

Posebno poročilo

Za izkoriščanje celotnega potenciala omrežja Natura 2000 je potrebnih več prizadevanj



4
1977 - 2017



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6886-0	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/7815	QJ-AB-17-001-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6881-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/310990	QJ-AB-17-001-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6905-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/550395	QJ-AB-17-001-SL-E

© Evropska unija, 2017

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo**Za izkoriščanje celotnega
potenciala omrežja
Natura 2000 je potrebnih
več prizadevanj**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljaljske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To poročilo je sprejel revizijski senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Phil Wynn Owen in ki je specializiran za trajnostno rabo naravnih virov. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis, pri tem pa so mu pomagali vodja njegovega kabineta Ioulia Papatheodorou, ataše v njegovem kabinetu Kristian Sniter, vodilni upravni uslužbenec Colm Friel, vodja naloge Emese Fésűs in namestnica vodje naloge Laure Gatter. Ekipo revizorjev so sestavljali Rogelio Abarquero Grossi, Oana Dumitrescu, Florin-Alexandru Farcas, Paulo Faria, Maria Luisa Gómez-Valcárcel, Maria del Carmen Jimenez, Mircea-Cristian Martinescu, Aino Nyholm, Joachim Otto, Zoltán Papp, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach, Matteo Tartaggia, Diana Voinea, Anna Zalega, Dilyanka Zhelezarova in Paulina Zielinska-Suchacka. Pri pisanju poročila je pomagal Michael Pyper.



Od leve proti desni: L. Gatter, P. Zielinska-Suchacka, J. Otto, O. Dumitrescu, C. Friel, F.-A. Farcas, E. Fésűs, M. Pyper, N. Milionis, D. Zhelezarova, A. Zalega.

Odstavek

Kratice

Glosar

I–VII Povzetek

1–15 Uvod

1–5 Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020

6 Omrežje Natura 2000

7–15 Organizacija Nature 2000

7–12 Naloge

13–15 Financiranje

16–18 Obseg revizije in revizijski pristop

19–78 Opažanja

19–39 Države članice omrežja Natura 2000 niso upravljale dovolj dobro

20–22 Usklajevanje med organi in deležniki v državah članicah ni bilo zadostno

23–27 Potrebni ohranitveni ukrepi so pogosto zamujali ali pa so jih države članice neustrezno opredelile

28–34 Obiskane države članice niso ustrezno presodile projektov, ki vplivajo na območja Natura 2000

35–39 Komisija je dejavno nadzirala izvajanje programa Natura 2000

40–62 Finančna sredstva EU niso bila dobro mobilizirana za podpiranje upravljanja omrežja Natura 2000

41–47 Prednostni akcijski okviri so predstavljali nezanesljivo sliko stroškov omrežja Natura 2000

48–54	Programski dokumenti različnih skladov EU za obdobje 2014–2020 niso v celoti odražali potreb, opredeljenih v prednostnih akcijskih okvirih
55–62	Sheme financiranja EU niso bile dovolj prilagojene ciljem območij Natura 2000
63–78	Sistemi spremljanja in poročanja niso bili ustrezni za zagotavljanje izčrpnih informacij o uspešnosti omrežja Natura 2000
64–68	Za omrežje Natura 2000 ni bilo posebnega sistema kazalnikov uspešnosti
69–72	Izvajanje načrtov spremljanja programa Natura 2000 ni bilo ustrezno
73–78	Zaradi nepopolnih in neskladnih podatkov je bilo spremljanje habitatov in vrst manj uspešno
79–84	Zaključki in priporočila

Priloga

Odgovori Komisije

7. OP: sedmi okvirni program za raziskave

AA: ustrezna presoja

EEA: Evropska agencija za okolje

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

ESPR: Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

ESR: Evropski sklad za ribištvo

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

EU: Evropska unija

IKT: informacijska in komunikacijska tehnologija

KBR: Konvencija o biološki raznovrstnosti

KS: Kohezijski sklad

LIFE: finančni instrument za okolje (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*)

MSP: mala in srednja podjetja

NVO: nevladna organizacija

OP: operativni programi

POO: posebno ohranitveno območje

POU: prednostni okvir ukrepanja

POV: posebno območje varstva

PRP: program razvoja podeželja

REFIT: program ustreznosti in uspešnosti predpisov

SCI: območje, pomembno za Skupnost

SKP: skupna kmetijska politika

SO: standardni obrazec

UNCBD: Konvencija ZN o biološki raznovrstnosti

UNESCO: Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo

Biotska ali biološka raznovrstnost: Člen 2 Konvencije ZN o biološki raznovrstnosti (UNCBD) opredeljuje biološko raznovrstnost kot raznolikost med živimi organizmi iz vseh virov, med drugim vključno s kopenskimi, morskimi in drugimi vodnimi ekosistemi ter ekološkimi kompleksi, katerih del so. To vključuje tudi raznovrstnost znotraj vrst in med različnimi vrstami ter raznovrstnost ekosistemov.

Cilji ohranjanja: Skupni cilj, ki se določi za vrste in/ali habitatne tipe, za katere je območje določeno, tako da lahko to območje prispeva k vzdrževanju ali doseganju ugodnega stanja ohranjenosti teh habitatov ali vrst na nacionalni ravni, biogeografski ravni ali ravni EU.

Izravnalni ukrepi: Ukrepi, ki so specifični za projekt ali načrt in katerih namen je izravnati njegove negativne vplive na zadevno vrsto ali habitat, da bi se ohranila celovita ekološka usklajenost omrežja Natura 2000. Izravnalni ukrepi se sprejmejo neodvisno od zadevnega projekta (vključno z morebitnimi s tem povezanimi omilitvenimi ukrepi) in se uporabijo le kot skrajna možnost, kadar so drugi zaščitni ukrepi, ki jih predvideva direktiva, neuspešni, izvedba projekta/načrta¹, ki negativno vpliva na območje Natura 2000, pa je bila kljub temu odobrena.

Naravni habitat: Povsem naravna ali polnaravna kopenska ali vodna območja s posebnimi geografskimi, abiotskimi in biotskimi značilnostmi².

Natura 2000: Največje usklajeno evropsko ekološko omrežje ohranitvenih območij na svetu, ki pokriva 18 % kopnega v EU ter precejšnja morska območja. Natura 2000 je ključni element strategije EU za zaustavitev izgube biotske raznovrstnosti in zagotavljanje ekosistemskih storitev do leta 2020³. Namen omrežja je vzdrževati ali, če je to primerno, obnoviti ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti⁴.

Območje, pomembno za Skupnost (SCI): Območje, ki pomembno prispeva k vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitata iz direktive o habitatih. Taka območja lahko pomembno prispevajo tudi k usklajenosti omrežja Natura 2000 in/ali ohranjanju biotske raznovrstnosti v zadevni biogeografski regiji ali regijah.

1 Smernice o členu 6(4) direktive o habitatih 92/43/EGS, 2007/2012, Evropska komisija.

2 Člen 1(b) Direktive 92/43/EGS.

3 Posebno poročilo št. 12/2014 „Ali je ESRR uspešen pri financiranju projektov, ki neposredno spodbujajo biotsko raznovrstnost v okviru strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020?“ (<http://eca.europa.eu>).

4 Člen 3 Direktive 92/43/EGS.

Ohranitveni ukrepi in načrti upravljanja: Ohranitveni ukrepi so pozitivni, proaktivni ukrepi, ki naj bi prispevali k doseganju ugodnega stanja ohranjenosti vrst/habitatov na posameznem območju. Načrti upravljanja so, čeprav niso obvezni, najpogosteje uporabljena možnost za določanje ciljev ohranjanja območij skupaj z ukrepi, potrebnimi za njihovo uresničevanje.

Ohranjanje: Vrsta ukrepov, ki so potrebni za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja naravnih habitatov in populacij prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kot je opredeljeno v direktivi o habitatih⁵.

Omilitveni ukrepi: Ukrepi, namenjeni zmanjšanju ali celo izničenju verjetnih negativnih vplivov načrta ali projekta na območje. So sestavni del specifikacij za načrt ali projekt⁶.

Poročilo o stanju narave: Države članice morajo vsakih šest let poročati Evropski komisiji o stanju ohranjenosti vrst in habitatov, ki jih ščitita direktivi o naravi⁷, na svojem ozemlju. Komisija nato s pomočjo Evropske agencije za okolje vse te podatke združi, da bi ugotovila stanje v celotni EU na tem področju. Rezultate objavi v poročilu z naslovom „Stanje narave v Evropski uniji“.

Posebno območje varstva (POV): Kopensko ali vodno območje, ki ga države članice določijo v skladu s členom 4 direktive o pticah in na katerem se izvajajo posebni ohranitveni ukrepi za varovanje določenih vrst ptic in njihovih habitatov.

Posebno ohranitveno območje (POO): Območje, pomembno za Skupnost, ki ga določi država članica in na katerem se izvajajo ohranitveni ukrepi za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in/ali populacij vrst, za katere je bilo območje določeno.

Postopek za ugotavljanje kršitev: Komisiji kot varuhinji Pogodb so skladno s členom 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) dodeljena pooblastila, da proti državi članici, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti po pravu EU, sproži sodni postopek.

Prednostni okvir ukrepanja (POU): Orodje za načrtovanje, ki ga zahteva člen 8(4) direktive o habitatih. Glavni namen tega okvira je predstaviti celosten pregled ukrepov, potrebnih za izvajanje omrežja Natura 2000, ter jih povezati z ustreznimi skladi EU in opredeliti njihove potrebe po financiranju⁸.

5 Člen 1 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22.7.1992, str. 7).

6 Smernice o členu 6(4) direktive o habitatih 92/43/EGS.

7 V skladu s členom 12 Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (direktiva o pticah) (UL L 20, 26.1.2010, str. 7) in členom 17 direktive o habitatih.

8 SEC(2011) 1573 final z dne 12. decembra 2011 „Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people“ (Financiranje omrežja Natura 2000 – naložbe v omrežje Natura 2000: Zagotavljanje koristi za naravo in ljudi), str. 11.

Program REFIT in preverjanje ustreznosti: Komisija je v okviru svoje politike pametne pravne ureditve uvedla program ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), katerega namen je poenostaviti zakonodajo EU in zmanjšati stroške, povezane s predpisi, ter tako prispevati k jasnemu, stabilnemu in predvidljivemu zakonodajnemu okviru. Komisija je v okviru prvih faz tega programa pregledala celotno zakonodajo EU in določila nadaljnje ukrepe, med drugim preverjanje ustreznosti, s katerim se na podlagi celovitega ocenjevanja politik oceni, ali zakonodajni okvir za posamezno področje politike ustreza svojemu namenu.

Slabšanje stanja: Člen 6(2) direktive o habitatih in člen 4(4) direktive o pticah določata, da morajo države članice storiti vse potrebno, da na območjih Natura 2000 preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst.

Standardni obrazec (SO): Obrazec, pripravljen v skladu s členom 4(1) direktive o habitatih za namen vzpostavitve seznama območij, pomembnih za Skupnost. V obrazcu so v obliki, ki jo v soglasju z državami članicami določi Komisija, predstavljene informacije o posameznem območju, vključno s karto območja, njegovim imenom, lokacijo in obsegom ter podatki iz ocene relativne pomembnosti območja za habitate in vrste, zajete v omenjeni direktivi, ki so jo opravili nacionalni organi.

Stanje ohranjenosti vrste: V členu 1(i) direktive o habitatih je stanje ohranjenosti vrste opredeljeno kot „skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij“ na določenem ozemlju. Šteje se, da je stanje ohranjenosti „ugodno“:

- o če podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov,
- o če se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo in
- o če obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev njenih populacij.

Ustrezna presoja: Člen 6(3) direktive o habitatih določa, da je treba pri vsakem načrtu ali projektu, ki bi lahko imel pomemben vpliv na območje, opraviti ustrezno presojo njegovih posledic v zvezi s cilji ohranjanja tega območja.

Veliki projekti: Veliki projekti so po navadi obsežni infrastrukturni projekti na področju prometa, okolja in drugih sektorjev, kot so kultura, izobraževanje, energija ter informacijska in komunikacijska tehnologija. Kadar so skupni stroški teh projektov, ki so prejeli podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in/ali Kohezijskega sklada (KS), za programsko obdobje 2007–2013 presegali 25 milijonov EUR na področju okolja ter 50 milijonov EUR na drugih področjih, je Evropska komisija izvedla njihovo presojo in glede njih sprejela poseben sklep. Pred odobritvijo velikih projektov se preveri njihova skladnost z drugimi politikami EU (vključno z Naturo 2000). Komisiji za programsko obdobje 2014–2020 pomagajo neodvisni strokovnjaki.

I

Izguba biotske raznovrstnosti je eden glavnih okoljskih izzivov, s katerimi se spopada EU. Ključni element strategije EU do leta 2020 za zaustavitev izgube biotske raznovrstnosti in izboljšanje stanja habitatov in vrst je omrežje Natura 2000, ki je bilo vzpostavljeno v skladu z direktivama o pticah in habitatih. Direktivi določata skupni okvir za varstvo narave v državah članicah. Omrežje Natura 2000, ki pokriva več kot 18 % kopenskih površin in okrog 6 % morskih območij v EU, je sestavljeno iz več kot 27 000 območij po vsej Evropi, na katerih se varujejo raznovrstni habitat in vrste. Socialno-ekonomske dejavnosti na območjih natura 2000 niso prepovedane, toda države članice morajo zagotoviti, da se stanje teh območij ne slabša, in sprejeti ohranitvene ukrepe, potrebne za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti zavarovanih vrst in habitatov.

II

Cilj revizije je bil odgovoriti na vprašanje „Ali se je omrežje Natura 2000 ustrezno izvajalo?“, pri čemer je Sodišče preučilo, ali se omrežje ustrezno upravlja, financira in spremlja. Sodišče je revizijsko delo opravilo na Komisiji in v petih državah članicah, na ozemlju katerih je večina biogeografskih regij v Evropi. Obiskalo je 24 območij Natura 2000, anketiralo države članice in za mnenje vprašalo različne skupine deležnikov.

III

Ugotovilo je, da ima program Natura 2000 pomembno vlogo pri varstvu biotske raznovrstnosti, vendar je zaključilo, da potencialne možnosti omrežja Natura 2000 niso bile v celoti izkoriščene. Da bi bolje prispevali k ambicioznim ciljem strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020, bi morale države članice doseči znaten napredek, Komisija pa povečati svoja prizadevanja.

IV

Države članice omrežja Natura 2000 niso upravljale dovolj dobro. Usklajevanje med ustreznimi organi, deležniki in sosednjimi državami članicami ni bilo zadostno. Potrebni ohranitveni ukrepi so se prepogosto sprejemali z zamudo ali so bili neustrezno opredeljeni. Obiskane države članice niso ustrezno presodile projektov, ki vplivajo na območja Natura 2000. Čeprav je Komisija dejavno nadzirala izvajanje Nature 2000 v državah članicah, bi bilo mogoče razširjanje njenih smernic državam članicam še izboljšati. Komisija je obravnavala veliko število pritožb v zvezi z Naturo 2000, pri čemer je skupaj z državami članicami običajno našla rešitve, po potrebi pa je sprožila tudi postopke za ugotavljanje kršitev.

V

Finančna sredstva EU niso bila dobro mobilizirana za podpiranje upravljanja omrežja Natura 2000. EU je za financiranje izvajanja omrežja Natura 2000 uporabljala obstoječe sklade EU. Uporaba teh skladov za financiranje omrežja je v pristojnosti držav članic. Sodišče je ugotovilo pomanjkanje zanesljivih informacij o stroških omrežja in potrebah po njegovem financiranju iz proračuna EU. Prednostni okviri ukrepanja (POU) niso zagotovili popolne slike dejanskega financiranja EU do leta 2013 in predvidene dodelitve sredstev za obdobje 2014–2020. Kar zadeva posamezna območja, so bile v načrtih upravljanja le v redkih primerih predstavljene popolne ocene stroškov. V programskih dokumentih različnih skladov EU, ki se uporabljajo za financiranje omrežja (zlasti EKSRP in ESRR), za obdobje 2014–2020 niso bile v celoti upoštevane potrebe po financiranju, Komisija pa teh pomanjkljivosti ni odpravila na strukturiran način. Sheme financiranja EU niso bile v zadostni meri prilagojene ciljem območij Natura 2000.

VI

Sistemi spremljanja in poročanja za omrežje Natura 2000 niso bili ustrezni za zagotavljanje izčrpnih informacij o uspešnosti omrežja. Za uporabo skladov EU za omrežje ni bilo posebnega sistema kazalnikov uspešnosti. Kazalniki so sicer obstajali na ravni programov financiranja (npr. EKSRP), vendar so se nanašali na splošne cilje glede biotske raznovrstnosti, osredotočeni pa so bili na izločke in ne na rezultate ohranjanja v okviru omrežja Natura 2000. Na ravni območij načrti spremljanja pogosto niso bili vključeni v dokumentacijo o upravljanju območja, kadar pa so bili, bodisi niso bili dovolj podrobni bodisi niso bili časovno opredeljeni. Standardni obrazci, ki vsebujejo osnovne podatke o značilnostih območja, po izvedbi dejavnosti spremljanja večinoma niso bili posodobljeni. Iz podatkov, ki so jih države članice predložile za redno poročilo Komisije o stanju narave, so sicer bili razvidni trendi v stanju ohranjenosti, vendar so bili ti podatki prepogosto nepopolni in jih je bilo težko medsebojno primerjati.

VII

Sodišče je za Komisijo in države članice pripravilo več priporočil, katerih namen je prispevati k doseganju popolnega izvajanja direktiv o naravi, razjasniti okvir financiranja in računovodski okvir Nature 2000 ter bolje meriti rezultate izvajanja tega omrežja.

Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020

01

Biološka ali biotska raznovrstnost se nanaša na pestrost življenja na Zemlji. Biotska raznovrstnost je ključna za ohranjanje zdravih ekosistemov, ki nam dajejo osnovne naravne vire in storitve, potrebne za kakovostno življenje. Evropska komisija je maja 2011 sprejela strategijo, katere namen je „zaustaviti izgubo biotske raznovrstnosti in slabšanje ekosistemskih storitev v EU do leta 2020 in jih, kolikor je mogoče, obnoviti ter obenem povečati prispevek EU k preprečevanju svetovne izgube biotske raznovrstnosti“⁹. Strategija je bila sprejeta po tem, ko EU kljub podrobnemu akcijskemu načrtu ni dosegla svojega cilja glede biotske raznovrstnosti do leta 2010. Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 je skladna z zavezami, ki so jih voditelji EU sprejeli marca 2010 na deseti konferenci podpisnic Konvencije o biotski raznovrstnosti v Nagoji¹⁰.

02

Za doseganje krovne cilja zaustavitve izgube biotske raznovrstnosti do leta 2020 strategija EU za biotsko raznovrstnost določa šest operativnih ciljev, ki vključujejo 20 ukrepov. Sodišče se v svojem poročilu osredotoča na prvi cilj, ki se nanaša na omrežje Natura 2000 ter polno izvajanje direktive o pticah¹¹ in direktive o habitatih¹², ki sta splošno znani kot direktivi o naravi. Z direktivama je bilo vzpostavljeno omrežje Natura 2000 kot „usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij“¹³, ki omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti. Prvi cilj strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 je zaustavitev slabšanja stanja vseh vrst in habitatov, ki jih zajema zakonodaja EU o varovanju narave, ter opazno in izmerljivo izboljšanje njihovega stanja, tako da bo v primerjavi s sedanjimi ocenami do leta 2020: (i) 100 % več ocen habitatov in 50 % več ocen vrst v skladu z direktivo o habitatih pokazalo izboljšanje stanja ohranjenosti in (ii) 50 % več ocen vrst v skladu z direktivo o pticah pokazalo varno ali izboljšano stanje. Prvi cilj vključuje štiri ukrepe:

- dokončanje vzpostavitve omrežja Natura 2000 in zagotovitev dobrega upravljanja,
- zagotovitev primernega financiranja območij Natura 2000,
- dvig ozaveščenosti in vključenosti deležnikov ter izboljšanje izvajanja,
- izboljšanje ter racionalizacija spremljanja in poročanja.

9 COM(2011) 244 final z dne 3. maja 2011 z naslovom „Naše življenjsko zavarovanje, naš naravni kapital: strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020“, str. 2.

10 Sklep, ki so ga podpisnice Konvencije o biotski raznovrstnosti sprejele na njenem desetem zasedanju, X/2. Strateški načrt za biološko raznovrstnost za obdobje 2011–2020 in cilji glede biotske raznovrstnosti iz Aičija, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29. oktober 2010.

11 Direktiva 2009/147/ES.

12 Direktiva 92/43/EGS.

13 Člen 3 Direktive 92/43/EGS.

03

V vmesnem pregledu strategije EU za biotsko raznovrstnost, ki ga je Komisija objavila oktobra 2015, je bilo ugotovljeno, da je bil od leta 2011 pri izvajanju ukrepov v okviru prvega cilja sicer dosežen velik napredek, vendar so najpomembnejši izzivi še naprej dokončanje omrežja Natura 2000 na morju ter zagotovitev uspešnega upravljanja območij Natura 2000 in financiranja, potrebnega za podpiranje omrežja Natura 2000.

