DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

30. januar 2002 *

I sag C-103/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Wainwright og P. Panayotopoulos, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved A. Samoni-Rantou og P. Skandalou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af EF-traktaten og artikel 12, stk. 1, litra b) og d), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet og subsidiært ikke har meddelt Kommissionen de nødvendige foranstaltninger til at indføre og gennemføre en streng beskyttelses-

* Processprog: græsk.

ordning for havskildpadden Caretta caretta på Zakynthos (Grækenland), således at arten ikke bliver forstyrret i perioder, hvor dyrene yngler, og således at der ikke sker nogen beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet, R. Schintgen og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. juli 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. oktober 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. marts 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af EF-traktaten og artikel 12, stk. 1, litra b) og d), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »direktivet«), idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet og subsidiært ikke har meddelt Kommissionen de nødvendige foranstaltninger til at indføre og gennemføre en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta på Zakynthos (Grækenland), således at arten ikke bliver forstyrret i perioder, hvor dyrene yngler, og således at der ikke sker nogen beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder.

Relevante bestemmelser

2 Formålet med direktivet er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse, jf. direktivets artikel 2, stk. 1.

3 Ifølge artikel 2, stk. 2, tager de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

4 Direktivets artikel 12, stk. 1, bestemmer:

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

a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen

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

c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen

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

5 Havskildpadden Caretta caretta er blandt de arter, der er nævnt i direktivets bilag IV, litra a).

6 Ifølge direktivets artikel 23, stk. 1, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse, og de underretter straks Kommissionen herom. Da direktivet blev meddelt i juni 1992, udløb den nævnte frist i juni 1994.

Den administrative procedure

7 Flere ikke-statslige organisationer havde gjort opmærksom på, at der var sket en forringelse af betingelserne for bevaring af havskildpadden Caretta caretta på øen Zakynthos. Ved skrivelse af 3. juli 1998 havde Kommissionen således anmodet de græske myndigheder om oplysninger om beskyttelsesforanstaltninger for arten på øen.

8 Den 16. og 17. juli 1998 aflagde Kommissionens tjenestegrene et besøg på Zakynthos med henblik på at undersøge, om der på en effektiv måde var blevet gennemført beskyttelsesforanstaltninger for havskildpadden Caretta caretta. Under opholdet besøgte Kommissionens repræsentanter strandene Laganas, Kalamaki, Sekania, Dafni og Gerakas, hvor arten lægger æg. På alle de besøgte steder konstaterede de, at beskyttelsesforanstaltningerne var utilstrækkelige og navnlig:

— at strandene ikke var overvågede og afmærkede

— at der var vandcykler og både i havområdet, hvor de ikke måtte befinde sig

— at der var et stort antal parasoller og liggestole på forskellige strande (Kalamaki, Gerakas og Dafni)

— at der var ulovlige installationer og nye indretninger på stranden Dafni.

9 I svaret på Kommissionens skrivelse af 3. juli 1998 henviste de græske myndigheder i skrivelse af 22. juli 1998 bl.a. til havnebestemmelser, der var vedtaget i løbet af den første halvdel af 1990'erne, og til gennemførelsen af overvågningsprogrammer for havskildpadder samt informations- og bevidstgørelseskampagner.

10 Idet Kommissionen fandt, at Den Hellenske Republik ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre en effektiv beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta på Zakynthos, og at den følgelig havde tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), anmodede den ved åbningsskrivelse af 2. december 1998 den græske regering om at fremsætte sine bemærkninger hertil.

11 Ved skrivelse af 17. marts 1999 svarede de græske myndigheder, at et forslag til præsidentdekret vedrørende oprettelsen af et havreservat på Zakynthos var blevet forelagt Simvulio tis Epikratias (Grækenlands øverste forvaltningsdomstol) med henblik på endelig vedtagelse. Myndighederne tilkendegav desuden over for Kommissionen, at der var nedsat et udvalg, der havde til opgave at udarbejde et forslag til et særlig præsidentdekret af generel karakter, der skulle indeholde

nogle økonomiske reguleringer for alle de beskyttede naturområder i Grækenland. I øvrigt meddelte myndighederne, at de havde til hensigt at udarbejde et tredje præsidentdekret om udligningsforanstaltninger vedrørende havreservatet ved Zakynthos. Derudover varslede de græske myndigheder i samme skrivelse en række foranstaltninger, såsom nedrivning af alle ulovlige installationer på strandene, udarbejdelse af en national matrikel, forbud mod køretøjers adgang til stranden, udskiftning af den eksisterende belysning, der forstyrrer havskildpadderne, og fjernelse af liggestole og parasoller. De gav endvidere meddelelse om underskrivelsen af en kontrakt om bygning af en speedbåd til havnepolitiet på Zakynthos med henblik på at sikre, at de fastsatte beskyttelsesforanstaltninger overholdes.

