SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 25. Oktober 2001 [1]

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass die Hellenische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen [2] verstoßen hat. Die Kommission legt diesem Mitgliedstaat zur Last, nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die notwendigen Maßnahmen getroffen zu haben, um ein wirksames und strenges Schutzsystem für die Meeresschildkröte Caretta caretta in deren natürlichem Verbreitungsgebiet, der Insel Zákynthos (Griechenland), einzuführen und anzuwenden.

I — Rechtlicher Rahmen

2. Auf der Grundlage des Artikels 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG) hat diese Richtlinie zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen [3].

3. Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie bestimmt, dass die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen darauf abzielen, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wild lebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.

4. Die Meeresschildkröte Caretta caretta gehört zu den in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie genannten Arten. Anhang IV Buchstabe a betrifft die streng zu schützenden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse.

5. Artikel 1 der Richtlinie regelt die grundlegenden Begriffsbestimmungen.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 206, S. 7, im Folgenden: Richtlinie.

3 — Erste und dritte bis sechste Begründungserwägung.

6. Nach Artikel 1 Buchstabe g der Richtlinie bedeutet „Arten von gemeinschaftlichem Interesse":

„Arten, die in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet

i) bedroht sind, außer denjenigen, deren natürliche Verbreitung sich nur auf Randzonen des vorgenannten Gebietes erstreckt und die weder bedroht noch im Gebiet der westlichen Paläarktis[4] potenziell bedroht sind, oder

ii) potenziell bedroht sind, d. h., deren baldiger Übergang in die Kategorie der bedrohten Arten als wahrscheinlich betrachtet wird, falls die ursächlichen Faktoren der Bedrohung fortdauern, oder

iii) selten sind, d. h., deren Populationen klein und, wenn nicht unmittelbar, so doch mittelbar bedroht oder potenziell bedroht sind. Diese Arten kommen entweder in begrenzten geographischen Regionen oder in einem größeren Gebiet vereinzelt vor, oder

iv) endemisch sind und infolge der besonderen Merkmale ihres Habitats und/oder der potenziellen Auswirkungen ihrer Nutzung auf ihren Erhaltungszustand besondere Beachtung erfordern.

Diese Arten sind in Anhang II und/oder Anhang IV oder Anhang V aufgeführt bzw. können dort aufgeführt werden."

7. Nach Artikel 1 Buchstabe a bedeutet „Erhaltung": „alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die natürlichen Lebensräume und die Populationen wild lebender Tier- und Pflanzenarten in einem günstigen Erhaltungszustand im Sinne des Buchstabens e) oder i) zu erhalten oder diesen wiederherzustellen."

8. Der „Erhaltungszustand einer Art" wird in Artikel 1 Buchstabe i Unterabsatz 1 definiert als „die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der be-

4 — Dieses Gebiet umfasst ganz Nordeuropa, den Mittelmeerraum sowie Nord- und Westafrika. Es wird im Osten begrenzt durch eine Nord-Süd-Linie, die von der Halbinsel Taimyr entlang des östlichen Urals bis zu den Ufern des Roten Meeres und des Kaspischen Meeres verläuft.

treffenden Arten in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet auswirken können".

9. Gemäß Artikel 1 Buchstabe i Unterabsatz 2 wird „[d]er Erhaltungszustand... als ‚günstig' betrachtet, wenn

— aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und

— das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und

— ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern."

10. Die Regelung zum Schutz einer in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie aufgenommenen Art von gemeinschaftlichem Interesse ist in Artikel 12 der Richtlinie vorgesehen, der wie folgt lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen; dieses verbietet:

a) alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten;

b) jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten;

c) jede absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur;

d) jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten.

(2) Für diese Arten verbieten die Mitgliedstaaten Besitz, Transport, Handel oder Austausch und Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren; vor Beginn der Anwendbarkeit dieser Richtlinie rechtmäßig entnommene Exemplare sind hiervon ausgenommen.

(3) Die Verbote nach Absatz 1 Buchstaben a) und b) sowie nach Absatz 2 gelten für alle Lebensstadien der Tiere im Sinne dieses Artikels.

(4) Die Mitgliedstaaten führen ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten ein. Anhand der gesammelten Informationen leiten die Mitgliedstaaten diejenigen weiteren Untersuchungs- oder Erhaltungsmaßnahmen ein, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass der unbeabsichtigte Fang oder das unbeabsichtigte Töten keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die betreffenden Arten haben."

11. Gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie erlassen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Da die Richtlinie im Juni 1992 bekannt gemacht wurde, ist diese Frist im Juni 1994 abgelaufen.

