FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 25. oktober 2001 [1]

1. I det foreliggende søgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler denne i henhold til 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 [2]. Kommissionen gør gældende, at medlemsstaten ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at indføre en streng ordning til effektiv beskyttelse af havskildpadden Caretta på dens naturlige udbredelsesområde, øen Zakynthos (Grækenland).

I — De relevante retsregler

2. Direktivet, som bygger på EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF), har til formål at bidrage til sikring af den biologiske diversitet gennem bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse [3].

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

4. Havskildpadden Caretta hører til de arter, der er opført i direktivets bilag IV, litra a). Bilag IV, litra a), omhandler dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver streng beskyttelse.

5. Direktivets artikel 1 definerer de vigtigste begreber, der anvendes.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 206, s. 7, herefter »direktivet«.

3 — Første og tredje til sjette betragtning.

6. Direktivets artikel 1, litra g), præciserer, at der ved »arter af fællesskabsbetydning« skal forstås:

»de arter, der inden for det i artikel 2 nævnte område er:

i) truet, med undtagelse af dem, hvis naturlige udbredelsesområde dækker en marginal del af området, og som derfor hverken er truede eller sårbare inden for det vestlige palæoarktiske område[4], eller

ii) sårbare, dvs. som antages i nær fremtid at ville kunne overgå til kategorien af truede arter, hvis de forhold, der er skyld i truslen, fortsat gør sig gældende, eller

iii) sjældne, dvs. at deres bestande er små og ganske vist ikke i øjeblikket er truede eller sårbare men risikerer at blive det; disse arter findes i begrænsede geografiske områder eller sparsomt spredt over et større areal, eller

iv) endemiske og kræver særlig opmærksomhed på grund af deres særlige levested og/eller de mulige følger, som en udnyttelse af dem kan have for deres bevaringsstatus.

Disse arter er opført eller kunne opføres i bilag II og/eller bilag IV eller bilag V«.

7. I henhold til artikel 1, litra a), defineres »bevaring« som »de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planter i en gunstig tilstand som defineret i henholdsvis litra e) og i)«.

8. En arts bevaringsstatus defineres i artikel 1, litra i), første afsnit, som »resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed

4 — Dette område dækker hele Nordeuropa, Middelhavsbassinet og Nord- og Vestafrika. Det afgrænses mod øst ved en nord-syd linje, der løber fra halvøen Taymir over Urals østgrænse og vestbredden af Det Røde Hav og Det Kaspiske Hav.

inden for det område, der er nævnt i artikel 2«.

9. I artikel 1, litra i), andet afsnit, hedder det, at »[e]n arts »bevaringsstatus« anses for "gunstig", når

— data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og

— artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og

— der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande«.

10. Beskyttelsesordningen for de arter af fællesskabsbetydning, der står opført i direktivets bilag IV, litra a), er fastlagt i direktivets artikel 12, hvor det bestemmes:

»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.

2. For disse dyrearter forbyder medlemsstaterne opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden iværksættelsen af dette direktiv.

3. Forbuddene i stk. 1, litra a) og b), samt stk. 2 gælder for alle livsstadier hos de dyr, der er omfattet af denne artikel.

4. Medlemsstaterne indfører en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). På grundlag af de indhentede oplysninger gennemfører medlemsstaterne de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter.«

11. I henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse. De underretter straks Kommissionen herom. Da direktivet blev meddelt i juni 1992, udløb den pågældende frist i juni 1994.

II — Det proceduremæssige grundlag

A — *Den administrative fase*

12. Da Kommissionen konstaterede, at Den Hellenske Republik ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre en effektiv beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta på Zakynthos og derfor havde tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), fremsendte den 2. december 1998 en åbningsskrivelse til Den Hellenske Republik og bad denne fremkomme med sine bemærkninger desangående.

13. Ved skrivelse af 17. marts 1999 svarede de græske myndigheder, at et forslag til et præsidentdekret vedrørende oprettelsen af et havreservat på Zakynthos var forelagt Simvulio tis Epikratias (Grækenlands øverste forvaltningsdomstol) med henblik på den endelige vedtagelse. Myndighederne tilkendegav desuden over for Kommissionen, at der var nedsat et udvalg, som skulle at udarbejde et forslag til et særligt 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 særligt præsidentdekret om udligningsforanstaltninger vedrørende havreservatet på Zakynthos.

Derudover varslede de græske myndigheder i samme skrivelse en række foranstaltnin-

ger, såsom nedrivning af alle ulovlige installationer på stranden, 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 også meddelelse om underskrivelsen af en kontrakt om bygning af en speedbåd til havnepolitiet på Zakynthos med henblik på at sikre, at de indførte beskyttelsesforanstaltninger overholdes.

14. Da Kommissionen havde konstateret, at der ikke var truffet de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta på Zakynthos, foranstaltninger, der skulle bestå i dels at vedtage den nødvendige lovgivning herom, dels at iværksætte konkrete handlinger i området for at beskytte den pågældende dyreart, sendte den en begrundet udtalelse til Den Hellenske Republik, hvori den gentog de bemærkninger, der var anført i åbningsskrivelsen, og opfordrede regeringen til efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder.

15. Den 24. og 25. august 1999 aflagde Kommissionens tjenestegrene for anden gang besøg på Zakynthos og havde lejlighed til at besøge de vigtigste strande, hvor havskildpadden Caretta yngler. De konstaterede, at der var sket fremskridt i forhold til den situation, der herskede ved deres forrige besøg [5]. Til gengæld bemærkede de, at der ligesom ved det tidligere besøg stadig var forstyrrende faktorer, der skadede eller ødelagde artens naturlige yngleområde.

16. Den 29. oktober 1999 besvarede de græske myndigheder den begrundede udtalelse, idet de oplyste Kommissionen om, at der var vedtaget en pakke på 30 mio. GRD for sommeren 1999 til et program, der omfattede publikumsinformation, overvågning, renholdelse og beskyttelse af sandstrandene i biotopen [6] ved Laganasbugten på Zakynthos. De samme myndigheder meddelte tillige, at parasollerne var blevet fjernet fra stranden ved Gerakas, således at deres antal ikke oversteg den grænse, der er fastlagt for denne strands vedkommende i forslaget til præsidentdekretet vedrørende oprettelsen af et havreservat på Zakynthos.

17. 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.

5 — Bl.a. at der var vagtposter og skilte på stranden, at der var udgivet og blev uddelt informationsmateriale, og at speedbåden var taget i brug.

6 — Et afgrænset biologisk miljø, der sikrer en art forholdsvis stabile levevilkår i dens naturlige udbredelsesområde.

B — *Parternes påstande*

18. Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 17. marts 2000.

19. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EF-traktaten og direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), 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, således at arten ikke bliver forstyrret i dens yngleperiode (fra slutningen af marts til slutningen af august), og således at der ikke sker nogen beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Den Hellenske Republik har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Kommissionens klagepunkter og Den Hellenske Republiks argumenter

A — *Oplysninger, der ikke er blevet bestridt*

21. Kommissionen har mindet om, at havskildpadden Caretta caretta har eksisteret på jordkloden i 80 millioner år. Ligesom andre havskildpadder yngler den kun hvert andet eller tredje år. Den vender tilbage til det sted, den er født, for at yngle.

22. Området ved Zakynthos og Laganasbugten, hvor overtrædelsen har fundet sted, omfatter 75 km strand. Af disse 75 km er det kun fem, der svarer til det område, hvor arten graver sine reder. Alligevel er Laganasbugten på Zakynthos et vigtigt område, ja det vigtigste i Middelhavet, som yngleplads for havskildpadden Caretta caretta [7].

23. Yngleperioden begynder i slutningen af maj og ender i slutningen af august. I denne periode kravler skildpadderne om natten

7 — Dette punkt fremgår af forskellige rapporter udarbejdet inden for rammerne af OECD og Europarådet, og er ikke blevet bestridt af Den Hellenske Republik.

op på land og begiver sig hen til det tørreste sted på stranden. De graver et 40-60 cm dybt hul og lægger gennemsnitligt 120 æg der; umiddelbart derpå vender de tilbage til havet. To måneder senere udklækkes æggene, og i en nat med fuldmåne kommer skildpaddeungerne op af sandet og løber direkte ned til havet. Deres tur ned til vandet anses for det vigtigste øjeblik i deres liv og skal foregå uden hjælp. På dette punkt i deres liv er de meget sårbare. Et stort antal af dem dør, før de bliver voksne (hvilket er 30 år). Af tusind nyudklækkede er det kun en eller to, der når den voksne alder.

24. Ud over de naturlige forhindringer for denne arts udvikling er menneskenes aktiviteter, især sådanne, som er tilknyttet turismen, den vigtigste forhindring. Som følge af de aktiviteter, der er tilknyttet turismen, bliver strandene, hvor skildpadderne yngler, ødelagt eller lider skade. Behovet for tilstrækkelige indkvarteringsmuligheder for turisterne medfører nemlig, at antallet af bygninger vokser; dermed stiger også mængden af forstyrrende elementer — såsom støj og lys — der generer ægklægningen, udrugningen og de nyudklækkede skildpadders vandring ned til havet. Lysene skræmmer og desorienterer skildpadderne; de tør ikke komme op på stranden og lægger derfor æggene i vandet eller skynder sig at lægge dem uden at give sig tid til at grave en rede, der hvor æggene ville kunne udvikle sig normalt. Og i stedet for at gå mod det naturlige lys i horisonten, der viser dem vej ned til havet, begiver de nyudklækkede skildpadder sig lige efter fødslen op mod lysene fra hotellerne og restauranterne og omkommer.

Den voksende mængde forstyrrelser, der generer æglægning, udrugning og de nyudklækkede skildpadders vandring mod havet, hidrører også fra strandens og øens indretning med henblik på at skaffe turisterne muligheder for rekreative aktiviteter eller afslapning. Således reducerer opstillingen af parasoller og liggestole æglægningsarealerne og ødelægger rederne eller kaster skygge på dem, hvilket umuliggør en tilfredsstillende udrugning. Skibe og mennesker sårer de skildpadder, der forsøger at lægge æg på stranden, eller de nyudklækkede, der forsøger at nå ned til havet. De køretøjer, der kører på stranden, presser sandet ned og forstyrrer ligeledes æglægning, udrugning og udklækning. Lige så er affald i havet og på strandene årsag til skildpaddernes død, når de forveksler affaldet med føde [8].

25. Kommissionen har understreget, at havskildpadden Caretta caretta i henhold til direktivets artikel 12 og dets bilag IV er en dyreart af fællesskabsbetydning, der har behov for en streng beskyttelsesordning. Ifølge Kommissionen kræver en fuldstændig og effektiv anvendelse af direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), for det første, at der etableres en sammenhængende retlig ramme, dvs. at der indføres særlige love og administrative bestemmelser, og for det andet, at der træffes konkrete foranstaltninger i området.

8 — F.eks. bliver de plasticposer, der flyder på vandet, af skildpadderne opfattet som vandmænd.

B — *Første klagepunkt: Behovet for at etablere en lovramme, der lever op til visse krav*

26. Kommissionen har for det første gjort gældende, at Den Hellenske Republik ikke har vedtaget en passende lovgivning til indførelse af en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta i henhold til direktivets artikel 12 stk. 1, litra b) og d).

27. Ifølge Kommissionen skal direktivets artikel 12 fortolkes i lyset af samme direktivs artikel 1, litra a) og i), og artikel 2. Det fremgår af disse bestemmelser, at der ved en streng beskyttelsesordning for en dyreart af fællesskabsbetydning forstås et system af sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter, som sikrer bevarelsen på lang sigt eller genoprettelsen af en bestand af den pågældende dyreart på dens naturlige levesteder. Dette forudsætter, at der eksisterer et tilstrækkelig stort naturligt levested for den pågældende dyreart.

28. Ifølge Kommissionen var den beskyttelsesordning, som Den Hellenske Republik havde etableret ved udløbet af den frist, den begrundede udtalelse havde fastsat, klart utilstrækkelig. Til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen påberåbt sig de punkter, som Simvulio tis Epikratias har konstateret, og som er gengivet i protokollatet, der er vedføjet forslaget til et præsidentdekret vedrørende oprettelsen af et havreservat på Zakynthos, og de skrivelser, som de græske myndigheder har sendt som svar på Kommissionens åbningsskrivelse og den begrundede udtalelse [9].

29. Den Hellenske Republik har bestridt, at den har tilsidesat bestemmelserne i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d).

30. Den har gjort gældende, at med vedtagelsen den 22. december 1999 af præsidentdekretet, der erklærer land- og havområderne ved Laganasbugten og Strofadaøerne for nationalt havreservat og kystområdet i kommunerne Zakynthos og Laganas for regionalt naturreservat [10], har den indført en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta. Havreservatet ved Zakynthos, som har til formål at beskytte denne vigtige naturarv og opretholde den økologiske balance i havet og på kysten, er netop blevet oprettet til gennemførelse af dette dekret.

31. I henhold til 1999-dekretet beskyttes havskildpadden Caretta caretta inden for det ovennævnte reservat som en prioriteret art i de områder, hvor der gælder total beskyttelse, og i naturreservaterne. 1999-dekretet foreskriver herudover en begrænsning af antallet af besøgende, der i yngleperioden kan få adgang i form af en dagsudflugt (fra kl. 7.00 til kl. 19.00), og foranstaltninger til information og under-

9 — Se punkt 13 og 16 i nærværende forslag til afgørelse.

10 — FEK (*Den Hellenske Republiks Lovtidende*) D' 906/22.12.1999 (herefter »1999-dekretet«).

visning om miljøspørgsmål. Der er også fastlagt andre meget konkrete foranstaltninger (f.eks. en begrænsning af antallet af parasoller og liggestole på visse strande).

32. Den Hellenske Republik har bemærket, at der i løbet af de sidste tyve år løbende er vedtaget en række foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af denne dyreart på øen Zakynthos. Den har i den forbindelse nævnt forskellige love og administrative bestemmelser, der er indført med dette formål fra og med 1980 [11]. 1999-dekretet udgør blot en fase i den gradvise gennemførelse af en streng beskyttelsesordning for denne dyreart.

33. Ifølge den græske regering kan forsinkelsen i forbindelse med vedtagelsen af præsidentdekreter vedrørende udligningsforanstaltninger ikke betragtes som en tilsidesættelse af Den Hellenske Republiks forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til en effektiv beskyttelse af havskildpadden Caretta caretta.

34. Den Hellenske Republik har gjort gældende, at det ligeledes fremgår af de tilgængelige oplysninger om havskildpadden Caretta carettas redegravning i Laganasbugten i de sidste 15 år, at Kommissionen mangler grundlag for sit søgsmål. Den har således hævdet, at det ikke er påvist, at antallet af reder er faldende.

11 — Bl.a. præsidentdekret af 16.6.1990 (FEK A 347/5.7.1990).

C — *Andet klagepunkt: Behovet for at træffe konkrete foranstaltninger i området*

35. Kommissionen har gjort gældende, at Den Hellenske Republik ikke har truffet tilstrækkelige konkrete foranstaltninger i området for effektivt at beskytte den pågældende dyreart i yngleperioden.

36. Kommissionen har forklaret, at den har aflagt to besøg på ynglepladserne på øen Zakynthos; det første fandt sted i juli 1998 og det andet i slutningen af august 1999 [12]. Kommissionen har anerkendt, at der skete fremskridt mellem juli 1998 og august 1999. Således konstaterede den under sit andet besøg tilstedeværelsen af vagtposter på de strande, hvor skildpadderne yngler, og eksistensen af skilte på de samme strande med angivelse af, at der findes skildpadder dér. Ligeledes kunne Kommissionen fastslå, at der i yngleperioderne blev givet informationer om havskildpadden Caretta caretta til folk, der opholdt sig på øen (navnlig blev der uddelt brochurer på strandene).

Kommissionen vurderer imidlertid, at disse forholdsregler er utilstrækkelige, og at den intensive turistmæssige udnyttelse af øen vanskeligt lader sig forene med beskyttelsen af denne dyreart. Således konstaterede den under sit andet besøg, at der på visse strande, hvor dyrene yngler — nemlig Gerakas, Dafni, Kalamaki og Laganas —

12 — Det sidste besøg fandt sted efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

var langt flere parasoller og liggestole end det antal, der var fastsat i forslaget til 1999-dekretet, at der var opført ulovlige installationer på stranden Dafni, samt at der kørte knallerter rundt på sandstranden øst for Laganas.

37. Den Hellenske Republik har anerkendt, at der er ulovlige installationer på stranden Dafni, men den har præciseret, at de ikke er i funktion, og at amtsadministrationen har besluttet at lade dem nedrive. Den har anført, at der er udstedt nye belysningsnormer. Takket være disse vil lyset fra bygningerne og de øvrige installationer såvel som gadebelysningen ikke længere kunne ses direkte fra stranden og vil endda befinde sig i en afstand af én sømil fra havet. Den har tilføjet, at Laganas kommune har rettet sig efter de nye normer. Den har endvidere indrømmet, at det kan ske, at en knallert kører over et stykke af stranden.

Den Hellenske Republik har imidlertid påpeget, at en effektiv overvågning af stranden ved Laganas, som strækker sig over 2 000 meter, er en vanskelig opgave på grund af strandens udstrækning. Hvad angår antallet af parasoller og liggestole har den indrømmet, at visse kommuner ikke overholdt bestemmelserne i 1999-dekretet. Men den har betonet, at antallet af parasoller og liggestole på stranden Gerakas nu er klart indskrænket, og på stranden Dafni er parasollerne fjernet. Desuden har Den Hellenske Republik anført, at Organisationen for Det Nationale Havreservat ved Zakynthos har fået pålagt fremover at bestemme, hvor parasollerne og liggestolene må opstilles, og hvor de skal opbevares, samt at fastsætte deres karakteristika. Den har tilføjet, at 1999-dekretet bestemmer, at parasoller og liggestole ikke må opstilles nærmere end 3-5 meter fra havet, og at de skal fjernes inden solnedgang.

IV — Vurdering

A — *Behovet for at etablere en lovramme, der lever op til visse krav*

38. Det er Domstolens faste praksis, at »spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et 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« [13].

39. Det fremgår af direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), at medlemsstaterne

13 — Jf. bl.a. domme af 11.9.2001, hhv. sag C-67/99, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5757, præmis 36, sag C-71/99, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5811, præmis 29, og sag C-220/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5831, præmis 33.

skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre *en streng beskyttelsesordning* i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, samt mod beskadigelse eller ødelæggelse af deres yngleområder.

40. I henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, tager de foranstaltninger, der træffes til gennemførelse af direktivets artikel 12, sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

41. Som fastlagt i direktivets artikel 1, litra i), første afsnit, er en arts bevaringsstatus resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som *på lang sigt* kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

42. I henhold til direktivets artikel 1, litra i), andet afsnit, anses en arts bevaringsstatus for gunstig, når data vedrørende *bestandsudviklingen af den pågældende art* viser, at arten *på lang sigt* vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og artens *naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det* inden for en overskuelig fremtid *vil blive mindsket*, og *der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested* til på lang sigt at bevare dens bestande.

43. Formuleringen af disse bestemmelser viser, at de forpligtelser, der i henhold til direktivets artikel 12 påhviler medlemsstaterne, allerede består, inden der er konstateret en formindskelse af antallet af den pågældende dyreart, her havskildpadden Caretta caretta, eller der konkret er opstået fare for, at den beskyttede art uddør [14]. De foranstaltninger, der skal træffes, har med andre ord en *forebyggende* karakter. Desuden fremgår det, når man sammenholder disse bestemmelser, at en streng beskyttelsesordning for en dyreart af fællesskabsbetydning dækker et system af sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter, som sikrer bevarelsen på langt sigt eller genoprettelsen af en bestand af den pågældende dyreart i dens naturlige udbredelsesområde. Dette forudsætter eksistensen af et tilstrækkeligt stort udbredelsesområde for den pågældende dyreart.

44. Den omstændighed, at der ikke i de sidste 15 år er påvist nogen tilbagegang i antallet af reder på Zakynthos, er derfor ikke tilstrækkelig til at fritage Den Hellenske Republik for de forpligtelser, der i henhold til direktivets artikel 12 påhviler den. For at opfylde direktivets forpligtelser

14 — Jf. analogt dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 15.

skal Den Hellenske Republik iværksætte en samlet mængde, nøje fastlagte og konkrete foranstaltninger for at undgå, at bestanden formindskes, bl.a. ved at sikre, at skildpaddernes ynglepladser bevares under gunstige forhold.

45. Det fremgår imidlertid af nærværende sag, at Den Hellenske Republik den 14. august 1999, dvs. efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, endnu ikke til fulde havde opfyldt de forpligtelser, der i henhold til direktivets artikel 12 påhviler den.

46. Simvulio tis Epikratias' konstateringer, som formuleret i det protokollat, der er vedføjet forslaget til 1999-dekretet, er et fuldt tilstrækkeligt bevis herpå. Af rapporten udarbejdet af Simvulio tis Epikratias fremgår det, at de gældende bestemmelser, især 1999-dekretet, ikke havde formået at sikre en effektiv beskyttelse af havområderne og på land af Laganasbugten. Protokollatet erklærer således, at ynglepladserne i områderne ved Dafni, Gerakas og Kalamaki er udsat for betydeligt pres som følge af vejbyggeri i nærheden af de strande, hvor æglægningen foregår. Om vinteren forvandles disse veje til strømmende floder. Dette medfører erosion af jorden og hermed ødelæggelse af de strande, hvor æglægningen foregår. Simvulio tis Epikratias understreger endvidere, at de aktiviteter, som mennesker udfolder i forbindelse med udnyttelsen af de turistmæssige ressourcer, ligeledes bringer forstyrrelser såsom urimelig stærk støj. Simvulio tis Epikratias betoner, at disse forstyrrelser generer den beskyttede dyreart i ynglepe-rioden. Derfor anbefales det de kompetente græske myndigheder at begrænse adgangen til strandene i områderne ved Dafni, Gerakas og Kalamaki stærkt for at kunne bevare ynglepladserne under gunstige forhold [15]. Det var disse konstateringer, der lå bag Den Hellenske Republiks vedtagelse af 1999-dekretet. Den græske regering bestrider ikke de konstateringer, som protokollatet fra Simvulio tis Epikratias anfører.

47. Derudover har Den Hellenske Republik i sine skrivelser, med hvilke den besvarede Kommissionens åbningsskrivelse og den begrundede udtalelse, i sit svarskrift og i sine bemærkninger under retsmødet indrømmet, at man ganske vist havde påbegyndt iværksættelsen af sammenhængende og koordinerede foranstaltninger til sikring af en streng beskyttelsesordning for den pågældende dyreart, men at de endnu ikke var gennemført den 14. august 1999.

48. I deres skrivelse af 17. marts 1999 varslede de græske myndigheder en række foranstaltninger, såsom nedrivning af alle ulovlige installationer på stranden, 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 præciserede også, at

15 — Der foreslås også andre konkrete foranstaltninger til beskyttelse af disse områder, især etablering af en infrastruktur, som er egnet til at indpasse turisternes rekreative og feriemæssige aktiviteter i de områder, der er nødvendige for, at den beskyttede art kan yngle (f.eks. etablering af arealer til bilparkering).

underskrivelsen af en kontrakt om bygning af en speedbåd til havnepolitiet på Zakynthos med henblik på at sikre, at de indførte beskyttelsesforanstaltninger overholdes var nært forestående.

49. I deres svarskrift gjorde de græske myndigheder gældende, at med 1999-dekretet, dvs. efter udløbet af den frist, som den begrundede udtalelse havde sat, blev målsætningerne i direktivets artikel 12 opfyldt.

50. I modsætning til, hvad den tidligere havde hævdet, gjorde Den Hellenske Republik i sin duplik for første gang gældende, at 1999-dekretet havde ophævet det gamle præsidentdekret fra 1990 om byzoner, og at det blot indarbejdede og samordnede de forskellige bestemmelser i de særlige reglementer for Zakynthos' havn, der tidligere var indført til sikring af en effektiv beskyttelse af den pågældende dyreart. Ifølge den græske regering var de nødvendige foranstaltninger til indførelse af en streng beskyttelsesordning for havskildpadden Caretta caretta altså blevet truffet den 14. august 1999.

51. Da den græske regering så af Domstolen blev opfordret [16] til at gengive den nøjagtige ordlyd af de særlige bestemmelser inden for den græske retsorden, der var gældende den 14. august 1999, og som den anså for at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), opregnede den blot en række beslutninger vedrørende love og administrative bestemmelser uden at gengive ordlyden af de forpligtelser, som disse pålægger. Hermed har den græske regering ikke godtgjort, at den inden for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist har opfyldt de forpligtelser, som direktivets artikel 12 foreskriver.

52. Af den forudgående analyse fremgår det, at det første klagepunkt skal tages til følge.

B — *Behovet for at træffe konkrete foranstaltninger i området*

53. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Den Hellenske Republik med urette har undladt at træffe konkrete foranstaltninger ude i området, der ville have gjort det muligt for denne medlemsstat at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d).

54. Kommissionen bygger på, hvad den konstaterede under sit besøg i slutningen af august 1999 på de strande på øen Zakynthos, hvor havskildpadden Caretta caretta yngler. Den bemærkede, at der på trods af, at der var opsat skilte med angivelse af, at der er skildpaddereder på øens sydstrande, blev konstateret former for menneskelig adfærd, som kan forstyrre

16 — Se det skriftlige spørgsmål, som Domstolen stillede inden retsmødet.

den pågældende dyreart i yngletiden. Kommissionen anførte især, at der kørte knallerter rundt på stranden øst for Laganas, at der på strandene Gerakas, Dafni, Kalamaki og Laganas fandtes parasoller og liggestole i et antal, der overstiger det, der var fastsat i forslaget til 1999-dekretet, og at der var opført ulovlige installationer på stranden Dafni.

55. I henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning for den pågældende dyreart ved at forbyde forsætlig forstyrrelse af disse arter i perioder, hvor dyrene yngler, og beskadigelse eller ødelæggelse af yngleområderne.

56. Det er ikke blevet bestridt, at de faktorer, som forstyrrer æglægningen, udrugningen, udklækningen og Caretta caretta-skildpaddeungernes vandring ned mod havet, først og fremmest er støj og kunstigt lys i nærheden af eller i yngleområderne.

57. Opstillingen af parasoller og liggestole og knallertkørsel på stranden trods advarsler om, at der findes skildpaddereder, udgør forsætlige handlinger, der kan forstyrre den pågældende dyreart i en periode, hvor denne art i henhold til fællesskabsretten skal være beskyttet i helt særlig grad. Det samme gælder de ulovlige installationer i nærheden af stranden Dafni.

58. Den Hellenske Republik har i øvrigt ikke alvorligt bestridt rigtigheden af disse konstateringer, men har præciseret, at der takket være de nye foranstaltninger, bl.a. dem, der hviler på bestemmelserne i 1999-dekretet [17], ikke længere kan rejses nogen kritik mod den.

59. Af den forudgående analyse fremgår det, at også dette klagepunkt skal tages til følge.

60. Som konklusion mener jeg — uden at underkende medlemsstaternes ret til at fremme udnyttelsen af deres turistmæssige ressourcer eller de foranstaltninger, som den græske regering i den omhandlede periode har truffet med henblik på at beskytte den pågældende dyreart — at den sagsøgte stat ikke rettidigt har iværksat de foranstaltninger, den er pålagt gennem fællesskabsretten for på lang sigt at bevare en særlig beskyttet art; og det er kun medlemsstaten selv, der kunne iværksætte dem.

17 — Bl.a. ansættelsen af et større antal vagter, oprettelsen af et styrings- og forvaltningsorgan for havreservatet ved Zakynthos, som vil blive bemyndiget til at samordne de forskellige foranstaltninger, der konkret træffes af de på området kompetente myndigheder, som f.eks. kommunerne (især hvad angår udstedelse af byggetilladelser), og til i visse sager at udstede bestemte regler (bl.a. hvad angår opstilling af parasoller og liggestole på stranden samt belysningsnormer for offentlige områder).

V — Forslag til afgørelse

På grundlag af det ovenstående foreslår jeg Domstolen:

1) at fastslå, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til 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 forstyrret i dens yngleperiode (fra slutningen af maj til slutningen af august), og således at der ikke sker nogen beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder;

2) at pålægge Den Hellenske Republik at betale sagens omkostninger.