12 Da Kommissionen fandt, at de græske myndigheder stadig ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger til at indføre en effektiv beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta på Zakynthos ved at skabe den nødvendige institutionelle ramme til dette formål og ved at træffe foranstaltninger på området for at beskytte den nævnte art, sendte den ved skrivelse af 15. juni 1999 en begrundet udtalelse til Den Hellenske Republik, hvori den gentog de klagepunkter, der var anført i åbningsskrivelsen, og opfordrede medlemsstaten til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra meddelelsen.

13 Den 24. og 25. august 1999 aflagde Kommissionens tjenestegrene for anden gang besøg på Zakynthos, hvorunder de på ny undersøgte de vigtigste strande, hvor havskildpadden Caretta caretta yngler. De konstaterede især, at der var sket visse fremskridt i forhold til den situation, der herskede ved deres forrige besøg, f.eks. at der var opsynsmænd og skilte på strandene, at der var udgivet og blev uddelt informationsmateriale, og at en speedbåd var taget i brug. Til gengæld konstaterede de:

— at der var vandcykler og små både i havområde A ved Gerakas og ved Dafni

— at vandcykler og små både lå forankrede i havområde B ved Kalamaki

— at der var parasoller og liggestole på forskellige strande (Gerakas, Dafni, Kalamaki og Laganas) i et antal, der var væsentligt højere, end hvad der var tilladt i henhold til forslaget til præsidentdekret vedrørende oprettelsen af et havreservat ved Zakynthos

— at antallet af ulovlige installationer på stranden Dafni var blevet forøget

— at der kørte knallerter rundt på sandstranden øst for Laganas

— at der på visse strande ikke var tilstrækkelige overvågningsforanstaltninger.

14 Den 29. oktober 1999 besvarede de græske myndigheder den begrundede udtalelse ved at meddele Kommissionen, at der var blevet godkendt et budget på 30 mio. GRD for sommeren 1999 til et program for information af offentligheden samt til overvågning, renholdelse og beskyttelse af sandstrandene i biotopen ved Laganasbugten ved Zakynthos. Myndighederne meddelte endvidere, at parasollerne var blevet fjernet fra stranden Dafni, og at antallet af parasoller var blevet betydeligt reduceret på stranden Gerakas, således at deres antal ikke overskred den grænse, der var fastlagt for denne strands vedkommende i forslaget til præsidentdekret vedrørende oprettelsen af et havreservat ved Zakynthos.

15 Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen anden oplysning, der gjorde det muligt for den at slutte, at Den Hellenske Republik havde opfyldt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktivet, besluttede den at anlægge nærværende sag.

Realiteten

16 Kommissionen har anført, at havskildpadden Caretta caretta kun yngler hvert andet eller tredje år. I Grækenland begynder yngleperioden i slutningen af maj og ender i slutningen af august. Skildpadden kravler om natten op på land og begiver sig hen til det tørreste sted på stranden, hvor den graver et 40-60 cm dybt hul for dér at lægge gennemsnitligt 120 æg. Kommissionen har forklaret, at æggene udklækkes to måneder senere, og at skildpaddeungerne derefter kommer op af sandet og løber ned til havet. De er sårbare og mange af dem dør.

17 Kommissionen har henvist til, at Laganasbugten ved Zakynthos er et vigtigt område, ja det vigtigste i Middelhavet, som yngleplads for havskildpadden Caretta caretta. Under hensyn til Laganasbugtens betydning har de græske myndigheder foreslået, at området klassificeres som en lokalitet af fællesskabsbetydning for nettet Natura 2000.

18 Kommissionen har principalt foreholdt Den Hellenske Republik, at den har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktaten og direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), og d), dels fordi den ikke har vedtaget en retlig ramme, der kan sikre en streng beskyttelse af havskildpadden Caretta caretta mod forsætlig forstyrrelse i perioder, hvor dyrene yngler, samt mod beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder, dels fordi den ikke har truffet konkrete foranstaltninger for at undgå disse skader.

