Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 18 februari 2016 [1]

Mål C-504/14

Europeiska kommissionen
mot

Republiken Grekland

”Naturskydd — Direktiv 92/43/EEG — Skydd av livsmiljöer och vilda djurarter — Förekomsten av havssköldpaddan *Caretta caretta* i Kyparissiabukten — Område av gemenskapsintresse ’Kyparissias dyner’ — Artskydd”

I – Inledning

1. Medan domstolen i sin dom i målet om den europeiska hamstern i Alsace konfronterades med en närmast katastrofal bevarandestatus för populationen, [2] berör förevarande mål en mer glädjande situation. Stränderna kring Kyparissiabukten på Peloponnesos västkust har under de senaste åren utvecklats till att bli en av de viktigaste äggläggningsplatserna för havssköldpaddan *Caretta caretta* på unionens territorium, med ständigt ökande antal nästen. [3] Möjligtvis har denna utveckling även bidragit till att Internationella naturvårdsunionen (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) år 2015 kategoriserade sköldpaddspopulationen i Medelhavet med beteckningen ”least concern”, som är den lägsta hotnivån i organisationens klassificeringssystem. [4]

2. Till dessa framgångar kan man endast gratulera Grekland och de icke-statliga organisationer (NGO:er) som har ägnat mer än 20 år åt skyddet av sköldpaddor.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Se mitt förslag till avgörande föredraget den 20 januari 2011 i mål C-383/09, kommissionen/Frankrike (*Cricetus cricetus*, EU:C:2011:23, punkterna 73–76), liksom, angående de mycket begränsade framstegen sedan dess, den franska regeringens rapport för år 2015 till ständiga kommittén för Bernkonventionen, T-PVS/Files (2015) 46.

3 — Se slutligen rapporten från den icke-statliga organisationen Archelon för år 2015 till ständiga kommittén för Bernkonventionen, T-PVS/Files (2015) 53, s. 4.

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

3. Likväl kräver kommissionen mot bakgrund av livsmiljödirektivet,[5] men även den ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö[6] ytterligare skyddsåtgärder.[7] Kommissionens kritik avser på området artskydd å ena sidan de konkreta skyddsbestämmelser som påbjuds och å andra sidan de nödvändiga faktiska skyddsåtgärderna. Eftersom de aktuella stränderna samtidigt är en del av ett bevarandeområde enligt livsmiljödirektivet anser kommissionen att även bestämmelserna om områdesskydd åsidosätts, därtill både med avseende på bestämda planer och projekt och med hänsyn till det allmänna förbudet mot försämring.

4. Trots den positiva samlade bilden är jag av uppfattningen att kommissionens kritik delvis är berättigad. De ansvariga grekiska myndigheterna tillåter nämligen ett stort antal verksamheter i det aktuella området som är till men för både sköldpaddornas parning och för de skyddade livsmiljöerna i sanddyner. Det är här främst fråga om vissa typer av användning av stränderna för turism och vissa gator och vägar, men även fiske och uppförande av hus.

I – Relevanta bestämmelser

1. I livsmiljödirektivet föreskrivs bevarandeområden, så kallade områden av gemenskapsintresse, i syfte att skydda vissa typer av livsmiljöer (bilaga I till direktivet) liksom vissa arter av vilda djur och växter (bilaga II).

2. I bilaga I omnämns bland annat olika livsmiljöer i sanddyner, och i bilaga II omnämns havssköldpaddan *Caretta caretta*. Den sistnämnda klassificeras till och med som prioriterad art och således som särskilt skyddsvärd.

3. I artikel 4.5 i livsmiljödirektivet regleras tillämpningen i tiden av bestämmelserna om områdesskydd enligt följande:

”Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.”

4. Kommissionen förde år 2006 upp området ”Kyparissias dyner” (”Θίνες Κυπαρισσίας”) efter förslag från Grekland under nummer GR2550005 i förteckningen över områden av gemenskapsintresse enligt artikel 4 i livsmiljödirektivet.[8] Grekland har genom lag nr 3937/2011 gjort området till ett särskilt bevarandeområde.

5. Områdesskyddet är reglerat på följande sätt enligt artikel 6.2–4 i livsmiljödirektivet:

”2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

5 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006 om anpassning av direktiv 73/239/EEG, 74/557/EEG och 2002/83/EG på miljöområdet med anledning av Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning (EUT L 363, 20.12.2006, s. 368).

6 — Upprättad den 19 september 1979 i Bern, Europeisk fördragssamling nr 104; se även EGT L 38, 10.2.1982, s. 3; svensk specialutgåva, område 11, volym 10, s. 89.

7 — För den ständiga kommitténs uppfattning, se dess Recommendation N°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).

8 — Kommissionens beslut 2006/613/EG av den 19 juli 2006 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den mediterrana biogeografiska regionen [delgivet med nr K(2006) 3261] (EUT L 259, 21.9.2006, s. 1).

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

…”

6. Utöver områdesskyddet innehåller livsmiljödirektivet för vissa arter av vilda djur och växter som är uppförda i bilaga IV, däribland havssköldpaddan *Caretta caretta*, specifika förbud avseende artskydd som fastställs i artikel 12 i nämnda direktiv:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) …,

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

c) …,

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.”

I – Sakförhållanden, det administrativa förfarandet och parternas yrkanden

1. I Kyparissiabukten finns en relativt rak sandstrand som löper i nord–sydlig riktning med en längd på omkring 80 km. Ungefär 20 km av stranden är en del av skyddsområdet ”Kyparissias dyner”.

2. Bevarandeområdet omfattar en ungefär 300–600 meter bred remsa från havet inåt land. Denna remsa består först av sandstrand, som längre inåt land övergår i livsmiljötypen 2110, embryonala vandrande sanddyner. Delvis ansluter sig livsmiljötypen 2260, sklerofyllbuskklädda sanddyner (*Cisto-Lavenduletalia*). I sydlig riktning från Vounaki finns bortom stranden och de embryonala vandrande dynerna två platser där de prioriterade livsmiljöerna i sanddyner förekommer, nämligen 2270*, trädklädda sanddyner med *Pinus pinea* och/eller *Pinus pinaster*, liksom 2250*, kustnära sanddyner med *Juniperus* spp. Slutligen finns bortom stranden även livsmiljötypen 9540, mediterrana tallskogar med endemisk mesogeisk tall, vars yta till sitt omfång närmar sig den sammanlagda ytan hos livsmiljöerna i sanddyner, liksom i något mindre omfattning vid Vounaki livsmiljötypen 5210, trädbevuxna matorral med *Juniperus* spp.[9]

9 — Enligt kartläggningen från juli 2014, bilaga 1, nr 1 till svaromålet.

3. Det är här framför allt fråga om en ungefär 10 km lång sträcka mellan orterna Elaia och Kalo Nero. Enligt standardformulären för detta område[10] ligger där en av de viktigaste mediterrana parningsstränderna för havssköldpaddan *Caretta caretta*. Parterna är eniga om att det vid det här laget till och med är fråga om den viktigaste parningsstranden.

4. De icke-statliga organisationer som arbetar med att skydda sköldpaddorna vänder sig mot olika verksamheter på stränderna och har därför ingett ett klagomål mot Grekland till kommissionen.

