Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 18. februar 2016[1]

Sag C-504/14

Europa-Kommissionen
mod

Den Hellenske Republik

»Naturbeskyttelse — direktiv 92/43/EØF — bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter — forekomsten af havskildpadden Caretta caretta i Kyparissiabugten — lokalitet af fællesskabsbetydning »Klitområde Kyparissia« — beskyttelse af arter«

I – **Indledning**

1. Mens Domstolen i forbindelse med afgørelsen vedrørende den europæiske hamster i Alsace i Frankrig stod over for en næsten katastrofal bevaringstilstand for bestanden[2], vedrører den foreliggende sag en mere glædelig situation. Strandene i Kyparissiabugten på vestkysten af Peloponnes har i de seneste år udviklet sig til den vigtigste yngleplads i EU for havskildpadden *Caretta caretta* med stadigt stigende redeantal[3]. Muligvis har denne udvikling også bidraget til, at Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutning (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) i 2015 gav bestanden af skildpadden i Middelhavet vurderingen »least concern«, dvs. det laveste risikotrin i organisationens vurderingssystem[4].

2. Man kan kun ønske Grækenland og de ikke-statslige organisationer (NGO'er), som i over 20 år har arbejdet for beskyttelsen af skildpadden, tillykke med denne succes.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig (*Cricetus cricetus*, C-385/09, EU:C:2011:23, punkt 73-76) samt for så vidt angår de meget begrænsede fremskridt siden da den franske regerings rapport for 2015 til Den Stående Komité under Bernkonventionen, T-PVS/Files (2015) 46.

3 — Jf. senest NGO'en Archelons rapport for 2015 til Den Stående Komité under Bernkonventionen, T-PVS/Files (2015) 53, s. 4.

4 — http://www.iucnredlist.org/details/83644804/0

3. Alligevel kræver Kommissionen i lyset af habitatdirektivet [5], men også Den Stående Komité under Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder [6], yderligere beskyttelsesforanstaltninger [7]. Kommissionens kritik for så vidt angår artsbeskyttelsen vedrører dels de påbudte konkrete beskyttelsesbestemmelser, dels de nødvendige faktiske beskyttelsesforanstaltninger. Da de berørte strande samtidig indgår i et bevaringsområde i henhold til habitatdirektivet, anser Kommissionen også bestemmelserne vedrørende områdebeskyttelse for tilsidesat, både med hensyn til bestemte planer og projekter og med hensyn til det generelle forbud mod forringelse.

4. Trods det positive overordnede billede anser jeg Kommissionens kritik for delvis berettiget. De kompetente græske myndigheder tillader nemlig en lang række aktiviteter i dette område, som har en negativ indvirkning på såvel skildpaddens formering som de beskyttede klitnaturtyper. Det drejer sig især om visse former for turistmæssig anvendelse af strandene samt visse veje og stier, men også om fiskeri og opførelse af huse.

II – **Retsgrundlag**

5. Habitatdirektivet indeholder bestemmelser om udpegning af bevaringsområder, såkaldte lokaliteter af fællesskabsbetydning, som tjener til beskyttelse af visse naturtyper (direktivets bilag I) samt nogle dyre- og plantearter (bilag II).

6. I bilag I nævnes bl.a. forskellige klitnaturtyper, og i bilag II nævnes havskildpadden *Caretta caretta*. Sidstnævnte klassificeres sågar som prioriteret art, altså som særligt beskyttelsestrængende.

7. Habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, regulerer den tidsmæssige anvendelse af bestemmelserne om områdebeskyttelse:

»Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

8. Kommissionen optog i 2006 efter forslag fra Grækenland området »Klitområde Kyparissia« (»Θίνες Κυπαρισσίας«) på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivets artikel 4 under nummeret GR2550005 [8]. Grækenland har ved lov nr. 3937/2011 udpeget dette område som særligt bevaringsområde.

9. Beskyttelsen af områderne er reguleret i artikel 6, stk. 2-4, som følger:

»2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

5 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EUT L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20.11.2006 (EUT L 363, s. 368).

6 — Indgået den 19.9.1979 i Bern, European Treaty Series nr. 104; jf. også EFT 1982 L 38, s. 3.

7 — Vedrørende Den Stående Komités holdning jf. Recommendation Nº174 (2014) on the Conservation of the Loggerhead Sea Turtle (*Caretta caretta*) and of Sand Dunes and other Coastal Habitats in Southern Kyparissia Bay (Natura 2000 – GR 2550005 »Thynes Kyparissias«, Peloponnesos, Greece).

8 — Kommissionens beslutning 2006/613/EF af 19.7.2006 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det mediterrane biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT L 259, s. 1).

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. 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, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

[…]«

10. Foruden områdebeskyttelsen indeholder habitatdirektivet for visse dyre- og plantearter, som opføres i bilag IV, herunder havskildpadden *Caretta caretta*, specifikke forbud vedrørende artsbeskyttelsen, som er fastlagt i artikel 12:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

a) […]

b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

c) […]

d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.«

III – **Faktiske omstændigheder, administrativ procedure og påstande**

11. Ved Kyparissiabugten findes en ca. 80 km lang sandstrand, som løber i en forholdsvis lige linje i nord-sydgående retning. Ca. 20 km af denne strand indgår i bevaringsområdet »Klitområde Kyparissia«.

12. Bevaringsområdet omfatter et ca. 300-600 m bredt areal fra havet ind i landet. Her findes først sandstrand, som i baglandet går over i naturtype 2110, forstrand og begyndende klitdannelser. Dette følges delvis af naturtype 2260, sclerofylkrat med *Cisto-Lavenduletalia*. Syd for Vounaki findes bag stranden og de begyndende klitdannelser sågar to forekomster af prioriterede klitnaturtyper, nemlig 2270, skovbevoksede klitter med *Pinus pinea* og/eller *Pinus pinaster*, samt 2250, kystklitter med enebær *Juniperus spp*. Endelig findes der bag stranden også forekomst af naturtype 9540, mediterrane skove med endemiske mesogæiske arter af fyr, som arealmæssigt næsten svarer til klitnaturtypernes samlede areal, samt i lidt mindre omfang ved Vounaki naturtypen 5210, skovagtige matorrals med *Juniperus spp*[9].

9 — Ifølge kort af juli 2014, bilag 1, nr. 1, til svarskriftet.

13. I den foreliggende sag drejer det sig først og fremmest om et ca. 10 km langt delareal mellem byerne Elaia og Kalo Nero. Ifølge standardformularen for dette område[10] rummer dette område en af Middelhavets vigtigste ynglestrande for havskildpadden *Caretta caretta*. Parterne er enige om, at der i dag sågar er tale om den vigtigste ynglestrand.

14. De NGO'er, som arbejder for at beskytte skildpadderne, er modstandere af forskellige aktiviteter på strandene og har derfor klaget til Kommissionen over Grækenland.

15. Efter uformelle kontakter med de græske myndigheder opfordrede Kommissionen den 28. oktober 2011 Grækenland til at tage stilling til anklagen om overtrædelse af habitatdirektivets artikel 6 og 12. Trods supplerende græske oplysninger mente Kommissionen fortsat, at disse bestemmelser var overtrådt, og sendte den 1. oktober 2012 en begrundet udtalelse til Grækenland. Heri blev der sat en endelig frist for at bringe overtrædelserne til ophør, som udløb den 1. december 2012.

