JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

25 päivänä lokakuuta 2001 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii käsiteltävänä olevassa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [2] 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan mukaisia velvoitteitaan. Komissio moittii kyseistä jäsenvaltiota siitä, ettei tämä ole toteuttanut säädetyssä määräajassa tarpeellisia toimenpiteitä merikilpikonna Caretta carettaa koskevan tehokkaan ja tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi sen luontaisella levinneisyysalueella eli Zakynthoksen saarella Kreikassa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) perustuvan direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan. [3]

3. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

4. Merikilpikonna Caretta caretta kuuluu direktiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa lueteltuihin lajeihin. Liitteessä IV oleva a kohta koskee niitä yhteisön tärkeinä pitämiä eläinlajeja, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua.

5. Direktiivin 1 artiklassa määritellään tärkeimmät käytettävät käsitteet.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 206, s. 7; jäljempänä direktiivi.
3 — Direktiivin johdanto-osan ensimmäinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes perustelukappale.

6. Direktiivin 1 artiklan g kohdassa täsmennetään, että "yhteisön tärkeinä pitämillä lajeilla" tarkoitetaan

"niitä lajeja, jotka ovat 2 artiklassa tarkoitetulla alueella:

i) uhanalaisia, lukuun ottamatta niitä lajeja, joiden luontainen levinneisyys tällä alueella on rajallinen ja jotka eivät ole uhanalaisia tai vaarantuneita läntisellä palearktisella alueella [4]

tai

ii) vaarassa, eli niiden siirtyminen uhanalaisten lajien ryhmään on todennäköistä lähitulevaisuudessa, jos uhan aiheuttaneet tekijät pysyvät ennallaan

tai

iii) harvinaisia, eli niiden kannat ovat pieniä ja, vaikka ne eivät olisikaan tällä hetkellä uhanalaisia tai vaarantuneita, ne saattavat tulla sellaisiksi. Näitä lajeja on rajoitetuilla maantieteellisillä alueilla tai ne ovat levinneet hajanaisesti suuremmalle alueelle

tai

iv) paikallisia ja vaativat erityishuomiota elinympäristönsä erityisluonteen vuoksi ja/tai sellaisten mahdollisten seurausten vuoksi, joita niiden hyödyntämisellä voi olla niiden suojelun tasolle.

Nämä lajit luetellaan tai ne voidaan luetella liitteessä II ja/tai liitteessä IV tai V."

7. Direktiivin 1 artiklan a kohdan mukaan "suojelulla" tarkoitetaan "toimenpidekokonaisuutta, jota luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen e ja i kohdan merkityksessä edellyttää".

8. Lajin suojelun tasolla tarkoitetaan direktiivin 1 artiklan i kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan "eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä

4 — Tämä alue käsittää suurin piirtein Pohjois-Euroopan, Välimeren alueen sekä Pohjois- ja Länsi-Afrikan. Sen itäraja kulkee pohjois-eteläsuunnassa Taimyrin niemimaalta Uralvuorten itärajaa pitkin Kaspianmeren ja Punaisenmeren länsirannikolle.

aikavälillä 2 artiklassa tarkoitetulla alueella".

9. Direktiivin 1 artiklan i kohdan toisen alakohdan mukaan "'suojelun taso' katsotaan 'suotuisaksi' kun:

— kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana,

ja

— lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa,

ja

— lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö".

10. Direktiivin liitteessä IV olevaan a kohtaan sisältyvän yhteisön tärkeänä pitämän lajin suojelujärjestelmästä säädetään direktiivin 12 artiklassa seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

2. Jäsenvaltioiden on kiellettävä näiden lajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi, lukuun ottamatta niitä yksilöitä, jotka on otettu laillisesti ennen tämän direktiivin täytäntöönpanoa.

3. Edellä 1 kohdan a ja b alakohdassa sekä 2 kohdassa tarkoitettuja kieltoja sovelletaan tässä artiklassa tarkoitettujen eläinten kaikkiin elämänvaiheisiin.

4. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön liitteessä IV olevassa a kohdassa lueteltujen eläinlajien tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskeva tarkkailujärjestelmä. Jäsenvaltioiden on saatujen tietojen perusteella suoritettava uusia tutkimuksia tai toteutettava tarvittavia suojelutoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tahattomalla pyydystämisellä tai tappamisella ei ole merkittävää kielteistä vaikutusta kyseisiin lajeihin."

11. Direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Koska tämä direktiivi annettiin tiedoksi kesäkuussa 1992, tuo kahden vuoden määräaika päättyi kesäkuussa 1994.

