CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 18 februari 2016 [1]

Zaak C-504/14

Europese Commissie
tegen

Helleense Republiek

„Natuurbehoud — Richtlijn 92/43/EEG — Bescherming van natuurlijke habitats en wilde soorten — Populatie van de zeeschildpad Caretta caretta in de Golf van Kyparissia — Gebied van communautair belang ‚Duinen van Kyparissia' — Bescherming van soorten"

I – **Inleiding**

1. Terwijl het Hof in de zaak over de hamsterpopulatie in de Franse Elzas met een bijna rampzalige staat van instandhouding te maken kreeg [2], stemt de situatie in deze procedure tot meer vreugde. De stranden aan de Golf van Kyparissia aan de westkust van de Peloponnesos hebben zich de laatste jaren ontwikkeld tot de belangrijkste broedplaats van de zeeschildpad *Caretta caretta* in de Unie met een gestaag toenemend aantal nesten. [3] Deze ontwikkeling kan ertoe hebben bijgedragen dat de Internationale Unie voor Natuurbescherming (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) de populatie van de zeeschildpad in de Middellandse Zee in het jaar 2015 de kwalificatie „least concern" heeft gegeven, dat wil zeggen haar in haar beoordelingsstelsel heeft ingedeeld bij de minst bedreigde soorten. [4]

2. Hiermee kunnen Griekenland en de niet-gouvernementele organisaties (NGO's), die zich al meer dan 20 jaar voor de bescherming van de schildpad inzetten, alleen maar worden gelukgewenst.

3. Tegelijkertijd eist zowel de Commissie, in het licht van de habitatrichtlijn [5], als de Permanente Commissie van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa [6], meer beschermingsmaatregelen. [7] De Commissie heeft wat de bescherming van soorten betreft enerzijds kritiek op de concreet vastgestelde beschermingsbepalingen en anderzijds op

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:23, punten 73-76) alsook het over 2015 uitgebrachte rapport van de Franse regering aan de Permanente Commissie voor het Verdrag van Bern, T-PVS/Files (2015) 46, over de sindsdien geboekte zeer beperkte vooruitgang.

3 — Zie laatstelijk het rapport van de NGO (niet-gouvernementele organisatie) Archelon over 2015 aan de Permanente Commissie voor het Verdrag van Bern, T-PVS/Files (2015) 53, blz. 4.

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

5 — Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 368).

6 — Neergelegd te Bern op 19 september 1979, *European Treaty Series* nr. 104; zie ook PB 1982, L 38, blz. 3.

7 — Zie over het standpunt van de Permanente Commissie, haar Recommendation nr. 174 (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).

de daadwerkelijk noodzakelijke beschermingsmaatregelen. Aangezien de betrokken stranden tegelijk gedeeltelijk tot een beschermingszone in de zin van de habitatrichtlijn behoren, zijn volgens de Commissie ook de bepalingen inzake de gebiedsbescherming geschonden, zulks zowel gelet op bepaalde plannen en projecten alsook met betrekking tot het algemene verbod op activiteiten die een schadelijk effect hebben (verslechteringsverbod).

4. Niettegenstaande het positieve totaalbeeld acht ik de kritiek van de Commissie ten dele terecht. De bevoegde Griekse instanties laten namelijk een groot aantal activiteiten in dit gebied toe, die zowel voor de voortplanting van de schildpadden als ook voor de beschermde duinhabitats schadelijk zijn. Daarbij gaat het in het bijzonder om bepaalde vormen van toeristische exploitatie van de stranden en om het bestaan van bepaalde straten en wegen, maar ook om de visvangst en het bouwen van huizen.

II – **Toepasselijke bepalingen**

5. De habitatrichtlijn voorziet in de vaststelling van beschermingszones, de zogenoemde gebieden van communautair belang, teneinde bepaalde typen habitats (bijlage I van de richtlijn) alsook enige soorten flora en fauna (bijlage II) te beschermen.

6. Bijlage I noemt onder meer verschillende typen duinhabitats en in bijlage II wordt de zeeschildpad *Caretta caretta* vermeld. Deze laatste soort wordt zelfs als prioritair, dus als bijzonder beschermenswaardig, aangemerkt.

7. Artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn regelt de temporele toepassing van de bepalingen inzake de gebiedsbescherming:

„Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4."

8. De Commissie heeft in 2006 op voorstel van Griekenland het gebied „Duinen van Kyparissia" („Θίνες Κυπαρισσίας") onder nummer GR2550005 opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang van artikel 4 van de habitatrichtlijn.[8] Bij wet nr. 3937/2011 heeft Griekenland dit gebied tot speciale beschermingszone verklaard.

9. De bescherming van gebieden is in artikel 6, leden 2 tot en met 4, als volgt geregeld:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

8 — Beschikking 2006/613/EG van de Commissie van 19 juli 2006 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de mediterrane biogeografische regio (PB L 259, blz. 1).

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

[…]"

10. Naast bepalingen inzake gebiedsbescherming bevat de habitatrichtlijn ter bescherming van bepaalde in bijlage IV opgenomen soorten flora en fauna, waaronder de zeeschildpad *Caretta caretta*, in artikel 12 specifieke verbodsbepalingen:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, onder a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) […];

b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;

c) […];

d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen."

III – **Feiten, precontentieuze procedure en conclusies van partijen**

11. Aan de Golf van Kyparissia bevindt zich een zandstrand dat zich in een betrekkelijk rechte lijn van noord naar zuid over een lengte van ongeveer 80 km uitstrekt. Daarvan behoort plusminus 20 km tot de beschermingszone „Duinen van Kyparissia".

12. De beschermingszone omvat een ongeveer 300 tot 600 m brede strook vanuit zee landinwaarts. Daar bevindt zich eerst zandstrand, dat in het achterland overgaat in het type habitat 2110, embryonale wandelende duinen. Habitat 2260, sclerofiele duinvegetatie van het *Cisto-Lavenduletalia*, sluit gedeeltelijk hierop aan. Ten zuiden van Vounaki bevinden zich achter het strand en de embryonale wandelende duinen zelfs twee prioritaire duin-ecotypes, namelijk 2270*, duinbossen met *Pinus pinea* en/of *Pinus pinaster*, en 2250*, Littorale jeneverbesbosjes (*Juniperus* spp.). Ten slotte is achter het strand ook het type habitat 9540, Mediterrane dennenbossen van het type endemische mesogeïsche den, te vinden, die zich qua oppervlakte kunnen meten met de totale oppervlakte van de typen duinhabitats, alsook bij Vounaki het type habitat 5210, Boomvormige matorrals met *Juniperus* spp., die zich over een wat geringere oppervlakte uitstrekken. [9]

13. In casu gaat het in de eerste plaats om een strook van ongeveer 10 km lang tussen de plaatsen Elaia en Kalo Nero. Volgens het standaard gegevensformulier voor dit gebied [10] bevindt zich daar een van de belangrijkste mediterrane legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta*. Partijen zijn het erover eens dat dit inmiddels zelfs het belangrijkste legstrand is.

9 — Zoals in kaart gebracht in juli 2014, bijlage I, nr.1 bij het verweerschrift.

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

14. De NGO's die zich met de bescherming van de schildpadden bezighouden, keren zich tegen verschillende activiteiten op de stranden en hebben daarom bij de Commissie klachten tegen Griekenland ingediend.

15. Na informele contacten met de Griekse autoriteiten heeft de Commissie Griekenland op 28 oktober 2011 gemaand zijn standpunt over de gelaakte schending van de artikelen 6 en 12 van de habitatrichtlijn kenbaar te maken. Niettegenstaande Griekenland nadere informatie heeft verstrekt, heeft de Commissie haar grief inzake schending van deze bepalingen gehandhaafd en heeft zij Griekenland op 1 oktober 2012 een met redenen omkleed advies gezonden. Hierin heeft zij een laatste termijn gesteld om aan de schending een einde te maken, die op 1 december 2012 verstreek.

16. Aangezien ook de aanvullende reacties van Griekenland de Commissie niet overtuigden, heeft zij op 12 november 2014 het onderhavige beroep ingesteld.

17. De Europese Commissie verzoekt het Hof:

a) vast te stellen dat de Helleense Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten

   — krachtens artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn, doordat zij

      aa) niet de maatregelen heeft getroffen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soort waarvoor het gebied is aangewezen, en

      bb) (zonder een passend onderzoek naar de gevolgen voor het gebied zoals voorgeschreven door artikel 6, lid 3, te hebben verricht) interventies heeft toegestaan die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het betrokken gebied doordat zij het broedgebied van de in dat gebied voorkomende prioritaire soort *Caretta caretta* verkleinen of beschadigen, de betrokken soort verstoren en, ten slotte, de duinhabitats 2110 en 2220 en de prioritaire habitat 2250 verkleinen of beschadigen, en

   — krachtens artikel 12, lid 1, onder b) en d), van die richtlijn, doordat zij niet de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen voor de invoering en de toepassing van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* (een prioritaire soort) in de Golf van Kyparissia ter voorkoming van elke verstoring van die soort tijdens de periode van voortplanting en van elke activiteit die tot beschadiging of vernieling van de voortplantingsplaatsen van die soort kan leiden;

b) de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

18. De Helleense Republiek verzoekt het Hof:

a) het beroep te verwerpen;

b) de Commissie te verwijzen in de kosten.

19. De Commissie en Griekenland hebben eerst ieder hun standpunt uiteengezet in twee memories. Nadat de schriftelijke behandeling op 29 april 2015 was afgesloten, heeft de Commissie op 16 juni 2015 verzocht om toelating van nieuw bewijs, te weten advies 32/2015 van de Griekse raad van state over het ontwerp van een presidentieel decreet betreffende de aanwijzing van een regionaal park aan de Golf van Kyparissia.

20. Partijen hebben ten slotte ter terechtzitting van 13 januari 2016 pleidooi gehouden.

IV – **Beoordeling**

21. De Commissie verwijt Griekenland met betrekking tot het gebied „Duinen van Kyparissia" dat het de krachtens de habitatrichtlijn op hem rustende verplichtingen ten aanzien van gebiedsbescherming en bescherming van soorten niet is nagekomen. In afwijking van de volgorde waarin de Commissie haar argumenten presenteert, zal ik eerst de gebiedsbescherming behandelen, omdat in dat kader de door de Commissie aangevoerde verslechtering in haar geheel kan worden bezien, terwijl het bij de bescherming van soorten alleen om de zeeschildpad *Caretta caretta* gaat.

22. Voor beide grieven geldt dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die is gesteld in het met redenen omkleed advies, dus op 1 december 2012. Met later opgetreden wijzigingen kan het Hof geen rekening houden. [11]

23. Allereerst moet echter de toelaatbaarheid van het door de Commissie naderhand nog overgelegde bewijs worden onderzocht.

A – *Toelaatbaarheid van het naderhand nog overgelegde advies*

24. Op grond van artikel 128, lid 2, eerste en tweede volzin, van het Reglement voor de procesvoering kunnen partijen bij wijze van uitzondering nog bewijs overleggen of aanbieden om hun stellingen nader te bewijzen nadat de schriftelijke behandeling is afgesloten. De vertraging waarmee zodanig bewijs wordt ingediend of dit bewijsaanbod wordt gedaan, dient te worden gemotiveerd.

25. Het door de Commissie naderhand, op 16 juni 2015, overgelegde advies over het ontwerp van een presidentieel decreet aangaande de bescherming van een aantal gebieden aan de Golf van Kyparissia is opgesteld door de Griekse raad van state. In dat advies wordt onder meer ingegaan op de gevaren waaraan het gebied „Duinen van Kyparissia" is blootgesteld.

26. Het advies bevat de vermelding dat het op 8 april 2015 is verstrekt. Op de kopie die de Commissie aan het Hof heeft overgelegd, is een met de hand geschreven goedkeuringsnotitie van 15 april 2015 te zien. Ten slotte heeft Griekenland het advies in zijn memorie van dupliek genoemd, die op 29 april 2015 bij het Hof is ingediend.

27. De Commissie stelt onweersproken dat zij eerst na sluiting van de schriftelijke procedure van dit advies kennis heeft genomen. Dit is gezien de hierboven vermelde data aannemelijk. Uitgangspunt moet zijn dat de Commissie uiterlijk bij de memorie van dupliek van het bestaan van het advies heeft vernomen. Daarna moest zij in het bezit van dit document zien te komen en de betekenis ervan voor de onderhavige procedure beoordelen. De redenen die de Commissie aanvoert ter verklaring waarom zij het advies pas op 16 juni 2015 heeft overgelegd, zijn dus toereikend. Bovendien wordt de procedure niet vertraagd door dit bewijs in casu in aanmerking te nemen.

28. Volgens Griekenland bevat het advies geen nieuwe aspecten en dient het buiten beschouwing te blijven, ook al omdat het in een nog lopende procedure tot vaststelling van een presidentieel decreet is uitgebracht.

29. Geen van beide argumenten overtuigt mij.

11 — Arrest Commissie/Frankrijk (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:369, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30. Welke aspecten het advies bevat en of deze nieuw zijn, is een kwestie die bij de beoordeling van het advies speelt. Voor de toelaatbaarheid van dit bewijs is dit evenwel niet van belang. Overigens bevestigt het advies bepaalde bezwaren van de Commissie, in het bijzonder wat betreft de toenemende druk op de beschermingszone.

31. Ook wordt de bewijskracht van het advies niet dubieus doordat het in een nog niet afgesloten procedure is verstrekt. Dat zou anders kunnen zijn, indien het om een ontwerp van een advies zou gaan, dat nog definitief moet worden vastgesteld. Dat is in casu echter niet het geval. In gelijke zin heeft het Hof zich ook in het verleden reeds op een dergelijk advies gebaseerd. [12]

32. Daaraan moet nog worden toegevoegd dat noch de draagwijdte van de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure noch de relevante datum voor de beoordeling of er sprake is van een inbreuk, in casu 1 december 2012, eraan in de weg staat dat het advies in aanmerking wordt genomen. Het voorwerp van het geding kan er immers temporeel noch inhoudelijk door worden verruimd, maar het kan er in beginsel wel toe leiden dat de juistheid wordt aangetoond van in de procedure aan de orde zijnde bezwaren van de Commissie.

33. Daarom geef ik het Hof in overweging het advies als bewijs toe te laten.

B – *Gebiedsbescherming*

34. De gebiedsbescherming van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn geldt overeenkomstig artikel 4, lid 5, zodra het betrokken gebied door de lidstaat is voorgesteld en door de Commissie op de lijst van beschermingszones is geplaatst. Voor het in casu aan de orde zijnde gebied „Duinen van Kyparissia" gelden de beschermingsbepalingen derhalve sinds 19 juli 2006, de datum van kennisgeving van de desbetreffende beschikking van de Commissie. [13]

35. De Commissie laakt een schending van het algemene verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn (zie dienaangaande onder 1), en een schending van de verplichting van artikel 6, lid 3, om voor bepaalde plannen en projecten een onderzoek naar de gevolgen daarvan voor het gebied uit te voeren (zie dienaangaande onder 2).

1. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn

36. De Commissie verwijt Griekenland dat verschillende activiteiten op het strand tussen Elaia en Kalo Nero aan de Golf van Kyparissia onverenigbaar zijn met het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Aangezien de Commissie kritiek heeft op een vrij groot aantal verschillende activiteiten, zal ik eerst in het algemeen de voorwaarden uiteenzetten die gelden in het kader van het verslechteringsverbod en vervolgens ingaan op de specifieke gevaren waaraan de zeeschildpad *Caretta caretta* op haar legstranden is blootgesteld, om daarna de verschillende punten van kritiek van de Commissie te behandelen.

12 — Zie het arrest Commissie/Griekenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, punt 28).

13 — Zie in die zin arrest Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punten 100 en 102).

a) Maatstaf van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn

37. Een activiteit is enkel in overeenstemming met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de instandhoudingsdoelstellingen ervan.[14] In de niet-nakomingsprocedure is derhalve de grief van een schending van artikel 6, lid 2, alleen gegrond, indien de Commissie rechtens genoegzaam aantoont dat de lidstaat geen passende beschermingsmaatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat de exploitatie van projecten, voor zover deze exploitatie plaatsvond na aanwijzing van het betrokken gebied als speciale beschermingszone, de kwaliteit van de habitats van de betrokken soorten verslechtert en voor deze soort storende factoren optreden die significante gevolgen kunnen hebben voor de doelstelling van de habitatrichtlijn om deze soort in stand te houden.[15]

38. De Commissie hoeft echter voor de vaststelling van een schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geen oorzakelijk verband tussen de exploitatie van een project en een significante verstoring van de betrokken soort aan te tonen. Veeleer volstaat het dat de Commissie aantoont dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat door deze exploitatie significante storende factoren optreden voor deze soort.[16]

39. Het Hof heeft weliswaar de maatstaf van de waarschijnlijkheid of het risico alleen toegepast om significante verstoringen van soorten te toetsen, maar er is geen reden om deze niet ook bij de beoordeling van het andere type aantasting in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn te gebruiken, namelijk de verslechtering van de kwaliteit van beschermde habitats.

40. Deze maatstaf kan immers worden verklaard door het feit dat ook de voorafgaande beoordeling van de gevolgen van een project overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn dient te worden uitgevoerd, als een dergelijk risico bestaat.[17] In dit geval is een vergunning alleen mogelijk, ofwel als de beoordeling aantoont dat het gebied niet als zodanig wordt aangetast, ofwel als het project overeenkomstig artikel 6, lid 4, is gerechtvaardigd. Daarbij gaat het zowel om de beschermde soorten als ook om de beschermde habitats. Aangezien artikel 6, leden 2, en 3, van dit artikel hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen[18], moet dezelfde maatstaf ook gelden voor het bewijs van een schending van artikel 6, lid 2.

41. Een bewijs aan de hand van deze maatstaf toont evenwel niet per se definitief aan dat een maatregel – bijvoorbeeld de exploitatie van projecten – ontoelaatbaar is. Veeleer kan deze door een redelijke beoordeling van de gevolgen voor het gebied worden weerlegd of deze maatregel kan overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn worden gerechtvaardigd.[19]

14 — Arresten Commissie/Frankrijk (C-241/08, EU:C:2010:114, punt 32), Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 126) en Commissie/Bulgarije (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punt 56).

15 — Arresten Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 128) en Commissie/Bulgarije (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punt 57).

16 — Arresten Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 142) en Commissie/Bulgarije (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punt 58).

17 — Arresten Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 43), Commissie/Italië (C-179/06, EU:C:2007:578, punt 33) en Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punt 41).

18 — Arresten Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 36), Commissie/Frankrijk (C-241/08, EU:C:2010:114, punt 30) en Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 142).

19 — Arrest Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punten 156 en 192).

b) Gevaren waaraan de zeeschildpad *Caretta caretta* op haar legstranden is blootgesteld

42. Partijen zijn het eens over het voortplantingsgedrag van de zeeschildpad *Caretta caretta*. Deze keert na geslachtsrijp te zijn geworden op de leeftijd van ongeveer 20 jaar om de twee tot drie jaar terug naar het strand waar zij uit het ei is gekropen, om aldaar haar eieren te leggen. In Griekenland begint de legperiode aan het einde van de maand mei en eindigt zij aan het einde van de maand augustus. De schildpad komt 's nachts uit het water en zoekt het droogste gedeelte van het strand op, waar zij een gat van 40 bij 60 cm graaft en gemiddeld 120 eieren legt. Twee maanden later komen de eieren uit, waarna de jonge schildpadjes zich uit het zand graven en naar de zee kruipen.

43. Vooral het leggen van de eieren en het uitkomen daarvan zijn gevoelig voor verstoring, bijvoorbeeld door lawaai of licht. Jonge schildpadjes zijn zeer kwetsbaar en een groot deel ervan sterft voordat zij zich kunnen voortplanten. Met name wanneer zij 's nachts uit hun ei kruipen, kunnen de jonge schildpadjes kennelijk worden aangelokt door licht op het land, zodat zij zich niet meer naar de zee begeven. Verder moeten maatregelen worden voorkomen die van invloed zijn op de geschiktheid van het strand als voortplantingsplaats, zoals het laten verrijzen van bouwwerken. [20]

44. Aangezien het aantal nesten van de zeeschildpad *Caretta caretta* op de litigieuze stranden de laatste jaren is toegenomen, is Griekenland van mening dat het dier voldoende wordt beschermd.

45. Hiertegen voert de Commissie echter terecht aan, dat het leggen van de eieren zoals dat thans wordt waargenomen, overeenkomt met het voortplantingsniveau van ongeveer 20 jaar geleden en derhalve berust op de in die tijd getroffen beschermingsmaatregelen. Een dergelijk voorbehoud verbindt de IUCN overigens ook aan haar gunstig oordeel over de populatie van de zeeschildpad in de Middellandse Zee. [21]

46. Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat het er volgens de rapporten van de NGO Archelon veel schijn van heeft dat de thans vastgestelde voortplantingsgraad in wezen het resultaat is van actieve beschermingsmaatregelen, zoals het markeren van nesten of het plaatsen van afschermingen. Dergelijke maatregelen zijn echter slechts een noodoplossing. De beschermingsverplichtingen van de habitatrichtlijn ten aanzien van de beschermde soorten richten zich daarentegen primair op het voorkomen van storende factoren en schade, zodat die soorten zich in hun natuurlijke omgeving zonder hulp van de mens kunnen voortplanten.

47. Overigens zegt de toename van het aantal nesten niets over de aantasting van andere te beschermen rijkdommen van dit gebied, bijvoorbeeld de typen duinhabitats.

48. Dienovereenkomstig verklaart het Hof het argument inzake het gebrek aan bewijs van schade regelmatig irrelevant, wanneer schending van de beschermingsverplichtingen kan worden vastgesteld. [22]

49. Bijgevolg moeten de gelaakte activiteiten afzonderlijk worden onderzocht.

c) Gelaakte activiteiten

50. Weliswaar heeft het betoog ter ondersteuning van deze grief ernstig te lijden van het feit dat de Commissie dezelfde problematiek aansnijdt op verschillende plaatsen in het verzoekschrift, en als bewijs vaak heel ongenuanceerd verwijst naar omvangrijke bijlagen met daarin soms extreem slecht gereproduceerde foto's. Toch kent Griekenland de verwijten duidelijk, zodat het niet in zijn

20 — Arrest Commissie/Griekenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, punt 38).

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

22 — Arresten Commissie/Griekenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, punt 31), Commissie/Griekenland (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, punt 21) en Commissie/Bulgarije (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punt 76).

verdediging is geschaad. Bovendien gaat dit betoog over de bescherming van het natuurlijk erfgoed van de Unie [23] ten aanzien van niet te herstellen schade. Ook blijkt, wanneer enige moeite wordt gedaan om de processtukken te lezen, dat bepaalde grieven daadwerkelijk twijfel doen rijzen omtrent de doeltreffende bescherming van het gebied. Ondanks de tekortkomingen van het verzoekschrift, moet het Hof daarom ook dit betoog behandelen.

i) Bouw van huizen in het gebied Goedgekeurde projecten bij Agiannaki en Vounaki

51. De Commissie stelt dat in de jaren 2006 en 2010 in het gebied bij Agiannaki huizen zijn gebouwd en dat in 2012 vergunning is verleend voor nog eens drie vakantiehuizen bij Vounaki, met de bouw waarvan in 2013 is begonnen. [24]

52. Griekenland bestrijdt dit niet, en geeft zelfs toe dat naar Grieks recht aan reeds verleende bouwvergunningen verder uitvoering mag worden gegeven.

53. Dergelijke bouwmaatregelen hebben directe gevolgen voor de duinhabitats van de beschermingszone waarin zij worden gerealiseerd. Bovendien vormen die maatregelen, samen met het gebruik van de gebouwen een ernstig risico voor verstoring van de zeeschildpad *Caretta caretta* bij de voortplanting, bijvoorbeeld door lawaai of licht. De door Griekenland aangevoerde omstandigheid dat in de beschermingszone tot op heden nog relatief weinig is gebouwd, sluit aantasting in deze zin niet uit.

54. Daarom had Griekenland in beginsel volgens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn maatregelen moeten treffen om deze inbreuken op de beschermingszone te voorkomen.

55. Wat de bouwwerkzaamheden uit 2006 betreft, wil ik eraan herinneren dat de gebiedsbescherming pas sinds 19 juli 2006 van toepassing is. Aangezien de Commissie niet precies aangeeft wanneer er is gebouwd, kan op dit punt alleen een schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn worden vastgesteld doordat de exploitatie van de betrokken gebouwen wordt toegestaan.

56. De bouwactiviteiten sinds 2013 zijn in deze procedure echter niet aan de orde, aangezien deze eerst na het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies hebben plaatsgevonden.

57. Het kan niet zonder meer worden uitgesloten dat Griekse maatregelen ter voorkoming van de veroorzaakte aantasting althans gedeeltelijk indruisen tegen de rechtszekerheid. Dit beginsel kan echter niet rechtvaardigen dat een bouwvergunning wordt verleend zonder dat rekening wordt gehouden met de gebiedsbescherming. Nu de Commissie echter niets zegt over het tijdstip van de vergunningen, is het mogelijk, en wat de bouwwerken uit 2006 betreft zelfs aannemelijk, dat deze vergunningen zijn verleend voordat de gebiedsbescherming van kracht werd, dus vóór 19 juli 2006. [25]

58. Zoals het Hof recentelijk opnieuw heeft bevestigd, zou evenwel ook in dat geval artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn van toepassing zijn op maatregelen ter uitvoering van deze vergunningen voor zover deze maatregelen na 19 juli 2006 zijn getroffen. [26] Dat neemt niet weg dat de uitvoering van een rechtmatige vergunning op basis van toepassing naar analogie van artikel 6, lid 4, van de

23 — Arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, EU:C:2005:626, punt 25).

24 — Bijlage 17k bij het verzoekschrift (blz. 449 e.v. van de bijlagen).

25 — Zie hierboven, punt 34.

26 — Arresten Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punten 124 en 125), Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, punt 33) en Commissie/Bulgarije (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punten 51 en 52).

habitatrichtlijn gerechtvaardigd kan zijn in verband met de rechtszekerheid.[27] Voorwaarde daarvoor is echter dat wordt getoetst of de betrokken bouwplannen in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken beschermingszone, zodat de noodzakelijke afweging kan worden gemaakt.[28]

59. Aangezien Griekenland de genoemde bouwprojecten respectievelijk de exploitatie ervan niet heeft verhinderd en daarvoor ook geen rechtvaardigingsgrond heeft aangevoerd, heeft deze lidstaat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden.

Geplande bouw van 50 luxe woningen tussen Agiannaki en Elaia en vier woningen bij Elaia

60. De Commissie heeft voorts bezwaar tegen een project om 50 luxe woningen te bouwen op het strand tussen Agiannaki en Elaia.

61. Er moet uiteraard van worden uitgegaan dat een dergelijk project ook de kwaliteit van duinhabitats aantast en een significante verstoring van de zeeschildpad veroorzaakt, en daarom onverenigbaar is met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Indien de Griekse autoriteiten dit project hebben goedgekeurd of gedoogd, kan dat ook een schending van het verslechteringsverbod opleveren.

62. De Commissie heeft echter geen dergelijke schending aangevoerd.

63. Met betrekking tot dit project voert zij slechts één enkele schending aan, te weten dat reeds met de bouwactiviteiten is begonnen. Volgens Griekenland, dat hierin niet wordt tegengesproken, is het verrichten van bouwactiviteiten vóór de vergunning wordt verleend, echter verboden. De Commissie had daarom moeten aantonen dat Griekenland dit verbod niet voldoende heeft gehandhaafd. Dit heeft zij echter niet gedaan. Bijgevolg moet het beroep op dit punt worden verworpen.

64. Datzelfde geldt waar de Commissie stelt dat de bouw van vier woningen bij Elaia „moet worden goedgekeurd". Een verondersteld voornemen, dat door Griekenland wordt tegengesproken met het betoog dat alle vergunningsprocedures zijn opgeschort, kan het verslechteringsverbod nog niet schenden.

Voorlopige conclusie

65. Bijgevolg heeft Griekenland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door toe te staan dat in de beschermingszone bij Agiannaki in 2010 huizen werden gebouwd en dat andere huizen, die reeds in 2006 waren gebouwd, werden geëxploiteerd, en door de vergunning voor de bouw van drie huizen bij Vounaki te handhaven.

ii) Uitbreiding van toegangswegen en straten

66. Voorts maakt de Commissie bezwaar tegen verschillende wegen, namelijk de openstelling van vijf nieuwe toegangswegen naar het strand, een nieuwe weg die parallel aan het strand langs een bestaande spoorlijn Kalo Nero met Elaia verbindt en een weg achter het strand van Kalo Nero, die als parkeerplaats en voor kamperen wordt gebruikt, alsmede tegen het asfalteren van bestaande toegangswegen en straten.

Aanleg van vijf toegangswegen naar het strand

27 — Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Bulgarije (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2015:528, punt 87).

28 — Arresten Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 157) en Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, punten 56 en 57).

67. De Commissie erkent weliswaar dat de Griekse autoriteiten de nieuwe toegangswegen onrechtmatig hebben verklaard en de afsluiting ervan en het herstel in de oorspronkelijke toestand hebben geëist, maar zij acht dit niet voldoende.

68. Griekenland voert als verweer aan dat de toegangswegen naar het strand al sinds het begin van de jaren 70 bestaan en dat dit indertijd ook bij een definitieve rechterlijke uitspraak is vastgesteld. Uit een gemeenschappelijk rapport van verschillende Griekse overheidsinstanties blijkt echter dat van geen van de vijf toegangswegen het bestaan vóór 2009 is bewezen, dat ten minste drie van deze toegangswegen niet in overeenstemming zijn met hetgeen oorspronkelijk is vastgesteld en dat indertijd geen vijf, maar slechts vier toegangswegen voorzien waren. [29]

69. Hetzelfde rapport bevestigt echter dat deze toegangswegen door een particuliere onderneming zijn aangelegd waaraan om die reden geldboetes zijn opgelegd. [30] De Griekse argumentatie vat ik aldus op dat deze boeten kennelijk nog altijd het voorwerp zijn van gerechtelijke procedures.

70. Aangezien de Griekse autoriteiten de toegangswegen niet hebben aangelegd, toegestaan of gedoogd, kan Griekenland de aanleg daarvan niet worden verweten. Voor zover over de rechtmatigheid daarvan nog door de rechter moet worden geoordeeld, kan men ook (nog) niet verlangen dat Griekenland ervoor zorgt dat zij verdwijnen.

71. Toch laakt de Commissie terecht dat Griekenland het gebruik van deze wegen niet aan banden legt.

72. Griekenland vergeet namelijk dat het verslechteringsverbod zich niet beperkt tot het verbieden van nieuwe schadelijke activiteiten. Dit verbod vereist daarentegen ook dat de lidstaat passende maatregelen treft om te voorkomen dat ten gevolge van bepaalde activiteiten de kwaliteit van de habitats van de betrokken soorten verslechtert en voor deze soorten storende factoren optreden die significante gevolgen kunnen hebben voor de doelstelling van de habitatrichtlijn om deze soorten in stand te houden. [31]

73. Daarom had Griekenland moeten garanderen dat het gebruik van de wegen geen significante verstoring van de schildpad dan wel aantasting van de duinen kon veroorzaken. Deze verplichting is de lidstaat echter niet nagekomen.

74. Aangezien deze straten en wegen de toegang naar het strand vergemakkelijken voor vrachtwagens, vormen zij een ernstig risico voor verstoring van de schildpadden – in het bijzonder ten gevolge van lawaai en licht – zowel bij het leggen van de eieren als wanneer de schildpadjes uit het ei kruipen. Bovendien wordt daarmee het gevaar dat voertuigen op het strand rijden, groter. Dit kan in bepaalde omstandigheden direct de dood van schildpadden tot gevolg hebben. Op zijn minst wordt het zand verdicht, hetgeen het graven van nesten moeilijker maakt of zelfs verhindert. Ook bandensporen in het zand kunnen een hindernis vormen waardoor de jonge, net uit het ei gekropen diertjes niet heelhuids de zee kunnen bereiken.

29 — Rapport van december 2013, blz. 357 e.v. van de bijlagen bij het verzoekschrift (blz. 28 e.v. van het rapport); overigens vermeldt ook het advies van de raad van state, blz. 37 en 38, op gelijke wijze onrechtmatig aangelegde wegen.

30 — Rapport van december 2013, blz. 357 e.v. van de bijlagen bij het verzoekschrift (blz. 26 en 27 van het rapport).

31 — Arrest Commissie/Spanje (Spaanse bruine beer, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 128).

75. Voor zover het uiteinde van de toegangswegen telkens dwars door de typen duinhabitats loopt, leiden deze wegen ertoe dat Unierechtelijk beschermd gebied rechtstreeks verloren gaat. Zelfs als deze wegen reeds bij de aanwijzing van het gebied als beschermingszone bestonden, moet ervan worden uitgegaan dat het ongereguleerd parkeren van auto's door strandbezoekers daar waar de weg eindigt en ook in de berm verdere schade aan het duinlandschap veroorzaakt.[32] Ook het rijden op het strand kan de kwaliteit van de duinhabitats aantasten.[33] Bovendien wordt het door dergelijke toegangswegen gemakkelijker om illegaal in de duinen te kamperen, hetgeen nog meer schade kan opleveren.[34]

76. Griekenland kan deze bezwaren niet weerleggen door in het algemeen te verwijzen naar lopende gerechtelijke procedures. Ondanks die procedures moet het immers in beginsel mogelijk zijn voorlopige maatregelen ter bescherming van het gebied te nemen, bijvoorbeeld door het gebruik van de toegangswegen te beperken.

77. Er zijn echter geen aanwijzingen dat Griekenland zich voor dergelijke maatregelen heeft ingezet dan wel dat deze maatregelen Unierechtelijk of feitelijk gezien onmogelijk waren.

78. In zoverre is het beroep op dit punt derhalve gegrond.

Verbindingsweg tussen Kalo Nero en Elaia

79. Griekenland stelt voorts dat de verbindingsweg tussen Kalo Nero en Elaia langs de bestaande spoorlijn ver van het strand verwijderd ligt en niets met de toegangswegen naar het strand te maken heeft. Ik vat dit argument aldus op dat Griekenland de verantwoordelijkheid voor die weg op zich neemt, maar meent dat hij niet in strijd is met het verslechteringsverbod.

80. Toch staat buiten kijf dat deze verbindingsweg zich in de beschermingszone bevindt. Volgens een door Griekenland overgelegde kaart[35] loopt deze weg weliswaar niet daadwerkelijk over het strand, maar wel over verschillende beschermde typen habitats. Bovendien buigen de toegangswegen naar het strand van deze verbindingsweg af, zodat deze weg ook tot het stelsel van toegangswegen behoort. Bijgevolg wordt hierdoor ten minste de waarschijnlijkheid of het risico van aantasting van de beschermingszone in het leven geroepen.

81. Om op dit punt een veroordeling te voorkomen, had Griekenland deze kritiek van de Commissie moeten weerleggen. Daartoe had deze lidstaat bijvoorbeeld een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied kunnen overleggen, die aantoont dat het gebied door de verbindingsweg niet wordt aangetast. Dit is echter niet gebeurd.

82. Ook op dit punt moet het beroep derhalve gegrond worden verklaard.

Asfaltering van enkele straten en wegen

83. Griekenland betoogt bovendien dat de asfaltering van enkele straten en wegen de toegang tot het strand geenszins vergemakkelijkt, maar stof en lawaai vermindert. Dit argument kan mij echter niet overtuigen. Zelfs wanneer deze zandwegen niet onder een beschermd type habitat vallen en ook niet direct tot de mogelijke nestplaatsen van de schildpad behoren, dan nog vergemakkelijkt het asfalteren ervan het gebruik van deze wegen en daarmee de toegang tot het strand. Bijgevolg wordt door deze verharding van de wegen het risico voor verstoring van de schildpad en de aantasting van de duinen vergroot.

32 — Zie het advies van de raad van state, blz. 33.

33 — Zie het advies van de raad van state, blz. 33.

34 — Zie hierna, punten 85 e.v.

35 — Bijlage 1 bij het verweerschrift, „X.08a COMPARATIVE MAP HABITAT SEA 2014 & SEA 2002.jpg".

Voorlopige conclusie

84. Samenvattend heeft Griekenland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door in de beschermingszone

— het gebruik van wegen niet zodanig te hebben beperkt dat aantasting van het gebied en significante verstoring van de zeeschildpad *Caretta caretta* bij de voortplanting worden voorkomen,

— een parallel aan de spoorbaan lopende verbindingsweg tussen Kalo Nero en Elaia te hebben aangelegd, of althans te hebben toegestaan, en

— de asfaltering van wegen te hebben toegelaten.

iii) Wild kamperen

85. Voorts heeft de Commissie kritiek op het feit dat in een bos van pijnbomen in de duinen bij het strand van Elaia regelmatig „wild gekampeerd" wordt, vaak met campers. Deze praktijk is in de eerste plaats een probleem voor de instandhouding van de duin- en boshabitats, maar vergroot ook het risico dat de campers de schildpadden 's nachts op het strand verstoren.

86. Griekenland benadrukt weliswaar dat „wild kamperen" streng verboden is, maar geeft toe dat dit al heel lang plaatsvindt. Sinds 2013 staan de betrokken gebieden echter onder bewaking, hetgeen de situatie duidelijk heeft verbeterd.

87. Daarmee erkent Griekenland impliciet dat tot de beslissende datum van 1 december 2012 het verbod van „wild kamperen" bij Elaia niet voldoende is gehandhaafd.

88. Bijgevolg heeft Griekenland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door in de beschermingszone het verbod van „wild kamperen" niet voldoende te hebben gehandhaafd.

iv) Exploitatie van strandbars

89. De Commissie maakt er voorts bezwaar tegen dat tussen Elaia en Kalo Nero ten minste drie strandbars zijn geëxploiteerd, vooral 's nachts. Hierdoor zijn wegens het licht en het lawaai de schildpadden verstoord bij het leggen van de eieren en de net uit het ei gekropen jonge schildpadjes in gevaar gebracht.

90. Griekenland stelt enkel dat de exploitatie van strandbars in 2013 en 2014, dus pas ná het verstrijken van de beslissende termijn, is verboden en dat er nadien ook geen strandbars meer zijn geëxploiteerd. Daarmee aanvaardt deze lidstaat impliciet dat voordien, dat wil zeggen vóór het verstrijken van de termijn, een verstoring van de schildpadden door de exploitatie van strandbars niet voldoende is verhinderd.

91. Derhalve heeft Griekenland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door in de beschermingszone de exploitatie van strandbars op de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt.

v) Exploitatie van het strand

92. Een ander punt van kritiek van de Commissie betreft de aanwezigheid van strandmeubilair, vooral zonneschermen en ligstoelen, die verhuurders 's nachts op het strand achterlaten, en de met houten vlonders bedekte strandpaden. Hierdoor is er minder plaats voor nesten en worden de schildpadden gehinderd.

93. Griekenland aanvaardt deze kritiek impliciet, doordat het ermee volstaat te stellen dat sinds 2013, dus na het verstrijken van de beslissende termijn, alleen nog maar zonneschermen en ligstoelen ver van de legstranden bij Kalo Nero worden verhuurd.

94. Derhalve heeft Griekenland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door in de beschermingszone de verhuur van strandmeubilair en het leggen van paden met houten vlonders op de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt.

vi) Schoonmaken van het strand met zware voertuigen

95. De Commissie keert zich ook tegen het schoonmaken van de stranden deels met zware voertuigen. Daardoor wordt het zand verdicht en kunnen de nesten met eieren worden vernield.

96. Volgens Griekenland is het krachtens de sinds halverwege 2013 geldende regelgeving met betrekking tot de strandexploitatie weliswaar verboden om tijdens de periode van voortplanting van de schildpadden de stranden met voertuigen schoon te maken, maar het zand kan ook buiten die periode door het gebruik van dit soort voertuigen worden verdicht.

97. Toch moet deze grief worden afgewezen, omdat Griekenland onweersproken stelt dat het om eenmalig geval gaat dat zich lang vóór het eerste verzoek om opmerkingen te maken heeft voorgedaan. Het betoog van de Commissie bevat dus onvoldoende aanwijzingen dat bij het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies nog andere maatregelen ter voorkoming van dit soort schoonmaakwerkzaamheden noodzakelijk waren.

vii) Lichtvervuiling

98. De Commissie laakt de verstoring van de schildpad door verlichting afkomstig van dicht bij het strand gelegen restaurants, hotels en winkels, alsook door straatverlichting, in het bijzonder bij Kalo Nero. Daardoor worden met name de net uit het ei gekropen schildpadjes ervan weerhouden naar de zee te gaan, en worden ook de schildpadden gestoord bij het leggen van eieren.

99. Volgens Griekenland is de verlichting vaak al jarenlang aanwezig en het kondigt aan in de toekomst maatregelen te zullen treffen om dit soort verstoring te voorkomen.

100. Net als voor de wegen in de nabijheid van het strand, geldt ook hier dat de lidstaten passende maatregelen ter voorkoming van verstoring door bestaande activiteiten moeten nemen.[36] Aangezien dergelijke maatregelen tot op heden slechts zijn aangekondigd, is het beroep ook op dit punt gegrond.

101. Griekenland heeft derhalve artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door in de beschermingszone de lichtvervuiling bij de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt.

36 — Zie hierboven, punten 71-73.

viii) Weghalen van zand tussen Agiannaki en Elaia

102. De Commissie verwijt Griekenland voorts te hebben toegelaten dat tussen Agiannaki en Elaia zand is weggehaald. Griekenland bestrijdt dit echter. Aangezien de Commissie haar grief niet nader preciseert, moet het beroep op dit punt worden afgewezen.

ix) Uitbreiding van landbouwactiviteiten in de duinen

103. Nog een grief van de Commissie is de uitbreiding van landbouwactiviteiten in de duinen.

104. Griekenland stelt evenwel dat de landbouwactiviteiten de laatste 20 jaar eerder zijn teruggelopen. Ook in het advies van de raad van state staat alleen vermeld dat landbouwactiviteiten in de beschermingszone worden gehandhaafd, niet dat zij worden uitgebreid. [37]

105. De Commissie onderbouwt haar grief louter met een foto uit het met redenen omkleed advies, waarvan moeilijk te zeggen valt wat die moet voorstellen. Daarmee kan de argumentatie van Griekenland dan ook niet worden weerlegd. Bijgevolg moet het beroep op dit punt worden verworpen.

106. De Commissie heeft ook kritiek op het omploegen van de duinen tussen Elaia en Agianaki in de periode tussen 20 februari en 3 maart 2013. Deze ingreep vond echter eerst plaats na het verstrijken van de door de Commissie gestelde termijn en is in deze procedure dan ook niet van belang.

107. Het argument van de Commissie over het gevaar dat voor de schildpadden uitgaat van de aanwezigheid van schapen op het strand lijkt verder niet erg aannemelijk. Griekenland voert overtuigend aan dat het niet om het houden van schapen kan gaan, omdat daar geen planten groeien die schapen kunnen eten. Veeleer moet ervan worden uitgegaan dat de gefotografeerde schapen [38] over het strand van de ene weide naar de andere weide werden gedreven. Dat de schapen daarbij de tot 50 cm diep gelegen nesten met eieren zouden kunnen beschadigen, is onwaarschijnlijk.

x) Verstoring vanuit zee

108. Ten slotte keert de Commissie zich ook tegen het toelaten van visvangstactiviteiten in de voor het strand gelegen wateren. Zij baseert zich daarbij op verslagen van de NGO Archelon, volgens welke lokale vissers ’s nachts vlakbij de stranden regelmatig dwars op het strand geankerde kieuwnetten van honderden meters lang plaatsen. Bovendien zouden grotere schepen in mei, wanneer het leggen van de eieren begint, en in oktober, tegen het einde van de periode waarin de eieren uitkomen, soms tot slechts een kilometer voor het strand met sleepnetten vissen, hoewel een afstand van minstens anderhalve zeemijl in acht moet worden genomen. Weliswaar zijn deze schendingen dankzij radarbewaking opgespoord en bestraft, maar de straffen hebben geen afschrikkende werking. [39]

109. Volgens de Commissie is er een aanzienlijk risico dat schildpadden die eieren komen leggen of van de nesten terugkeren, in de netten verstrikt raken en verdrinken.

110. Griekenland stelt daar tegenover dat er bijna geen visvangst is. Het risico is zeer beperkt, vooral omdat aangespoelde dode schildpadden dit type verwondingen niet vertonen. Wanneer schildpadden in de netten terechtkomen, laten de vissers deze direct weer los.

111. De argumentatie van Griekenland kan mij evenwel niet overtuigen.

37 — Blz. 33 van het advies van de raad van state.

38 — Zie de foto’s, afbeeldingen 16 en 17 op blz. 60 en 61 van de bijlage bij het verzoekschrift.

39 — Bijlage 18 bij het verzoekschrift, blz. 495 en 496.

112. Het argument van Griekenland over de omvang van de visvangst is veel te algemeen en gaat niet in op de specifieke uitspraken van Archelon.

113. De gelaakte praktijken als zodanig bestrijdt Griekenland niet.

114. Het ligt voor de hand dat het vissen met netten in de nabijheid van het strand een aanzienlijk risico voor de schildpadden vormt, aangezien zij daar tijdens het leggen van eieren in groten getale aanwezig zijn. Daarom is in het bijzonder de lokale visvangst met behulp van vlak bij het strand geplaatste netten niet aanvaardbaar.

115. Het vissen met sleepnetten wat verder weg van het strand brengt de schildpadden echter ook in gevaar. En de straffen die worden opgelegd voor te dicht bij de kust vissen, zijn waarschijnlijk onvoldoende om te verhinderen dat de schildpadden in gevaar worden gebracht.

116. Bijgevolg heeft Griekenland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door in de beschermingszone de visvangst voor de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende aan banden te hebben gelegd.

117. Daarnaast keert de Commissie zich ook tegen het gebruik van recreatieboten en waterfietsen voor het strand; de verslagen van de NGO Archelon waarnaar op dit punt in het algemeen wordt verwezen, bevatten daarover echter geen gegevens. Op dit punt moet het beroep daarom worden verworpen.

xi) Tussenconclusie

118. Samenvattend heeft Griekenland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden door in de beschermingszone

— bij Agiannaki de bouw van huizen in 2010 alsook de exploitatie van andere huizen, die reeds in 2006 waren gebouwd, te hebben toegestaan en de vergunning voor de bouw van drie huizen bij Vounaki te hebben gehandhaafd;

— het gebruik van wegen niet zodanig te hebben beperkt dat aantasting van het gebied en significante verstoring van de zeeschildpad *Caretta caretta* bij de voortplanting worden voorkomen, een parallel aan de spoorbaan lopende verbindingsweg tussen Kalo Nero en Elaia te hebben aangelegd, of althans te hebben toegestaan, en de asfaltering van wegen te hebben toegelaten;

— het verbod van „wild kamperen” niet voldoende te hebben gehandhaafd;

— de exploitatie van strandbars op de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt;

— de verhuur van strandmeubilair en het leggen van paden met houten vlonders op de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt;

— de lichtvervuiling bij de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt, en

— de visvangst voor de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende aan banden te hebben gelegd.

2. Beoordeling van de gevolgen voor het gebied

119. De Commissie verwijt Griekenland voorts bepaalde activiteiten niet aan een beoordeling van de gevolgen voor het gebied krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn te hebben onderworpen. Met deze bepaling wordt een procedure ingevoerd die is bedoeld om door middel van voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. [40]

120. Terwijl de in paragraaf IV.B.1. onder c) vermelde activiteiten zonder twijfel hebben plaatsgevonden sinds het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn van kracht werd, dus ná 19 juli 2006 [41], veronderstelt een schending van de verplichting om een beoordeling van de gevolgen voor het gebied te maken krachtens artikel 6, lid 3, dat Griekse autoriteiten na dat tijdstip vergunning hebben verleend voor de betrokken activiteit. Bij wijze van alternatief zou de Commissie ook kunnen aanvoeren dat bepaalde activiteiten zonder vergunning kunnen worden uitgevoerd, hoewel de aard van deze activiteiten maakt dat een beoordeling van de gevolgen voor het gebied nodig is. [42]

121. De Commissie voert echter met betrekking tot de meeste gelaakte maatregelen geen van deze beide punten aan. In het bijzonder noemt zij doorgaans niet het tijdstip van eventuele vergunningen; meestal ontbreekt zelfs iedere aanwijzing dat er überhaupt een vergunning is verleend.

122. Alleen wat betreft het project van de bouw van drie vakantiehuizen bij Vounaki blijkt uit de stukken dat hiervoor in 2012 vergunning is verleend. [43] Zoals reeds is uiteengezet, kan dit project ertoe leiden dat duingebied verloren gaat en de zeeschildpad *Caretta caretta* wordt verstoord. Voorwaarde voor het verlenen van de vergunning was derhalve dat eerst een beoordeling van de gevolgen voor het gebied werd verricht.

123. Bijgevolg heeft Griekenland artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn geschonden door in 2012 vergunning te hebben verleend voor drie vakantiewoningen bij Vounaki, in het gebied „Duinen van Kyparissia", zonder dit project vooraf te onderwerpen aan een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, rekening houdende met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. Voor het overige moet het beroep op dit punt worden verworpen.

C – *Bescherming van de soorten*

124. De Commissie verwijt Griekenland artikel 12, lid 1, onder b) en d), van de habitatrichtlijn te hebben geschonden door niet de maatregelen te hebben getroffen die noodzakelijk zijn voor de invoering en de toepassing van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* in de Golf van Kyparissia ter voorkoming van elke verstoring van die soort tijdens de periode van voortplanting en van elke activiteit die tot beschadiging of vernieling van de voortplantingsplaatsen van die soort kan leiden.

40 — Arresten Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 34) en Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punt 110).

41 — Zie hierboven, punt 34.

42 — Zie mijn conclusie in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punten 30-37).

43 — Bijlage 17k bij het verzoekschrift (blz. 449 e.v. van de bijlagen).

125. Krachtens artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn moeten de lidstaten de maatregelen treffen die nodig zijn voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, onder a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek [artikel 12, lid 1, onder b)], en op de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen [artikel 12, lid 1, onder d)]. Deze eisen gelden reeds sinds het verstrijken van de omzettingstermijn van de habitatrichtlijn, dus sinds 1994.

126. Met dit systeem van strikte bescherming moet het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, alsook de beschadiging of de vernieling van de voortplantingsplaatsen van de in bijlage IV, onder a), bij de habitatrichtlijn vermelde diersoorten, daadwerkelijk kunnen worden voorkomen. [44] Met betrekking tot de voorwaarde inzake opzet heeft het Hof geoordeeld dat hieraan slechts is voldaan indien is aangetoond dat degene die de handeling heeft verricht een krachtens artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn verboden aantasting van een beschermde diersoort heeft gewild, dan wel althans de mogelijkheid daarvan heeft aanvaard. [45]

127. Om deze verplichtingen in nationaal recht om te zetten, zijn de lidstaten gehouden om niet alleen een volledig rechtskader vast te stellen, maar ook om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ten uitvoer te leggen. [46] Deze preventieve maatregelen moeten coherent en gecoördineerd zijn. [47]

128. Zowel het volledige rechtskader als de coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen moeten afgestemd zijn op de concrete behoeften van de zeeschildpad *Caretta caretta* bij de voortplanting. Vooral het leggen van de eieren en het uitkomen daarvan zijn immers gevoelig voor concrete storende factoren, bijvoorbeeld lawaai of licht. Net uit het ei gekropen schildpadjes zijn zeer kwetsbaar en een groot deel daarvan sterft voordat zij zich kunnen voortplanten. Vooral wanneer zij 's nachts uit het ei kruipen, kan verlichting op het land hen blijkbaar aanlokken, zodat zij zich niet meer naar zee begeven. Verder moeten maatregelen worden vermeden die de geschiktheid van het strand als voortplantingsplaats aantasten, zoals het laten verrijzen van bouwwerken. [48]

1. Volledig rechtskader

129. De Commissie bekritiseert om te beginnen het ontbreken van een volledig rechtskader en baseert zich daarvoor in wezen op het feit dat Griekenland dit in de precontentieuze procedure heeft erkend.

130. Griekenland bestrijdt deze argumentatie en zoekt daarbij steun in een groot aantal regelingen die aan de bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* moeten bijdragen. Een in voorbereiding zijnde presidentieel decreet ter bescherming van het gebied moet de bestaande regelingen enkel bijeenbrengen en consolideren.

131. Weliswaar is de Commissie van mening dat Griekenland daarmee haar argumentatie in de precontentieuze procedure tegenspreekt, maar de door haar aangehaalde passages tonen alleen aan dat Griekenland bepaalde voordelen zag in het vaststellen van extra regelingen, en niet dat Griekenland deze regelingen absoluut noodzakelijk achtte.

44 — Arresten Commissie/Frankrijk (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:369, punten 19-21 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Commissie/Cyprus (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, punt 62).

45 — Arrest Commissie/Spanje (*Lutra lutra*, C-221/04, EU:C:2006:329, punt 71).

46 — Arresten Commissie/Ierland (C-183/05, EU:C:2007:14, punt 29) en Commissie/Cyprus (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, punt 60).

47 — Arresten Commissie/Griekenland (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, punt 16), Commissie/Ierland (C-183/05, EU:C:2007:14, punt 30) en Commissie/Cyprus (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, punt 61).

48 — Zie hierboven, punt 43.

132. Wil het beroep kunnen slagen, dan zal moeten worden bewezen dat de Griekse wettelijke regeling leemten bevat. Helaas voert de Commissie op dit punt echter alleen aan dat bepaalde regelingen niet voldoende waren of een te algemeen karakter hadden. Daarmee wordt echter niet aangetoond dat het geheel van de door Griekenland aangevoerde voorschriften leemten vertoont.

133. Tegelijkertijd blijkt uit een diepgaand onderzoek van de geschilpunten dat de Griekse regelingen, althans op het relevante tijdstip, leemten vertoonden. Dat treedt namelijk naar voren uit de behoeften van de schildpad, de op hun bescherming betrekking hebbende, reeds vastgestelde schendingen van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, en meer recente Griekse bepalingen.

134. Het zou relatief eenvoudig zijn de noodzakelijke bescherming te garanderen door de litigieuze stranden van mei tot oktober volledig af te sluiten en voor het overige projecten te weren die deze stranden permanent kunnen aantasten, zoals bouwwerken of het weghalen van zand.

135. Toch is het ook mogelijk om exploitatie van de stranden, in het bijzonder voor het toerisme, te laten samengaan met de bescherming van de schildpad, hetgeen Griekenland kennelijk nastreeft. Alleen zijn daarvoor duidelijk meer omvattende regelingen nodig die in detail vastleggen welke activiteiten aldaar toegestaan, dan wel verboden zijn. [49]

136. Dergelijke regelingen heeft Griekenland intussen ook vastgesteld, te weten ministeriële besluiten ter voorkoming van het verlenen van bouwvergunningen en betreffende de strandexploitatie. Ongeacht of de daarin opgenomen bepalingen het rechtskader daadwerkelijk volledig maken dan wel nog steeds leemten vertonen, kunnen zij de bezwaren van de Commissie echter niet weerleggen. Deze bepalingen zijn immers *voor het eerst* in mei en juli 2013 vastgesteld, dus na het verstrijken van de relevante termijn. Aangezien op 1 december 2012 dergelijke regelingen nog ontbraken, was het rechtskader toen onvolledig.

137. Overigens zijn regelingen die regelmatig moeten worden verlengd, niet geschikt om een volledig rechtskader te scheppen. Er bestaat immers altijd het risico dat deze maatregelen op een keer niet tijdig worden verlengd. [50]

138. Bovendien blijkt uit de vastgestelde schendingen van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn dat er geen effectieve regelingen zijn die het gebruik van de toegangswegen naar het strand en het gebruik van verlichting in de nabijheid van het strand zodanig beperken dat verstoring van de schildpadden bij het leggen en het uitkomen van de eieren wordt verhinderd.

139. Deze conclusie wordt bevestigd door het advies van de raad van state, waarin wordt vastgesteld dat de Europese verplichtingen van Griekenland dringend een geconsolideerde regeling voor de bescherming van het gebied vereisen. [51]

140. Bijgevolg heeft Griekenland artikel 12, lid 1, onder b) en d), van de habitatrichtlijn geschonden door geen volledig rechtskader voor de bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* in de beschermingszone „Duinen van Kyparissia” te hebben vastgesteld.

2. Concrete beschermingsmaatregelen

141. Naast het onvolledige rechtskader bekritiseert de Commissie ook de ontoereikende concrete beschermingsmaatregelen.

49 — Zie, ter illustratie, de kritiek in het arrest Commissie/Griekenland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, punten 34-38).

50 — De NGO Archelon, geciteerd in voetnoot 3, blz. 8 en 9, verklaarde bij de Permanente Commissie voor het Verdrag van Bern zelfs dat de opschorting van de procedure voor bouwvergunningen slechts voor maximaal drie jaar geldt en daarom in 2016 afloopt, wanneer dienaangaande niet tijdig een bestendige regeling voor de bescherming van het gebied is vastgesteld.

51 — Blz. 39 en 40 van het advies.

142. In dit opzicht zijn alle reeds vastgestelde schendingen van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, ook inbreuken op het verstoringsverbod van artikel 12, lid 1, onder b). Bij al deze schendingen wordt immers ook de zeeschildpad *Caretta caretta* verstoord. Deze verstoring geschiedde gelet op de rechtspraak van het Hof[52] ook opzettelijk. De betekenis van de stranden voor de voortplanting van de schildpad is immers ter plaatse algemeen bekend. Daarom wordt althans de mogelijkheid van een verstoring ten gevolge van de betrokken activiteiten aanvaard.

143. De verschillen tussen artikel 6, lid 2, en artikel 12, lid 1, onder b), van de habitatrichtlijn qua toepassing in de tijd komen naar voren in het voorbeeld van de bouwwerken daterend uit 2006. Terwijl met betrekking tot dit project een schending van artikel 6, lid 2, niet kan worden vastgesteld, omdat onduidelijk blijft of de bouwwerken vóór of na het van kracht worden van deze bepaling zijn opgetrokken[53], was artikel 12 reeds sinds 1994 van toepassing. Derhalve zijn deze constructies in strijd met het verbod op het verstoren van de zeeschildpad *Caretta caretta*.

144. De vaststelling van deze schending toont aan dat de concrete beschermingsmaatregelen nog niet voldoende zijn en dat Griekenland op dit punt artikel 12, lid 1, onder b) van de habitatrichtlijn heeft geschonden.

145. Een beschadiging van de voortplantings- of rustplaatsen is echter bij al deze activiteiten niet bewezen. De Commissie toont namelijk niet aan dat het om stranden gaat waar de zeeschildpad *Caretta caretta* haar nesten bouwt. Daarom kan op dit punt geen schending van artikel 12, lid 1, onder d) worden vastgesteld.

V – **Kosten**

146. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Op grond van artikel 138, lid 3, kan het Hof echter beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Griekenland is weliswaar op de voornaamste punten in het ongelijk gesteld, maar daar staat tegenover dat een aantal relevante grieven van de Commissie niet of slechts ten dele steekhoudend zijn. Derhalve moet elke partij haar eigen kosten dragen.

VI – **Conclusie**

147. Ik geef het Hof derhalve in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het door de Commissie op 16 juni 2015 ingediende advies van de Griekse raad van state van 8 april 2015 wordt als bewijs toegelaten.

2) De Helleense Republiek heeft de artikelen 6, lid 2, en 12, lid 1, onder b), van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna geschonden door in het gebied ‚Duinen van Kyparissia' (‚Θίνες Κυπαρισσίας', Natura-2000-Code GR2550005)

— bij Agiannaki de bouw van huizen in 2010 alsook de exploitatie van andere huizen, die reeds in 2006 waren gebouwd, te hebben toegestaan en de vergunning voor de bouw van drie huizen bij Vounaki te hebben gehandhaafd;

52 — Zie hierboven, punt 126.

53 — Zie hierboven, punt 55.

— het gebruik van wegen niet zodanig te hebben beperkt dat aantasting van het gebied en significante verstoring van de zeeschildpad *Caretta caretta* bij de voortplanting worden voorkomen, een parallel aan de spoorbaan lopende verbindingsweg tussen Kalo Nero en Elaia te hebben aangelegd of althans te hebben toegestaan, en de asfaltering van wegen te hebben toegelaten;

— het verbod van ‚wild kamperen' niet voldoende te hebben gehandhaafd;

— de exploitatie van strandbars op de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt;

— de verhuur van strandmeubilair en het leggen van paden met houten vlonders op de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt;

— de lichtvervuiling bij de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende te hebben beperkt, en

— de visvangst voor de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* niet voldoende aan banden te hebben gelegd.

3) De Helleense Republiek heeft artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 geschonden door in 2012 vergunning te hebben verleend voor drie vakantiewoningen bij Vounaki, in het gebied ‚Duinen van Kyparissia', zonder dit project vooraf te onderwerpen aan een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, rekening houdende met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

4) De Helleense Republiek heeft artikel 12, lid 1, onder b), van richtlijn 92/43 geschonden door in 2006 bouwwerkzaamheden bij Agiannaki, in de nabijheid van legstranden van de zeeschildpad, te hebben toegestaan.

5) De Helleense Republiek heeft artikel 12, lid 1, onder b) en d), van richtlijn 92/43 geschonden door geen volledig rechtskader voor de bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* in de beschermingszone ‚Duinen van Kyparissia' te hebben vastgesteld.

6) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

7) De Europese Commissie en de Helleense Republiek dragen elk hun eigen kosten."