16. Da heller ikke Grækenlands supplerende svar kunne overbevise Kommissionen, anlagde denne den 12. november 2014 det foreliggende søgsmål.

17. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

a) Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

   — habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, idet den

      i) ikke har truffet passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt forstyrrelser af de arter, for hvilke området er udpeget, og

      ii) har tilladt tiltag (uden at gennemføre en passende vurdering af dets virkninger som fastsat i artikel 6, stk. 3), der i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt ved at formindske eller ødelægge yngleområdet for den prioriterede art *Caretta caretta*, som befinder sig i dette område, hvilket forvolder forstyrrelser for den omhandlede art, og som endelig formindsker og ødelægger klithabitaterne 2110, 2220 og den prioriterede naturtype 2250, samt

   — samme direktivs artikel 12, stk. 1, litra b) og d), idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng og effektiv beskyttelsesordning for havskildpadden *Caretta caretta* (prioriteret art) i Kyparissiabugten med henblik på at undgå enhver forstyrrelse af denne art i yngleperioden og enhver aktivitet, der kan beskadige eller ødelægge dens yngleområder.

b) Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

a) Frifindelse.

b) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Kommissionen og Grækenland har indledningsvis udtalt sig i hver to processkrifter. Efter afslutning af retsforhandlingernes skriftlige del den 29. april 2015 anmodede Kommissionen den 16. juni 2015 om tilladelse til at fremlægge et nyt bevis, nemlig rapport 32/2015 fra det græske statsråd om forslag til et præsidentdekret om udpegning af en regionalpark ved Kyparissiabugten.

10 — http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=GR2550005

20. Parterne forhandlede efterfølgende mundtligt den 13. januar 2016.

IV – **Retlig vurdering**

21. Kommissionen anklager Grækenland for at have overtrådt habitatdirektivets forpligtelser vedrørende områdebeskyttelse og artsbeskyttelse i området »Klitområde Kyparissia«. Jeg vil afvige fra Kommissionens argumentationskæde og indlede med at redegøre for områdebeskyttelsen, fordi denne baggrund kan give et samlet billede af de forringelser, som Kommissionen gør gældende, mens artsbeskyttelsen alene vedrører havskildpadden *Caretta caretta*.

22. For begge påstande gælder det, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af traktaten, skal vurderes ud fra den situation, som medlemsstaten befandt sig i ved udløbet af den frist, der blev fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 1. december 2012. Domstolen kan ikke tage hensyn til ændringer, som er indtrådt senere [11].

23. Først skal det imidlertid drøftes, om det bevismateriale, som Kommissionen har fremlagt efterfølgende, kan antages og indgå i sagen.

A – *Antagelse af den efterfølgende fremlagte rapport*

24. I henhold til procesreglementets artikel 128, stk. 2, første og andet punktum, kan parterne i undtagelsestilfælde fremlægge eller anføre yderligere beviser efter, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet. Parterne skal begrunde, hvorfor beviserne først påberåbes på dette tidspunkt.

25. Det græske statsråd har udarbejdet rapporten om forslaget til et præsidentdekret om beskyttelse af flere områder ved Kyparissiabugten, som Kommissionen har fremlagt den 16. juni 2015 efter afslutning af retsforhandlingernes skriftlige del. Heri omtales bl.a. risici for området »Klitområde Kyparissia«.

26. Rapporten indeholder en oplysning om, at den er udsendt den 8. april 2015. På den kopi, som Kommissionen har forelagt for Domstolen, ses et håndskrevet godkendelsesnotat af 15. april 2015. Endelig nævnte Grækenland udtalelsen i sin duplik, som Domstolen modtog den 29. april 2015.

27. Kommissionen har uimodsagt gjort gældende, at den først fik kendskab til denne rapport, efter at retsforhandlingernes skriftlige del var afsluttet. Dette anbringende er plausibelt i lyset af de ovenfor nævnte datoer. Det må antages, at Kommissionen fik kendskab til rapportens eksistens senest ved duplikken. Efterfølgende måtte den fremskaffe dette dokument og vurdere dets betydning for den foreliggende sag. Kommissionens anbringende er derfor tilstrækkelig begrundelse for, at den først fremlagde rapporten den 16. juni 2015. Desuden medfører anerkendelsen af dette bevis i den foreliggende sag ikke, at proceduren forsinkes.

28. Grækenland har indvendt, at rapporten ikke indeholder nye elementer, og er desuden af den opfattelse, at den ikke kan indgå i sagen, fordi den er udfærdiget i forbindelse med en endnu uafsluttet sag om udstedelse af et præsidentdekret.

29. Ingen af disse to argumenter overbeviser mig.

30. Hvilke elementer rapporten indeholder, og om disse er nye, vil fremgå ved vurderingen af den. Det kan imidlertid ikke være afgørende for, hvorvidt dette bevismateriale kan antages. I øvrigt bekræfter rapporten visse af Kommissionens kritikpunkter, navnlig med hensyn til den voksende belastning af bevaringsområdet.

11 — Dom Kommissionen mod Frankrig (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:369, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

31. Det svækker heller ikke rapportens beviskraft, at den er udfærdiget i forbindelse med en endnu ikke afsluttet procedure. Dette ville muligvis skulle vurderes anderledes, hvis der var tale om et udkast til en rapport, som endnu manglede endelig godkendelse. Det er imidlertid ikke tilfældet. Tilsvarende har Domstolen også tidligere benyttet en sådan rapport [12].

32. Endvidere bemærkes, at hverken betydningen af den administrative procedure i en traktatbrudssag eller den relevante frist for vurderingen af et traktatbrud, den 1. december 2012, udelukker, at denne rapport kan indgå i sagen. Rapporten kan således hverken tidsmæssigt eller indholdsmæssigt udvide sagens genstand, men er grundlæggende egnet til at underbygge Kommissionens kritikpunkter, som er sagens genstand.

33. Jeg foreslår derfor Domstolen at tillade rapporten som bevis.

B – *Områdebeskyttelse*

34. Områdebeskyttelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, gælder i henhold til artikel 4, stk. 5, så snart den pågældende lokalitet er foreslået af medlemsstaten og af Kommissionen er opført på listen over bevaringsområder. For det i denne sag omhandlede område »Klitområde Kyparissia« gælder beskyttelsesbestemmelserne følgelig siden den 19. juli 2006, som er datoen for meddelelsen af den pågældende afgørelse fra Kommissionen [13].

35. Kommissionen klager over en overtrædelse af det generelle forbud mod forringelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 (jf. afsnit 1), og forpligtelsen i henhold til artikel 6, stk. 3, til for visse planer og projekter at gennemføre en vurdering med hensyn til deres virkninger på lokaliteten (jf. afsnit 2).

1. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

36. Kommissionen foreholder Grækenland, at diverse aktiviteter på stranden mellem Elaia og Kalo Nero ved Kyparissiabugten er uforenelige med forbuddet mod forringelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Da Kommissionen klager over et større antal forskellige aktiviteter, vil jeg først beskrive forringelsesforbuddets krav generelt og derefter den særlige trussel for havskildpadden *Caretta caretta* på dennes ynglestrande, før jeg drøfter Kommissionens forskellige kritikpunkter.

a) Kriteriet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

37. En aktivitet anses kun for at være i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, hvis det sikres, at denne aktivitet ikke medfører nogen forstyrrelser, der mærkbart vil kunne påvirke målsætningerne for dette direktiv, navnlig dets beskyttelsesmålsætninger [14]. I traktatbrudssagen kan klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af artikel 6, stk. 2, derfor kun anses for begrundet, såfremt Kommissionen beviser, at medlemsstaten har undladt at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger

12 — Jf. dom Kommissionen mod Grækenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, præmis 28).

13 — Jf. i denne retning dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 100 og 102).

14 — Domme Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2010:114, præmis 32), Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 126) og Kommissionen mod Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 56).

med henblik på at forhindre, at driften af projekter – i den udstrækning den har fundet sted, efter at den pågældende lokalitet blev udpeget som bevaringsområde – medfører forringelse af levestederne for de pågældende arter eller sådanne forstyrrelser for disse arter, der kan få alvorlige følger for direktivets målsætning om at sikre bevarelsen af denne art [15].

38. For at bevise, at der er tale om en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, behøver Kommissionen imidlertid ikke at bevise, at der er en årsagsforbindelse mellem driften af et projekt og en væsentlig forstyrrelse af de pågældende arter. Tværtimod er det tilstrækkeligt, at Kommissionen godtgør, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at driften medfører væsentlige forstyrrelser for denne art [16].

39. Domstolen har ganske vist kun anvendt kriteriet om sandsynlighed eller risiko til at undersøge væsentlige forstyrrelser af arter, men der synes ikke at være nogen grund til ikke også at anvende det ved undersøgelsen af den anden type af forringelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, nemlig forringelse af beskyttede levesteder.

40. Dette kriterium er nemlig begrundet i, at også forhåndsvurderingen af et projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal gennemføres, hvis der foreligger en sådan risiko [17]. I så fald kan projektet kun godkendes, hvis det er blevet anset for ikke at kunne skade den omhandlede lokalitets integritet, eller projektet er begrundet i henhold til artikel 6, stk. 4. I denne forbindelse skal der tages hensyn til såvel de beskyttede arter som de beskyttede levesteder. Eftersom formålet med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, er at sikre samme beskyttelsesniveau [18], må samme kriterium også gælde for påvisningen af en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 2.

41. Dokumentation ud fra dette kriterium er imidlertid ikke automatisk et endeligt bevis for, at en foranstaltning, f.eks. drift af et projekt, ikke er tilladt. Tværtimod kan den tilbagevises gennem en passende vurdering af indvirkningerne på lokaliteten, eller foranstaltningen kan være begrundet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 [19].

b) Truslen mod havskildpadden *Caretta caretta* på dennes ynglestrande

42. Der er enighed mellem parterne om havskildpadden *Caretta carettas* yngleadfærd. Når skildpadderne har nået formeringsalderen på ca. 20 år vender de hvert andet eller tredje år tilbage til den strand, hvor de blev udklækket, for at lægge æg. I Grækenland begynder yngleperioden i slutningen af maj og ender i slutningen af august. Skildpadden kommer op af vandet om natten og søger mod den tørreste del af stranden, hvor den graver et hul på 40-60 cm og i gennemsnit lægger 120 æg. Æggene udklækkes to måneder senere, og skildpaddeungerne kommer op af sandet og kryber ned til havet.

15 — Domme Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 128) og Kommissionen mod Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 57).

16 — Domme Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 142) og Kommissionen mod Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 58).

17 — Domme Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 43), Kommissionen mod Italien (C-179/06, EU:C:2007:578, præmis 33) og Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, præmis 41).

18 — Domme Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 36), Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2010:114, præmis 30) og Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 142).

19 — Dom Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 156 og 192).

43. Det er især æglægningen og udklækningen af skildpaddeungerne, der er følsomme over for forstyrrelser, f.eks. fra støj eller lys. Skildpaddeungerne er meget sårbare, og en stor del af dem dør, før de kan formere sig. Især hvis de udklækkes om natten, kan belysningen på land åbenbart tiltrække dem, så de kommer væk fra deres vej mod havet. I øvrigt er det nødvendigt at forhindre foranstaltninger, som forringer strandens egnethed som ynglested, f.eks. opførelse af bygningsværker [20].

44. Da antallet af havskildpadden *Caretta carettas* reder på de omtvistede strande er steget i de seneste år, er Grækenland af den opfattelse, at dyret er tilstrækkeligt beskyttet.

45. Heroverfor anfører Kommissionen med rette, at den æglægning, som kan observeres i dag, afspejler formeringen for ca. 20 år siden og dermed skyldes de beskyttelsesforanstaltninger, som blev anvendt dengang. IUCN modererer i øvrigt også sin positive vurdering af bestanden af skildpadder i Middelhavet med et lignende forbehold [21].

46. Supplerende skal det bemærkes, at den positive formeringsituation, som kan konstateres i dag, ifølge NGO'en Archelons rapporter tilsyneladende er stærkt afhængig af aktive beskyttelsesforanstaltninger som f.eks. markering af reder eller etablering af afskærmninger. Sådanne foranstaltninger er imidlertid kun en nødløsning. Formålet med habitatdirektivets beskyttelsesforpligtelser i forhold til de beskyttede arter er tværtimod primært at forhindre forstyrrelser og forringelser, så dyrene kan formere sig i deres naturlige omgivelser uden hjælp fra mennesker.

47. I øvrigt siger det voksende antal reder intet om forringelser af andre miljøfaktorer i området, f.eks. klitnaturtyperne.

48. Derfor afviser Domstolen som regel argumentet om manglende påvisning af en skade som uvæsentligt, hvis det kan konstateres, at beskyttelsesforpligtelser er tilsidesat [22].

49. De enkelte kritiserede aktiviteter skal således undersøges.

c) De kritiserede aktiviteter

50. Fremstillingen af dette anbringende er desværre betydeligt skæmmet af, at Kommissionen omtaler de samme problemer forskellige steder i stævningen og som dokumentation i mange tilfælde ofte henviser generelt til meget omfangsrige bilag, hvor der til dels henvises til ekstremt dårligt reproducerede fotografier. Imidlertid kender Grækenland åbenbart beskyldningerne, og dets forsvar forringes derfor ikke. Desuden vedrører dette anbringende beskyttelsen af Unionens fælles naturarv [23] mod uoprettelige skader. Ved en rimelig indsats kan det desuden læses af sagsakten, at nogle af de kritiserede punkter faktisk sætter spørgsmålstegn ved den effektive beskyttelse af området. Derfor bør Domstolen også trods stævningens mangler behandle dette anbringende.

i) Opførelse af huse i området De godkendte projekter ved Agiannaki og Vounaki

51. Kommissionen kritiserer, at der i området er opført huse i 2006 og 2010 ved Agiannaki, og at der i 2012 er givet tilladelse til yderligere tre sommerhuse [24], som er blevet opført siden 2013.

20 — Dom Kommissionen mod Grækenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, præmis 38).

21 — http://www.iucnredlist.org/details/83644804/0

22 — Domme Kommissionen mod Grækenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, præmis 31), Kommissionen mod Grækenland (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, præmis 21) og Kommissionen mod Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 76).

23 — Jf. dom Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 25).

24 — Bilag 17k til stævningen (s. 449 ff. i bilagene).

52. Grækenland bestrider ikke dette anbringende, men indrømmer sågar, at allerede tildelte byggetilladelser efter græsk ret fortsat må realiseres.

53. Sådanne byggeprojekter forringer direkte klitnaturtyperne i det bevaringsområde, hvor de opføres. Desuden udgør de og brugen af bygningerne en alvorlig risiko for at forstyrre havskildpadden *Caretta caretta* under formeringen, f.eks. ved støj eller lys. Det af Grækenland fremførte forhold, at der hidtil er bygget forholdsvis lidt i bevaringsområdet, udelukker ikke denne forringelse.

54. Følgelig burde Grækenland i princippet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, have truffet foranstaltninger til at forhindre disse indgreb i bevaringsområdet.

55. For så vidt angår bygningerne fra 2006 skal det dog bemærkes, at områdebeskyttelsen først trådte i kraft den 19. juli 2006. Da Kommissionen ikke præciserer, hvornår bygningerne er opført, kan der i denne forbindelse kun konstateres en overtrædelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, i form af brugstilladelsen.

56. Hvad angår byggeaktiviteter fra 2013 og frem er disse ikke genstand for den foreliggende sag, da de først fandt sted efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

57. Det kan ikke uden videre udelukkes, at græske foranstaltninger til at forhindre uoprettelige forringelser i det mindste delvis er i strid med retssikkerheden. Dette princip kan ganske vist ikke begrunde en byggetilladelse, som er tildelt under tilsidesættelse af områdebeskyttelsen. Da Kommissionen imidlertid ikke oplyser tidspunktet for tilladelserne, er det muligt, og det må for så vidt angår bygningerne fra 2006 sågar antages, at de blev tildelt, før områdebeskyttelsen trådte i kraft, dvs. før den 19. juli 2006 [25].

58. Domstolen har imidlertid for nylig endnu en gang bekræftet, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, også i dette tilfælde ville finde anvendelse på foranstaltninger til gennemførelse af disse tilladelser, hvis de er truffet efter den 19. juli 2006 [26]. Imidlertid ville hensynet til retssikkerheden kunne begrunde gennemførelsen af en retmæssig tilladelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 [27]. En sådan begrundelse ville dog kræve en undersøgelse af, om det pågældende byggeprojekt er foreneligt med bevaringsmålene for bevaringsområdet, som grundlag for den nødvendige afvejning [28].

59. Da Grækenland hverken har forhindret de nævnte byggeprojekter eller brugen af dem eller har redegjort for deres berettigelse, har denne medlemsstat følgelig overtrådt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

Den planlagte opførelse af 50 luksusboliger mellem Agiannaki og Elaia og af fire boliger ved Elaia

60. Kommissionen protesterer desuden mod et projekt til opførelse af 50 luksusboliger på stranden mellem Agiannaki og Elaia.

61. Det må ganske vist antages, at et sådant projekt ligeledes ville forringe klitnaturtyper samt føre til væsentlige forstyrrelser af skildpadden og dermed ville være uforeneligt med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Hvis de græske myndigheder havde tilladt eller tålt det, kunne dette ligeledes udgøre en overtrædelse af forringelsesforbuddet.

25 — Jf. ovenfor, punkt 34.

26 — Domme Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 124 og 125), Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 33) og Kommissionen mod Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 51 og 52).

27 — Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2015:528, punkt 87).

28 — Domme Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 157) og Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 56 og 57).

62. Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at der foreligger en sådan overtrædelse.

63. I Kommissionens anbringende er der kun nævnt en enkelt overtrædelse i forbindelse med dette projekt, nemlig at de indledende stadier i byggeriet allerede er gennemført. Ifølge Grækenlands uimodsagte anbringende er det imidlertid forbudt at indlede byggeriet, før der er givet byggetilladelse. Kommissionen skulle derfor have godtgjort, at Grækenland ikke har håndhævet dette forbud i tilstrækkeligt omfang. Det har den imidlertid ikke gjort. Derfor må sagsøgte frifindes på dette punkt.

64. Det samme gælder, når Kommissionen anfører, at opførelsen af fire boliger ved Elaia »skulle godkendes«. En formodet hensigt, som aktuelt må holdes op imod den af Grækenland anførte udsættelse af alle tilladelsesprocedurer, er ikke tilstrækkeligt til at overtræde forbuddet mod forringelse.

Foreløbigt resultat

65. Følgelig har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet har tilladt opførelse af huse i bevaringsområdet ved Agiannaki i 2010 og brug af yderligere huse fra 2006 samt opretholder tilladelsen til tre huse ved Vounaki.

ii) Udvidelse af tilkørsler og veje

66. Kommissionen protesterer desuden mod forskellige veje, nemlig åbning af fem nye tilkørsler til stranden, en ny vej, som parallelt med stranden langs med en eksisterende jernbanestrækning forbinder Kalo Nero med Elaia, en vej bag stranden ved Kalo Nero, som bliver benyttet til parkeringsplads og campering, samt asfaltering af eksisterende tilkørsler og veje.

Anlæg af fem tilkørsler til stranden

67. Kommissionen anerkender ganske vist, at de græske myndigheder har erklæret de nye tilkørsler ulovlige og krævet såvel spærring som genopretning af den oprindelige tilstand, men den anser ikke dette for tilstrækkeligt.

68. Grækenland forsvarer sig med, at tilkørslerne til stranden har eksisteret siden begyndelsen af 1970'erne, og at dette i sin tid blev fastsat retskraftigt. Det fremgår imidlertid af en fælles rapport fra forskellige græske myndigheder, at ingen af de fem tilkørsler er påvist før 2009, at mindst tre af disse tilkørsler ikke opfyldte de oprindelige vedtagelser, og at der i sin tid ikke blev vedtaget fem tilkørsler, men kun fire [29].

69. Samme rapport bekræfter imidlertid, at disse tilkørsler blev etableret af en privat virksomhed, og at der er udstedt bøder til denne for dette forhold [30]. Jeg forstår det græske anbringende således, at disse bøder tilsyneladende fortsat er genstand for en retssag.

70. Da græske instanser hverken har anlagt, tilladt eller tolereret tilkørslerne, kan Grækenland ikke anklages for anlægget af dem. Og i det omfang, det endnu ikke er afklaret ved en domstol, om de er lovlige, kan man heller ikke forlange (endnu), at Grækenland skal sørge for at få dem fjernet.

71. Imidlertid kritiserer Kommissionen med rette, at Grækenland ikke forhindrer, at disse tilkørsler benyttes.

29 — Rapport fra december 2013, s. 357 ff. i bilagene til stævningen (s. 28 ff. i rapporten); i øvrigt nævner også statsrådets rapport, s. 37 og 38, ulovligt anlagte veje.

30 — Rapport fra december 2013, s. 357 ff. i bilagene til stævningen (s. 26 og 27 i rapporten).

72. Grækenland overser nemlig, at forbuddet mod forringelse ikke kun går ud på at forbyde nye, skadelige aktiviteter. Tværtimod kræver det også, at medlemsstaten træffer passende foranstaltninger for at sikre, at aktiviteter ikke medfører forringelse af de berørte arters levesteder og forstyrrelser af disse arter, som kunne have væsentlige følger for så vidt angår direktivets målsætning om at sikre bevarelsen af de nævnte arter [31].

73. Følgelig burde Grækenland have sikret, at anvendelsen af vejene ikke kan medføre en væsentlig forstyrrelse af skildpadden eller forringelse af klitterne. Denne forpligtelse har medlemsstaten imidlertid ikke opfyldt.

74. Da disse veje og stier gør det lettere at komme til stranden med motorkøretøjer, udgør de en væsentlig risiko for forstyrrelse af skildpadderne, især i form af støj og lys ved æglægningen samt ved udklækningen af skildpaddeungerne. De øger desuden risikoen for kørsel på stranden. Dette kan i nogle tilfælde direkte føre til skildpadders død. I det mindste komprimeres sandet, hvilket gør det vanskeligere eller helt umuligt at grave reder. Kørespor i sandet kan sågar danne forhindringer, som forhindrer de nyudklækkede unger i at nå uskadt frem til havet.

75. I det omfang tilkørsler gennemskærer klitnaturtyperne, medfører de et direkte tab af EU-retligt beskyttede arealer. Selv om de allerede fandtes, da området blev udpeget, må det antages, at ureguleret parkering af strandgæsternes biler ved enden af tilkørslerne samt langs siderne udløser yderligere skader på klitlandskabet [32]. Kørsel på stranden kan ligeledes forringe klitområderne [33]. Desuden gør sådanne tilkørsler det lettere at campere ulovligt i klitterne, hvilket kan forårsage yderligere skader [34].

76. Grækenland kan ikke afkræfte disse kritikpunkter ved en generel henvisning til verserende retssager. Det må nemlig på trods af sådanne sager principielt være muligt at træffe foreløbige foranstaltninger for at beskytte området, f.eks. ved at begrænse anvendelsen af tilkørslerne.

77. Der er imidlertid intet, der tyder på, at Grækenland har forsøgt at gennemføre sådanne beskyttelsesforanstaltninger, eller at de skulle være umulige af EU-retlige eller faktiske årsager.

78. Derfor må påstanden tages til følge på dette punkt.

Forbindelsen mellem Kalo Nero og Elaia

79. Grækenland gør endvidere gældende, at en forbindelse mellem Kalo Nero og Elaia langs den eksisterende jernbanestrækning ligger langt væk fra stranden og ikke har noget med tilkørslerne at gøre. Jeg forstår dette anbringende således, at Grækenland påtager sig ansvaret for denne strækning, men er af den opfattelse, at den er i overensstemmelse med forbuddet mod forringelse.

80. Det er imidlertid uomtvistet, at denne forbindelse befinder sig inden for bevaringsområdet. Ifølge et af Grækenland fremlagt kort [35] berører den ganske rigtigt ikke stranden, men til gengæld forskellige beskyttede naturtyper. Desuden udgår tilkørslerne til stranden fra denne vej, således at denne strækning ligeledes er en del af tilkørselssystemet. Følgelig begrunder den i det mindste en sandsynlighed eller risiko for forringelse af bevaringsområdet.

31 — Dom Kommissionen mod Spanien (spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 128).

32 — Jf. statsrådets rapport, s. 33.

33 — Jf. statsrådets rapport, s. 33.

34 — Herom nedenfor, punkt 85 ff.

35 — Bilag 1 til svarskriftet, »X.08a COMPARATIVE MAP HABITAT SEA 2014 & SEA 2002.jpg«.

81. For at undgå en domfældelse på dette punkt skulle Grækenland have afkræftet Kommissionens kritik. Til dette formål kunne medlemsstaten f.eks. have fremlagt en passende vurdering af virkningerne på lokaliteten, som dokumenterede, at der ikke udgår nogen forringelse af området fra forbindelsen. Det er imidlertid ikke sket.

82. Derfor må påstanden tages til følge også på dette punkt.

Asfaltering af visse veje og stier

83. Grækenland gør endvidere gældende, at asfalteringen af visse veje og stier på ingen måde letter adgangen til stranden, men blot reducerer støv og støj. Dette anbringende er dog ikke overbevisende. Selv hvis disse sandveje ikke kan henføres til en beskyttet naturtype og heller ikke direkte hører til skildpaddernes potentielle redepladser, gør asfaltering af sandveje det lettere at benytte dem, og dermed lettes adgangen til stranden. Følgelig øgede denne forbedring af vejene risikoen for forstyrrelse af skildpadden og forringelse af klitterne.

Foreløbigt resultat

84. Sammenfattende har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet

— ikke har begrænset anvendelsen af veje i bevaringsområdet på en sådan måde, at forringelser af området og væsentlige forstyrrelser af havskildpadden *Caretta carettas* formering forhindres

— har anlagt eller i det mindste givet tilladelse til en forbindelse i bevaringsområdet mellem Kalo Nero og Elaia parallelt med jernbanestrækningen samt

— har tilladt asfaltering af veje i bevaringsområdet.

iii) Ureguleret campering

85. Kommissionen kritiserer desuden, at der regelmæssigt forekommer ureguleret campering, ofte med mobile homes, i en pinjelund i klitterne ved stranden i Elaia. Denne praksis er især et problem for bevaringen af klit- og skovnaturtyperne, men den øger også risikoen for, at campisterne forstyrrer skildpadderne på stranden om natten.

86. Grækenland understreger ganske vist, at ureguleret campering er strengt forbudt, men indrømmer dog, at det har fundet sted gennem længere tid. Siden 2013 er de berørte arealer imidlertid blevet bevogtet, og dette har ført til en markant forbedring af situationen.

87. Dermed erkender Grækenland implicit, at forbuddet mod ureguleret campering ikke blev håndhævet tilstrækkeligt ved Elaia frem til det relevante tidspunkt, den 1. december 2012.

88. Følgelig har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet ikke i tilstrækkeligt omfang har håndhævet forbuddet mod ureguleret campering inden for bevaringsområdet.

iv) Drift af strandbarer

89. Kommissionen kritiserer endvidere, at der mellem Elaia og Kalo Nero er blevet drevet mindst tre strandbarer, især om natten. Denne drift har forstyrret skildpadderne under æglægningen med lys og støj og udgjort en risiko for de nyudklækkede unger.

90. Grækenland gør blot gældende, at driften af strandbarer blev forbudt i 2013 og 2014, altså først efter udløbet af den relevante frist, og at der heller ikke er blevet drevet strandbarer siden da. Dermed accepterer denne medlemsstat implicit, at forstyrrelser af skildpadderne som følge af driften af strandbarer ikke blev forhindret tilstrækkeligt tidligere, dvs. før fristens udløb.

91. Følgelig har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset driften af strandbarer på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta* i bevaringsområdet.

v) Anvendelse af stranden

92. Et andet af Kommissionens kritikpunkter vedrører tilstedeværelsen af strandmøbler, især parasoller og liggestole, som udlejerne lader blive på stranden om natten, samt trædækkede veje på stranden. Disse mindsker pladsen til reder og udgør en hindring for skildpadderne.

93. Grækenland accepterer implicit denne kritik, idet landet begrænser sig til at gøre gældende, at der siden 2013, dvs. efter udløbet af den relevante frist, kun er blevet udlejet parasoller og liggestole fjernt fra ynglestrandene ved Kalo Nero.

94. Følgelig har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset udlejning af strandmøbler og udlægning af trædækkede veje på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta* i bevaringsområdet.

vi) Oprensning af stranden med tunge køretøjer

95. Kommissionen protesterer også mod, at strandene delvis er blevet renset med tunge køretøjer. Derved komprimeres sandet, og reder og æg kan blive ødelagt.

96. Grækenland gør ganske vist gældende, at de regler for anvendelse af stranden, som har været gældende siden medio 2013, forbyder strandrensning med køretøjer i skildpaddernes yngleperiode, men sandet kan også blive komprimeret ved anvendelsen af sådanne køretøjer uden for yngleperioden.

97. Alligevel må dette klagepunkt afvises, fordi Grækenland uimodsagt gør gældende, at der er tale om et isoleret enkelttilfælde, som fandt sted længe før den første opfordring til at udtale sig. Kommissionen sandsynliggør følgelig ikke i tilstrækkelig grad, at der ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse var behov for yderligere foranstaltninger for at forhindre sådanne oprensningsforanstaltninger.

vii) Lysforurening

98. Navnlig i området Kalo Nero kritiserer Kommissionen forstyrrelsen af skildpadderne med lys, som udgår fra restauranter, hoteller og butikker nær stranden samt fra vejbelysningen. Dette lokker især de nyudklækkede skildpadder væk fra deres vej mod havet, men det forstyrrer også skildpadderne under æglægningen.

99. Grækenland forsvarer sig med, at belysningen i mange tilfælde har været praktiseret gennem lang tid, og annoncerer, at der fremover vil blive truffet foranstaltninger til at undgå sådanne forstyrrelser.

100. Ligesom for de strandnære veje gælder det også her, at medlemsstaterne skal træffe rimelige foranstaltninger for at undgå forstyrrelser fra eksisterende aktiviteter [36]. Da sådanne foranstaltninger hidtil kun er blevet annonceret, må påstanden tages til følge også på dette punkt.

101. Følgelig har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset lysforureningen på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta* i bevaringsområdet.

viii) Sandudvinding mellem Agiannaki og Elaia

102. Kommissionen kritiserer desuden Grækenland for at have tilladt sandudvinding mellem Agiannaki og Elaia. Grækenland bestrider imidlertid, at dette skulle have fundet sted. Da Kommissionen ikke præciserer sin anklage yderligere, må sagsøgte frifindes på dette punkt.

ix) Udvidelse af landbrugsaktiviteter i klitterne

103. Udvidelse af landbrugsaktiviteterne i klitterne er en yderligere anklage, som Kommissionen gør gældende.

104. Grækenland gør imidlertid gældende, at landbrugsaktiviteterne snarere er gået tilbage i de sidste 20 år. Også statsrådets rapport taler kun om, at landbrugsaktiviteten i bevaringsområdet er opretholdt, men ikke om, at den skulle være udvidet [37].

105. Kommissionen dokumenterer kun sin anklage med et foto fra den begrundede udtalelse, hvor det ikke kan ses, hvad det skulle vise. Derfor kan det ikke afkræfte Grækenlands anbringende. Sagsøgte må derfor også frifindes på dette punkt.

106. Kommissionen kritiserer også pløjning af klitterne mellem Elaia og Agiannaki i perioden mellem den 20. februar og den 3. marts 2013. Dette indgreb fandt imidlertid først sted efter udløbet af den frist, Kommissionen havde sat, og er derfor uden betydning i den foreliggende sag.

107. I øvrigt forekommer Kommissionens anbringende om, at tilstedeværelsen af får på stranden udgør en trussel for skildpadden, lidet plausibelt. Grækenland gør på overbevisende vis gældende, at der ikke kan være tale om fårehold, for der vokser ingen planter på stranden, som fårene kunne æde. Tværtimod må det antages, at de fotograferede får [38] blev drevet hen over stranden på vej mellem to enge. Det er usandsynligt, at fårene herved kunne forringe skildpaddernes æg og reder, som ligger i op til 50 cm dybde.

x) Forstyrrelser fra søsiden

108. Endelig protesterer Kommissionen også mod tilladelsen af fiskeriaktiviteter i farvandet ud for stranden. Den støtter sig i denne forbindelse på rapporter fra NGO'en Archelon, ifølge hvilke lokale fiskere om natten regelmæssigt opstiller faststående garn på flere hundrede meters længde direkte ved strandene på tværs heraf. Desuden fisker større skibe angiveligt ved begyndelsen af

36 — Se ovenfor, punkt 71-73.

37 — Statsrådets rapport, s. 33.

38 — Jf. fotografierne fig. 16 og 17 på s. 60 og 61 i bilagene til stævningen.

æglægningsperioden i maj og ved slutningen af udklækningsperioden i oktober til dels med trawl i en afstand på indtil 1 km ud for stranden, selv om der er foreskrevet en afstand på mindst halvanden sømil. Sådanne overtrædelser opdages og straffes ganske vist takket være radarovervågning, men sanktionerne er ikke afskrækkende [39].

109. Ifølge Kommissionen er der væsentlig risiko for, at skildpadder bliver fanget i garnene på vej til æglægningen eller på tilbagevejen og risikerer at drukne.

110. Grækenland hævder derimod, at der næsten ikke forekommer fiskeri. Risikoen er meget begrænset, især da ilanddrevne døde skildpadder ikke udviser tilsvarende skader. Hvis der kommer skildpadder i garnene, vil fiskerne straks sætte dem ud igen.

111. Det græske argument er dog ikke overbevisende.

112. Argumentet vedrørende fiskeriets omfang er alt for generelt og går ikke ind på Archelons specifikke udsagn.

113. Grækenland bestrider ikke de kritiserede fremgangsmåder som sådan.

114. Det er indlysende, at garnfiskeri nær stranden udgør en væsentlig risiko for skildpadderne, da disse forekommer her i koncentrerede mængder i æglægningsperioden. Derfor er især det lokale fiskeri med faststående garn direkte ved stranden ikke acceptabelt.

115. Også trawlfiskeriet i lidt større afstand udgør imidlertid en risiko for skildpadderne. Bøderne for fiskeri for tæt på kysten er tilsyneladende ikke store nok til at forhindre, at skildpadderne udsættes for denne risiko.

116. Følgelig har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset fiskeriet ud for ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta* i bevaringsområdet.

117. Kommissionen protesterer desuden mod anvendelsen af fritidsbåde og vandcykler ud for stranden, men NGO'en Archelons rapporter, som der uspecifikt henvises til hvad dette angår, indeholder ingen oplysninger herom. På dette punkt må sagsøgte derfor frifindes.

xi) Foreløbigt resultat

118. Sammenfattende har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet landet

— har givet tilladelse til opførelse af huse ved Agiannaki i 2010 og brug af yderligere huse fra 2006 samt har opretholdt tilladelsen til tre huse ved Vounaki

— ikke har begrænset anvendelsen af veje på en sådan måde, at forringelser af området og væsentlige forstyrrelser af havskildpadden *Caretta caretta* i yngleperioden forhindres, har anlagt eller i det mindste tilladt en forbindelse mellem Kalo Nero og Elaia parallelt med jernbanestrækningen samt har tilladt asfaltering af veje

— ikke i tilstrækkeligt omfang har håndhævet forbuddet mod ureguleret campering

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset driften af strandbarer på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*

39 — Bilag 18 til stævningen, s. 495 og 496.

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset udlejning af strandmøbler og udlægning af trædækkede veje på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset lysforureningen på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset fiskeri ud for ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*.

2. Vurdering af virkningerne på lokaliteten

119. Kommissionen anklager desuden Grækenland for ikke at have underkastet visse aktiviteter en vurdering af virkningerne på lokaliteten i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Denne bestemmelse fastsætter, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne, og kun tillades, hvis de ikke skader lokalitetens integritet [40].

120. Mens de i afsnit IV.B.1, litra c), nævnte aktiviteter uden tvivl har fundet sted siden forbuddet mod forringelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, trådte i kraft, dvs. efter den 19. juli 2006 [41], forudsætter en tilsidesættelse af forpligtelsen til at gennemføre en vurdering af virkningerne på lokaliteten i henhold til artikel 6, stk. 3, at græske instanser har givet tilladelse til den pågældende aktivitet efter dette tidspunkt. Alternativt kunne Kommissionen også kritisere, at visse aktiviteter kan gennemføres uden nogen form for tilladelse, selv om de er af en art, som kræver en vurdering af virkningerne på lokaliteten [42].

121. For de fleste af de kritiserede foranstaltningers vedkommende fremfører Kommissionen imidlertid intet, som kan underbygge disse to punkter. Navnlig nævner den som regel ikke tidspunktet for eventuelle tilladelser, og i de fleste tilfælde mangler der endog enhver tilkendegivelse af, at der overhovedet er givet en tilladelse.

122. Kun for projektet vedrørende opførelse af tre sommerhuse ved Vounaki fremgår det af sagsakterne, at der blev givet tilladelse til projektet i 2012 [43]. Som allerede beskrevet kan dette projekt føre til tab af klitarealer og forstyrrelser af havskildpadden *Caretta caretta*. Der skulle derfor have været gennemført en vurdering af virkningerne på lokaliteten, før tilladelsen blev givet.

123. Følgelig har Grækenland overtrådt habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet landet i 2012 gav tilladelse til opførelse af tre sommerhuse ved Vounaki i området »Klitområde Kyparissia«, uden at dette projekt forudgående havde været underkastet en passende vurdering af, hvorvidt det er i overensstemmelse med de bevaringsmål, der er fastsat for dette område. I øvrigt må sagsøgte frifindes på dette punkt.

40 — Domme Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 34) og Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 110).

41 — Jf. ovenfor, punkt 34.

42 — Jf. mit forslag til afgørelse Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 30-37).

43 — Bilag 17k til stævningen (s. 449 ff. i bilagene).

C – *Artsbeskyttelse*

124. Kommissionen beskylder Grækenland for at have tilsidesat habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), idet landet ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng og effektiv beskyttelsesordning for havskildpadden *Caretta caretta* i Kyparissiabugten med henblik på at undgå enhver forstyrrelse af denne art i yngleperioden og enhver aktivitet, der kan beskadige eller ødelægge dens yngleområder.

125. I henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer [artikel 12, stk. 1, litra b)] samt beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder [artikel 12, stk. 1, litra d)]. Disse krav har været gældende siden udløbet af gennemførelsesfristen for habitatdirektivet, dvs. siden 1994.

126. En sådan streng beskyttelsesordning skal gøre det muligt faktisk at undgå alle former for forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, og forhindre beskadigelse eller ødelæggelse af yngleområderne for de dyrearter, der er nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a)[44]. For så vidt angår betingelsen om forsæt har Domstolen fastslået, at den kun kan være opfyldt, hvis det godtgøres, at gerningsmanden har villet udføre en i direktivets artikel 12, stk. 1, forbudt forringelse af en beskyttet dyreart eller i det mindste har accepteret muligheden for en sådan forringelse[45].

127. Gennemførelsen af disse forpligtelser kræver ikke kun, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig lovramme, men også, at de iværksætter konkrete, specifikke beskyttelsesforanstaltninger[46]. Der skal være tale om sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter[47].

128. Såvel den fuldstændige lovramme som de sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter skal opfylde havskildpadden *Caretta carettas* konkrete behov i forbindelse med formeringen. Derfor skal det erindres, at især æglægningen og udklækningen af skildpaddeungerne er sårbare over for konkrete forstyrrelser, f.eks. fra støj eller lys. Nyudklækkede skildpaddeunger er meget sårbare, og en stor del af dem dør, før de kan formere sig. Især hvis de udklækkes om natten, kan belysningen på land åbenbart tiltrække dem, så de ikke bevæger sig i retning mod havet. I øvrigt er det nødvendigt at forhindre foranstaltninger, som forringer strandens egnethed som ynglested, f.eks. opførelse af bygningsværker[48].

1. Den fuldstændige lovramme

129. Kommissionen kritiserer for det første, at der ikke findes en fuldstændig lovramme, og støtter sig i det væsentlige på, at Grækenland i den administrative procedure har anerkendt denne ufuldstændighed.

130. Grækenland modsiger dette anbringende og henviser i denne forbindelse til en lang række regler, som skal bidrage til at beskytte havskildpadden *Caretta caretta*. Et præsidentdekret om beskyttelse af området, som er under forberedelse, skal blot samle og konsolidere de eksisterende regler.

44 — Domme Kommissionen mod Frankrig (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:369, præmis 19-21 og den deri nævnte retspraksis) og Kommissionen mod Cypern (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 62).

45 — Dom Kommissionen mod Spanien (*Lutra lutra*, C-221/04, EU:C:2006:329, præmis 71).

46 — Domme Kommissionen mod Irland (C-183/05, EU:C:2007:14, præmis 29) og Kommissionen mod Cypern (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 60).

47 — Domme Kommissionen mod Grækenland (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, præmis 16), Kommissionen mod Irland (C-183/05, EU:C:2007:14, præmis 30) og Kommissionen mod Cypern (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 61).

48 — Se ovenfor, punkt 43.

131. Kommissionen er ganske vist af den opfattelse, at Grækenland dermed modsiger sit eget anbringende i den administrative procedure, men de af Kommissionen citerede passager viser kun, at Grækenland så visse fordele ved at udstede supplerende regler, men ikke, at Grækenland anser disse for absolut nødvendige.

132. Søgsmålet kan således kun tages til følge, hvis det kan dokumenteres, at den græske lovgivning er mangelfuld. Desværre nøjes Kommissionen imidlertid med at anføre, at visse regler ikke er tilstrækkelige eller har en for generel karakter. Dette anbringende viser imidlertid ikke, at de af Grækenland anførte regler samlet set er mangelfulde.

133. Alligevel fremgår det af en omfattende betragtning af det omtvistede materiale, at de græske regler i det mindste var mangelfulde på det relevante tidspunkt. Dette følger nemlig af skildpaddens behov, af de allerede fastslåede tilsidesættelser af forbuddet mod forringelse i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, vedrørende beskyttelsen af skildpadden og af nyere græske bestemmelser.

134. Det ville være relativt enkelt at sikre den nødvendige beskyttelse ved at afspærre de pågældende strande totalt i perioden fra maj til oktober og i øvrigt forhindre projekter, som kan forringe dem uopretteligt, altså f.eks. bygningsværker eller sandudvinding.

135. Det er imidlertid også muligt at kombinere en anvendelse af strandene, især til turismeformål, med beskyttelsen af skildpadden, og dette er åbenbart, hvad Grækenland tilstræber. Dette kræver blot markant mere komplekse regler, som fastlægger i detaljer, hvilke aktiviteter der er tilladte på strandene, og hvilke der er forbudt [49].

136. Sådanne regler har Grækenland i mellemtiden også udstedt i form af ministerielle dekreter, som skal forhindre byggetilladelser, samt regulere anvendelsen af strandene. Uanset om de heri fastsatte bestemmelser faktisk kompletterer lovrammen, eller om de fortsat er mangelfulde, kan de imidlertid ikke afkræfte Kommissionens kritikpunkter. De blev nemlig *første gang* udstedt i maj og juli 2013, altså efter udløbet af den relevante frist. Da der endnu ikke fandtes sammenlignelige regler pr. 1. december 2012, var lovrammen ufuldstændig på det pågældende tidspunkt.

137. I øvrigt er foranstaltninger, som skal fornys med jævne mellemrum, ikke egnede til at skabe en fuldstændig lovramme. Der er nemlig altid risiko for, at fornyelsen en dag ikke sker i rette tid [50].

138. Desuden fremgår det af de konstaterede overtrædelser af forbuddet mod forringelse i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, at der mangler effektive ordninger, som begrænser anvendelsen af tilkørslerne til stranden og anvendelse af belysning nær strandene i et sådant omfang, at det forhindres, at skildpadderne forstyrres under æglægning og udklækning af ungerne.

139. Dette resultat bekræftes af statsrådets rapport, som slår fast, at Grækenlands europæiske forpligtelser kræver en snarlig konsolideret ordning til beskyttelse af området [51].

140. Følgelig har Grækenland tilsidesat habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), idet landet ikke har vedtaget en fuldstændig lovramme til beskyttelse af havskildpadden *Caretta caretta* i bevaringsområdet »Klitområde Kyparissia«.

49 — Jf. som illustration kritikpunkterne i dom Kommissionen mod Grækenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, præmis 34-38).

50 — NGO'en Archelon, som er citeret i fodnote 3, s. 8 og 9, har over for Den Stående Komité under Bernkonventionen sågar gjort gældende, at byggetilladelsessagerne kun kan udsættes i højst tre år, og at udsættelsen derfor udløber i 2016, hvis der ikke rettidigt udstedes en tilsvarende permanent regel om beskyttelse af området.

51 — Rapportens s. 39 og 40.

2. De konkrete beskyttelsesforanstaltninger

141. Foruden en ufuldstændig lovramme kritiserer Kommissionen også, at der ikke er truffet tilstrækkelige konkrete beskyttelsesforanstaltninger.

142. For så vidt begrunder alle de hidtil konstaterede overtrædelser af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, også tilsidesættelser af forbuddet mod forstyrrelse i henhold til artikel 12, stk. 1, litra b), idet de alle sammen inkluderer forstyrrelser af havskildpadden *Caretta caretta*. Disse forstyrrelser skete i lyset af Domstolens retspraksis [52] også forsætligt. Strandenes betydning for skildpaddens formering er nemlig alment kendt på stedet. Derfor bliver muligheden for forstyrrelser i forbindelse med de forskellige aktiviteter i det mindste accepteret.

143. Forskellene i den tidsmæssige gyldighed af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), kan eksemplificeres ved bygningerne fra 2006. Mens der ikke kan konstateres en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 2, med hensyn til denne foranstaltning, fordi det er uafklaret, om der blev bygget før eller efter denne bestemmelse trådte i kraft [53], fandt artikel 12 anvendelse allerede fra 1994. Følgelig tilsidesatte disse bygninger forbuddet mod at forstyrre havskildpadden *Caretta caretta*.

144. Konstateringen af disse tilsidesættelser viser, at de konkrete beskyttelsesforanstaltninger endnu ikke er tilstrækkelige, og at Grækenland hvad dette angår har tilsidesat habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b).

145. Derimod er der ikke påvist nogen beskadigelse af yngle- og rastepladser ved alle disse aktiviteter. Kommissionen påviser nemlig ikke, at strandarealer, hvor havskildpadden *Caretta caretta* bygger sine reder, er berørt. Følgelig kan det ikke konstateres, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 12, stk. 1, litra d), på dette punkt.

V – **Sagens omkostninger**

146. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, bærer hver part ifølge artikel 138, stk. 3, sine egne omkostninger. Ganske vist taber Grækenland overvejende, men flere af Kommissionens klagepunkter tages ikke eller kun delvis til følge. Derfor bør hver part bære sine egne omkostninger.

VI – **Forslag til afgørelse**

147. Jeg foreslår således Domstolen at træffe afgørelse som følger:

»1) Det græske statsråds rapport af 8. april 2015, som Kommissionen har fremlagt den 16. juni 2015, antages som bevismateriale.

2) Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, og artikel 12, stk. 1, litra b), i direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet den i området »Klitområde Kyparissia« (»Θίνες Κυπαρισσίας«, Natura 2000-kode GR2550005)

— har givet tilladelse til opførelse af huse ved Agiannaki i 2010 og brug af yderligere huse fra 2006 samt har opretholdt tilladelsen til tre huse ved Vounaki

52 — Jf. ovenfor, punkt 126.

53 — Jf. ovenfor, punkt 55.

— ikke har begrænset anvendelsen af veje på en sådan måde, at forringelser af området og væsentlige forstyrrelser af havskildpadden *Caretta caretta* i yngleperioden forhindres, har anlagt eller i det mindste tilladt en forbindelse i bevaringsområdet mellem Kalo Nero og Elaia parallelt med jernbanestrækningen samt har tilladt asfaltering af veje i bevaringsområdet

— ikke i tilstrækkeligt omfang har håndhævet forbuddet mod ureguleret campering

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset driften af strandbarer på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset udlejning af strandmøbler og udlægning af trædækkede veje på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset lysforureningen på ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta* og

— ikke i tilstrækkeligt omfang har begrænset fiskeri ud for ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*.

3) Den Hellenske Republik har tilsidesat artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, idet den i 2012 gav tilladelse til opførelse af tre sommerhuse ved Vounaki i området »Klitområde Kyparissia«, uden at dette projekt forudgående havde været underkastet en passende vurdering af, hvorvidt det er i overensstemmelse med de bevaringsmål, der er fastsat for dette område.

4) Den Hellenske Republik har tilsidesat artikel 12, stk. 1, litra b), i direktiv 92/43, idet den i 2006 tillod opførelse af bygninger ved Agiannaki i nærheden af ynglestrandene for havskildpadden *Caretta caretta*.

5) Den Hellenske Republik har tilsidesat artikel 12, stk. 1, litra b) og d), i direktiv 92/43, idet den ikke har vedtaget en fuldstændig lovramme til beskyttelse af havskildpadden *Caretta caretta* i bevaringsområdet »Klitområde Kyparissia«.

6) I øvrigt frifindes Den Hellenske Republik.

7) Europa-Kommissionen og Den Hellenske Republik bærer hver deres egne omkostninger.«