5. Efter informella kontakter med de grekiska myndigheterna begärde kommissionen den 28 oktober 2011 att Grekland skulle yttra sig över anklagelsen om överträdelse av artiklarna 6 och 12 i livsmiljödirektivet. Trots ytterligare uppgifter från Grekland utgick kommissionen därefter från att det skett en överträdelse av de nämnda bestämmelserna och skickade den 1 oktober 2012 ett motiverat yttrande till Grekland. I yttrandet fastställde kommissionen en slutlig tidsfrist för att åtgärda överträdelserna, som löpte ut den 1 december 2012.

6. Eftersom inte heller Greklands kompletterande svar förmådde övertyga kommissionen, väckte kommissionen den 12 november 2014 föreliggande talan.

7. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

a) fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

— enligt artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att

aa) inte vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, och

bb) genom att (utan någon föregående miljökonsekvensbedömning såsom föreskrivs i artikel 6.3) ha tillåtit åtgärder som, enskilt eller i kombination med andra projekt, kan påverka det aktuella området på ett betydande sätt genom att förminska eller skada häckningsplatsen för den prioriterade arten *Caretta caretta*, som förekommer inom nämnda område, vilket medför störningar för nämnda art och slutligen genom att förminska eller skada livsmiljöerna i sanddyner 2110 och 2220 samt den prioriterade livsmiljön 2250,

— och enligt artikel 12.1 b och d i nämnda direktiv genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett strikt skyddssystem för vattensköldpaddan *Caretta caretta* i Kyparissiabukten i syfte att förhindra störningar för denna art under parningsperioderna och all verksamhet som kan skada eller förstöra artens parningsplatser, samt

b) förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

1. Republiken Grekland har yrkat att domstolen ska

a) ogilla talan,

b) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

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

2. Kommissionen och Grekland yttrade sig därefter i två skrivelser vardera. Efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats den 29 april 2015 yrkade kommissionen den 16 juni 2015 att ett nytt bevis skulle tillåtas, nämligen utlåtande 32/2015 från högsta förvaltningsdomstolen i Grekland om utkast till ett presidentdekret om inrättandet av en regional park i Kyparissiabukten.

3. Parterna utvecklade sin talan vid förhandlingen den 13 januari 2016.

I – Rättslig bedömning

1. Kommissionen har gjort gällande att Grekland inom området ”Kyparissias dyner” har åsidosatt sina förpliktelser enligt livsmiljödirektivet med avseende på artskydd. Jag kommer att avvika från kommissionens argumentationskedja och börja med att diskutera områdesskyddet, eftersom det är lättare att få överblick över de överträdelser som kommissionen gör gällande inom ramen för områdesskyddet, medan artskyddet endast avser havssköldpaddan *Caretta caretta*.

2. För båda grunderna för talan gäller att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, alltså den 1 december 2012. Domstolen kan inte beakta senare förändringar. [11]

3. Först ska jag emellertid avhandla tillåtligheten av beviset som kommissionen lagt fram i efterhand.

A – *Om tillåtligheten av det i efterhand inlämnade utlåtandet*

1. Enligt artikel 128.2 första och andra meningen i rättegångsreglerna får parterna undantagsvis ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift efter det att den skriftliga delen av förfarandet har avslutats. Parterna ska ange skälen till att detta inte har gjorts tidigare.

2. Högsta förvaltningsdomstolen i Grekland har tagit fram utlåtandet över utkastet till presidentdekret om skydd av flera områden vid Kyparissiabukten som kommissionen lämnade in den 16 juni 2015. Där tas bland annat faror för området ”Kyparissias dyner” upp.

3. Utlåtandet innehåller uppgiften att det meddelades den 8 april 2015. På kopian som kommissionen har lämnat till domstolen finns en handskriven anmärkning om godkännande daterat den 15 april 2015. Slutligen har Grekland omnämnt ställningstagandet i sin duplik som inkom till domstolen den 29 april 2015.

4. Kommissionen har utan invändning från motparten framhållit att den fått ta del av utlåtandet först efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats. Detta framstår mot bakgrund av ovan nämnda dateringar som trovärdigt. Det framgår att kommissionen senast i och med dupliken blev medveten om att utlåtandet existerade. Därefter måste kommissionen skaffa sig det aktuella dokumentet och värdera dess betydelse för det aktuella förfarandet. Därför räcker kommissionens yttrande som motivering för att den inte lämnade in utlåtandet förrän den 16 juni 2015. Dessutom innebär inte beaktande av detta bevismedel i förevarande fall att förfarandet försenas.

5. Grekland har invänt att utlåtandet inte innehåller några nya omständigheter och anser dessutom att det inte kan tas i beaktande, eftersom det har utfärdats som en del i ett ännu pågående förfarande för antagande av ett presidentdekret.

6. Enligt min mening är inget av dessa två argument övertygande.

11 — Dom av den 4 juni 2011 i mål C-383/09, kommissionen/Frankrike, *Cricetus cricetus* (EU:C:2011:369, punkt 22 och där angiven praxis).

7. Vilka omständigheter utlåtandet avser och huruvida de är nya är en bedömning som Grekland gör. Det kan emellertid för bedömningen av tillåtligheten av detta bevis inte komma an på detta. För övrigt bekräftar utlåtandet vissa av kommissionens invändningar, i synnerhet med avseende på det tilltagande trycket på bevarandeområdet.

8. Det finns inte heller anledning att betvivla utlåtandets bevisvärde på grund av att det har meddelats i ett ännu inte avslutat förfarande. Bedömningen skulle möjligtvis bli en annan om det skulle handla om ett utkast till ett utlåtande som ännu inte antagits slutgiltigt. Det är emellertid inte fallet här. I enlighet därmed har domstolen också tidigare stött sig på ett sådant utlåtande. [12]

9. Det ska tilläggas att varken omfattningen av fördragsbrottsförfarandets administrativa del eller den frist som ska tillämpas vid bedömningen av en överträdelse, i förevarande fall den 1 december 2012, utesluter att utlåtandet beaktas. Utlåtandet innebär nämligen inte att tvisteföremålet utökas, vare sig med avseende på dess varaktighet eller dess art. Däremot kan utlåtandet i princip utgöra stöd för kommissionens påståenden som är föremål för tvisten.

10. Därför föreslår jag att domstolen ska tillåta utlåtandet som bevis.

A – *Om områdesskyddet*

1. Områdesskyddet enligt artikel 6.2–4 i livsmiljödirektivet börjar enligt artikel 4.5 gälla så snart det aktuella området föreslås av medlemsstaten och har förts upp på listan över bevarandeområden av kommissionen. För det här aktuella området ”Kyparissias dyner” gäller följaktligen skyddsbestämmelserna sedan den 19 juli 2006, dagen då motsvarande kommissionsbeslut meddelades. [13]

2. Kommissionen gör gällande en överträdelse av det allmänna förbudet mot försämring enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet (se punkt 1 nedan) och skyldigheten som följer av artikel 6.3 att genomföra en bedömning av konsekvenserna för vissa planer och projekt (se punkt 2 nedan).

