000-netwerk 5,8 miljard euro bedragen. In de programmeringsperiode 2007-2013 werd minder dan 20 %²⁸ hiervan door de EU gefinancierd.

14. De lidstaten hebben met steun van de Commissie prioritaire actiekaders (PAK's) opgesteld als strategische planningsinstrumenten om de financieringsbehoeften en -prioriteiten voor Natura 2000 vast te stellen op nationaal of regionaal niveau en de integratie daarvan in de verschillende EU-financieringsinstrumenten te vergemakkelijken. PAK's waren bedoeld om de lidstaten te helpen bij het opstellen van hun strategische en programmeringsdocumenten (bijv. partnerschapsovereenkomsten, plattelandsontwikkelingsprogramma's en operationele programma's) en om bij te dragen tot de afstemming daarvan op de financiering van Natura 2000.

15. In 2012 werden de PAK's voor het eerst opgesteld. De Commissie gaf de lidstaten model-PAK's die al gedeeltelijk ingevuld waren op basis van de beschikbare gegevens, en vroeg de lidstaten om de gegevens te controleren en aan te vullen. Het overeengekomen

²⁵ Landbouwfinanciering in het kader van de tweede pijler van het GLB vormt in de meeste landen de belangrijkste bron van steun voor Natura 2000. SEC(2011) 1573 definitief, blz. 6.

²⁶ LIFE is het financieringsinstrument van de EU ter ondersteuning van milieu-, natuurbeschermings- en klimaatactieprojecten in de gehele EU.

²⁷ "Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network", Institute for European Environmental Policy, blz. 1.

²⁸ Kettunen, M., Baldock, D., Gantioler, S., Carter, O., Torkler, P., Arroyo Schnell, A., Baumüller, A., Gerritsen, E., Rayment, M., Daly, E., en Pieterse, M. 2011. "Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission – final report", Institute of European Environmental Policy, Brussel, België, blz. 5.

model voor de PAK's omvatte een algemene beschrijving van het netwerk op het regionale of nationale niveau van de lidstaat, een beschrijving van de staat van de habitats en soorten, en een beschrijving van de administratieve regelingen voor het beheer van het netwerk. Een belangrijk onderdeel van de PAK's had betrekking op de huidige ervaringen van de lidstaten met het gebruik van de EU-fondsen om inzicht te krijgen in het belang van deze fondsen voor investeringen in Natura 2000 gedurende de programmeringsperiode 2007-2013. De lidstaten moesten tevens hun strategische instandhoudingsprioriteiten voor de programmeringsperiode 2014-2020 en de bijbehorende hoofdmaatregelen om deze prioriteiten te bereiken vaststellen, evenals de geplande monitorings- en evaluatieregelingen.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

16. Bij het bepalen van de reikwijdte en aanpak van de controle hielden we rekening met de acties die waren vastgesteld in het kader van streefdoel 1 van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 ter uitvoering van de natuurrichtlijnen (zie paragraaf 2). De controle had tot doel om de volgende vraag te beantwoorden: "Is het Natura 2000-netwerk adequaat ontwikkeld?" Deze centrale controlevraag werd onderverdeeld in de volgende subvragen:

- a) *Is het Natura 2000-netwerk adequaat beheerd?* Om deze vraag te beantwoorden beoordeelden we of de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen hadden getroffen en of er passende procedures bestonden om een verslechtering van de gebieden te vermijden of te compenseren. Op het niveau van de Commissie evalueerden we de door de Commissie verstrekte richtsnoeren, de goedkeuringsprocedure voor grote projecten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden en de procedures voor de behandeling van klachten.
- b) *Is Natura 2000 op passende wijze gefinancierd?* We keken naar de opzet en het gebruik van de voor de Natura 2000-gebieden beschikbare EU-financiering in de programmeringsperiode 2007-2013 alsmede naar de geplande toewijzing voor de periode 2014-2020 in samenhang met de PAK's. We richtten ons op de wijze waarop Natura 2000 geïntegreerd was in andere beleidsinstrumenten en op de vraag of de

gefinancierde maatregelen goed gecoördineerd waren en of ze goed waren afgestemd op de behoeften van het netwerk.

- c) *Is Natura 2000 adequaat gemonitord?* We onderzochten de verschillende monitoringsinstrumenten waarover de lidstaten en de Commissie beschikten en de wijze waarop die waren gebruikt. We beoordeelden de prestatie-indicatorssystemen, de monitoringsregelingen voor de gebieden en het systeem voor de verslaglegging over habitats en soorten.

17. We richtten ons vooral op het algemene uitvoeringskader en niet zozeer op de instandhoudingsresultaten die in afzonderlijke gebieden waren bereikt. Wij verrichtten onze controle op het niveau van de Commissie en in de lidstaten. We verkregen controle-informatie uit vijf lidstaten (Frankrijk²⁹, Duitsland³⁰, Spanje³¹, Polen en Roemenië), die acht van de negen biogeografische regio's van de EU bestrijken³². We bezochten autoriteiten in deze lidstaten en 24 Natura 2000-gebieden. We spraken ook met vertegenwoordigers van verschillende belangengroeperingen, met name organisaties van landbouwers en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) op het gebied van milieu.

18. Daarnaast stuurden we een enquête naar alle andere (23) lidstaten om informatie te verkrijgen over hun beheerssystemen en de overheidsfinanciering die zij gebruikten voor hun Natura 2000-gebieden.

²⁹ Hoog-Normandië, Laag-Normandië, Languedoc-Roussillon.

³⁰ Sleeswijk-Holstein en Beieren.

³¹ Asturië, Madrid, Valencia en de Canarische Eilanden.

³² Onze controle omvatte lidstaten met grondgebied in de alpiene, de Atlantische, de continentale, de mediterrane en de Pannonische regio, de regio van de Zwarte zee, Macaronesië en het steppengebied. We brachten geen bezoek aan een lidstaat met grondgebied in de boreale regio.

OPMERKINGEN

De lidstaten beheerden het Natura 2000-netwerk niet goed genoeg

19. Voor de tenuitvoerlegging van Natura 2000 is een sterke coördinatie tussen de verschillende bevoegde autoriteiten van de lidstaten en met talrijke belanghebbenden nodig. De noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen om habitats en de flora en fauna in stand te houden of te herstellen moeten tijdig worden genomen en moeten specifiek genoeg zijn, willen ze doeltreffend ten uitvoer kunnen worden gelegd. Geplande projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een aangewezen Natura 2000-gebied, moeten zorgvuldig worden beoordeeld³³, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Als een project toch doorgang moet vinden in een Natura 2000-gebied, hoewel het negatieve gevolgen kan hebben, moeten er passende compenserende maatregelen worden genomen. Op EU-niveau is het de taak van de Commissie om de lidstaten te ondersteunen bij de doeltreffende tenuitvoerlegging van de richtlijnen door middel van begeleiding en, indien nodig, handhavend optreden.

De coördinatie tussen de autoriteiten en belanghebbenden in de lidstaten was onvoldoende ontwikkeld

20. Een breed scala aan sectoren is betrokken bij het beheer van het Natura 2000-netwerk. Hierbij gaat het met name om de sectoren milieu, landbouw, stadsplanning, industriële ontwikkeling en toerisme. Voor een geslaagde tenuitvoerlegging van Natura 2000 is een doeltreffende coördinatie tussen de sectoren noodzakelijk. We hebben geconstateerd dat alle bezochte lidstaten een structuur hadden opgezet voor het beheer van het Natura 2000-netwerk. We troffen echter in de meeste bezochte lidstaten voorbeelden aan van ontoereikende coördinatie tussen de verantwoordelijke autoriteiten, zoals wordt geïllustreerd in **tekstvak 2**.

³³ Dit zijn de “passende beoordelingen” zoals voorgeschreven in de habitatrichtlijn.

Tekstvak 2 - Ontoereikende coördinatie tussen autoriteiten in de gecontroleerde lidstaten

Hoewel de planning en financiering van Natura 2000 in Roemenië op nationaal niveau goed genoeg worden gecoördineerd, moeten de samenwerking en communicatie op regionaal en plaatselijk niveau tussen gebiedsbeheerders, autoriteiten en andere betrokkenen (bijv. de eigenaren van de grond) worden verbeterd om een doeltreffende tenuitvoerlegging van Natura 2000 te waarborgen. Zo is er voor een aantal gebieden nog steeds geen beheersorgaan, ontbraken er procedures om rekening te houden met Natura 2000 bij stadsplanning en bestonden er overlappingsen tussen de toezichthoudende verantwoordelijkheden van plaatselijke autoriteiten.

In Frankrijk bestonden er coördinatieproblemen tussen de milieu-instanties, die verantwoordelijk zijn voor Natura 2000, en de landbouwautoriteiten, die verantwoordelijk waren voor het verschaffen van het grootste deel van de EU-financiering die werd gebruikt voor de ondersteuning van Natura 2000-gebieden. De milieu-instanties beschikten over weinig informatie over de uitvoering van agromilieumaatregelen door de landbouwautoriteiten, zoals het aantal betrokken landbouwers en gebieden, de soorten maatregelen en het bedrag aan openbare middelen dat werd besteed aan de Natura 2000-gebieden.

21. Het is belangrijk dat de belangrijkste belanghebbenden, en met name de grondgebruikers en -eigenaren, worden betrokken bij de planning en de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen in Natura 2000-gebieden, zodat zij de desbetreffende instandhoudingsdoelstellingen begrijpen en steunen. De lidstaten organiseerden op nationaal en plaatselijk niveau capaciteitsopbouwactiviteiten, met name in de vorm van opleidingen. We constateerden een voorbeeld van een goede praktijk in Frankrijk waar de lokale bevolking werd geraadpleegd (zie **tekstvak 3**). De andere door ons bezochte lidstaten³⁴ hadden echter geen doeltreffende kanalen met regelmatige raadplegingen opgezet om de communicatie met de belangrijke belanghebbenden te vergemakkelijken.

Tekstvak 3 - Voorbeeld van een goede praktijk waarbij plaatselijke landgebruikers en de lokale bevolking werden geraadpleegd

In Frankrijk werd elk Natura 2000-gebied beheerd door een stuurgroep waarbij vertegenwoordigers uit de overheidssector, van regionale autoriteiten, gemeentelijke en handelsverenigingen,

³⁴ Duitsland, Spanje, Polen en Roemenië.

organisaties voor natuurbehoud, organisaties van landgebruikers, enz. waren betrokken. Door deze betrokkenheid bij de raadpleging binnen de stuurgroepen voelden de belanghebbenden een zekere medeverantwoordelijkheid voor de Natura 2000-doelstellingen.

22. Habitats en soorten blijven niet binnen regionale of nationale grenzen. Het is dus van essentieel belang om een netwerk van onderling goed verbonden gebieden te ontwikkelen om de staat van instandhouding te handhaven of te herstellen. Grensoverschrijdende samenwerking is dan ook noodzakelijk. Er bestonden op nationaal niveau onvoldoende structuren om een dergelijke samenwerking te bevorderen. Ook ontbraken er procedures voor buurlanden om elkaar te informeren over potentiële gebieden of over projecten waarvoor wellicht een passende beoordeling zou moeten worden gemaakt (zie paragraaf 28). Op lokaal niveau bestonden echter goede voorbeelden van door EU-financiering ondersteunde grensoverschrijdende samenwerking, zoals blijkt uit **tekstvak 4**.

Tekstvak 4 - Voorbeelden van grensoverschrijdende samenwerking op lokaal niveau in de bezochte lidstaten

In Frankrijk hadden de beheerders van een van de door ons bezochte gebieden samengewerkt met hun Spaanse partners via het Poctefa³⁵-project, dat tijdens de periode 2007-2013 gefinancierd werd door het EFRO.

In Polen troffen we voorbeelden aan van grensoverschrijdende samenwerking met Slowakije in het kader van een EFRO-project ter bescherming van de auerhoen en de korhoen in de westelijke Karpaten.

In Roemenië waren bij meerdere LIFE-projecten die gericht waren op de instandhouding van bepaalde soorten, de buurlanden Hongarije en Bulgarije betrokken.

De noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen hadden te vaak vertraging opgelopen of waren niet op passende wijze omschreven door de lidstaten

23. Zodra een gebied van communautair belang is vastgesteld door de Commissie, moeten de lidstaten dat gebied binnen zes jaar aanwijzen als speciale beschermingszone en de

³⁵ Programma voor grensoverschrijdende samenwerking van Spanje-Frankrijk-Andorra (Programme opérationnel de coopération transfrontalière Espagne-France-Andorre).

noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen nemen voor alle beschermde habitats en soorten in dat gebied³⁶. De vogelrichtlijn kent een vergelijkbaar beschermingsregime (zie paragraaf 6). Instandhoudingsmaatregelen kunnen worden gepresenteerd in de vorm van een beheersplan, waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied worden vastgesteld, alsook de maatregelen die nodig zijn om deze te behalen³⁷.

24. In de meeste lidstaten liep de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszone aanzienlijke vertraging op. De Commissie meldde dat een derde van de 22 419 gebieden van communautair belang die in januari 2010 bestonden, nog niet was aangewezen als speciale beschermingszone in januari 2016, dus na afloop van de termijn van zes jaar. Drie lidstaten³⁸ hadden nog geen enkele SBZ op tijd aangewezen (zie **tabel 2** van de **bijlage**).

25. Wij hebben vastgesteld dat er vertragingen waren bij de vaststelling van de instandhoudingsmaatregelen in alle vijf de gecontroleerde lidstaten. Slechts bij 8 van de 24 gecontroleerde gebieden waren de instandhoudingsmaatregelen vastgesteld binnen zes jaar na de aanwijzing van het gebied. Eén gebied in Spanje waarvoor nog steeds geen behoorlijke instandhoudingsmaatregelen bestaan, was al in de jaren negentig aangewezen. Door de laattijdige vaststelling van de instandhoudingsmaatregelen komt de staat van instandhouding van deze gebieden alsmede de algehele verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijnen waarschijnlijk in gevaar. Bovendien waren slechts weinig van de beheersplannen herzien, hoewel sommige meer dan tien jaar vóór onze controle waren opgesteld (zie ook **tabel 3** van de **bijlage**).

26. De instandhoudingsmaatregelen moeten verband houden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. In de door ons bezochte lidstaten (behalve Polen) waren de instandhoudingsdoelstellingen echter vaak niet specifiek genoeg en niet gekwantificeerd. Om die reden waren de instandhoudingsmaatregelen in de

³⁶ Artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn.

³⁷ Beheer van „Natura 2000“-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2000, Europese Commissie.

³⁸ Malta, Polen en Roemenië.

beheersplannen van deze vier lidstaten³⁹ ook niet nauwkeurig omschreven en waren er zelden mijlpalen voor de voltooiing ervan bepaald (zie **tekstvak 5**).

Tekstvak 5 - Voorbeelden van niet-specifieke instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen

In Spanje bevatte het beheersplan van een van de gecontroleerde gebieden algemene instandhoudingsdoelstellingen waarin noch de doelpopulatie die voor iedere beschermde soort moest worden bereikt noch het betreffende tijdspad werd gespecificeerd.

De van deze doelstellingen afgeleide instandhoudingsmaatregelen waren even vaag. Een voorbeeld: agromilieusubsidies worden geacht landbouwpraktijken te bevorderen die in overeenstemming zijn met milieubescherming en natuurbehoud.

Door dergelijke algemene doelstellingen en maatregelen konden de resultaten ervan moeilijk worden beoordeeld.

27. We hebben ook onderzocht of er beheersplannen waren en of deze waren uitgevoerd in de 24 door ons bezochte gebieden. We constateerden dat er slechts voor twaalf gebieden beheersplannen waren, dat de uitvoering van drie hiervan nog niet was gestart en dat vier andere beheersplannen slechts gedeeltelijk waren uitgevoerd (zie **tabel 3** van de **bijlage**).

De bezochte lidstaten maakten geen passende beoordeling van projecten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden

28. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalt dat voor elk project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een “passende beoordeling” moet worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied (zie paragraaf 10). We onderzochten de bestaande systemen in de lidstaten voor de uitvoering van deze beoordeling en onderzochten 47 projecten waarvoor een dergelijke beoordeling noodzakelijk was. Voor twee van deze projecten werd na de beoordeling geen toestemming verleend.