II — Verfahren

A — *Vorverfahren*

12. Als die Kommission am 2. Dezember 1998 feststellte, dass die Hellenische Republik nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hatte, um ein wirksames Schutzsystem für die Meeresschildkröte Caretta caretta auf Zákynthos einzuführen, und somit gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie verstoßen hatte, setzte sie der Hellenischen Republik eine Frist, um sich dazu zu äußern.

13. Mit Schreiben vom 17. März 1999 antworteten die griechischen Behörden, dass der Entwurf eines Präsidialdekrets über die Einrichtung des Meeresparks von Zákynthos dem griechischen Staatsrat zur abschließenden Beratung zugeleitet worden sei. Auch hätten sie ein Komitee gebildet, dessen Aufgabe es sei, den Entwurf eines spezifischen Präsidialdekrets mit allgemein geltenden Regelungen auszuarbeiten, das Bestimmungen über die Finanzierung aller Naturschutzgebiete Griechenlands enthalte. Ferner bestehe die Absicht, ein drittes besonderes Präsidialdekret auszuarbeiten, das die Ausgleichsmaßnahmen für den Meerespark von Zákynthos betreffe.

In demselben Schreiben kündigten die griechischen Behörden außerdem eine Rei-

he von Maßnahmen an, wie z. B. den Abriss aller illegal auf den Stränden errichteten Bauwerke, die Aufstellung eines nationalen Katasters, das Fahrzeugverbot auf den Stränden, der Austausch der vorhandenen Beleuchtungskörper durch solche, die die Meeresschildkröten nicht stören, sowie die Entfernung der Liegestühle und Sonnenschirme. Sie teilten auch mit, dass ein Vertrag über den Bau eines Schnellboots unterzeichnet worden sei, mit dem die Hafenpolizei von Zákynthos die Einhaltung der vorgesehenen Schutzmaßnahmen überwachen solle.

14. Die notwendigen Maßnahmen zur Einführung eines wirksamen und strengen Schutzsystems für die Meeresschildkröte Caretta caretta auf Zákynthos, die darin bestehen mussten, einerseits den hierfür notwendigen institutionellen Rahmen zu schaffen und andererseits an Ort und Stelle zum Schutz dieser Tierart tätig zu werden, waren nach Feststellung der Kommission nicht eingeführt worden. Die Kommission sandte daraufhin der Hellenischen Republik eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie die in ihrem Mahnschreiben abgegebenen Erklärungen wiederholte und die Hellenische Republik aufforderte, innerhalb von zwei Monaten der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen.

15. Am 24. und 25. August 1999 begaben sich die Dienststellen der Kommission ein zweites Mal nach Zákynthos und hatten dort Gelegenheit, die hauptsächlichen Brutstrände der Meeresschildkröte Caretta caretta zu besichtigen. Sie stellten insbesondere einen relativen Fortschritt gegenüber ihrem vorhergehenden Besuch fest[5]. Wie beim vorhergehenden Besuch stellten sie jedoch auch fest, dass es Störfaktoren gab, die geeignet waren, die Fortpflanzungsgebiete dieser Tierart zu beschädigen oder zu vernichten.

16. Am 29. Oktober 1999 antworteten die griechischen Behörden auf die mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie teilten der Kommission mit, dass für den Sommer 1999 Haushaltsmittel in Höhe von 30 Millionen GRD für das Programm der Unterrichtung der Öffentlichkeit, der Überwachung, der Säuberung und des Schutzes der Sandstrände des Biotops[6] der Bucht von Laganas auf Zákynthos bewilligt worden seien. Auch seien die Sonnenschirme auf dem Strand von Gerakas entfernt worden, damit die Höchstgrenze, die für diesen Strand im Entwurf des Präsidialdekrets über den nationalen Meerespark von Zákynthos festgesetzt worden sei, nicht überschritten werde.

17. Da die Kommission keine weiteren Informationen erhielt, aufgrund deren sie hätte schließen können, dass die Hellenische Republik ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachgekommen war, beschloss die Kommission, die vorliegende Klage zu erheben.

5 — Insbesondere die Anwesenheit von Aufsehern und Verkehrsschildern auf den Stränden, die Herausgabe und Verteilung von Informationsbroschüren sowie die Inbetriebnahme des Schnellboots.

6 — Eine bestimmte Lebensstätte, die einer Art sowie dem Naturgebiet, in dem sich diese Art entwickelt, relativ stabile Lebensbedingungen bietet.

B — *Anträge der Parteien*

18. Die Klage der Kommission ist am 17. März 2000 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

19. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag und aus Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie verstoßen hat, dass sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, hilfsweise, diese nicht der Kommission mitgeteilt hat, um ein wirksames und strenges Schutzsystem für die Meeresschildkröte Caretta caretta auf Zákynthos einzuführen und anzuwenden, damit jede Störung dieser Art während der Legezeit (Ende Mai bis Ende August) sowie jede Tätigkeit, die ihre Fortpflanzungsstätten beschädigen oder vernichten könnte, verhindert werden;

— der Hellenischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

20. Die Hellenische Republik beantragt, die Rügen zurückzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Die Rügen der Kommission und das Vorbringen der Hellenischen Republik

A — *Unstreitige Informationen*

21. Die Kommission erinnert daran, dass es die Meeresschildkröte Caretta caretta seit 80 Millionen Jahren auf der Erde gibt. Ebenso wie die anderen Meeresschildkröten legt sie nur alle zwei bis drei Jahre Eier. Zur Eiablage kehrt sie an den Ort zurück, wo sie selbst geschlüpft ist.

22. Das Gebiet von Zákynthos und das Gebiet der Bucht von Laganas, dem Ort der Zuwiderhandlung, umfassen fünfundsiebzig Kilometer Strand. Von diesen fünfundsiebzig Kilometern sind nur fünf Kilometer Strand Legeplätze für diese Art. Die Bucht von Laganas auf Zákynthos ist gleichwohl ein wichtiges, ja sogar das wichtigste Gebiet im Mittelmeer für die Fortpflanzung der Meeresschildkröte Caretta caretta [7].

23. Die Legezeit beginnt Ende Mai und endet mit Ablauf des August. Während dieser Zeit kommen die Schildkröten

7 — Diese Tatsache geht aus verschiedenen Arbeiten hervor, die im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Europarats erstellt wurden. Sie wird von der Griechischen Republik nicht bestritten.

nachts aus dem Wasser und suchen den trockensten Teil des Strandes auf. Sie graben ein Loch von vierzig bis sechzig Zentimetern, legen durchschnittlich hundertzwanzig Eier und kehren dann sofort wieder in das Meer zurück. Zwei Monate später schlüpfen die kleinen Schildkröten, kommen in einer Vollmondnacht aus dem Sand hervor und laufen sofort zum Meer. Der Weg zum Meer gilt als der schwierigste ihres Lebens und muss ohne Hilfe bewerkstelligt werden. In dieser Phase ihres Lebens sind sie sehr verwundbar. Ein großer Teil von ihnen stirbt vor Erreichen des Erwachsenenalters (d. h. dreißig Jahre). Von tausend geschlüpften Jungtieren erreichen nur ein oder zwei das Erwachsenenalter.

24. Neben den natürlichen Hindernissen liegen die Haupthindernisse für die Entwicklung dieser Tierart in der Tätigkeit des Menschen und vor allem in derjenigen, die im Zusammenhang mit dem Tourismus stehen. Aufgrund der Tätigkeiten, die mit dem Tourismus im Zusammenhang stehen, werden die Brutstrände vernichtet oder beschädigt. Die Notwendigkeit, für ein ausreichendes Angebot an Unterkünften zu sorgen, führt zu einer zunehmenden Bebauung und damit zu erhöhten Umweltbelastungen — wie z. B. Lärm und Licht —, die die Eiablage, die Brutzeit und den Weg der geschlüpften Jungtiere in das Meer stören. Die Lichter erschrecken und verwirren die Schildkröten, die sich nicht auf den Strand wagen und die Eier im Meer ablegen oder aber in Eile ablegen, ohne sich die Zeit zu nehmen, zuvor ein Nest zu graben, wodurch sich die Eier normal entwickeln könnten. Außerdem begeben sich die geschlüpften Jungtiere statt auf das natürliche Licht des Horizonts zu, das sie zum Meer führen würde, in Richtung auf die Lichter der Hotels oder Restaurants und sterben.

Die Zunahme der Umweltbelastungen, die die Eiablage, die Brutzeit und den Weg der geschlüpften Jungtiere zum Meer stören, hat ihre Ursache auch in der Erschließung der Strände und der Insel für den Tourismus. So verringert das Aufstellen von Sonnenschirmen und Liegestühlen die Legeplätze und zerstört die Gelege oder setzt sie dem Schatten aus, was eine hinreichende Bebrütung unmöglich macht. Schildkröten, die versuchen, auf dem Strand ihre Eier abzulegen, und geschlüpfte Jungtiere, die versuchen, in das offene Meer zu gelangen, werden von Booten und Menschen verletzt. Die Fahrzeuge, die auf den Stränden fahren, zerdrücken den Sand und stören ebenfalls die Eiablage, die Brutzeit und das Schlüpfen. Ferner sind die Abfälle im Meer und auf den Stränden ursächlich für den Tod der Schildkröten, die diese Abfälle mit Nahrung verwechseln [8].

25. Die Kommission weist darauf hin, dass die Schildkröte Caretta caretta gemäß Artikel 12 der Richtlinie und ihrem Anhang IV eine Tierart von gemeinschaftlichem Interesse sei, die einen strengen Schutz notwendig mache. Die uneingeschränkte und wirksame Anwendung des Artikels 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie verlange einerseits die Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Rahmens, d. h. den Erlass besonderer Rechts- und Verwaltungsvorschriften, und andererseits den Erlass konkreter Maßnahmen an Ort und Stelle.

8 — So werden im Meer schwimmende Plastiktüten für Quallen gehalten.

B — *Erste Rüge: Die Notwendigkeit, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der bestimmte Anforderungen erfüllt*

26. Die Kommission wirft der Hellenischen Republik zunächst vor, dass sie keinen geeigneten institutionellen Rahmen geschaffen habe, mit dem gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie ein strenges Schutzsystem für die Schildkröte Caretta caretta eingeführt werde.

27. Artikel 12 der Richtlinie sei unter Berücksichtigung der Artikel 1 Buchstaben a und i und 2 der Richtlinie auszulegen. Aus diesen Bestimmungen ergebe sich, dass unter einem strengen Schutzsystem für eine Tierart von gemeinschaftlichem Interesse alle zusammenhängenden und aufeinander abgestimmten Maßnahmen mit präventivem Charakter zu verstehen seien, die die Population der betreffenden Art in einem natürlichen Lebensraumtyp, dem sie angehöre, langfristig bewahrten oder wiederherstellten. Dies setze voraus, dass für die betreffende Art ein hinreichend großer Lebensraum vorhanden sei.

28. Bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden sei, sei das von der Hellenischen Republik organisierte Schutzsystem eindeutig unzureichend gewesen. Zur Begründung dieser Rüge beruft sich die Kommission auf die Feststellungen des Staatsrats, die in dem Protokoll enthalten seien, das als Anhang dem Entwurf des Präsidialdekrets über die Schaffung des Meeresparks von Zákynthos beigefügt sei, sowie auf die Schreiben der griechischen Behörden, mit denen diese auf das Mahnschreiben und auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission geantwortet hätten [9].

29. Die Hellenische Republik macht geltend, sie habe nicht gegen die Bestimmungen des Artikels 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie verstoßen.

30. Sie führt aus, sie habe am 22. Dezember 1999 durch den Erlass des Präsidialdekrets, das die Land- und Meeresgebiete an der Bucht von Laganas sowie die Inseln von Strofada als nationale Meeresparks und das Küstengebiet der Gemeinden von Zákynthos und Laganas als Regionalpark ausweise [10], ein strenges Schutzsystem für die Meeresschildkröte Caretta caretta eingeführt. Der nationale Meerespark von Zákynthos, dessen Ziel der Schutz dieses wichtigen Naturerbes und die Wahrung des ökologischen Gleichgewichts zwischen Meer und Küste sei, sei in Anwendung dieses Dekrets geschaffen worden.

31. Nach den Bestimmungen des Dekrets von 1999 sei die Schildkröte Caretta caretta innerhalb dieses Parkes als prioritäre Art in den absoluten Schutzgebieten und in den Naturschutzgebieten geschützt. Das Dekret von 1999 sehe ferner vor, dass während der Legezeit Besucher zu Freizeitzwecken während des Tages (von 7 bis 19 Uhr) nur in begrenztem Umfang zugelassen würden. Auch sehe es umweltpädagogische Maßnahmen vor. Andere höchst konkrete

9 — Vgl. Nrn. 13 und 16 dieser Schlussanträge.

10 — FEK D'906/22.12.1999 (im Folgenden: Dekret von 1999).

Maßnahmen seien ebenfalls vorgesehen (z. B. zahlenmäßige Beschränkung der Sonnenschirme und Liegestühle auf bestimmten Stränden).

32. Während der letzten zwanzig Jahre seien schrittweise Maßnahmen zum Schutz dieser Tierart auf der Insel Zákynthos getroffen worden. Die Hellenische Republik führt insoweit mehrere Rechts- und Verwaltungsvorschriften an, die seit 1980 zu diesem Zweck erlassen worden seien [11]. Das Dekret von 1999 stelle nur einen Abschnitt in der schrittweisen Durchführung eines strengen Schutzsystems für diese Art dar.

33. Der verspätete Erlass der Präsidialdekrete über die Ausgleichsmaßnahmen könne nicht als ein Verstoß der Hellenischen Republik gegen ihre Verpflichtung, die notwendigen Maßnahmen zum wirksamen Schutz der Meeresschildkröte Caretta Caretta zu ergreifen, angesehen werden.

34. Dass das Vorgehen der Kommission ohne Grundlage sei, gehe auch aus den Daten hervor, die über das Legeverhalten der Meeresschildkröte Caretta caretta in der Bucht von Laganas während der letzten fünfzehn Jahre zur Verfügung ständen. Es sei nämlich nicht bewiesen, dass sich die Anzahl der Gelege verringert habe.

C — *Zweite Rüge: Die Notwendigkeit, konkrete Maßnahmen an Ort und Stelle zu ergreifen*

35. Die Kommission wirft der Hellenischen Republik vor, sie habe keine konkreten Maßnahmen an Ort und Stelle ergriffen, die ausreichend seien, um die in Frage stehende Art während der Legezeit wirksam zu schützen.

36. Sie führt im Einzelnen aus, sie habe die Brutplätze der Insel Zákynthos zweimal besucht, das erste Mal im Juli 1998 und das zweite Mal Ende August 1999 [12]. Die Kommission räumt ein, dass es zwischen Juli 1998 und August 1999 Fortschritte gegeben habe. So habe sie beim zweiten Besuch festgestellt, dass es an den Brutstränden Aufseher gebe und dass Schilder vorhanden seien, die auf die Anwesenheit von Schildkröten auf diesen Stränden hinwiesen. Sie habe auch feststellen können, dass die Menschen, die sich auf der Insel aufhielten, Informationen über die Meeresschildkröte Caretta caretta während der Legezeit erhalten hätten (vor allem durch Verteilung von Broschüren auf den Stränden).

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass diese Maßnahmen noch unzureichend seien und dass sich die intensive Nutzung der Insel zu touristischen Zwecken schlecht mit dem Schutz dieser Tierart vereinbaren lasse. So habe sie während ihres zweiten Besuches festgestellt, dass auf einem Teil

11 — Insbesondere das Präsidialdekret vom 16. Juni 1990 (FEK A'347/5.7.1990).

12 — Im letzten Fall nach Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war.

der Brutstrände — Gerakas, Daphni, Kalamaki, Laganas — deutlich mehr Sonnenschirme und mehr Liegestühle vorhanden gewesen seien, als im Entwurf des Dekrets von 1999 vorgesehen, dass die Zahl der illegalen Bauwerke auf dem Strand von Daphni zugenommen habe und dass Mopeds auf dem Sandstrand östlich von Laganas führen.

37. Die Hellenische Republik räumt ein, dass es auf den Stränden von Daphni illegale Bauwerke gebe, sie hebt jedoch hervor, dass diese nicht bezugsfertig seien und dass die Verwaltung ihren Abbruch beschlossen habe. Sie trägt vor, dass neue Vorschriften für die Beleuchtung erlassen worden seien. Aufgrund dieser Vorschriften würden daher die Beleuchtung der Gebäude und der anderen Bauwerke sowie die öffentliche Beleuchtung vom Strand aus nicht mehr sichtbar sein. Sie werde sogar einen Abstand von einer Seemeile zum Meer einhalten. Die Gemeinde Laganas sei diesen neuen Vorschriften nachgekommen. Die Hellenische Republik räumt ferner ein, dass ein Teil des Strandes von Mopeds befahren werde.

Die wirksame Überwachung des Strandes von Laganas jedoch, der sich über eine Länge von zweitausend Meter erstrecke, sei wegen seiner Ausdehnung schwierig. Bezüglich der Zahl der Sonnenschirme und Liegestühle räumt sie ein, dass ein Teil der Gemeinden die Vorschriften des Dekrets von 1999 nicht beachteten. Auf dem Strand von Gerakas sei die Zahl der Sonnenschirme und Liegestühle indessen deutlich verringert worden, und auf dem Strand von Daphni seien die Sonnenschirme entfernt worden. Ferner sei es künftig die Aufgabe der Verwaltung des Meeresparks von Zákynthos, die Plätze, auf denen die Sonnenschirme und Liegestühle aufgestellt und auf denen sie untergestellt werden müssten, sowie die Merkmale dieser Plätze festzulegen. Das Dekret von 1999 sehe schließlich vor, dass die Liegestühle und Sonnenschirme nur in einem Abstand von drei bis fünf Metern zum Meer aufgestellt werden dürften und nach Sonnenuntergang entfernt werden müssten.

IV — Würdigung

A — *Die Notwendigkeit, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der bestimmte Anforderungen erfüllt*

38. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war. Spätere Veränderungen kann der Gerichtshof daher nicht berücksichtigen." [13]

39. Aus den Bestimmungen des Artikels 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie

13 — Vgl. insbesondere Urteile vom 11. September 2001 in der Rechtssache C-67/99 (Kommission/Irland, Slg. 2001, I-5757, Randnr. 36), in der Rechtssache C-71/99 (Kommission/Deutschland, Slg. 2001, I-5811, Randnr. 29) und in der Rechtssache C-220/99 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-5831, Randnr. 33).

ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen müssen, um ein *strenges Schutzsystem* für die in Anhang IV Buchstabe a genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, das die absichtliche Störung dieser Arten insbesondere während der Legezeiten sowie die Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungsstätten verbietet.

40. Nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie bezwecken die aufgrund des Artikels 12 der Richtlinie getroffenen Maßnahmen, einen günstigen Erhaltungszustand der wild lebenden Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.

41. Gemäß Artikel 1 Buchstabe i Unterabsatz 1 bedeutet „Erhaltungszustand" die Gesamtheit der Einflüsse, die sich *langfristig* auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.

42. Gemäß Artikel 1 Buchstabe i Unterabsatz 2 wird der Erhaltungszustand einer Art als günstig betrachtet, wenn aufgrund der Daten über die *Populations*dynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und *langfristig* weiterhin bilden wird, wenn das *natürliche Verbreitungsgebiet* dieser Art *weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen* wird und wenn *ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird*, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

43. Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 12 der Richtlinie schon bestehen, bevor eine Abnahme der Zahl der betreffenden Art, der Schildkröte Caretta caretta, festgestellt wird und bevor sich die Gefahr des Verschwindens dieser geschützten Art konkretisiert hat [14]. Die Maßnahmen, die getroffen werden müssen, haben mit anderen Worten im Wesentlichen präventiven Charakter. Aus einer Zusammenschau dieser Bestimmungen ergibt sich ferner, dass unter einem strengen Schutzsystem für eine Tierart von gemeinschaftlichem Interesse alle zusammenhängenden und aufeinander abgestimmten Maßnahmen mit präventivem Charakter zu verstehen sind, die die Population der betreffenden Art in einem natürlichen Lebensraumtyp, dem sie angehören, langfristig bewahren oder wiederherstellen. Dies setzt voraus, dass für die betreffende Art ein hinreichend großer Lebensraum vorhanden ist.

44. Die Tatsache, dass es keinen Beweis dafür gibt, dass die Anzahl der Gelege auf der Insel Zákynthos während der letzten fünfzehn Jahre zurückgegangen ist, reicht somit nicht aus, um die Hellenische Republik von ihren Verpflichtungen aus Artikel 12 der Richtlinie zu entbinden. Die

14 — Vgl. entsprechend Urteil vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-355/90 (Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221, Randnr. 15).

Hellenische Republik muss, um den Verpflichtungen aus der Richtlinie zu genügen, eine Reihe konkreter und bestimmter Maßnahmen erlassen, die dazu gedacht sind, die Abnahme der Population zu verhindern, indem sie u. a. den Schildkröten die Bewahrung ihrer Fortpflanzungsstätten in einem günstigen Erhaltungszustand sichert.

45. Aus dem vorliegenden Verfahren geht aber hervor, dass am 14. August 1999, d. h. nach Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war, die Hellenische Republik den Verpflichtungen aus Artikel 12 der Richtlinie nicht vollständig nachgekommen war.

46. Die Feststellungen der Staatsrats, wie sie im Protokoll enthalten sind, das dem Entwurf des Dekrets von 1999 beigefügt ist, sind insoweit völlig ausreichend, um dies zu beweisen. Aus dem Bericht des Staatsrats geht hervor, dass die geltenden Bestimmungen, vor allem das Dekret von 1990, ungeeignet waren, die marinen Systeme und — auf dem Land — die Bucht von Laganas wirksam zu schützen. So heißt es in dem Protokoll, dass die Brutstrände der Gebiete von Daphni, Gerakas und Kalamaki durch die Straßenbauarbeiten in der Nähe der Brutstrände stark in Mitleidenschaft gezogen würden. Im Winter verwandelten sich die Straßen in Sturzbäche. Dies führe zu Erderosionen und somit zur Zerstörung der Brutstrände. Der Staatsrat betont, dass auch die menschlichen Tätigkeiten, die mit der Nutzung der Tourismusressourcen im Zusammenhang stünden, zu Umweltbelastungen führten, wie z. B. zu übermäßigem Lärm. Diese Umweltbelastungen seien geeignet, die geschützte Art während der Fortpflanzungszeit zu stören. Der Staatsrat empfiehlt daher den zuständigen griechischen Behörden, den Zugang zu den Stränden der Gebiete von Daphni, Gerakas und Kalamaki drastisch zu beschränken, um diese Fortpflanzungsstätten in einem günstigen Erhaltungszustand zu bewahren [15]. Aufgrund dieser Feststellungen erließ die Hellenische Republik das Dekret von 1999. Die griechische Regierung bestreitet nicht die Feststellungen, die im Protokoll des Staatsrats enthalten sind.

47. Die Hellenische Republik hat ferner in ihren Schreiben, mit denen sie das Mahnschreiben der Kommission und die mit Gründen versehene Stellungnahme beantwortete, sowie in ihrer Klagebeantwortung und in ihren Ausführungen in der Sitzung eingeräumt, dass die vollständigen, aufeinander abgestimmten Maßnahmen, die einen strengen Schutz der betreffenden Art gewährleisten könnten, erlassen werden sollten, am 14. August 1999 jedoch noch nicht erlassen worden seien.

48. In ihrem Schreiben vom 17. März 1999 kündigten die griechischen Behörden eine Reihe von Maßnahmen an, wie z. B. den Abriss aller illegal auf den Stränden errichteten Bauwerke, die Aufstellung eines nationalen Katasters, ein Fahrzeugverbot auf den Stränden, den Austausch der vorhandenen Beleuchtungskörper durch solche, die die Meeresschildkröten nicht stören, sowie die Entfernung der Liegestühle und Sonnenschirme. Sie teilten auch mit,

15 — Es wurden auch andere konkrete Maßnahmen zum Schutz dieser Stätten empfohlen, insbesondere die Schaffung von Infrastrukturen, die geeignet sind, einen Ausgleich zwischen den touristischen Aktivitäten, die der Erholung und Entspannung dienen, einerseits und dem Raumbedarf für die Fortpflanzung der geschützten Art andererseits (z. B. die Einrichtung von Parkplätzen für Kraftfahrzeuge) herbeizuführen.

dass gerade ein Vertrag über den Bau eines Schnellbootes unterzeichnet worden sei, mit dem die Hafenpolizei von Zákynthos die Einhaltung der vorgesehenen Schutzmaßnahmen überwachen solle.

49. In ihrer Klagebeantwortung haben sie geltend gemacht, mit dem Dekret von 1999, d. h. nach Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war, seien die in Artikel 12 der Richtlinie vorgesehenen Ziele verwirklicht worden.

50. Entgegen ihrem bisherigen Vorbringen hat die Hellenische Republik erstmals in der Gegenerwiderung geltend gemacht, dass das Dekret von 1999 das alte Präsidialdekret von 1990 über die städtischen Kontrollgebiete aufgehoben und die verschiedenen Bestimmungen der Sonderregelungen über den Hafen von Zákynthos, die früher erlassen worden seien, um den strengen und wirksamen Schutz der betreffenden Art zu gewährleisten, lediglich übernommen und koordiniert habe. Die griechische Regierung hat sich somit darauf berufen, dass am 14. August 1999 die notwendigen Maßnahmen zur Einführung eines strengen Schutzsystems für die Meeresschildkröte Caretta caretta getroffen gewesen seien.

51. Der Gerichtshof[16] hat die griechische Regierung aufgefordert, die spezifischen Bestimmungen des griechischen Rechts, die am 14. August 1999 in Kraft waren und nach Auffassung der griechischen Regierung die Anforderungen des Artikels 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie erfüllen können, in ihrem Wortlaut mitzuteilen. Die Regierung hat daraufhin lediglich eine Reihe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufgeführt, ohne die in diesen Vorschriften aufgestellten Verpflichtungen wörtlich wiederzugeben. Die griechische Regierung hat somit nicht nachgewiesen, dass sie innerhalb der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, ihren Verpflichtungen aus Artikel 12 der Richtlinie nachgekommen ist.

52. Aus alledem folgt, dass die erste Rüge begründet ist.

B — *Die Notwendigkeit, konkrete Maßnahmen an Ort und Stelle zu ergreifen*

53. Die Kommission wirft der Hellenischen Republik außerdem vor, sie habe an Ort und Stelle keine konkreten Maßnahmen ergriffen, durch die sie ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie hätte einhalten können.

54. Die Kommission nimmt auf Feststellungen Bezug, die bei einem Besuch der auf der Insel Zákynthos gelegenen Brutstrände der Schildkröte Caretta caretta Ende August 1999 getroffen worden seien. Sie weist darauf hin, dass trotz der Schilder, die darauf aufmerksam machten, dass es auf den Südstränden der Insel Schildkrötengelege gebe, Verhaltensweisen von Menschen festgestellt worden seien, durch die die betreffende Art während der Legezeit gestört werden könne. Hierzu zählten

16 — Vgl. die vom Gerichtshof vor der Sitzung gestellte schriftliche Frage.

u. a. der Verkehr von Mopeds auf dem Sandstrand östlich von Laganas, das Aufstellen von Sonnenschirmen und Liegestühlen auf den Stränden von Gerakas, Daphni, Kalamaki und Laganas in einer größeren Zahl, als im Entwurf des Dekrets von 1999 vorgesehen sei, sowie die Errichtung illegaler Bauwerke auf dem Strand von Daphni.

55. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ein strenges Schutzsystem für die betreffende Art einzuführen, durch das die absichtliche Störung dieser Arten während der Fortpflanzungszeit und die Beschädigung oder die Vernichtung der Fortpflanzungsstätten untersagt werden.

56. Zu den Faktoren, die die Eiablage, die Brutzeit, das Schlüpfen und den Weg der jungen Caretta caretta in das Meer stören, gehören unstreitig insbesondere der Lärm und die künstliche Beleuchtung an den Brutplätzen oder in deren Nähe.

57. Das Aufstellen von Liegestühlen und Sonnenschirmen sowie das Befahren des Strandes mit Mopeds trotz der Schilder, die auf die Schildkrötengelege aufmerksam machen, stellen absichtliche Handlungen dar, die geeignet sind, die betreffende Art in einer Zeit zu stören, in der diese nach dem Gemeinschaftsrecht in besonderem Maß zu schützen ist. Das Gleiche gilt für die illegalen Bauwerke in der Nähe des Strandes von Daphni.

58. Die Hellenische Republik hat im Übrigen die Richtigkeit dieser Feststellungen nicht ernsthaft bestritten. Sie hat vielmehr vorgetragen, dass ihr aufgrund des Erlasses neuer Maßnahmen, vor allem derjenigen, die auf die Bestimmungen des Entwurfs von 1999 gestützt seien [17], kein Vorwurf mehr gemacht werden könne.

59. Aus alledem folgt, dass diese Rüge ebenfalls begründet ist.

60. Ohne das Recht der Mitgliedstaaten, die Nutzung der Tourismusressourcen zu fördern, noch die Maßnahmen zu verkennen, die die griechische Regierung im maßgeblichen Zeitraum zum Schutz der betreffenden Tierart getroffen hat, bin ich abschließend der Auffassung, dass die Hellenische Republik die vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen strengen Maßnahmen nicht rechtzeitig angewandt hat, um eine besonders geschützte Art langfristig zu erhalten; nur dieser Mitgliedstaat war in der Lage, diese Maßnahmen zu treffen.

17 — Insbesondere die Einstellung von zusätzlichen Aufsehern, die Einrichtung einer Verwaltungsstelle für den nationalen Meerespark von Zákynthos mit der Befugnis, die verschiedenen Maßnahmen, die von den hierfür zuständigen Stellen, wie z. B. den Kommunen, konkret getroffen wurden, zu koordinieren (vor allem im Bereich der Baugenehmigungen) und in bestimmten Fällen bestimmte Vorschriften zu erlassen (vor allem bezüglich der Belegung des Strandes mit Sonnenschirmen und Liegestühlen und bezüglich der öffentlichen Beleuchtung).

Ergebnis

Aus den vorstehend dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b und d der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen verstoßen hat, dass sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um ein wirksames und strenges Schutzsystem für die Meeresschildkröte Caretta caretta auf Zákynthos einzuführen und anzuwenden, damit jede Störung dieser Tierart während der Legezeit (Ende Mai bis Ende August) sowie jede Tätigkeit, die ihre Fortpflanzungsstätten beschädigen oder vernichten könnte, verhindert werden;

2. der Hellenischen Republik die Kosten aufzuerlegen.