1. Om artikel 6.2 i livsmiljödirektivet

1. Kommissionen anklagar Grekland för olika verksamheter på stranden mellan Elaia och Kalo Nero i Kyparissiabukten som är oförenliga med förbudet mot försämring enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Då kommissionen anmärker på ett större antal olika verksamheter, kommer jag först att ge en allmän skildring av de krav som följer av förbudet mot försämring och därefter av de särskilda farorna för havssköldpaddan *Caretta caretta* på dess parningsstränder, innan jag går närmare in på de olika punkterna i kommissionens kritik.

a) Om den rättsliga normen enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet

1. En verksamhet är endast förenlig med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet om det säkerställs att störningarna inte är sådana att de kan få betydande konsekvenser för målsättningarna med direktivet, framför allt bevarandemålen. [14] I överträdelseförfarandet är klagomålet om ett brott mot artikel 6.2 i livsmiljödirektivet endast motiverat om kommissionen i tillräcklig omfattning kan visa att

12 — Se dom av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, kommissionen/Grekland, *Caretta caretta* (EU:C:2002:60, punkt 28).

13 — Se i detta avseende dom av den 11 september 2012 i mål C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (EU:C:2012:560, punkterna 100 och 102).

14 — Dom kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2010;114, punkt 32), dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 126) och dom kommissionen/Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punkt 56).

medlemsstaten inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra att projektverksamhet – såvitt sådan skedde efter det att det aktuella bevarandeområdet utsågs – orsakar betydande försämringar av livsmiljön för de aktuella arterna och störningar för arterna, som är sådana att de kan få betydande konsekvenser för direktivets mål som avser bevarande av den aktuella arten. [15]

2. För att ett åsidosättande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska kunna fastställas behöver kommissionen för övrigt inte bevisa att det föreligger ett orsakssamband mellan projektverksamheten och en betydande störning som drabbar de berörda arterna. Det är tillräckligt att kommissionen visar att det är sannolikt eller att det finns en risk för att denna verksamhet kommer att medföra betydande störningar för arten. [16]

3. Domstolen har visserligen endast tillämpat den rättsliga normen att det är sannolikt eller att det finns en risk för att pröva om det föreligger betydande störningar för arten, men det förefaller inte finnas något som hindrar att den kan användas även vid prövningen av den andra typen av försämring som anges i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, nämligen en försämring av skyddade livsmiljöer.

4. Denna rättsliga norm har nämligen sin förklaring i att även den föregående prövningen av ett projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska genomföras när en sådan risk alltjämt föreligger. [17] I detta fall kan tillstånd endast beviljas om prövningen antingen visar att området i sig inte försämras eller om projektet är motiverat enligt artikel 6.4. Bedömningen beror både på de skyddade arterna och på de skyddade livsmiljöerna. Eftersom artiklarna 6.2 och 6.3 ska säkerställa samma skyddsnivå, [18] måste samma rättsliga norm gälla för en överträdelse mot artikel 6.2.

5. Ett fastställande med ledning av denna rättsliga norm bevisar för övrigt inte med nödvändighet slutgiltigt att en åtgärd – till exempel en verksamhet som bedrivs – är förbjuden. Tvärtom kan en lämplig prövning av effekterna på området vederlägga nödvändigheten av ett förbud eller motivera åtgärderna enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. [19]

a) Om hotet mot havssköldpaddan Caretta caretta på dess parningsstränder

1. Det råder enighet mellan parterna om reproduktionsbeteendet hos havssköldpaddan *Caretta caretta*. Den återvänder efter att ha uppnått könsmognad vid omkring 20 års ålder för att lägga ägg vartannat eller var tredje år på samma strand där den en gång kläcktes. I Grekland börjar äggläggningsperioden i slutet av maj och pågår till slutet av augusti. Sköldpaddan kommer upp ur vattnet på natten och uppsöker den torraste delen av stranden, där den gräver ett hål på fyrtio till sextio centimeter där den i genomsnitt lägger 120 ägg. Två månader senare kläcks de små sköldpaddorna som då kommer upp ur sanden och beger sig mot havet.

2. Känsliga mot störningar – till exempel från ljud och ljus – är särskilt äggläggningen och kläckningen av de små sköldpaddorna. De sistnämnda är mycket sårbara, och en stor del av dem dör innan de hinner fortplanta sig. Särskilt om de kläcks på natten kan belysning från land uppenbarligen locka sköldpaddorna, så att de går vilse från vägen mot havet. I övrigt måste åtgärder förhindras som kan skada strandens lämplighet som parningsställe, till exempel genom att byggnader uppförs. [20]

15 — Dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 128) och dom kommissionen/Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punkt 57).

16 — Dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 142) och kommissionen/Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punkt 58).

17 — Dom Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2007:482, punkt 43), dom kommissionen/Italien (C-179/06, EU:C:2007:578, punkt 33) och dom Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 41).

18 — Dom Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2007:482, punkt 36), dom kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2010;114, punkt 30) och dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 142).

19 — Dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkterna 156 och 192).

20 — Dom kommissionen/Grekland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, punkt 38).

3. Eftersom antalet nästen som tillhör havssköldpaddan *Caretta caretta* har ökat på stränderna i fråga, företräder Grekland uppfattningen att arten är tillräckligt skyddad.

4. Mot detta gör emellertid kommissionen den relevanta invändningen att den äggläggning som syns i dag är en följd av lyckad parning för ungefär 20 år sedan och därmed vilar på de skyddsåtgärder som vidtogs då. Med ett liknande förbehåll inskränker för övrigt även IUCN sin positiva bedömning av medelhavspopulationen av sköldpaddor. [21]

5. Dessutom bör det noteras att den lyckade parning som kan konstateras i dag, enligt rapporterna från den icke-statliga organisationen Archelon, verkar vara starkt beroende av aktiva skyddsåtgärder såsom att nästen markeras eller avskärmningar konstrueras. Sådana åtgärder är förvisso bara tillfälliga. Skyldigheterna som föreskrivs enligt livsmiljödirektivet gentemot de skyddade arterna har i stället som primärt syfte att förhindra störningar och påverkan, så att de ska kunna fortplanta sig i sin naturliga miljö utan människans stöd.

6. I övrigt säger det ökande antalet nästen ingenting om påverkan på andra skyddsvärden i området, som livsmiljöer i sanddynerna.

7. I överensstämmelse med detta avslår domstolen i regel argument om bristande bevis på en skada, när det är möjligt att konstatera åsidosättande av föreskrivna skyldigheter. [22]

8. Mot bakgrund av det ovan anförda ska de enskilda anförda verksamheterna nu undersökas.

a) Om de anförda verksamheterna

1. Framställningen av denna grund lider förvisso avsevärt av att kommissionen tar upp samma problem på flera olika ställen i ansökan, vad kommissionen anför till stöd för sin talan är ofta mycket allmänt hållet och med synnerligen omfattande bilagor som delvis hänvisar till extremt dåligt återgivna fotografier. Grekland är emellertid uppenbarligen välbekant med anklagelserna, vilket gör att dess försvar inte lider därav. Dessutom avser yttrandet skyddet av unionens gemensamma naturarv [23] mot irreparabla skador. Det visar sig också när man gör alla rimliga ansträngningar för att faktiskt läsa akten, att vissa av punkterna som påtalas faktiskt motiverar ett ifrågasättande av det verksamma skyddet av området. Därför kommer domstolen trots klagomålets brister att behandla detta yttrande.

i) Om uppförande av hus inom området Om godkända projekt vid Agiannaki och Vounaki

1. Kommissionen påpekar att hus har byggts inom området under åren 2006 och 2010 vid Agiannaki och att tillstånd att bygga tre ytterligare semesterhus vid Vounaki gavs 2012, [24] som också har byggts sedan år 2013.

2. Grekland motsäger inte detta påstående, utan medger till och med att redan meddelade bygglov enligt grekisk rätt i fortsättningen får utnyttjas.

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

22 — Dom kommissionen/Grekland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, punkt 31), dom kommissionen/Grekland (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, punkt 21) och dom kommissionen/Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punkt 76).

23 — Dom kommissionen/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 25).

24 — Bilaga 17k till ansökan (s. 449 och följande sidor i bilagorna).

3. Denna typ av byggåtgärder påverkar direkt livsmiljöerna i sanddyner i bevarandeområdet där de genomförs. Dessutom medför byggnaderna och användningen av dem en allvarlig fara för störning av havssköldpaddan *Caretta carettas* parning, exempelvis genom buller och ljus. Den av Grekland anförda omständigheten att det hittills byggts relativt lite omkring bevarandeområdet utesluter inte en sådan påverkan.

4. Följaktligen var Grekland i princip tvunget att enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet vidta åtgärder för att förhindra dessa ingrepp i bevarandeområdet.

5. Med avseende på byggnaderna från år 2006 ska det emellertid erinras om att områdesskyddet trädde i kraft först den 19 juli 2006. Eftersom kommissionen inte preciserar när byggnaderna uppfördes kan i detta avseende endast ett åsidosättande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet konstateras i det att användning godkänts.

6. Vad gäller byggverksamheter sedan år 2013 är dessa inte föremål för det aktuella förfarandet, då de skedde först efter det att tidsfristen i det motiverade yttrandet löpte ut.

7. Det går inte att utan vidare utesluta att grekiska åtgärder för att förhindra kvarvarande påverkan åtminstone delvis står i strid med rättssäkerhetsprincipen. Förvisso kan denna princip inte rättfärdiga något bygglov som har utfärdats under åsidosättande av områdesskyddet. Då kommissionen emellertid inte har angett någon tidpunkt för utfärdandet av nämnda bygglov, är det möjligt och vad gäller byggnaderna från år 2006 kan det till och med antas att de meddelades innan områdesskyddet trädde i kraft, alltså före den 19 juli 2006. [25]

8. Som domstolen emellertid alldeles nyss har bekräftat på nytt, skulle även i detta fall artikel 6.2 i livsmiljödirektivet vara tillämpligt på åtgärder för utövande av dessa bygglov, såvitt åtgärderna vidtagits efter den 19 juli 2006. [26] Visserligen kan rättssäkerhetsöverväganden motivera utövandet av ett bygglov som utfärdats korrekt med motsvarande tillämpning av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. [27] Ett sådant rättfärdigande skulle emellertid förutsätta att en bedömning av konsekvenserna av vart och ett av byggprojekten med hänsyn till områdets bevarandemål har genomförts, för den avvägning som krävs. [28]

9. Då Grekland varken har förhindrat eller motiverat de nämnda byggprojekten eller utnyttjande av dessa, har medlemsstaten följaktligen åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

Om det planerade uppförandet av 50 lyxbostäder mellan Agiannaki och Elaia och fyra bostäder vid Elaia

10. Kommissionen invänder dessutom mot ett projekt för att uppföra 50 lyxbostäder på stranden mellan Agiannaki och Elaia.

11. Det kan antas gälla att även ett sådant projekt kommer att påverka livsmiljöerna i sanddyner och orsaka allvarliga störningar för sköldpaddorna och följaktligen strider mot artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Om grekiska myndigheter har godkänt eller tolererat dessa projekt, kan även det utgöra en överträdelse av förbudet mot försämring.

12. Kommissionen har emellertid inte visat att en sådan överträdelse föreligger.

25 — Se ovan punkt 34.

26 — Dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkterna 124–125), dom Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 33) och dom kommissionen/Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, punkterna 51 och 52).

27 — Se mitt förslag till avgörande i mål kommissionen/Bulgarien (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2015:528, punkt 87).

28 — Dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 157) och dom Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, punkterna 56 och 57).

13. Kommissionen har med avseende på detta projekt endast gjort gällande en enda överträdelse, nämligen att inledande byggåtgärder redan har vidtagits. Enligt Greklands uppfattning, som kommissionen inte motsäger, är emellertid byggverksamhet förbjuden innan bygglov har utfärdats. Kommissionen hade följaktligen behövt visa att Grekland inte i tillräcklig utsträckning iakttagit förbudet. Kommissionen har emellertid inte gjort detta. Härav följer att talan ska ogillas på denna punkt.

14. Detsamma gäller såvitt kommissionen argumenterar för att uppförandet av fyra bostadshus vid Elaia ”kommer att godkännas”. En påstådd avsikt som samtidigt står i strid med ett avbrott i alla godkännandeförfaranden som Grekland har visat, kan ännu inte utgöra ett åsidosättande av förbudet mot försämring.

Preliminär slutsats

15. Mot bakgrund av det ovan anförda har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att i bevarandeområdet ha tillåtit uppförandet av hus vid Agiannaki år 2010 och användningen av ytterligare hus från år 2006, samt genom att ha bibehållit bygglovet avseende tre hus vid Vounaki.

i) Om byggande av infarter och gator

1. Vidare har kommissionen invänt mot olika gator, nämligen byggandet av fem nya infarter till stranden, en ny gata parallellt med stranden längs en befintlig järnvägssträcka som ansluter Kalo Nero med Elaia, en gata bakom stranden vid Kalo Nero som används som parkering och för camping, liksom asfaltering av befintliga infarter och gator.

Om byggandet av fem infarter till stranden

2. Kommissionen har förvisso vitsordat att grekiska myndigheter har slagit fast att de nya infarterna är rättsstridiga och krävt att de stängs av och återställs till sitt ursprungliga tillstånd, men anser att detta inte är tillräckligt.

3. Grekland har till sitt försvar invänt att infarterna till stranden har funnits ända sedan början av 70-talet och att dessa då även var lagliga. Det framgår emellertid av en gemensam rapport från flera grekiska myndigheter att ingen av de fem infarterna kan påvisas före år 2009, och att åtminstone tre av dessa infarter inte stämde överens med de ursprungligt fastställda planerna och att det tidigare inte alls fanns fem utan bara fyra infarter. [29]

4. Samma rapport bekräftar dock att dessa infarter har uppförts av ett privat företag som påförts böter på grund av detta. [30] Jag förstår Greklands argument som att det uppenbarligen fortfarande pågår en rättslig tvist avseende nämnda böter.

5. Eftersom infarterna varken har uppförts, godkänts eller tolererats av grekiska myndigheter kan Grekland inte hållas ansvarigt för byggandet av dem. Och såvitt det fortfarande pågår en rättslig tvist avseende infarternas lagenlighet kan man (ännu) inte kräva att Grekland ser till att de avlägsnas.

6. Emellertid har kommissionen helt riktigt invänt att Grekland inte förhindrar användningen av infarterna.

29 — Rapport från december 2013, s. 357 och följande sidor i bilagorna till ansökan (s. 28 och följande sidor i rapporten); i övrigt omnämns även i utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen, s. 37–38, gator som uppförts olagligt.

30 — Rapport från december 2013, s. 357 och följande sidor i bilagorna till ansökan (s. 26 och 27 i rapporten).

7. Grekland tar nämligen miste på att förbudet mot försämring skulle vara uttömt genom att nya skadliga verksamheter förbjuds. Ett förbud kräver tvärtom att medlemsstaten även vidtar lämpliga åtgärder för att förhindra att verksamheter orsakar försämringar av de berörda arternas livsmiljö och sådana störningar av dessa arter som kan få betydande konsekvenser vad avser målsättningarna med direktivet gällande artens bevarande. [31]

8. Följaktligen borde Grekland ha säkerställt att användningen av vägarna inte kan orsaka betydande störningar av sköldpaddan eller skada dynerna. Denna skyldighet har medlemsstaten emellertid inte fullgjort.

9. Eftersom de aktuella gatorna och vägarna underlättar tillgången till stranden med bil, innebär de en betydande fara för att sköldpaddorna störs, särskilt genom buller och ljus vid äggläggningen och när ungarna kläcks. Dessutom ökar risken för att fordon kör på stranden. Detta kan i vissa fall direkt leda till att sköldpaddor dör. Under alla omständigheter packas sanden hårdare, vilket försvårar för eller till och med helt och hållet förhindrar sköldpaddorna från att gräva nästen. Dessutom kan till och med däckspår i sanden utgöra ett hinder som gör att de nykläckta ungarna inte kommer fram till havet helskinnade.

10. Såvitt infarterna i vardera ände passerar livsmiljöerna i sanddynerna, orsakar de en omedelbar förlust av unionsrättsligt skyddade områden. Även om de fanns redan när området anvisades, kan det antas att förekomsten av strandbesökare som olagligt parkerar bilar i slutet av och längs med infarterna orsakar ytterligare skador på sanddynlandskapen. [32] Körning på stranden kan också inverka negativt på livsmiljöerna i sanddynerna. [33] Dessutom underlättar sådana infarter illegal camping i sanddynerna, som kan medföra ytterligare skada. [34]

11. Grekland kan inte avvisa dessa invändningar genom en allmän hänvisning till ett pågående rättsligt förfarande. Trots ett sådant förfarande måste det i princip vara möjligt att vidta preliminära åtgärder för att skydda området, till exempel genom att inskränka användningen av infarterna.

12. Det finns emellertid ingenting som talar för att Grekland skulle ha bemödat sig om att vidta några sådana skyddsåtgärder eller att de av unionsrättsliga eller faktiska orsaker skulle vara omöjliga.

13. Härav följer att talan ska bifallas i denna punkt.

Om förbindelsen mellan Kalo Nero och Elaia

14. Grekland har vidare anfört att en förbindelse mellan Kalo Nero och Elaia längs det befintliga spåret ligger långt bort från stranden och inte har någonting att göra med infarterna. Jag förstår detta argument som att Grekland tar ansvar för den aktuella sträckan, men anser att den är förenlig med förbudet mot försämring.

15. Det är emellertid otvistigt att förbindelsen ligger inom bevarandeområdet. Enligt en karta [35] som Grekland lagt fram berör den förvisso inte stranden, men däremot olika skyddade livsmiljötyper. Dessutom utgör infarterna till stranden avtagsvägar från förbindelsen, så att denna sträcka också utgör en del av infartssystemet. Följaktligen innebär förbindelsen åtminstone sannolikhet eller fara för skada på bevarandeområdet.

31 — Dom kommissionen/Spanien (brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 128).

32 — Se utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen, s. 33.

33 — Se utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen, s. 33.

34 — Se nedan punkt 85 och följande punkter.

35 — Bilaga 1 till svaromålet ”X.08a COMPARATIVE MAP HABITAT SEA 2014 & SEA 2002.jpg”.

16. För att undvika att dömas till ansvar enligt denna punkt hade Grekland behövt motbevisa kommissionens invändning. Det hade medlemsstaten kunnat göra genom att till exempel förete en tillfredsställande konsekvensbedömning som styrker att området inte påverkas av förbindelsen. Detta har emellertid inte gjorts.

17. Följaktligen ska talan bifallas även i denna del.

Om asfaltering av vissa gator och vägar

18. Grekland har därutöver anfört att asfaltering av vissa gator och vägar inte på något vis underlättar tillgången till stranden, utan minskar damm och buller. Detta argument är emellertid inte övertygande. Även om dessa sandvägar inte tillhör en skyddad livsmiljötyp och inte heller direkt hör till sköldpaddans potentiella häckningsplatser underlättar en asfaltering av sandvägarna deras användning och underlättar därmed också tillgången till stranden. Följaktligen innebär denna förbättring av vägarna även en ökning av faran för att sköldpaddan störs och sanddynerna skadas.

Preliminär slutsats

19. Sammanfattningsvis har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att

— inte ha begränsat användningen av vägar i bevarandeområdet på ett sätt som förhindrar att området tar skada och förhindrar betydande störningar av havssköldpaddan *Caretta caretta* vid parning,

— ha upprättat eller i vart fall godkänt en förbindelse i bevarandeområdet mellan Kalo Nero och Elaia parallellt med järnvägsspåret, samt

— ha godkänt asfaltering av vägar i bevarandeområdet.

i) Om camping i det fria

1. Vidare invänder kommissionen att det regelbundet förekommer ”camping i det fria” i en pinjelund i sanddynerna vid Elaias strand, ofta med husbilar. Detta är primärt ett problem för bevarande av livsmiljöerna i sanddyner och skogar, men ökar samtidigt risken för att camparna nattetid stör sköldpaddorna på stranden.

2. Grekland betonar visserligen att ”camping i det fria” är strängt förbjuden, men medger att det sedan länge har förekommit i praktiken. Sedan år 2013 bevakas emellertid de aktuella områdena, vilket har lett till en avsevärd förbättring av läget.

3. Därmed har Grekland underförstått medgett att efterlevnaden av förbudet mot ”camping i det fria” vid Elaia fram till den relevanta tidpunkten, den 1 december 2012, inte kontrollerades tillräckligt.

4. Följaktligen har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att inte ha kontrollerat efterlevnaden av förbudet mot ”camping i det fria” inom skyddsområdet.

i) Om driften av strandbarer

1. Kommissionen invänder vidare att minst tre strandbarer har drivits mellan Elaia och Kalo Nero, i synnerhet nattetid. Driften av dessa har stört sköldpaddorna genom ljus och buller vid äggläggningen och har dessutom utsatt de nykläckta ungarna för fara.

2. Grekland har härvid endast anfört att driften av strandbarer förbjöds under åren 2013 och 2014, alltså först efter det att den relevanta tidsfristen hade löpt ut. Därmed har medlemsstaten underförstått medgett att störningar av sköldpaddorna genom driften av strandbarer inte förhindrades på ett fullgott sätt tidigare, det vill säga innan fristen löpte ut.

3. Följaktligen har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, genom att inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat driften av strandbarer på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder.

i) Om användning av stranden

1. En ytterligare kritik som kommissionen har framfört avser förekomsten av strandmöbler, särskilt solparasoller och solstolar som uthyrare lämnar kvar på stranden över natten, liksom vägar som täckts med trä på stranden. Dessa minskar utrymmet för nästen och hindrar sköldpaddorna.

2. Grekland har underförstått godtagit kritiken, i det att den medlemsstaten har valt att endast anföra att uthyrning av solparasoller och solstolar sedan år 2013, alltså efter det att den relevanta tidsfristen löpte ut, endast sker vid sidan om parningsstränderna vid Kalo Nero.

3. Följaktligen har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, genom att inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat uthyrningen av strandmöbler och uppförandet av vägar som täckts med trä på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder i skyddsområdet.

i) Om rengöring av stranden med tunga fordon

1. Kommissionen har även invänt mot att stränderna delvis rengörs med tunga fordon. Därigenom packas sanden, och nästen med ägg kan förstöras.

2. Grekland anför att de bestämmelser som sedan mitten av 2013 gäller avseende strandens användning förbjuder rengöring av stranden med fordon under sköldpaddans parningsperiod, men sanden kan fortfarande packas genom att sådana fordon används utanför parningstiden.

3. Likväl ska talan ogillas på denna punkt, eftersom ingen invändning har gjorts mot det som Grekland har anfört i detta avseende, nämligen att det handlar om ett isolerat och enskilt fall som tilldrog sig långt före kommissionens första begäran om yttrande. Kommissionen har alltså inte anfört något som talar för att några ytterligare åtgärder, efter det att fristen i det motiverade yttrandet hade löpt ut, var nödvändiga för att förhindra liknande rengöringsmetoder.

i) Om ljusföroreningar

1. Särskilt i området Kalo Nero har kommissionen anmärkt på störningar av sköldpaddorna genom ljus från restauranger, hotell och affärer samt gatubelysning som ligger nära stranden. Därigenom går framför allt de nykläckta sköldpaddorna vilse på väg till havet, men det orsakar även störningar av sköldpaddorna vid äggläggningen.

2. Grekland har anfört att sådan belysning förekommer i stor utsträckning sedan lång tid tillbaka, och har angett att framtida åtgärder för att undvika sådana störningar kommer att vidtas.

3. I likhet med vad som gäller för strandnära vägar, gäller även här att medlemsstaterna måste vidta lämpliga åtgärder för att undvika störningar som orsakas av kontinuerliga verksamheter. [36] Eftersom sådana åtgärder hittills endast har tillkännagetts, ska talan bifallas i denna del.

4. Följaktligen har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat ljusföroreningar på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder.

i) Om bortförsel av sand mellan Agiannaki och Elaia

1. Kommissionen har därutöver gjort gällande att Grekland har tillåtit bortförsel av sand mellan Agiannaki och Elaia. Grekland bestrider emellertid att så skulle ha skett. Då kommissionen inte gjort några ytterligare preciseringar, ska talan ogillas på denna punkt.

i) Om utbredningen av jordbruk i sanddynerna

1. Utbredningen av jordbruk i sanddynerna är en ytterligare anklagelse från kommissionen.

2. Grekland har dock anfört att jordbruk under de senaste 20 åren snarare har varit på tillbakagång. I utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen talas det endast om att jordbruk i skyddsområdet upprätthålls, men inte om dess utbredning. [37]

3. Kommissionen har endast styrkt sin anklagelse med ett fotografi från det motiverade yttrandet. Det går emellertid inte att se vad fotografiet föreställer. Det kan därför inte göra Greklands argument mindre trovärdigt. Talan ska därför ogillas även på denna punkt.

4. Kommissionen kritiserar även plöjningen av dynerna mellan Elaia och Agianaki under perioden den 20 februari–3 mars 2013. Detta ingrepp skedde emellertid först efter det att fristen som kommissionen hade fastställt hade löpt ut och kan därför inte tas i beaktande i förevarande mål.

5. För övrigt har inte kommissionens argument om fara för sköldpaddorna på grund av förekomsten av får på stranden framstått som trovärdigt. Grekland visar på ett övertygande sätt att det inte kan vara fråga om uppfödning av får, eftersom det på platsen inte växer några växter som fåren kan äta. Tvärtom kan det antas att de fotograferade fåren [38] leds över stranden på vägen mellan två hagar. Att fåren därigenom skulle kunna inverka på sköldpaddornas nästen med ägg som ligger på upp till 50 cm djup är osannolikt.

i) Om störningarna till havs

1. Slutligen har kommissionen även invänt mot godkännandet av fiskeverksamhet i vattnen vid stranden. Den stöder sig därvid på rapporterna från den icke-statliga organisationen Archelon, enligt vilka lokala fiskare regelmässigt i tvärgående riktning mot stranden lägger i flera hundra meter långa bottensatta nät över natten. Dessutom fiskar större fartyg i början på äggläggningen i maj och mot slutet av kläckningsperioden i oktober delvis upp till en kilometer framför stranden med trålar, fastän ett avstånd på minst en och en halv sjömil föreskrivs. Sådana åsidosättanden upptäcktes och bestraffades tack vare radarövervakning, men straffen är likväl inte avskräckande. [39]

36 — Se ovan punkterna 71–73.

37 — Utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen, s. 33.

38 — Se fotografierna fig. 16 och 17 på s. 60–61 i bilagorna till ansökan.

39 — Bilaga 18 till ansökan, s. 495 och 496.

2. Enligt kommissionen föreligger en betydande risk för att sköldpaddorna på vägen till äggläggningen eller på väg tillbaka fastnar i näten och drunknar.

3. Grekland gör i motsats till detta gällande att det knappt förekommer fiske. Risken är mycket begränsad, i synnerhet som döda sköldpaddor som flyter in inte uppvisar motsvarande skador. Om sköldpaddor hamnar i näten släpper fiskarna tillbaka dem omedelbart.

4. Jag är dock inte övertygad av Greklands argument.

5. Vad gäller argumentet om fiskeverksamhetens omfattning är det alldeles för allmänt och går inte in på Archelons specifika utsagor.

6. Grekland bestrider inte som sådana de förehavanden som invändningen riktas mot.

7. Det är uppenbart att nätfiske i närheten av stranden utgör en betydande risk för sköldpaddorna, då dessa där återfinns i stora koncentrationer under äggläggningen. Därför är i synnerhet inte det lokala fisket med bottensatta nät acceptabelt.

8. Även trålfiske på något större avstånd innebär en risk för sköldpaddorna. Påföljderna vid fiske för nära kusten verkar inte heller vara tillräckligt avskräckande för att förhindra att sköldpaddorna utsätts för risker.

9. Följaktligen har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat fisket vid havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder.

10. Därutöver har kommissionen även invänt mot användning av fritidsbåtar och trampbåtar vid stranden. Emellertid innehåller de i detta avseende ospecifikt angivna rapporterna från Archelon inga uppgifter om detta. Talan ska därför avvisas på denna punkt.

i) Preliminär slutsats

1. Sammanfattningsvis har Grekland åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att i skyddsområdet

— vid Agiannaki ha godkänt uppförandet av hus under år 2010 och användning av ytterligare hus från år 2006 samt genom att bibehålla bygglov avseende tre hus vid Vounaki,

— inte ha begränsat användningen av vägar på ett sätt som förhindrar att området tar skada och betydande störningar av havssköldpaddan *Caretta caretta* vid parningen, ha inrättat eller i vart fall godkänt en förbindelse mellan Kalo Nero och Elaia parallellt med järnvägsspåret, samt tillåtit asfaltering av vägar,

— inte i tillräcklig utsträckning ha säkerställt att förbudet mot ”camping i det fria” efterlevs,

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat driften av strandbarer på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder,

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat uthyrningen av strandmöbler och täckande av vägar med trä på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder,

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat ljusföroreningar på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder, och

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat fisket vid havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder.

1. Om bedömningen av konsekvenserna

1. Vidare har kommissionen gjort gällande att Grekland inte har genomfört en bedömning av konsekvenserna enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet avseende vissa verksamheter. Genom denna bestämmelse har ett förfarande inrättats, vilket genom föregående kontroller syftar till att säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för förvaltningen av det aktuella området, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området. [40]

2. Medan de verksamheter som beskrivs i avsnitt IV.B.1 c utan tvekan ägde rum sedan förbudet mot försämring enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet trädde i kraft, alltså efter den 19 juli 2006, [41] förutsätts för att ett åsidosättande av skyldigheten att genomföra en bedömning av konsekvenserna för området enligt artikel 6.3 att de grekiska myndigheterna har gett sitt godkännande för var och en av de aktuella verksamheterna efter denna tidpunkt. Alternativt kan kommissionen också invända mot att vissa verksamheter har genomförts utan något godkännande alls, fastän de till sin art är sådana att en konsekvensbedömning krävs. [42]

3. Kommissionen har dock inte angett något i dessa två avseenden för majoriteten av åtgärderna som den invänder mot. I synnerhet nämner kommissionen i regel ingenting om tidpunkten för utfärdandet av eventuella godkännanden; oftast nämns faktiskt ingenting alls om att ett godkännande över huvud taget skulle ha utfärdats.

4. Av akten framgår endast avseende projektet för uppförande av tre semesterhus vid Vounaki att det godkändes år 2012. [43] Såsom redan framhållits kan detta projekt leda till att sanddynsområden går förlorade och till störningar av havssköldpaddan *Caretta caretta*. Därför skulle godkännandet ha krävt en bedömning av konsekvenserna.

5. Följaktligen har Grekland åsidosatt artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG genom att 2012 ha godkänt uppförandet av tre semesterhus vid Vounaki i området ”Kyparissias dyner”, utan att på tillfredsställande sätt ha vidtagit en förgående bedömning av projektets konsekvenser för området med avseende på de bevarandemål som har fastställts för området. I övriga delar ska talan ogillas på denna punkt.

A – *Om artskyddet*

1. Kommissionen har gjort gällande att Grekland har åsidosatt artikel 12.1 b och d i livsmiljödirektivet genom att inte ha föreskrivit de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta och tillämpa ett effektivt system för ett strikt skydd för havssköldpaddan *Caretta caretta* i Kyparissiabukten, för att förhindra varje störning av arten under parningstiden som kan orsaka att artens parningsplatser skadas eller förstörs.

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

41 — Se ovan punkt 34.

42 — Se mitt förslag till avgörande i mål Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkterna 30–37).

43 — Bilaga 17k till ansökan (s. 449 och följande sidor i bilagorna).

2. Enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder (artikel 12.1 b), liksom att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser (artikel 12.1 d). Dessa krav trädde i kraft redan vid tidsgränsen för införlivande av livsmiljödirektivet, det vill säga år 1994.

3. Ett sådant strikt skyddssystem ska kunna förhindra alla avsiktliga störningar av dessa arter, särskilt under deras parningstider och förhindra att parningsplatserna för de djurarter som förtecknas i bilaga 4 a till livsmiljödirektivet skadas eller förstörs.[44] Med avseende på uppsåtsrekvisitet har domstolen beslutat att det endast kan vara uppfyllt när det kan visas att den handlande har önskat eller åtminstone accepterat en förbjuden påverkan av en skyddad djurart enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet.[45]

4. Införlivandet av dessa skyldigheter ålägger inte bara medlemsstaterna att anta en övergripande rättslig ram, utan även att vidta särskilda konkreta skyddsåtgärder.[46] Dessa förebyggande åtgärder måste vara sammanhängande och samordnade.[47]

5. Både den övergripande rättsliga ramen och de sammanhängande och samordnade förebyggande skyddsåtgärderna måste överensstämma med de konkreta behov som havssköldpaddan *Caretta caretta* har vid parningen. Därför erinras det om att särskilt äggläggningen och kläckningen av sköldpaddsungarna är känsliga för konkreta störningar – exempelvis genom buller eller ljus. Nykläckta sköldpaddor är väldigt sårbara, och en stor del av dem dör innan de kan para sig. Särskilt när de kläcks på natten kan belysning på land uppenbarligen locka bort dem så att de inte kryper i riktning mot havet. I övrigt måste åtgärder förhindras som kan skada strandens lämplighet som parningsställe, till exempel genom att byggnader uppförs.[48]

1. Om den övergripande rättsliga ramen

1. Kommissionen har vidare invänt mot att det inte existerar någon övergripande rättslig ram och stöder sig väsentligen på att Grekland under det administrativa förfarandet har erkänt att den är ofullständig.

2. Grekland har bestritt detta argument och stöder sig därvid på ett stort antal bestämmelser som bidrar till att skydda havssköldpaddan *Caretta caretta*. Ett presidentdekret som är i förberedelsestadiet för att skydda området har endast till syfte att samla och konsolidera befintliga bestämmelser.

3. Kommissionen har gjort gällande att Grekland därigenom motsäger sina egna uttalanden under det administrativa förfarandet, men de passager som kommissionen citerar visar bara att Grekland såg vissa fördelar med att anta ytterligare bestämmelser, men inte att Grekland ansåg att bestämmelserna var ofrånkomliga.

44 — Dom kommissionen/Frankrike (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:369, punkterna 19–21 och där angiven rättspraxis) och dom kommissionen/Cypern (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 62).

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

46 — Dom kommissionen/Irland (C-183/05, EU:C:2007:14, punkt 29) och dom kommissionen/Cypern (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 60).

47 — Dom kommissionen/Grekland (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, punkt 16), dom kommissionen/Irland (C-183/05, EU:C:2007:14, punkt 30) och dom kommissionen/Cypern (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 61).

48 — Se ovan punkt 43.

4. Huruvida talan kan vinna framgång på denna punkt beror alltså på om kommissionen kan styrka att det finns luckor i den grekiska lagstiftningen. Emellertid inskränker sig kommissionen till att påvisa att vissa bestämmelser inte är tillräckliga eller att de är för allmänt formulerade. Detta påstående visar emellertid inte att de av Grekland angivna bestämmelserna i sin helhet är ofullständiga.

5. Likväl framgår vid en övergripande granskning av vad som har anförts av parterna i målet att de grekiska bestämmelserna åtminstone vid den relevanta tidpunkten var ofullständiga. Detta följer nämligen av de åsidosättanden av förbudet mot försämring enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet som redan fastställts med avseende på sköldpaddans behov av skydd och de tidigare grekiska bestämmelserna.

6. Det vore relativt enkelt att säkerställa det nödvändiga skyddet genom att spärra av de aktuella stränderna helt och hållet från maj till oktober och för övrigt förhindra projekt som kan innebära en varaktig påverkan som till exempel byggnader eller bortförande av sand.

7. Det är visserligen också möjligt att förena användning av stränderna, särskilt för turism, med skyddet av sköldpaddan, vilket Grekland uppenbarligen eftersträvar. Men det kräver avsevärt mer komplexa bestämmelser som i detalj fastställer vilka verksamheter som är tillåtna respektive förbjudna på stränderna. [49]

8. Grekland har även infört motsvarande bestämmelser under tiden, nämligen ministerdekret för att förhindra bygglov och användning av stränderna. Oavsett om de däri fastställda bestämmelserna faktiskt kompletterar den övergripande rättsliga ramen eller om den fortfarande är ofullständig, kan den inte vederlägga kommissionens invändningar. Bestämmelserna utfärdades *för första gången* i maj och juli 2013, alltså efter det att den relevanta fristen hade löpt ut. Eftersom jämförbara bestämmelser ännu inte fanns den 1 december 2012 var den övergripande rättsliga ramen vid den tidpunkten ofullständig.

9. För övrigt kan åtgärder som måste förnyas regelbundet inte skapa en övergripande rättslig ram, eftersom risken alltid kvarstår att förnyelsen vid något tillfälle inte sker i rätt tid. [50]

10. Dessutom visar de fastställda åsidosättandena av förbudet mot försämring enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet att det saknas effektiva bestämmelser för att inskränka användningen av infarterna till stranden och användning av belysning i närheten av stranden i sådan utsträckning att störningar av sköldpaddorna vid äggläggning och kläckning av ungarna förhindras.

11. Denna slutsats bekräftas av utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen, som konstaterar att det omedelbart krävs en konsoliderad reglering för att skydda området med avseende på Greklands skyldigheter enligt unionsrätten. [51]

12. Följaktligen har Grekland åsidosatt artikel 12.1 b och d i livsmiljödirektivet genom att inte ha antagit en övergripande rättslig ram för skydd av havssköldpaddan *Caretta caretta* i bevarandeområdet ”Kyparissias dyner”.

1. Om de konkreta skyddsåtgärderna

1. Utöver avsaknad av en övergripande rättslig ram invänder kommissionen även mot en avsaknad av tillräckliga konkreta skyddsåtgärder.

49 — Invändningarna i dom kommissionen/Grekland (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, punkterna 34–38) är belysande i detta avseende.

50 — Den icke-statliga organisationen Archelon, citerad ovan i fotnot 3, s. 8 och följande sidor, företrädde i ett yttrande till den ständiga kommittén för Bernkonventionen till och med uppfattningen att uppehållet i bygglovsförfarandet endast är tillåtet i tre år och därför löper ut 2016 om inte en motsvarande permanent reglering av områdesskyddet meddelas.

51 — Utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen i Grekland, s. 39–40.

2. I det avseendet utgör alla redan fastställda åsidosättanden av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet även åsidosättande av förbudet mot störning enligt artikel 12.1 b. Sistnämnda bestämmelse omfattar nämligen alla störningar av havssköldpaddan *Caretta caretta*. Dessa störningar skedde mot bakgrund av domstolens rättspraxis [52] även avsiktligt. Strändernas betydelse för sköldpaddans parning är allmänt känd på platsen. Därför är störningarna som de enskilda verksamheterna orsakar i vart fall att anse som accepterade.

3. Skillnaden mellan tillämpningen i tiden av artikel 6.2 och artikel 12.1 b i livsmiljödirektivet visar till exempel uppförandet av byggnader år 2006. Medan det med avseende på denna åtgärd inte är möjligt att fastställa ett brott mot artikel 6.2 i nämnda direktiv, eftersom det inte är klart om husen byggdes före eller efter den aktuella bestämmelsen trädde i kraft, [53] trädde artikel 12 i kraft redan år 1994. Följaktligen innebar uppförandet av dessa hus åsidosättande av förbudet mot att störa havssköldpaddan *Caretta caretta*.

4. De konstaterande överträdelserna visar att de konkreta skyddsåtgärderna inte är tillräckliga och att Grekland i det avseendet har åsidosatt artikel 12.1 b i livsmiljödirektivet.

5. Skada på parningsplatser och rastplatser har däremot inte styrkts avseende dessa verksamheter. Kommissionen har nämligen inte visat att strandytor där havssköldpaddan *Caretta caretta* bygger sina nästen berörs. Följaktligen kan i detta avseende inte ett åsidosättande av artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet konstateras.

I – Om rättegångskostnaderna

1. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader enligt artikel 138.3. Visserligen har Grekland till övervägande del tappat målet, men viktiga grunder som kommissionen har anfört har underkänts. Vardera parten ska därför bära sina rättegångskostnader.

I – Förslag till avgörande

1. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1. Det av kommissionen den 16 juni 2015 inlämnade utlåtandet från högsta förvaltningsdomstolen i Grekland av den 8 april 2015 ska tillåtas som bevis.

2. Republiken Grekland har åsidosatt artikel 6.2 och artikel 12.1 b i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, genom att i området ”Kyparissias dyner” (”Θίνες Κυπαρισσίας” Natura 2000-kod GR2550005)

   — vid Agiannaki ha godkänt uppförandet av hus under år 2010 och användning av ytterligare hus från år 2006 samt bibehållit bygglov med avseende på tre hus vid Vounaki,

   — inte ha begränsat användningen av vägar på ett sätt som förhindrar att området tar skada och förhindrar betydande störningar av havssköldpaddan *Caretta caretta* vid parningen, i bevarandeområdet ha upprättat eller i vart fall godkänt en förbindelse mellan Kalo Nero och Elaia parallellt med järnvägsspåret, samt tillåtit asfaltering av vägar i bevarandeområdet,

52 — Se ovan punkt 126.

53 — Se ovan punkt 55.

— inte i tillräcklig utsträckning ha säkerställt att förbudet mot ”camping i det fria” efterlevs,

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat driften av strandbarer på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder,

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat uthyrningen av strandmöbler och täckande av vägar med trä på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder,

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat ljusföroreningar på havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder, och

— inte i tillräcklig utsträckning ha begränsat fisket vid havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder.

3. Republiken Grekland har åsidosatt artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG genom att 2012 ha godkänt uppförandet av tre semesterhus vid Vounaki i området ”Kyparissias dyner”, utan att på tillfredsställande sätt ha vidtagit en förgående bedömning av projektets konsekvenser för området med avseende på de bevarandemål som har fastställts för området.

4. Republiken Grekland har åsidosatt artikel 12.1 b i direktiv 92/43/EEG genom att 2006 vid Agiannaki ha godkänt byggnation i närheten av havssköldpaddan *Caretta carettas* parningsstränder.

5. Republiken Grekland har åsidosatt artikel 12.1 b och d i direktiv 92/43/EEG genom att inte ha antagit en övergripande rättslig ram för skydd av havssköldpaddan *Caretta caretta* i bevarandeområdet ”Kyparissias dyner”.

6. Talan ogillas i övrigt.

7. Europeiska kommissionen och Republiken Grekland ska bära sina egna rättegångskostnader.