³⁹ Duitsland, Spanje, Frankrijk en Roemenië.

Foto 4 - Gebied waarvoor passende beoordelingen moeten worden gemaakt



Bron: ERK, stedelijk kustgebied waarvoor passende beoordelingen moeten worden gemaakt, gebied 5, Spanje.

29. Alle bezochte lidstaten hadden systemen ingesteld voor de uitvoering van deze beoordelingen voor projecten die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. We constateerden echter dat de beoordelingen niet consistent en volledig waren uitgevoerd in 34 van de 47 gevallen en dat er in nog eens 6 gevallen onvoldoende documentatie ter beschikking was gesteld om conclusies te trekken over de beoordeling (zie **tabel 4** van de **bijlage**). De meest voorkomende tekortkomingen waren dat de beoordelingen geen analyse omvatten van de gevolgen voor alle soorten en habitats, dat ze niet voldoende gedocumenteerd waren of dat ze niet waren uitgevoerd door voldoende gekwalificeerd personeel (zie **tekstvak 6** voor een voorbeeld).

Tekstvak 6 - Voorbeeld van tekortschietende beoordelingsprocedures

Een project in Roemenië betrof de bouw van een opslagfaciliteit voor graan. Er werd toestemming verleend onder bepaalde voorwaarden, waaronder de uitvoering van mitigerende maatregelen. Deze voorwaarden waren echter in strijd met de instandhoudingsmaatregelen, op grond waarvan zelfs kleinschalige bouwwerken en geluid van machines waren verboden.

30. Een essentieel aspect van de “passende beoordeling” is de beoordeling van de “cumulatieve effecten”⁴⁰ van andere projecten. We constateerden dat de lidstaten de

⁴⁰ “Cumulatieve effecten” zijn de gecombineerde effecten van de voorgestelde plannen of projecten en andere plannen of projecten. Zie punt 4.4.3 van het richtsnoer van de Commissie

cumulatieve effecten in 32 van de 47 gevallen in onze steekproef niet goed hadden beoordeeld en andere beoordelingen voor projecten in de buurt niet goed genoeg bijhielden. In sommige beoordelingen werd niet of niet grondig genoeg bekeken of er cumulatieve effecten optraden. Dus bestond het risico dat mogelijke gevolgen voor Natura 2000 onopgemerkt bleven (zie **tekstvak 7**).

Tekstvak 7 - Geen rekening gehouden met cumulatieve effecten bij de goedkeuring van projecten

In Duitsland betrof een van de beoordelingen die we hebben onderzocht de bouw van een vakantiepark. Er werd toestemming voor het project verleend ondanks de bezorgdheid van de plaatselijke milieu-instanties over de mogelijke gevolgen voor het gebied, met name in het licht van de gecombineerde gevolgen van een nieuwe zeebrug en de extra groei van het aantal vakantiegangers in verband daarmee.

In Roemenië betrof een van de beoordelingen die we hebben onderzocht de aanleg van een groeve. Het project werd goedgekeurd door de lokale milieu-instantie, hoewel die instantie eerder had besloten een vergelijkbaar project toe te staan op voorwaarde dat er maximaal twee groeves zouden worden toegestaan per 20 km rivierbedding. Wij constateerden dat er al vijf van dergelijke projecten bestonden in het gebied binnen een stuk rivierbedding van ongeveer 12-15 km.

31. We troffen echter ook voorbeelden van goede praktijken aan in de omgang van de lidstaten met cumulatieve effecten van projecten voor Natura 2000-gebieden, zoals toegelicht in **tekstvak 8**.

Tekstvak 8 - In Beieren ontwikkelde databank om de cumulatieve effecten te beoordelen

Alle passende beoordelingen met betrekking tot een Natura 2000-gebied werden opgenomen in een centrale databank waartoe overheidsinstanties toegang hadden. Deze databank vergemakkelijkte de vaststelling van projecten met mogelijke cumulatieve effecten. De gegevens met betrekking tot het gebied konden op verzoek worden onttrokken aan de databank en ter beschikking worden gesteld aan particuliere entiteiten zoals ingenieursbureaus of architecten.

“Beheer van „Natura 2000”-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)”
(http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_ar t6_nl.pdf).

32. Mitigerende maatregelen worden gewoonlijk in een project opgenomen om de negatieve ecologische gevolgen ervan te beperken. Ze kunnen ook door de bevoegde autoriteiten worden opgelegd als voorwaarden voor de vergunningverlening. In beide gevallen vormen zij een belangrijk element voor de goedkeuring van het project; dus moet erop worden toegezien dat zij daadwerkelijk worden uitgevoerd. Van de vijf door ons bezochte lidstaten controleerden Polen en Roemenië niet of de mitigerende maatregelen werden uitgevoerd om de milieugevolgen van de projecten voor de Natura 2000-gebieden aan te pakken. Zonder dergelijke controles bestaat er geen zekerheid dat deze maatregelen werkelijk zijn uitgevoerd. Zo stelden we tijdens een bezoek ter plaatse in een gebied in Polen vast dat een door de milieu-instanties voorgeschreven mitigerende maatregel - het planten van bomen - niet was uitgevoerd.

33. Er moeten compenserende maatregelen worden getroffen als een project ondanks de negatieve gevolgen ervan voor een Natura 2000-gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, toch moet doorgaan om redenen van openbaar belang (zie paragraaf 11). In dergelijke gevallen moet de betrokken lidstaat de Commissie informeren. Bij geen van de projecten die we onderzochten in de bezochte lidstaten werden compenserende maatregelen getroffen. Het aantal compenserende maatregelen dat de lidstaten aan de Commissie meldden tussen 2007 en het tijdstip van de controle, liep aanzienlijk uiteen. Met betrekking tot de duizenden bestaande Natura 2000-gebieden (zie **tabel 1** van de **bijlage**) had Frankrijk 3 compenserende maatregelen gerapporteerd, Duitsland 63, Polen 8, Roemenië 3 en Spanje 11. Hieruit bleek dat de benaderingen in de gecontroleerde lidstaten van de toepassing van compenserende maatregelen in de praktijk misschien uiteenliepen.

34. De lidstaten moeten de Commissie ook vooraf informeren over grote projecten die uit de structuurfondsen worden gefinancierd (zie paragraaf 12). Uit onze evaluatie van twaalf grote projecten bleek dat de Commissie alle projectvoorstellen met gevolgen voor Natura 2000-gebieden had gecontroleerd en vaak om nadere uitleg over milieukwesties had gevraagd⁴¹.

⁴¹ De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten die worden gefinancierd uit de structuurfondsen. Het desbetreffende toezichtcomité zorgt voor de follow-up van de

De Commissie hield actief toezicht op de tenuitvoerlegging van Natura 2000

35. Om de lidstaten te helpen Natura 2000 correct uit te voeren, heeft de Commissie relevante en gedetailleerde richtsnoeren⁴² opgesteld over belangrijke aspecten van de natuurrichtlijnen en ook voor vier specifieke sectoren⁴³. Tijdens onze controlebezoeken stelden we vast dat de richtsnoeren van de Commissie niet op grote schaal werden gebruikt voor gebiedsbeheer in de lidstaten. Maar toen we de lidstaten in onze enquête naar de richtsnoeren van de Commissie vroegen, gaven de meeste⁴⁴ aan dat zij aanvullende richtsnoeren op prijs zouden stellen.

36. In 2012 startte de Europese Commissie het biogeografische proces voor Natura 2000, een mechanisme voor samenwerking en netwerken in het kader waarvan workshops en activiteiten plaatsvinden om de samenhang in het beheer van het Natura 2000-netwerk te verbeteren. De voertaal tijdens de seminars was meestal Engels en de bijbehorende

uitvoering van deze projecten, terwijl de Commissie in de periode 2007-2013 de status van waarnemer had.

⁴² De belangrijkste richtsnoeren zijn: “Beheer van „Natura 2000“-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)” (2000) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_nl.pdf); “Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Articles 6.3 and 6.4 of the Habitats Directive 92/43/EEC” (2002) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf); “Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)” (2007, bijgewerkt 2012) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_nl.pdf).

⁴³ “Aquaculture and Natura 2000” (2012) (<https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>); “Inland waterway transport and Natura 2000” (2012) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/IWT_BHD_Guidelines.pdf); “Wind-energy developments and Natura 2000” (2011); “Winning van niet-energetische delfstoffen en Natura 2000” (2011) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_n2000_guidance.pdf); “Tenuitvoerlegging van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn in estuaria en kustgebieden” (2011) (http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf).

⁴⁴ België, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Denemarken, Estland, Ierland, Griekenland, Italië, Cyprus, Letland, Hongarije, Malta, Nederland, Slovenië, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

documenten waren ook vooral in het Engels opgesteld. Dit stond de deelname door sommige lidstaten in de weg en vertraagde de verspreiding en het gebruik van de resultaten, vooral op gebiedsniveau.

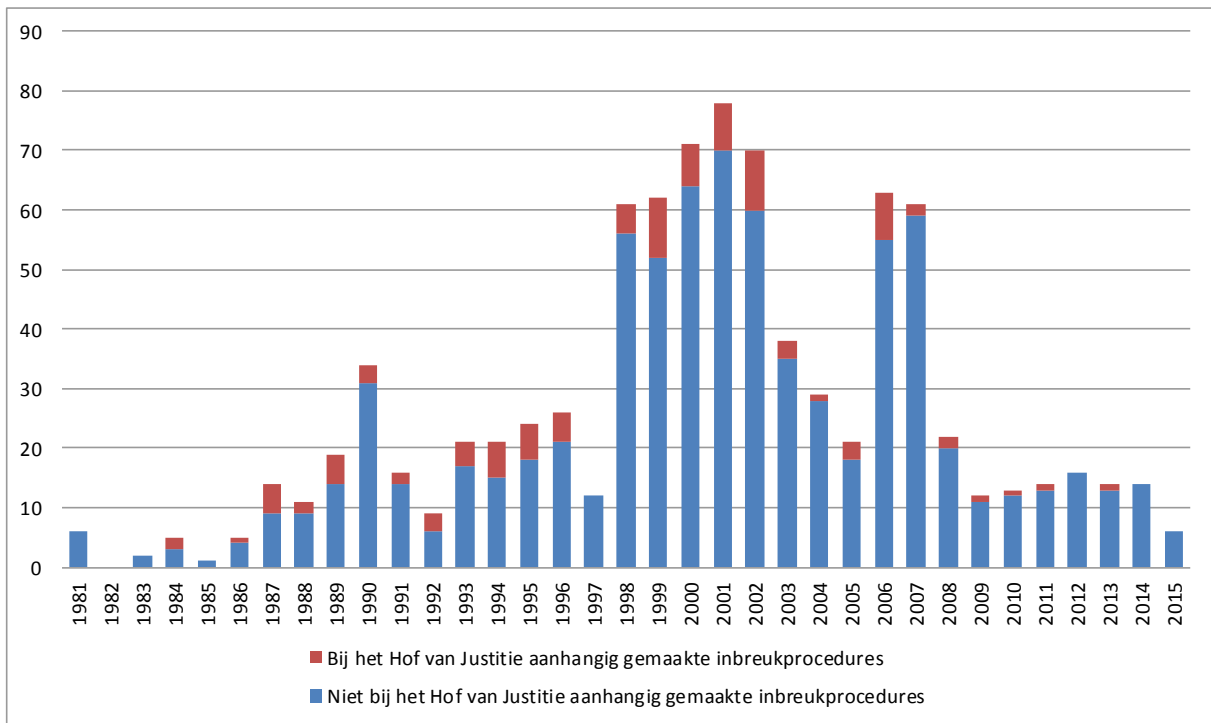
37. De uitvoering van de natuurrichtlijnen wordt gekenmerkt door een groot aantal klachten. De Commissie ontwikkelde in 2009 een centraal register voor alle klachten en informatieverzoeken van EU-burgers en -organisaties. Ten tijde van onze controle had de Commissie sinds de inwerkingtreding van de richtlijnen in 1981 meer dan 4 000 gevallen geregistreerd van mogelijke inbreuken op de natuurwetgeving van de EU. De meeste zaken (79 %) werden gesloten zonder verdere procedurele stappen. In de andere zaken moest de Commissie het dossier nader onderzoeken en vroeg zij om verdere verduidelijking van de klager en/of de lidstaat.

38. De Commissie kan een inbreukprocedure inleiden tegen een lidstaat indien die de natuurrichtlijnen niet uitvoert (zie paragraaf 7). Volgens verschillende bronnen van de Commissie⁴⁵ betreffen sinds 1981 de meeste zaken op milieugebied de natuurrichtlijnen, met een aandeel van ongeveer 30 %.

39. De “EU Pilot”-regeling werd in 2008 ingevoerd als precontentieuze procedure. In het kader hiervan vindt een informele bilaterale dialoog plaats tussen de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten over kwesties met betrekking tot de juiste omzetting of toepassing van EU-wetgeving. De Commissie gebruikt de EU Pilot wanneer een lidstaat zijn feitelijke rechtspositie met betrekking tot deze kwesties aan haar dient te verduidelijken. Sinds 2008 zijn er 554 EU Pilots geopend met betrekking tot de natuurrichtlijnen, waarvan er 78 (14 %) hebben geleid tot formele inbreukprocedures. De invoering van EU Pilots heeft sinds 2008 geleid tot een grotere efficiëntie en een afname van het aantal inbreukzaken, aangezien alleen zaken waarin geen oplossing kon worden gevonden tijdens de dialoog met de betrokken lidstaat, werden voortgezet door middel van het inleiden van een inbreukprocedure (zie ***figuur 3***).

⁴⁵ Jaarverslagen 2014 en 2015 over de controle op de toepassing van het EU-recht en andere door de Commissie verstrekte informatie.

Figuur 3 - Aantal per jaar geopende inbreukprocedures met betrekking tot de natuurrichtlijnen ten opzichte van het aantal inbreukprocedures dat aanhangig werd gemaakt bij het Hof van Justitie



Bron: Analyse van de ERK, gebaseerd op gegevens van de Europese Commissie.

EU-middelen werden niet goed gemobiliseerd ter ondersteuning van het beheer van het Natura 2000-netwerk

40. De financiering voor Natura 2000 is gemainstreamd binnen EU-fondsen waarvoor natuurbescherming slechts een van vele doelstellingen is. De lidstaten stellen prioritaire actiekaders (PAK's) op om de behoeften van het Natura 2000-netwerk te bepalen en te waarborgen dat er voldoende EU-financiering voor is (zie de paragrafen 13-15). Deze behoeften moeten vervolgens worden opgenomen in de programmeringsdocumenten die de lidstaten voorstellen voor elk van de verschillende financieringsinstrumenten van de EU voor de programmeringsperiode van zeven jaar. De specifieke behoeften van de Natura 2000-gebieden zouden ook tot uitdrukking moeten komen in de daadwerkelijk gefinancierde maatregelen en projecten.

De prioritaire actiekaders schetsten een onbetrouwbaar beeld van de kosten van het Natura 2000-netwerk

Geen betrouwbare raming van de EU-middelen die werden gebruikt voor Natura 2000 in de programmeringsperiode 2007-2013

41. Hoewel er informatie beschikbaar was over een aantal specifieke maatregelen, waren er geen betrouwbare en vergelijkbare geconsolideerde financieringsramingen voor de tenuitvoerlegging van Natura 2000 voor de programmeringsperiode 2007-2013: aan de hand van de rapportage over de uitvoering van de verschillende EU-programma's kon de Commissie het bedrag aan EU-middelen dat was bestemd voor Natura 2000 niet monitoren, en deze informatie bleek ook niet uit de PAK's. Er bestonden aanzienlijke beperkingen in de door de lidstaten beschikbaar gestelde gegevens. Uit het onderzoek ter onderbouwing van de geschiktheidscontrole blijken vergelijkbare kwesties (zie paragraaf 5).