04

Poleg tega je Komisija v svojem najnovejšem poročilu¹⁴ o stanju in trendih za habitatne tipe in vrste, ki jih zajemata direktivi o pticah in habitatih, zaključila, da „[o]bstajajo jasni znaki, da ima omrežje Natura 2000 pomembno vlogo pri stabilizaciji habitatov in vrst v neugodnem stanju, zlasti tam, kjer so bili v zadostnem obsegu sprejeti ohranitveni ukrepi. [...] Vendar pa se splošno stanje vrst in habitatov v EU v obdobju 2007–2012 ni bistveno spremenilo, saj je veliko habitatov in vrst v neugodnem stanju, pomemben delež le-teh pa se še dodatno slabša“.

05

Komisija je februarja 2014 v okviru procesa svojega programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT) začela izvajati preverjanje ustreznosti, da bi ocenila uspešnost in ustreznost zakonodaje o varovanju narave. Organizirala je konferenco, na kateri so svetovalci 20. novembra 2015 predstavili osnutke svojih ugotovitev¹⁵, vendar preverjanje ustreznosti do septembra 2016, ko je Sodišče zaključilo svoje revizijsko delo, še ni bilo dokončano. Osnutki teh ugotovitev so pokazali, da je treba kljub precejšnjemu napredku pri izvajanju omrežja Natura 2000 doseči večji napredek na področjih, kot je priprava ohranitvenih ukrepov in ustreznih mehanizmov financiranja.

Omrežje Natura 2000

06

Omrežje Natura 2000¹⁶ je osrednja točka strategije EU za biotsko raznovrstnost. Direktivi o pticah in habitatih določata skupni okvir EU, ki opredeljuje standard za varstvo narave v državah članicah. Omrežje sestavljajo območja, pomembna za Skupnost, ki jih morajo države članice najpozneje v šestih letih po tem, ko je bil njihov status določen v skladu z direktivo o habitatih, določiti za posebna ohranitvena območja. Omrežje Natura 2000 vključuje tudi posebna območja varstva, ki so kot taka razvrščena skladno z direktivo o pticah. Omrežje Natura 2000 pokriva več kot 18 % kopenskih površin in okrog 6 % morskih območij v EU. Sestavljen je iz več kot 27 000 kopenskih in vodnih območij (glej **okvir 1**), ki obsegajo več kot milijon kvadratnih kilometrov površine¹⁷ (glej **slika 1**).

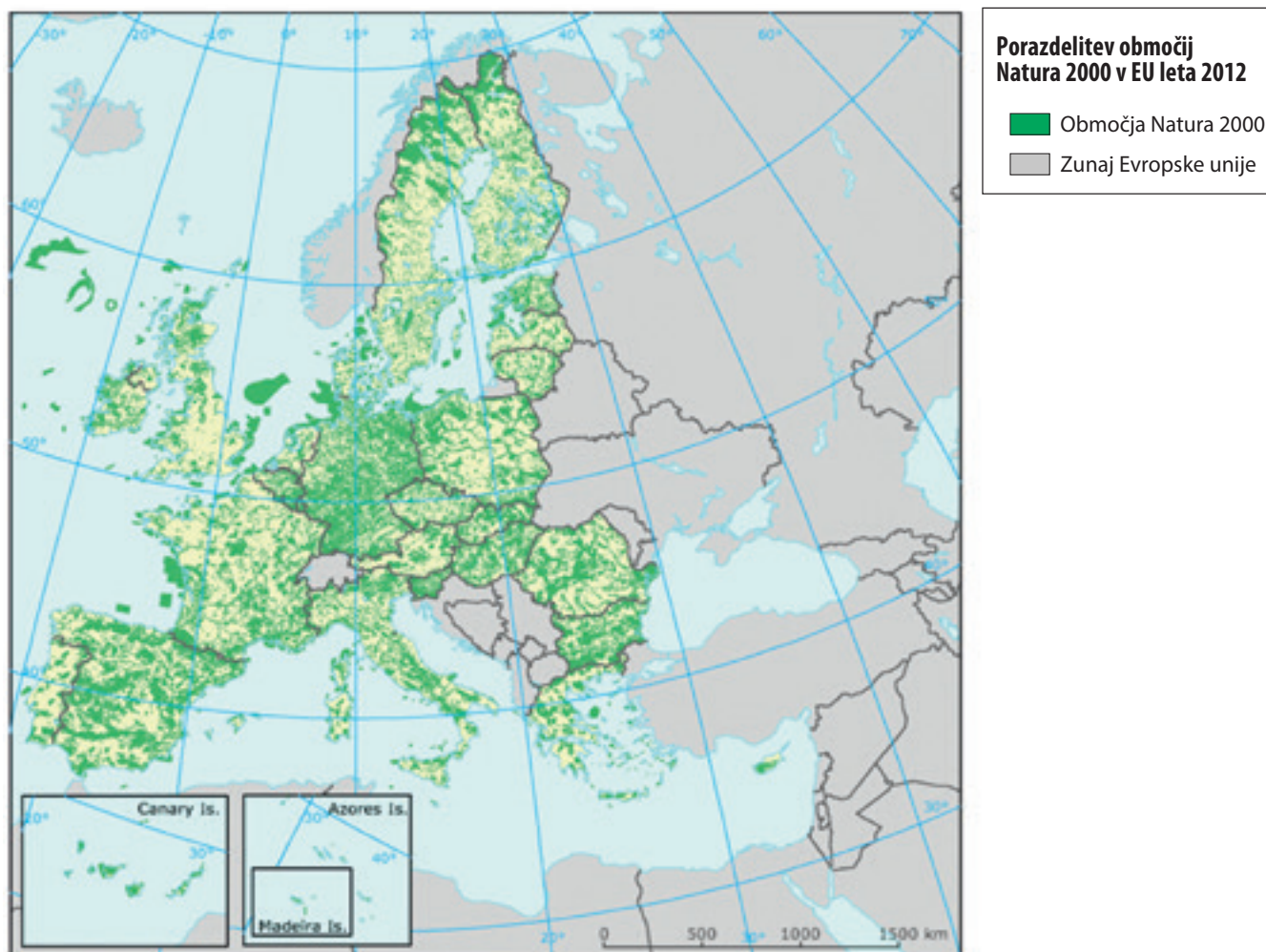
14 COM(2015) 219 final z dne 20. maja 2015 z naslovom „Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Stanje narave v Evropski uniji“. To poročilo je povzetek podrobnega poročila Evropske agencije za okolje: Tehnično poročilo EEA št. 2/2015 „State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2007–2012“ (Stanje narave v EU: Rezultati poročanja v okviru direktiv o naravi 2007–2012) (<http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>).

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* (Ocenjevalna študija v podporo preverjanju ustreznosti direktiv o pticah in habitatih, osnutek – prve ugotovitve za konferenco o preverjanju ustreznosti 20. novembra 2015).

16 V tem poročilu se izraz „Natura 2000“ nanaša na omrežje območij Natura 2000 iz člena 3(1) Direktive 92/43/EGS.

17 Evropska komisija: Natura 2000 Barometer, julij 2016.

Območja Natura 2000 v EU



Opomba: Območja, dodana ob pridružitvi Hrvaške EU leta 2013, tj. po obdobju poročanja (2012), niso prikazana.

Vir: Evropska agencija za okolje, „State of Nature in the EU“ (Stanje narave v EU), tehnično poročilo št. 2/2015, str. 120.

Kaj so območja Natura 2000?

Evropo odlikuje pestrost podnebja, pokrajin in kmetijskih rastlin, zato ima tudi visoko stopnjo biotske raznovrstnosti. Natura 2000 je temu primerno pestro evropsko omrežje območij, na katerih se zagotavlja varstvo naravnih habitatov in vrst v Evropski uniji. Omrežje ščiti okrog 230 vrst naravnih habitatov ter skoraj 1 200 živalskih in rastlinskih vrst, ki jim je priznan vseevropski pomen, poleg tega pa še okrog 200 vrst ptic. Območja Natura 2000 se lahko po velikosti in značilnostih precej razlikujejo, saj vključujejo vse od manjših območij podzemnih jam do velikih območij, ki obsegajo več sto tisoč hektarjev velikih gozdov, od pristanišč do divjine ter do kmetijskih površin, nekdanjih dnevnih kopov ali vojaških oporišč.

Številna območja so zaščiteni tako z direktivo o pticah kot direktivo o habitatih, velik delež območij pa je varovan tudi na podlagi drugih nacionalnih ali mednarodnih nazivov, kot so narodni parki ali biosferni rezervati Organizacije Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO).

46 % celotnega omrežja Natura 2000 pokrivajo gozdovi, 38 % kmetijski ekosistemi in 11 % travniški ekosistemi, 16 % resave in grmišča, 11 % mokrišča in jezera, del omrežja pa so tudi reke in obalni ekosistemi¹⁸. Dodatne informacije o številu in površini teh območij v posameznih državah članicah so predstavljene v **tabeli 1** v **Prilogi**.



Fotografija 1 – Habitat za netopirje



Fotografija 2 – Habitat za medvede

Vir: Evropsko računsko sodišče, habitat za netopirje na območju 1 na Poljskem in za medvede na območju 3 v Romuniji.

¹⁸ Poročilo EEA št. 5/2012 „Protected areas in Europe – an overview“ (Zavarovana območja v Evropi – pregled), str. 77 (<http://www.eea.europa.eu/publications/protected-areas-in-europe-2012>). Različne kategorije, ki se uporabljajo za označitev vrst ekosistemov, se lahko prekrivajo. Nekateri travniški ekosistemi so na primer tudi kmetijski ekosistemi. Če bi torej deleže območij sešteli, bi bila nekatera območja šteta dvakrat.

Organizacija Nature 2000

Naloge

07

Komisija nadzira, kako države članice izvajajo direktivi o pticah in habitatih. Med postopkom odobritve programov financiranja iz skladov EU v obdobju 2014–2020, ki so jih pripravile države članice, je preverila, koliko so predlagani ukrepi in financiranje skladni s potrebami in cilji omrežja Natura 2000, opisanimi v prednostnih okvirih ukrepanja (POU). Komisija podpira države članice pri izvajanju omrežja Natura 2000 tako, da izdaja smernice ter organizira t. i. biogeografski proces, forum za sodelovanje, ki zajema različne biogeografske regije¹⁹ (glej **sliko 2**) in vključuje seminarje, delavnice in dejavnosti sodelovanja. Komisija poleg tega obravnava pritožbe v zvezi z izvajanjem omenjenih direktiv in upravljanjem območij v državah članicah. Če država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti iz direktiv o naravi, lahko Komisija proti njej sproži postopek za ugotavljanje kršitev.

08

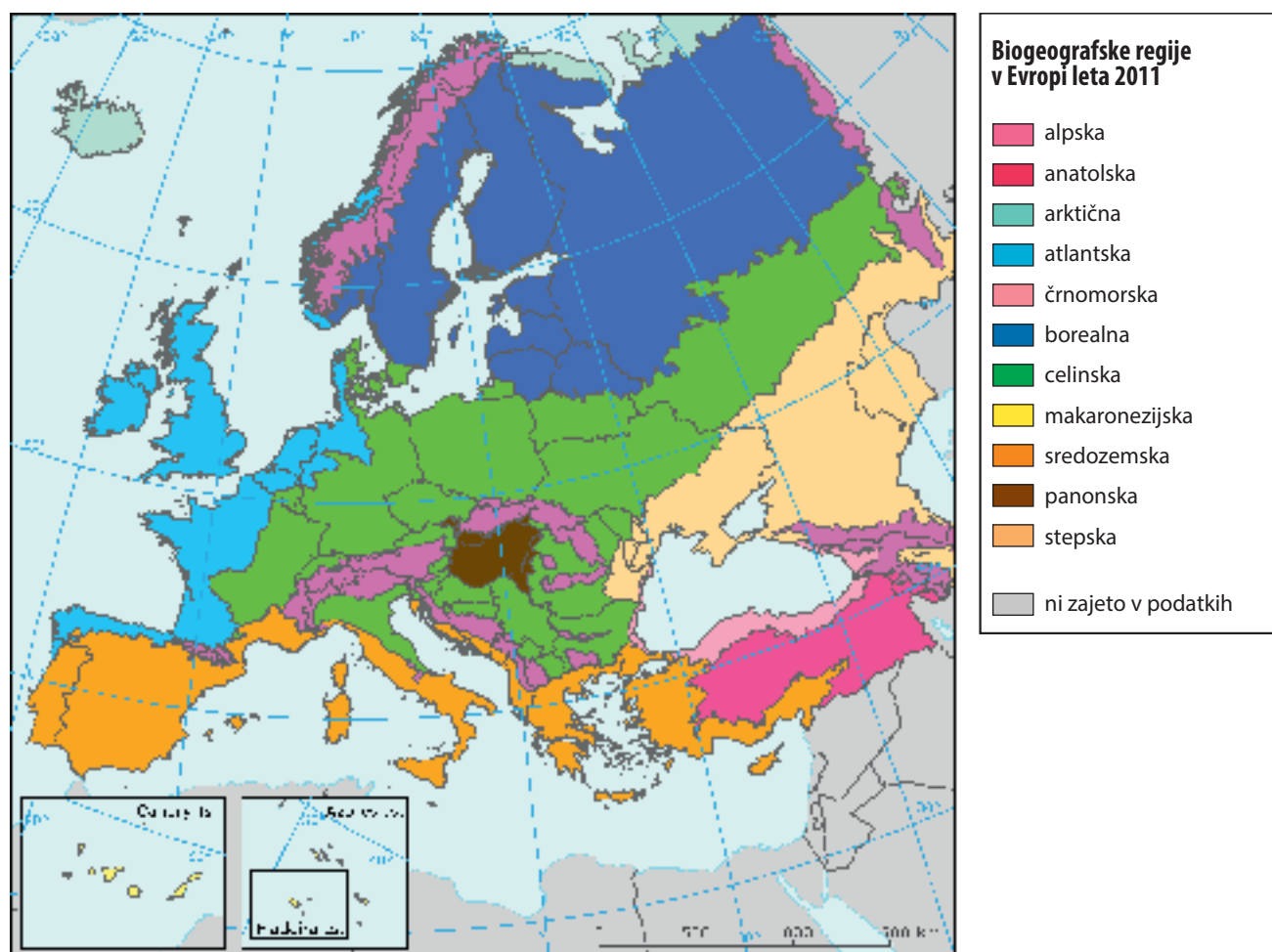
Evropska agencija za okolje (EEA) in njen Evropski tematski center za biotsko raznovrstnost zagotavljata Komisiji tehnično in znanstveno podporo pri določitvi območij Natura 2000, tako da zagotavljata informacije o omrežju prek referenčnega portala omrežja Natura 2000 (podatkovne zbirke, ki vsebuje informacije o posameznih območjih na standardnih obrazcih). Agencija je leta 2015 objavila svoje drugo poročilo o stanju narave, ki zajema šestletno obdobje od leta 2007 do vključno leta 2012. Poročilo²⁰, ki temelji na informacijah, ki so jih v skladu s členom 17 direktive o habitatih in členom 12 direktive o pticah uradno posredovale države članice, vsebuje celovit pregled stanja ohranjenosti in trendov za zavarovane vrste in habitate, ki jih zajemata direktivi o naravi. Agencija sodeluje z drugimi strokovnjaki Komisije in držav članic pri oblikovanju smernic za poročanje.

19 V Evropi je 11 priznanih biogeografskih regij, od katerih jih je devet v EU. Z njimi opisujemo habitatne tipe in vrste, ki živijo v podobnih pogojih v različnih državah. Evropske biogeografske regije so: alpska, anatolska, arktična, atlantska, čnomorska, borealna, celinska, makaronezijska, sredozemska, panonska in stepska.

20 Tehnično poročilo EEA št. 2/2015. Komisija je to poročilo povzela v svojem poročilu o stanju narave.

Slika 2

Biogeografske regije v Evropi



Vir: Evropska agencija za okolje (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-regions-in-europe-1>).

09

Države članice so odgovorne za vzpostavitev, upravljanje in financiranje omrežja območij Natura 2000. Vzpostaviti in izvajati morajo ohranitvene ukrepe za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti zavarovanih habitatov in vrst. To vključuje preprečevanje znatnega vznemirjanja zavarovanih vrst in slabšanja stanja zavarovanih habitatov, za katere so bila območja določena. Za spremljanje stanja ohranjenosti habitatov in vrst so lahko odgovorni nacionalni organi (kot v Franciji, Romuniji in na Poljskem) ali pa je ta odgovornost prenesena na regionalne organe (kot v Nemčiji in Španiji).

10

Pri vsakem projektu, ki bi lahko sam ali v povezavi z drugimi projekti (kumulativni učinki) pomembno vplival na območje Natura 2000, je treba opraviti ustrezno presojo²¹, da bi se ugotovile njegove posledice za to območje glede na cilje njegovega ohranjanja. Omilitveni ukrepi, s katerimi se zmanjšajo negativni vplivi na okolje, so običajno del projekta in se preučijo v okviru omenjene presoje. Pristojni organi lahko dajo soglasje k projektu šele po tem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja.

21 Člen 6(3) Direktive 92/43/EGS.



Fotografija 3 – Omilitveni ukrep za prostoživeče živali

Vir: Evropsko računsko sodišče, primer omilitvenega ukrepa, s katerim se prostoživečim živalim omogoča prehod pod avtocesto, območje 2 v Romuniji.

11

V izjemnih okoliščinah se lahko kljub negativni presoji izvedba načrta ali projekta vseeno dovoli, če ni drugih ustreznih rešitev in velja, da je ta načrt ali projekt potreben zaradi nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa. V takih primerih mora država članica izvesti ustrezne izravnalne ukrepe, s katerimi izravna vplive na okolje in zagotovi varstvo celovite usklajenosti omrežja Natura 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih mora obvestiti Komisijo.

12

Komisija pri odobritvi projektov praviloma nima besede, razen pri velikih projektih, ki jih sofinancira EU in za katere ji morajo države članice predložiti predloge²². Veliki projekti so običajno obsežni infrastrukturni projekti na področju prometa in okolja ter drugih področjih, kot so kultura, izobraževanje, energija ipd. Če so skupni stroški teh projektov, ki prejema pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in/ali Kohezijskega sklada, v programskem obdobju 2007–2013 presegali 25 milijonov EUR (na področju okolja) in 50 milijonov EUR (na drugih področjih), je Komisija izvedla njihovo presoj in glede njih sprejela poseben sklep. Pred odobritvijo velikih projektov je treba preveriti njihovo skladnost z drugimi politikami EU, vključno z Naturo 2000. Komisija oceni tudi posebne ukrepe za ublažitev ali izravnavo negativnih vplivov na območja Natura 2000, vključene v projekt, ter lahko preverja njihovo izvajanje. Predlogi morajo vsebovati analizo vpliva velikega projekta na okolje, vključno z vidiki, povezanimi z Naturo 2000. Komisija oceni projekt z vidika njegove skladnosti s prednostnimi nalogami zadevnega operativnega programa, njegovega prispevka k doseganju ciljev teh prednostnih nalog in njegove skladnosti z drugimi politikami EU.

Financiranje

13

Pristop EU k financiranju izvajanja omrežja Natura 2000 je dosledno²³ osredotočen na uporabo obstoječih sredstev EU (predvsem iz skupne kmetijske politike (SKP) ter strukturnih in kohezijskih skladov²⁴) in ne na razvoj posebnih instrumentov financiranja (glej tudi **tabelo 5 v Prilogi**). Sredstva za Naturo 2000 se ne namenijo v okviru različnih sektorskih programov financiranja, temveč so možnosti za financiranje tega omrežja v okviru podpore biotski raznovrstnosti predvidene v okviru vsakega od zadevnih skladov EU²⁵. Omemba vredna izjema pri tem je finančni instrument za okolje (LIFE)²⁶ (uveden leta 1993), ki, čeprav ni obsežen, vključuje sredstva, posebej namenjena vrsti ukrepov v okviru Nature 2000. Ta instrument upravlja neposredno Komisija. Območja Natura 2000 financirajo tudi neposredno države članice, mednarodni donatorji in zasebni skladi. Leta 2010²⁷ so bili v poročilu, pripravljenem v imenu Komisije, skupni letni stroški upravljanja omrežja Natura 2000 ocenjeni na 5,8 milijarde EUR. EU je v programskem obdobju 2007–2013 financirala manj kot 20 %²⁸ tega zneska.