Den retlige ramme for beskyttelse af arten Caretta caretta

19 Ifølge Kommissionen har den græske regering ikke inden for den fastsatte frist vedtaget en tilstrækkelig institutionel ramme for at sikre en effektiv og langsigtet beskyttelse af havskildpadden Caretta caretta.

20 Den græske regering har gjort gældende, at den har indført en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta ved den 22. december 1999 at have vedtaget et præsidentdekret, der erklærer land- og havområderne ved Laganasbugten og Strofada-øerne for nationalt havreservat og kystområdet i kommunerne Zakynthos og Laganas for regionalt naturreservat (FEK D'906/22.12.1999, herefter »1999-dekretet«).

21 Den græske regering har anført, at der i løbet af de sidste 20 år løbende er blevet vedtaget foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af dyrearten på øen Zakynthos. Regeringen har i den forbindelse nævnt forskellige love og administrative bestemmelser, der er vedtaget med henblik på dette formål fra og med 1980. 1999-dekretet er kun det nyeste resultat i processen med henblik på gradvis gennemførelse af en streng beskyttelsesordning med hensyn til denne art.

22 Ifølge den græske regering fremgår det også af de tilgængelige oplysninger om havskildpadden Caretta carettas redegravning i Laganasbugten fra de sidste 15 år, at Kommissionen mangler grundlag for sit søgsmål. Det er ikke bevist, at antallet af reder dér er faldende.

23 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 18, og af 11.9.2001, sag C-220/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5831, præmis 33).

24 Det må fastslås, at 1999-dekretet, som den græske regering har redegjort for i betydeligt omfang i sine processkrifter, er blevet vedtaget efter udløbet af to-måneders-fristen, der blev fastsat i den begrundede udtalelse.

25 Det er derfor ufornødent at undersøge, om beskyttelsesordningen for havskildpadden Caretta caretta, der er fastsat i det nævnte dekret, opfylder beskyttelseskravene, der er defineret i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d).

26 Med hensyn til de andre foranstaltninger, der ifølge den græske regering har til formål at indføre en effektiv beskyttelsesordning for denne art, henvises der til, at direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), bestemmer, at der skal vedtages nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i direktivets bilag IV, litra a), med forbud mod dels forsætlig forstyrrelse af de nævnte arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, dels beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

27 I den henseende bemærkes for det første, at det er ubestridt, at Laganasbugten er et vigtigt område som yngleplads for den beskyttede art Caretta caretta.

28 For det andet fremgår det af de konstateringer, der blev formuleret af Simvulio tis Epikratias i en rapport fra 1999, som var vedlagt forslaget til præsidentdekret vedrørende oprettelsen af et havreservat ved Zakynthos, at de bestemmelser, der var i kraft på daværende tidspunkt, ikke i nødvendigt omfang kunne sikre en effektiv beskyttelse af Laganasbugtens land- og havområder. Navnlig på grund af det pres og den erosion, strandene Dafni, Gerakas og Kalamaki, hvor skildpadderne yngler, udsættes for som følge af, at der bygges tilkørselsveje til dem, og på grund af støj fra menneskelige aktiviteter anbefalede Simvulio tis Epikratias et forbud ikke alene mod at åbne nye adgangsveje til disse strande, men også mod oprettelse af infrastruktur, som f.eks. kiosker, telte eller strande med parkeringspladser. Den græske regering har ikke bestridt disse konstateringer.

29 For det tredje skal det anføres, at den græske regering i den administrative fase navnlig lagde vægt på, at vedtagelsen af et dekret vedrørende oprettelse af et havreservat ved Zakynthos ville sætte en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta i kraft. I svarskriftet gjorde regeringen gældende, at 1999-dekretet realiserede de beskyttelsesmålsætninger, der er defineret i direktivets artikel 12, med hensyn til denne art. I sin duplik gjorde den græske regering for første gang gældende, at de nødvendige foranstaltninger med henblik på at indføre en streng beskyttelsesordning for denne art i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), var blevet truffet før den 14. august 1999, som er den dag, hvor fristen, der var fastsat af Kommissionen i den begrundede udtalelse, udløb. Under retsmødet erkendte den græske regering imidlertid, at 1999-dekretet har indført en ordning med en strengere beskyttelse end den, der fulgte af den beskyttelsesordning, der tidligere var i kraft. Det skal endvidere bemærkes, at den græske regering — efter at den af Domstolen var blevet opfordret til at præcisere, hvilke særlige bestemmelser i dens retsorden der var i kraft den

14. august 1999, og som den fandt kunne opfylde kravene i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), og gengive deres ordlyd — har nøjedes med at opregne en række love og administrative bestemmelser uden at nævne nogen særlig bestemmelse, der kan opfylde de nævnte krav.

30 Herefter må det fastslås, at Den Hellenske Republik ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget en retlig ramme, der kan sikre en streng beskyttelse af havskildpadden Caretta caretta mod forsætlig forstyrrelse i perioder, hvor dyrene yngler, samt mod beskadigelse eller ødelæggelse af deres yngleområder. På dette punkt må der derfor gives Kommissionen medhold.

31 Det forhold, at antallet af artens reder ikke synes at være formindsket i løbet af de sidste 15 år, kan ikke i sig selv ændre noget herved.

De konkrete foranstaltninger med henblik på beskyttelse af arten Caretta caretta

32 Kommissionen har henvist til, at dens tjenestegrene under et besøg på strandene, hvor havskildpadden Caretta caretta yngler på øen Zakynthos, i slutningen af august 1999 bl.a. konstaterede, at der kørte knallerter rundt på sandstranden øst for Laganas, at der var vandcykler og små både i havområdet ved Gerakas og Dafni, og at der var ulovlige installationer på stranden Dafni.

33 Den græske regering har ikke bestridt rigtigheden af disse konstateringer.

34 Det bemærkes først, at det er ubestridt, at det forhold, at der kører knallerter rundt på en strand, hvor skildpadden Caretta caretta yngler, bl.a. på grund af støj kan forstyrre arten under æglægning, udrugning og udklækning og under skildpaddeungernes vandring ned mod havet. Det er endvidere godtgjort, at tilstedeværelsen af både i nærheden af strandene, hvor skildpadderne yngler, udgør en fare for dyrenes liv og fysiske integritet.

35 Det fremgår af sagens akter, at det var forbudt at køre på knallert på strandene, hvor skildpadderne yngler, på det tidspunkt, hvor Kommissionens tjenestegrene konstaterede, at det skete, og at der var opstillet skilte, der gjorde opmærksom på skildpaddereder på disse strande. Med hensyn til havområdet ved Gerakas og Dafni var dette område blevet klassificeret som absolut beskyttelsesområde og var blevet afmærket på en særlig måde.

36 Det følger heraf, at det forhold, at der kørte knallerter rundt på sandstranden øst for Laganas, og tilstedeværelsen af vandcykler og små både i havområdet ved Gerakas og Dafni udgør forsætlige forstyrrelser af den pågældende art i perioder, hvor dyrene yngler, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b).

37 Ydermere er der ikke tale om enkeltstående handlinger. Med hensyn til knallertkørslen på strandene, hvor skildpadderne yngler, følger dette af, at den græske regering har bekræftet, at natteovervågningen af Laganasstrandens østlige del på det pågældende tidspunkt var særligt svær at sikre på grund af strandens størrelse, de mange steder, man kunne få adgang til stranden, og det lille antal opsynsmænd. Med hensyn til det forhold, at der var både i det pågældende havområde, skal det understreges, at dette — som anført i denne doms præmis 8 og 13 — blev konstateret ved to besøg på Zakynthos af Kommissionens tjenestegrene.

38 Endelig er der ikke tvivl om, at det forhold, at der er installationer på en strand, hvor skildpadderne yngler, som stranden Dafni, kan medføre en beskadigelse eller en ødelæggelse af yngleområdet, som anført i direktivets artikel 12, stk. 1, litra d).

39 Det må derfor konstateres, at Den Hellenske Republik ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de nødvendige konkrete foranstaltninger for at undgå dels forsætlig forstyrrelse af havskildpadden Caretta caretta i perioder, hvor dyrene yngler, dels beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder. På dette punkt må der derfor også gives Kommissionen medhold.

40 Herefter må det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre og gennemføre en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta på Zakynthos, således at arten ikke bliver forsætligt forstyrret i perioder, hvor dyrene yngler, og således at der ikke sker nogen beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder.

Sagens omkostninger

41 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Hellenske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 12, stk. 1, litra b) og d), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre og gennemføre en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta på Zakynthos, således at arten ikke bliver forsætligt forstyrret i perioder, hvor dyrene yngler, og således at der ikke sker nogen beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder.**

2) **Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.**

Macken Gulmann Puissochet

Schintgen Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. januar 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling