



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.1.2004
KOM(2003) 845 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

om gennemførelse af direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

[SEK(2003) 1478]

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	4
1.1.	Baggrund.....	4
1.2.	Direktivets bestemmelser om rapporteringsprocessen	5
1.3.	Rapportens opbygning	6
2.	Habitatdirektivet 92/43/EØF.....	7
2.1.	Formålet med direktivet.....	7
2.2.	Direktivets vigtigste bestemmelser	7
2.2.1.	Særlige bevaringsområder og Natura 2000	8
2.2.2.	Indførelse af en streng beskyttelsesordning for plante- og dyrearter.....	9
2.2.3.	Andre generelle bestemmelser.....	10
2.3.	Domstolsfortolkning	10
3.	Gennemførelsesforanstaltninger på EU-plan.....	10
3.1.	Behandling af lovovertrædelser	11
3.2.	Life Nature-finansiering	12
3.3.	Finansiering af Natura 2000	13
3.4.	Forberedelse af udvidelsen	13
4.	Oversigt over gennemførelsen i medlemsstaterne	14
4.1.	Oprettelse af Natura 2000-nettet.....	14
4.1.1.	Forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning	14
4.1.2.	Bevaringsforanstaltninger	18
4.1.3.	Medfinansiering i henhold til direktivet	19
4.1.4.	Overvågning.....	20
4.2.	Beskyttelse af arter.....	21
4.2.1.	Indførelse af strenge beskyttelsesordninger.....	21
4.2.2.	Indsamling i naturen og undtagelser	22
4.3.	Andre generelle spørgsmål	23
4.3.1.	Forskning	23

4.3.2.	Genindførelse og indførelse.....	23
4.3.3.	Uddannelse og information.....	24
4.3.4.	Planer for fremme af forvaltningen af elementer i landskabet	24
4.3.5.	Menneskelige ressourcer.....	24
5.	Konklusioner.....	26
5.1.	Bevaring af habitater og arter	26
5.1.1.	Udvælgelse af lokaliteter	26
5.1.2.	Beskyttelse af lokaliteter.....	27
5.1.3.	Forvaltning af lokaliteter	27
5.1.4.	Bevaringsforanstaltninger i lokaliteterne.....	28
5.2.	Beskyttelse af arter.....	28
5.3.	Ressourcer (menneskelige og økonomiske)	28
5.4.	Rapportering i henhold til direktivet.....	28

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

om gennemførelse af direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

Del I Sammenfattende rapport om de hidtidige resultater

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Den biologiske diversitet, der er en forudsætning for alt liv på Jorden, reduceres globalt set hurtigere end nogen sinde tidligere, viser UNEP's globale biodiversitetsevaluering. Ifølge denne evaluering er op til 24 % af alle arter inden for visse grupper såsom sommerfugle, fugle og pattedyr i dag uddøde.

Det Europæiske Miljøagentur har i sin egen evaluering af situationen konkluderet, at tabet af biodiversitet i EU hovedsagelig skyldes den meget intensive og delvist industrialiserede udnyttelse af jorden inden for landbruget og skovbruget, øget fragmentering af de resterende naturtyper eller habitater på grund af infrastrukturer og urbanisering, masseturisme og vand- og luftforurening. Miljøagenturet konkluderer, at det med den forventede økonomiske vækst er mere sandsynligt, at biodiversiteten mindskes, end at den stabiliserer sig.

Det var på denne baggrund, EU i 1998 vedtog en strategi for biodiversitet, der indebar en anerkendelse af EU's ledende rolle i arbejdet på at nå de mål, der er opstillet i konventionen om biodiversitet, og en fastlæggelse af rammerne for, hvordan EU's politikker og instrumenter skulle bidrage hertil.

Med strategien opstilledes der mål inden for en række politikker, herunder bevaring af naturressourcer. De to hovedpunkter inden for dette område er fuldstændig gennemførelse af habitatdirektivet og fugledirektivet (henholdsvis 92/43/EØF og 79/409/EØF) og støtte til etablering af netværk af udvalgte områder, især EU's Natura 2000-net.

På Det Europæiske Råd i Göteborg i juni 2001 enedes de europæiske stats- og regeringschefer om den udfordrende målsætning at standse faldet i biodiversiteten inden 2010. Midlerne til at nå dette mål blev fastlagt i den sjette miljøhandlingsplan, som Rådet og Parlamentet vedtog i juli 2002. På globalt plan indeholder implementeringsplanen fra Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i Johannesburg et krav om en betydelig reduktion af den nuværende sats for tab af biodiversitet inden 2010. EU arbejder sammen med Miljøagenturet på at udvikle en række indikatorer til måling af fremskridtene i retning af de mål, der er sat for 2010.

En virkelig gennemførelse af habitat- og fugledirektiverne og etableringen af Natura 2000 er en forudsætning for, at vi kan nå de mål, der er sat for EU og på globalt plan. Det er vigtigt at vi indsamler oplysninger om de hidtidige resultater af habitat- og

fugledirektivernes gennemførelse, så vi kan evaluere dem på baggrund af de bredere implementeringsindikatorer for biodiversitet, der er under udvikling.

Denne rapport indeholder en omfattende gennemgang af de hidtidige resultater. Selv om implementeringen er blevet alvorligt forsinket, tegner den seneste udvikling lovende, for så vidt angår direktivets krav om beskyttelse af habitater. Situationen vedrørende foranstaltninger til beskyttelse af arter er mindre positiv, og det fremgår klart af rapporten, at der er behov for en opprioritering af dette område.

1.2. Direktivets bestemmelser om rapporteringsprocessen

I habitatdirektivets artikel 17 opstilles rammerne for indgivelse af oplysninger om fremskridt med hensyn til direktivets gennemførelse. Medlemsstaterne skal udarbejde gennemførelsesrapporter hvert sjette år efter direktivets ikrafttrædelsesdato, idet den første skal dække perioden fra juni 1994 til maj 2000¹.

Direktivets artikel 17 indeholder bestemmelserne vedrørende tidspunktet for, indholdet af og samlingen og distributionen af en sammenfatning af disse nationale rapporter. De nationale rapporter skal i særdeleshed indeholde oplysninger om gennemførelsen af de foranstaltninger, der er truffet i medfør af direktivet, såvel som en vurdering af disse foranstaltningers virkninger for bevaringen af naturtyperne i bilag I og arterne i bilag II.

Europa-Kommissionen udarbejder en "sammenfattende rapport" på grundlag af de nationale rapporter. Denne rapport omfatter en passende vurdering af de fremskridt, der er opnået, herunder Natura 2000's bidrag til sikring af en "gunstig bevaringsstatus". Efter forelæggelse for Habitatudvalget², offentliggør Kommissionen den sammenfattende rapport senest to år efter modtagelsen af alle medlemsstaternes rapporter. Kommissionen sender rapporten til medlemsstaterne, EU-institutionerne og gør den tilgængelig for offentligheden³.

Som følge af forsinkelser i forbindelse med direktivets gennemførelse og ønsket om at harmonisere rapporteringsperioden med den, der er fastlagt i fugledirektivet, vedtog Habitatudvalget at forlænge rapporteringsperioden for de første nationale rapporter indtil udgangen af 2000. For at sikre tid til udarbejdelsen blev fristen for indlevering af de nationale rapporter fastsat til udgangen af september 2001.

Habitatudvalget vedtog også en række retningslinjer for de nationale rapporters udarbejdelse, herunder en liste med spørgsmål, som skulle besvares. Det blev i forbindelse med den første rapporteringsperiode (1994-2000) vedtaget,

¹ Habitatdirektivet blev vedtaget den 21. maj 1992 og forelagt medlemsstaterne den 5. juni 1992. Det trådte i kraft to år senere, i juni 1994.

² Habitatudvalget er det udvalg, der er nedsat i henhold til habitatdirektivets artikel 20, og som skal bistå Kommissionen i spørgsmål vedrørende direktivets gennemførelse.

³ Ifølge artikel 17, stk. 2, er de relevante fællesskabsinstitutioner Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Siden direktivets vedtagelse er der sket en udvidelse af EU-institutionerne, som nu også tæller Regionsudvalget. Denne og fremtidige sammenfattende rapporter vil blive tilsendt alle relevante EU-institutioner og blive offentliggjort på Europa-Kommissionens websted.

- at medlemsstaterne skulle fokusere på erfaringerne, især succeser og vanskeligheder i de første år efter direktivets gennemførelse,
- at eftersom der ikke forelå en fællesskabsfortegnelse over lokaliteter, skulle de aspekter af rapporten, der vedrørte bevaring af naturtyper og levesteder fokusere på lokaliteter foreslået klassificeret som lokaliteter af fællesskabsbetydning, idet de angivne oplysninger skulle være af generel karakter og ikke vedrøre enkelte lokaliteter, og
- at der, hvad angår beskyttelse af arter, kun skulle forelægges generelle oplysninger om lovgivning, overvågning og forskning.

Flere af de nationale rapporter har omfattet oplysninger om udviklingen efter rapporteringsperiodens udløb. Derfor vil der i dette dokument blive redegjort for situationen ved udgangen af 2000 og, eftersom der vedvarende sker fremskridt i forhold til direktivets gennemførelse, senere væsentlige resultater, for så vidt de foreligger.

1.3. Rapportens opbygning

Denne rapport er opdelt i to hoveddele:

- Del I - Sammenfattende rapport om de samlede resultater
- Del II - Sammenfatning af de nationale rapporter

Del I indeholder i det væsentligste evalueringen af de fremskridt, der er sket, især vedrørende Natura 2000, i perioden 1994-2000. I dette afsnit redegøres for rapporteringskonteksten. Afsnit 2 indeholder en kort beskrivelse af direktivets mål og bestemmelser, herunder den relevante retspraksis. Afsnit 3 indeholder en oversigt over gennemførelsesforanstaltninger på EU-plan. Afsnit 4 omhandler i særdeleshed analysen af medlemsstaternes gennemførelse baseret på de officielle nationale rapporter, der er indgivet, suppleret med tilgængelig offentlig information. De vigtigste konklusioner og henstillinger er anført i afsnit 5 med henblik på en yderligere styrkelse af gennemførelsesprocessen, i det omfang det er nødvendigt.

I del II beskrives direktivets gennemførelse i hver enkelt af de 15 medlemslande i særskilte afsnit. Afsnittene har samme opbygning og tager sigte på at identificere de vigtigste foranstaltninger, der er gennemført i overensstemmelse med direktivet, og disse foranstaltningers indvirkning på habitaternes og arternes bevaringsstatus. De "nationale" afsnit i del II er udarbejdet af en eller flere konsulenter med specialkendskab til habitatdirektivet i den pågældende medlemsstat. Forfatterne har under udarbejdelsen af de enkelte afsnit taget udgangspunkt i de officielle nationale rapporter, medlemsstaterne har indsendt. Ved fortolkningen af de nationale rapporter fik de hjælp i form af drøftelser med udvalgte statslige eller ikke-statslige eksperter såvel som kommissionstjenestemænd. Disse afsnit er som foreskrevet i direktivets artikel 17 blevet gennemgået af de enkelte medlemsstater, som har verificeret, at det faktuelle indhold er korrekt, og at fortolkningen af oplysningerne i de nationale rapporter ikke er fejlagtig i forhold til de faktiske kendsgerninger.

2. HABITATDIREKTIVET 92/43/EØF

2.1. Formålet med direktivet

Hovedformålet med habitatdirektivet er "at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor Traktaten finder anvendelse". I særdeleshed skal medlemsstaterne opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning (artikel 2).

Et "sammenhængende europæisk økologisk net" af lokaliteter - Natura 2000 - skal sikre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter (artikel 3). Den økologiske sammenhæng i Natura 2000-nettet, kan forbedres gennem fremme af forvaltningen af de elementer i landskabet, der er af afgørende betydning for vilde dyr og planter (artikel 10). Beskyttelsen af flora og fauna skal også ske gennem indførelsen af en streng beskyttelsesordning for bestemte arter i deres naturlige udbredelsesområde (artikel 12-16). Direktivet indeholder en række supplerende foranstaltninger vedrørende tilsyn og overvågning, genindførelse af visse dyre- eller plantearter, der er naturligt hjemmehørende, indførelse af arter, der ikke er naturligt hjemmehørende, forskning og uddannelse.

2.2. Direktivets vigtigste bestemmelser

Direktivets vigtigste mål skal nås ved hjælp af tre hovedstrategier, nemlig udvikling af et sammenhængende økologisk net af områder udpeget til at beskytte naturtyper og arter af fællesskabsbetydning, beskyttelse af arter og forskellige supplerende foranstaltninger. Tidsplanen for direktivets gennemførelse i national ret og fristerne for oprettelse af særlige bevaringsområder, gennemførelse af beskyttelsesforanstaltninger og rapportering om implementeringen fremgår af tabel 2.2.

Tabel 2.2 Formel tidsplan for habitatdirektivets gennemførelse

Bestemmelse	Artikel	Lovgivningsmæssig frist
Formel implementering af direktivets bestemmelser	23, stk. 1	10. juni 1994
<i>Bevaring af naturtyper og levesteder for arter</i>		
Medlemsstaternes indsendelse til Kommissionen af forslag til national liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning	4, stk. 1	10. juni 1995
Vedtagelse af liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning	4, stk. 3	10. juni 1998
Lokaliteter af fællesskabsbetydning udpeges til	4, stk. 4	6 år efter listens

særlige bevaringsområder		udfærdigelse
Beskyttelse af arter		
Indførelse af en streng beskyttelsesordning for plante- og dyrearter	12 - 16	10. juni 1994
Gennemførelsesrapporter		
Nationale gennemførelsesrapporter udarbejdes og forelægges Kommissionen	17, stk. 1	10. juni 2000 ⁴
Offentliggørelse af Kommissionens sammenfattende gennemførelsesrapport	17, stk. 2	2 år efter modtagelsen af de nationale rapporter ⁵

2.2.1. Særlige bevaringsområder og Natura 2000

Et centralt element i direktivet er indførelsen, beskyttelsen og forvaltningen af særlige bevaringsområder som en del af Natura 2000-nettet⁶. Hver medlemsstat skal udpege særlige bevaringsområder i henhold til følgende todelte fremgangsmåde, der involverer medlemsstaterne og Kommissionen:

- Etape 1 - På grundlag af kriterierne i bilag III og de relevante videnskabelige oplysninger sender hver medlemsstat en liste med *forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning*.
- Etape 2 - På grundlag af kriterierne i bilag III og for de biogeografiske områder og for hele EU opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister en liste over *lokaliteter af fællesskabsbetydning*, hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.

Medlemsstaterne har op til seks år til at udpege lokaliteterne som *særlige bevaringsområder* (artikel 4, stk. 4).

Når en lokalitet er opført som "en lokalitet af fællesskabsbetydning" på Kommissionens liste, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget (artikel 6, stk. 2). Alle planer eller projekter, der kan

⁴ Ændret til september 2001 ved Habitatudvalgets afgørelse af 26. juni 2000.

⁵ Eftersom den sidste nationale rapport først blev sendt til Kommissionen den 6. december 2002, må fristen for Kommissionens sammenfattende rapport være december 2004.

⁶ Natura 2000-nettet omfatter både særlige bevaringsområder udpeget i henhold til habitatdirektivet og særlige beskyttelsesområder klassificeret i henhold til fugledirektivet.

påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten (artikel 6, stk. 3). Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, fordi der ikke findes nogen anden brugbar løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes (artikel 6, stk. 4). Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

For de formelt udpegede særlige bevaringsområder skal medlemsstaterne desuden iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, herunder hensigtsmæssige forvaltningsplaner og de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne (artikel 6, stk. 1).

2.2.2. Indførelse af en streng beskyttelsesordning for plante- og dyrearter

Medlemsstaterne er også forpligtede til at indføre en streng beskyttelsesordning for plante- og dyrearter af fællesskabsbetydning (artikel 12 og 13). Det er f.eks. forbudt forsætligt at indfange eller dræbe enheder af de dyrearter⁷, der er opført på listerne, i naturen eller forsætligt forstyrre dem, især i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer. Yngle- eller rasteområder skal beskyttes mod beskadigelse og ødelæggelse. Medlemsstaterne er desuden forpligtede til at indføre en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). Medlemsstaterne gennemfører de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter (artikel 12, stk. 4).

Indsamling i naturen af enheder af de vilde dyre- og plantearter (der er nævnt i bilag V) og udnyttelsen heraf er tilladt, men skal være forenelig med opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter (artikel 14). Når indfangning og drab af bestemte arter er tilladt, skal medlemsstaterne forbyde anvendelse af alle ikke-selektive fangstmetoder (artikel 15).

Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, kan medlemsstaterne under visse specifikke omstændigheder fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15. Disse specifikke årsager omfatter beskyttelse af vilde dyr og planter, forebyggelse af alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætninger, skove osv., beskyttelse af den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser samt forskning og undervisning. Bestemmelserne kan fraviges, hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og dette ikke hindrer opretholdelsen af de pågældende bestandes bevaringsstatus i deres naturlige udbredelsesområde (artikel 16).

⁷ De arter, der er omfattet af disse bestemmelser, er opført i direktivets bilag IV. Bilag IV, litra a), indeholder en liste over berørte dyrearter og bilag IV, litra b), en liste over berørte plantearter.

2.2.3. Andre generelle bestemmelser

For at støtte iværksættelsen af direktivets bestemmelser skal Kommissionen og medlemsstaterne fremme forskning og videnskabeligt arbejde. Opmærksomheden rettes især mod videnskabeligt arbejde, der er nødvendigt for udvælgelse af lokaliteter og forvaltning af elementer i landskabet (artikel 18). Medlemsstaterne skal også undersøge, om det er hensigtsmæssigt at genindføre arterne i bilag IV, der er naturligt hjemmehørende på deres område, og påse, at forsætlig indførelse i naturen af enhver art, som ikke er naturligt hjemmehørende på deres område, reguleres eller forbydes, hvis de finder det nødvendigt. Uddannelse og generel oplysning om behovet for at beskytte vilde dyre- og plantearter og bevare deres levesteder skal fremmes (artikel 22).

2.3. Domstolsfortolkning

Efter direktivets vedtagelse er visse bestemmelser blevet forelagt Domstolen til behandling og fortolkning. Domstolen har bl.a. haft lejlighed til at finpudse kriterierne for udvælgelse af områder af fællesskabsbetydning og for anvendelsen af den strenge beskyttelsesordning, som er fastsat i direktivets artikel 12.

Hvad angår det første punkt, har Domstolen fortolket gennemførelsen af proceduren for indførelse af særlige bevaringsområder. Således fandt Domstolen i november 2000 (sag C-371/98, First Corporate Shipping Ltd), at en medlemsstat kan undlade at tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle krav eller regionale og lokale karakteristika, når den udvælger og fastlægger grænserne for de lokaliteter, der forelægges Kommissionen som forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning.

I september 2001 (sag C-67/99, C-71/99 og C-220/99 - Kommissionen mod henholdsvis Irland, Tyskland og Frankrig) gik Domstolen endnu videre og fastslog, at medlemsstaternes valgfrihed i forbindelse med udarbejdelsen af listerne over lokaliteterne var begrænset til og underlagt overensstemmelse med de i direktivet fastlagte kriterier. Valget af lokaliteter skulle udelukkende tage udgangspunkt i videnskabelige kriterier, listen skulle være fuldstændig, og de foreslåede lokaliteter sikre en geografisk dækning, der var ensartet og repræsentativ for hele medlemsstatens territorium, ud fra ønsket om at sikre sammenhæng og balance i det endelige Natura 2000-net.

Hvad angår det andet punkt fastlagde Domstolen i sin dom af 30. januar 2002 i sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, bl.a., at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre en *effektiv*, streng beskyttelsesordning for arter.

3. GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGER PÅ EU-PLAN

Europa-Kommissionen har støttet direktivets gennemførelse på mange forskellige måder, idet den har truet med at retsforfølge medlemsstater, der ikke overholder direktivet, men også har givet positiv opmuntring og støtte gennem Life-Nature-projekter og andre foranstaltninger. Sidstnævnte er ligeledes kommet i fokus, efterhånden som kandidatlandene forbereder sig på deres medlemskab af EU.

Direktivets ordlyd har betydet, at flere nøglebestemmelser hensigtsmæssigt kunne formuleres klarere eller uddybes. For at lette denne proces har Kommissionen udviklet dokumenter med tekniske retningslinjer, der dækker forskellige aspekter af direktivet såsom en fortolkningshåndbog for artikel 6⁸ og en metodologisk vejviser om artikel 6, stk. 3 og 4, vedrørende evaluering af planer og projekter⁹. Skønt disse dokumenter ikke har nogen retsvirkning, tilvejebringer de et nyttigt grundlag for at sikre, at medlemsstaterne gennemfører bestemmelserne i artikel 6 på en sammenhængende måde.

Der er siden 2000 desuden blevet nedsat en række arbejdsgrupper, der har til opgave at klarlægge og redegøre for specifikke aspekter af direktivet. I 2002 beskæftigede sådanne grupper sig med flere emner, herunder jagt, medfinansiering, jf. artikel 8, beskyttelse af arter, jf. artikel 12, kommunikation og havhabitater og -arter.

I maj 2002 gav El Teide-erklæringen fornyet politisk støtte til gennemførelsen af Natura 2000 og især forvaltningen af nettet. Erklæringen indeholder tilsagn om at fuldføre Natura 2000, fremme en bedre forståelse for Natura 2000 og udvikle partnerskaber med mange interessenter med henblik på lokaliteternes bevarelse og forvaltning. Der skal ydes støtte til udveksling af erfaringer og god praksis inden for forvaltning af netværk, bæredygtig anvendelse og forvaltning af områder til bl.a. undervisnings- og forskningsformål og sikring af reel integration af Natura 2000 i de øvrige EU-politikker.

Erklæringen blev fremsat af Miljøkommissæren, Margot Wallström, og den spanske miljøminister, Jaume Matas, på Rådets vegne. Miljøministrene fra alle 13 kandidatlande¹⁰ undertegnede erklæringen i juli 2002.

3.1. Behandling af lovovertrædelser

Kommissionen har siden 1994 modtaget mange klager vedrørende habitatdirektivet, som tegner sig for en stor procentdel af samtlige klager vedrørende EU's miljølovgivning som helhed. I tilfælde af vedvarende manglende implementering af direktivet har Kommissionen indledt et søgsmål mod de pågældende medlemsstater.

De Europæiske Fællesskabers Domstol har som følge af disse søgsmål truffet afgørelse i tre sager, hvor en medlemsstat anklages for manglende officiel gennemførelse af direktivets bestemmelser inden for den fastsatte tidsfrist¹¹. Der er desuden afsagt tre domme om manglende indlevering af fuldstændige lister over forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning og de dertil knyttede oplysninger i overensstemmelse med direktivets krav¹². Den første dom angående beskyttelse af arter i henhold til artikel 12 blev afsagt i 2002¹³. Der er flere overtrædelsesprocedurer

⁸ 'Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektiv 92/43/EØF'

⁹ 'Evaluering af projekter og planer, der har væsentlig indvirkning på Natura 2000-lokaliteter. Metodologisk vejviser om bestemmelserne i artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektiv 92/43/EØF'.

¹⁰ Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Tyrkiet.

¹¹ Vedrørende generel gennemførelse i lovgivningen (Grækenland C-329/96), (Tyskland C-83/97) og gennemførelse af artikel 6, stk. 3 og 4, (Frankrig C-256/98).

¹² Irland C-67/99, Tyskland C-71/99 og Frankrig C-220/99.

¹³ Sag 103/00 (Grækenland) vedrørte artikel 12, stk. 1, litra b) og d).

under vejs mod forskellige medlemsstater som følge af manglende beskyttelse af udpegede lokaliteter.

3.2. Life Nature-finansiering

EU's Life-Nature-instrument¹⁴ har siden 1992 sikret habitatdirektivet en betydelig medfinansiering. Der er iværksat projekter, som har bidraget til udviklingen af videnskabelige optegnelser, forberedelse af foranstaltninger i marken, leje eller køb af jord, reetablering eller forbedring af lokaliteter og oplysningskampagner. Der er ligeledes ydet støtte til udvikling af projekter, der involverer parter fra flere medlemsstater, og som har til formål at fremme udveksling af projekterfaringer eller støtte projekter, der fokuserer på overvågning, evaluering og udbredelse af resultater.

Boks 3.2 Eksempler på Life-Nature-projekter

Formålet med det franske projekt om **Korsikas flora**¹⁵ (1994-1997) var at skabe et solidt grundlag for den fremtidige bevarelse af øens flora. Korsika har en meget rig flora, som omfatter 12 prioriterede habitater og 15 plantearter (hvoraf 5 er prioriterede), der er opført på habitatdirektivets lister. Der blev udarbejdet en bevaringsplan for hver enkelt af disse såvel som en samlet plan for hele øen. Undersøgelsen dækkede hele øen og omfattede hidtil lidt kendte eller ukendte områder inde på øen, herunder skovhabitater. Der blev desuden foretaget undersøgelser i alle Natura-2000-lokaliteter, der resulterede i fuldstændige oplysninger om øens flora, som kan danne grundlag for en langsigtet bevaringsforvaltning. Projektet indgik som led i en bredere bevaringsplan for Korsikas flora, der blev medfinansieret af staten og regionen.

Det britiske projekt "**Rørdrum-bevaringsplanen**"¹⁶ (1996- 2000) indebar gennemførelsen af en del af handlingsplanen til bevaring af arterne i Det Forenede Kongerige og genopbygningen af bestanden fra et faretruende lavt niveau. Gennem oprettelse, genskabelse og forbedring af rørkrathabitater er kapaciteten steget til 25 rørdrummer, hvilket svarer til halvdelen af målsætningen for artshandlingsplanen for 2010. Eftersom det tager tid, før de nye habitater bliver befolket, vil det tage omkring 10 år, før man kan se det fulde udbytte af projektet. De fleste lokaliteter lå i den østlige del af England, og arbejdet blev gennemført i partnerskab med agenturer for forvaltning af vådområder.

Man har udvekslet projekterfaringer med europæiske partnere, og der er indført et rørdrumovervågningsprogram. Der vil blive fastlagt europæiske retningslinjer for forvaltning af rørkrat.

På grund af vanskeligheder i forbindelse med køb af jord er målsætningen for anlæg af rørkrat blevet begrænset betydeligt. Handlingsplanen er blevet videreført i et nyt

¹⁴ Rådets forordning (EØF) nr. 1973/92 af 21.5.1992 efterfulgt af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17.7.2000 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE), EFT L 192 af 28.7.2000, s. 1.

¹⁵"Conservation des habitats naturels et des espèces végétales d'intérêt communautaire de la Corse" - bevarelse af naturlige levesteder og plantearter af fællesskabsinteresse på Korsika, B4-3200/94/752.

¹⁶"Urgent actions for *Botaurus stellaris* (bittern) in the UK", B4-3200/96/551.

projekt, der indledtes i 2002. Nye lokaliteter er blevet udpeget til genopbygning, og alternative lokaliteter udvalgt med henblik på køb af jord, hvis de foreslåede køb ikke går igennem.

Mellem 1994 og 2000 modtog i alt 418 projekter støtte for et samlet beløb på omkring 279 mio. EUR. Der er mellem 2000 og 2004, som er den tredje Life-periode, afsat yderligere 300,8 mio. EUR til medfinansiering af naturbevaringsprojekter.

De regionale myndigheder og ikke-statslige organisationer (ngo'er) spiller en vigtig rolle for habitatdirektivets gennemførelse, fordi de er i besiddelse af lokalkendskab og ekspertise. De har følgelig modtaget en væsentlig del af Life-Nature-midlerne, ligesom partnerskaber mellem lokale myndigheder, ngo'er og interessenter er blevet stadig mere populære.

3.3. Finansiering af Natura 2000

Habitatdirektivets artikel 8 blev udarbejdet i erkendelse af den "urimelige økonomiske byrde", som Natura 2000 kan pålægge visse medlemsstater, især stater med stor biodiversitet. Artikel 8 indeholder derfor bestemmelser om EF-medfinansiering af de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse og løbende forvaltning af prioriterede områder inden for Natura 2000.

I december 2001 nedsatte Kommissionen en arbejdsgruppe om artikel 8 (medfinansiering), der skulle foretage en mere omfattende evaluering af de juridiske følger af bestemmelserne i artikel 8 og de økonomiske udgifter til Natura 2000. Arbejdsgruppen foretog en detaljeret evaluering af de nuværende og fremtidige skønsmæssige udgifter i medlemsstaterne i forbindelse med Natura 2000. Skønnene blev foretaget på grundlag eksisterende undersøgelser og direkte overslag over udgifterne fra medlemsstaterne. Resultatet for hele det landbaserede net viser en gennemsnitlig udgiftsvifte for forvaltningen af Natura 2000 på mellem 3,4 mia. EUR og 5,7 mia. EUR om året fra 2003 til 2013. Udgiftsoverslagene og henstillingerne vedrørende fremtidige kilder til medfinansiering skal indgå i en meddelelse fra Kommissionen om medfinansiering, der forventes offentliggjort i 2003.

3.4. Forberedelse af udvidelsen

Kommissionens arbejde har i vid udstrækning været fokuseret på de eksisterende medlemsstater, selv om der i stigende grad bliver lagt vægt på at forberede udvidelsen i 2004, hvor de central- og østeuropæiske lande vil blive medlemmer af Unionen. Disse lande vil på afgørende vis bidrage til biodiversiteten i EU og forøge landområdet med 58 % og med mange velbevarede landskaber, skove og parker.

Førtiltrædelsesaktiviteterne tog især sigte på at ændre direktivets bilag og optage omkring 173 nye arter og 20 habitatformer heri for de 10 nye lande. Ansøgerlandene deltager i dag desuden som observatører i officielle møder såsom møderne i Habitatudvalget. Fem kandidatlande (seks fra 2002-03) fra Central- og Østeuropa deltager også i Life i medfør af associeringsaftaler.

4. OVERSIGT OVER GENNEMFØRELSEN I MEDLEMSSTATERNE

4.1. Oprettelse af Natura 2000-nettet

I de første ti år efter direktivets vedtagelse har medlemsstaterne især lagt vægt på at sikre direktivet omsætning i national ret og oprettelsen af Natura 2000-nettet. Der er opnået vigtige resultater i forbindelse med udvælgelsen af forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, især siden 1999. Ikke desto mindre er udviklingen flere år forsinket og det vil fortsat kræve en omfattende indsats at fuldføre processen for udvælgelse af lokaliteter og sikre, at disse lokaliteter beskyttes og forvaltes korrekt, så man opnår en gunstig bevaringsstatus.

4.1.1. Forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning

Ifølge direktivet skulle medlemsstaterne forelægge en liste med forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning inden juni 1995. Listen skulle ledsages af oplysninger om hver lokalitet, herunder et kort over lokaliteten, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt data fremkommet ved anvendelse af de særlige kriterier i bilag III, og indgives på en formular udarbejdet af Kommissionen (dvs. på Natura 2000-standardformularen) efter Habitatudvalgets godkendelse.

Indtil udgangen af 2000, som er den periode, artikel 17-rapporterne dækker, havde medlemsstaterne stadig kun forelagt Kommissionen ufuldstændige lister over forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning. Med udgangspunkt i de første lister indledte Kommissionen en "modereringsproces" i 1996 baseret på drøftelser på en række seminarer, der dækkede de seks biogeografiske regioner (alpeområde, atlantisk område, borealt område, makaronesisk område, middelhavsområde og kontinentalt område). Disse seminarer gav mulighed for at gennemgå listerne i samråd med medlemsstaternes repræsentanter såvel som uafhængige forskere, ngo'er og efter 2001 repræsentanter for grundejerne.

Resultaterne i forbindelse med det makaronesiske område førte til, at der i december 2001 blev vedtaget en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning for denne region¹⁷. Denne liste er forsynet med et videnskabeligt forbehold vedrørende fordelingen af "rev". Forbeholdet betyder, at listen kan ændres i lyset af den fremtidige udvikling inden for den videnskabelige viden. Vedtagelsen af lister over lokaliteter af fællesskabsbetydning for de øvrige regioner er indledt og forventes afsluttet i 2004.

Til trods for disse alvorlige forsinkelser er over 14 % af EU's territorium nu foreslået eller klassificeret som Natura 2000-områder. Nedenstående tabel (tabel 4.1) viser en samlet oversigt over forslag til lokaliteter i medfør af habitatdirektivet ved udgangen af 2000 og resultaterne i maj 2002. Ifølge disse oplysninger er listerne fra Belgien, Frankrig og Tyskland stadig meget utilstrækkelige, selv om der er sket betydelige fremskridt i disse lande og i Sverige og Det Forenede Kongerige i 2002.

¹⁷ Beslutning 2002/11/EF.

Tabel 4.1 Samlet oversigt over lokalitetsforslag

<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning</i>		<i>Lokaliteternes areal (km²)</i>		<i>% af nationalt territorium</i>		<i>Evaluering af de nationale lister</i>	
	Decem ber 2000	Marts 2003	Decem ber 2000	Marts 2003	Decem ber 2000	Marts 2003	December 2000	Marts 2003
Østrig	127	160	9,144	8,896	10.9	10.6	✱	✱
Belgien	209	270	1,105	3,178	3.6	10.4	✱	✱
Danmark	194	194	10,259	10,259	23.8	23.8	✱	✱
Finland	1,381	1,671	47,154	60,090	13.9	17.8	✱	✱
Frankrig	1,029	1,174	31,440	40,632	5.7	7.4	✱	✱
Tyskland	2,196	3,535	20,434	32,143	5.8	9.0	✱	✱
Grækenland	234	236	26,522	27,641	20.1	20.9	✱	✱
Irland	317	364	6,140	9,953	8.7	14.2	✱	✱
Italien	2,507	2,369	49,364	41,266	16.4	13.7	✱	✱
Luxembourg	38	38	352	352	13.6	13.6	✱	✱
Neder-	76	76	7,078	7,330	17.0	17.7	✱	✱

landene								
Portugal	94	94	16,502	16,500	17.9	17.9	✱	✱
Spanien	937	1,276	90,129	118,496	17.9	23.5	✱	✱
Sverige	2,454	3,420	50,908	57,476	12.4	12.8	✱	✱
UK	386	576	17,941	24,064	7.4	9.9	✱	✱
EUR15	10,250	15,453	360,681	458,276	--	14.4		
✱ klart utilstrækkelig liste ✱ omfattende men fortsat ufuldstændig liste ✱ fuldstændig liste								
Oplysninger baseret på Natura Barometer, Generaldirektoratet for Miljø; http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm								

Videnskabelig dokumentation - erfaringer og vanskeligheder

Medlemsstaterne skulle basere deres lister over forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning på relevante videnskabelige oplysninger. Flere medlemsstater (herunder Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige) baserede deres fortegnelser og efterfølgende udvælgelse af lokaliteter på oplysninger i eksisterende indlæste databaser, herunder eksisterende nationale beskyttelsesprogrammer. I andre tilfælde (Grækenland, Italien, Irland, Spanien og Portugal) blev der foretaget fællesskabsfinansierede registrerings-, evaluerings- og kortlægningsprojekter specifikt med henblik på udvælgelse af lokaliteter og forelæggelse af forslag.

I de fleste, for ikke at sige alle, medlemsstater udgjorde utilstrækkelige data vedrørende habitater og arter en hindring i udvælgelsesprocessen, især for lokaliteter, der ikke allerede var omfattet af andre ordninger. Mange nationale lister afspejlede i overvejende grad den eksisterende klassificering af områderne (f.eks. Østrig, Finland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige). Men i flere tilfælde er der foreslået mange nye lokaliteter og stødpude- og overgangszoner for at sikre større sammenhæng mellem lokaliteterne.

Oplysningerne i fortegnelserne og den videnskabelige dokumentation blev sædvanligvis udarbejdet af eksperter fra de relevante myndigheder (naturfredning, landbrug, skovbrug og fiskeri), videnskabs- og forskningsinstitutioner og fredningsorganisationer. I Finland nedsatte miljøministeren f.eks. en arbejdsgruppe der fik til opgave at udarbejde den nationale liste. Gruppen var sammensat af repræsentanter for de forskellige administrative enheder, forskningsinstitutioner og organisationer.

Offentlig høring og reaktioner

I flere medlemsstater efterfulgtes udarbejdelsen af udkast til nationale lister over forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning af offentlige høringer (f.eks. Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Portugal, Det Forenede Kongerige og visse regioner i Spanien). Hvis der ikke afholdtes fuldstændige høringer, blev der i visse tilfælde afholdt mere målrettede arrangementer for de berørte grupper for at fremme den lokale debat (f.eks. i Vallonien i Belgien, Grækenland og Sverige).

Listerne med forslag mødte ofte modstand i offentligheden og den offentlige forvaltning, hvilket fremgår af meldingerne fra Østrig, Danmark, Tyskland, Irland, Nederlandene og Spanien. Nederlandene og flere regioner i Spanien angav det manglende kendskab til Natura 2000's juridiske følger og/eller fremtidige finansiering som en mulig årsag. Medlemsstaterne løste disse vanskeligheder på forskellig vis, f.eks. gennem oplysningskampagner.

Der har hersket en del uenighed om, hvorvidt lokale ønsker er kommet til udtryk på listerne over forslag til lokaliteter af fællesskabsbetydning, især i lyset af de domme, De Europæiske Fællesskabers Domstol har afsagt i den førnævnte sag C-371/98, First Corporate Shipping Ltd. I Sverige har de lokale myndigheder fået pålæg om at indhente godkendelse fra grundejerne, inden de indgiver forslag til lokaliteter. Dette krav blev senere (1999) ændret, så myndighederne nu kun indhenter en udtalelse fra grundejerne.

4.1.2. *Bevaringsforanstaltninger*

Forvaltningsforanstaltninger (mål, forvaltningsplaner osv.)

Ifølge direktivets artikel 6, stk. 1, iværksætter medlemsstaterne de "nødvendige bevaringsforanstaltninger", der opfylder de økologiske behov for naturtyperne og de arter, der findes på lokaliteterne, hvilket i givet fald kan indebære passende forvaltningsplaner.

Artikel 6, stk. 1, finder kun anvendelse på særlige bevaringsområder og derfor først efter udvælgelsesprocessens afslutning. Men alle medlemsstater har på en eller anden måde iværksat forvaltningsforanstaltninger i forhold til visse af de foreslåede lokaliteter.

Generelt befandt udviklingen af forvaltningsplaner for de foreslåede lokaliteter sig fortsat på et indledende stade i alle medlemsstater ved rapporteringsperiodens udløb (december 2000). Lokaliteter, der allerede var omfattet af andre beskyttelsesordninger (f.eks. nationalparker), var ofte genstand for formelle forvaltningsplaner og/eller foranstaltninger, hvorimod der kun forelå ganske få for de foreslåede lokaliteter uden for de eksisterende beskyttede områder. I visse medlemsstater og regioner (f.eks. Spanien) dækker sidstnævnte kategori store dele af territoriet.

Der er konstateret betydelige fremskridt i udviklingen af forvaltningsplaner inden for to områder. I Det Forenede Kongerige er der udarbejdet forvaltningsplaner for havområder baseret på et større Life-projekt. Det Forenede Kongerige er nået langt, og forvaltningsplanerne for mange lokaliteter er næsten færdige. Der har også kunnet konstateres fremskridt i Frankrig, hvor der udarbejdes "målsætningsdokumenter" (*documents d'objectifs* eller DOCOB) for 300 lokaliteter. Disse DOCOB'er er ikke videnskabelige dokumenter, men de fastlægger de generelle retningslinjer for de involverede parter.

Der er også opnået meget forskellige resultater, hvad angår de enkelte medlemsstaters udvikling af nationale rammer og retningslinjer for en mere systematisk forvaltning af de foreslåede lokaliteter. Der er f.eks. sket meget få fremskridt i Spanien (hvor udvælgelsesprocessen var betydeligt mere vanskelig end forventet), hvorimod Frankrig og Det Forenede Kongerige er nået rimelig langt. I Frankrig har miljøministeriet udsendt et cirkulære, hvori det pålægger departementernes præfekter at indlede arbejdet med henblik på udarbejdelsen af DOCOB'er med miljølovgivningen som retsgrundlag.

Når ikke der foreligger en national forvaltningsramme og lokalitetsbaserede forvaltningsplaner, består de eksisterende bevaringsforanstaltninger ofte af en kombination af genopretningsprojekter, aftaler om jordens anvendelse, landbrugsmiljøforanstaltninger, bæredygtig skovforvaltning, vandforvaltningsordninger og forvaltning af besøgspresset, for blot at nævne nogle få.

Beskyttelse af lokaliteter mod forringelse

Medlemsstaterne skal undgå, at der opstår forringelse af lokaliteterne og væsentlige forstyrrelser af arter. Selv om listerne over lokaliteter af fællesskabsinteresse er blevet vedtaget med forsinkelse, er mange af de lokaliteter, der foreslås udpeget til Natura 2000-områder i medlemsstaterne, allerede omfattet af en form for national eller regional beskyttelsesordning. I Sverige og Det Forenede Kongerige svarer omkring 70 % af de foreslåede arealer helt eller delvist til områder, der allerede er beskyttede. I Nederlandene

hører 95 % af Natura 2000-lokaliteterne under de økologiske myndigheder (EHS). I Frankrig skal der gennemføres forebyggende foranstaltninger i Natura 2000-lokaliteter, der er omfattet af andre beskyttelsesordninger eller forvaltningsplaner (DOCOB'er).

Selv om denne form for beskyttelse kan være mindre omfattende end den, der er fastlagt i direktivets artikel 6, stk. 2, giver den ikke desto mindre et vist værn mod forringelser på kort sigt. Visse medlemsstater og regioner har også truffet foranstaltninger til beskyttelse af de foreslåede lokaliteter, der ikke er en del af de nuværende beskyttede områder. På den anden side har visse regioner indtaget den holdning, at dette først er nødvendigt, når listen over lokaliteter af fællesskabsinteresse er offentliggjort formelt i Den Europæiske Unions Tidende.

Evaluering af og tilladelse til nye aktiviteter

De fleste for ikke at sige alle medlemsstater har ifølge indberetningerne indført bestemmelser om en eller anden form for miljømæssig evaluering og/eller tilladelse til udvikling af projekter i eller i nærheden af Natura 2000-lokaliteter, herunder en evaluering af projekternes indvirkning på lokaliteten. Frankrig, Tyskland, Grækenland, Portugal, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige har f.eks. angivet, at de altid anvender miljøevaluering, når udviklingsprojektets karakter gør det påkrævet. Det fremgår dog ikke af disse rapporter, i hvor høj grad disse bestemmelser finder anvendelse i praksis.

Foranstaltningernes indvirkning på habitaternes og arternes bevaringsstatus

Det er på baggrund af oplysningerne i de nationale rapporter ikke muligt at foretage en evaluering af foranstaltningernes indvirkning på habitaternes og arternes bevaringsstatus.

4.1.3. Medfinansiering i henhold til direktivet

Overslag over udgifterne til Natura 2000

Der var i rapporteringsperioden (1994-2000) kun få nationale initiativer, der tog sigt på en skønmæssig ansættelse af udgifterne i forbindelse med Natura 2000. Visse medlemsstater fandt det uhensigtsmæssigt at indlede dette arbejde, inden omfanget af Natura 2000 var kendt, og inden der forelå forvaltningsplaner og/eller klare forvaltningsmål (dvs. en definition af begrebet gunstig bevaringsstatus). Dog gennemførtes der visse *ad hoc*-undersøgelser eller indledende undersøgelser i Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Portugal, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

Nationale/EU-finansieringskilder

Den nationale finansiering er i overvejende grad kommet fra de statslige eller føderale budgetter, idet overslagene over de nationale midler varierer betydeligt. F.eks. tildelte regionen Vallonien i 2001 knap 10 mio. EUR til Natura 2000. I modsætning hertil har de betydeligt større og mere forskelligartede spanske regioner Aragon og Extremadura meget lave naturbevaringsbudgetter på under 600.000 EUR om året. Grækenland tildelte ca. 17,4 millioner EUR til projekter og aktiviteter med forbindelse til habitatdirektivet i perioden 1994-2000.

Forskellige EU-finansieringskilder er blevet anvendt til støtte til Natura 2000. Medlemsstaterne henviser især til Life-Nature, strukturfondene - Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (Udviklingssektionen) og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, herunder midler tildelt gennem fællesskabsinitiativer (Interreg og Leader).

Garantisektionen af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget anvendes også som finansieringskilde.

Det er væsentligt at bemærke, at den nylige reform af den fælles landbrugspolitik i betydelig grad styrkede EUGFL's rolle med hensyn til finansieringen af Natura 2000 ved at målrette indsatsen mod artikel 16 for at støtte gennemførelsen af Natura 2000, øge medfinansieringsloftet, den maksimale medfinansieringssats for landbrugsmiljøforanstaltninger og ved udtrykkeligt at nævne krydsoverensstemmelse med habitat- og fugledirektivet.

4.1.4. Overvågning

Ifølge habitatdirektivets artikel 11 overvåger medlemsstaterne naturtypernes og arternes bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter. Yderligere overvågning er foreskrevet i artikel 12 i forbindelse med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). Medlemsstaterne og Kommissionen fremmer den nødvendige forskning i denne henseende. Habitatdirektivet indeholder et specifikt krav om, at overvågningsarbejdets resultater medtages i de nationale rapporter, der udarbejdes i henhold til artikel 17.

De fleste medlemsstater beskriver overvågningsordninger og til tider overvågningsresultaterne, men kun for et begrænset antal arter og ikke for hele det spekter af habitater og arter, direktiver dækker. Kun Danmark forelagde generelle overvågningsresultater baseret på ældre og aktuelle data indsamlet fra forskellige kilder. Oplysningerne vedrører kendte lokaliteter, hvor arter og habitater af fællesskabsbetydning angiveligt klassificerer et område som bevaringsværdigt og værdigt til en overordnet national klassificering. I forhold til de 13 habitattyper, der findes i Danmark, viser resultaterne, at 2 er gunstige, 3 ugunstige, 6 uvisse og 2 ukendte.

I andre lande eller regioner, herunder Østrig og Portugal, fortolkes overvågning som en lokalitetsspecifik aktivitet snarere end som en overvågning af bevaringsstatusen for hele spekteret af habitater og arter i forhold til fastsatte kriterier. Overvågningen har i visse tilfælde også fokuseret på eksisterende beskyttede områder i stedet for at fokusere på eller være tilpasset Natura 2000. Flere medlemsstater oplyser, at de er i færd med at udarbejde mere omfattende overvågningsystemer (f.eks. Finland, Irland og Sverige) efter et indledende eller indkredsede arbejde (f.eks. Tyskland og Nederlandene). I mange tilfælde fremgår det ikke, om disse overvågningsystemer vil indebære en evaluering i forhold til på forhånd fastsatte mål svarende til en gunstig evalueringstatus.

Der foreligger følgelig meget få oplysninger fra medlemsstaterne, der kan danne grundlag for en evaluering af de hidtidige fremskridt i retning af direktivets overordnede mål.

Ifølge Det Europæiske Miljøagentur¹⁸ er vigtige økosystemer fortsat truede, herunder skove, vådområder, artsrige levesteder i landbrugsområderne, forskellige tørre områder og visse havområder. Der har i flere årtier været et generelt fald i vådområdernes omfang og kvalitet, men det er fortsat vanskeligt at forelægge nøjagtige tal herfor. Endnu vanskeligere er det at fastlægge tendenserne for halv-naturlige græsområder, selv om tendenserne inden for landbrugsstrukturerne, landbrugsforvaltningen og landbrugsarterne ikke efterlader megen tvivl om, at de artsrige habitater i landbrugsområderne i Europa er blevet reduceret betydeligt

¹⁸ Kapitlet om biodiversitet i "Europas miljø: tredje samlede vurdering", Miljøagenturet, København.

i løbet af de sidste årtier. Hvad angår arter, oplyser Miljøagenturet, at flere undersøgelser viser en alvorlig nedgang, således at arter, der tidligere var meget udbredte, nu er mere ustabile og har en mere begrænset udbredelse.

4.2. Beskyttelse af arter

4.2.1. Indførelse af strenge beskyttelsesordninger

Medlemsstaternes rapporter indeholder typisk henvisninger til national og regional lovgivning i forbindelse med streng beskyttelse af dyre- og plantearter. De fleste landes lovgivning bygger på en blanding af naturbeskyttelseslove og nationale/regionale jagt- og fiskeribestemmelser.

Østrig, Tyskland, Finland og Sverige har indført særskilte bestemmelser for vildt og/eller fisk. I visse tilfælde omhandles beskyttelsen af store pattedyr eller bestemte artsgrupper også som led i separate reguleringsordninger. Finland har f.eks. vedtaget en lovgivning, der beskytter alle hvaler i finsk territorialfarvand.

Alle de nationale rapporter indeholder henvisninger til anvendelsen af handlingsplaner til fordel for øget biodiversitet eller beskyttelse af arter eller bevaringsforanstaltninger for specifikke arter. De fleste medlemsstater (dvs. Østrig, Belgien, Tyskland, Grækenland, Italien, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige) rapporterer om handlingsplaner for bestemte arter eller særlige forvaltningsplaner til sikring af strenge beskyttelsesordninger, som til tider er mere vidtgående, end direktivet kræver det. I Grækenland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige er der gennemført initiativer på nationalt plan, medens planerne derimod er udviklet ud fra et regionalt perspektiv i Østrig, Belgien og Tyskland, hvilket afspejler, at ansvaret for naturbeskyttelse er uddelegeret til regionerne. I Spanien er de regionale foranstaltninger for visse nøglearters vedkommende samlet under en paraply af nationale strategier.

Kun få nationale rapporter indeholder detaljerede oplysninger om, hvilken form for foranstaltninger der er truffet for at indføre en omfattende og streng beskyttelsesordning (ud over lovgivningen) eller forhindre ødelæggelse af ynglepladser.

Tilsyn med utilsigtet indfangning og drab

Ifølge direktivets artikel 12, stk. 4, skal medlemsstaterne indføre "en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i direktivets bilag IV, litra a)". På grundlag af de indhentede oplysninger sikrer medlemsstaterne desuden, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig "negativ virkning" for de pågældende dyrearter.

Generelt indeholder de nationale rapporter meget få oplysninger om relevante tilsynsordninger. Østrig, Belgien, Luxembourg, Tyskland, Sverige og Det Forenede Kongerige henviser til relevante bestemmelser i deres respektive retssystemer, men kommer ikke nærmere ind på, hvilken form for tilsynsordninger, der er iværksat, eller hvilke resultater der er opnået. I de medlemsstater, hvor der er indført tilsynsordninger, er disse ofte begrænsede til bestemte regioner (f.eks. Østrig, Portugal og Grækenland) eller lejlighedsvis overvågning af indvirkningen af f.eks. fiskeri, elledninger og trafik på det vilde dyreliv (f.eks. Nederlandene og Tyskland). I Grækenland føres der kun tilsyn med visse fiskearter.

Ofte dækker de eksisterende tilsynsordninger ikke hele det spekter af arter, de er udarbejdet til. Vægten bliver i regelen lagt på overvågning af utilsigtet fangst eller drab af arter, hvor tilsyn anses for realistisk og relevant. For visse af de arter, der er opført i direktivets bilag IV,

litra a), anses risikoen for utilsigtet indfangning eller drab for at være ubetydelig (f.eks. *Anaocypris hispanica* i Portugal) eller gennemførelsen af systematisk tilsyn med tilfælde af indfangning eller drab for at være for vanskelig. Italien rapporterer, at der ikke findes noget nationalt system for overvågning af alle arter over hele landets territorium.

Rapporterne angiver almindeligvis ikke, hvilke forvaltningsforanstaltninger der er truffet i de tilfælde, hvor tilsynet viste, at det var nødvendigt. I et tilfælde omtales foranstaltninger vedrørende utilsigtet indfangning og drab af marsvin (*Phocoena phocoena*). De danske myndigheder har med udgangspunkt i en række forskningsresultater udarbejdet en handlingsplan, der skal nedbringe antallet af drab gennem bl.a. krav om, at problematiske fiskenet udstyres med skræmmeanordninger for at afskrække marsvinene fra at gå i fiskenettene. Det fremgår desuden af den hollandske rapport, at der er indledt videnskabelige undersøgelser til vurdering af bifangster ved fiskeri og kontrolforanstaltninger vedrørende moskusrotter.

4.2.2. *Indsamling i naturen og undtagelser*

Medlemsstaterne kan, hvis de på baggrund af overvågningen efter artikel 11 finder det nødvendigt, træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at indsamling i naturen af enheder af de vilde dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag V, og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter. Ud over en fortsættelse af overvågningen efter artikel 11 kan de desuden navnlig omfatte bestemmelser om adgangen til visse arealer, anvendelse af jagt- eller fiskeriregler osv.

Flere medlemsstater kræver, at der foreligger en særlig tilladelse i forbindelse med al form for jagt eller indsamling af enheder (f.eks. Østrig og Tyskland). Rapporterne indeholder ikke oplysninger om overvågningsresultater i relation til de arter, der er opført i bilag V, eller tilladt indsamlings indvirkning på bevaringsstatussen. En undtagelse er Portugal, der rapporterer om omfattende fald i fiskebestandene for visse arter som følge af u hensigtsmæssige bevaringsforanstaltninger, manglende tilsyn og forringelse af levesteder.

Ifølge artikel 15 skal medlemsstaterne i forbindelse med indfangning eller drab af de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), og bilag V, litra a), forbyde anvendelse af alle ikke-selektive midler. Selv om langt de fleste, om end ikke alle, medlemsstater har oplyst, at de har den påkrævede lovgivning, kunne den generelle håndhævelse af artikel 15 uden tvivl forbedres. Grækenland tillader undtagelser fra forbuddet mod ikke-selektive fangstmidler (i direktivets bilag VI) ved at tillade brugen af fælder i forbindelse med anbringelse af sendere på bjørne samt flagermusenet i forskningsøjemed. Tilsvarende tillader Portugal anvendelsen af fælder for at nedbringe antallet af rovdyr i visse vildtområder. Og det fremgår af den portugisiske rapport, at der til trods for den gældende lovgivning fortsat anvendes ikke-selektive fangstmidler i flere lokaliteter af fællesskabsbetydning. Forfølgelsen af de personer, der anvender de forbudte fælder og drabs- og fangstmetoder, beskrives som meget vag.

Ifølge artikel 16 kan medlemsstaterne " fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b)",

- hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og
- fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde.

De fleste undtagelser, der rapporteres om, tjente et videnskabeligt eller uddannelsesmæssigt formål, idet der dog også er indrømmet undtagelser af andre årsager, herunder ejendomsudvikling (Tyskland og Nederlandene), reduktion af rovdyrtætheden i vildtområder (Portugal), forebyggelse af skader på bestande og/eller afgrøder (Finland, Frankrig, Portugal, Nederlandene og Sverige) og sundhed og sikkerhed (Finland). Men der foreligger meget få oplysninger i de nationale rapporter om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at sikre forenelighed. Det er som i forbindelse med indsamling i regelen ikke muligt på baggrund af de indsendte rapporter at afgøre, om disse undtagelser er forenelige med en gunstig bevaringsstatus.

4.3. Andre generelle spørgsmål

4.3.1. Forskning

Medlemsstaternes forskningsprojekter er især fokuserede på enkelte arter og habitatformer, og projekterne samordnes og gennemføres i regelen regionalt og lokalt. Alle medlemsstater har iværksat forskningsaktiviteter på dette plan.

Der findes dog eksempler på nationale forskningsinitiativer med en mere generisk tilgang til bevarelse af habitater og arter. Det finske miljøinstitut har f.eks. gennemført et nationalt projekt (SAVA, 1997-2002) om biodiversitet og beskyttelse af arter i et skovmiljø under udvikling. I Det Forenede Kongerige har man i forbindelse med Scottish Natural Heritage Species Action Programme anlagt en samordnet tilgang til bevaring af arter ved at fortage en generel evaluering af, hvordan man bedst kan opretholde og genoprette levedygtige bestande af Skotlands mest truede vilde dyr. Tilsvarende har man i Sverige iværksat et nyt forskningsprogram (i 2001), der kombinerer tre hovedområder, nemlig i) havets biodiversitet, mønstre og processer, ii) forskning i bevaringskæden og iii) fremmede arter i forskellige vandmiljøer.

4.3.2. Genindførelse og indførelse

De fleste medlemsstater (undtagen Belgien, Luxembourg, Østrig og Grækenland) har haft nationale projekter, der omfattede genindførelse af arter opført i bilag IV. Der har især været tale om pattedyr (*Castor fiber* (DK, DE, F, NL), *Cervus elaphus corsicanus* (F), *Cricetus cricetus* (F, NL), *Lutra lutra* (F, SE), *Lynx lynx* (DE), *Mustela lutreola* (DE), *Ursus arctos* (F)), sommerfugle (*Maculinea arion* (UK), *Parnassius mnemosyne* (FI)) eller planter (*Cypripedium calceolus* (UK), *Agrimonia pilosa*, *Puccinellia phryganodes* (G) og *Arctophila fulva* (SF)). Det forsøges endvidere at genindføre *Podarcis muralis* (NL), *Bombina bombina* (S), *Bombina variegata* (NL), *Emys orbicularis* (D, F) og *Hyla arborea* (D) i naturen. Irland har genindført *Bufo calamita*. Frankrig har også genindført *Acipenser sturio*. Både Finland og Det Forenede Kongerige bemærker, at genindførelsesprogrammerne er forbundet med store vanskeligheder og meget ressourcekrævende.

Portugal og Belgien melder om forsætlig indførelse i naturen af ikke-hjemmehørende arter. I den belgiske rapport beskrives flere indførte arter (f.eks. *Rana ridibunda*, *Rana perezi*, *Rana catesbeiana*, og *Alopochen aegyptiacus*), som har øget presset på bestandene af hjemmehørende arter. Desuden er den ulovlige indførelse af bæveren (*Castor fiber*) i Vallonien også noteret. Den flamske region forelagde en særlig handlingsplan om sjældne arter, som tog sigte på dette problem. I Grækenland forventes indførelsen af *Rana catesbeiana* i Chania på Kreta at få skadelige følger for den økologiske balance i området. *Helix aspersa* er også blevet indført af kommercielle årsager, men er muligvis bærer af andre genetiske data

end den lokale bestand. Der er også indført mange fiskearter. Frankrig er i færd med at udvikle sin politik på området, herunder et forskningsprogram på 2,3 mio. EUR.

Italien henviser også til problemet med ikke-hjemmehørende ferskvandsfisk, hvoraf mange er indført tidligere. Det er yderst vanskeligt at træffe forebyggende eller udbedrende foranstaltninger, og der er derfor iværksat en undersøgelse, der skal bidrage til udvikling af overvågnings- og forvaltningsretningslinjer.

4.3.3. Uddannelse og information

Oplysningskampagnerne vedrørende habitatdirektivet og Natura 2000 har ofte været centreret om Natura 2000 som helhed og bestemte arter eller lokaliteter. Der er anvendt forskellige medier, herunder trykte medier, tv og radio, oplysende instanser såsom museer, naturcentre og botaniske eller zoologiske haver såvel som workshops inden for officielle uddannelser og arrangementer for de berørte parter for at øge opmærksomheden omkring Natura 2000. I Danmark er information om Natura 2000's betydning og gennemførelse indføjjet i pensum for visse højere uddannelser. Mange medlemsstater har i stigende omfang anvendt Internettet til at formidle oplysninger om Natura 2000-processen.

Mange initiativer har taget sigte på offentligheden i almindelighed, selv om ngo'ernes betydning som "formidlere" ofte er blevet understreget. Undervisningen og oplysningskampagnerne har også været møttet på ansatte i de relevante nationale og regionale instanser.

4.3.4. Planer for fremme af forvaltningen af elementer i landskabet

Ifølge artikel 10 skal medlemsstaterne "inden for rammerne af deres politik for fysisk planlægning og udvikling, og navnlig med henblik på at styrke den økologiske sammenhæng i Natura 2000-nettet", bestræbe sig på at fremme forvaltningen af elementer i landskabet, især elementer, som tjener som trædesten, eller som er lineære og kan tjene som vildtkorridorer.

Flere medlemsstater har redegjort for den nationale indsats med henblik på udvikling af økologiske korridorer mellem beskyttede områder. Bruxelles-regionen i Belgien tog initiativ til fremme af større sammenhæng mellem de økologiske net gennem udarbejdelsen af et program til samordning af byens "grønne og blå" net. Projektet viste, hvor vigtigt det er at skabe sammenhæng mellem byernes grønne områder samt at udvikle forbindelser mellem byernes vandveje, søer og grønne korridorer. I Spanien har flere regionale myndigheder udarbejdet programmer for udvikling af de økologiske korridorer mellem de beskyttede områder, herunder de foreslåede lokaliteter af fællesskabsbetydning. I visse tilfælde tager disse programmer sigte på særlige elementer såsom kreaturstier og skovstrækninger langs floder som forbindelser mellem Natura 2000-lokaliteter. De hollandske myndigheder, EHS, som Natura 2000 hører under, har sikret større sammenhæng mellem spredtliggende lokaliteter, selv om det bemærkes, at der er behov for større overensstemmelse med habitatdirektivets mål. Grækenland er i færd med at afslutte et nationalt program, som bl.a. omfatter en registrering af landskaber egnet til beskyttelse og bevarelse af elementer heri. Listen over disse landskaber vil lette oprettelsen af landskabsnet, der kan betegnes som "beskyttede landskaber" og vil blive behandlet som sådan.

4.3.5. Menneskelige ressourcer

Medlemsstaterne har anvendt forskellige metoder til evaluering af de menneskelige ressourcer i de forskellige offentlige instanser, der beskæftiger sig med direktivet gennemførelse. I Det

Forenede Kongerige var der 12.900 ansatte i de organisationer, der bidrog til Det Forenede Kongeriges nationale gennemførelsesrapport, herunder ansatte i en lang række kompetente myndigheder. Den finske rapport fokuserer derimod på personale, der mere specifikt beskæftiger sig med gennemførelsen af Natura 2000, og det er i alt 10 personer plus 30 naturbeskyttelseseksperter, der arbejder i regionale miljøcentre. Hertil kommer 60 personer i det finske skovforskningsinstitut og 300 personer i Skov- og Parkstyrelsen involveret i forvaltningen af lokaliteterne.

Det er meget forskelligt, i hvilken udstrækning der findes særlige eller specialiserede agenturer, der har til opgave at bistå ved gennemførelsen af direktivet. Det Forenede Kongerige har fire offentlige agenturer, medens Frankrig slet ingen har. I regelen varetages forvaltningen af Natura 2000 og habitatdirektivets gennemførelse af det eksisterende personale, dvs. ved hjælp af de eksisterende ressourcer til naturbeskyttelse på alle niveauer inden for den offentlige forvaltning. I Spanien er personalets (kun en håndfuld mennesker i de statslige og regionale instanser) tid i de seneste år nødvendigvis i vid udstrækning blevet brugt på udvælgelsen af lokaliteter. Det har givet meget lidt tid til at udvikle de øvrige aspekter af Natura 2000. Situationen i Spanien er kendetegnende for de fleste andre medlemsstater.

5. KONKLUSIONER

Habitatdirektivet er sammen med fugledirektivet (79/409/EØF) et nøgleinstrument i EU's politik til bevaring af biodiversiteten og et anvendeligt redskab, der kan gøre det muligt for EU at nå mere vidtgående mål om sikring af biodiversiteten, herunder målet om at standse reduktionen af biodiversiteten inden 2010.

Denne rapport er baseret på medlemsstaternes rapporter såvel som oplysninger om Kommissionens initiativer og dækker habitatdirektivets første rapporteringsperiode fra 1994 til 2000. Rapporten indeholder en sammenfattende redegørelse for gennemførelsen af habitatdirektivets mål og især oprettelsen af Natura 2000-nettet. Eftersom mange medlemsstater indgav deres nationale rapporter lang tid efter rapporteringsperiodens udløb, indeholder denne rapport også oplysninger om udviklingen efter 2000, for at afspejle det store arbejde, mange medlemsstater har gjort siden da, især hvad angår udvælgelsen af Natura 2000-lokaliteter.

Det er klart, at der er sket en betydelig udvikling siden 1994, for så vidt angår medlemsstaternes gennemførelse af direktivets krav, især med hensyn til foranstaltningernes gennemførelse og udvælgelsen af lokaliteter - selv om denne udvikling ikke er gennemført i overensstemmelse med den tidsplan, der er fastsat i direktivet. Udviklingen har været yderst begrænset på andre områder, især inden for overvågning og tilsyn med henblik på evaluering af bevaringsstatussen for habitater og arter af fællesskabsbetydning, fastlæggelse af forvaltningsmålsætninger og -planer og gennemførelse af bevaringsforanstaltninger til fordel for dyre- og plantearter.

5.1. Bevaring af habitater og arter

5.1.1. Udvalgelse af lokaliteter

Hvad angår udvælgelsen af forslag til lokaliteter, har udviklingen med en eller to undtagelser generelt været lige langsom i alle medlemsstater. I en biogeografisk region er der f.eks. gået tre år mellem afholdelsen af det første og det andet seminar. Visse medlemsstater indgav ikke nye forslag til lokaliteter i den periode, selv om de første var mangelfulde.

Der er efter den første rapporteringsperiodes udløb (december 2000) sket betydelige fremskridt i de medlemsstater, der havde de største forsinkelser. Det har gjort det muligt for Kommissionen at afholde de sidste biogeografiske seminarer, der skulle gøre det muligt at vedtage de sidste lister i 2003 og 2004. Der er dog tale om en klar forsinkelse i forhold til den fastsatte tidsramme, og alle nationale lister med forslag til lokaliteter er fortsat ufuldstændige.

De nationale rapporter har afdækket en række specifikke problemer, der har vanskeliggjort udvælgelsesprocessen.

- Forsinkelser i visse regioner og medlemsstater har forsinket den samlede proces. Ofte har årsagen været den nationale debat om, hvor omfattende de udpegede områder skulle være, og vanskeligheder i forbindelse med høringer om enkeltlokaliteter. Det står ikke altid klart, om processerne på nationalt plan har fulgt de videnskabelige kriterier, der er fastlagt i direktivet, eftersom ikke alle lande har offentliggjort fortegnelser over potentielle lokaliteter.

- Der har generelt ikke været tilstrækkelig videnskabelig dokumentation, som kunne understøtte det foreskrevne videnskabelige arbejde. Desuden har der været problemer i forbindelse med direktivets bilag, f.eks. definitionen af visse habitater eller udelukkelsen af visse endemiske arter og habitatformer, især i Middelhavsområdet.
- Reglerne for udvælgelse af lokaliteter var uklare. Selv om kriterierne i bilag III forekom klare, blev den praktiske gennemførelse heraf udviklet samtidig med lokaliteternes udvælgelse.
- Der opstod særlige problemer i forbindelse med havområderne som følge af manglende data såvel som komplicerede retlige spørgsmål og overlappende administrative ansvarsområder. Dette problem drøftes for øjeblikket i en arbejdsgruppe nedsat af Kommissionen med deltagelse af flere medlemsstater.

5.1.2. Beskyttelse af lokaliteter

For så vidt angår beskyttelse af de foreslåede lokaliteter mod forringelse eller ødelæggende indvirkning, kan medlemsstaterne og regionerne inddeles i tre grupper:

- medlemsstater og regioner, der har indført fuld lovgivningsmæssig beskyttelse for alle lokaliteter (herunder Det Forenede Kongerige, Irland og Galicien) straks efter indberetningen heraf til Kommissionen,
- medlemsstater og regioner, der har taget visse forvaltningsmæssige skridt til at beskytte alle lokaliteter (f.eks. de fleste spanske regioner) og
- medlemsstater og regioner, der kun beskytter lokaliteter via eksisterende beskyttede områder og udsætter udpegelsen af andre nye lokaliteter til efter den formelle vedtagelse af fællesskabslisten (f.eks. Abruzzo).

Behovet for at beskytte områder, som medlemsstaterne har foreslået at integrere i Natura 2000-nettet, har i visse tilfælde ført til forsinkelser af infrastrukturprojekter. I forbindelse med denne rapport har det ikke været muligt at evaluere følgerne af sådanne forsinkelser og begrundelsen herfor, og der gøres opmærksom på behovet for at undersøge dette anliggende i forbindelse med den fremtidige rapportering. Erfaringerne har imidlertid vist, at når de projektansvarlige iværksætter en effektiv vurdering og dialog i de tidlige faser af projektplanlægningen, kan disse forsinkelser nedbringes betydeligt.

5.1.3. Forvaltning af lokaliteter

Også for så vidt angår lokaliteternes forvaltning, kan medlemsstaterne inddeles i forskellige grupper:

- medlemsstater, der inddrager de foreslåede områder i deres ordning for nationale beskyttede områder som led i udvælgelsesprocessen (f.eks. Det Forenede Kongerige) eller har indført eller er i færd med at indføre en ordning for udarbejdelse af forvaltningsplaner (f.eks. Frankrig), og
- medlemsstater, der afventer, at de foreslåede lokaliteter bliver endeligt klassificeret som lokaliteter af fællesskabsbetydning, inden de tager dette skridt (f.eks. Portugal, Grækenland og visse spanske regioner). I dette tilfælde vil lokaliteter, der allerede er omfattet af nationale ordninger, være dækket af den eksisterende forvaltningsplanlægning. For de

øvrige lokaliteter uden for de eksisterende beskyttede områder har udviklingen i regelen været meget begrænset på det forvaltningsmæssige plan, selv om der er undtagelser for visse lokaliteter i f.eks. Spanien og Portugal.

5.1.4. Bevaringsforanstaltninger i lokaliteterne

Alle medlemsstater rapporterer om stor aktivitet i forbindelse med bevaringsforanstaltninger i lokaliteterne, selv om de ofte ikke er iværksat under Natura 2000, men som led i andre naturbeskyttelsesforanstaltninger i eksisterende beskyttede områder og/eller til fordel for truede arter. Også her er der undtagelser, men generelt synes habitatdirektivet ikke direkte at have bevirket nye bevaringsforanstaltninger i lokaliteterne.

5.2. Beskyttelse af arter

Beskyttelsen af arter i henhold til artikel 12, som indebærer en streng beskyttelse af alle ynglesteder og hvileområder for dyrearter opført i bilag IV, har ifølge direktivet været obligatorisk siden 1994.

Men flere medlemsstaters rapporter indeholder kun ret vage beskrivelser af, hvordan dette krav efterkommes i praksis. Der henvises ofte til lovgivningen, men i regelen står det ikke klart, om der er tale om en "streng beskyttelsesordning", og om alle bilag IV-arter er omfattet af beskyttelsesordningen. Det er som følge af informationsgangen og de foreliggende oplysninger heller ikke muligt at afgøre, hvor effektive ordningerne virkelig er. I særdeleshed har ingen medlemsstater forelagt oplysninger, der viser, om undtagelserne fra den strenge beskyttelsesordning på nogen måde skader opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende arter. Dette er af særlig betydning i forbindelse med undtagelserne for Europas største kødædende dyr, som er blandt de mest truede og udsatte arter i EU.

En arbejdsgruppe om direktivets artikel 12, som Kommissionen nedsatte i 2002, forventes at skabe større indblik i medlemsstaternes politik og fremgangsmåder i forbindelse med beskyttelsen af dyrearter. Dette forventes at medvirke til at forbedre gennemførelsen og i sidste instans sikre mere effektive bestemmelser vedrørende beskyttelse af dyre- og plantearter.

5.3. Ressourcer (menneskelige og økonomiske)

På grund af manglende data, og - i tilfælde, hvor data foreligger - manglende standarder for indberetningen heraf fremgår det ikke klart, hvor mange ressourcer, der anvendes til habitatdirektivets gennemførelse. Der synes dog at være stor forskel på, hvor mange ressourcer medlemsstater og regioner har afsat til direktivets gennemførelse. Visse af de regioner, der har størst biodiversitet, forsøger at gennemføre direktivet med meget begrænsede ressourcer, hvilket fremgår af udgifterne i Aragon/Extremadura i afsnit 4.

Det kunne være hensigtsmæssigt i fremtiden at lade rapporterne om habitatdirektivets gennemførelse indeholde en mere udførlig evaluering af de menneskelige og tekniske ressourcer og kapaciteter i forbindelse med direktivets gennemførelse.

5.4. Rapportering i henhold til direktivet

Denne rapport har til formål at evaluere fremskridtene i forbindelse med habitatdirektivets gennemførelse og i særdeleshed Natura 2000's bidrag til etableringen af en gunstig bevaringsstatus for de habitater og arter, der er opført i direktivets bilag I og II. Til dette formål skal medlemsstaternes rapporter ifølge artikel 17 indeholde "oplysninger om

bevaringsforanstaltningerne i artikel 6, stk. 1, samt en vurdering af disse foranstaltningers virkninger for bevaringen" af disse habitater og arter. Som anført i afsnit 4.1.2. finder artikel 6, stk. 1, først anvendelse, når udvælgelsen af de særlige bevaringsområder er afsluttet. De nationale rapporter bør også omfatte de væsentligste resultater af de i artikel 11 foreskrevne overvågningsaktiviteter, og oplysningerne bør samles (eller kunne samles) med henblik på en evaluering af bevaringsstatus for alle habitater og arter af fællesskabsbetydning.

Det er i praksis vanskeligt at danne sig et billede af den generelle udvikling i forbindelse med direktivets gennemførelse eller udpege områder eller emner, der kræver særlig opmærksomhed, af følgende årsager:

- Til trods for de retningslinjer for rapporternes udarbejdelse, som Habitatudvalget vedtog, tager flere rapporter udgangspunkt i de enkelte lokaliteter i stedet for at give en generel men overordnet gennemgang af udviklingen i hele den pågældende medlemsstat. Disse rapporters dækning er også meget forskellig, idet nogle er meget mere fuldstændige end andre.
- Især er oplysningerne om overvågningsaktiviteterne i medfør af artikel 11 meget begrænsede for så vidt angår muligheden for at forholde sig til de oplysninger, der forelægges i de enkelte rapporter, og muligheden for at sammenligne rapporterne indbyrdes. Det er en væsentlig svaghed, der i realiteten forhindrer en samlet evaluering af, hvorvidt direktivets mål er nået. Denne afgørende svaghed afspejler, at alle medlemsstater hidtil har fokuseret på udvælgelsesprocessen, og den vil først kunne afhjælpes, når medlemsstaterne har indført passende overvågnings- og tilsynsordninger.
- De nationale rapporter indeholdt generelt meget få kritiske analyser af de indhøstede erfaringer, for så vidt angår succeser eller vanskeligheder. Der er f.eks. tendens til at redegøre for den lovgivningsmæssige og forvaltningsmæssige udvikling og ikke for reelle positive eller negative erfaringer i forbindelse med den konkrete gennemførelse af direktivet.
- Kravet om, at 15 særskilte rapporter skal udarbejdes uafhængigt af hinanden gør det vanskeligt at rapportere om fremskridt i retning af skabelsen af et sammenhængende *europæisk* økologisk net af lokaliteter. Dette forstærkes af det faktum, at rapporterne kun dækker visse aktiviteter vedrørende Natura 2000, og f.eks. ikke omfatter foranstaltninger, der tager sigte på at beskytte og bevare fuglehabitater. Der synes at være et reelt behov for at rationalisere og forbedre kravene til rapporteringen, slå de to rapporter sammen i fremtiden og indhente de oplysninger, der er nødvendige for at foretage en mere indgående evaluering af udviklingen.

Det må således konkluderes, at det vil blive vanskeligt at evaluere fremskridtene i forbindelse med habitatdirektivets gennemførelse og det overordnede mål om at standse tabet af biodiversitet inden 2010, hvis ikke der indføres en procedure, der sikrer en mere udførlig rapportering end den nuværende. Første hold artikel 17-rapporter har ikke formået at beskrive hele gennemførelsesdynamikken. Man bør derfor overveje mulighederne for at uddybe fremtidige evalueringer ved f.eks. at udvikle mere specifikke retningslinjer, styrke inputtet fra Det Europæiske Miljøagentur og indføre ekstern evaluering eller peer-review. Udviklingen af en mere nuanceret tilgang til rapporteringen af de relevante oplysninger vil få endnu større betydning i et udvidet EU med 25 medlemsstater.

I lyset af det nye rapporteringsdirektiv vil Kommissionen inden længe iværksætte en drøftelse med de nuværende og nye medlemsstater om, hvorledes der opnås maksimalt udbytte af de nationale rapporter, som forelægges i henhold til habitat- og fugledirektivet.

Efter godkendelsen af listerne over lokaliteter af fællesskabsbetydning vil Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne også gennemgå metoder til at forbedre effektiviteten af direktivets gennemførelse, og den forbeholder sig som altid muligheden for at tage retlige skridt, når dette viser sig nødvendigt.