42. Behalve het LIFE-fonds kende in de periode 2007-2013 ook het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) maatregelen die uitsluitend gericht waren op Natura 2000 (de maatregelen 213 - "Natura 2000-betalingen" en 224 - "Natura 2000-betalingen voor bossen"), naast andere maatregelen die ook ten goede kunnen komen aan het Natura 2000-netwerk. Er werd echter slechts in beperkte mate gebruikgemaakt van de maatregelen 213 en 224. In de vijf bezochte lidstaten hadden alleen de Duitse deelstaten Sleeswijk-Holstein en Beieren en de Spaanse autonome gemeenschap Asturië deze ingezet.

43. EU-financiering wordt ook gebruikt om milieumaatregelen te steunen die niet specifiek op Natura 2000-gebieden zijn gericht. Deze vormen echter een belangrijke financieringsbron voor het netwerk. Vanwege beperkingen in de wijze waarop de werkelijke uitgaven worden verantwoord, was het vaak lastig om de steun voor Natura 2000 te scheiden van de financiering voor andere milieuacties.

44. Ook onze enquête bevestigde het gebrek aan consistente, vergelijkbare gegevens over de overheidsuitgaven die gericht waren op Natura 2000 tijdens de programmeringsperiode 2007-2013, waaronder EU-financiering. Alle lidstaten behalve Zweden gaven in onze enquête overheidsuitgaven aan Natura 2000 op. Voor elk jaar werden EU-uitgaven

gerapporteerd, van 400 miljoen euro in 2007 tot 2 miljard in 2013. Niet alle lidstaten waren in staat voor alle fondsen gegevens te rapporteren (zie **tabel 1**). Meer dan 90 % van de in de enquête gerapporteerde uitgaven werd gedaan in het kader van het EFRO, het Elfpo en LIFE.

Tabel 1 - In onze enquête gerapporteerde informatie voor de programmeringsperiode 2007-2013

Lidstaat/Naam van het fonds	Elfpo	EFRO	EVF ²	LIFE	ESF ³	Cohesie	KP7 ⁴	Nationaal	Overig
België	X	X	X	X				X	
Bulgarije	X	X							
Tsjechische Republiek	X	X		X				X	X
Denemarken	X		X	X				X	
Duitsland	X	X	X	X					
Estland	X	X	X	X	X	X		X	
Ierland	X	X							
Griekenland		X		X		X		X	
Spanje	X	X	X	X	X	X		X	
Frankrijk	X	X	X	X					
Kroatië								X	X
Italië	X	X	X	X		X		X	X
Cyprus				X				X	
Letland	X	X		X	X	X		X	X
Litouwen	X	X	X	X	X			X	X
Luxemburg	X			X				X	
Hongarije	X	X		X	X				
Malta	X	X		X		X		X	X
Nederland	X	X		X			X	X	X
Oostenrijk	X	X		X				X	
Polen	X	X	X	X			X		X
Portugal	X	X		X			X	X	
Roemenië	X	X		X					
Slovenië	X	X							X
Slowakije	X	X		X					X
Finland		X		X			X		
Zweden ¹	X								
Verenigd Koninkrijk	X			X					
Totaal	24	22	9	23	5	6	4	16	10

¹ Hoewel Zweden aangaf dat Natura 2000 wordt gefinancierd uit het Elfpo, kon het geen cijfers verstrekken.

² Het Europees Visserijfonds.

³ Het Europees Sociaal Fonds.

⁴ Zevende kaderprogramma op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling.

Noot: Een leeg vakje betekent dat de lidstaat geen cijfers voor het desbetreffende fonds heeft verstrekt.

Bron: Analyse van de ERK.

De beoordeling van de financieringsbehoeften voor de programmeringsperiode 2014-2020 was nauwkeurig noch volledig

45. De PAK's bevatten niet alleen een analyse van de ervaringen van de lidstaten met het gebruik van EU-financiering voor de programmeringsperiode 2007-2013, maar ook ramingen van de toekomstige financieringsbehoeften, met name voor de programmeringsperiode 2014-2020. We hebben geconstateerd dat de kwaliteit van deze ramingen in de PAK's van de lidstaten aanzienlijk uiteenliep. Drie lidstaten hebben hun PAK niet ingediend⁴⁶ en zes lidstaten⁴⁷ verschaften geen raming van hun financieringsbehoeften (noch in hun PAK, noch in het antwoord op onze enquête). In de bezochte lidstaten waren deze ramingen van de financieringsbehoeften in de PAK's niet compleet of niet nauwkeurig (zie **tekstvak 9**). De Commissie verrichtte slechts een beperkte beoordeling van de PAK's en gaf geen formele follow-up aan deze beoordelingen bij de bezochte lidstaten, behalve in het geval van Spanje.

Tekstvak 9 - Voorbeeld van een onvolledige kostenraming op nationaal niveau in Polen

In Polen waren de kostenramingen in het PAK gebaseerd op de bedragen van de nationale en EU-middelen die in de programmeringsperiode 2007-2013 waren besteed aan de bescherming van biodiversiteit. Zij hadden alleen betrekking op de gebieden waarvoor beheersplannen beschikbaar waren. Ten tijde van de controle waren dergelijke plannen voor slechts 44 % van de gebieden beschikbaar. Aangezien de instandhoudingsmaatregelen die in de programmeringsperiode 2014-2020 zullen worden gefinancierd uit EU-fondsen op een veel grotere oppervlakte zullen worden uitgevoerd, betroffen de in het PAK gepresenteerde kosten een te lage schatting en bestaat er mogelijk een financieringstekort.

46. In onze enquête vroegen we de lidstaten of er een gat bestond tussen hun geschatte financieringsbehoeften voor Natura 2000 en de beschikbare middelen. Zeventien lidstaten⁴⁸

⁴⁶ Malta, Litouwen en Kroatië dienden hun PAK niet in.

⁴⁷ Denemarken, Kroatië, Malta en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast vermeldden Cyprus en Duitsland weliswaar kosten, maar die waren verouderd.

⁴⁸ België (Vlaanderen), Tsjechische Republiek, Estland, Ierland, Griekenland, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

antwoordden dat er inderdaad een financieringstekort bestond, hoewel maar drie lidstaten⁴⁹ de precieze omvang hiervan rapporteerden.

47. Op lokaal niveau (gebied, autoriteit) waren de kosten van het beheer van het Natura 2000-netwerk vaak ook niet nauwkeurig geraamd en betroffen deze niet alle activiteiten (bijv. de kosten van het vaststellen van gebieden, het plannen van het beheer en het beheren van habitats, en investeringskosten). Enkel Polen stelde gedetailleerde kostenramingen op voor de uitvoering van de in de beheersplannen voorziene acties. In de andere vier gecontroleerde lidstaten bevatten de gebiedsbeheersdocumenten niet voldoende nauwkeurige en relevante informatie over de middelen die benodigd waren voor de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen. Daarnaast waren de mogelijke financieringsbronnen in deze vier lidstaten gewoonlijk niet precies geïdentificeerd. Deze tekortkomingen kunnen leiden tot een ondoelmatige planning van het beheer en een ontoereikende programmering van beschikbare middelen.

In de programmeringsdocumenten voor 2014-2020 in het kader van de verschillende EU-fondsen werd niet ten volle rekening gehouden met de in de prioritaire actiekaders geïdentificeerde behoeften

48. De lidstaten werd gevraagd hun PAK in 2012 in te dienen, zodat ze ruim voor de indiening van de operationele programma's en plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de programmeringsperiode 2014-2020 beschikbaar zouden zijn (zie paragraaf 15). De financieringsverbintenissen werden dus vastgelegd bij de vaststelling van de desbetreffende EU-financieringsprogramma's.

49. Natura 2000 was slechts een van de vele doelstellingen van deze programma's. Aangezien middelen in de verschillende programma's in het algemeen niet speciaal voor Natura 2000 werden gereserveerd, kan de Commissie niet gemakkelijk beoordelen of er in de door de lidstaten voorgestelde toewijzing in de programmeringsdocumenten voor 2014-2020 volledig rekening was gehouden met de kosten van het beheer van het netwerk zoals geraamd in de PAK's. In milieu- en biodiversiteitsmaatregelen is ook niet altijd

⁴⁹ Italië, Letland en Finland.

gespecificeerd in hoeverre zij van toepassing zijn op Natura 2000-gebieden (zie paragraaf 43).

50. In de programmeringsperiode 2014-2020 is er in het EFRO een nieuwe categorie speciaal voor Natura 2000 (086) opgenomen en blijft er een categorie voor biodiversiteit (085) waaruit Natura 2000 ook kan worden gefinancierd. Vijf lidstaten⁵⁰ zijn niet van plan categorie 086 te gebruiken en één lidstaat is niet van plan categorie 085 te gebruiken. Vanwege de “thematische concentratie” moest 80 % tot 50 % van de EFRO-middelen voor respectievelijk de meer en de minder ontwikkelde regio’s worden besteed aan activiteiten in verband met onderzoek en innovatie, kmo’s⁵¹, concurrentievermogen, de koolstofarme economie en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Het was een beleidskeuze om biodiversiteit geen deel uit te laten maken van de thematische concentratie.

51. In de lidstaten waarin operationele programma’s (OP’s) en plattelandsontwikkelingsprogramma’s (POP’s) op regionaal niveau werden opgesteld⁵² maar het PAK op nationaal niveau was ontwikkeld, was het onmogelijk om te beoordelen of de doelstellingen en het geplande gebruik van de middelen in overeenstemming waren met het PAK. De uitvoeringswijze varieerde ook van regio tot regio; dit maakte het moeilijk om een overzicht te krijgen van de coherentie en consistentie.

52. Verscheidene directoraten-generaal van de Commissie⁵³ werken samen bij de goedkeuring van OP’s en POP’s. DG Milieu controleert of deze documenten in overeenstemming zijn met het beleid, de prioriteiten en doelstellingen van de EU op milieugebied, inclusief Natura 2000 en richt opmerkingen aan de andere directoraten-generaal en de lidstaten.

⁵⁰ Oostenrijk, België, Estland, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk.

⁵¹ Kleine en middelgrote ondernemingen.

⁵² Duitsland, Spanje en Frankrijk.

⁵³ DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, DG Maritieme Zaken en Visserij en DG Milieu.

53. DG Milieu hanteerde geen gestructureerde aanpak bij de analyse van de programmeringsdocumenten voor de OP's en POP's ten behoeve van het overleg met de andere DG's van de Commissie. We constateerden dat de reikwijdte en de kwaliteit van de analyse door de Commissie van de ontwerpprogrammeringsdocumenten van de lidstaten met betrekking tot de consistentie ervan met de PAK's en de maatregelen om Natura 2000 te ondersteunen als gevolg daarvan aanzienlijk uiteenliepen.

54. Tot slot stelden we vast dat de goedgekeurde programmeringsdocumenten niet noodzakelijkerwijs de behoeften voor Natura 2000 weerspiegelden die in de PAK's waren vastgesteld en door DG Milieu waren aangegeven tijdens het overleg met de andere diensten van de Commissie⁵⁴. Al met al houdt de onvolledige of onnauwkeurige informatie in de PAK's in combinatie met de onvoldoende integratie ervan in de programmeringsdocumenten voor de financieringsperiode 2014-2020⁵⁵ een aanzienlijke beperking in van het nut van de PAK's als middel om de consistentie van de EU-financiering voor Natura 2000 te waarborgen.

De EU-financieringsregelingen waren onvoldoende afgestemd op de doelstellingen van de Natura 2000-gebieden

55. Vanwege de beperkte integratie van Natura 2000 in de EU-financieringsregelingen bestaat het risico dat de beschikbare middelen onvoldoende zijn afgestemd op de behoeften in de gebieden. We beoordeelden of de financieringsregelingen die het meest werden

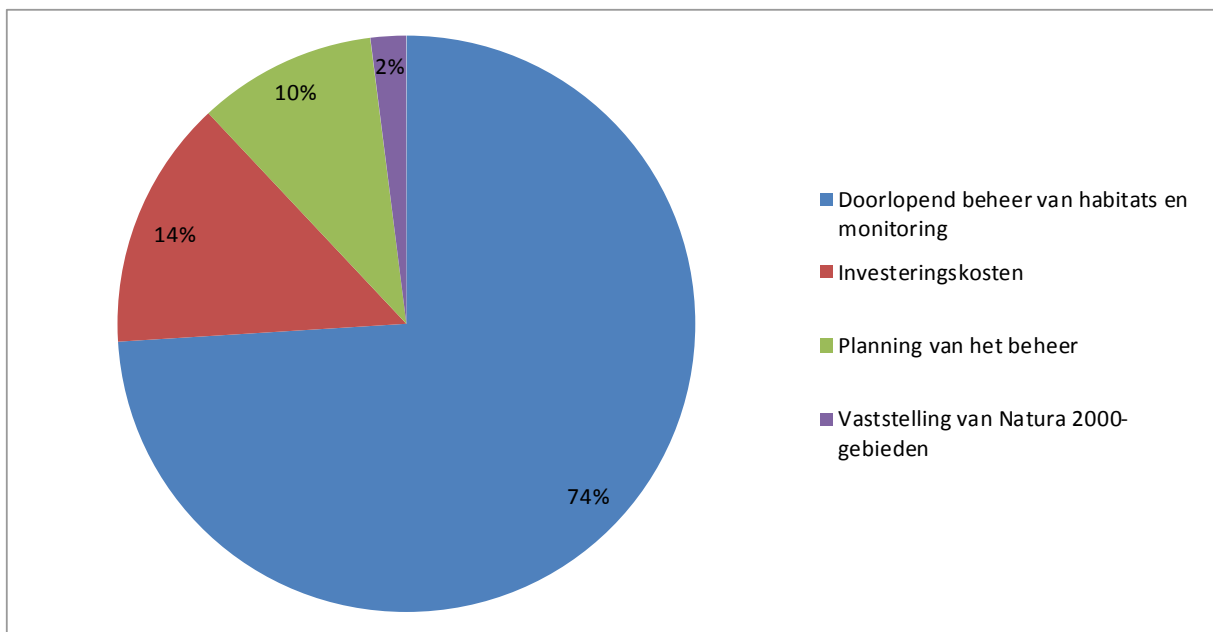
⁵⁴ De door DG Milieu gesignaleerde kwesties betroffen onder andere het volgende: voor Polen kwamen niet alle in het gedetailleerde PAK vastgestelde maatregelen terug in het plattelandsontwikkelingsprogramma. In Roemenië werd in het plattelandsontwikkelingsprogramma niet gespecificeerd hoe zou worden voorzien in de behoeften van Natura 2000. In Frankrijk ontbrak in de plattelandsontwikkelingsprogramma's informatie over de financiering voor Natura 2000.

⁵⁵ Deze conclusie wordt ook geschraagd door bevindingen in een verslag dat in 2016 voor de Commissie werd opgesteld: "Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EARDF, ERDF, CF, EMFF, ESF)". Op blz. 52 daarvan staat dat de prioriteiten, specifieke doelstellingen en maatregelen met betrekking tot Natura 2000 in uiteenlopende mate in de geanalyseerde nationale programma's zijn geïntegreerd en dat de geplande maatregelen in het algemeen niet alle in de PAK's vastgestelde behoeften voor alle habitats en soorten waarvoor instandhoudings- of herstelmaatregelen nodig zijn, omvatten.

gebruikt voor het netwerk, voldoende waren aangepast en voldoende werden gecoördineerd om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken.

56. Uit de resultaten van de enquête bleek dat het Elfpo, het EFRO en het LIFE-fonds meer dan 90 % van de EU-financiering voor Natura 2000 verschaften (zie paragraaf 44). De lidstaten gaven ook aan dat de belangrijkste beheersactiviteiten die door deze fondsen werden gefinancierd, doorlopend habitatbeheer en gebiedsmonitoring waren (zie **figuur 4**).

Figuur 4 - Overzicht van de in de enquête opgegeven uitgaven van de EU en de lidstaten voor beheersactiviteiten in de gebieden



Bron: Analyse van de ERK.

57. De belangrijkste Elfpo-maatregel qua financiering van het habitatbeheer in Natura 2000-gebieden was de agromilieumaatregel (maatregel 214), die goed was voor meer dan 50 % van dit fonds. De specifieke “Natura 2000-betalingen” (maatregelen 213 en 224) maakten slechts 7 % van de gerapporteerde financiering uit.

58. Bij het ontwerp van de financieringsregelingen in het kader van plattelandontwikkeling werd niet altijd rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen ervan, aangezien de meeste regelingen slechts betrekking hadden op een gedeelte van de soorten en habitats van belang (zie **tekstvak 10**). Het feit dat de financieringsregelingen in het kader van plattelandontwikkeling en milieuonderwerpen

niet geheel consistent zijn, heeft de Rekenkamer eerder opgemerkt in een aantal speciale verslagen over het waterbeleid⁵⁶.

Tekstvak 10 - Voorbeelden van specifieke kenmerken van Natura 2000-gebieden waarmee geen rekening werd gehouden in het kader van de Elfpo-financieringsregeling

In Polen betroffen de vereisten in verband met de agromilieubetalingen niet alle in het gebied aanwezige soorten of de specifieke kenmerken van het gebied. Een natuurreservaat in de alpiene biogeografische zone maakte deel uit van het Natura 2000-netwerk vanwege het voorkomen van een dozijn vogelsoorten, zoals de korhoen (*Tetrao tetrix*) en kwartelkoning (*Crex crex*). De specifieke vereisten van de agromilieumaatregel hadden alleen betrekking op de kwartelkoning. De vereisten voor de kwartelkoning, zoals de maaiperioden, zijn niet verenigbaar met de vereisten voor de korhoen, maar daarmee werd geen rekening gehouden bij de agromilieureisten.

In hetzelfde gebied waren de privépercelen die werden gebruikt voor landbouw meestal heel klein, smal en lang; de landbouwgrond was vaak niet meer dan een paar meter breed. Er waren ongeveer 38 000 van dergelijke percelen in dit gebied, en de gemiddelde oppervlakte van deze percelen was 0,22 ha. De betrokken landbouwers konden agromilieubetalingen ontvangen, indien de totale oppervlakte van hun landbouwbedrijf ten minste 1 ha was. Aangezien de meeste landbouwbedrijven in dit gebied echter kleiner dan 1 ha waren, kwamen de meeste percelen in het gebied niet in aanmerking voor agromilieusteun.

In Roemenië bestonden er agromilieumaatregelen gericht op sommige soorten die voorkwamen in een door ons bezocht gebied, zoals de kleine klapekster (*Lanius minor*) en de roodpootvalk (*Falco vespertinus*). In de vereisten voor deze maatregelen werd geen rekening gehouden met de relevante in het beheersplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen (bijv. het beperken van de uitbreiding van landbouwgewassen en de begrazing in bepaalde perioden). De doeltreffendheid van de maatregel was ook negatief beïnvloed doordat deze agromilieureisten op slechts 11,2 % van de landbouwgrond in dit gebied betrekking hadden.

⁵⁶ Zie Speciaal verslag nr. 4/2014 "Integratie van doelstellingen van het EU-waterbeleid in het GLB: een gedeeltelijk succes", paragraaf 83, Speciaal verslag nr. 23/2015 "Waterkwaliteit in het Donauebekken: vooruitgang in de uitvoering van de kaderrichtlijn water, maar nog wel een lange weg te gaan", de paragrafen 187 en 188, en Speciaal verslag nr. 3/2016 "Bestrijding van eutrofiëring in de Oostzee: meer en doeltreffender maatregelen nodig", paragraaf 124 (<http://eca.europa.eu>).

59. We troffen gevallen aan waarin de compensatie die werd geboden in het kader van het Elfpo of het EVF de financiële verliezen die het gevolg waren van het naleven van de Natura 2000-vereisten niet volledig dekte. Dit vormde geen stimulans om deel te nemen aan de programma's. Zo kwamen kwekers bij aquacultuurteelt in Polen in aanmerking voor EVF-betalingen indien hun kweekvijvers in Natura 2000-gebieden waren gelegen. De verliezen die voortvloeiden uit de bescherming van de vogels in de vijvers, waren groter dan de ontvangen compensatie⁵⁷. Een vergelijkbare vergoeding werd ook slechts twee jaar gegeven in Roemenië.

60. We troffen ook goede voorbeelden aan waarbij middelen waren gericht op instandhoudingsacties (zie **tekstvak 11**).

Tekstvak 11 - Voorbeelden van EFRO- en LIFE-projecten die waren gericht op instandhoudingsacties

In Roemenië en Polen waren de sectorale operationele programma's⁵⁸ van het EFRO voor het milieu specifiek gericht op het beheer van het Natura 2000-netwerk en boden zij financiering voor de uitwerking van gebiedsbeheersplannen.

LIFE-projecten werden ook vaak gebruikt in Spanje, waar de bescherming van een zeldzame vogelsoort, de auerhoen (*Tetrao urogallus*), ermee werd gefinancierd, alsmede een onderzoeksprogramma om mogelijke maritieme Natura 2000-gebieden te identificeren.

61. In het algemeen constateerden we dat LIFE-projecten praktijken ter bevordering van de biodiversiteit het meest stimuleerden; maar aangezien de financiering wordt gekoppeld aan de looptijd van het project, is de duurzaamheid ervan vaak afhankelijk van de

⁵⁷ Andrzej Martyniak, Piotr Hliwa, Urszula Szymańska, Katarzyna Stańczak, Piotr Gomułka, Jarosław Król, Próba oszacowania presji kormorana czarnego *Phalacrocorax carbo* (L. 1758) na ichtiofaunę wód na terenie Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Opolszczyzna” oraz Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Żabi Kraj” (ISBN 978-83-939958-0-6). (Een poging om de druk te schatten die de aalscholver (*Phalacrocorax carbo*, L. 1758) uitoefent op de visfauna in de wateren in het gebied van de vereniging van de plaatselijke visserijgroep “Opole-regio” en van “Kikkerland”) (http://www.lgropolszczyzna.pl/pobierz1/00-broszura-Raport_Kormoran-web.pdf).

⁵⁸ 2007PL161PO002; 2007RO161PO004.

beschikbaarheid van een meer permanente bron van financiering⁵⁹. In het algemeen zijn het EFRO en LIFE zodanig ontworpen dat ze elkaar aanvullen; we constateerden echter ook een aantal coördinatieproblemen tussen LIFE- en EFRO-acties, aangezien beide fondsen vergelijkbare acties kunnen betreffen ter ontwikkeling van beheersplannen of bepaalde instandhoudingsmaatregelen. Zo werd in het kader van een LIFE-project in een Natura 2000-gebied dat we bezochten, een nieuw onderzoek naar de bescherming van de bruine beer (*Ursus arctos*) in Roemenië gefinancierd, terwijl vergelijkbare onderzoeken in het verleden waren gefinancierd in het kader van andere LIFE- en EFRO-projecten.

62. Resultaatgerichte maatregelen zijn in potentie doeltreffender. Er is echter een gedegen voorbereiding voor nodig, met name in de vorm van de vergaring van ecologische kennis en de opbouw van administratieve capaciteit⁶⁰, alsmede de vaststelling van passende monitoringsindicatoren ter waarborging van de controleerbaarheid ervan tegen redelijke kosten. Hoewel negen lidstaten⁶¹, waaronder Duitsland, EU-middelen gebruikten voor dergelijke regelingen, financierden de twee bezochte Duitse regio's dergelijke regelingen met hun eigen middelen (zie **tekstvak 12**).

Tekstvak 12 - Een resultaatgericht programma in Duitsland

In Sleeswijk-Holstein werd het “Wiesenbrüterprogramm” (weidevogelprogramma), in het kader waarvan alleen een vergoeding werd betaald indien vogels waren verschenen op het betrokken perceel en er beschermingsmaatregelen waren getroffen, met uitsluitend nationale en regionale middelen gefinancierd. Dit soort maatregelen werd niet gesteund met EU-financiering, omdat een adequate controleerbaarheid ervan volgens de regionale autoriteiten niet tegen redelijke kosten kon worden verzekerd.

⁵⁹ Speciaal verslag nr. 11/2009 “De duurzaamheid en het beheer door de Commissie van de projecten van LIFE-Natuur” (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁰ “Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement”, Institute for European Environmental Policy, december 2014, Europese Commissie.

⁶¹ Ierland, Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Finland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje en Frankrijk.

De monitorings- en rapportagesystemen waren niet toereikend om uitgebreide informatie te verschaffen over de doeltreffendheid van het Natura 2000-netwerk

63. Het doel van monitorings- en rapportagesystemen is om de Commissie en de lidstaten op de hoogte te houden van de vooruitgang bij het Natura 2000-netwerk en om een kader te bieden voor passende beheersactiviteiten. Er is een aantal monitorings- en rapportageactiviteiten van belang voor de tenuitvoerlegging van Natura 2000. Wat betreft de EU-fondsen zou monitoring op programmaniveau informatie moeten opleveren over de uitvoering van het programma en de prioritaire assen daarvan: prestatie-indicatoren moeten tijdig betrouwbare gegevens bieden over de vraag of de maatregelen ter ondersteuning van het Natura 2000-netwerk de verwachte output, resultaten en impact opleveren. Op gebiedsniveau dienen de instandhoudingsmaatregelen gemonitord te worden om de doeltreffendheid en resultaten daarvan te beoordelen. Deze informatie over de prestaties kan ook de aanleiding vormen voor een actualisering van het standaardgegevensformulier van het desbetreffende gebied (zie paragraaf 8), waarin de belangrijkste kenmerken van dat gebied worden beschreven, inclusief gegevens over de beschermde habitats en soorten. Tot slot moeten de lidstaten de staat van instandhouding van beschermde habitats en soorten monitoren en daarover verslag uitbrengen; deze informatie wordt vervolgens samengevat in het verslag over de stand van de natuur, waarin de staat en trends op EU-niveau worden gepresenteerd.

Er bestond geen specifiek prestatie-indicatorsysteem voor het Natura 2000-netwerk

64. De indicatoren⁶² voor de verschillende EU-fondsen waarmee de verwezenlijking van de doelstellingen ervan worden gemeten, worden uiteengezet in de desbetreffende verordeningen en programmeringsdocumenten. De verscheidenheid van de mogelijke EU-

⁶² Prestatie-indicatoren meten doorgaans de input, output, resultaten of impact van een beleidsmaatregel. Inputindicatoren hebben betrekking op het budget dat of andere middelen die aan een beleidsmaatregel worden toegewezen. Met outputindicatoren wordt verslag uitgebracht over de mate waarin er activiteiten zijn ontplooid met betrekking tot een beleidsmaatregel. Met resultaatindicatoren worden de rechtstreekse effecten van een beleidsmaatregel met betrekking tot de specifieke beleidsdoelstelling geregistreerd. Impactindicatoren betreffen de beoogde uitkomst van de maatregel wat betreft de impact ervan op de bredere omgeving, buiten degenen die rechtstreeks door de maatregel worden geraakt.

financieringsbronnen voor Natura 2000 (Elfpo, EFRO, EVF, ESF, CF en LIFE) maakte het ingewikkeld om te monitoren hoe deze fondsen specifiek voor het netwerk werden gebruikt in de programmeringsperiode 2007-2013. Er waren geen specifieke gemeenschappelijke indicatoren met betrekking tot Natura 2000 voor de verschillende fondsen om een geconsolideerd beeld te geven van de impact van de EU-steun, maar er waren wel indicatoren met betrekking tot biodiversiteit, die van enig belang zijn voor het Natura 2000-netwerk (zie **tekstvak 13**).

Tekstvak 13 - Voorbeeld van een biodiversiteitsindicator die niet specifiek betrekking heeft op Natura 2000

Een resultaatindicator voor het Elfpo met betrekking tot Natura 2000-betalingen en de agromilieumaatregel was de “Oppervlakte waarop een succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot: (a) de biodiversiteit (...), (b) de waterkwaliteit, (c) het tegengaan van klimaatverandering, (d) de bodemkwaliteit, (e) de voorkoming van marginalisering en van het verlaten van land”. Hierbij werd de totale oppervlakte van land en bos (in hectare) gemeten. Deze indicator bood geen specifieke informatie over de resultaten van de maatregelen voor Natura 2000-gebieden alleen.

65. Alle plattelandsontwikkelingsprogramma’s bevatten Natura 2000-indicatoren, die vooral waren gericht op input en output en niet zozeer op resultaten. Hoewel de indicatoren nuttige informatie opleverden, werd er niet mee gemeten of de door de EU gefinancierde acties erin slaagden de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden te bevorderen (zie **tekstvak 14**).

Tekstvak 14 - Voorbeelden van indicatoren die niet gericht zijn op resultaten in Polen

Het Elfpo-plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 ondersteunde Natura 2000 door middel van de agromilieumaatregel “Bescherming van bedreigde vogels en natuurlijke habitats in Natura 2000-gebieden”. Er waren outputindicatoren vastgesteld voor deze maatregelen wat betreft de oppervlakte en het aantal landbouwbedrijven die EU-steun ontvingen, waarbij streefdoelen werden gesteld van 378 000 ha blijvend grasland, respectievelijk 153 000 landbouwbedrijven. Het was evenwel onmogelijk om de bijdrage van de maatregel aan de biodiversiteit te beoordelen, omdat er geen resultaatindicatoren waren verstrekt.

66. In **tabel 2** hieronder staan de algemene indicatoren voor de programmeringsperiode 2014-2020 die worden gebruikt om de bijdrage van de EU-fondsen aan Natura 2000 en de biodiversiteit te meten. Evenals in de voorgaande periode zijn de indicatoren gericht op biodiversiteit maar meten ze de bijdrage tot de biodiversiteit specifiek in Natura 2000-gebieden niet; daarnaast meten ze input en output (aantal projecten en oppervlakte) maar niet het resultaat.

Tabel 2 - Gemeenschappelijk indicatorsysteem voor de verschillende EU-fondsen voor de programmeringsperiode 2014-2020

Thematisch	Beleidssterrein	Naam fonds	Beschrijving van de indicator	Streefdoel
Beschermde gebieden	Visserij	EFMZV1	Uitbreiding van de dekking van Natura 2000- of andere gebieden en van andere ruimtelijke beschermingsmaatregelen - visserij	Streefdoel: 342 765 km ²
Biodiversiteit	Visserij	EFMZV	Bescherming en herstel van de mariene biodiversiteit en ecosystemen	Streefdoel: 3 090 projecten
Milieu	In stand gehouden habitats	EFRO, CF	Natuur en biodiversiteit: oppervlakte van habitats die worden gesteund ter verbetering van de staat van instandhouding	Streefdoel: 6 373 673 ha
Biodiversiteit	POP's	Elfpo	Bosgebieden onder beheerscontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit	Streefdoel: 4 063 177 ha
Biodiversiteit	POP's	Elfpo	Landbouwgrond onder beheerscontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit en/of landschappen	Streefdoel: 30 601 853 ha
Biodiversiteit	POP's	Elfpo	Percentage landbouwgrond onder beheerscontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit en/of landschappen	Streefdoel: 17 %
Biodiversiteit	POP's	Elfpo	Percentage bosgebieden onder beheerscontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit	Streefdoel: 3 %

¹ Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is het Europees Visserijfonds vervangen door het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

Bron: Europese Commissie.

67. Met betrekking tot het LIFE-programma constateerden we in een voorgaande controle⁶³ dat de Commissie geen passende indicatoren had ontwikkeld om de resultaten van LIFE-projecten te meten in de programmeringsperiode 2007-2013. Onlangs heeft de Commissie een nieuwe reeks verplichte alomvattende indicatoren geïntroduceerd voor alle projecten in het kader van het LIFE-programma 2014-2020. De Commissie moedigt sterk aan om deze indicatoren aan te leveren bij de voltooiing van projecten uit de programmeringsperiode 2007-2013 die nog lopen. De databank van indicatoren zal als belangrijke input dienen voor de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma.

68. Kortom, er bestond geen geconsolideerd systeem om de output en resultaten met betrekking tot Natura 2000 te traceren in het kader van de financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer in de programmeringsperiode 2007-2013. Voor de verschillende programma's en fondsen bestond er geen gemeenschappelijke aanpak voor indicatoren op lidstaat- of EU-niveau. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 vallen indicatoren met betrekking tot Natura 2000 onder de biodiversiteitsindicatoren, behalve bij het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV), waarvoor specifieke Natura 2000-indicatoren zijn vastgesteld. Hierdoor wordt het moeilijk om de output en resultaten specifiek voor het Natura 2000-netwerk te traceren bij de verschillende fondsen.

De uitvoering van de Natura 2000-monitoringsplannen was ontoereikend

69. Op grond van artikel 11 van de habitatrichtlijn zijn de lidstaten verplicht om de staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten te monitoren, waarbij zij bijzondere aandacht moeten schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats. Op gebiedsniveau zou in het monitoringsplan moeten worden bepaald hoe de prestaties van de in de beheersplannen vastgestelde instandhoudingsmaatregelen moeten worden gecontroleerd en gemeten.

70. Slechts drie⁶⁴ van de vijf gecontroleerde lidstaten beschikten op nationaal niveau over gedetailleerde plannen voor de monitoring van de staat van instandhouding van bepaalde

⁶³ Zie Speciaal verslag nr. 11/2009, blz. 39.

⁶⁴ Spanje, Frankrijk en Roemenië.

natuurlijke habitats en soorten. In Frankrijk was de uitvoering van deze monitoringsplannen echter ofwel beperkt ofwel vertraagd vanwege de aanzienlijke kosten die ermee gemoeid waren. Tijdens onze controle constateerden we in Roemenië alleen specifieke monitoring van de berenpopulatie. In hun antwoord op onze enquête gaven twaalf⁶⁵ lidstaten aan dat zij regelmatige monitoringsactiviteiten verrichten naast de activiteiten die nodig zijn om aan de zesjaarlijkse rapportageverplichtingen op grond van de habitatrichtlijn te voldoen (zie de paragrafen 73-78).

71. We stelden vast dat passende indicatoren, gekwantificeerde streefdoelen en mijlpalen ontbraken in de beheersplannen op gebiedsniveau. Dit maakt het moeilijk om de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen doeltreffend te monitoren, wat een negatieve invloed heeft op de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen. Vier⁶⁶ van de gecontroleerde lidstaten hadden enkele monitoringsactiviteiten opgenomen in hun beheersplannen, maar die waren vaak niet gedetailleerd genoeg (er werd bijvoorbeeld niet aangegeven hoe de impact van de voorgestelde maatregelen op de soorten en habitats in kwestie zou worden gemeten) en niet tijdgebonden (de frequentie van de monitoringsactiviteiten werd bijvoorbeeld niet vermeld). In 14 van de 24 bezochte gebieden vond enige vorm van monitoring plaats (zie **tabel 3** van de **bijlage**). De controle- en handhavingsactiviteiten om verslechtering van het gebied actief op te sporen en te voorkomen, waren beperkt. We troffen zowel van goede praktijken als van gebrekkige procedures voorbeelden aan, zoals wordt geïllustreerd in **tekstvak 15**.

Tekstvak 15 - Voorbeelden van gebiedsmonitoring

Voor een van de gebieden die we controleerden in Frankrijk werd een jaarverslag opgesteld over de vorderingen die waren geboekt ten aanzien van iedere geplande instandhoudingsmaatregel. Er werd een kleurcode (groen, oranje of rood) gebruikt om aan te geven of de maatregel al dan niet volgens plan was uitgevoerd.

⁶⁵ België, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Denemarken, Estland, Ierland, Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije.

⁶⁶ Spanje, Frankrijk, Polen en Roemenië. De twee Duitse regio's verrichtten wel enkele monitoringsactiviteiten in de gebieden, maar hadden deze niet opgenomen in de gebiedsbeheersplannen.

In een ander gebied dat we bezochten, ook in Frankrijk, was de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen nog niet beoordeeld, ook al was het beheersplan meer dan tien jaar vóór onze controle goedgekeurd. De bescherming en instandhouding van soorten en habitats in het gebied wordt aanzienlijk ondermijnd door het ontbreken van enige follow-upbeoordeling.

In een gebied in Duitsland verrichtte een luchthavenexploitant een onderzoek waarbij de vogels buiten de luchthaven werden gemonitord, als voorbereiding op de mogelijke aanleg van een extra start- en landingsbaan. Uit het onderzoek bleek dat van de 500 broedende Kieviten die oorspronkelijk in het gebied waren aangetroffen, er nog maar 200 over waren, hetgeen een verslechtering van het gebied inhield. Vóór dit onderzoek had de autoriteit die het gebied beheerde, de afname van de populatie niet vastgesteld.

72. Door middel van monitoring op gebiedsniveau kan informatie worden verzameld om de kennis over soorten en habitats in elk gebied te actualiseren. De verkregen informatie zou aanleiding kunnen geven tot een actualisering van de standaardgegevensformulieren (SGF's)⁶⁷. De lidstaten maken een SGF voor elk gebied. De SGF's vormen een zeer belangrijk instrument, omdat ze beknopte gegevens bevatten over de kenmerken van elk gebied en de beschermde soorten daarin. We constateerden dat de vijf lidstaten⁶⁸ die wij hebben bezocht, hun SGF's niet regelmatig actualiseerden (zie ***tabel 3*** van de ***bijlage***) en dat de Commissie dit niet was nagegaan of hier geen follow-up aan had gegeven.

Vanwege onvolledige en inconsistente gegevens was de monitoring van habitats en soorten minder doeltreffend

73. De lidstaten moeten om de zes jaar verslag uitbrengen aan de Commissie over de staat van instandhouding van de krachtens de natuurrichtlijnen beschermde soorten en habitats op hun grondgebied. De Commissie voegt alle gegevens vervolgens met medewerking van

⁶⁷ In Uitvoeringsbesluit van de Commissie 2011/484/EU van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (PB L 198 van 30.7.2011, blz. 39) wordt het formulier vastgesteld dat dient ter documentatie van het Natura 2000-netwerk. In eerste instantie waren de SGF's bedoeld om de gebieden te inventariseren en in kaart te brengen met het oog op het aanwijzingsproces en om de informatie te controleren die door de lidstaten werd verstrekt ten behoeve van het gebiedsaanwijzingsproces.

⁶⁸ Roemenië actualiseerde de standaardgegevensformulieren naar aanleiding van onze controle; dit is weergegeven in ***tabel 3*** van de ***bijlage***.

het Europees Milieuagentschap (EEA) samen om te zien hoe het ermee gesteld is in de hele EU. De resultaten worden door de Commissie gepubliceerd in een verslag, getiteld “De stand van de natuur in de EU”⁶⁹ (zie paragraaf 8).

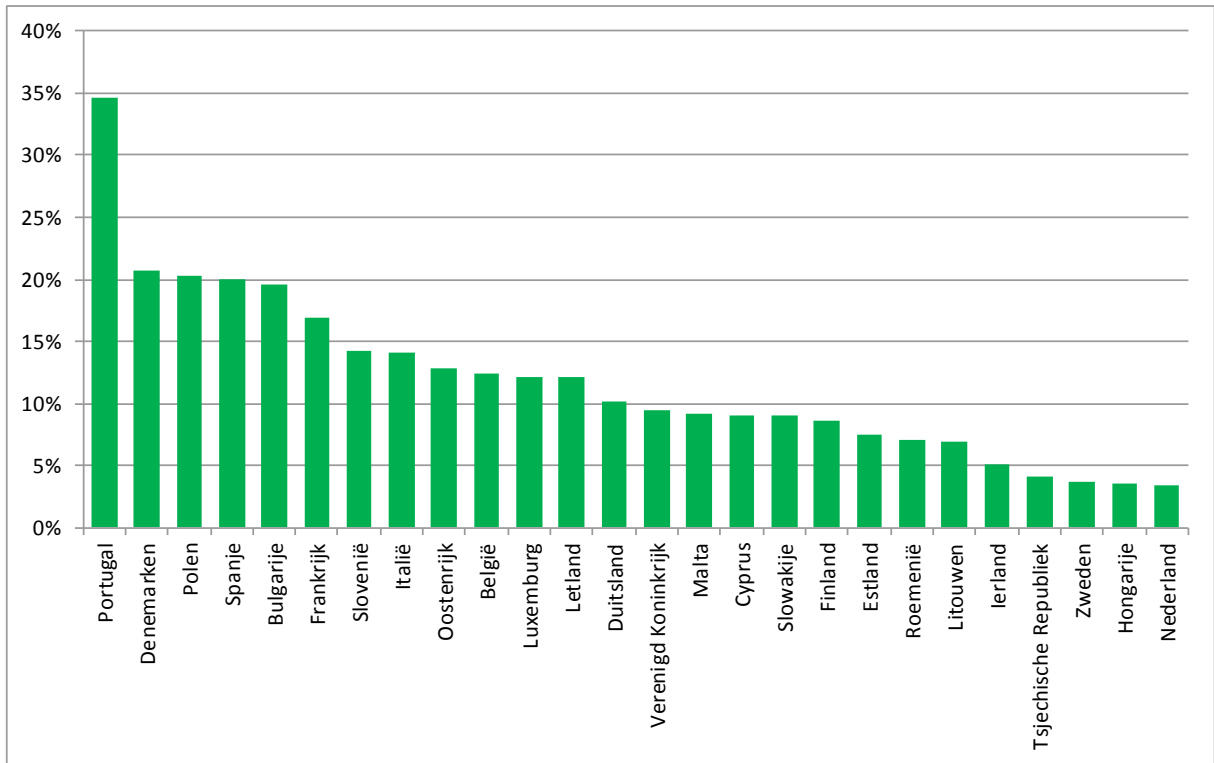
74. Bij de voorbereiding van het verslag over de stand van de natuur werken het EEA en de Commissie samen met deskundigen van de lidstaten en belangengroeperingen om richtsnoeren te ontwikkelen om zo onderlinge overeenstemming te bevorderen over de vraag wat er moet worden gerapporteerd en hoe. Dit wordt van rapportagecyclus op rapportagecyclus constant verbeterd. Voor de meest recente rapportageronde leverden de lidstaten in 2013 gegevens aan bij het EEA. Het EEA controleerde deze informatie en verzocht de lidstaten de noodzakelijke correcties aan te brengen. Op basis hiervan produceerde het EEA een “EU-dataset”, die wordt gebruikt om naar lidstaat uitgesplitste voorlopige statistieken te produceren en als basis dient voor de biogeografische beoordelingen op EU-niveau.

75. Het EEA beschikt over een systeem om de aannemelijkheid en de consistentie te controleren van de gegevens die het van de lidstaten ontvangt. De gegevensverzameling is echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten en het EEA was niet betrokken bij het controleren van de gegevensverzameling en -verwerking door de lidstaten vóór de indiening daarvan. Dit beperkt de mogelijkheden van het EEA om tekortkomingen vast te stellen en vermindert de zekerheid met betrekking tot de kwaliteit van de gegevens.

76. In het verleden hebben de Commissie en het EEA de onvolledigheid van de gegevens aangemerkt als significant probleem. Hoewel de volledigheid van de gegevens nog steeds niet optimaal is, is er een verbetering opgetreden sinds het vorige verslag in 2009. Het aantal beoordelingen met uitkomst “onbekend” is met ongeveer 50 % gedaald, maar er is nog ruimte voor verbetering voor de lidstaten. Het EEA vond dat de hiaten in de door de lidstaten verstrekte informatie een belemmering vormden voor zijn beoordeling van hun uitvoering van de richtlijnen. Voor de habitatrichtlijn werd meer dan 10 % van de vereiste informatie gerapporteerd als onbekend of afwezig in 14 lidstaten (zie **figuur 5**).

⁶⁹ COM(2015) 219 final, blz. 17.

Figuur 5 - Aandeel van de informatie die de lidstaten moesten rapporteren in het kader van de habitatrichtlijn waarvan is vastgesteld dat deze onbekend is of ontbreekt

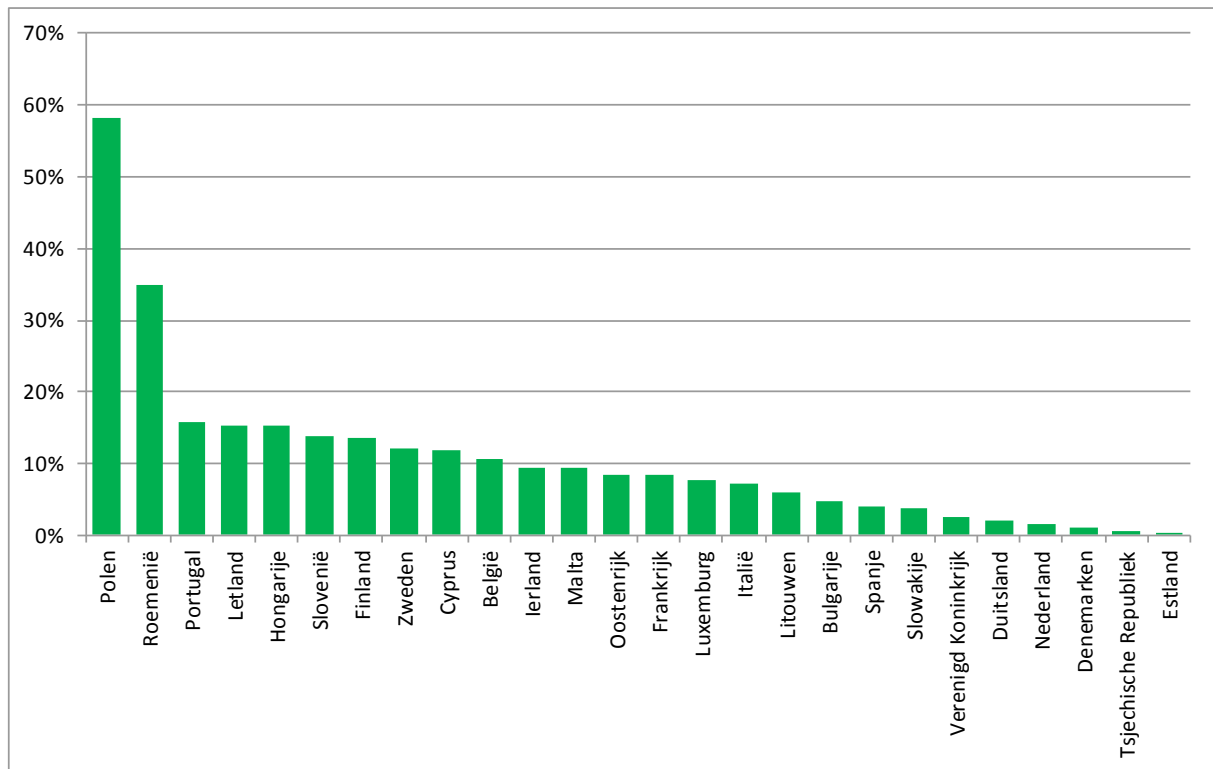


Noot: Griekenland verstreekte geen informatie.

Bron: Rapportage aan het Europees Thematisch Centrum in het kader van artikel 17 van de habitatrichtlijn (periode 2007-2012)
http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/Reports_2013/Member_State_Deliveries.

77. Voor de vogelrichtlijn werd meer dan 10 % van de vereiste informatie gerapporteerd als onbekend in 11 lidstaten (zie **figuur 6**).

Figuur 6 - Aandeel van de informatie die de lidstaten moesten rapporteren in het kader van de vogelrichtlijn waarvan is vastgesteld dat deze onbekend is



Noot: Griekenland verstreekte geen informatie.

Bron: Rapportage aan het Europees Thematisch Centrum in het kader van artikel 12 van de vogelrichtlijn (periode 2008-2012)
http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_12/Reports_2013/Member_State_Deliveries.

78. De lidstaten mogen zelf een methodologie voor gegevensverzameling kiezen. De aanpak van het beoordelen van de staat van instandhouding⁷⁰ en het rapporteren van trends⁷¹ was gebaseerd op gemeenschappelijke EU-methodologieën maar varieerde tussen de lidstaten: sommige lidstaten hadden hun eigen gegevensverzamelingsmethode ontwikkeld, terwijl andere zich hebben verlaten op oordelen van deskundigen. De Commissie heeft een groep van deskundigen en een ad-hocwerkgroep inzake het harmoniseren van praktijken ingesteld om te werken aan een grotere harmonisatie, vergelijkbare beoordelingen, duidelijker concepten en praktische richtsnoeren om de lidstaten te helpen. Harmonisatie blijft een uitdaging voor de volgende rapportageronde in 2019.

⁷⁰ Gunstig, ongunstig-ontoereikend, ongunstig-slecht of onbekend.

⁷¹ Verbeterend, stabiel, verslechterend, onbekend.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

79. Het verlies aan biodiversiteit wordt beschouwd als een grote uitdaging voor de Europese Unie. De Commissie stelde de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 vast toen de biodiversiteitsstreefdoelen voor 2010 niet werden gehaald. In de strategie worden zes operationele streefdoelen vastgesteld; het eerste streefdoel is gericht op het Natura 2000-netwerk en de volledige uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Deze twee richtlijnen vormen de hoeksteen van de biodiversiteitsstrategie van de EU.

80. We beoordeelden of Natura 2000 op gepaste wijze ten uitvoer was gelegd door te onderzoeken of het Natura 2000-netwerk adequaat werd beheerd, gefinancierd en gemonitord.

81. Hoewel we erkennen dat Natura 2000 een grote rol speelde bij de bescherming van de biodiversiteit, concludeerden we dat het Natura 2000-netwerk niet zo is ontwikkeld dat het volledige potentieel ervan werd bereikt. De lidstaten moeten aanzienlijke vooruitgang boeken en de Commissie moet meer inspanningen leveren om beter bij te dragen tot de ambitieuze doelstellingen van het biodiversiteitstrategie voor 2020 van de EU.

82. De lidstaten beheerden het Natura 2000-netwerk niet goed genoeg. De coördinatie tussen de betrokken autoriteiten, de deelname van belanghebbenden en de grensoverschrijdende samenwerking waren onvoldoende ontwikkeld (zie de paragrafen 20-22). De noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen werden te vaak niet binnen de in de richtlijnen vastgelegde termijn vastgesteld en waren niet op passende wijze omschreven en gepland (zie de paragrafen 23-27). De bezochte lidstaten voerden geen passende beoordeling uit van projecten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden (zie de paragrafen 28-34): de kwaliteit van de beoordelingen was soms onvoldoende; er werd niet naar behoren rekening gehouden met de cumulatieve effecten en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten gingen niet na of de mitigerende maatregelen werden uitgevoerd. De Commissie hield actief toezicht op de tenuitvoerlegging van Natura 2000, maar de verspreiding van haar richtsnoeren onder de lidstaten kon worden verbeterd (zie de paragrafen 35 en 36). De Commissie voerde procedures in om het grote aantal klachten af te handelen, waarbij zij in het algemeen oplossingen vond in het kader van een

gestructureerde dialoog met de lidstaten, maar ook inbreukprocedures inleidde waar dat noodzakelijk was (zie de paragrafen 37-39).

Aanbeveling 1 - De volledige uitvoering van de natuurrichtlijnen verwezenlijken

Met betrekking tot de bestaande systemen voor het beheer van het netwerk moeten de lidstaten uiterlijk in 2019:

- a) een passende coördinatie waarborgen tussen alle bij het beheer van Natura 2000-gebieden betrokken autoriteiten. Met name de afdelingen voor landbouw en milieu zouden nauw met elkaar moeten samenwerken. Relevante informatie moet gemakkelijk toegankelijk zijn voor afdelingen die belast zijn met het beheer van het netwerk;

Met betrekking tot de bescherming van de gebieden moeten de lidstaten uiterlijk in 2020:

- b) de vaststelling afronden van de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen voor gebieden die langer dan zes jaar zijn aangewezen en waarborgen dat in het kader van passende beoordelingen rekening wordt gehouden met cumulatieve effecten en dat de kwaliteit van deze beoordelingen toereikend is;

Met betrekking tot de richtsnoeren die zij verstrekt, moet de Commissie uiterlijk in 2019:

- c) haar inspanningen opvoeren om de verspreiding en toepassing van haar leidraden en van de resultaten van de biogeografische seminars te bevorderen, en de uitwisseling van beste praktijken inzake grensoverschrijdende samenwerking stimuleren. Daarbij moet de Commissie nagaan hoe taalbarrières kunnen worden weggenomen.

83. EU-middelen werden niet goed gemobiliseerd ter ondersteuning van het beheer van het Natura 2000-netwerk. De EU-aanpak van de financiering van de ontwikkeling van het Natura 2000-netwerk was steeds om bestaande EU-fondsen te gebruiken. Het is de bevoegdheid van de lidstaten om deze fondsen in te zetten voor het netwerk. Er bestond een gebrek aan betrouwbare informatie over de EU-middelen die in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn ingezet voor Natura 2000 (zie de paragrafen 41-44). Er waren tekortkomingen in de voorbereiding van de PAK's door de lidstaten, en de beoordeling van de financieringsbehoeften voor de programmeringsperiode 2014-2020 was nauwkeurig noch volledig (zie de paragrafen 45 en 46). Op gebiedsniveau ontbrak in de

beheersplannen vaak een nauwkeurige en volledige beoordeling van de kosten (zie paragraaf 47) die gepaard gaan met de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen. In de programmeringsdocumenten voor 2014-2020 in het kader van de verschillende EU-fondsen werd niet ten volle rekening gehouden met de financieringsbehoeften (zie de paragrafen 48-54) en de Commissie pakte deze tekortkomingen niet op een gestructureerde manier aan. De EU-financieringsregelingen, met name in het kader van het GLB en het regionaal beleid/cohesiebeleid, waren onvoldoende afgestemd op de doelstellingen van de Natura 2000-gebieden (zie de paragrafen 55-62).

Aanbeveling 2 - Financiering en verantwoording van de kosten van Natura 2000

Met betrekking tot de financiering van Natura 2000 moeten de lidstaten voor de volgende programmeringsperiode (die in 2021 begint):

- a) de werkelijke uitgaven en de toekomstige financieringsbehoeften nauwkeurig en volledig ramen, op gebiedsniveau (door kostenramingen van de instandhoudingsmaatregelen op te nemen in de beheersplannen) en voor het netwerk als geheel;
- b) op basis hiervan en van de vastgestelde instandhoudingsmaatregelen voor alle gebieden (zie aanbeveling 1b) hierboven) de PAK's actualiseren;
- c) de consistentie waarborgen tussen de prioriteiten en doelstellingen van de PAK's en de programmeringsdocumenten in het kader van de verschillende EU-financieringsinstrumenten, en maatregelen voorstellen die zijn gericht op de specifieke behoeften in Natura 2000-gebieden.

Met betrekking tot de financiering van Natura 2000 moet de Commissie voor de volgende programmeringsperiode:

- d) de lidstaten richtsnoeren verstrekken inzake de verbetering van de kwaliteit van prioritaire actiekaders en inzake het op een betrouwbare en geharmoniseerde wijze ramen van de geplande en werkelijke steun voor Natura 2000 uit EU-financieringsprogramma's.

84. De monitorings- en rapportagesystemen voor Natura 2000 waren niet geschikt om uitgebreide informatie te verschaffen over de doeltreffendheid van het netwerk. Wat betreft

de EU-fondsen bestond er geen prestatie-indicatorenstelsel dat specifiek gegevens verschafte over de vraag of de ondersteunde maatregelen de verwachte output, resultaten en impact voor het Natura 2000-netwerk hebben opgeleverd. Er bestonden wel indicatoren op programmaniveau maar die hadden vaker betrekking op algemene biodiversiteitsdoelstellingen en waren gericht op outputs en niet op de instandhoudingsresultaten van het Natura 2000-netwerk (zie de paragrafen 64-68). De monitoring van de maatregelen op gebiedsniveau was ontoereikend: de gebiedsbeheersdocumenten omvatten vaak geen monitoringsplannen, en wanneer dit wel het geval was, dan waren de plannen niet gedetailleerd genoeg of niet tijdgebonden (zie de paragrafen 69-71). De standaardgegevensformulieren werden in het algemeen niet bijgewerkt naar aanleiding van de monitoringsactiviteiten (zie paragraaf 72). Wat betreft de monitoring en rapportage van de staat van instandhouding van de beschermde habitats en soorten waren de gegevens die de lidstaten rapporteerden met het oog op het verslag over de stand van de natuur te vaak onvolledig, en bleef de vergelijkbaarheid ervan een uitdaging (zie de paragrafen 73-78).

Aanbeveling 3 - Het meten van de resultaten die werden bereikt door Natura 2000

Met betrekking tot het prestatie-indicatorenstelsel voor de EU-financieringsprogramma's moeten de lidstaten voor de volgende programmeringsperiode (die in 2021 begint):

- a) indicatoren en streefdoelen opnemen voor de desbetreffende fondsen die specifiek gelden voor Natura 2000 en waarmee het mogelijk wordt de resultaten die zijn behaald met de Natura 2000-financiering op een meer nauwkeurige en correcte wijze te traceren;

en de Commissie moet voor de volgende programmeringsperiode:

- b) horizontale Natura 2000-indicatoren vaststellen voor alle EU-fondsen.

Met betrekking tot de monitoringsplannen voor habitats, soorten en gebieden moeten de lidstaten uiterlijk in 2020:

- c) monitoringsplannen op gebiedsniveau opstellen en uitvoeren alsmede de standaardgegevensformulieren regelmatig actualiseren, om de resultaten van de instandhoudingsmaatregelen te kunnen meten.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Phil WYNN OWEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 11 januari 2017.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE**Tabel 1 - Aantal en oppervlakte van de Natura 2000-gebieden**

	Landoppervlakte in km ² (Europees deel)	Aantal gebieden			Gegevens over de Natura 2000-oppervlakte per EU-lidstaat (in km ²) Totaal (terrestrisch en marien)			Deel van de Europese landoppervlakte van de lidstaat die bestaat uit:		
		GCB's	SPA's	N2000	GCB's	SPA's	N2000	GCB's	SPA's	N2000
België	30 528	281	255	310	4 404	3 500	5 158	10,73%	10,42%	12,73%
Bulgarije	110 910	234	119	340	35 740	25 776	41 048	29,99%	22,74%	34,46%
Tsjechische Republiek	78 866	1 075	41	1 116	7 856	7 035	11 061	9,96%	8,92%	14,03%
Denemarken	43 093	261	113	350	19 670	14 789	22 647	7,37%	6,05%	8,34%
Duitsland	357 031	4 557	742	5 206	54 451	59 966	80 773	9,39%	11,27%	15,45%
Estland	45 226	542	66	568	11 669	12 662	14 837	17,21%	13,67%	17,87%
Ierland	70 280	430	165	595	16 950	5 895	19 486	10,19%	6,14%	13,13%
Griekenland	131 940	241	202	419	28 078	29 527	42 946	16,21%	20,94%	27,09%
Spanje	504 782	1 467	644	1 863	172 268	153 032	222 142	23,26%	20,00%	27,29%
Frankrijk	549 192	1 364	392	1 756	75 585	79 087	111 677	8,68%	7,93%	12,74%
Kroatië	56 594	741	38	779	20 708	18 146	25 690	28,34%	30,10%	36,58%
Italië	301 333	2 314	610	2 589	48 561	44 113	63 965	14,21%	13,31%	18,97%
Cyprus	5 736	40	30	63	883	1 644	1 784	13,11%	26,74%	28,82%
Letland	64 589	329	98	333	10 085	10 889	11 833	11,49%	10,23%	11,53%
Litouwen	65 301	410	84	485	6 665	6 586	9 248	9,40%	8,47%	12,16%
Luxemburg	2 597	48	18	66	416	418	702	16,02%	16,10%	27,03%
Hongarije	93 030	479	56	525	14 442	13 747	19 949	15,52%	14,78%	21,44%
Malta	316	32	13	39	233	17	234	12,97%	4,11%	12,97%
Nederland	41 526	139	76	194	14 810	10 502	17 315	7,55%	11,48%	13,29%
Oostenrijk	83 859	247	99	294	9 191	10 169	12 691	10,96%	12,13%	15,13%
Polen	312 685	849	145	987	38 526	55 617	68 401	10,93%	15,48%	19,56%
Portugal	91 990	106	62	165	39 781	17 952	50 895	17,05%	10,01%	20,67%
Roemenië	238 391	383	148	531	41 469	36 978	55 674	16,68%	14,83%	22,56%
Slovenië	20 273	323	31	354	6 640	5 078	7 684	32,73%	25,00%	37,85%
Slowakije	48 845	473	41	514	5 837	13 106	14 442	11,95%	26,83%	29,57%
Finland	338 145	1 721	468	1 865	55 357	31 080	55 988	14,36%	7,29%	14,45%
Zweden	414 864	3 986	544	4 082	64 003	30 075	64 578	13,20%	6,11%	13,32%
Verenigd Koninkrijk	244 820	654	272	924	80 190	28 051	95 106	5,35%	6,54%	8,54%
EU28	4 346 742	23 726	5 572	27 312	884 469	725 433	1 147 956	13,84%	12,38%	18,12%

Bron: Europese Commissie, Natura 2000 Barometer, januari 2016.

Tabel 2 - Aantal gebieden van communautair belang (GCB's) en aantal speciale beschermingszone uit hoofde van de habitatrichtlijn (SBZ's)

Land	GCB's in jan 2010 (termijn verstreken)	Aangewezen als SBZ in jan 2016
België	280	130
Bulgarije	228	6
Tsjechische Republiek	1 082	287
Denemarken	261	261
Duitsland	4 622	2 658
Estland	531	535
Ierland	424	5
Griekenland	239	239
Spanje	1 448	985
Frankrijk	1 366	1 183
Kroatië	0	0
Italië	2 288	522
Cyprus	36	2
Letland	324	329
Litouwen	279	84
Luxemburg	48	48
Hongarije	467	479
Malta	28	0
Nederland	146	139
Oostenrijk	168	149
Polen	823	0
Portugal	96	34
Roemenië	273	0
Slovenië	259	229
Slowakije	382	305
Finland	1 715	1 710
Zweden	3 983	3 983
Verenigd Koninkrijk	623	622
EU28	22 419	14 924

Bron: Europese Commissie.

Tabel 3 - Overzicht van de 24 onderzochte gebieden

Lidstaat	Gebied	Soort gebied	Oppervlakte (ha)	Biogeografische regio	Beheersplan goedgekeurd	Beheersplan nen tijdig vastgesteld	Uitvoering van het beheersplan gestart	Herziening van het beheersplan	Follow-up van de uitvoering	Monitoringsplannen uitgevoerd	Enige monitoring in het gebied uitgevoerd ²	Standaardgegevensformulier geactualiseerd
Duitsland	Gebied 1	SPA, SBZ	15 014	Atlantische regio	J ¹	J ¹	J	N.v.t.	J	N	J	J ¹
	Gebied 2	SPA, SBZ	74 690	Continentale regio	J ¹	J ¹	J	N.v.t.	J	N	J	J ¹
	Gebied 3	SPA, SBZ	4 525	Continentale regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	N	N
	Gebied 4	SBZ	1 927	Alpiene regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	N	N
	Gebied 5	SPA, SBZ	4 180	Continentale regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	N	N
Spanje	Gebied 1	SPA, SBZ	37 804	Atlantische regio	J	N	J ¹	N.v.t.	N	N	J	N
	Gebied 2	SPA, SBZ	27 983	Mediterrane regio	J	N	J ¹	N.v.t.	N	N	J	N
	Gebied 3	SPA, GCB	29 285	Mediterrane regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	J	N
	Gebied 3	SPA, SBZ	9 689	Macaronesië	N	N	N	N.v.t.	N	N	J	N
	Gebied 5	SBZ	634	Macaronesië	J	J	J ¹	N.v.t.	N	N	J	J
Frankrijk	Gebied 1	SPA, SBZ	33 695	Atlantische regio	J	J	J ¹	N	J	J	J	N
	Gebied 2	SPA, SBZ	18 840	Atlantische regio	J	J	J	N	N	J	J	N
	Gebied 3	GCB	9 369	Mediterrane regio	J	N	J	N.v.t.	N	N	N	N
	Gebied 4	SPA, GCB	39 781	Alpiene regio	J	J	J	N	J	N	J	N
Polen	Gebied 1	GCB	157	Continentale regio	J	J	N	N.v.t.	N	N	N	N
	Gebied 2	SPA	30 778	Continentale regio	J	N	N	N.v.t.	N	N	N	N
	Gebied 3	SPA	6 846	Continentale regio	J	J	N	N.v.t.	N	N	N	N
	Gebied 4	GCB	249	Alpiene regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	N	N
	Gebied 5	GCB	8 256	Alpiene regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	N	N
Roemenië	Gebied 1	SPA	1 527	Pannonische regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	J	J
	Gebied 2	GCB	1 855	Continentale regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	N	J
	Gebied 3	GCB	4 281	Alpiene regio	N	N	N	N.v.t.	N	N	J	J
	Gebied 4	SPA	881	Regio van de Zwarte Zee	N	N	N	N.v.t.	N	N	J	J
	Gebied 5	SPA, GCB	2 413	Steppengebied	N	N	N	N.v.t.	N	N	J	J
Totaal JA					12	8	9	0	4	2	14	8
Totaal NEE					12	16	15	3	20	22	10	16

¹ Gedeeltelijk.

² Monitoringsactiviteiten niet opgenomen in de monitoringsplannen.

Lidstaat	Gebied	Project	PB vereist?	PB consistent en volledig uitgevoerd?	Soort controle				Mitigerende maatregelen opgenomen?	Compenserende maatregelen opgenomen?
					Gevolgen voor alle soorten en habitats geanalyseerd?	Traceerbaarheid van genomen besluiten gewaarborgd?	Kwaliteit van de PB toereikend? (bijv. gebrek aan geschikt personeel)	Cumulatieve effecten naar behoren beoordeeld?		
	Gebied 4	Project 4.1	J	N	N	J	J	N	N	N
	Gebied 4	Project 4.2	J ¹	N	J	J	J	N	J	N
	Gebied 4	Project 4.3	J	N	J	J	J	N	J	N
Polen	Gebied 1	Project 1	J	N	J	J	J	N	J	N
	Gebied 2	Project 2.2	J	N	J	J	J	N	J	N
	Gebied 3	Project 3.1	J	N	J	J	N	N	J	N
	Gebied 3	Project 3.2	J	N	J	J	N	N	J	N
	Gebied 4	Project 4.1	J	N	J	J	N	N	J	N
	Gebied 4	Project 4.2	J	N	J	J	N	N	J	N
	Gebied 5	Project 5.1	J	N	J	J	N	N	J	N
	Gebied 5	Project 5.2	J	N	J	J	J	N	J	N
Roemenië	Gebied 1	Project 1.1	J	N	N	J	N	N	J	N
	Gebied 2	Project 2.1	J	J	J	J	J	J	J	N
	Gebied 2	Project 2.2	J	N	N	J	N	N	N	N
	Gebied 3	Project 3.1	J	N	-	N	-	-	-	N
	Gebied 3	Project 3.2	J	N	N	J	N	N	N	N
	Gebied 4	Project 4.1	J	N	N	J	N	N	J	N
	Gebied 4	Project 4.2	J	N	-	N	-	-	J	N
	Gebied 5	Project 5.1	J	N	J	J	J	N	J	N
Gebied 5	Project 5.2	J	N	N	J	N	N	J	N	
Totaal JA			47	7	28	36	24	7	30	0
Totaal NEE				34	11	5	15	32	10	41
Documentatie ontoereikend om conclusies te trekken				6	8	6	8	8	7	6
Totaal			47	47	47	47	47	47	47	47

¹ Vereenvoudigde procedures; uitgebreide PB niet voorgeschreven door de milieu-instantie.

Legenda: - Documentatie ontoereikend om conclusies te kunnen trekken.

Noot: Na de passende beoordeling kregen project 1.1 in Duitsland en project 5.1 in Polen van de bevoegde autoriteiten geen vergunning.

Tabel 5 - Natura 2000-financiering uit EU-fondsen voor de programmeringsperiode 2007-2013

Naam fonds	Doelstelling van het fonds
Het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE+)	Doel van het natuur- & biodiversiteitsonderdeel van LIFE+ is de verdere ontwikkeling en uitvoering van het Natura 2000-netwerk te ondersteunen.
Het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo)	<p>Er bestaan twee specifieke betalingen in het kader van plattelandontwikkeling voor Natura 2000: maatregel 213 "Natura 2000-betalingen en betalingen in verband met de richtlijn" en maatregel 224 "Natura 2000-betalingen en betalingen in verband met de richtlijn (bossen)".</p> <p>Waarschijnlijk worden andere plattelandontwikkelingsmaatregelen toegepast in Natura 2000-gebieden, in het bijzonder maatregel 214 "agromilieubetalingen".</p>
Het Europees Visserijfonds (EVF)	<p>Aquamilieumaatregelen kunnen "duurzame aquacultuur die strookt met specifieke milieueisen ten gevolge van de afbakening van Natura 2000-gebieden" bevorderen.</p> <p>Daarnaast kan het EVF worden gebruikt om maatregelen van gemeenschappelijk belang te ondersteunen ter "(...) bescherming en verbetering van het milieu in het kader van NATURA 2000, met uitzondering van operationele kosten" indien zij rechtstreeks visserijactiviteiten betreffen.</p>
Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	<p>Verscheidene maatregelen in het kader van de structuurfondsen kunnen Natura 2000-gebieden betreffen, met name maatregel 51 "Bevordering van biodiversiteit en natuurbescherming (waaronder Natura 2000)", maatregel 55 "Bevordering van de natuurlijke rijkdommen" en maatregel 56 "Bescherming en ontwikkeling van natuurlijk erfgoed".</p>
Het Europees Sociaal Fonds (ESF)	
Het Cohesiefonds	
Het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7)	Het KP7 ondersteunt transnationaal onderzoek op een reeks thematische gebieden zoals milieu.

Bron: Analyse van de ERK.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

“MEER INSPANNINGEN NODIG OM HET NATURA 2000-NETWERK ZO TE ONTWIKKELEN DAT HET VOLLEDIGE POTENTIEEL ERVAN WORDT BEREIKT”

BEKNOPTE SAMENVATTING

III. Als gevolg van de evaluatie van de geschiktheidscontrole is de Commissie van plan in 2017 een actieplan goed te keuren om de tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen te verbeteren.

IV. De vaststelling en tenuitvoerlegging van de nodige instandhoudingsmaatregelen is cruciaal om de doelstellingen van de richtlijnen te bereiken. Het vereist een goede kennis van de ecologische vereisten van habitats en soorten, die soms nog niet beschikbaar is.

V. Natuurbeschermingsoverwegingen met betrekking tot de mogelijkheid om maatregelen in Natura 2000-gebieden te financieren en met betrekking tot het voorkomen van nadelige gevolgen voor die gebieden veroorzaakt door investeringen waarvan de primaire doelstelling niet Natura 2000-bescherming is, zijn volledig in het cohesiebeleid geïntegreerd.

Herstel, behoud en verbetering van de biodiversiteit, ook in Natura 2000-gebieden, is een van de subprioriteiten van plattelandontwikkeling. De lidstaten hebben dus juridische gronden en instrumenten ter ondersteuning van het beheer van Natura 2000-gebieden. In de POP's 2014-2020 werd bijna 44 miljard EUR aan Elfpo-middelen toegewezen aan prioriteit 4 (bijna 45 %), die de subprioriteit biodiversiteit omvat en die zowel direct als indirect de biodiversiteit ten goede komt, ook al is het niet mogelijk om de exacte begroting voor het beheer van Natura 2000 te geven. Bovendien is meer dan 18 % van de landbouwgrond (naast bosgrond) onder beheercontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit, ook al is het niet mogelijk om het exacte gebied aan te geven dat onder beheercontracten voor de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen valt.

VI. Voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) was geen rapportage over indicatoren verplicht in de periode 2007-2013. Er was geen kernindicator (gemeenschappelijke indicator) met betrekking tot Natura 2000 – er waren geen kernindicatoren (gemeenschappelijke indicatoren) voor resultaten. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is er één indicator voor biodiversiteit (oppervlakte van habitats die worden gesteund ter verbetering van de staat van instandhouding).

Elfpo heeft specifieke outputindicatoren om door Natura 2000 ondersteunde activiteiten te monitoren. De door de lidstaten in te dienen ex-postevaluaties met betrekking tot de periode 2007-2013 moeten vóór eind 2016 worden ingediend en worden in 2017 door de Commissie gesynthetiseerd.

Het EFRO, het Elfpo en het CF bestrijken een enorm aantal verschillende gebieden. Vandaar dat de vermenigvuldiging van het aantal indicatoren voor één gebied ook een soortgelijke verplichting zou impliceren voor andere gebieden.

INLEIDING

7. Hoewel de Commissie de samenhang tussen de in de prioritaire actiekaders (PAK's) en de financieringsprogramma's vastgestelde behoeften en doelstellingen controleert, kunnen de lidstaten beslissen om de doelstellingen van de PAK's met behulp van andere fondsen en middelen te verwezenlijken.

Voor grote projecten van het cohesiebeleid en die door het EFRO of CF worden gefinancierd, controleert de Commissie of aan de Natura 2000-gerelateerde vereisten is voldaan voordat ze met betrekking tot deze projecten een besluit neemt.

CONTROLEBEVINDINGEN

Vak 2

Tweede streepje: Verwacht wordt dat het concept van partnerschap en bestuur op verschillende niveaus, dat in de gemeenschappelijke bepalingen voor alle Europese structuur- en investeringsfondsen is opgenomen, van coördinatie tussen de verschillende actoren die in een bepaald beleid geïnteresseerd zijn een normale praktijk zal maken. Bevoegde overheidsinstanties dienen deel uit te maken van het partnerschap, dat echter in overeenstemming met het institutionele en juridische kader van de lidstaten en de nationale en regionale bevoegdheden dient te worden georganiseerd. Binnen dit concept zijn de beheersautoriteiten verplicht om partners bij de voorbereiding en uitvoering van programma's te betrekken. De Commissie nam ook een Europese gedragscode inzake partnerschap aan om de tenuitvoerlegging van het concept in de lidstaten voor de programmeringsperiode 2014-2020 te vergemakkelijken.

32. Wat het Poolse project betreft, is de niet-nakoming van de door de vergunning aan het project opgelegde voorwaarde een duidelijke schending, niet alleen van de EU-wetgeving maar ook van de Poolse wetgeving. Voor zover de Commissie weet, bevat de Poolse wetgeving voldoende voorzieningen in verband hiermee. Het meest opvallende is dat het Poolse bouwrecht voorschrijft dat voor bepaalde soorten projecten (in het bijzonder wegebouw-, spoorbouw- en andere projecten die onder de richtlijn inzake milieueffectbeoordeling (MEB-richtlijn) vallen) een ingebruiknamevergunning vereist is na voltooiing van de bouwwerken en vóór de gebouwde infrastructuur in gebruik kan worden genomen. Niettemin is de Commissie zich ervan bewust dat er tekortkomingen in de tenuitvoerlegging kunnen zijn. De gevallen van niet-naleving van milieuvoorwaarden kunnen worden gemeld aan het desbetreffende regionale directoraat voor milieubescherming, dat handhavend optreedt krachtens de Wet inzake de handhaving van de administratieve procedures.

36. De taalbarrière is een onvermijdelijk obstakel, gezien het grensoverschrijdende karakter van het biogeografische proces en de beperkte beschikbare middelen, die ontoereikend zijn bij vergaderingen te laten tolken.

Bovendien hebben de diensten van de Commissie alle bij dit proces betrokken actoren uitgenodigd om documenten van bijzonder belang (zoals nationale interpretatiegidsen van habitattypes en hun staat van instandhouding) in hun taal beschikbaar te stellen. Ten slotte kunnen netwerkevenementen niet alleen in het Engels maar ook in andere talen worden georganiseerd, afhankelijk van de betrokken landen/regio's.

41. Wat het Elfpo betreft, zijn er gegevens over uitgaven voor de specifiek op Natura 2000 gerichte maatregelen (maatregel 213 – 'Natura 2000-betalingen' en maatregel 224 – 'Natura 2000-betalingen voor bossen'). Om de uitgaven voor Natura 2000 via andere maatregelen te dekken, heeft de Commissie haar toezicht op Natura 2000-financiering in de programmeringsperiode 2014-2020 versterkt. Er zal met name worden toegezien op de uitgaven voor agro-milieu-klimaatmaatregelen in Natura 2000-gebieden.

Wat het EFRO en het CF betreft, waren er toewijzingen in verband met Natura 2000 onder categorie steunverlening 51 voor de *Bevordering van biodiversiteit en natuurbescherming (met inbegrip van Natura 2000)*. Om de financiering voor Natura 2000 beter te onderscheiden van de andere biodiversiteitsgerelateerde steun, werden voor de periode 2014-2020 twee aparte categorieën gecreëerd die de nummers 085 en 086 kregen.

42. Het staat de autoriteiten van de lidstaten vrij om te beslissen over de wijze waarop hun Natura 2000-netwerk wordt beheerd en gefinancierd.

De instandhoudingsmaatregelen in Natura 2000-gebieden zijn meestal een combinatie van verplichtingen en vrijwillige maatregelen. De keuze van de benadering beïnvloedt de instrumenten die voor de financiering kunnen worden gebruikt.

Steun in het kader van de maatregelen 213 en 224 kan alleen worden verleend voor dwingende voorschriften die in beheerplannen of gelijkwaardige instrumenten zijn vastgelegd. Het ontbreken van dergelijke plannen of instrumenten in tal van Natura 2000-gebieden maakte het gebruik van deze maatregelen onmogelijk in die gebieden.

Verder hebben de meeste lidstaten ervoor geopteerd om Natura 2000-gebieden te beheren via de vrijwillige benadering indien andere instrumenten zoals agromilieumaatregelen relevant konden zijn. Daarom geeft een beperkt gebruik van de maatregelen 214 en 224 geen volledig beeld van de steun voor plattelandontwikkeling voor Natura 2000.

Zie ook het antwoord op paragraaf 41.

43. In het kader van het EFRO en CF is de steun aan Natura 2000 en andere biodiversiteits-/natuurbeschermingsmaatregelen opgenomen in dezelfde categorie steunverlening voor de periode 2007-2013. Dit is gewijzigd voor de periode 2014-2020, waarvoor de steun aan Natura 2000-gebieden in een aparte categorie steunverlening is ondergebracht.

In de context van plattelandontwikkeling zijn er verschillende maatregelen die Natura 2000 direct of indirect ten goede komen. Zo komt de ondersteuning van bodembescherming in agromilieumaatregelen ook de biodiversiteit ten goede. Bij het onderscheiden van de steun aan Natura 2000 van de financiering voor andere milieuacties bestaat het risico dat het echte meervoudige effect van veel maatregelen niet wordt weerspiegeld. Dat is de reden waarom de verantwoording van subacties van milieuprioriteit 4 inzake plattelandontwikkeling wordt gerapporteerd op het geaggregeerde niveau van de prioriteit.

In de POP's 2014-2020 werd bijna 44 miljard EUR aan Elfpo-middelen (bijna 45 %) toegewezen aan prioriteit 4, die zowel direct als indirect de biodiversiteit ten goede komt, ook al is het niet mogelijk om de exacte begroting voor het beheer van Natura 2000 te geven. Bovendien is meer dan 18 % van de landbouwgrond (naast bosgrond) onder beheercontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit, ook al is het niet mogelijk om het exacte gebied onder beheercontracten voor de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen te geven.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 42.

44. De Commissie wil het volgende benadrukken:

- Wat het Elfpo betreft, heeft de Commissie haar toezicht op Natura 2000-financiering in de programmeringsperiode 2014-2020 versterkt;
- Wat het EFRO en het CF betreft, zijn er gegevens per lidstaat voor de in het kader van het EFRO en het CF toegekende steun voor biodiversiteits-/natuurbescherming die ook de steun voor de Natura 2000-gebieden omvat (zie ook het antwoord op paragraaf 41).

45. De Commissie vatte de van de meeste lidstaten als interne documenten ontvangen informatie samen en onderwierp ze aan een korte analyse (ook met de steun van een extern contract).

Wat betreft de opvolging van beoordelingen, werd het proces niet geformaliseerd. Als gevolg van bilaterale uitwisselingen (bijvoorbeeld tijdens de financieringsseminars) of in het kader van LIFE PAF/IP-projecten werden de lidstaten/regio's uitgenodigd om hun PAK's te updaten, wat in verschillende lidstaten of regio's (zoals Spanje, Ierland, Nederland en Wales) al is gebeurd.

49. Het is de keuze van de lidstaten om Natura 2000 te steunen in hun operationele programma's (OP's) die het bestaan van financiering voor Natura 2000 bepaalt. Dit is ook in lijn met vaststelling

nr. 9 (“*De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het tot stand brengen, beheren en financieren van het netwerk van Natura 2000-gebieden*”).

Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 41 en 43.

50. De thematische concentratie belet geen investeringen in milieubescherming, inclusief de bescherming van de biodiversiteit, maar haalde de focus van de investeringen voor de meer ontwikkelde regio's weg van basisinfrastructuur voor water- en afvalbeheer. Als gevolg daarvan zien we een vergelijkbare situatie in termen van financiële toewijzingen voor biodiversiteits-/natuurbeschermingsmaatregelen voor de programmeringsperiode 2014-2020 (3,7 miljard EUR waarvan ongeveer 1 miljard EUR voor Natura 2000-gebieden) en 2007-2013 (3,7 miljard EUR). Bovendien vereisen de voorschriften van het cohesiebeleid ook dat het beginsel van duurzame ontwikkeling, inclusief de bescherming van het milieu en de biodiversiteit, horizontaal in de uitgaven van de fondsen wordt geïntegreerd. Dat betekent dat voor de periode 2014-2020 milieuoverwegingen moeten worden geïntegreerd in alle investeringen die vanuit de fondsen van het cohesiebeleid worden gesteund.

51. Zie het antwoord van de Commissie op punt 7.

PAK's waren niet de enige manier om te verzekeren dat in de cofinancieringsprogramma's naar behoren rekening wordt gehouden met Natura 2000. De diensten van de Commissie hebben in dit verband veel werk geleverd, ondanks de beperkingen van de PAK's.

52. Daarnaast is er zelfs binnen de andere DG's, zoals DG REGIO, ook intern gecontroleerd op consistentie met het milieubeleid van de EU (met inbegrip van op PA's/OP's gebaseerde beoordelingen uitgevoerd door senior specialists die deel uitmaken van thematische netwerken). Er werden ook richtsnoeren verstrekt aan de geografische eenheden van DG REGIO; zie bijvoorbeeld:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fiche_biodiversity_n_2000.pdf.

53. De Commissie wenst te benadrukken dat een gestructureerde aanpak niet mogelijk was wegens tijdgebrek en beperkte middelen. Tijdens de beoordelingen voor de OP's en POP's werd altijd gebruik gemaakt van specifieke checklists die door DG ENV werden ontwikkeld, ook al waren de relevante tabellen niet altijd ingevuld wegens tijdgebrek en beperkte middelen.

Er wordt aan herinnerd dat in korte tijd 118 POP's (soms slechts een paar dagen per POP) werden beoordeeld door zeven ambtenaren of nationale deskundigen.

54. PAK's, zelfs van ongelijke kwaliteit, gaven voor het eerst een indicatie van de financiële behoeften voor Natura 2000. Deze informatie was voorheen niet beschikbaar en was zeer nuttig ter ondersteuning van toewijzingen voor Natura 2000. Daarnaast waren PAK's niet de enige manier om te verzekeren dat in de cofinancieringsprogramma's naar behoren rekening wordt gehouden met Natura 2000. De diensten van de Commissie hebben in dit verband veel werk geleverd, ondanks de beperkingen van de PAK's.

De lidstaten zijn flexibel bij het bepalen van hun prioriteiten. Er is geen verplichting om een budget uit te trekken waarmee aan de in het PAK vastgestelde behoeften kan worden voldaan.

Wat het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling betreft, promoten bovendien niet alle lidstaten (of regio's) in voldoende mate de maatregelen voor de uitvoering van Natura 2000 bij de potentiële begunstigen, wat er vaak toe leidt dat de maatregelen weinig worden toegepast. Ten slotte wordt het uitgetrokken budget vaak niet uitgegeven en wordt aan het eind van de periode overgeschakeld op andere maatregelen.

55. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 43 en 50.

58. Als een van de subprioriteiten van plattelandontwikkeling, geeft de bescherming en verbetering van de biodiversiteit, ook in Natura 2000-gebieden, aan dat alle relevante maatregelen kunnen worden gebruikt om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling. Sommige van deze maatregelen hebben in dit opzicht meer potentieel dan de andere en zijn dus misschien beter afgestemd op de behoeften van Natura 2000.

Binnen agro-milieu-klimaat-maatregelen kunnen er zowel minder als meer gerichte activiteiten zijn: minder gerichte activiteiten zijn van algemene aard en komen het volledige milieu ten goede, terwijl meer gerichte activiteiten eerder focussen op een concrete behoefte/doelstelling, bijvoorbeeld een specifieke habitat of vogelsoort. Zowel minder als meer gerichte activiteiten kunnen voordelen voor het milieu bieden en zijn in de programma's voor plattelandontwikkeling opgenomen.

59. Aan de begunstigden waarop deze vereisten van toepassing zijn, is niettemin enige EVF-steun verleend, waarmee is bijgedragen tot een betere maatschappelijke aanvaarding van de Natura 2000-programma's.

Vak 10

Eerste streepje: De beperking van het toepassingsgebied van de maatregel was ook te wijten aan het kleinere budget van het POP ten opzichte van de periode 2007-2013.

Tweede streepje: De Commissie bevestigt dat het POP voor Polen alleen boerderijen van meer dan 1 hectare steunt.

Derde streepje: Gedurende de uitvoering van het Roemeense POP 2007-2013 en op het moment van de goedkeuring van het POP 2014-2020 waren er erg weinig Natura 2000-beheerplannen. Daarom kunnen de agromilieumaatregelen die gericht zijn op de in dit rapport genoemde vogelsoorten niet a priori rekening houden met instandhoudingsmaatregelen die nog niet waren vastgesteld. Bij gebreke van dergelijke instandhoudingsmaatregelen waren de agromilieumaatregelen bedoeld als brede beschermingsregelingen om bij te dragen aan de op nationaal, EU- en internationaal niveau vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen als voorloper van de Natura 2000-beheerplannen. Roemenië specificeerde in het POP 2014-2020 dat het, indien meer Natura 2000-beheerplannen werden goedgekeurd, de agro-milieu-klimaatmaatregelen zou herzien en de invoering van de Natura 2000-steunmaatregel zou overwegen.

De voorgestelde agromilieuregelingen omvatten (in Pakket 3.2 Lanius Minor en Falco Vespertinus en in beide programmeringsperioden) toezeggingen om de veedichtheid voor begrazing en maaien tot bepaalde perioden te beperken, en om ploegen, grondbewerking en het gebruik van zwaar mechanisch materieel te verbieden. De mate waarin dergelijke vrijwillige toezeggingen worden gedaan, hangt af van de interesse van individuele boeren.

61. Wat Roemenië betreft: Vier door het LIFE-programma medegefinancierde projecten voor het behoud van bruine beren in Roemenië; drie daarvan zijn afgerond, het vierde loopt nog. De eerste drie hadden betrekking op verschillende schalen en toepassingsgebieden: 1) een specifiek Natura 2000-gebied (Muntii Vrancei), 2) regionaal niveau, met inbegrip van alle Natura 2000-gebieden van het district Vrancea en twee aangrenzende districten, 3) de vaststelling van nationale regels voor het behoud van de bruine beer (met op nationaal niveau verzamelde en geanalyseerde gegevens). Het lopende LIFE13 NAT/RO/1154-project heeft tot doel de populatie van bruine beren op kleinere schaal in stand te houden in het district Brasov. De projectacties houden voornamelijk verband met conflicten tussen mens en beer. De schaal en de gebieden van de vier projecten zijn verschillend, en de studies hebben een overeenstemmend bereik.

62. Resultaatgerichte instandhoudingsactiviteiten, bijvoorbeeld in het kader van agro-milieu-klimaatmaatregelen, zijn een goed voorbeeld van een instrument dat binnen het concept 'budget voor resultaten' past. Het richt zich meer op de inspanningen van de begunstigden en de eigen kennis om de verwachte resultaten te realiseren in de concrete ecosystemen, in plaats van alleen de voorgeschreven praktijken te volgen. Wanneer resultaatgerichte activiteiten goed ontworpen zijn en gebaseerd zijn op bewijsmateriaal en correct bepaalde indicatoren, zou het beheer ervan makkelijker moeten zijn dan dat van activiteiten die op voorgeschreven beheerpraktijken gebaseerd zijn. De kosten van resultaatgerichte activiteiten kunnen in de conceptuele fase (bijvoorbeeld het bepalen van de juiste en duidelijke indicatoren) hoger zijn dan in de uitvoeringsfase.

De lidstaten hebben middelen toegewezen aan resultaatgerichte maatregelen voor Natura 2000.

Vak 12

Enkele andere Duitse regio's namen in hun programma's voor plattelandontwikkeling in de periode 2007-2013 en/of 2014-2020 resultaatgerichte agromilieuregelingen.

63. Voor het EFRO/CF zal toezicht op programmaniveau informatie opleveren over de uitvoering van een programma en zijn prioritaire assen en over eventuele problemen die van invloed zijn op de prestaties van het programma.

64. Wat het EFRO/CF betreft, was rapportering over indicatoren niet verplicht voor de periode 2007-2013. In 2014-2020 werden gemeenschappelijke outputindicatoren opgenomen in de verordening. Deze moeten, indien relevant, worden gebruikt om informatie over alle programma's samen te voegen – indien de acties van een programma geen gemeenschappelijke outputindicator weerspiegelen, moeten de lidstaten een relevante programmaspecifieke indicator identificeren en erover rapporteren. Voor het EFRO/CF zijn resultaatindicatoren altijd programmaspecifiek.

65. De Elfpo-toezichtindicatoren (inputs en outputs) geven een nauwkeurig beeld van wat er daadwerkelijk wordt gesteund. Dit wordt aangevuld met evaluaties voor elk POP, die tot doel hebben de doeltreffendheid van het beleid te evalueren. De door de lidstaten ingediende ex-postevaluaties met betrekking tot de periode 2007-2013 worden in 2017 door de Commissie gesynthetiseerd.

Vak 14

Zie het antwoord van de Commissie op punt 65.

66. Zie het antwoord van de Commissie op punt 65.

68. De fondsen hebben specifieke outputindicatoren om door Natura 2000 ondersteunde activiteiten te monitoren. De door de lidstaten in te dienen ex-postevaluaties met betrekking tot de periode 2007-2013 moeten vóór eind 2016 worden ingediend en worden in 2017 door de Commissie gesynthetiseerd.

69. De Commissie merkt op dat de habitatrichtlijn niet expliciet verplicht om een plan voor toezicht op gebiedsniveau op te stellen. De Commissie is het er echter mee eens dat het toezicht op gebiedsniveau essentieel is om de doeltreffendheid van de instandhoudingsmaatregelen te beoordelen en om aan de andere in de richtlijn vastgestelde verplichtingen te voldoen, zoals de verplichting om te voorkomen dat natuurlijke habitats en de habitats van soorten achteruitgaan en dat de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen worden gestoord (artikel 6, lid 2).

71. Zie het antwoord van de Commissie op punt 69.

72. De Commissie controleert of de standaardgegevensformulieren zijn bijgewerkt (in verband met gewijzigde informatie over soorten en habitats voor de aangewezen gebieden) en of de grenzen van gebieden zijn gewijzigd, zowel in het kader van de jaarlijkse actualisering van de EU-lijsten met

gebieden van communautair belang (GCB's) als in het kader van de actualisering van de beoordeling van de toereikendheid van het GCB-netwerk. De Commissie is voornemens om in 2017 een uitgebreidere controle uit te voeren.

78. Het ontbreken van een 'gemeenschappelijke' methode voor het verzamelen van gegevens is niet ernstig. Gezien de extreme diversiteit van soorten, habitats en ecologische omstandigheden in de EU (op het land en op zee) is het vrijwel onmogelijk (en ecologisch niet haalbaar) om één pasklare toezichtsmethode vast te stellen; het belangrijkste probleem is eerder het gebrek aan wetenschappelijk onderbouwde inventarissen en toezichtssystemen voor vele soorten en habitattypes in veel lidstaten; als een toezichtsmethode wetenschappelijk onderbouwd is en statistisch significante resultaten oplevert, dan volstaat dat om de kwaliteit en vergelijkbaarheid van gegevens (bijvoorbeeld grootte van populatie en trends) te garanderen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

81. Als gevolg van de evaluatie van de geschiktheidscontrole is de Commissie van plan in 2017 een actieplan goed te keuren om de tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen te verbeteren.

Aanbeveling 1 – Bereiken van de volledige tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen

a) De Commissie verwelkomt deze aanbeveling aan de lidstaten.

b) De Commissie verwelkomt deze aanbeveling aan de lidstaten en merkt op dat het ook essentieel is om ervoor te zorgen dat het Natura 2000-netwerk wordt voltooid, inclusief de marinecomponent ervan.

De Commissie merkt verder op dat het essentieel is dat er toezicht wordt gehouden op de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Ze erkent de bestaande taalbarrières en streeft ernaar richtsnoeren in alle officiële talen beschikbaar te stellen. Wegens beperkte financiële middelen is dit echter alleen stapsgewijs mogelijk: afhankelijk van het behandelde onderwerp krijgen bepaalde talen voorrang op andere, waarbij ook rekening wordt gehouden met de meest gesproken talen in de EU. Belangrijke richtsnoeren worden vanaf de datum van hun uitgifte in alle officiële talen vertaald. Ze worden allemaal op de website van de Commissie beschikbaar gesteld. De commissie doet ook een beroep op de lidstaten om de richtsnoeren onder de doelgroepen te laten verspreiden.

83. Wat het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) betreft:

- de toewijzingen uit het EFRO en het CF met betrekking tot Natura 2000, die in categorie steunverlening 51 werden opgenomen, voor de *Bevordering van biodiversiteit en natuurbescherming (met inbegrip van Natura 2000)* voor de periode 2007-2013, zijn ondergebracht in twee afzonderlijke categorieën voor de programmeringsperiode 2014-2020 om de financiering van Natura 2000 beter te kunnen onderscheiden van de andere biodiversiteitsgerelateerde steun.

- de meeste lidstaten wezen EFRO- en CF-steun toe aan de Natura 2000-gebieden en in het algemeen aan biodiversiteits-/natuurbeschermingsmaatregelen.

- er zijn gegevens per lidstaat voor de in het kader van het EFRO en het CF toegekende steun voor biodiversiteit/natuurbescherming die ook de steun voor de Natura 2000-gebieden omvat (zie ook het antwoord op paragraaf 41).

In de POP's 2014-2020 werd bijna 44 miljard EUR aan Elfpo-middelen (ongeveer 45 %) toegewezen aan prioriteit 4, die de subprioriteit biodiversiteit omvat en die zowel direct als indirect de biodiversiteit ten goede komt, ook al is het niet mogelijk om de exacte begroting voor het beheer van Natura 2000 te geven. Bovendien is meer dan 18 % van de landbouwgrond (naast bosgrond)

onder beheercontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit, ook al is het niet mogelijk om het exacte gebied onder beheercontracten voor de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen te geven.

Aanbeveling 2 – Financiering en verantwoording van de kosten van Natura 2000

- a) De Commissie verwelkomt deze aanbeveling aan de lidstaten.
- b) De Commissie verwelkomt deze aanbeveling aan de lidstaten.
- c) De Commissie verwelkomt deze aanbeveling aan de lidstaten en merkt op dat het ook essentieel is om een adequate financiering van Natura 2000 te verzekeren die overeenkomt met de beschikbare EU-financiering.
- d) De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Dit doet echter geen afbreuk aan de uitkomst van de komende besprekingen over de volgende programmeringsperiode.

Aanbeveling 3 – Het meten van de door Natura 2000 bereikte resultaten

- a) De Commissie verwelkomt deze aanbeveling aan de lidstaten.
- b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Dit doet echter geen afbreuk aan de uitkomst van de komende besprekingen over de volgende programmeringsperiode. De Commissie zal de verbetering van bestaande indicatoren en, indien relevant, de mogelijkheid om nieuwe indicatoren te bepalen, overwegen.

- c) De Commissie verwelkomt deze aanbeveling aan de lidstaten.