- 22 Pri ESRR in Kohezijskem skladu za obdobje 2007–2013 na podlagi členov 39 in 40 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25) ter za obdobje 2014–2020 na podlagi členov 100 do 103 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).
- 23 COM(2004) 431 final z dne 15. julija 2004 „Financiranje Nature 2000“ in SEC(2011) 1573 final.
- 24 Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP), Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijski sklad (KS), Evropski socialni sklad (ESS).
- 25 Financiranje kmetijstva v okviru drugega stebra skupne kmetijske politike je v večini držav najpomembnejši vir podpore Naturo 2000. SEC(2011) 1573 final, str. 6.
- 26 LIFE je finančni instrument EU za podpiranje projektov ohranjanja okolja in narave ter podnebnih projektov po vsej EU.
- 27 „Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network“ (Stroški in družbeno-gospodarske koristi, povezani z omrežjem Natura 2000), Inštitut za evropsko okoljsko politiko (IEEP), str. 1.
- 28 M. Kettunen, D. Baldock, S. Gantioler, O. Carter, P. Torkler, A. Arroyo Schnell, A. Baumüller, E. Gerritsen, M. Rayment, E. Daly in M. Pieterse, 2011. *Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission – final report* (Ocena ureditev finančnega instrumenta EU za sofinanciranje omrežja Natura 2000; projekt za Evropsko komisijo; končno poročilo), Inštitut za evropsko okoljsko politiko, Bruselj, Belgija, str. 5.

14

Države članice so s podporo Komisije pripravile prednostne okvire ukrepanja (POU), ki so strateško orodje za določanje potreb po financiranju in prednostnih nalog omrežja Natura 2000 na nacionalni ali regionalni ravni ter olajšanje njihove vključitve v različne finančne instrumente EU. Prednostni okviri ukrepanja so namenjeni pomoči državam članicam pri pripravi njihovih strateških/programskih dokumentov (npr. sporazumov o partnerstvu, programov razvoja podeželja in operativnih programov) in prispevajo k njihovi uskladitvi s financiranjem omrežja Natura 2000.

15

Prve dejavnosti v zvezi s pripravo prednostnih okvirov ukrepanja so bile izvedene leta 2012. Komisija je takrat državam članicam priskrbel predlogo za prednostne okvire ukrepanja, ki je bila delno izpolnjena na podlagi razpoložljivih podatkov, in jih prosila, naj podatke preverijo in dopolnijo. Dogovorjena predloga za prednostne okvire ukrepanja je vključevala splošni opis omrežja na regionalni ali nacionalni ravni države članice, opis stanja habitatov in vrst ter opis upravnih ureditev za upravljanje omrežja. Pomemben del prednostnega okvira ukrepanja se je nanašal na trenutne izkušnje držav članic z uporabo sredstev EU, na podlagi katerih bi bilo mogoče pridobiti pregled nad pomembnostjo teh sredstev za naložbe v omrežje Natura 2000 v programskem obdobju 2007–2013. Države članice so morale določiti tudi svoje strateške prednostne naloge na področju ohranjanja za programsko obdobje 2014–2020 in ustrezne ključne ukrepe za njihovo uresničevanje skupaj s svojimi načrtovanimi ukrepi za spremljanje in ocenjevanje.

Obseg revizije in revizijski pristop

20

16

Sodišče je pri določanju obsega revizije in revizijskega pristopa upoštevalo ukrepe za izvajanje direktiv o naravi, določene v okviru prvega cilja strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 (glej odstavek 2). Cilj revizije je bil odgovoriti na vprašanje „Ali se je omrežje Natura 2000 ustrezno izvajalo?“. Glavno revizijsko vprašanje je bilo nadalje razdeljeno na naslednja podvprašanja:

- (a) *Ali je bilo omrežje Natura 2000 ustrezno upravljano?* Da bi Sodišče odgovorilo na to vprašanje, je presojalo, ali so države članice sprejele potrebne ohranitvene ukrepe in ali so bili vzpostavljeni ustrezni postopki za preprečevanje ali izravnavo poslabšanja stanja teh območij. Na ravni Komisije je pregledalo ustrezne smernice Komisije, postopke ocenjevanja velikih projektov, ki vplivajo na območja Natura 2000, in postopke za obravnavanje pritožb.
- (b) *Ali je bilo omrežje Natura 2000 ustrezno financirano?* Sodišče je preučilo strukturo in uporabo razpoložljivih sredstev EU za območja Natura 2000 v programskem obdobju 2007–2013 ter načrtovano dodelitev teh sredstev za obdobje 2014–2020, vezano na prednostne okvire ukrepanja. Osredotočilo se je na to, kako je bilo omrežje Natura 2000 vključeno v druge instrumente politik ter kako dobro so bili financirani ukrepi usklajeni in prilagojeni njegovim potrebam.
- (c) *Ali je bilo omrežje Natura 2000 ustrezno spremljano?* Sodišče je preučilo različna orodja za spremljanje, ki jih imajo na razpolago države članice in Komisija, ter kako so se uporabljala. Pri tem je preverilo sisteme kazalnikov uspešnosti, mehanizme za spremljanje območij ter sistem poročanja o habitatih in vrstah.

17

Sodišče se je osredotočilo na splošni okvir izvajanja in ne na rezultate ohranjanja, dosežene za posamezna območja. Revizija je bila opravljena na ravni Komisije in držav članic. Dokazi so bili pridobljeni od petih držav članic (Francije²⁹, Nemčije³⁰, Španije³¹, Poljske in Romunije), katerih ozemlje leži v osmih od devetih biogeografskih regij EU³². Sodišče je obiskalo organe v teh državah članicah in 24 območij Natura 2000. Sestalo se je tudi s predstavniki različnih skupin deležnikov, zlasti organizacij kmetov in okoljskih nevladnih organizacij.

18

Poleg tega je Sodišče vsem ostalim (23) državam članicam poslalo anketo, da bi pridobilo informacije o njihovih sistemih upravljanja in javnofinančnih sredstvih, uporabljenih za njihova območja Natura 2000.

- 29 Zgornja Normandija, Spodnja Normandija in Languedoc-Roussillon.
- 30 Schleswig-Holstein in Bavarska.
- 31 Asturija, Madrid, Valencija in Kanarski otoki.
- 32 V revizijo so bile vključene države članice, katerih ozemlje leži v alpski, atlantski, črnomorski, celinski, makaronezijski, sredozemski, panonski in stepski biogeografski regiji. Sodišče ni obiskalo nobene države članice z ozemljem v borealni regiji.

Države članice omrežja Natura 2000 niso upravljale dovolj dobro

19

Za izvajanje omrežja Natura 2000 je potrebno tesno usklajevanje med različnimi pristojnimi organi držav članic in s številnimi deležniki. Potrebni ohranitveni ukrepi za vzdrževanje ali obnovitev stanja habitatov ter njihovih rastlinskih in živalskih vrst morajo biti sprejeti pravočasno in biti dovolj specifični, da jih je mogoče uspešno izvajati. Načrtovane projekte, ki bi lahko pomembno vplivali na vzpostavljeno območje Natura 2000, je treba natančno presoditi³³ glede na cilje ohranjanja tega območja. Kadar mora biti projekt na območju Natura 2000 izveden, čeprav lahko negativno vpliva nanj, je treba sprejeti ustrezne izravnalne ukrepe. Na ravni EU Komisija podpira države članice pri uspešnem izvajanju direktiv z usmerjanjem in po potrebi z ukrepi izvrševanja.

Usklajevanje med organi in deležniki v državah članicah ni bilo zadostno

20

Pri upravljanju omrežja Natura 2000 sodelujejo številni različni sektorji, med drugim zlasti okoljski sektor, kmetijski sektor, sektor urbanističnega načrtovanja, industrijsko razvojni sektor in turistični sektor. Za uspešno izvajanje omrežja Natura 2000 je potrebno uspešno usklajevanje med njimi. Sodišče je ugotovilo, da so sicer vse obiskane države članice vzpostavile strukturo za upravljanje omrežja Natura 2000, vendar so bili v večini teh držav zaznani primeri nezadostnega usklajevanja med pristojnimi organi, kot je predstavljeno v **okviru 2**.

33 Z ustreznimi presojami, ki jih zahteva direktiva o habitatih.

Okvir 2

Nezadostno usklajevanje med organi v revidiranih državah članicah

V Romuniji je na nacionalni ravni usklajevanje načrtovanja in financiranja Nature 2000 sicer zadostno, vendar bi bilo treba za zagotovitev uspešnega izvajanja omrežja izboljšati sodelovanje in komunikacijo med upravitelji območij, organi in drugimi deležniki (npr. lastniki zemljišč) na regionalni in lokalni ravni. Na primer več območij še vedno nima organa za upravljanje, poleg tega ni postopkov za upoštevanje Nature 2000 pri urbanističnem načrtovanju, nadzorne pristojnosti lokalnih organov pa so se prekrivale.

V Franciji so bile težave pri usklajevanju med okoljskimi organi, odgovornimi za Naturo 2000, in kmetijskimi organi, odgovornimi za zagotavljanje največjega deleža sredstev EU, namenjenih financiranju območij Natura 2000. Okoljski organi so imeli omejene informacije o izvajanju kmetijsko-okoljskih ukrepov s strani kmetijskih organov, na primer o številu kmetov in zadevnih območij, vrstah ukrepov in višini javnih sredstev, porabljenih za območja Natura 2000.

21

Pomembno je, da se v načrtovanje in izvajanje ohranitvenih ukrepov v okviru omrežja Natura 2000 vključijo ključni deležniki, zlasti uporabniki in lastniki zemljišč, tako da lahko razumejo in podprejo ustrezne cilje ohranjanja. Države članice so organizirale dejavnosti za krepitev zmogljivosti na nacionalni in lokalni ravni, ki so večinoma potekale v obliki tečajev usposabljanja. Sodišče je primer dobre prakse odkrilo v Franciji, kjer so bili izvedeni posveti z lokalnim prebivalstvom (glej **okvir 3**). Vendar druge obiskane države članice³⁴ za lajšanje komunikacije s ključnimi deležniki niso vzpostavile uspešnih načinov, ki bi vključevali redna posvetovanja.

34 Nemčija, Španija, Poljska in Romunija.

Okvir 3

Primer dobre prakse glede posvetovanja z lokalnimi uporabniki zemljišč in lokalnim prebivalstvom

V Franciji je vsako območje Natura 2000 upravljal usmerjevalni odbor, v katerega so bili vključeni predstavniki javnega sektorja, regionalnih organov, skupnostnih in panožnih združenj, organizacij na področju ohranjanja narave, organizacij uporabnikov zemljišč ipd. Deležniki so s tem, ko so bili vključeni v posvetovanje v usmerjevalnem odboru, pridobili občutek odgovornosti za cilje Nature 2000.

22

Habitati in vrste niso omejeni z regionalnimi ali nacionalnimi mejami. Za vzdrževanje ali obnovitev stanja ohranjenosti je zato bistveno, da se vzpostavi mreža dobro medsebojno povezanih območij, za kar pa je nujno potrebno čezmejno sodelovanje. Na nacionalni ravni ni bilo zadostnih struktur za spodbujanje takega sodelovanja, prav tako ne postopkov za medsebojno obveščanje med sosednjimi državami o potencialnih območjih ali projektih, za katere bi bila morda potrebna presoja (glej odstavek 28). Kljub temu je bilo na lokalni ravni nekaj dobrih primerov čezmejnega sodelovanja, podprtega s sredstvi EU, kot je predstavljeno v **okviru 4**.

Okvir 4

Primeri čezmejnega sodelovanja na lokalni ravni v obiskanih državah članicah

V Franciji so upravitelji enega od območij, ki ga je obiskalo Sodišče, sodelovali s svojimi španskimi kolegi prek projekta POCTEFA³⁵, ki je bil v obdobju 2007–2013 sofinanciran iz ESRR.

Na Poljskem je Sodišče odkrilo primere čezmejnega sodelovanja s Slovaško v okviru projekta ESRR za zaščito divjega petelina in ruševca v zahodnih Karpatih.

Romunija je pri več projektih LIFE, namenjenih ohranjanju nekaterih vrst, sodelovala s svojima sosedama Madžarsko in Bolgarijo.

35 Program čezmejnega sodelovanja med Španijo, Francijo in Andoro (*Programme Opérationnel de Coopération Transfrontalière Espagne-France-Andorre*).

Potrebni ohranitveni ukrepi so pogosto zamujali ali pa so jih države članice neustrezno opredelile

23

Ko Komisija sprejme območje, pomembno za Skupnost, bi morale države članice to območje v šestih letih razglasiti za posebno ohranitveno območje in izvesti potrebne ohranitvene ukrepe za vse zaščitene habitate in vrste na tem območju³⁶. Podobna ureditev varstva je določena tudi v direktivi o pticah (glej odstavek 6). Ohranitveni ukrepi so lahko predstavljeni v obliki načrta upravljanja, ki določa cilje ohranjanja tega območja skupaj z ukrepi, ki so potrebni za njihovo uresničitev³⁷.

24

V večini držav članic so bile zamude pri razglasitvi območij za posebna ohranitvena območja znatne. Komisija je navedla, da od 22 419 za Skupnost pomembnih območij, kolikor jih je bilo januarja 2010, tretjina ni bila razglašena za posebno ohranitveno območje do januarja 2016, tj. po izteku šestletnega roka. Tri države članice³⁸ niso pravočasno razglasile še nobenega posebnega ohranitvenega območja (glej **tabelo 2 v Prilogi**).

25

Zamude pri sprejemanju ohranitvenih ukrepov je Sodišče ugotovilo v vseh petih revidiranih državah članicah. Od 24 revidiranih območij so bili ohranitveni ukrepi samo v osmih primerih sprejeti v šestih letih po razglasitvi za Skupnost pomembnega območja. Eno od območij v Španiji še vedno nima ustreznih ohranitvenih ukrepov, čeprav je bilo razglašeno že v 90. letih 20. stoletja. Pozno sprejemanje potrebnih ukrepov bo verjetno ogrozilo stanje ohranjenosti teh območij in splošno doseganje ciljev direktiv. Poleg tega je bilo pregledanih le malo načrtov upravljanja, čeprav so bili nekateri pripravljeni več kot deset let pred revizijo Sodišča (glej tudi **tabelo 3 v Prilogi**).

26

Ohranitveni ukrepi morajo biti povezani z ohranitvenimi cilji, opredeljenimi za zadevno območje, vendar v državah članicah, ki jih je Sodišče obiskalo (z izjemo Poljske), ohranitveni cilji pogosto niso bili dovolj specifični niti količinsko opredeljeni. Zato v teh štirih državah članicah³⁹ ohranitveni ukrepi, vključeni v načrte upravljanja, tudi niso bili natančno opredeljeni, mejniki za njihovo doseganje pa so bili redko določeni (glej **okvir 5**).

36 Člen 4(4) direktive o habitatih.

37 Upravljanje območij Natura 2000: določbe člena 6 direktive o habitatih 92/43/EGS, 2000, Evropska komisija.

38 Malta, Poljska in Romunija.

39 Nemčija, Španija, Francija in Romunija.

Primeri nespecifičnih ohranitvenih ciljev in ukrepov

V Španiji je načrt upravljanja za eno od revidiranih območij vseboval splošne ohranitvene cilje, v katerih ni bila določena ciljna populacija za vsako zaščiteno vrsto, ki naj bi se dosegla, niti ustrezen časovni okvir.

Ohranitveni ukrepi, ki so izvirali iz teh ciljev, so bili prav tako nejasni. Na primer: kmetijsko-okoljske subvencije naj bi spodbujale kmetijske prakse, skladne z varstvom in ohranjanjem okolja.

Zaradi tako splošnih ciljev in ukrepov je bilo težko oceniti njihove rezultate.

27

Na 24 obiskanih območjih je Sodišče preverjalo tudi, ali načrti upravljanja obstajajo in ali se izvajajo. Ugotovilo je, da ima načrt upravljanja samo 12 območij, na treh se izvajanje še ni začelo, na štirih drugih pa so bili načrti izvedeni delno (glej **tabelo 3 v Prilogi**).

Obiskane države članice niso ustrezno presodile projektov, ki vplivajo na območja Natura 2000

28

Člen 6(3) direktive o habitatih določa, da je treba pri vsakem projektu, ki bi lahko znatno vplival na območje Natura 2000, ustrezno presoditi njegov pomen za območje glede na ohranitvene cilje območja (glej odstavek 10). Sodišče je pregledalo sisteme držav članic za izvajanje teh presoj in preučilo 47 projektov, pri katerih je bila takšna presoja potrebna. Izvedba dveh od teh projektov po presoji ni bila odobrena.



Fotografija 4 – Območje, ki je predmet ustrezne presoje

Vir: Evropsko računsko sodišče, mestno obalno območje, ki je predmet ustrezne presoje, območje 5, Španija.

29

Vse obiskane države članice so imele vzpostavljene sisteme za izvajanje teh presoj za projekte, ki bi verjetno vplivali na območja Natura 2000. Sodišče pa je ugotovilo, da v 34 od 47 primerov presoje niso bile opravljene dosledno in v celoti, v še šestih primerih pa ni bilo mogoče priti do zaključka v zvezi s presojo, ker ni bilo na voljo dovolj dokumentacije (glej **tabelo 4 v Prilogi**). Najpogostejše slabosti so bile, da v presojah ni bil analiziran učinek na vse vrste in habitate, presoje niso bile dovolj dokumentirane ali jih ni opravilo ustrezno usposobljeno osebje (glej primer v **okviru 6**).

Okvir 6

Primer neustreznih postopkov presoje

Projekt v Romuniji je vključeval gradnjo objekta za skladiščenje žita. Dovoljenje je bilo izdano pod določenimi pogoji, vključno z izvajanjem omilitvenih ukrepov, vendar ti pogoji niso bili skladni z ohranitvenimi ukrepi, ki so vključevali prepoved celo majhnih gradenj in hrupa strojev.

30

Ključni element za izvajanje ustrezne presoje je upoštevanje kumulativnih učinkov⁴⁰ drugih projektov. Na vzorcu 47 primerov je Sodišče ugotovilo, da države članice kumulativnih učinkov v 32 primerih niso dobro presodile in niso dovolj spremljale presoj za sosednje projekte. Pri nekaterih preverjanjih niso upoštevale, ali bi prišlo do kumulativnih učinkov, pri nekaterih pa niso bile dovolj temeljite. Zato je obstajalo tveganje, da bo morebiten učinek na območja Natura 2000 ostal neopažen (glej **okvir 7**).

40 Kumulativni učinki se nanašajo na kombinacijo učinkov predlaganih načrtov ali projektov in drugih načrtov ali projektov. Glej oddelek 4.4.3 smernic Komisije za „Upravljanje območij Natura 2000: Določbe člena 6 Direktive o habitatih 92/43/EGS“ (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en/pdf).

Okvir 7

Kumulativni učinki, ki niso bili upoštevani pri odobritvi projektov

Ena od presoj, ki jih je Sodišče pregledalo v Nemčiji, je zadevala gradnjo počitniškega središča. Projekt je bil odobren kljub pomislekom lokalnih okoljskih organov v zvezi z morebitnim učinkom na območje, zlasti zaradi skupnih učinkov novega morskega mosta in posledično dodatne rasti števila turistov.

V Romuniji je ena od presoj, ki jih je pregledalo Sodišče, zadevala gradnjo kamnoloma. Projekt je odobril lokalni okoljski organ, čeprav se je isti organ pred tem odločil, da podoben projekt dovoli pod pogojem, da se izda dovoljenje za največ dva kamnoloma na 20 km rečne struge. Sodišče je ugotovilo, da je bilo 12–15 km od rečne struge na tem območju že do pet takih projektov.

31

Kljub temu je Sodišče našlo tudi primere dobre prakse glede pristopa držav članic k obravnavanju kumulativnih učinkov projektov na območja Natura 2000, kot je pojasnjeno v **okviru 8**.

Okvir 8

Na Bavarskem so pripravili zbirko podatkov za presojo kumulativnih učinkov

Vse ustrezne presoje o območju Natura 2000 so bile zabeležene v osrednji zbirki podatkov, dostopni javnim organom. Ta zbirka je olajšala ugotavljanje, kateri projekti bi lahko imeli kumulativne učinke. Podatke v zvezi z območjem je bilo mogoče pridobiti in jih na zahtevo dati na voljo zasebnim subjektom, kot so inženirske družbe in arhitekturni biroji.

32

Omilitveni ukrepi so običajno vključeni v projekt, da se omeji njegov negativen vpliv na okolje. Uvedejo jih lahko tudi pristojni organi kot pogoje za odobritev projekta. V obeh primerih so pomemben pogoj za odobritev projekta, zato je treba spremljati njihovo dejansko izvajanje. Od petih obiskanih držav članic Poljska in Romunija nista preverjali izvajanja omilitvenih ukrepov, s katerimi naj bi se obravnaval okoljski vpliv projektov na območja Natura 2000. Če ni takšnega preverjanja, ni mogoče zanesljivo vedeti, ali so bili ti ukrepi dejansko izvedeni. Na obisku na enem od območij na Poljskem je Sodišče ugotovilo, da omilitveni ukrep, ki so ga zahtevali okoljski organi – zasaditev dreves – ni bil izveden.

33

Izravnalni ukrepi so potrebni, kadar je treba projekt zaradi javnega interesa izvesti kljub negativnim vplivom na območje Natura 2000 in ker ni drugih rešitev (glej odstavek 11). V takšnih primerih mora zadevna država članica obvestiti Komisijo. Izravnalni ukrepi niso bili izvedeni pri nobenem od revidiranih projektov v obiskanih državah članicah. Število izravnalnih ukrepov, o katerih so države članice poročale Komisiji med letom 2007 in časom revizije, je bilo zelo različno. O več tisoč obstoječih območij Natura 2000 (glej **tabelo 1 v Prilogi**) je Francija poročala o treh izravnalnih ukrepih, Nemčija o 63, Poljska o osmih, Romunija o treh in Španija o 11. To kaže, da imajo revidirane države članice morda različne pristope k izvajanju izravnalnih ukrepov v praksi.

34

Države članice morajo Komisijo vnaprej obvestiti tudi o vseh večjih projektih, ki se financirajo iz strukturnih skladov (glej odstavek 12). Pregled 12 velikih projektov, ki ga je opravilo Sodišče, je pokazal, da je Komisija preverila vse predloge projektov, ki bi vplivali na območja Natura 2000, in pogosto zahtevala pojasnila v zvezi z okoljskimi vprašanji⁴¹.

Komisija je dejavno nadzirala izvajanje programa Natura 2000

35

Da bi državam članicam pomagala pravilno izvajati program Natura 2000, je Komisija pripravila ustrezne in podrobne smernice⁴² o ključnih vidikih direktiv o naravi ter tudi za posamezne sektorje⁴³. Med revizijskimi obiski je Sodišče ugotovilo, da države članice smernic Komisije niso veliko uporabljale za upravljanje območij. Ko so bile države članice o smernicah Komisije vprašane v anketi, pa je večina⁴⁴ odgovorila, da bi bile dobrodošle dodatne smernice.

36

Evropska komisija je leta 2012 začela biogeografski proces Natura 2000, tj. mehanizem za sodelovanje in povezovanje v mreže, ki vključuje delavnice in dejavnosti za izboljšanje usklajenosti upravljanja omrežja Natura 2000. Seminarji in spremljajoči dokumenti so bili večinoma v angleščini. To je oviralo sodelovanje nekaterih držav članic in upočasnilo razširjanje in uporabo rezultatov, zlasti na ravni območij.

37

Za izvajanje direktiv o naravi je značilno veliko število pritožb. Komisija je leta 2009 razvila osrednji register za beleženje vseh pritožb in poizvedovanj državljanov in organizacij EU. Od začetka veljavnosti teh direktiv leta 1981 do revizije Sodišča je Komisija v zvezi z zakonodajo EU o naravi zabeležila več kot 4 000 primerov morebitnih kršitev. Večina primerov (79 %) je bila zaključena brez nadaljnjih stopenj v postopku. V ostalih primerih je morala Komisija spis podrobneje preučiti in zahtevati nadaljnja pojasnila od pritožnika in/ali države članice.

- 41 Za izvajanje projektov, ki se financirajo iz strukturnih skladov, so odgovorne države članice. Izvajanje teh projektov spremlja ustrezni odbor za spremljanje, Komisija pa je imela v obdobju 2007–2013 status opazovalke.
- 42 Glavni vodniki so: „Upravljanje območij Natura 2000: Določbe člena 6 Direktive o habitatih 92/43/EGS“ (2000) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf); *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites, Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC* (Presoja načrtov in projektov, ki znatno vplivajo na območja Natura 2000. Metodološke smernice za določbe iz člena 6(3) in (4) Direktive 92/43/EGS o habitatih) (2002) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf); Napotki za uporabo člena 6(4) Direktive 92/43/EGS o habitatih (2007, posodobljeno leta 2012) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_en.pdf).
- 43 *Aquaculture and Natura 2000* (Ribogojstvo in program Natura 2000) (2012) (<https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>); *Inland waterway transport and Natura 2000* (Promet po celinskih plovnihi poteh in program Natura 2000) (2012) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/IWT_BHD_Guidelines.pdf); *Non-energy mineral extraction and Natura 2000* (Črpanje neenergetskih mineralnih surovin in program Natura 2000) (2011) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_n2000_guidance.pdf); *The implementation of the Birds and Habitats Directives in estuaries and coastal zones* (Izvajanje direktiv o pticah in habitatih v rečnih ustjih in na obalnih območjih) (2011) (http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf).
- 44 Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Estonija, Irska, Grčija, Italija, Ciper, Latvija, Madžarska, Malta, Nizozemska, Slovenija, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.

38

Komisija lahko sproži postopek za ugotavljanje kršitev proti državi članici, ki direktiv o naravi ne izvaja (glej odstavek 7). Več virov Komisije⁴⁵ navaja, da je od leta 1981 v okoljskem sektorju največje število primerov povezano z direktivama o naravi – njihov delež znaša približno 30 %.

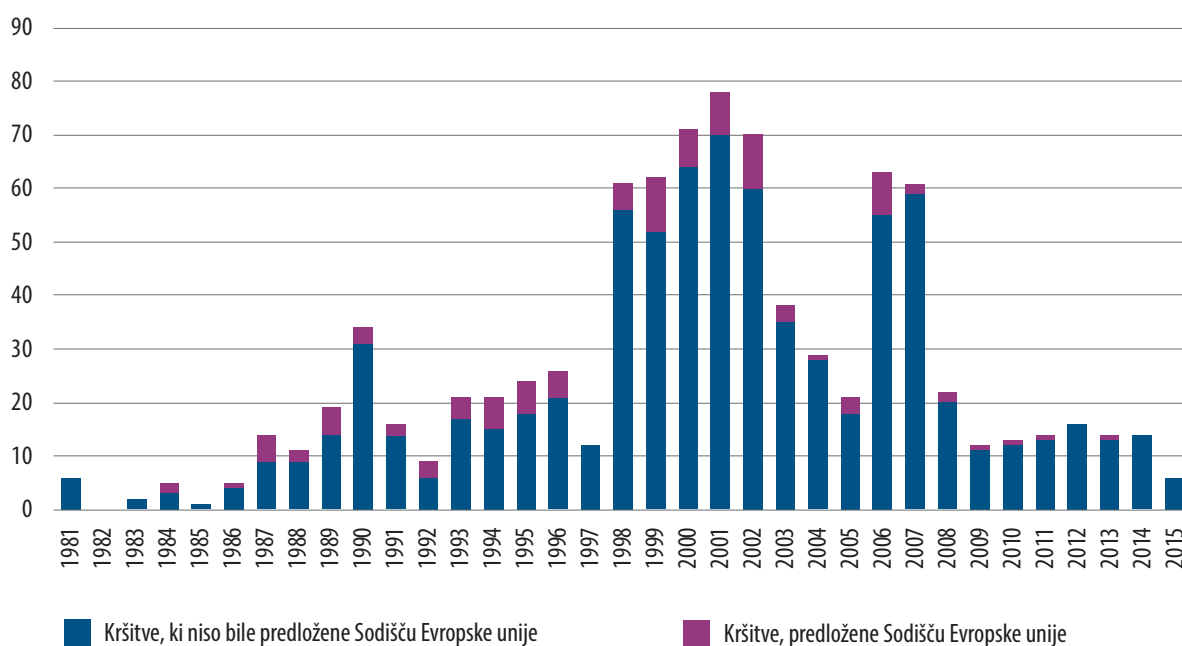
39

Leta 2008 je bila kot faza pred začetkom formalnega postopka za ugotavljanje kršitev uvedena pilotna shema EU, ki vključuje neformalen in bilateralen dialog med Komisijo in organi držav članic o zadevah v zvezi s pravilnim prenosom in uporabo prava EU. Komisija pilotno shemo EU uporablja, kadar potrebuje pojasnila držav članic v zvezi z njihovim dejanskim pravnim stališčem o teh zadevah. Od leta 2008 je bilo odprtih 554 dosjejev pilotne sheme EU v zvezi z direktivama o naravi, od katerih jih je 78 (14 %) privedlo do formalnega postopka za ugotavljanje kršitev. Z uvedbo pilotne sheme EU leta 2008 se je povečala učinkovitost, število primerov ugotavljanja kršitev pa se je zmanjšalo, saj se je postopek za ugotavljanje kršitev uvedel samo v primerih, ki jih ni bilo mogoče razrešiti v tem dialogu z zadevno državo članico (glej **slika 3**).

45 Letni poročili o spremljanju uporabe prava Unije za leti 2014 in 2015 ter druge informacije, ki jih je zagotovila Komisija.

Slika 3

Število začelih postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi z direktivama o naravi na leto, v primerjavi s številom kršitev, predloženih Sodišču Evropske unije



Vir: Analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije.

Finančna sredstva EU niso bila dobro mobilizirana za podpiranje upravljanja omrežja Natura 2000

40

Financiranje programa Natura 2000 je vključeno v sklade EU, za katere je varstvo narave samo eden od številnih ciljev. Države članice pripravijo prednostne akcijske okvire, da ugotovijo, kakšne so potrebe omrežja Natura 2000, in zanje zagotovijo ustrezno financiranje EU (glej odstavke 13 do 15). Te potrebe je treba nato vključiti v programski dokument, ki ga države članice predlagajo za vsak instrument financiranja EU za sedemletno programsko obdobje. Posebne potrebe območij Natura 2000 bi se morale odražati tudi v dejanskih financiranih ukrepih in projektih.

Prednostni akcijski okviri so predstavljali nezanesljivo sliko stroškov omrežja Natura 2000

Ni zanesljive ocene o finančnih sredstvih EU, ki so bila porabljena za program Natura 2000 v programskem obdobju 2007–2013

41

Na voljo je bilo sicer nekaj informacij o nekaterih specifičnih ukrepih, vendar v programskem obdobju 2007–2013 ni bilo zanesljivih in primerljivih konsolidiranih ocen financiranja za izvajanje programa Natura 2000: poročanje o izvajanju različnih programov EU Komisiji ni omogočalo spremljanja zneska finančnih sredstev EU, namenjenih programu Natura 2000, te informacije pa prav tako niso bile zagotovljene z izvajanjem prednostnega akcijskega okvira. Podatki, ki so jih dale na voljo države članice, so bili zelo omejeni. Podporna študija za preverjanje ustreznosti je pokazala podobne težave (glej odstavek 5).

42

Poleg sklada LIFE je imel v obdobju 2007–2013 Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja poleg drugih ukrepov, ki lahko koristijo omrežju Natura 2000, dva ukrepa, namenjena samo programu Natura 2000 (ukrep 213 – plačila Natura 2000 – in ukrep 224 – plačila Natura 2000 za gozdove). Toda uporaba ukrepov 213 in 224 je bila omejena. V petih obiskanih državah so jih uporabljale samo nemški zvezni deželi Schleswig-Holstein in Bavarska ter španska avtonomna skupnost Asturija.

43

Finančna sredstva EU se uporabljajo tudi za podporo okoljskih ukrepov, ki niso posebej usmerjeni v območja Natura 2000, vendar so pomemben vir financiranja za omrežje. Zaradi omejitev v načinu obračunavanja dejanskih odhodkov je bilo pogosto težko razlikovati podporo programu Natura 2000 od financiranja drugih okoljskih ukrepov.

44

Anketa Sodišča je potrdila tudi, da ni doslednih in primerljivih informacij o javni porabi, usmerjeni v program Natura 2000 v programskem obdobju 2007–2013, tudi ne o financiranju EU. V anketi so vse države članice razen Švedske poročale o javni porabi za program Natura 2000. Glede na odgovore je poraba EU vsako leto znašala od 400 milijonov EUR (leta 2007) do 2 milijardi (leta 2013). Vse države članice niso mogle sporočiti podatkov za vse sklade (glej **tabelo 1**). Več kot 90 % porabe, o kateri so poročale v anketi, je bilo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in LIFE.

Ocena potreb po financiranju za programsko obdobje 2014–2020 ni bila natančna in popolna

45

Prednostni akcijski okviri so poleg analize izkušenj držav članic z uporabo finančnih sredstev EU v programskem obdobju 2007–2013 vsebovali ocene prihodnjih potreb po financiranju, zlasti za programsko obdobje 2014–2020. Sodišče je ugotovilo, da se prednostni akcijski okviri držav članic znatno razlikujejo po kakovosti teh ocen. Tri države članice niso predložile svojih prednostnih akcijskih okvirov⁴⁶, šest⁴⁷ pa jih ni zagotovilo ocen svojih potreb po financiranju (bodisi v svojem prednostnem akcijskem okviru bodisi v odgovoru na anketo Sodišča). V obiskanih državah članicah te ocene potreb po financiranju v prednostnih akcijskih okvirih niso bile popolne ali točne (glej **okvir 9**). Komisija je opravila samo omejeno oceno prednostnih akcijskih okvirov, ki je z obiskanimi državami članicami, razen v primeru Španije, ni uradno nadalje spremljala.

46 Malta, Litva in Hrvaška niso predložile svojih prednostnih akcijskih okvirov.

47 Danska, Hrvaška, Malta in Združeno kraljestvo. Ciper in Nemčija sta sicer navedla stroške, vendar so bili podatki zastareli.

Primer nepopolne ocene stroškov na nacionalni ravni na Poljskem

Na Poljskem so ocene stroškov v prednostnem akcijskem okviru temeljile na zneskih nacionalnih finančnih sredstev in sredstev EU, ki so bila za zaščito biotske raznovrstnosti porabljena v programskem obdobju 2007–2013. Zajemale so samo območja, za katera so bili na voljo načrti upravljanja. V času revizije je imelo takšne načrte samo 44 % območij. Ker naj bi se ohranitveni ukrepi, ki se sofinancirajo iz skladov EU v programskem obdobju 2014–2020, izvajali na veliko večjem območju, so bili stroški v prednostnem akcijskem okviru ocenjeni pre nizko in je možna vrzel v financiranju.

Tabela 1

Informacije, o katerih so v anketi Sodišča poročale države članice, za programsko obdobje 2007–2013

Država članica / Ime sklada	EKSRP	ESRR	ESR ²	LIFE	ESS ³	Kohezijski sklad	7. OP ⁴	Nacionalni skladi	Drugi
Belgija	X	X	X	X				X	
Bolgarija	X	X							
Češka	X	X		X				X	X
Danska	X		X	X				X	
Nemčija	X	X	X	X					
Estonija	X	X	X	X	X	X		X	
Irska	X	X							
Grčija		X		X		X		X	
Španija	X	X	X	X	X	X		X	
Francija	X	X	X	X					
Hrvaška								X	X
Italija	X	X	X	X		X		X	X
Ciper				X				X	
Latvija	X	X		X	X	X		X	X
Litva	X	X	X	X	X			X	X
Luksemburg	X			X				X	
Madžarska	X	X		X	X				
Malta	X	X		X		X		X	X
Nizozemska	X	X		X			X	X	X
Avstrija	X	X		X				X	
Poljska	X	X	X	X			X		X
Portugalska	X	X		X			X	X	
Romunija	X	X		X					
Slovenija	X	X							X
Slovaška	X	X		X					X
Finska		X		X			X		
Švedska ¹	X								
Združeno kraljestvo	X			X					
Skupaj	24	22	9	23	5	6	4	16	10

1 Čeprav je Švedska navedla, da se program Natura 2000 financira iz EKSRP, ni mogla navesti števil.

2 Evropski sklad za ribištvo.

3 Evropski socialni sklad.

4 Sedmi okvirni program za raziskave in tehnološki razvoj.

Opomba: Prazno polje pomeni, da država članica ni navedla podatkov za ustrezni sklad.

Vir: Analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče.

46

V anketi je Sodišče vprašalo države članice, ali obstaja vrzel med njihovimi ocenjenimi potrebami za financiranje programa Natura 2000 in razpoložljivimi sredstvi. Sedemnajst držav članic⁴⁸ je odgovorilo, da takšna vrzel v financiranju obstaja, toda samo tri⁴⁹ so navedle, kolikšna je dejanska razlika.

47

Podobno stroški upravljanja omrežja Natura 2000 tudi na lokalni ravni (območje, organ) pogosto niso bili natančno ocenjeni in niso zajemali vseh dejavnosti (na primer stroškov za vzpostavitev območij, načrtovanje upravljanja, upravljanje habitatov in naložbe). Samo Poljska je pripravila podrobne ocene stroškov za izvajanje ukrepov, predvidenih v načrtih upravljanja. Dokumenti o upravljanju območij v drugih štirih revidiranih državah članicah niso vsebovali dovolj natančnih ali ustreznih informacij o sredstvih, ki so potrebna za izvajanje ohranitvenih ukrepov. Poleg tega v teh štirih državah članicah večinoma niso natančno opredelili možnih virov financiranja. Te slabosti bi lahko povzročile neučinkovito načrtovanje upravljanja in nezadostno programsko načrtovanje finančnih sredstev, ki so na voljo.

Programski dokumenti različnih skladov EU za obdobje 2014–2020 niso v celoti odražali potreb, opredeljenih v prednostnih akcijskih okvirih

48

Države članice so morale prednostne akcijske okvire predložiti leta 2012, da bi bili na voljo dovolj zgodaj pred predložitvijo operativnih programov in programov za razvoj podeželja za programsko obdobje 2014–2020 (glej odstavek 15). Obveznosti v zvezi s financiranjem so zato nastale med sprejemanjem ustreznih programov financiranja EU.

49

Natura 2000 je bila samo eden od številnih ciljev teh programov. Ker finančna sredstva v različnih programih na splošno niso bila posebej namenjena za program Natura 2000, Komisija ne more preprosto oceniti, ali so bili stroški upravljanja omrežja, ocenjeni v prednostnih akcijskih načrtih, v celoti upoštevani v predlogih držav članic za dodelitve sredstev v programskih dokumentih za obdobje 2014–2020. Poleg tega v okoljskih ukrepih in ukrepih za ohranjanje biotske raznovrstnosti ni vedno navedeno, v kolikšni meri veljajo za območja Natura 2000 (glej odstavek 43).

48 Belgija (Flandrija), Češka, Estonija, Irska, Grčija, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Avstrija, Slovenija, Slovaška, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo.

49 Italija, Latvija, Finska.

50

V programskem obdobju ESRR 2014–2020 je bila uvedena nova kategorija posebej za Naturo 2000 (086) in ohranjena kategorija za biotsko raznovrstnost, iz katere se tudi lahko financira Natura 2000 (085). Pet držav članic⁵⁰ ne namerava uporabiti kategorije 086, vse razen ene pa nameravajo uporabiti kategorijo 085. V skladu s tematsko osredotočenostjo je bilo treba 80 % finančnih sredstev ESRR za bolj razvite regije in 50 % za manj razvite regije porabiti za ukrepe, povezane z raziskavami in inovacijami, MSP⁵¹, konkurenčnostjo, nizkoogljičnim gospodarstvom ter informacijsko in komunikacijsko tehnologijo. Biotska raznovrstnost ni bila vključena v tematsko osredotočenost kot izbira politike.

51

V državah članicah, kjer so bili operativni programi in programi za razvoj podeželja regionalizirani⁵², prednostni akcijski okvir pa je bil razvit na nacionalni ravni, ni bilo mogoče oceniti, ali so cilji ter predvidena uporaba sredstev skladni s prednostnim akcijskim okvirom. Med regijami se je razlikoval tudi način izvajanja, zato je bilo težko dobiti pregled nad skladnostjo in doslednostjo.

52

Pri odobritvi operativnih programov in programov za razvoj podeželja sodelujejo različni generalni direktorati Komisije⁵³. GD za okolje preverja skladnost teh dokumentov z okoljskimi politikami, prednostnimi nalogami in cilji EU, vključno z Naturo 2000, ter pripombe pošlje drugim generalnim direktoratom in državam članicam.

53

GD za okolje pri analizi programskih dokumentov za operativne programe in programe za razvoj podeželja ni imel strukturiranega pristopa za pripravo svojih posvetovanj z drugimi generalnimi direktorati Komisije. Sodišče je ugotovilo, da sta zato obseg in kakovost analize, ki jo je opravila Komisija o skladnosti osnutkov programskih dokumentov držav članic s prednostnimi akcijskimi okviri in ukrepi, ki podpirajo program Natura 2000, zelo različna.

54

Sodišče je ugotovilo tudi, da potrjeni programski dokumenti niso vedno odražali potreb programa Natura 2000, ki so bile opredeljene v prednostnih akcijskih okvirih in ki jih je GD za okolje navedel v svojih posvetovanjih z drugimi službami Komisije⁵⁴. Ker prednostni akcijski okviri vsebujejo nepopolne in netočne informacije ter ker niso povezani s programskimi dokumenti za obdobje financiranja 2014–2020⁵⁵, je njihova uporabnost pri zagotavljanju doslednosti financiranja EU za program Natura 2000 zelo omejena.