II Menettelylliset seikat

A *Oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe*

12. Kun komissio oli todennut, että Helleenien tasavalta ei ollut toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä merikilpikonna Caretta carettaa koskevan tehokkaan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi Zakynthoksella ja että tämä ei näin ollen ollut noudattanut direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan mukaisia velvoitteitaan, se kehotti 2.12.1998 antamassaan virallisessa huomautuksessa Helleenien tasavaltaa esittämään asiaa koskevat huomautuksensa.

13. Kreikan viranomaiset vastasivat 17.3.1999 lähettämässään kirjeessä, että Zakynthoksen meripuiston luomista koskeva presidentin asetusehdotus oli välitetty Kreikan ylimmälle hallintotuomioistuimelle viimeistelyä varten. Kyseiset viranomaiset ilmoittivat komissiolle myös perustaneensa komitean laatimaan ehdotuksen presidentin erityisasetukseksi, joka olisi luonteeltaan yleinen ja joka sisältäisi kaikkia Kreikan luonnonsuojelualueita koskevia rahoitussäännöksiä. Lisäksi he ilmoittivat aikovansa laatia kolmannen presidentin erityisasetuksen Zakynthoksen merellistä kansallispuistoa koskevista korvaavista toimenpiteistä.

Kreikan viranomaiset ilmoittivat samassa kirjeessä lisäksi lukuisista toimista, kuten

erityisesti kaikkien rannoilla olevien laittomien rakennelmien purkamisesta, kansallisen maarekisterin laatimisesta, ajoneuvojen rannoille pääsyn kieltämisestä, merikilpikonnia häiritsevän nykyisen valaistuksen uusimisesta sekä aurinkotuolien ja päivänvarjojen poistamisesta. He ilmoittivat myös sellaisen sopimuksen allekirjoittamisesta, joka koskee Zakynthoksen satamapoliisille tarkoitetun nopean vartioaluksen rakentamista, jotta varmistetaan säädettyjen suojelutoimien noudattaminen.

14. Todettuaan sellaisten tarpeellisten toimenpiteiden puuttumisen, joiden tarkoituksena oli ottaa käyttöön merikilpikonna Caretta carettaa koskeva tehokas ja tiukka suojelujärjestelmä Zakynthoksella ja joiden oli määrä koostua yhtäältä tämän tarkoituksen kannalta välttämättömän lainsäädännön hyväksymisestä ja toisaalta konkreettisesta toiminnasta paikan päällä kyseisen eläinlajin suojelemiseksi, komissio osoitti 15.6.1999 lähettämällään kirjeellä Helleenien tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti virallisen huomautuksen sisältämät huomautukset ja kehotti Helleenien tasavaltaa toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa.

15. Komission virkamiehet vierailivat 24.—25.8.1999 Zakynthoksella toisen kerran ja saivat tilaisuuden käydä merikilpikonna Caretta carettan tärkeimmillä lisääntymisrannoilla. Virkamiehet panivat erityisesti merkille suhteellisen kehityksen siihen tilanteeseen nähden, joka oli vallinnut heidän edellisen vierailunsa aikana.[5] Sen sijaan he huomasivat, kuten edelliselläkin kerralla, että paikalla oli edelleen sellaisia häiriötekijöitä, jotka olivat omiaan vahingoittamaan tai tuhoamaan lajin lisääntymispaikkoja.

16. Kreikan viranomaiset vastasivat 29.10.1999 perusteltuun lausuntoon ilmoittamalla komissiolle, että 30 miljoonaa Kreikan drakmaa oli myönnetty kesäksi 1999 ohjelmalle, joka koskee kansalaisille tiedottamista sekä Zakynthoksella olevan Laganasin lahden biotooppiin[6] kuuluvien hiekkarantojen valvontaa, puhdistusta ja suojelua. Kyseiset viranomaiset ilmoittivat myös, että Gerakasin rannalta oli poistettu päivänvarjoja sen enimmäismäärän noudattamiseksi, joka Zakynthoksen merellistä kansallispuistoa koskevassa presidentin asetusehdotuksessa oli tämän rannan osalta vahvistettu.

17. Komissio päätti nostaa tämän kanteen, koska se ei ollut saanut mitään muita tietoja, joiden avulla se olisi voinut päätellä, että Helleenien tasavalta oli noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

5 — Muun muassa rannoilla olleet vartijat ja opastekyltit, tiedotusesitteiden julkaisu ja levitys sekä nopean vartioaluksen käyttöönotto.

6 — Tietty biologinen ympäristö, joka tarjoaa lajille ja sen luontaiselle kehitysalueelle suhteellisen vakaat elinympäristöolot.

B *Asianosaisten vaatimukset*

18. Komission nostama kanne kirjattiin yhteisöjen tuomioistuimessa 17.3.2000.

19. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen eikä direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut ja toiseksi koska se ei ole ilmoittanut komissiolle säädetyssä määräajassa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen merikilpikonna Caretta carettaa koskevan tehokkaan ja tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi Zakynthoksella, jotta voitaisiin välttää tämän lajin kaikenlainen häirintä munimisaikana (toukokuun lopusta elokuun loppuun) sekä kaikki sellainen toiminta, joka on omiaan vahingoittamaan tai tuhoamaan sen lisääntymisalueita

— velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Helleenien tasavalta vaatii väitteiden hylkäämistä ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Komission esittämät väitteet ja Helleenien tasavallan esittämät perustelut

A *Riidattomat tiedot*

21. Komissio muistuttaa, että merikilpikonna Caretta caretta ilmestyi maapallolle 80 miljoonaa vuotta sitten. Muiden merikilpikonnien tavoin se munii ainoastaan kahden—kolmen vuoden välein. Tämä kilpikonna palaa komission mukaan munimaan siihen paikkaan, jossa se syntyi.

22. Zakynthoksen alueella ja Laganasin lahdella, eli paikalla, jolla jäsenyysvelvoitteita on jätetty noudattamatta, on rantaa 75 kilometriä. Näistä 75 kilometristä ainoastaan 5 vastaa lajin pesimäpaikkoja. Laganasin lahti Zakynthoksella on kuitenkin keskeinen ja jopa tärkein merikilpikonna Caretta carettan lisääntymisalue Välimerellä. [7]

23. Munimisaika alkaa toukokuun lopulla ja päättyy elokuun lopulla. Tänä ajanjaksona kilpikonnat tulevat yöllä pois merestä

7 — Tämä tieto on peräisin taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD) ja Euroopan neuvostossa tehdyistä tutkimuksista, eikä Helleenien tasavalta ole sitä kiistänyt.

ja kulkevat kohti rannan kuivinta paikkaa. Ne kaivavat 40—60 senttimetrin syvyisen kuopan, munivat keskimäärin 120 munaa ja palaavat sitten välittömästi mereen. Kaksi kuukautta myöhemmin pienet kilpikonnat kuoriutuvat munista, ja yöllä täydenkuun aikaan ne tulevat esiin hiekasta ja siirtyvät välittömästi merta kohti. Mereen siirtymisen katsotaan olevan niiden elämässä tärkeintä, ja sen on tapahduttava ilman apua. Tässä elämänsä vaiheessa ne ovat erittäin haavoittuvia. Erittäin monet niistä kuolevat ennen aikuisikää (eli 30:tä ikävuotta). Tuhannesta vastasyntyneestä vain yksi tai kaksi saavuttaa aikuisiän.

24. Tämän lajin kehityksen suurimpina esteinä ovat luonnollisten esteiden lisäksi ihmisen toiminta ja varsinkin matkailuun liittyvä toiminta. Matkailuun liittyvän toiminnan takia lisääntymisrannat tuhoutuvat tai vahingoittuvat. Matkailijoiden tarvitseman riittävän majoituskapasiteetin varmistaminen lisää nimittäin rakennelmien lukumäärää ja siten ympäristöhaittoja, kuten melua ja valoa, jotka häiritsevät munimista, hautomisaikaa ja vastasyntyneiden kilpikonnien mereen siirtymistä. Valot pelottavat ja johtavat harhaan kilpikonnia, jotka eivät uskalla tulla rannalle ja jotka munivat mereen tai munivat hätäisesti kaivamatta rauhassa sellaista pesää, jossa munat voisivat kehittyä normaalisti. Samoin vastasyntyneet suuntaavat synnyttyään kulkunsa kohti hotellien ja ravintoloiden valoja ja kuolevat sen sijaan, että ne kulkisivat kohti taivaanrannan luonnollista valoa, joka ohjaisi niitä mereen.

Munimista, hautomisaikaa ja vastasyntyneiden kilpikonnien mereen siirtymistä häiritsevien ympäristöhaittojen lisääntyminen johtuu myös rantojen ja saaren järjestämisestä siten, että matkailijoille voidaan varmistaa virkistys- ja rentoutumistoimintaa. Niinpä päivänvarjojen ja aurinkotuolien paikalleen asettaminen vähentää munimistilaa ja tuhoaa pesiä tai jättää ne pimentoon, mikä ei mahdollista tyydyttävää hautomisaikaa. Veneet ja ihmiset haavoittavat kilpikonnia, jotka yrittävät tulla rannoille munimaan, tai vastasyntyneitä, jotka yrittävät päästä aavalle merelle. Rannoilla kulkevat ajoneuvot murskaavat hiekkaa ja häiritsevät myös munimista, hautomisaikaa ja kilpikonnien munista kuoriutumista. Meressä ja rannoilla olevat jätteet surmaavat samoin kilpikonnia, jotka erehtyvät pitämään näitä jätteitä ravintona. [8]

25. Komissio korostaa, että kilpikonna Caretta caretta on direktiivin 12 artiklan ja direktiivin liitteen IV mukaisesti sellainen yhteisön tärkeänä pitämä eläinlaji, joka edellyttää tiukkaa suojelua. Komission mukaan direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan täysimääräinen ja tehokas soveltaminen edellyttää yhtäältä yhtenäisten säädösten eli erityisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten antamista, ja toisaalta konkreettisten toimien toteuttamista paikan päällä.

8 — Kilpikonnat luulevat vedessä kelluvia muovipusseja meduusoiksi.

B *Ensimmäinen väite: tarve hyväksyä sellaisia säädöksiä, jotka täyttävät tietyt vaatimukset*

26. Komissio moittii Helleenien tasavaltaa ensinnäkin siitä, ettei tämä ole hyväksynyt sellaista asianmukaista lainsäädäntöä, jossa otettaisiin direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan mukaisesti käyttöön merikilpikonna Caretta carettaa koskeva tiukka suojelujärjestelmä.

27. Komission mukaan direktiivin 12 artiklaa on tulkittava direktiivin 1 artiklan a ja i kohdan ja 2 artiklan valossa. Näistä säännöksistä seuraa komission mukaan, että yhteisön tärkeänä pitämää eläinlajia koskevalla tiukalla suojelujärjestelmällä tarkoitetaan sellaisten yhtenäisten ja yhteensovitettujen sekä luonteeltaan ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla varmistetaan tietyn lajin kannan säilyminen pitkällä aikavälillä tai sen ennalleen saattaminen siinä luontotyypissä, johon se kuuluu. Tämä edellyttää sellaisen luontotyypin olemassaoloa, joka on tarkasteltavana olevan lajin kannalta riittävän merkittävä.

28. Komission mukaan Helleenien tasavallan luoma suojelujärjestelmä oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä selvästi riittämätön. Tämän väitteen tueksi komissio vetoaa ylimmän hallintotuomioistuimen tekemiin toteamuksiin, jotka sisältyvät Zakynthoksen meripuiston luomista koskevaan presidentin asetusehdotukseen liitettyyn pöytäkirjaan, ja Kreikan viranomaisten kirjeisiin, joilla ne vastasivat komission antamaan viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon. [9]

29. Helleenien tasavalta kiistää rikkoneensa direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan säännöksiä.

30. Se korostaa, että antamalla 22.12.1999 presidentin asetuksen, jossa Laganasin lahden maa- ja merialueet sekä Strofadan saaret luokitellaan merelliseksi kansallispuistoksi ja Zakynthoksen ja Laganasin kuntien rannikkovyöhyke alueelliseksi puistoksi, [10] se on ottanut käyttöön merikilpikonna Caretta carettaa koskevan tiukan suojelujärjestelmän. Zakynthoksen merellinen kansallispuisto, jonka tarkoituksena on suojella tätä merkittävää luonnonperintöä ja turvata meren ja rannikon ekologinen tasapaino, on perustettu kyseisen asetuksen nojalla.

31. Helleenien tasavalta toteaa, että vuoden 1999 asetuksen mukaan merikilpikonna Caretta carettaa suojellaan kyseisen puiston sisällä ehdottoman suojelun alueiden ja luonnonsuojelualueiden ensisijaisena lajina. Vuoden 1999 asetuksessa säädetään lisäksi siitä, että puistoon pääsee munimisaikana vain rajallinen määrä vierailijoita päivällä (klo 7—19) tapahtuvaan vapaa-ajan viettoon, ja ympäristöä koskevista tiedotus- ja koulutustoimista. Asetuksessa

9 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 13 ja 16 kohta.

10 — FEK D'906/22.12.1999 (jäljempänä vuoden 1999 asetus).

säädetään myös muista hyvin konkreettisista toimenpiteistä (kuten tietyillä rannoilla olevien päivänvarjojen ja aurinkotuolien rajoitetusta määrästä).

32. Helleenien tasavalta toteaa, että 20:n viime vuoden aikana on toteutettu asteittain toimenpiteitä tämän eläinlajin suojelemiseksi Zakynthoksen saarella. Se mainitsee tältä osin eri lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joita on annettu tässä tarkoituksessa vuodesta 1980.[11] Vuoden 1999 asetus on Kreikan mukaan vain yksi vaihe tätä lajia koskevan tiukan suojelujärjestelmän asteittaisessa täytäntöönpanossa.

33. Kreikan hallituksen mukaan korvaavia toimenpiteitä koskevien presidentin asetusten antamisen viivästymisen ei voida katsoa tarkoittavan sitä, että Helleenien tasavalta olisi jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan toteuttaa tarpeellisia toimenpiteitä merikilpikonna Caretta carettan tehokkaaksi suojelemiseksi.

34. Helleenien tasavalta väittää, että komission nostaman kanteen perusteettomuus käy ilmi myös niistä tiedoista, joita on saatavilla merikilpikonna Caretta carettan pesimisestä Laganasin lahdella 15:n viime vuoden aikana. Se väittää nimittäin, että pesien lukumäärän ei ole osoitettu vähenevän.

C *Toinen väite: tarve toteuttaa konkreettisia toimia paikan päällä*

35. Komissio moittii Helleenien tasavaltaa siitä, ettei tämä ole toteuttanut paikan päällä riittäviä konkreettisia toimia, joiden avulla kyseessä olevaa lajia voitaisiin suojella tehokkaasti munimisaikana.

36. Komissio täsmentää tehneensä Zakynthoksen saarella sijaitseville lisääntymispaikoille kaksi vierailua, ensimmäisen heinäkuussa 1998 ja toisen elokuun lopulla 1999.[12] Komissio myöntää, että heinäkuun 1998 ja elokuun 1999 välisenä aikana tapahtui edistystä. Se pani toisen vierailunsa aikana merkille lisääntymisrannoilla olleet vartijat ja kyltit, joissa ilmoitettiin rannoilla olevista kilpikonnista. Se saattoi myös vahvistaa, että saarella oleskelevalle väestölle oli jaettu munimisaikana merikilpikonna Caretta carettaa koskevia tietoja (muun muassa rannoilla jaettiin esitteitä).

Komissio kuitenkin katsoo, että nämä toimet ovat vielä riittämättömiä ja että saaren vilkas matkailukäyttö sopii huonosti yhteen tämän lajin suojelun kanssa. Komissio pani toisen vierailunsa aikana merkille, että tietyillä lisääntymisrannoilla — nimittäin Gerakasilla, Dafnilla, Kalamakilla ja Laganasilla — oli selvästi enemmän päivänvarjoja ja aurinkotuoleja

11 — Muun muassa 16.6.1990 annettu presidentin asetus (FEK A'347/5.7.1990).

12 — Tämä toinen vierailu tapahtui perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä.

kuin vuoden 1999 asetusehdotuksen mukaan oli sallittua, että laittomien rakennelmien määrä Dafnin rannalla oli lisääntynyt ja että Laganasin itäpuolella olevalla hiekkarannalla ajettiin mopedeilla.

37. Helleenien tasavalta myöntää, että Dafnin rannoilla on laittomia rakennelmia, mutta se täsmentää, että ne eivät ole käytössä ja että alueen hallinto on päättänyt laittaa ne purkuun. Se ilmoittaa, että valaistuksesta on annettu uusia säännöksiä. Näiden säännösten ansiosta kerrostalojen ja muiden rakennelmien valot sekä yleinen valaistus eivät enää näy suoraan rannalta, ja ne ovat jopa yhden meripeninkulman päässä merestä. Se lisää, että Laganasin kunta noudattaa näitä uusia säännöksiä. Se myöntää myös olevan mahdollista, että mopedilla ajetaan rannan osan poikki.

Helleenien tasavalta toteaa kuitenkin, että kahden kilometrin pituisen Laganasin rannan tehokas valvonta on vaikeaa rannan laajuuden takia. Päivänvarjojen ja aurinkotuolien lukumäärän osalta se myöntää, että eräät kunnat eivät noudattaneet vuoden 1999 asetuksen säännöksiä. Se täsmentää kuitenkin, että päivänvarjoja ja aurinkotuoleja on Gerakasin rannalla nyt selvästi vähemmän ja että päivänvarjot on poistettu Dafnin rannalta. Helleenien tasavalta täsmentää lisäksi, että Zakynthoksen merellistä kansallispuistoa hoitavan elimen tehtävänä on nyt määritellä päivänvarjojen ja aurinkotuolien sijoitus- ja varastointipaikat sekä niiden ominaisuudet. Sen mukaan vuoden 1999 asetuksessa säädetään lisäksi siitä, että aurinkotuolit ja päivänvarjot voidaan asettaa ainoastaan kolmen—viiden metrin pituisen välimatkan päähän merestä ja että ne on poistettava auringonlaskun jälkeen.

IV Asian arviointi

A *Tarve hyväksyä sellaisia oikeudellisia säädöksiä, jotka täyttävät tietyt vaatimukset*

38. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, otetaan huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia". [13]

39. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan säännöksistä ilmenee, että

13 — Ks. muun muassa asia C-67/99, komissio v. Irlanti, tuomio 11.9.2001 (tuomion 36 kohta, Kok. 2001, s. I-5757); asia C-71/99, komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2001 (tuomion 29 kohta, Kok. 2001, s. I-5811) ja asia C-220/99, komissio v. Ranska, tuomio 11.9.2001 (tuomion 33 kohta, Kok. 2001, s. I-5831).

jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan *tiukan suojelujärjestelmän* käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden munimisaikana sekä lisääntymispaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

40. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin 12 artiklan mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luonnonvaraisten eläinlajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

41. Direktiivin 1 artiklan i kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan lajin suojelun tasolla tarkoitetaan eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen *pitkällä aikavälillä* direktiivin 2 artiklassa tarkoitetulla alueella.

42. Direktiivin 1 artiklan i kohdan toisen alakohdan mukaan lajin suojelun taso katsotaan suotuisaksi, kun kyseisen *lajin kannan* kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy *pitkällä aikavälillä* selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, että lajin *luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä* ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja että lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi *on ja tulee olemaan riittävän laaja elinympäristö.*

43. Näiden säännösten sanamuodosta käy ilmi, että direktiivin 12 artiklan mukaiset velvoitteet kohdistuvat jäsenvaltioihin jo ennen kuin kyseessä olevan lajin merikilpikonna Caretta carettan lukumäärän todetaan vähentyneen tai ennen kuin tämän suojeltavan lajin sukupuuttoon kuolemisen vaara on konkretisoitunut. [14] Toisin sanoen toimenpiteet, jotka on toteutettava, ovat luonteeltaan lähinnä *ennalta ehkäiseviä.* Tarkasteltaessa näitä säännöksiä yhdessä käy lisäksi ilmi, että yhteisön tärkeänä pitämää eläinlajia koskevalla tiukalla suojelujärjestelmällä tarkoitetaan sellaisten yhtenäisten ja yhteensovitettujen sekä luonteeltaan ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla varmistetaan tietyn lajin kannan säilyminen pitkällä aikavälillä tai sen ennalleen saattaminen siinä luontotyypissä, johon se kuuluu. Tämä edellyttää sellaisen luontotyypin olemassaoloa, joka on tarkasteltavana olevan lajin kannalta riittävän merkittävä.

44. Se seikka, että Zakynthoksen saarella olevien pesien lukumäärän ei ole todistettu vähentyneen 15:n viime vuoden aikana, ei siis riitä siihen, että Helleenien tasavalta vapautuisi direktiivin 12 artiklan mukaisista velvoitteistaan. Noudattaakseen direktiivin velvoitteita Helleenien tasaval-

14 — Ks. vastaavasti asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 15 kohta).

lan on hyväksyttävä sellaisten täsmällisten ja konkreettisten toimenpiteiden kokonaisuus, joilla pyritään välttämään tämän kannan vähentyminen muun muassa varmistamalla, että kilpikonnien lisääntymisalue säilyy suojelun tasoltaan suotuisana.

45. Tästä menettelystä käy kuitenkin ilmi, että Helleenien tasavalta ei ollut 14.8.1999, eli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä, täysin noudattanut direktiivin 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

46. Ylimmän hallintotuomioistuimen tekemät toteamukset, sellaisina kuin ne sisältyvät vuoden 1999 asetusehdotukseen liitettyyn pöytäkirjaan, ovat tämän osoittamiseksi täysin riittäviä. Ylimmän hallintotuomioistuimen laatimasta selonteosta ilmenee, että voimassa olleilla säännöksillä, erityisesti vuoden 1990 asetuksella, ei pystytty varmistamaan Laganasin lahden meri- ja maa-alueiden tehokasta suojelua. Pöytäkirjassa mainitaan, että Dafnin, Gerakasin ja Kalamakin alueiden rantoihin, joilla merikilpikonna Caretta caretta lisääntyy, kohdistuu huomattavaa painetta, joka johtuu maanteiden rakentamisesta munimiseen tarkoitettujen rantojen läheisyyteen. Talvella nämä maantiet muuttuvat voimakkaiksi vesivirroiksi. Tämän ilmiön seurauksena maaperä kuluu ja siten näitä munimiseen tarkoitettuja rantoja tuhoutuu. Ylin hallintotuomioistuin korostaa myös, että matkailumahdollisuuksien hyödyntämiseen liittyvä ihmisen toiminta synnyttää myös ympäristöhaittoja, kuten liiallista melua. Ylin hallintotuomioistuin korostaa, että nämä ympäristöhaitat ovat omiaan häiritsemään suojeltavaa lajia lisääntymisaikana. Se kehottaa näin ollen Kreikan toimivaltaisia viranomaisia rajoittamaan merkittävästi pääsyä Dafnin, Gerakasin ja Kalamakin alueiden rannoille, jotta näiden lisääntymisalueiden suotuisan suojelun taso voitaisiin säilyttää. [15] Juuri näiden toteamusten johdosta Helleenien tasavalta antoi vuoden 1999 asetuksen. Kreikan hallitus ei kiistä ylimmän hallintotuomioistuimen laatimaan pöytäkirjaan sisältyvien toteamusten oikeellisuutta.

47. Komission viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon vastauksena lähettämissään kirjeissä, antamassaan vastineessa ja istunnossa esittämissään huomautuksissa Helleenien tasavalta on lisäksi myöntänyt, että sellaisia täydellisiä ja yhteensovitettuja toimenpiteitä, joiden avulla voidaan varmistaa tarkasteltavana olevan lajin tiukka suojelu, oltiin hyväksymässä, mutta että niitä ei ollut 14.8.1999 vieläkään hyväksytty.

48. Kreikan viranomaiset ilmoittivat 17.3.1999 lähettämässään kirjeessä lukuisista toimista, kuten erityisesti kaikkien rannoilla olevien laittomien rakennelmien purkamisesta, kansallisen maarekisterin laatimisesta, ajoneuvojen rannoille pääsyn kieltämisestä, merikilpikonnia häiritsevän nykyisen valaistuksen uusimisesta sekä aurinkotuolien ja päivänvarjojen poistamisesta. Kreikan viranomaiset täsmensivät

15 — On myös suositeltu muita konkreettisia toimia, joiden avulla näitä paikkoja voidaan suojella, muun muassa rakentamalla sellaista infrastruktuuria, jolla voidaan sovittaa yhteen matkailijoiden virkistys- ja rentoutumistoiminta ja suojeltavan lajin lisääntymisen kannalta välttämättömät alueet (esimerkiksi pysäköintipaikkojen järjestäminen autoille).

myös, että säädettyjen suojelutoimien noudattamisen varmistamiseksi oli juuri allekirjoitettu sopimus, joka koskee Zakynthoksen satamapoliisille tarkoitetun nopean vartioaluksen rakentamista.

49. Kreikan viranomaiset korostivat vastineessaan, että vuoden 1999 asetuksella, joka annettiin siis perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä, täytettiin direktiivin 12 artiklan mukaiset tavoitteet.

50. Helleenien tasavalta väitti vastauskirjelmässään ensimmäistä kertaa, toisin kuin se oli siihen asti väittänyt, että vuoden 1999 asetuksella oli kumottu aikaisempi vuonna 1990 annettu kaupunkien valvonta-alueita koskenut presidentin asetus ja että sillä vain yhdistettiin ja yhteensovitettiin niiden Zakynthoksen satamaa koskeneiden erityisasetusten eri säännökset, jotka oli aikaisemmin annettu tarkasteltavana olevan lajin todelliseksi ja tehokkaaksi suojelemiseksi. Kreikan hallitus siis korosti, että 14.8.1999 oli toteutettu tarpeelliset toimenpiteet merikilpikonna Caretta carettaa koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi.

51. Kun yhteisöjen tuomioistuin pyysi[16] Kreikan hallitusta esittämään tarkasti ne oikeusjärjestyksensä 14.8.1999 voimassa olleet nimenomaiset säännökset, joiden se katsoo olevan omiaan täyttämään direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdassa asetetut vaatimukset, siten, että se toistaa noiden säännösten sanamuodon, tämä tyytyi luettelemaan joukon lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä toistamatta näissä säädöksissä asetettujen velvoitteiden sanamuotoa. Näin ollen Kreikan hallitus ei ole osoittanut täyttäneensä perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa direktiivin 12 artiklan mukaisia velvoitteita.

52. Edellä esitetystä seuraa, että tämä ensimmäinen väite on perusteltu.

B *Tarve toteuttaa konkreettisia toimia paikan päällä*

53. Komissio moittii Helleenien tasavaltaa myös siitä, ettei tämä ole toteuttanut paikan päällä sellaisia konkreettisia toimia, joiden avulla kyseinen jäsenvaltio olisi voinut noudattaa direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan mukaisia velvoitteita.

54. Komissio vetoaa havaintoihin, jotka se teki käydessään elokuun lopulla 1999 Zakynthoksen saaren rannoilla, joilla merikilpikonna Caretta caretta lisääntyy. Se pani merkille, että huolimatta kylteistä, joissa ilmoitettiin saaren eteläosan rannoilla olevista kilpikonnanpesistä, rannoilla oli todistetusti sellaista ihmisen toimintaa, joka on omiaan häiritsemään kyseessä olevaa lajia tämän munimis-

16 — Ks. kirjallinen kysymys, jonka yhteisöjen tuomioistuin esitti ennen istuntoa.

aikana. Komissio huomasi varsinkin, että Laganasin itäpuolella olevalla hiekkarannalla ajettiin mopedeilla, että Gerakasin, Dafnin, Kalamakin ja Laganasin rannoilla oli enemmän päivänvarjoja ja aurinkotuoleja kuin vuoden 1999 asetusehdotuksen mukaan oli sallittua ja että Dafnin rannalla oli laittomia rakennelmia.

55. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet kyseessä olevaa lajia koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja kiellettävä näiden lajien tahallinen häiritseminen niiden lisääntymisaikana ja lisääntymispaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

56. On kiistatonta, että niihin tekijöihin, jotka häiritsevät merikilpikonna Caretta carettan munimista, hautomisaikaa, poikasten munista kuoriutumista ja niiden mereen siirtymistä, kuuluu varsinkin lisääntymispaikoilla tai niiden läheisyydessä esiintyvä melu ja keinovalo.

57. Aurinkotuolien ja päivänvarjojen paikalleen asettaminen sekä mopedeilla ajaminen rannalla kilpikonnanpesistä kertovista varoituksista huolimatta ovat sellaisia tahallisia tekoja, jotka ovat omiaan häiritsemään kyseessä olevaa lajia aikana, jolloin tätä lajia on yhteisön oikeuden mukaan aivan erityisesti suojeltava. Sama koskee Dafnin rannan läheisyydessä olevia laittomia rakennelmia.

58. Helleenien tasavalta ei sitä paitsi ole vakavissaan kiistänyt näiden havaintojen paikkansapitävyyttä, joskin se on täsmentänyt, että varsinkin niiden uusien toimien hyväksymisen ansiosta, jotka perustuvat vuoden 1999 asetuksen säännöksiin,[17] mitään moitteita ei voitaisi enää esittää sitä kohtaan.

59. Edellä esitetystä seuraa, että myös tämä väite on perusteltu.

60. Yhteenvetona todettakoon, että väheksymättä jäsenvaltioiden oikeutta matkailumahdollisuuksiensa hyödyntämisen edistämiseen ja niitä toimenpiteitä, joita Kreikan hallitus on tarkasteltavana ajanjaksona toteuttanut kyseessä olevan eläinlajin suojelemiseksi, olen sitä mieltä, että vastaajana oleva jäsenvaltio ei ole pannut määräajassa täytäntöön yhteisön oikeuden edellyttämiä tiukkoja toimenpiteitä erityissuojeluksessa olevan lajin säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä; ainoastaan tämä jäsenvaltio saattoi toteuttaa nämä toimenpiteet.

17 — Varsinkin useampien vartijoiden rekrytoinnin ja sellaisen Zakynthoksen merellisen kansallispuiston hoitamisesta ja hallinnosta vastaavan elimen perustaminen, jolla on toimivalta yhteensovittaa tässä asiassa toimivaltaisten viranomaisten kuten kuntien (erityisesti rakennuslupien myöntämisen alalla) konkreettisesti toteuttamat eri toimet ja tietyissä tapauksissa toimivalta antaa joitakin säännöksiä (varsinkin päivänvarjojen ja aurinkotuolien rannoille sijoittamista ja yleistä valaistusta koskevien vaatimusten osalta).

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut säädetyssä määräajassa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen merikilpikonna Caretta carettaa koskevan tehokkaan ja tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi Zakynthoksella, jotta voitaisiin välttää tämän lajin kaikenlainen häirintä munimisaikana (toukokuun lopusta elokuun loppuun) sekä kaikki sellainen toiminta, joka on omiaan vahingoittamaan tai tuhoamaan sen lisääntymisalueita

2) velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.