CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 25 oktober 2001 [1]

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat de Helleense Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 12, lid 1, sub b en d, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. [2] Zij verwijt deze lidstaat dat hij niet binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen heeft getroffen voor de invoering en de toepassing van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta in zijn natuurlijke verspreidingsgebied, het eiland Zante (in het Grieks „Zakynthos"), Griekenland.

I — Rechtskader

2. De richtlijn, die gebaseerd is op artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG), heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biodiversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. [3]

3. In artikel 2, lid 2, van de richtlijn wordt gepreciseerd dat de op grond van de richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te houden of te herstellen.

4. De zeeschildpad Caretta caretta behoort tot de in bijlage IV, letter a, bij de richtlijn vermelde soorten. Bijlage IV, letter a, heeft betrekking op de diersoorten van communautair belang die strikte bescherming nodig hebben.

5. In artikel 1 van de richtlijn worden de belangrijkste gehanteerde begrippen omschreven.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 206, blz. 7; hierna: „richtlijn".

3 — Eerste en derde tot en met zesde overweging van de considerans.

6. In artikel 1, sub g, van de richtlijn worden „soorten van communautair belang" gedefinieerd als:

„soorten die op het in artikel 2 bedoelde grondgebied:

i) bedreigd zijn, uitgezonderd de soorten waarvan het natuurlijke verspreidingsgebied slechts een marginaal gedeelte van dat grondgebied beslaat en die in het west-palearctische gebied[4] niet bedreigd of kwetsbaar zijn

of

ii) kwetsbaar zijn, dat wil zeggen waarvan het waarschijnlijk wordt geacht dat zij in de naaste toekomst bij voortbestaan van de bedreigende factoren zullen overgaan naar de categorie van bedreigde soorten,

of

iii) zeldzaam zijn, dat wil zeggen waarvan de populaties van kleine omvang zijn en die, hoewel zij momenteel noch bedreigd noch kwetsbaar zijn, in die situatie dreigen te komen. Deze soorten leven in geografische gebieden die van beperkte omvang zijn, of zijn over een grotere oppervlakte versnipperd,

of

iv) endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat en/of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding.

Deze soorten zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage II en/of IV of V."

7. Volgens artikel 1, sub a, wordt onder „instandhouding" verstaan „een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e) en i)".

8. De staat van instandhouding van een soort wordt gedefinieerd in artikel 1, sub i, eerste alinea, als „het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van

4 — Dit gebied omvat heel Noord-Europa, het Middellandse-Zeegebied, en Noord- en West-Afrika. Het wordt in het oosten begrensd door een Noord-Zuidlijn die vanaf het schiereiland Taymir de oostgrens van de Oeral volgt en de westelijke oevers van de Rode Zee en de Kaspische Zee.

die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied".

9. Volgens artikel 1, sub i, tweede alinea, wordt „[d]e staat van instandhouding [...] als ‚gunstig' beschouwd, wanneer:

— uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven,

en

— het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden,

en

— er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden".

10. De beschermingsregeling van een soort van communautair belang die is opgenomen in bijlage IV, letter a, van de richtlijn, is vervat in artikel 12 van de richtlijn, dat bepaalt:

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

a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;

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

c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;

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

2. Met betrekking tot deze soorten verbieden de lidstaten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

3. De in lid 1, letters a) en b), en in lid 2 opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de levensfase waarin de in dit artikel bedoelde dieren zich bevinden.

4. De lidstaten stellen een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a). In het licht van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten de verdere onderzoekwerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten."

11. Volgens artikel 23, lid 1, van de richtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan de bepalingen ervan te voldoen en stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Aangezien de kennisgeving van de richtlijn in juni 1992 heeft plaatsgevonden, is die termijn in juni 1994 verstreken.

II — Procedureel kader

A — *De precontentieuze fase*

12. Nadat de Commissie was gebleken dat de Helleense Republiek niet de nodige maatregelen had getroffen voor de invoering van een doeltreffend systeem ter bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta op Zante en bijgevolg de krachtens artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, heeft zij op 2 december 1998 de Helleense Republiek aangemaand om haar opmerkingen dienaangaande in te dienen.

13. Bij brief van 17 maart 1999 hebben de Griekse autoriteiten geantwoord dat een ontwerp van presidentieel decreet betreffende de stichting van het mariene park van Zante was voorgelegd aan de Griekse Raad van State voor definitieve goedkeuring. Zij wezen er eveneens op dat zij een comité hadden opgericht belast met het opstellen van een ontwerp van een specifiek presidentieel decreet van algemene aard houdende financiële bepalingen voor alle beschermde natuurgebieden in Griekenland. Voorts maakten zij hun voornemen bekend om bij een derde presidentieel decreet compenserende maatregelen voor het mariene park van Zante vast te stellen.

Bovendien kondigden de Griekse autoriteiten in dezelfde brief een reeks maatregelen

aan, zoals de afbraak van alle illegale bouwwerken op de stranden, het opstellen van een nationaal kadaster, een verbod van toegang voor voertuigen tot de stranden, de vervanging van verlichting die de zeeschildpadden stoort, en het weghalen van ligstoelen en parasols. Zij deelden tevens mee dat een overeenkomst was gesloten voor de bouw van een speedboot voor de havenpolitie van Zante, teneinde de naleving van de vastgestelde beschermingsmaatregelen te verzekeren.

14. Na te hebben geconstateerd dat was nagelaten de nodige maatregelen te nemen voor de invoering van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta op Zante, namelijk vaststelling van het daartoe noodzakelijke institutionele kader en concrete maatregelen ter plaatse om die diersoort te beschermen, heeft de Commissie de Helleense Republiek bij brief van 15 juni 1999 een met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij de in haar aanmaningsbrief geformuleerde opmerkingen herhaalde en deze lidstaat verzocht binnen een termijn van twee maanden aan dit advies te voldoen.

15. Op 24 en 25 augustus 1999 hebben de diensten van de Commissie tijdens een tweede bezoek aan Zante de gelegenheid gehad de belangrijkste legstranden van de zeeschildpad Caretta caretta te inspecteren. In het bijzonder stelden zij een zekere vooruitgang vast ten opzichte van de situatie bij hun vorige inspectie. [5] Zij stelden echter ook vast dat er, net als bij de vorige inspectie, verstorende elementen waren die de voortplantingsgebieden van de soort konden beschadigen of vernielen.

16. Op 29 oktober 1999 hebben de Griekse autoriteiten de Commissie in antwoord op het met redenen omkleed advies meegedeeld, dat voor de zomer van 1999 een budget van dertig miljoen GRD was goedgekeurd voor een voorlichtingsprogramma alsmede voor het toezicht, de schoonmaak en de bescherming van de zandstranden van de biotoop [6] van de baai van Laganas te Zante. Zij wezen er eveneens op, dat de parasols op het strand van Gerakas waren weggehaald, zodat de limiet die voor dit strand was vastgesteld in het ontwerp van presidentieel decreet betreffende het mariene park van Zante, niet werd overschreden.

17. Aangezien de Commissie niet beschikte over andere informatie waaruit zij kon opmaken dat de Helleense Republiek aan de ingevolge de richtlijn op haar rustende verplichtingen had voldaan, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

5 — Met name de aanwezigheid van bewakers en borden op de stranden, de publicatie en de distributie van voorlichtingsbrochures en de ingebruikneming van de speedboot.

6 — Bepaald biologisch milieu dat een soort en het natuurlijke gebied waarin die soort zich ontwikkelt, relatief stabiele habitatvoorwaarden biedt.

B — *Conclusies van de partijen*

18. Het verzoekschrift van de Commissie is op 17 maart 2000 ingeschreven ter griffie van het Hof.

19. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat de Helleense Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen voor de invoering en de toepassing van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta op Zante, teneinde elke storing van deze soort tijdens de legperiode (van eind mei tot eind augustus) en elke activiteit die de voortplantingsgebieden beschadigt of vernielt, te voorkomen, en, subsidiair, door deze maatregelen niet aan de Commissie mee te delen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens het EG-Verdrag en artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn;

— de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.

20. De Helleense Republiek concludeert tot afwijzing van de grieven en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.

III — De grieven van de Commissie en de argumenten van de Helleense Republiek

A — *Niet-betwiste inlichtingen*

21. De Commissie zet uiteen dat de zeeschildpad Caretta caretta sinds tachtig miljoen jaar op de aarde aanwezig is. Net als andere zeeschildpadden legt zij maar om de twee of drie jaar eieren. Om eieren te leggen keert deze schildpad terug naar de plaats waar zij zelf uit het ei is gekropen.

22. Het eiland Zante en de baai van Laganas, de plaats van de inbreuk, heeft vijfenzeventig kilometer strand, waarvan slechts vijf kilometer gebruikt wordt voor de nestbouw van de betrokken soort. De baai van Laganas te Zante is echter wel een belangrijk, ja zelfs het belangrijkste gebied van de Middellandse Zee voor de voortplanting van de zeeschildpad Caretta caretta. [7]

23. De legperiode begint aan het einde van de maand mei en eindigt aan het einde van de maand augustus. Gedurende die periode

7 — Dit blijkt uit diverse studies die zijn verricht in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Raad van Europa en wordt niet betwist door de Helleense Republiek.

komen de schildpadden 's nachts uit zee en begeven zich naar de droogste plaats van het strand, waar zij een kuil graven van veertig tot zestig centimeter om daar gemiddeld honderdtwintig eieren in te leggen; daarna keren zij onmiddellijk terug naar zee. Twee maanden later komen de eieren uit, waarna de jonge schildpadjes zich op een nacht met volle maan uit het zand graven en zich meteen naar zee begeven. De verplaatsing naar zee geldt als de belangrijkste gebeurtenis in hun bestaan en moet zonder hulp geschieden. In dat stadium van hun leven zijn zij zeer kwetsbaar. Een groot aantal van hen sterft voor zij volgroeid zijn (op de leeftijd van dertig jaar). Slechts een of twee op de duizend jonge schildpadjes bereikt die leeftijd.

24. Naast de natuurlijke hindernissen zijn menselijke activiteiten, met name het toerisme, de belangrijkste belemmeringen voor de ontwikkeling van deze soort. Als gevolg van het toerisme worden de legstranden beschadigd of vernield. De noodzaak van voldoende opvangcapaciteit voor de toeristen leidt namelijk tot meer bouwactiviteiten en dus tot meer hinder, zoals lawaai en verlichting, waardoor de leg, de broedtijd en de trek naar zee van de jonge schildpadjes worden verstoord. Door het licht worden de schildpadden afgeschrikt en raken zij gedesoriënteerd, zodat zij niet naar het strand durven te gaan en eieren leggen in zee of gehaast eieren leggen, zonder de tijd te nemen een kuil te graven waar de eieren zich normaal kunnen ontwikkelen. De jongen gaan niet de kant op van het natuurlijke licht van de horizon, dat hen naar zee leidt, maar begeven zich naar de verlichting van de hotels of restaurants en sterven.

De toegenomen hinder, die de leg, de broedtijd en de trek van de jonge schildpadjes naar zee verstoort, is ook het gevolg van de ontsluiting van de stranden en het eiland voor toeristen. Door de geplaatste parasols en ligstoelen is er minder ruimte voor de leg en worden de nesten vernield of krijgen deze te weinig licht, zodat de eieren niet goed kunnen worden uitgebroed. Schildpadden die eieren willen gaan leggen op de stranden, of jonge schildpadjes die de volle zee trachten te bereiken, worden door boten en mensen verwond. De voertuigen op de stranden drukken het zand plat en verstoren eveneens de leg, de broedtijd en het uitkomen van de eieren. Voorts leidt het afval in zee en op de stranden tot de dood van de schildpadden, die dit afval verwarren met voedsel. [8]

25. De Commissie merkt op dat de schildpad Caretta caretta conform artikel 12 van de richtlijn en conform bijlage IV daarbij een diersoort van communautair belang is die strikte bescherming nodig heeft. Naar de mening van de Commissie vereist de volledige en doeltreffende toepassing van artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn de invoering van een samenhangend rechtskader, namelijk de vaststelling van specifieke wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen, alsmede het treffen van concrete maatregelen ter plaatse.

8 — Op het water drijvende plastic zakken worden bijvoorbeeld aangezien voor kwallen.

B — *Eerste grief: de noodzaak tot vaststelling van een rechtskader dat aan bepaalde eisen voldoet*

26. Om te beginnen verwijt de Commissie de Helleense Republiek dat zij geen passend institutioneel kader heeft geschapen voor de invoering van een systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta, conform artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn.

27. Volgens de Commissie moet artikel 12 van de richtlijn worden uitgelegd in het licht van de artikelen 1, sub a en i, en 2, van de richtlijn. Uit deze bepalingen volgt dat onder een systeem van strikte bescherming van een diersoort van communautair belang is te verstaan een geheel van samenhangende en gecoördineerde maatregelen van preventieve aard ter verzekering van de instandhouding op lange termijn of het herstel van de populatie van de betrokken soort in het type natuurlijke habitat waarin zij voorkomt. Dit veronderstelt het bestaan van een voldoende grote natuurlijke habitat voor de betrokken soort.

28. Volgens de Commissie was het door de Helleense Republiek gecreëerde beschermingssysteem op de in het met redenen omklede advies gestelde uiterste datum volstrekt ontoereikend. Daartoe beroept zij zich op een rapport van de Griekse Raad van State bij het ontwerp van presidentieel decreet betreffende de stichting van het mariene park van Zante, en op de brieven van de Griekse autoriteiten in antwoord op de aanmaningsbrief en het met redenen omklede advies van de Commissie. [9]

29. De Helleense Republiek betwist dat zij de bepalingen van artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn heeft geschonden.

30. Zij betoogt dat het presidentieel decreet van op 22 december 1999, waarbij de land- en zeegebieden van de baai van Laganas en de eilanden van Strofada als nationaal marien park en de kustzone van de gemeenten Zante en Laganas als regionaal park zijn aangewezen [10], een systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta heeft ingevoerd. Het nationale mariene park van Zante, dat als doel heeft dit belangrijke natuurlijk erfgoed te beschermen en het ecologisch evenwicht van de zee en de kust in stand te houden, is gecreëerd met toepassing van dit decreet.

31. Ingevolge het decreet van 1999 is de zeeschildpad Caretta caretta in het park in kwestie beschermd als prioritaire soort in de absolute beschermingszone en in de natuurbeschermingsgebieden. Bovendien voorziet het decreet van 1999 tijdens de legperiode in toelating van slechts een beperkt aantal bezoekers voor dagrecreatie (van 7.00 tot 19.00 uur) en in maatregelen op het gebied van milieuvoorlichting en -educatie. Tevens zijn andere, zeer con-

9 — Zie punten 13 en 16 van deze conclusie.

10 — FEK D'906/22.12.1999 (hierna: „decreet van 1999").

crete, maatregelen gepland (bijvoorbeeld beperking van het aantal parasols en ligbedden op een aantal stranden).

C — *Tweede grief: de noodzaak tot het treffen van concrete maatregelen ter plaatse*

32. De Helleense Republiek merkt op dat de laatste twintig jaar geleidelijk maatregelen zijn getroffen om de bescherming van deze diersoort op het eiland Zante te verzekeren. Zij haalt dienaangaande verschillende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan die daartoe sinds 1980 zijn vastgesteld. [11] Het decreet van 1999 is slechts een fase in het kader van de geleidelijke invoering van een systeem van strikte bescherming van deze soort.

35. De Commissie verwijt de Helleense Republiek dat zij niet voldoende concrete maatregelen ter plaatse heeft getroffen om de betrokken soort tijdens de legperiode doeltreffend te beschermen.

33. Volgens de Griekse regering mag de vertraging bij de vaststelling van de presidentiële decreten betreffende compenserende maatregelen niet worden aangemerkt als niet-nakoming van de Helleense Republiek van haar verplichting om de nodige maatregelen te treffen voor de doeltreffende bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta.

36. Zij stelt dat zij twee inspecties heeft uitgevoerd op de voortplantingsplaatsen van het eiland Zante, namelijk in juli 1998 en eind augustus 1999. [12] De Commissie erkent dat tussen juli 1998 en augustus 1999 vooruitgang is geboekt. Zo heeft zij bij haar tweede bezoek vastgesteld dat er op de legstranden bewakers waren en dat er borden waren waarmee werd gewezen op de aanwezigheid van schildpadden aldaar. Tevens heeft zij kunnen vaststellen dat er tijdens de legperiode informatie over de zeeschildpad Caretta caretta werd gedistribueerd aan de op het eiland verblijvende mensen (met name verspreiding van brochures op de stranden).

34. Dat het optreden van de Commissie ongegrond is, blijkt volgens de Helleense Republiek eveneens uit de beschikbare gegevens over de nestbouw van de zeeschildpad Caretta caretta in de baai van Laganas gedurende de laatste vijftien jaar. Zo is bijvoorbeeld niet aangetoond dat het aantal nesten vermindert.

Zij is echter van mening dat die maatregelen nog onvoldoende zijn en dat het intensieve toerisme op het eiland zich slecht verdraagt met de bescherming van deze diersoort. Zo heeft de Commissie bij haar tweede bezoek op een aantal legstranden — Garakas, Daphni, Kalamaki, Laganas — geconstateerd dat er aanzienlijk

11 — Met name het presidentieel decreet van 16 juni 1990 (FEK A'347/5.7.1990).

12 — In het laatste geval na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

meer parasols en ligstoelen waren dan toegestaan ingevolge het ontwerpdecreet van 1999, dat het aantal illegale bouwwerken op het strand van Daphni was toegenomen en dat er bromfietsen op het zandstrand ten oosten van Laganas reden.

37. De Helleense Republiek erkent het bestaan van illegale bouwwerken op de stranden van Daphni, maar merkt op dat deze niet gebruiksklaar zijn en dat het departementale bestuur tot afbraak daarvan heeft besloten. Zij meldt dat er nieuwe normen op het gebied van verlichting zijn vastgesteld. Die leiden ertoe dat de verlichting van de gebouwen en andere bouwwerken evenals de openbare verlichting niet meer rechtstreeks vanaf het strand te zien zijn en dat de afstand daarvan tot de zee een zeemijl bedraagt. De gemeente Laganas heeft aan die nieuwe normen voldaan. Voorts geeft de Helleense Republiek toe dat er bromfietsen op een gedeelte van het strand rijden.

Zij merkt evenwel op dat een doeltreffend toezicht op het strand van Laganas, met een lengte van tweeduizend meter, moeilijk is vanwege de uitgestrektheid ervan. Wat het aantal parasols en ligstoelen betreft geeft zij toe dat sommige gemeenten de voorschriften van het decreet van 1999 niet hebben nageleefd. Inmiddels is het aantal parasols en ligstoelen op het strand van Gerakas echter aanzienlijk verminderd en zijn de parasols op het strand van Daphni weggehaald. Bovendien merkt de Helleense Republiek op dat het bestuursorgaan van het nationale mariene park van Zante thans de taak heeft gekregen de plaatsen waar parasols en ligstoelen mogen worden neergezet en opgeborgen, en de kenmerken van die plaatsen te bepalen. Zij voegt daaraan toe dat het decreet van 1999 bepaalt dat de ligstoelen en parasols op een afstand van 3 tot 5 meter van zee moeten staan en na zonsondergang moeten worden weggehaald.

IV — Beoordeling

A — *De noodzaak tot vaststelling van een rechtskader dat aan bepaalde eisen voldoet*

38. Volgens vaste rechtspraak moet „het bestaan van een inbreuk [...] worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Met daarna opgetreden wijzigingen kan het Hof derhalve geen rekening houden." [13]

39. Uit de bepalingen van artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn volgt dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten

13 — Zie met name arresten van 11 september 2001, Commissie/Ierland (C-71/99, Jurispr. 2001, blz. I-5757, punt 36), Commissie/Duitsland (C-71/99, Jurispr. 2001, blz. I-5811, punt 29), en Commissie/Frankrijk (C-220/99, Jurispr. 2001, blz. I-5831, punt 33).

treffen voor de instelling van een *systeem van strikte bescherming* van de in bijlage IV, letter a, vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de legperiode, en op de beschadiging of vernieling van de voortplantingsplaatsen.

40. Volgens artikel 2, lid 2, van de richtlijn beogen de krachtens artikel 12 van de richtlijn genomen maatregelen de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te houden of te herstellen.

41. Volgens artikel 1, sub i, eerste alinea, van de richtlijn wordt de staat van instandhouding gedefinieerd als het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en *op lange termijn* een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 van de richtlijn bedoelde grondgebied.

42. Volgens artikel 1, sub i, tweede alinea, wordt de staat van instandhouding als gunstig beschouwd, wanneer uit *populatie*-dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk *op lange termijn* zal blijven, en het *natuurlijke verspreidingsgebied* van die soort *niet kleiner wordt of* binnen afzienbare tijd *lijkt te zullen worden,* en *er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan* om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

43. Uit deze bepalingen volgt dat de verplichtingen van artikel 12 van de richtlijn voor de lidstaten reeds bestaan voordat een vermindering van het aantal exemplaren van de betrokken soort, de schildpad Caretta caretta, wordt vastgesteld of het gevaar van verdwijning van deze beschermde soort is ingetreden.[14] Met andere woorden, de te treffen maatregelen zijn *preventief* van aard. Voorts blijkt uit deze bepalingen in onderling verband gelezen, dat onder een systeem van strikte bescherming van een diersoort van communautair belang is te verstaan een geheel van samenhangende en gecoördineerde maatregelen van preventieve aard ter verzekering van de instandhouding op lange termijn of het herstel van de populatie van de betrokken soort in het type natuurlijke habitat waarin hij voorkomt. Dit veronderstelt het bestaan van een voldoende grote natuurlijke habitat voor de betrokken soort.

44. Het feit dat het aantal nesten op het eiland Zante gedurende de laatste vijftien jaar niet blijkt te zijn verminderd, is dus niet voldoende om de Helleense Republiek te ontslaan van haar verplichtingen op basis van artikel 12. Om aan de verplichtingen van de richtlijn te voldoen moet de Hel-

14 — Zie, mutatis mutandis, arrest van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje (C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 15).

leense Republiek een hele reeks specifieke en concrete maatregelen nemen ter voorkoming van een vermindering van deze populatie, door met name een gunstige staat van instandhouding van het voortplantingsgebied van de schildpad te waarborgen.

45. In de onderhavige procedure is echter gebleken dat de Helleense Republiek op 14 augustus 1999, dus na het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, niet volledig aan de verplichtingen van artikel 12 van de richtlijn had voldaan.

46. De bevindingen van de Griekse Raad van State in het rapport bij het ontwerp van presidentieel decreet van 1999 tonen dit in voldoende mate aan. Volgens dat rapport waren de geldende bepalingen, met name het decreet van 1990, niet toereikend voor een doeltreffende bescherming van de land- en zeegebieden van de baai van Laganas. Zo wordt in dit rapport vermeld dat de legstranden van de regio's Daphni, Gerakas en Kalmaki enorme schade lijden als gevolg van de aanleg van wegen in de nabijheid van de legstranden. In de winter worden deze wegen stortbeken, hetgeen tot erosie van de bodem leidt en bijgevolg tot vernieling van de legstranden. De Raad van State merkt tevens op dat activiteiten van toeristen eveneens hinder opleveren, zoals geluidsoverlast. Hij wijst erop dat deze belasting de beschermde soort tijdens de voortplantingsperiode kan storen. Hij adviseert de Griekse autoriteiten derhalve de toegang tot de stranden van de regio's Daphni, Gerakas en Kalamaki sterk te beperken om deze voortplantingsgebieden in een gunstige staat van instandhouding te houden. [15] Op basis hiervan heeft de Helleense Republiek het decreet van 1999 vastgesteld. De Griekse regering betwist de vaststellingen in het rapport van de Raad van State niet.

47. Voorts heeft de Helleense Republiek in haar brieven in antwoord op de aanmaning van de Commissie en het met redenen omkleed advies, in haar verweerschrift en ter terechtzitting erkend dat de vast te stellen complete reeks op elkaar afgestemde maatregelen ter verzekering van de strikte bescherming van de betrokken soort op 14 augustus 1999 nog steeds niet was vastgesteld.

48. In hun brief van 17 maart 1999 hadden de Griekse autoriteiten immers een reeks maatregelen aangekondigd, zoals de afbraak van alle illegale bouwwerken op de stranden, het opstellen van een nationaal kadaster, een verbod van toegang voor voertuigen tot de stranden, de vervanging van de verlichting die de zeeschildpadden stoort en het weghalen van ligstoelen en parasols. Zij hadden tevens meegedeeld dat

15 — Tevens worden andere concrete maatregelen ter bescherming van deze plaatsen aanbevolen, zoals geschikte infrastructuurvoorzieningen om een evenwicht tot stand te brengen tussen de recreatieve activiteiten die het toerisme meebrengt, en de behoefte aan ruimte voor de voortplanting van de beschermde soort (bijvoorbeeld de aanleg van parkeerplaatsen voor auto's).

een overeenkomst was gesloten voor de bouw van een speedboot voor de havenpolitie van Zante, teneinde de naleving van de vastgestelde beschermingsmaatregelen te verzekeren.

49. In hun verweerschrift hebben zij betoogd dat het decreet van 1999, dus na het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, de in artikel 12 van de richtlijn omschreven doelstellingen verwezenlijkte.

50. In dupliek heeft de Helleense Republiek voor het eerst gesteld, in afwijking van wat zij tot dan toe had beweerd, dat het eerdere presidentiële decreet van 1990 over de stedelijke toezichtgebieden was ingetrokken bij het decreet van 1999 en dat de diverse bepalingen van de speciale reglementen voor de haven van Zante, die eerder waren vastgesteld ter verzekering van een doeltreffende en strikte bescherming van de beschermde soort, in het decreet van 1999 waren overgenomen en gecoördineerd. Derhalve meende de Griekse regering dat op 14 augustus 1999 de nodige maatregelen waren getroffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta.

51. De Griekse regering heeft, op het verzoek van het Hof[16] om de tekst mee te delen van de op 14 augustus 1999 geldende specifieke bepalingen van nationaal recht die volgens haar aan de vereisten van artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn voldeden, enkel een opsomming gegeven van een reeks wettelijke en bestuursrechtelijke handelingen, zonder de tekst van de daarin neergelegde verplichtingen te vermelden. Derhalve heeft de Griekse regering niet aangetoond dat zij binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn aan de verplichtingen van artikel 12 van de richtlijn heeft voldaan.

52. Uit het voorgaande vloeit voort dat de eerste grief gegrond is.

B — *De noodzaak, concrete maatregelen ter plaatse te treffen*

53. De Commissie verwijt de Helleense Republiek tevens dat deze niet de concrete maatregelen ter plaatse heeft getroffen waardoor zij aan de verplichtingen van artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn had kunnen voldoen.

54. De Commissie verwijst naar de vaststellingen tijdens de eind augustus 1999 gehouden inspectie op de legstranden van de schildpad Caretta caretta op het eiland Zante. Ondanks de aanwezigheid van borden met informatie over de schildpadnesten op de stranden aan de zuidkust van het eiland, werden menselijke gedragingen vastgesteld die de betrokken soort tijdens de legperiode kunnen storen. Zij rappor-

16 — Zie de door het Hof vóór de terechtzitting gestelde schriftelijke vraag.

teerde met name het verkeer van bromfietsen op het zandstrand ten oosten van Laganas, de aanwezigheid van meer parasols en ligstoelen dan toegestaan ingevolge het ontwerp van presidentieel decreet van 1999 op de stranden van Gerakas, Daphni, Kalamaki en Laganas, en de aanwezigheid van illegale bouwwerken op het strand van Daphni.

55. Volgens artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de betrokken soort, waarbij een verbod wordt ingesteld op het opzettelijk verstoren van die soort tijdens de periode van voortplanting en op de beschadiging of de vernieling van de voortplantingsplaatsen.

56. Niet is betwist dat de leg, de broedtijd, het uitkomen van de eieren en de trek naar zee van de jonge schildpadjes Caretta caretta vooral worden verstoord door lawaai en kunstlicht in de nabijheid van of op de voortplantingsplaatsen.

57. Het plaatsen van ligstoelen en parasols en het verkeer van bromfietsen op het strand ondanks waarschuwingen over de aanwezigheid van schildpadnesten zijn opzettelijke handelingen die de betrokken soort verstoren tijdens een periode waarin deze volgens het gemeenschapsrecht speciaal moet worden beschermd. Dit geldt ook voor de illegale bouwwerken in de nabijheid van het strand van Daphni.

58. De Helleense Republiek heeft de juistheid van deze vaststellingen overigens niet serieus betwist, maar aangevoerd dat haar als gevolg van de getroffen nieuwe maatregelen, met name die die op de bepalingen van het decreet van 1999 [17] berusten, niets meer te verwijten valt.

59. Uit het voorgaande vloeit voort dat ook deze grief gegrond is.

60. Zonder het recht van de lidstaten om de exploitatie van hun toeristische attracties te bevorderen, of het belang van de door de Griekse regering in de onderzochte periode genomen maatregelen ter bescherming van de betrokken diersoort te willen ontkennen, ben ik concluderend van mening dat de verwerende lidstaat niet tijdig de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven strikte maatregelen heeft genomen voor de instandhouding op lange termijn van een soort die onder bijzondere bescherming staat; alleen deze lidstaat was in staat die maatregelen te treffen.

17 — Met name de indienstneming van een veel groter aantal bewakers, de oprichting van een beheers- en bestuursorgaan voor het nationale mariene park van Zante met de bevoegdheid tot coördinatie van de verschillende concrete maatregelen van de ter zake bevoegde autoriteiten, zoals de gemeenten (speciaal voor de verlening van bouwvergunningen) en, in sommige gevallen, tot regelgeving (met name inzake het plaatsen van parasols en ligstoelen op het strand en inzake de openbare verlichting).

Conclusie

Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Helleense Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen voor de invoering en de toepassing van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad Caretta caretta op Zante (Griekenland), teneinde elke opzettelijke storing van deze soort tijdens de periode van voortplanting (eind mei tot eind augustus) en elke activiteit die de voortplantingsgebieden beschadigt of vernielt, te voorkomen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 12, lid 1, sub b en d, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna;

2) de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.