- 50 Avstrija, Belgija, Estonija, Madžarska in Združeno kraljestvo.
- 51 Mala in srednja podjetja.
- 52 Nemčija, Španija in Francija.
- 53 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja, GD za regionalno in mestno politiko, GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, GD za pomorske zadeve in ribištvo, GD za okolje.
- 54 Zadeve, na katere je opozoril GD za okolje: Na Poljskem se niso vsi ukrepi, opredeljeni v podrobnem prednostnem akcijskem okviru, odražali v programu za razvoj podeželja. V Romuniji v programu za razvoj podeželja ni bilo navedeno, kako bodo obravnavane potrebe programa Natura 2000. V Franciji v programih za razvoj podeželja ni bilo dovolj informacij o financiranju programa Natura 2000.
- 55 Ta zaključek potrjujejo tudi ugotovitve, vključene v poročilu, pripravljenem za Komisijo leta 2016 z naslovom „Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (ERDF, ERDF, CF, EMFF, ESF)“ (Vključitev programa Natura 2000 in biotske raznovrstnosti v financiranje EU (EKSRP, ESRR, Kohezijski sklad, ESRR, ESS)). Glej str. 52: Vključevanje prednostnih nalog, posebnih ciljev in ukrepov v zvezi s programom Natura 2000 je bilo v analiziranih nacionalnih programih doseženo do različne mere, na splošno pa načrtovani ukrepi ne zajemajo vseh potreb, opredeljenih v prednostnih akcijskih okvirih, za vse habitate in vrste, za katere so potrebni ukrepi ohranjanja ali obnavljanja.

Sheme financiranja EU niso bile dovolj prilagojene ciljem območij Natura 2000

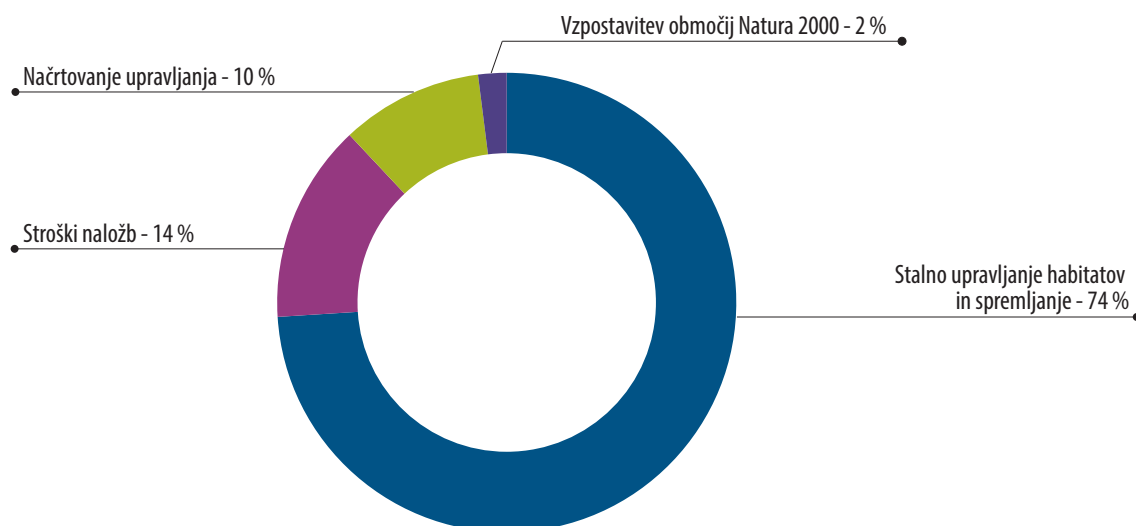
55

Zaradi omejene povezanosti programa Natura 2000 s shemami financiranja EU obstaja tveganje, da sredstva, ki so na voljo, niso dovolj prilagojena potrebam območij. Sodišče je ocenjevalo, ali so bile sheme financiranja, ki se največ uporabljajo za omrežje, dovolj prilagojene in usklajene za doseganje ohranitvenih ciljev.

56

Rezultati ankete so pokazali, da skladi EKSRP, ESRR in LIFE zagotavljajo več kot 90 % financiranja EU za Naturo 2000 (glej odstavek 44). Države članice so navedle tudi, da je glavna dejavnost upravljanja, ki se financira iz teh skladov, stalno upravljanje habitatov in spremljanje območij (glej **slika 4**).

Slika 4 Pregled porabe EU in držav članic za dejavnosti upravljanja na območjih po navedbah v anketi



Vir: Analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče.

57

Najpomembnejši ukrep EKSRP za financiranje upravljanja habitatov na območjih Natura 2000 je bil kmetijsko-okoljski ukrep (ukrep 214), za katerega se po navedbah porabi več kot 50 % tega sklada. Posebna plačila za program Natura 2000 (ukrepa 213 in 224) so v skladu z anketo predstavljala samo 7 % financiranja.

58

Pri snovanju shem financiranja za razvoj podeželja niso bile vedno upoštevane posebne značilnosti območij in njihovi ohranitveni cilji, saj je večina shem zajemala le nekaj ustreznih vrst in habitatov (glej **okvir 10**). Sodišče je v preteklosti v več svojih posebnih poročilih, ki zadevajo vodno politiko⁵⁶, že opozorilo na to, da ni popolne skladnosti med shemami financiranja razvoja podeželja in okoljskimi vprašanji.

56 Glej odstavek 83 Posebnega poročila št. 4/2014 „Vključitev ciljev vodne politike EU v SKP: delni uspeh“, odstavek 187 in 188 Posebnega poročila št. 23/2015 „Kakovost vode v Podonavju: izvajanje okvirne direktive o vodah napreduje, vendar ostaja še veliko dela“ in odstavek 124 Posebnega poročila št. 3/2016 „Boj proti eutrofikaciji v Baltskem morju: potrebni so nadaljnji in uspešnejši ukrepi“ (<http://eca.europa.eu>).

Okvir 10

Primeri posebnih značilnosti območij Natura 2000, ki niso bile upoštevane v shemi financiranja EKSRP

Na Poljskem zahteve, povezane s kmetijsko-okoljskimi plačili, niso zajemale vseh vrst, ki so prisotne na nekem območju, ali posebnih značilnosti tega območja. Naravni rezervat v alpski biogeografski regiji je bil vključen v omrežje Natura 2000, ker je tam na desetine vrst ptic, med katerimi sta na primer ruševca (*Tetrao tetrix*) in kosci (*Crex crex*). Posebne zahteve za kmetijsko-okoljski ukrep so se nanašale samo na kosca. Zahteve za kosca, na primer obdobja košnje, niso združljive z zahtevami za ruševca, vendar se to pri kmetijsko-okoljskih zahtevah ni upoštevalo.

Na istem območju so bile zasebne parcele, ki so se uporabljale kot kmetijska zemljišča, običajno zelo majhne, ozke in dolge; pogosto niso bile širše od nekaj metrov. Na tem območju je bilo približno 38 000 takšnih parcel, povprečna površina parcel pa je bila 0,22 ha. Kmetje so lahko prejeli kmetijsko-okoljska plačila, če so imela njihova kmetijska gospodarstva vsaj 1 ha skupne površine. Toda na tem območju je bila večina kmetijskih gospodarstev manjša od 1 ha in večina parcel na območju ni bila upravičena do kmetijsko-okoljske podpore.

V Romuniji so se kmetijsko-okoljski ukrepi nanašali na nekatere vrste, prisotne na obiskanem območju, kot sta črnočeli srakoper (*Lanius minor*) in rdečenoga postovka (*Falco vespertinus*). Pri zahtevah za te ukrepe niso bili upoštevani ustrezni ohranitveni ukrepi, določeni v načrtu upravljanja (npr. omejitev širjenja kmetijskih pridelkov in paše v določenih obdobjih). Na uspešnost ukrepa je negativno vplivalo tudi dejstvo, da so te kmetijsko-okoljske zahteve zajemale samo 11,2 % kmetijskih zemljišč na območju.

59

Sodišče je odkrilo primere, pri katerih nadomestila v okviru EKSRP ali ESR niso v celoti pokrila finančnih izgub zaradi upoštevanja zahtev programa Natura 2000, kar ni spodbujalo sodelovanja v programih. Na Poljskem so bili na primer kmetje, ki se ukvarjajo z ribogojstvom, upravičeni do plačil iz sklada ESR, če so bili njihovi ribniki na območjih Natura 2000. Finančne izgube, ki so jih v ribnikih povzročile zaščitene ptice, so bile večje od prejetih nadomestil⁵⁷. V Romuniji so upravičenci podobno nadomestilo prejeli samo dve leti.

60

Sodišče je ugotovilo tudi dobre primere ciljno usmerjene porabe finančnih sredstev za ohranitvene ukrepe (glej **okvir 11**).

61

Na splošno je Sodišče ugotovilo, da so projekti LIFE najbolj spodbujali prakse za ohranjanje biotske raznovrstnosti, vendar je financiranje vezano na trajanje projekta, zato je trajnost praks pogosto odvisna od razpoložljivosti trajnejšega vira financiranja⁵⁸. Ukrepi ESRR in LIFE so načeloma zasnovani tako, da se dopolnjujejo, vendar je Sodišče ugotovilo tudi nekaj težav z usklajevanjem med ukrepi LIFE in ESRR, saj lahko oboji vključujejo podobne ukrepe za pripravo načrtov upravljanja ali nekaterih ohranitvenih ukrepov. Z enim od projektov LIFE na območju Natura 2000, ki ga je obiskalo Sodišče, se je na primer financirala nova študija o ohranjanju rjavega medveda (*Ursus arctos*) v Romuniji, čeprav so se podobne študije v preteklosti financirale z drugimi projekti LIFE in ESRR.

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). (Poskus ocene pritiska velikega kormorana Phalacrocorax carbo (L. 1758) na ribjo favno v vodah na območju združenj lokalnih ribiških druženj Opolszczyzna in Żabi Kraj) (http://www.lgropolszczyzna.pl/pobierz1/00-broszura-Raport_Kormoran-web.pdf).

58 Posebno poročilo št. 11/2009 „Trajnost projektov LIFE-Narava in kako jih upravlja Komisija” (<http://eca.europa.eu>).

Primeri projektov ESRR in LIFE, ki so bili ciljno usmerjeni v ohranitvene ukrepe

V Romuniji in na Poljskem je bilo v sektorskem operativnem programu ESRR⁵⁹ za okolje posebej obravnavano upravljanje omrežja Natura 2000, in sicer s financiranjem priprave načrtov upravljanja območij.

Projekti LIFE so se uporabljali zlasti v Španiji, kjer sta se iz njih financirala zaščita redke vrste ptic, in sicer divji petelin (*Tetrao urogallus*), ter raziskovalni program za opredelitev potencialnih morskih območij Natura 2000.

59 2007PL161PO002; 2007RO161PO004.

62

V rezultate usmerjeni ukrepi bi lahko bili uspešnejši, vendar jih je treba dobro pripraviti. Predvsem je treba zbrati ekološko znanje in okrepiti upravno zmogljivost⁶⁰ ter opredeliti ustrezne kazalnike za spremljanje, da se zagotovi izvedljivost nadzora z razumnimi stroški. Devet držav članic⁶¹, vključno z Nemčijo, je sicer uporabljajo sredstva EU za take sheme, vendar sta obiskani nemški regiji te ukrepe financirali s svojimi sredstvi (glej **okvir 12**).

60 *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement* (Zaščita biotske raznovrstnosti s plačili za ekološke dosežke), Inštitut za evropsko okoljsko politiko, december 2014, Evropska komisija.

61 Irska, Nizozemska, Nemčija, Avstrija, Finska, Združeno kraljestvo, Švedska, Španija in Francija.

Okvir 12

V rezultate usmerjen program v Nemčiji

V deželi Schleswig-Holstein se je *Wiesenbrüterprogramm* (program za ptice, ki gnezdijo v travi), v okviru katerega so se nadomestila izplačala samo, če so se ptice pojavile na zadevni parceli in so bili izvedeni ohranitveni ukrepi, financiral izključno iz nacionalnih in regionalnih virov. Ta vrsta ukrepa ni bila podprta s financiranjem EU, ker so regionalni organi menili, da ustreznega nadzora ni mogoče zagotoviti z razumnimi stroški.

Sistemi spremljanja in poročanja niso bili ustrezni za zagotavljanje izčrpnih informacij o uspešnosti omrežja Natura 2000

63

Sistemi spremljanja in poročanja so namenjeni obveščanju Komisije in držav članic o napredku v omrežju Natura 2000 in zagotavljanju okvira za ustrezne ukrepe upravljanja. Za izvajanje Nature 2000 je relevantnih več dejavnosti spremljanja in poročanja. Kar zadeva sredstva EU, bi moralo spremljanje na ravni programov zagotavljati informacije o izvajanju programa in njegovih prednostnih osi: kazalniki uspešnosti bi morali zagotavljati zanesljive in pravočasne podatke o tem, ali imajo ukrepi, ki podpirajo omrežje Natura 2000, pričakovane izločke, rezultate in učinke. Na ravni območja bi bilo treba spremljanje ohranitvenih ukrepov izvajati za oceno njihove uspešnosti in rezultatov. Zaradi teh informacij o uspešnosti lahko pride tudi do posodobitev standardnega obrazca zadevnega območja (glej odstavek 8), ki opisuje glavne značilnosti območja, vključno s podatki o zaščitene habitatih in vrstah. Države članice bi morale spremljati tudi stanje ohranjenosti zaščitene habitatov in vrst ter o njem poročati, to pa bi bilo treba povzeti v poročilu o stanju narave, v katerem so predstavljeni stanje in trendi na ravni EU.

Za omrežje Natura 2000 ni bilo posebnega sistema kazalnikov uspešnosti

64

Kazalniki⁶² za različne sklade EU so določeni v ustreznih uredbah in programskih dokumentih, z njimi pa se meri doseganje njihovih ciljev. Zaradi velike raznolikosti možnih virov financiranja EU za program Natura 2000 (EKSRP, ESRR, ESR, Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad in LIFE) je bilo zapleteno spremljati, kako so se ti skladi uporabljali za omrežje Natura 2000 v programskem obdobju 2007–2013. Različni skladi niso imeli skupnih kazalnikov, ki bi se nanašali posebej na program Natura 2000 in bi zagotavljali celovit pregled nad učinkom podpore EU, imeli pa so kazalnike v zvezi z biotsko raznovrstnostjo, ki so delno relevantni za omrežje Natura 2000 (glej **okvir 13**).

62 Kazalniki uspešnosti običajno merijo vložke, izloške, rezultate ali učinke določene politike. Kazalniki vložkov se nanašajo na proračunske ali druge vire, dodeljene ukrepu politike. S kazalniki izloškov se meri stopnja dejavnosti v razmerju do ukrepa. S kazalniki rezultatov se meri neposreden učinek ukrepa v razmerju do specifičnega cilja politike. S kazalniki učinka se meri želeni izid ukrepa v smislu njegovih učinkov na širše okolje, ki presegajo njegove neposredne učinke.

Okvir 13

Primer kazalnika biotske raznovrstnosti, ki se ni nanašal posebej na program Natura 2000

Eden izmed kazalnikov rezultatov pri EKSRP, povezan s plačili za program Natura 2000 in kmetijsko-okoljskim ukrepom, je bil „površina uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva k biotski raznovrstnosti, kakovosti vode, blažitvam podnebnih sprememb, kakovosti zemlje ter preprečevanju marginalizacije in opuščanja kmetijskih zemljišč“. Z njim se je merila skupna površina zemljišč in gozdov (v hektarjih). Ta kazalnik ni zagotavljal posebnih informacij o rezultatih ukrepov, ki bi se nanašali izključno na območja Natura 2000.

65

Vsi programi za razvoj podeželja so vsebovali kazalnike programa Natura 2000, ki so se večinoma osredotočali na vložke in izloške, ne na rezultate. Kazalniki so sicer zagotovili koristne informacije, vendar niso merili, ali so bili ukrepi, ki jih je financirala EU, uspešni pri spodbujanju biotske raznovrstnosti na območjih Natura 2000 (glej **okvir 14**).

Okvir 14

Primeri kazalnikov na Poljskem, ki niso osredotočeni na rezultate

V programu za razvoj podeželja EKSRP za obdobje 2007–2013 je bil program Natura 2000 podprt s kmetijsko-okoljskim ukrepom „zaščite ogroženih ptic in naravnih habitatov na območjih Natura 2000“. Za ta ukrep so bili opredeljeni kazalniki izloškov glede površin in števila kmetij, ki prejemajo podporo iz sredstev EU, pri čemer je bil cilj 378 000 ha trajnega travinja in 153 000 kmetij. Prispevka tega ukrepa k biotski raznovrstnosti pa ni bilo mogoče oceniti, saj kazalniki rezultatov niso bili predvideni.

66

V **tabeli 2** v nadaljevanju so predstavljeni skupni kazalniki za programsko obdobje 2014–2020, ki se uporabljajo za merjenje prispevka skladov EU k programu Natura 2000 in biotski raznovrstnosti. Enako kot v preteklem obdobju so kazalniki osredotočeni na biotsko raznovrstnost, vendar ne merijo prispevka k biotski raznovrstnosti posebej na območjih Natura 2000, poleg tega pa merijo vloške in izloške (število projektov in površino) namesto rezultatov.

Tabela 2

Skupni sistem kazalnikov za različne sklade EU za programsko obdobje 2014–2020

Tematsko področje	Področje politike	Ime sklada	Opis kazalnika	Cilj
Zaščitena območja	ribištvo	ESPR ¹	povečati obseg območij Natura 2000 ali drugih območij ali ukrepov za varstvo okolja – ribištvo	342 765 km ²
Biotska raznovrstnost	ribištvo	ESPR	varstvo in obnova morske biotske raznovrstnosti in ekosistemov	3 090 projektov
Okolje	ohranjeni habitati	ESRR, KS	narava in biotska raznovrstnost: površina habitatov, ki prejemajo podporo za doseganje boljšega stanja ohranjenosti	6 373 673 hektarov
Biotska raznovrstnost	programi razvoja podeželja	EKSRP	gozdne površine, za katere so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za podpiranje biotske raznovrstnosti	4 063 177 hektarov
			kmetijska zemljišča, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za podpiranje biotske raznovrstnosti in/ali krajine	30 601 853 hektarov
			delež skupnih kmetijskih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za podpiranje biotske raznovrstnosti in/ali krajine	17 %
			delež skupnih gozdnih površin, za katere so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za podpiranje biotske raznovrstnosti	3 %

1 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR), ki je v programskem obdobju 2014–2020 zamenjal Evropski sklad za ribištvo.

Vir: Evropska komisija.

67

V zvezi s programom LIFE je Sodišče v eni od svojih prejšnjih revizij ugotovilo⁶³, da Komisija ni oblikovala ustreznih kazalnikov za merjenje rezultatov projekta LIFE za programsko obdobje 2007–2013. Nedavno pa je uvedla nov sklop obveznih celovitih kazalnikov za vse projekte v okviru programa LIFE za obdobje 2014–2020. Močno spodbuja, da bi se za projekte iz programskega obdobja 2007–2013, ki še potekajo, ob njihovem zaključku ti kazalniki tudi pripravili. Zbirka podatkov o kazalnikih se bo uporabljala kot ključna podlaga za vmesno oceno programa LIFE.

68

V programskem obdobju 2007–2013 torej ni bilo skupnega sistema za spremljanje izločkov in rezultatov v zvezi s programom Natura 2000 v okviru finančnih instrumentov z deljenim upravljanjem. Različni programi in skladi niso imeli enotnega pristopa za kazalnike niti na ravni držav članic niti na ravni EU. V programskem obdobju 2014–2020 bodo vsi kazalniki v zvezi s programom Natura 2000 uvrščeni med kazalnike biotske raznovrstnosti, z izjemo Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR), za katerega sta bila opredeljena dva posebna kazalnika za program Natura 2000. Zato bo v različnih skladih težko slediti izločkom in rezultatom, ki se nanašajo posebej na omrežje Natura 2000.

Izvajanje načrtov spremljanja programa Natura 2000 ni bilo ustrezno

69

Člen 11 direktive o habitatih zahteva, da države članice spremljajo stanje ohranjenosti naravnih habitatov in vrst, s posebnim poudarkom na prednostnih naravnih habitatnih tipih. Na ravni območij bi bilo treba v načrtih spremljanja opredeliti, kako se preverja in meri uspešnost ohranitvenih ukrepov, določenih v načrtih upravljanja.

70

Na nacionalni ravni so imele samo tri⁶⁴ od petih revidiranih držav članic podrobne načrte za spremljanje stanja ohranjenosti nekaterih naravnih habitatov in vrst. V Franciji je bilo izvajanje teh načrtov spremljanja bodisi omejeno ali je zamujalo zaradi znatnih stroškov, ki so pri tem nastajali. V Romuniji se je edino posebno spremljanje, ki ga je Sodišče ugotovilo pri reviziji, nanašalo na populacijo medvedov. V odgovoru na anketo Sodišča je dvanajst držav članic⁶⁵ trdilo, da poleg dejavnosti spremljanja, o katerih morajo v skladu z direktivo o habitatih poročati vsaki šest let, redno izvajajo dodatne dejavnosti spremljanja (glej odstavke 73 do 78).

63 Glej Posebno poročilo št. 11/2009, str. 39.

64 Španija, Francija in Romunija.

65 Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Estonija, Irska, Latvija, Malta, Avstrija, Portugalska, Slovenija in Slovaška.

71

Na ravni območij je Sodišče ugotovilo, da v načrtih upravljanja ni ustreznih kazalnikov, količinsko opredeljenih ciljev in mejnikov, zato je izvajanje ohranitvenih ukrepov težko uspešno spremljati, to pa negativno vpliva na doseganje ohranitvenih ciljev. Štiri⁶⁶ revidirane države članice so v svojih načrtih upravljanja predstavile nekaj dejavnosti spremljanja, vendar te pogosto niso bile dovolj podrobne (npr. ni bilo določeno, kako se bodo merili učinki predlaganih ukrepov na ustrezne vrste in habitate) niti časovno opredeljene (npr. pogostost dejavnosti spremljanja ni bila navedena). Na 14 od obiskanih 24 območij so potekale nekatere dejavnosti spremljanja (glej **tabelo 3** v **Prilogi**). Preverjanje in dejavnosti nadzora izvrševanja za aktivno ugotavljanje in preprečevanje poslabšanja stanja območij so bile omejene. Sodišče je ugotovilo tako primere dobrih praks kot pomanjkljivih postopkov, kot je opisano v **okviru 15**.

72

Spremljanje na ravni območij omogoča zbiranje informacij, s katerimi se posodablja znanje o vrstah in habitatih, prisotnih na posameznem območju. Na podlagi pridobljenih informacij se lahko posodobijo standardni obrazci⁶⁷. Države članice pripravijo standardne obrazce za vsako območje. Ti so zelo pomembno orodje, saj zagotavljajo povzetek informacij o značilnostih vsakega območja in njegovih zaščitnih elementih. Sodišče je ugotovilo, da pet obiskanih držav članic⁶⁸ ni redno posodabljal svojih standardnih obrazcev (glej **tabelo 3** v **Prilogi**), Komisija pa tega ni preverila ali spremljala.

66 Španija, Francija, Poljska in Romunija. Obe nemški regiji sta izvajali nekatere dejavnosti spremljanja na območjih, vendar jih nista vključili v načrte upravljanja območij.

67 Izvedbeni sklep Komisije 2011/484/EU z dne 11. julija 2011 o obliki informacij za območja Natura 2000 (UL L 198, 30.7.2011, str. 39) določa obliko, ki se uporablja za dokumentacijo omrežja Natura 2000. Standardni obrazci so bili prvotno namenjeni pripravi seznamov in zemljevidov območij za postopek razglasitve območja ter preverjanju informacij, ki so jih države članice zagotovile za postopek razglasitve.

68 Romunija je po reviziji Sodišča posodobila standardni obrazec, kot je razvidno iz **tabele 3** v **Prilogi**.

Primeri spremljanja območij

Za eno od revidiranih območij v Franciji je bilo pripravljeno letno poročilo, v katerem je bil prikazan napredek pri vsakem od načrtovanih ohranitvenih ukrepov. Z barvno lestvico (zelena, oranžna ali rdeča) je bilo označeno, ali je bil posamezen ukrep izveden v skladu z načrtom.

Na drugem obiskanem območju, prav tako v Franciji, izvajanje ohranitvenih ukrepov še ni bilo ocenjeno, čeprav je bil načrt upravljanja sprejet več kot 10 let pred revizijo Sodišča. To pomanjkanje nadaljnega ocenjevanja občutno ogroža varstvo in ohranjanje vrst in habitatov na območju.

Na enem od območij v Nemčiji je upravljavec letališča izvedel študijo za spremljanje ptic zunaj letališča, ko se je pripravljala na morebitno gradnjo dodatne vzletno-pristajalne steze. Študija je pokazala, da je na območju samo še 200 od prvotnih 500 prib, ki se tam razmnožujejo, kar je pomenilo poslabšanje stanja območja. Pred to študijo organ, ki upravlja območje, ni ugotovil zmanjšanja populacije.

Zaradi nepopolnih in neskladnih podatkov je bilo spremljanje habitatov in vrst manj uspešno

73

Države članice morajo vsakih šest let poročati Komisiji o stanju ohranjenosti vrst in habitatov, ki so prisotni na njihovem ozemlju in zaščiteni v skladu z direktivama o naravi. Nato Komisija podatke združi s pomočjo Evropske agencije za okolje, da bi ugotovila njihovo stanje v vsej EU. Rezultati se objavijo v poročilu Komisije z naslovom *Stanje narave v EU*⁶⁹ (glej odstavek 8).

74

Evropska agencija za okolje in Komisija pri pripravi poročila o stanju narave sodelujeta s strokovnjaki iz držav članic in skupinami deležnikov, da pripravita smernice za spodbujanje skupnega razumevanja tega, o čem in kako je treba poročati. To se izboljšuje v vsakem naslednjem ciklu poročanja. Države članice so podatke za zadnji cikel poročanja Evropski agenciji za okolje predložile leta 2013. Agencija je informacije preverila in pozvala države članice, naj jih po potrebi popravijo. Na podlagi tega je pripravila nabor podatkov EU, ki se uporablja za pripravo začetnih statističnih podatkov po državah članicah in je podlaga za biogeografske ocene EU.

75

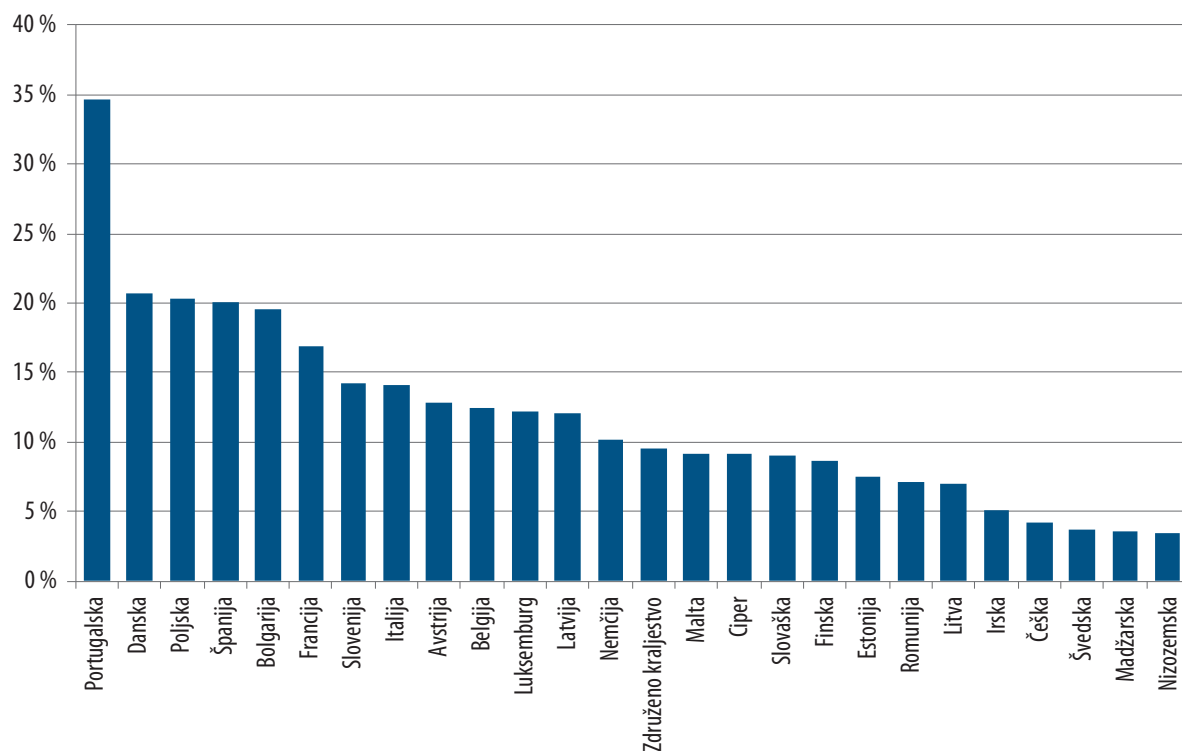
Evropska agencija za okolje ima sistem za preverjanje verodostojnosti in skladnosti podatkov, ki jih prejme od držav članic, vendar so za zbiranje podatkov odgovorne države članice in Agencija ni imela nobene vloge pri preverjanju tega, kako države članice zbirajo in obdelujejo podatke pred predložitvijo. To omejuje zmožnost Agencije za ugotavljanje slabosti in zmanjšuje njena zagotovila glede kakovosti podatkov.

76

Komisija in Evropska agencija za okolje sta v preteklosti že ugotovili, da je nepopolnost podatkov velika težava. Stanje v zvezi s tem sicer še vedno ni najboljše, vendar se je od prejšnjega poročila iz leta 2009 izboljšalo. Število ocen, ki so označene kot „neznane“, se je zmanjšalo za približno 50 %, vendar lahko države članice to še izboljšajo. Evropska agencija za okolje je ugotovila, da vrzeli v informacijah, ki jih zagotavljajo države članice, ovirajo ocenjevanje njihovega izvajanja direktiv. Za direktivo o habitatih je bilo v poročilih 14 držav članic več kot 10 % zahtevanih informacij označenih kot neznanih ali manjkajočih (glej **sliko 5**).

Slika 5

Delež informacij, ki se zahtevajo od držav članic za poročanje v skladu z direktivo o habitatih in so bile opredeljene kot neznane ali manjkajoče



Opomba: Grčija ni zagotovila podatkov.

Vir: Poročanje Evropskega tematskega centra v skladu s členom 17 direktive o habitatih (obdobje 2007–2012), http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/Reports_2013/Member_State_Deliveries.

77

Za direktivo o pticah je bilo v poročilih 11 držav članic več kot 10 % zahtevanih informacij označenih kot neznanih (glej **slika 6**).

78

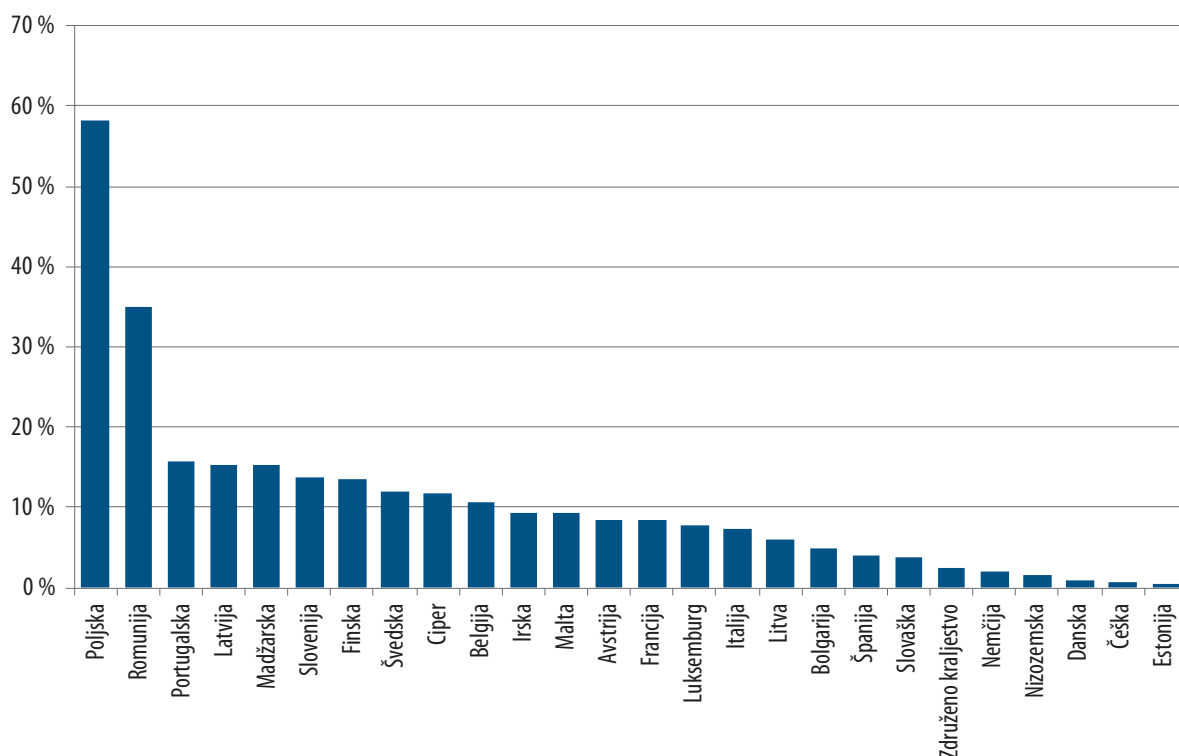
Metodologijo za zbiranje podatkov lahko določi posamezna država članica. Države članice so imele različne pristope k ocenjevanju stanja ohranjenosti⁷⁰ in poročanju o trendih⁷¹ na podlagi skupnih metodologij EU: nekatere so razvile lastne metode zbiranja podatkov, druge so se zanašale na mnenja strokovnjakov. Komisija je ustanovila skupino strokovnjakov in začasne delovne skupine za usklajevanje praks, da bi zagotovila boljše usklajevanje, primerljive ocene, jasnejše pojme in praktične smernice, ki bi pomagale državam članicam. Usklajevanje ostaja izziv za naslednji cikel poročanja leta 2019.

70 Ugodno, neugodno-neprimerno, neugodno-slabo ali neznano.

71 Trend se izboljšuje, je stabilen, upada ali ni znan.

Slika 6

Delež informacij, ki se zahtevajo od držav članic za poročanje v skladu z direktivo o pticah in so bile opredeljene kot neznane



Opomba: Grčija ni zagotovila podatkov.

Vir: Poročanje Evropskega tematskega centra v skladu s členom 12 direktive o pticah (obdobje 2008–2012), http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_12/Reports_2013/Member_State_Deliveries.

79

Izguba biotske raznovrstnosti velja za velik izziv za Evropsko unijo. Ko cilji v zvezi z biotsko raznovrstnostjo za leto 2010 niso bili doseženi, je Komisija sprejela strategijo EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020. V njej je določenih šest operativnih ciljev, prvi pa se osredotoča na omrežje Natura 2000 in popolno izvajanje direktiv o pticah in habitatih. Ti dve direktivi sta temelj strategije EU za biotsko raznovrstnost.

80

Sodišče je ocenjevalo, ali se je program Natura 2000 ustrezno izvajal, tako da je preverilo, ali je bilo upravljanje, financiranje in spremljanje omrežja Natura 2000 ustrezno.

81

Ugotovilo je, da ima program Natura 2000 pomembno vlogo pri varstvu biotske raznovrstnosti, vendar je zaključilo, da potencialne možnosti omrežja Natura 2000 niso bile v celoti izkoriščene. Da bi bolje prispevali k ambicioznim ciljem strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020, bi morale države članice doseči znaten napredek, Komisija pa povečati svoja prizadevanja.

82

Države članice omrežja Natura 2000 niso upravljale dovolj dobro. Usklajevanje med ustreznimi organi, sodelovanje deležnikov in čezmejno sodelovanje ni bilo dovolj razvito (odstavki 20 do 22). Potrebni ohranitveni ukrepi prepogosto niso bili vzpostavljeni v roku iz direktiv niti ustrezno opredeljeni in načrtovani (odstavki 23 do 27). Obiskane države članice niso ustrezno presodile projektov, ki vplivajo na območja Natura 2000 (odstavki 28 do 34): kakovost ocen je bila včasih nezadostna, kumulativni učinki se niso ustrezno upoštevali, pristojni organi držav članic pa niso preverjali izvajanja omilitvenih ukrepov. Komisija je dejavno nadzirala izvajanje programa Natura 2000, vendar bi lahko še izboljšala razširjanje svojih smernic med državami članicami (odstavka 35 in 36). Komisija je vzpostavila postopke za obravnavo velikega števila pritožb, večinoma poiskala rešitve v strukturiranem dialogu z državami članicami in po potrebi sprožila postopke za ugotavljanje kršitev (odstavki 37 do 39).

Priporočilo 1 – Doseganje popolnega izvajanja direktiv o naravi

Države članice bi morale v zvezi z vzpostavljenimi sistemi za upravljanje omrežja do leta 2019:

- (a) zagotoviti ustrezno usklajevanje med vsemi ustreznimi organi, katerih naloga je upravljanje območij Natura 2000. Tesno bi morali sodelovati zlasti oddelki za kmetijstvo in okolje. Ustrezne informacije bi morale biti enostavno dostopne oddelkom, zadolženim za upravljanje omrežja.

Države članice bi morale v zvezi z zaščito območij do leta 2020:

- (b) dokončati vzpostavitev potrebnih ohranitvenih ukrepov na območjih, ki so bila razglašena pred več kot šestimi leti, in zagotoviti, da ustrezne presoje upoštevajo kumulativne učinke ter so dovolj kakovostne.

Komisija bi morala v zvezi s smernicami, ki jih zagotavlja, do leta 2019:

- (c) okrepiti svoja prizadevanja za spodbujanje razširjanja in uporabe svojih smernic in rezultatov biogeografskih seminarjev ter spodbujati izmenjavo najboljših praks o čezmejnem sodelovanju. Pri tem bi morala razmisliti, kako naj premaga jezikovne ovire.

83

Finančna sredstva EU niso bila dobro mobilizirana za podpiranje upravljanja omrežja Natura 2000. EU je za financiranje izvajanja omrežja Natura 2000 uporabljala obstoječe sklade EU. Uporaba teh skladov za financiranje omrežja je v pristojnosti držav članic. O sredstvih EU, porabljenih za program Natura 2000 v programskem obdobju 2007–2013, ni bilo dovolj zanesljivih informacij (odstavki 41 do 44). Pri pripravi prednostnih akcijskih okvirov držav članic so bile ugotovljene slabosti, ocena potreb po financiranju za programsko obdobje 2014–2020 pa ni bila točna in popolna (odstavka 45 in 46). Na ravni območij načrti upravljanja pogosto niso vsebovali točne in popolne ocene stroškov (odstavek 47), povezanih z izvajanjem ohranitvenih ukrepov. Programski dokumenti za različne sklade EU za obdobje 2014–2020 niso v celoti odražali potreb po financiranju (odstavki 48 do 54), Komisija pa teh slabosti ni obravnavala strukturirano. Sheme financiranja EU, zlasti v okviru skupne kmetijske politike in regionalne/kohezijske politike, niso bile dovolj prilagojene ciljem območij Natura 2000 (odstavki 55 do 62).

Priporočilo 2 – Financiranje in obračunavanje stroškov programa Natura 2000

Države članice bi morale v zvezi s financiranjem programa Natura 2000 za naslednje programsko obdobje (ki se začne leta 2021):

- (a) točno in v celoti oceniti dejansko porabo in prihodnje potrebe po financiranju na ravni območij (z vključitvijo ocen o stroških ohranitvenih ukrepov v načrte upravljanja) in za omrežje kot celoto;
- (b) na podlagi tega in na podlagi vzpostavljenih ukrepov ohranjanja posodobiti prednostne akcijske okvire za vsa območja (glej priporočilo 1(b) zgoraj);
- (c) zagotoviti skladnost med prednostnimi nalogami in cilji iz prednostnih akcijskih okvirov in programskih dokumentov za različne instrumente financiranja EU ter predlagati ukrepe, ciljno usmerjene v posebne potrebe območij Natura 2000.

Komisija bi morala v zvezi s financiranjem programa Natura 2000 za naslednje programsko obdobje:

- (d) državam članicam zagotoviti smernice za izboljšanje kakovosti prednostnih akcijskih okvirov ter za zanesljivo in usklajeno ocenjevanje načrtovane in dejanske pomoči za Natura 2000 iz programov financiranja EU.

84

Sistemi spremljanja in poročanja za omrežje Natura 2000 niso bili ustrezni za zagotavljanje izčrpnih informacij o uspešnosti omrežja. Kar zadeva sklade EU, ni obstajal poseben sistem kazalnikov uspešnosti, ki bi zagotavljal podatke o tem, ali imajo podprti ukrepi pričakovane izloške, rezultate in učinke za omrežje Natura 2000. Na programski ravni so kazalniki obstajali, vendar so bili pogosteje povezani s splošnimi cilji biotske raznovrstnosti in osredotočeni na izloške namesto na rezultate ohranjanja v okviru omrežja Natura 2000 (odstavki 64 do 68). Spremljanje ukrepov na ravni območij ni bilo ustrezno: načrti spremljanja pogosto niso bili vključeni v dokumentacijo o upravljanju območja, kadar pa so obstajali, pogosto bodisi niso bili dovolj podrobni bodisi niso bili časovno opredeljeni (odstavki 69 do 71). Standardni obrazci za območja po izvedbi dejavnosti spremljanja večinoma niso bili posodobljeni (odstavek 72). Kar zadeva spremljanje stanja ohranjenosti zaščitene habitatov in vrst ter poročanja o njem, so bili podatki, ki so jih države članice predložile za poročilo o stanju narave, prepogosto nepopolni, poleg tega pa jih je bilo težko medsebojno primerjati (odstavki 73 do 78).

Priporočilo 3 – Merjenje rezultatov programa Natura 2000

Države članice bi morale v zvezi s sistemom kazalnikov uspešnosti za programe financiranja EU za naslednje programsko obdobje (ki se začne leta 2021):

- (a) uvesti kazalnike in cilje za ustrezne sklade, ki bodo specifični za program Natura 2000 in bodo omogočali natančno in točno sledenje rezultatom, ki jih je ustvarilo financiranje omrežja Natura 2000;

Komisija pa bi za naslednje programsko obdobje morala:

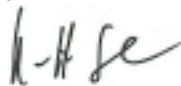
- (b) določiti medsektorske kazalnike programa Natura 2000 za vse sklade EU.

Države članice bi morale v zvezi z načrti spremljanja za habitate, vrste in območja do leta 2020:

- (c) pripraviti načrte spremljanja na ravni območij, jih izvajati in redno posodabljanje standardne obrazce, da bi lahko tako merile rezultate ohranitvenih ukrepov.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Phil WYNN OWEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg na zasedanju 11. januarja 2017.

Za Evropsko računsko sodišče



Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Tabela 1 – Število in površina območij Natura 2000

					Podatki o površini območij Natura 2000 po državah članicah EU (v km²)			Delež evropske kopenske površine države članice, ki jo pokriva:		
	Kopenska površina v km²	Število območij			Skupaj (kopenske in morske površine)					
	(evropski del)	SCI	POV	N2K	SCI	POV	N2K	SCI	POV	N2K
Belgija	30 528	281	255	310	4 404	3 500	5 158	10,73 %	10,42 %	12,73 %
Bolgarija	110 910	234	119	340	35 740	25 776	41 048	29,99 %	22,74 %	34,46 %
Češka	78 866	1 075	41	1 116	7 856	7 035	11 061	9,96 %	8,92 %	14,03 %
Danska	43 093	261	113	350	19 670	14 789	22 647	7,37 %	6,05 %	8,34 %
Nemčija	357 031	4 557	742	5 206	54 451	59 966	80 773	9,39 %	11,27 %	15,45 %
Estonija	45 226	542	66	568	11 669	12 662	14 837	17,21 %	13,67 %	17,87 %
Irska	70 280	430	165	595	16 950	5 895	19 486	10,19 %	6,14 %	13,13 %
Grčija	131 940	241	202	419	28 078	29 527	42 946	16,21 %	20,94 %	27,09 %
Španija	504 782	1 467	644	1 863	172 268	153 032	222 142	23,26 %	20,00 %	27,29 %
Francija	549 192	1 364	392	1 756	75 585	79 087	111 677	8,68 %	7,93 %	12,74 %
Hrvaška	56 594	741	38	779	20 708	18 146	25 690	28,34 %	30,10 %	36,58 %
Italija	301 333	2 314	610	2 589	48 561	44 113	63 965	14,21 %	13,31 %	18,97 %
Ciper	5 736	40	30	63	883	1 644	1 784	13,11 %	26,74 %	28,82 %
Latvija	64 589	329	98	333	10 085	10 889	11 833	11,49 %	10,23 %	11,53 %
Litva	65 301	410	84	485	6 665	6 586	9 248	9,40 %	8,47 %	12,16 %
Luksemburg	2 597	48	18	66	416	418	702	16,02 %	16,10 %	27,03 %
Madžarska	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 %
Nizozemska	41 526	139	76	194	14 810	10 502	17 315	7,55 %	11,48 %	13,29 %
Avstrija	83 859	247	99	294	9 191	10 169	12 691	10,96 %	12,13 %	15,13 %
Poljska	312 685	849	145	987	38 526	55 617	68 401	10,93 %	15,48 %	19,56 %
Portugalska	91 990	106	62	165	39 781	17 952	50 895	17,05 %	10,01 %	20,67 %
Romunija	238 391	383	148	531	41 469	36 978	55 674	16,68 %	14,83 %	22,56 %
Slovenija	20 273	323	31	354	6 640	5 078	7 684	32,73 %	25,00 %	37,85 %
Slovaška	48 845	473	41	514	5 837	13 106	14 442	11,95 %	26,83 %	29,57 %
Finska	338 145	1 721	468	1 865	55 357	31 080	55 988	14,36 %	7,29 %	14,45 %
Švedska	414 864	3 986	544	4 082	64 003	30 075	64 578	13,20 %	6,11 %	13,32 %
Združeno kraljestvo	244 820	654	272	924	80 190	28 051	95 106	5,35 %	6,54 %	8,54 %
EU-28	4 346 742	23 726	5 572	27 312	884 469	725 433	1 147 956	13,84 %	12,38 %	18,12 %

Vir: Evropska komisija, barometer Natura 2000, januar 2016.

Tabela 2 – Število območij, pomembnih za Skupnost (SCI), in posebnih ohranitvenih območij (SAC)

Država	SCI do januarja 2010 (rok se je iztekel)	Območja, razglašena za SAC do januarja 2016
Belgija	280	130
Bolgarija	228	6
Češka	1 082	287
Danska	261	261
Nemčija	4 622	2 658
Estonija	531	535
Irska	424	5
Grčija	239	239
Španija	1 448	985
Francija	1 366	1 183
Hrvaška	0	0
Italija	2 288	522
Ciper	36	2
Latvija	324	329
Litva	279	84
Luksemburg	48	48
Madžarska	467	479
Malta	28	0
Nizozemska	146	139
Avstrija	168	149
Poljska	823	0
Portugalska	96	34
Romunija	273	0
Slovenija	259	229
Slovaška	382	305
Finska	1 715	1 710
Švedska	3 983	3 983
Združeno kraljestvo	623	622
EU-28	22 419	14 924

Vir: Evropska komisija.

Tabela 3 – Pregled 24 območij, ki jih je preučilo Sodišče

Država članica	Območje	Vrsta območja	Površina (v ha)	Biogeografska regija	Načrt upravljanja je bil potrjen	Načrti upravljanja so bili pravočasno sprejeti	Izvajanje načrta upravljanja se je začelo	Načrt upravljanja je bil pregledan	Izvajanje se spremlja	Načrti spremljanja se izvajajo	Opravljenega je bilo nekaj spremljanja na območjih ²	Standardni obrazci so bili posodobljeni
Nemčija	območje 1	SPA, SAC	15 014	atlantska	da ¹	da ¹	da	/	da	ne	da	da ¹
	območje 2	SPA, SAC	74 690	celinska	da ¹	da ¹	da	/	da	ne	da	da ¹
	območje 3	SPA, SAC	4 525	celinska	ne	ne	ne	/	ne	ne	ne	ne
	območje 4	SAC	1 927	alpska	ne	ne	ne	/	ne	ne	ne	ne
	območje 5	SPA, SAC	4 180	celinska	ne	ne	ne	/	ne	ne	ne	ne
Španija	območje 1	SPA, SAC	37 804	atlantska	da	ne	da ¹	/	ne	ne	da	ne
	območje 2	SPA, SAC	27 983	sredozemska	da	ne	da ¹	/	ne	ne	da	ne
	območje 3	SPA, SCI	29 285	sredozemska	ne	ne	ne	/	ne	ne	da	ne
	območje 4	SPA, SAC	9 689	makaronezijska	ne	ne	ne	/	ne	ne	da	ne
	območje 5	SAC	634	makaronezijska	da	da	da ¹	/	ne	ne	da	da
Francija	območje 1	SPA, SAC	33 695	atlantska	da	da	da ¹	ne	da	da	da	ne
	območje 2	SPA, SAC	18 840	atlantska	da	da	da	ne	ne	da	da	ne
	območje 3	SCI	9 369	sredozemska	da	ne	da	/	ne	ne	ne	ne
	območje 4	SPA, SCI	39 781	alpska	da	da	da	ne	da	ne	da	ne
Poljska	območje 1	SCI	157	celinska	da	da	ne	/	ne	ne	ne	ne
	območje 2	SPA	30 778	celinska	da	ne	ne	/	ne	ne	ne	ne
	območje 3	SPA	6 846	celinska	da	da	ne	/	ne	ne	ne	ne
	območje 4	SCI	249	alpska	ne	ne	ne	/	ne	ne	ne	ne
	območje 5	SCI	8 256	alpska	ne	ne	ne	/	ne	ne	ne	ne
Romunija	območje 1	SPA	1 527	panonska	ne	ne	ne	/	ne	ne	da	da
	območje 2	SCI	1 855	celinska	ne	ne	ne	/	ne	ne	ne	da
	območje 3	SCI	4 281	alpska	ne	ne	ne	/	ne	ne	da	da
	območje 4	SPA	881	črnomorska	ne	ne	ne	/	ne	ne	da	da
	območje 5	SPA, SCI	2 413	stepska	ne	ne	ne	/	ne	ne	da	da
Skupno št. odgovorov DA					12	8	9	0	4	2	14	8
Skupno št. odgovorov NE					12	16	15	3	20	22	10	16

1 Delno.

2 Dejavnosti spremljanja, ki niso vključene v načrte spremljanja.

Tabela 4 – Pregled ustreznih presoj, ki jih je preučilo Sodišče

Država članica	Območje	Projekt	Je ustrezna presoja zahtevana?	Se ustrezna presoja dosledno in v celoti opravlja?	Vrsta nadzora				Je kakovost ustrezne presoje zadostna? (npr. pomanjkanje ustreznega osebja)	So kumulativni učinki ustrezno ocenjeni?
					Vključuje omejitvene ukrepe?	Vključuje izravnalne ukrepe?	Se analizira vpliv na vse vrste in habitate?	Je zagotovljena sledljivost sprejetih odločitev?		
Nemčija	območje 1	projekt 1.1	da	ne	da	da	ne	ne	ne	ne
	območje 1	projekt 1.2	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 1	projekt 1.3	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.1	da	ne	ne	da	da	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.2	da	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne
	območje 3	projekt 3.1	da	da	da	da	da	da	da	ne
	območje 3	projekt 3.2	da	da	da	da	da	da	da	ne
	območje 4	projekt 4.1	da	da	da	da	da	da	da	ne
	območje 4	projekt 4.2	da	da	da	da	da	da	ne	ne
	območje 5	projekt 5	da	da	da	da	da	da	da	ne
Španija	območje 1	projekt 1.1	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 1	projekt 1.2	da	ne	ne	ne	ne	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.1	da	ne	ne	da	da	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.2	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 3	projekt 3.1	da	-	-	-	-	-	-	-
	območje 3	projekt 3.2	da	-	-	-	-	-	-	-
	območje 4	projekt 4.1	da	-	-	-	-	-	-	-
	območje 4	projekt 4.2	da	-	-	-	-	-	-	-
	območje 5	projekt 5.1	da	-	-	-	-	-	-	-
	območje 5	projekt 5.2	da	-	-	-	-	-	-	-
Francija	območje 1	projekt 1.1	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.1	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.2	da ¹	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
	območje 2	projekt 2.3	da ¹	ne	da	da	da	ne	ne	ne
	območje 3	projekt 3.1	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne
	območje 3	projekt 3.2	da ¹	ne	da	da	da	ne	ne	ne
	območje 3	projekt 3.3	da	da	da	da	da	da	da	ne
	območje 4	projekt 4.1	da	ne	ne	da	da	ne	ne	ne
	območje 4	projekt 4.2	da ¹	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 4	projekt 4.3	da	ne	da	da	da	ne	da	ne

Država članica	Območje	Projekt	Je ustrezna presoja zahtevana?	Se ustrezna presoja dosledno in v celoti opravlja?	Vrsta nadzora				Je kakovost ustrezne presoje zadostna? (npr. pomanjkanje ustreznega osebja)	So kumulativni učinki ustrezno ocenjeni?
					Vključuje omilitvene ukrepe?	Vključuje izravnalne ukrepe?	Se analizira vpliv na vse vrste in habitate?	Je zagotovljena sledljivost sprejetih odločitev?		
Poljska	območje 1	projekt 1	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.2	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 3	projekt 3.1	da	ne	da	da	ne	ne	da	ne
	območje 3	projekt 3.2	da	ne	da	da	ne	ne	da	ne
	območje 4	projekt 4.1	da	ne	da	da	ne	ne	da	ne
	območje 4	projekt 4.2	da	ne	da	da	ne	ne	da	ne
	območje 5	projekt 5.1	da	ne	da	da	ne	ne	da	ne
	območje 5	projekt 5.2	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
Romunija	območje 1	projekt 1.1	da	ne	ne	da	ne	ne	da	ne
	območje 2	projekt 2.1	da	da	da	da	da	da	da	ne
	območje 2	projekt 2.2	da	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne
	območje 3	projekt 3.1	da	ne	–	ne	–	–	–	ne
	območje 3	projekt 3.2	da	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne
	območje 4	projekt 4.1	da	ne	ne	da	ne	ne	da	ne
	območje 4	projekt 4.2	da	ne	–	ne	–	–	da	ne
	območje 5	projekt 5.1	da	ne	da	da	da	ne	da	ne
	območje 5	projekt 5.2	da	ne	ne	da	ne	ne	da	ne
Skupno št. odgovorov DA			47	7	28	36	24	7	30	0
Skupno št. odgovorov NE				34	11	5	15	32	10	41
Dokumentacija nezadostna za sklepanje				6	8	6	8	8	7	6
Skupaj			47	47	47	47	47	47	47	47

1 Poenostavljeni postopki; okoljski organ ne zahteva celovite ustrezne presoje.

Legenda: – Dokumentacija ni zadostna za sklepanje.

Opomba: Po izvedbi ustrezne presoje projekta 1.1 v Nemčiji in 5.1 na Poljskem nista dobila dovoljenja pristojnih organov za izvedbo.

Tabela 5 – Financiranje programa Natura 2000 iz skladov EU v programskem obdobju 2007–2013

Ime sklada	Namen sklada
Finančni instrument za okolje (LIFE+)	Komponenti narave in biotske raznovrstnosti instrumenta LIFE+ podpirata nadaljnji razvoj in izvajanje omrežja Natura 2000.
Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP)	V okviru razvoja podeželja obstajata dve posebni plačila za program Natura 2000: ukrep 213 „plačila v okviru območij Natura 2000 in plačila, vezana na direktivo“ ter ukrep 224 „plačila v okviru območij Natura 2000 in plačila, vezana na direktivo (gozdovi)“. Na območjih Natura 2000 se lahko uporabljajo tudi drugi ukrepi za razvoj podeželja, zlasti ukrep 214 „kmetijsko-okoljska plačila“.
Evropski sklad za ribištvo (ESR)	Okoljski ukrepi v akvakulturi lahko spodbujajo „trajnostno ribogojstvo, ki je združljivo s posebnimi okoljskimi omejitvami, ki izhajajo iz določitve območij Natura 2000“. Poleg tega se lahko ESR uporabi za podporo ukrepov v skupnem interesu za „varstvo in izboljšanje okolja v okviru Nature 2000, kadar neposredno zadevajo ribolovne dejavnosti, z izjemo operativnih stroškov“.
Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	Območja Natura 2000 lahko zadeva več ukrepov strukturnih skladov, zlasti ukrep 51 „spodbujanje biotske raznovrstnosti in varstvo narave (vključno z omrežjem Natura 2000)“, ukrep 55 „spodbujanje naravnih vrednot“ in ukrep 56 „zaščita in razvoj naravne dediščine“.
Evropski socialni sklad (ESS)	
Kohezijski sklad	
Sedmi okvirni program za raziskave (7OP)	Program 7OP podpira nadnacionalne raziskave o vrsti tematskih področij, kot je okolje.

Vir: Analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče.

Povzetek

III

Komisija namerava na podlagi ocene preverjanja ustreznosti leta 2017 sprejeti akcijski načrt, da bi izboljšala izvajanje direktiv o naravi.

IV

Uvedba in izvajanje potrebnih ohranitvenih ukrepov sta bistvena za doseganje ciljev direktiv. Potrebne je veliko znanja o habitatih in ekoloških zahtevah vrst, ki včasih še vedno ni na voljo.

V

Kohezijska politika v celoti vključuje premisleke o varstvu narave, in sicer tako v zvezi z možnostjo financiranja ukrepov na območjih Natura 2000 kot tudi v zvezi s preprečevanjem povzročanja škode zadevnim območjem z naložbami, katerih glavni cilj ni varstvo v okviru programa Natura 2000.

Obnova, ohranjanje in povečanje biotske raznovrstnosti, tudi na območjih Natura 2000, so ena od prednostnih podnalog razvoja podeželja. Tako imajo države članice pravno podlago in orodja v okviru te politike, da podprejo upravljanje območij Natura 2000. V programih razvoja podeželja (PRP) za obdobje 2014–2020 je bilo iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) skoraj 44 milijard EUR (skoraj 45 %) dodeljenih prednostni nalogi 4, ki vključuje prednostno podnalogo za biotsko raznovrstnost ter neposredno in posredno koristi biotski raznovrstnosti, čeprav ni mogoče točno navesti proračuna, namenjenega upravljanju programa Natura 2000. Poleg tega je več kot 18 % kmetijskih zemljišč (poleg gozdnih zemljišč) vključenih v pogodbe o upravljanju, ki podpirajo biotsko raznovrstnost, čeprav ni mogoče točno navesti območja, vključenega v pogodbo o upravljanju za namen izvajanja načrtov upravljanja v okviru programa Natura 2000.

VI

V obdobju 2007–2013 poročanje o kazalnikih za Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijski sklad (KS) ni bilo obvezno. V zvezi s programom Natura 2000 ni bilo nobenega osnovnega (skupnega) kazalnika, niti ni bilo osnovnih (skupnih) kazalnikov za rezultate. Za programsko obdobje 2014–2020 obstaja en kazalnik za biotsko raznovrstnost (površina habitatov, podprtih za doseg boljšega stanja ohranjenosti).

EKSRP ima posebne kazalnike realizacije za spremljanje ukrepov, podprtih s programom Natura 2000. Države članice morajo do konca leta 2016 predložiti naknadne ocene za obdobje 2007–2013, Komisija pa jih bo leta 2017 strnila.

ESRR, EKSRP in KS zajemajo ogromno različnih področij. Zato bi povečevanje števila kazalnikov za eno področje pomenilo podobno obveznost tudi za druga.

Uvod

07

Medtem ko Komisija preverja skladnost potreb s cilji, opredeljenimi v prednostnih okvirih ukrepanja (POU) in programih financiranja, se države članice lahko odločijo, da bodo cilje POU dosegle z uporabo drugih virov financiranja in sredstev.

Komisija v zvezi z glavnimi projekti, ki potekajo v okviru kohezijske politike in se financirajo iz ESRR ali KS, preverja skladnost z zahtevami, povezanimi s programom Natura 2000, preden sprejme sklep glede teh projektov.

Opazanja

Okvir 2, druga alineja

Pričakuje se, da bo s konceptom partnerstva in upravljanja na več ravneh, vključenim v skupne določbe za vse evropske strukturne in investicijske sklade, usklajevanje med različnimi akterji, ki jih določena politika zanima, postalo običajna praksa. Ustrezni javni organi bi morali biti del partnerstva, ki pa bi moralo biti organizirano v skladu z institucionalnim in pravnim okvirom držav članic ter nacionalnimi in regionalnimi pristojnostmi. V skladu s tem konceptom morajo organi upravljanja v pripravo in izvajanje programov vključiti partnerje. Komisija je poleg tega sprejela evropski kodeks ravnanja glede izvajanja načela partnerstva, da bi v državah članicah pospešila izvajanje tega koncepta za programsko obdobje 2014–2020.

32

Kar zadeva poljski projekt, je neizpolnjevanje pogoja, naloženega s soglasjem za izvedbo glede projekta, očitna kršitev ne samo prava EU, temveč tudi poljske zakonodaje. Kolikor je Komisiji znano, poljska zakonodaja vsebuje zadostne določbe v zvezi s tem. Dejstvo je, da je treba v skladu s poljskim zakonom o gradbeništvu za nekatere vrste projektov (zlasti ceste, železnice in druge projekte, ki spadajo na področje uporabe direktive o presojah vplivov na okolje) po zaključku gradbenih del in pred začetkom obratovanja zgrajene infrastrukture pridobiti „obratovalno dovoljenje“. Komisija se zaveda, da se lahko kljub temu pojavijo pomanjkljivosti pri izvajanju. O primerih nespoštovanja okoljskih pogojev je mogoče poročati ustreznemu regionalnemu direktoratu za varstvo okolja, ta pa sprejme izvršilni ukrep v skladu z zakonom o izvrševanju upravnih postopkov.

36

Ob upoštevanju nadnacionalnega značaja biogeografskega procesa in omejenih razpoložljivih virov, zaradi česar tolmačenje med sestanki ni mogoče, se jezikovni oviri ni mogoče izogniti.

Poleg tega so službe Komisije pozvale vse akterje, vključene v ta proces, naj v svojem jeziku zagotovijo dokumente posebnega interesa (kot so nacionalne smernice za razlago habitatnih tipov in njihovega stanja ohranjenosti). Nazadnje je treba omeniti, da je mogoče dogodke za mreženje organizirati tudi v drugih jezikih, ne le v angleščini, odvisno od vključenih držav/regij.

41

Kar zadeva EKSRP, obstajajo podatki o odhodkih za ukrepe, ki se posebej nanašajo na program Natura 2000 (ukrepa 213 – „plačila Natura 2000“ in 224 „plačila Natura 2000 za gozdove“). Komisija je povečala prizadevanja za spremljanje financiranja programa Natura 2000 v programskem obdobju 2014–2020, da bi odhodke v okviru programa Natura 2000 pokrila z drugimi ukrepi. Spremljali se bodo zlasti odhodki, ki so na območjih Natura 2000 nastali v okviru kmetijsko-okoljsko-podnebnega ukrepa.

Kar zadeva ESRR in KS, so bila sredstva v zvezi s programom Natura 2000 dodeljena v okviru kategorije ukrepa 51 – „Spodbujanje biotske raznovrstnosti in varstva narave (vključno z Naturo 2000)“. Da bi se financiranje za program Natura 2000 bolje razlikovalo od druge podpore za biotsko raznovrstnost, sta bili za obdobje 2014–2020 oblikovani ločeni kategoriji, oštevilčeni z 085 in 086.

42

Organi držav članic se lahko svobodno odločijo, kako bodo upravljali in financirali svoje omrežje Natura 2000.

Ohranitveni ukrepi na območjih Natura 2000 so običajno kombinacija obveznosti in prostovoljnih ukrepov. Izbira pristopa vpliva na instrumente, ki jih je mogoče uporabiti za financiranje.

Podpore iz ukrepov 213 in 224 je mogoče dodeliti le za obvezne zahteve, opredeljene v načrtih upravljanja ali enakovrednih instrumentih. Ker takih načrtov ali instrumentov na številnih območjih Nature 2000 ni bilo, teh ukrepov na zadevnih območjih ni bilo mogoče uporabiti.

Poleg tega se je večina držav članic običajno odločila upravljati območja Natura 2000 na podlagi prostovoljnega pristopa, kjer so bila lahko pomembna druga orodja, kot je kmetijsko-okoljski ukrep. Zato omejena uporaba ukrepov 214 in 224 ne zagotavlja celovite slike o podpori za razvoj podeželja za program Natura 2000.

Glej tudi odgovor na odstavek 41.

43

V okviru ESRR in KS so podpora za program Natura 2000 in drugi ukrepi za zaščito biotske raznovrstnosti/narave vključeni v isto kategorijo ukrepa za obdobje 2007–2013. To se je spremenilo za obdobje 2014–2020, za katero je podpora za območja Natura 2000 v ločeni kategoriji ukrepa.

V okviru razvoja podeželja obstajajo različni ukrepi, ki neposredno ali posredno koristijo območjem Natura 2000, npr. podpora za varstvo tal pri kmetijsko-okoljskem ukrepu koristi tudi biotski raznovrstnosti. Če bi se podpora za program Natura 2000 ločila od financiranja za druge okoljske ukrepe, se morda ne bi odrazil dejanski mnogokratni učinek številnih ukrepov. Zato se o obračunavanju za podukrepe okoljske prednostne naloge 4 na področju razvoja podeželja poroča na agregatni ravni prednostne naloge.

V PRP za obdobje 2014–2020 je bilo skoraj 44 milijard EUR iz EKSRP (skoraj 45 %) dodeljenih prednostni nalogi 4, ki neposredno in posredno koristi biotski raznovrstnosti, čeprav ni mogoče točno navesti proračuna, namenjenega upravljanju programa Natura 2000. Poleg tega za več kot 18 % kmetijskih zemljišč (poleg gozdnih) veljajo pogodbe o upravljanju, ki podpirajo biotsko raznovrstnost, čeprav ni mogoče točno navesti območja, vključenega v pogodbo o upravljanju za namen izvajanja načrtov upravljanja programa Natura 2000.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 42.

44

Komisija želi poudariti naslednje:

- kar zadeva EKSRP, je povečala prizadevanja za spremljanje financiranja programa Natura 2000 v programskem obdobju 2014–2020;
- kar zadeva ESRR in KS, so na voljo podatki po državah članicah za podporo, dodeljeno v okviru ESRR in KS za zaščito biotske raznovrstnosti/narave, ki vključuje tudi podporo za območja Natura 2000 (glej tudi odgovor na odstavek 41).

45

Komisija je povzela in na kratko analizirala informacije, ki jih je od večine držav članic prejela kot notranje dokumente (tudi s podporo iz zunanje pogodbe).

Kar zadeva nadaljnje spremljanje ocen, proces ni bil formaliziran. Vendar so bile države članice/regije zaradi dvostranskih izmenjav (npr. med seminarji o financiranju) ali v okviru projektov LIFE PAF/IP pozvane, naj posodobijo svoje prednostne okvire ukrepanja (POU), kar se je v več državah članicah ali regijah že zgodilo (npr. v Španiji, na Irskem, Nizozemskem in v Walesu).

49

Od odločitve držav članic, da v svojih OP podprejo program Natura 2000, je odvisen obstoj financiranja za program Natura 2000. To je tudi skladno z opažanjem št. 9 („Države članice so odgovorne za vzpostavitev, upravljanje in financiranje omrežja območij Natura 2000.“).

Glej odgovor Komisije na odstavka 41 in 43.

50

Tematska osredotočenost ne preprečuje naložb v varstvo okolja, vključno za zaščito biotske raznovrstnosti, vendar se je za bolj razvite regije pozornost preusmerila od osnovne infrastrukture za upravljanje voda in ravnanje z odpadki. Posledično imamo za programski obdobji 2014–2020 (3,7 milijarde EUR, od tega 1 milijarda EUR za območja Natura 2000) in 2007–2013 (3,7 milijarde EUR) podoben položaj v smislu finančnih dodelitev za ukrepe za zaščito biotske raznovrstnosti/narave. Poleg tega se s predpisi kohezijske politike tudi zahteva, naj se v porabo sredstev horizontalno uvede načelo trajnostnega razvoja, vključno z varstvom okolja in biotsko raznovrstnostjo. To pomeni, da je treba za obdobje 2014–2020 okoljske premisleke vključiti v vse naložbe, podprte s sredstvi kohezijske politike.

51

Glej odgovor Komisije na odstavek 7.

Prednostni akcijski okviri niso bili edini način za zagotovitev, da je program Natura 2000 ustrezno upoštevan v programih sofinanciranja. Službe Komisije so si ne glede na omejitve prednostnih akcijskih okvirov v zvezi s tem zelo prizadevale.

52

Poleg tega – čeprav v okviru drugih generalnih direktorats, kot je Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko – je bilo opravljeno tudi notranje preverjanje skladnosti z okoljskimi politikami EU (vključno s pregledi, utemeljenimi na PA/OP, ki so jih opravili višji specialisti, ki so del tematskih omrežij). Zagotovljene so bile tudi smernice za geografske enote Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko, glej na primer: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fiche_biodiversity_n2000.pdf.

53

Komisija želi poudariti, da strukturiran pristop zaradi pomanjkanja časa in virov ni bil mogoč. Pri ocenjevanjih operativnih programov in programov razvoja podeželja so se vedno uporabili posebni kontrolni seznam, ki jih je oblikoval Generalni direktorat za okolje, čeprav zaradi omejenega časa in virov ustrezne tabele niso bile vedno izpolnjene.

Spomniti je treba, da je sedem uradnikov ali nacionalnih strokovnjakov v kratkem časovnem okviru ocenilo 118 programov razvoja podeželja (včasih so na program razvoja podeželja porabili le nekaj dni).

54

Prednostni akcijski okviri so bili sicer neenake kakovosti, vendar pa so prvič pokazali, kakšne so finančne potrebe za program Natura 2000. Te informacije prej niso bile na voljo in so bile zelo koristne za podporo dodelitvam za program Natura 2000. Prednostni akcijski okviri tudi niso bili edini način za zagotovitev, da je program Natura 2000 ustrezno upoštevan v programih sofinanciranja. Službe Komisije so si ne glede na omejitve prednostnih akcijskih okvirov v zvezi s tem zelo prizadevale.

Države članice so prožne glede prednostnih nalog. Tako jim ni treba zagotoviti proračuna, ki ustreza potrebam, ugotovljenim v prednostnih akcijskih okvirih.

Kar zadeva EKSRRP, poleg tega nekatere države članice (ali regije) preslabo promovirajo ukrepe za izvajanje programa Natura 2000 med morebitnimi upravičenci, kar pogosto vodi v nizko stopnjo koriščenja ukrepov. Na koncu je treba omeniti, da zagotovljeni proračun pogosto ni porabljen in se na koncu obdobja prenese na druge ukrepe.

55

Glej odgovor Komisije na odstavka 43 in 50.

58

Ker sta varstvo in povečanje biotske raznovrstnosti, vključno na območjih Natura 2000, ena od prednostnih podnalog pri razvoju podeželja, je za prispevanje k temu cilju mogoče uporabiti vsak ustrezen ukrep. Nekateri od teh ukrepov imajo glede tega večji potencial kot drugi in so tako morda bolj osredotočeni na potrebe območij Natura 2000.

V okviru kmetijsko-okoljsko-podnebnega ukrepa so možne manj in bolj usmerjene operacije, s tem da so prve splošnejše in koristijo celotnemu okolju, druge pa so bolj usmerjene na konkretno potrebo/cilj, npr. na poseben habitat ali ptičjo vrsto. Obe vrsti operacij (manj in bolj usmerjene) lahko zagotovita okoljske koristi in sta vključeni v programe razvoja podeželja.

59

Upravičenci, ki so jih te zahteve prizadele, so vseeno prejeli del nadomestila v okviru ESR, kar je prispevalo k boljši družbeni sprejetosti programov Natura 2000.

Okvir 10, prva alineja

Področje uporabe ukrepa je bilo omejeno zaradi manjšega proračuna programa razvoja podeželja kot v obdobju 2007–2013.

Okvir 10, druga alineja

Komisija potrjuje, da program razvoja podeželja za Poljsko podpira le kmetijska gospodarstva, večja od 1 ha.

Okvir 10, tretja alineja

Med celotnim izvajanjem romunskega programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 in ob odobritvi programa razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 je bilo za program Natura 2000 vzpostavljenih zelo malo načrtov upravljanja. Zato v kmetijsko-okoljskih ukrepih, navedenih v tem poročilu in usmerjenih v ptičje vrste, ni bilo mogoče *a priori* upoštevati ohranitvenih ukrepov, ki še niso bili določeni. Ker takih ohranitvenih ukrepov ni bilo, so bili kmetijsko-okoljski ukrepi zasnovani tako, da bi zagotovili široke sheme zaščite in prispevali k doseganju ohranitvenih ciljev, določenih na nacionalni ravni, ravni EU in mednarodni ravni kot predhodna sestavina za načrte upravljanja programa Natura 2000. Romunija je v programu razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 navedla, da bo po sprejetju več načrtov upravljanja v okviru programa Natura 2000 pregledala sheme kmetijsko-okoljsko-podnebnih ukrepov in razmislila o uvedbi podpornega ukrepa v okviru programa Natura 2000.

Predlagane kmetijsko-okoljske sheme (v svežnju 3.2 *Lanius Minor* in *Falco Vespertinus* ter v obeh programskih obdobjih) vključujejo zaveze, da se obremenitev z živino za pašo in košnjo omeji le na nekatera obdobja ter da se prepovesta oranje in uporaba težke mehanizacije. Prevezanje takih prostovoljnih zavez je odvisno od interesa posameznih kmetov.

61

Glede Romunije: Z ukrepi LIFE so bili sofinancirani štirje projekti za ohranjanje rjavega medveda v Romuniji, od katerih so trije končani, eden pa še poteka. Prvi trije so zajemali različne stopnje in obsege: (1) posebno območje Natura 2000 (Muntii Vrancei), (2) regionalno raven, vključno z vsemi območji Natura 2000 iz okrožja Vrancea in dveh sosednjih okrožij, in (3) določitev nacionalnih pravil za ohranjanje rjavega medveda (z zbiranjem in analizo podatkov na nacionalni ravni). Cilj tekočega ukrepa LIFE13 NAT/RO/1154 je v okrožju Brasov ohraniti manjšo populacijo rjavega medveda, projektni ukrepi pa zadevajo predvsem konflikte med človekom in medvedom. Stopnje in območja v navedenih štirih projektih se razlikujejo, temu primerna pa je tudi pokritost vključenih študij.

62

Ohranitvene operacije, usmerjene v rezultate, na primer v okviru kmetijsko-okoljsko-podnebnega ukrepa, so dober primer orodja, ki ustreza konceptu proračuna, usmerjenega v rezultate. Bolj kot na upoštevanje predpisanih praks se osredotoča na prizadevanje upravičencev in lastno znanje za doseganje pričakovanih rezultatov v konkretnih ekosistemih. Kadar so ukrepi, usmerjeni v rezultate, dobro zasnovani ter temeljijo na dokazih in pravilno določenih kazalnikih, bi jih moralo biti lažje nadzirati kot ukrepe, ki temeljijo na predpisanih praksah upravljanja. Stroški ukrepov, usmerjenih v rezultate, bodo v fazi zasnove (npr. določanje ustreznih in jasnih kazalnikov) morda višji kot v fazi izvajanja.

Države članice so namenile sredstva za ukrepe, usmerjene v rezultate, za program Natura 2000.

Okvir 12

Nekatere druge nemške regije so v programe razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 in/ali obdobje 2014–2020 vključile v rezultat usmerjene kmetijsko-okoljske sheme.

63

Kar zadeva ESRR/KS, bo spremljanje na ravni programa zagotovilo informacije o izvajanju programa in njegovih prednostnih osi ter vseh težavah, ki vplivajo na uspešnost programa.

64

Kar zadeva ESRR/KS, poročanje o kazalnikih za obdobje 2007–2013 ni bilo obvezno. Za obdobje 2014–2020 so bili v Uredbo vključeni skupni kazalniki realizacij in jih je treba uporabljati, kjer je primerno, za združevanje informacij po vseh programih – kadar ukrepi programa ne odražajo skupnega kazalnika realizacije, morajo države članice opredeliti ustrezen kazalnik, specifičen za program, in poročati o njem. Kar zadeva ESRR/KS, so kazalniki rezultatov vedno specifični za program.

65

Kazalniki spremljanja (vložkov in izlozkov) v zvezi z EKSRP zagotavljajo natančen pregled nad tem, kaj se dejansko podpira. To je dopolnjeno z ocenami za vsak program razvoja podeželja, katerih cilj je oceniti učinkovitost politike. Komisija bo leta 2017 strnila naknadne ocene, ki so jih za obdobje 2007–2013 predložile države članice.

Okvir 14

Glej odgovor Komisije na odstavek 65.

66

Glej odgovor Komisije na odstavek 65.

68

Skladi imajo posebne kazalnike realizacije za spremljanje ukrepov, podprtih v okviru programa Natura 2000. Države članice morajo do konca leta 2016 predložiti naknadne ocene za obdobje 2007–2013, Komisija pa jih bo leta 2017 strnila.

69

Komisija ugotavlja, da direktiva o habitatih ne vsebuje nobene izrecne obveznosti priprave načrta spremljanja na ravni območij. Strinja pa se, da je spremljanje na ravni območij bistveno za oceno uspešnosti ohranitvenih ukrepov in izpolnitev drugih obveznosti, ki jih določa Direktiva, kot je obveznost preprečitve slabšanja stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanja vrst, za katere so bila območja določena (člen 6(2)).

71

Glej odgovor Komisije na odstavek 69.

72

Komisija preverja, ali so bili standardni obrazci posodobljeni (kar zadeva spremenjene informacije o vrstah in habitatih, za katere je bilo območje določeno) oziroma ali so bile spremenjene meje območij, in sicer tako v okviru letne posodobitve seznama Unije z območji, pomembnimi za Skupnost (SCI), kot tudi v okviru posodobitve ocene zadostnosti omrežja SCI. Komisija namerava v letu 2017 izvesti celovitejše preverjanje.

78

Neobstoj „skupne“ metode zbiranja podatkov ni bistven in glede na izredno raznovrstnost vrst, habitatov in ekoloških pogojev v EU (na kopnem in morju) je praktično nemogoče (in ekološko neizvedljivo) vzpostaviti eno samo metodologijo spremljanja, ki bi ustrezala vsem; hujša težava je pomanjkanje znanstveno potrjenih popisov in shem spremljanja za številne vrste in habitatne tipe v številnih državah članicah; če pa je metoda spremljanja znanstveno potrjena in zagotavlja statistično pomembne rezultate, potem to zadošča za zagotavljanje kakovosti in primerljivosti podatkov (npr. velikosti populacij in trendov).

Zaključki in priporočila

81

Komisija namerava na podlagi ocene preverjanja ustreznosti leta 2017 sprejeti akcijski načrt, da bi izboljšala izvajanje direktiv o naravi.

Priporočilo 1 – Doseganje popolnega izvajanja direktiv o naravi

(a) Komisija pozdravlja to priporočilo za države članice.

(b) Komisija pozdravlja to priporočilo za države članice in opozarja, da je bistveno zagotoviti tudi dokončanje omrežja Natura 2000, in to vključno z njegovim pomorskim delom.

Komisija dalje opozarja, da je bistveno spremljati izvajanje ohranitvenih ukrepov.

(c) Komisija sprejema to priporočilo. Zaveda se obstoječih jezikovnih ovir in namerava pripraviti smernice, ki bodo na voljo v vseh uradnih jezikih. Vendar je to zaradi omejenih finančnih virov mogoče doseči le postopoma: glede na obravnavani predmet imajo nekateri jeziki prednost pred drugimi, upoštevajo pa se tudi najpogostejše govorni jeziki v EU. Ključne smernice so od datuma objave prevedene v vse uradne jezike. Vse so na voljo na spletišču Komisije. Komisija od držav članic pričakuje tudi, da poskrbijo, da se smernice posredujejo ciljnim skupinam.

83

Kar zadeva Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijski sklad (KS):

- dodeljena sredstva iz ESRR in KS v zvezi s programom Natura 2000, ki so bila vključena v kategorijo ukrepa 51 – „Spodbujanje biotske raznovrstnosti in varstva narave (vključno z Naturo 2000)“ za obdobje 2007–2013, so v programskem obdobju 2014–2020 v dveh ločenih kategorijah, da bi se financiranje za program Natura 2000 bolj razlikovalo od druge podpore za biotsko raznovrstnost;
- večina držav članic je podporo iz ESRR in KS dodelila območjem Natura 2000 in na splošno ukrepom za zaščito biotske raznovrstnosti/narave;
- na voljo so podatki po državah članicah glede podpore, dodeljene za zaščito biotske raznovrstnosti/narave v okviru ESRR in KS, ki vključuje tudi podporo za območja Natura 2000 (glej tudi odgovor na odstavek 41).

V programih razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 je bilo iz EKSRP skoraj 44 milijard EUR (približno 45 %) dodeljenih prednostni nalogi 4, ki vključuje prednostno podnalogo za biotsko raznovrstnost ter neposredno in posredno koristi biotski raznovrstnosti, čeprav ni mogoče točno navesti proračuna, namenjenega upravljanju programa Natura 2000. Poleg tega je več kot 18 % kmetijskih zemljišč (poleg gozdnih zemljišč) vključenih v pogodbe o upravljanju, ki podpirajo biotsko raznovrstnost, čeprav ni mogoče točno navesti območja, vključenega v pogodbo o upravljanju za namen izvajanja načrtov upravljanja v okviru omrežja Natura 2000.

Priporočilo 2 – Financiranje in obračunavanje stroškov programa Natura 2000

- Komisija pozdravlja to priporočilo za države članice.
- Komisija pozdravlja to priporočilo za države članice.
- Komisija pozdravlja to priporočilo za države članice in opozarja, da je bistveno zagotoviti tudi ustrezno financiranje programa Natura 2000, da bo ustrezalo razpoložljivim sredstvom EU.
- Komisija sprejema to priporočilo. Vendar to ne posega v rezultate prihodnjih razprav o naslednjem programskem obdobju.

Priporočilo 3 – Merjenje rezultatov programa Natura 2000

- Komisija pozdravlja to priporočilo za države članice.
- Komisija sprejema to priporočilo.

Vendar to ne posega v rezultate prihodnjih razprav o naslednjem programskem obdobju. Komisija bo premislila o izboljšavah obstoječih kazalnikov in možnosti uvedbe novih, kjer je to ustrezno.

- Komisija pozdravlja to priporočilo za države članice.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	15.7.2015
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	9.11.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	11.1.2017
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	10.2.2017

Omrežje Natura 2000 je ključni element strategije EU za zaustavitev izgube biotske raznovrstnosti. Vključuje več tisoč območij po vsej EU, na katerih se varujejo raznovrstni habitati in vrste. Sodišče je pri reviziji potrdilo, da ima Natura 2000 pri varstvu biotske raznovrstnosti zelo pomembno vlogo, vendar je ugotovilo, da je za doseganje ambicioznih ciljev EU na tem področju še vedno potreben bistven napredek. Države članice omrežja niso upravljale dovolj dobro. Financiranje EU ni bilo dobro mobilizirano, poleg tega pa ni bilo dovolj izčrpnih informacij o njegovi uspešnosti. Sodišče je zato navedlo več priporočil, namenjenih temu, da bi se v celoti izkoristile potencialne možnosti omrežja, da bi se razjasnil okvir financiranja in da bi se izmerili rezultati.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije