FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 25 oktober 2001 [1]

1. Med förevarande talan vill Europeiska gemenskapernas kommission att det skall fastställas att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 b och d i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. [2] Kommissionen har anklagat denna medlemsstat för att inte inom den föreskrivna fristen ha vidtagit nödvändiga åtgärder för införande och tillämpning av ett strikt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta på dess naturliga utbredningsområde, ön Zakynthos (Grekland).

I — Tillämpliga bestämmelser

2. Direktivet som bygger på artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175 EG i ändrad lydelse) har till syfte att bibehålla den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter på medlemsstaternas europeiska territorium där fördraget tillämpas. [3]

3. I artikel 2.2 i direktivet anges att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

4. Havssköldpaddan Caretta caretta ingår bland de arter som förtecknas i bilaga 4 a till direktivet. Bilaga 4 a gäller djurarter av gemenskapsintresse som kräver ett strikt skydd.

5. I artikel 1 i direktivet definieras de huvudsakliga begrepp som används.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 206, s. 7, svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114, nedan kallat direktivet.

3 — Första och tredje till sjätte övervägandena.

6. Enligt artikel 1 g i direktivet används beteckningen "arter av gemenskapsintresse" med följande betydelse: "arter för vilka något av följande gäller inom det territorium som anges i artikel 2:

i) De är hotade, undantag görs dock för arter vilkas naturliga utbredningsområde är av marginell storlek i det territoriet och som inte är hotade eller sårbara inom den västra palearktiska regionen.[4]

ii) De är sårbara, dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin av hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter att verka.

iii) De är sällsynta, dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade eller sårbara men som riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.

iv) De är endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följder som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus.

Dessa arter finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga 2 och/eller bilaga 4 eller 5."

7. Enligt artikel 1 a används beteckningen "bevarande" med följande betydelse: "de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e och i hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter".

8. En arts bevarandestatus definieras i artikel 1 i första stycket som "summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den

4 — Detta område täcker i sin helhet Nordeuropa, Medelhavet, Nordafrika och Västafrika. Det begränsas i öster av en nordsydlig linje som från Tajmyrhalvön går vid den östra gränsen av Ural och de västra stränderna av Röda havet och Kaspiska havet.

naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2".

9. Enligt artikel 1 i andra stycket anses "bevarandestatusen 'gynnsam' när

— uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och

— artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och

— det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt".

10. I artikel 12 i direktivet anges det skyddssystem för en art av gemenskapsintresse som är förtecknat i bilaga 4 a till direktivet enligt följande:

"1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

2. För dessa arter skall medlemsstaterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbjudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

3. Det förbud som avses i punkt 1 a och 1 b samt punkt 2 skall gälla alla levnadsstadier hos de djur som omfattas av denna artikel.

4. Medlemsstaterna skall införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. Mot bakgrund av den insamlade informationen skall medlemsstaterna vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna."

11. Enligt artikel 23.1 i direktivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan. De skall genast underrätta kommissionen om detta. Då direktivet anmäldes i juni 1992 utgick den nämnda fristen i juni 1994.

II — Förfarandet

A — *Det administrativa förfarandet*

12. Kommissionen, som konstaterat att Republiken Grekland inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för införande av ett effektivt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta på Zakynthos och följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 b och d i direktivet, anmodade den 2 december 1998 Republiken Grekland att inkomma med synpunkter i detta avseende.

13. Genom skrivelse av den 17 mars 1999 svarade de grekiska myndigheterna att ett förslag till presidentdekret om inrättande av en marinpark på Zakynthos hade överlämnats till den grekiska högsta förvaltningsdomstolen i syfte att fastställas. De grekiska myndigheterna underrättade även kommissionen om att de hade bildat en kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till ett särskilt presidentdekret, av allmän karaktär, som skulle innehålla finansiella bestämmelser för samtliga naturskyddsområden i Grekland. De grekiska myndigheterna har dessutom meddelat sin avsikt att utarbeta ett tredje särskilt presidentdekret angående kompensationsåtgärder för den marina nationalparken på Zakynthos.

De grekiska myndigheterna har dessutom, genom samma skrivelse, tillkännagivit en rad åtgärder såsom i synnerhet rivning av

alla olagliga byggnader på stränderna, utarbetande av ett nationellt fastighetsregister, förbud mot fordon på stränderna, utbyte av befintlig belysning som stör havssköldpaddorna och borttagande av solstolar och parasoller. De grekiska myndigheterna har även tillkännagivit att ett avtal undertecknats för byggandet av en snabb vedettbåt avsedd för hamnpolisen i Zakynthos, i syfte att säkerställa att de planerade skyddsåtgärderna iakttas.

14. Sedan kommissionen konstaterat att det inte förelåg några sådana nödvändiga åtgärder för införande av ett effektivt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta på Zakynthos, åtgärder som skulle bestå i att dels vidta de institutionella åtgärder som krävs för ändamålet, dels handla konkret på fältet för att skydda djurarten i fråga, tillställde kommissionen genom skrivelse av den 15 juni 1999 Republiken Grekland ett motiverat yttrande, i vilket den upprepade synpunkterna i föreläggandet och anmodade Republiken Grekland att inom en frist på två månader rätta sig efter det motiverade yttrandet.

15. Den 24 och 25 augusti 1999 begav sig kommissionens tjänstemän för andra gången till Zakynthos och hade tillfälle att besöka havssköldpaddan Caretta carettas viktigaste parningsstränder. I synnerhet hade det enligt kommissionens tjänstemän skett en utveckling i förhållande till situationen vid deras föregående uppdrag.[5] På samma sätt som under det föregående uppdraget påpekade de däremot att det fortfarande fanns störningsfaktorer som kunde skada eller förstöra artens parningsplatser.

16. Den 29 oktober 1999 svarade de grekiska myndigheterna på det motiverade yttrandet och informerade kommissionen om att ett anslag på 30 miljoner GRD hade godkänts för sommaren 1999 för ett program för information till allmänheten, för övervakning, för rensning och för skyddande av biotopens[6] sandstränder vid Laganasbukten på Zakynthos. Dessa myndigheter angav även att parasollerna hade tagits bort från stranden i Gerakas, så att den gräns som fastställts genom förslaget till presidentdekret om en marin nationalpark på Zakynthos inte skulle överskridas med avseende på denna strand.

17. Då kommissionen inte har erhållit någon annan information som ger möjlighet att fastställa att Republiken Grekland har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet, har den beslutat att väcka förevarande talan.

5 — Bland annat förekomsten av vakter och varningsskyltar på stränderna, utgivning och spridning av informationsbroschyrer och införande av snabba vedettbåtar.

6 — En bestämd biologisk miljö som ger en art och det naturliga område där den utvecklas relativt stabila livsvillkor.

B — *Parternas yrkanden*

18. Kommissionens talan inkom till domstolens kansli den 17 mars 2000.

19. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna fristen vidta och till kommissionen anmäla de nödvändiga åtgärderna för införande och tillämpning av ett effektivt strikt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta på ön Zakynthos för att undvika att denna art störs under äggläggningstiden (från slutet av maj till slutet av augusti) samt för att undvika att deras parningsplatser skadas eller förstörs, och följaktligen underlåtit att följa artikel 12.1 b och d i direktivet, och

— förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Republiken Grekland har yrkat att anmärkningarna skall avvisas och att kommissionen skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna.

III — **Kommissionens anmärkningar och Republiken Greklands argument**

A — *Icke ifrågasatta uppgifter*

21. Kommissionen har erinrat om att havssköldpaddan Caretta caretta uppenbarade sig på jorden för åttio miljoner år sedan. I likhet med andra havssköldpaddor lägger den ägg enbart vartannat eller vart tredje år. För äggläggningen återkommer denna sköldpadda till den plats där den är född.

22. Området på Zakynthos och vid Laganasbukten, som är platsen för överträdelsen, omfattar sjuttiofem kilometer strand. På dessa sjuttiofem kilometer är det endast fem kilometer som utgör bobyggeplatser för arten. Laganasbukten på Zakynthos är likväl ett väsentligt, kanske det viktigaste, parningsområdet i Medelhavet för havssköldpaddan Caretta caretta. [7]

23. Äggläggningsperioden börjar i slutet av maj månad och slutar i slutet av augusti månad. Under denna period kommer sköldpaddorna under natten upp ur havet

7 — Denna uppgift framgår av olika arbeten som utförts inom ramen för OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) och Europarådet och har inte bestridits av Republiken Grekland.

och beger sig mot den torraste platsen på stranden. De gräver ett hål på fyrtio till sextio centimeter och lägger i medeltal hundratjugo ägg och återvänder därefter omedelbart till havet. Två månader senare kläcks äggen och nattetid, vid fullmåne, kommer de små sköldpaddorna upp ur sanden och kravlar omedelbart ut mot havet. Förflyttningen mot havet anses vara det viktigaste i deras existens och måste ske utan hjälp. De är i detta skede av livet mycket sårbara. Ett stort antal av dem dör innan de uppnår vuxen ålder (det vill säga trettio år). Av tusen nyfödda sköldpaddor är det endast en eller två som uppnår vuxen ålder.

24. Förutom de naturliga hindren är de huvudsakliga hindren för denna arts utveckling mänsklig verksamhet och, i synnerhet, verksamhet med anknytning till turism. Parningsstränderna förstörs eller förfaller till följd av verksamhet i samband med turism. Det förhållandet att det måste säkerställas att det finns tillräcklig kapacitet för inkvartering av turister medför nämligen att antalet byggnader ökar och att olägenheter, såsom buller och ljus, som stör äggläggningen, utvecklingsperioden och de nyföddas förflyttning mot havet följaktligen ökar. Ljusen skrämmer och vilseleder sköldpaddorna som inte vågar komma upp på stranden och som lägger sina ägg i havet eller som även lägger äggen i all hast utan att ha tagit sig tid till att gräva ett bo som gör det möjligt för äggen att utvecklas normalt. I stället för att efter födseln gå mot horisontens naturliga ljus som leder dem ut mot havet, beger sig de nyfödda på samma sätt mot hotellens eller restaurangernas ljus och dör.

De ökade olägenheterna som stör äggläggningen, utvecklingsperioden och de nyföddas förflyttning mot havet har även sin grund i planeringen av stränderna och av ön i syfte att tillhandahålla turisterna rekreativ verksamhet eller avkoppling. Uppställandet av parasoller och solstolar minskar således utrymmet för äggläggningen och förstör bona eller ger dem skugga, vilket inte medger en tillfredsställande utvecklingsperiod. Båtarna och människorna orsakar skador på sköldpaddorna, som försöker komma upp och lägga ägg på stränderna, eller på de nyfödda, som försöker att nå det öppna havet. De fordon som rullar på stränderna krossar sanden och stör även äggläggningen, utvecklingsperioden och äggkläckningen. På samma sätt leder avfall i havet och på stränderna till döden för sköldpaddorna, vilka förväxlar detta avfall med föda. [8]

25. Kommissionen har understrukit att sköldpaddan Caretta caretta enligt artikel 12 i direktivet och enligt bilaga 4 till detta är en djurart av gemenskapsintresse som kräver ett strikt skydd. Enligt kommissionen kräver en fullständig och effektiv tillämpning av artikel 12.1 b och d i direktivet att det dels införs sammanhängande lagbestämmelser, nämligen att det antas specifika lagar, förordningar och andra författningar, dels vidtas konkreta åtgärder på fältet.

8 — Plastpåsar som flyter på vattnet tas sålunda för maneter.

B — *Den första anmärkningen: nödvändigheten av att anta lagbestämmelser som motsvarar vissa krav*

26. Kommissionen har först och främst anklagat Republiken Grekland för att inte ha vidtagit lämpliga institutionella åtgärder för att i enlighet med artikel 12.1 b och d i direktivet upprätta ett strikt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta.

27. Artikel 12 i direktivet skall enligt kommissionen tolkas mot bakgrund av artikel 1 a och i samt artikel 2 i direktivet. Det framgår av dessa bestämmelser att det med ett strikt system för skydd av en djurart av gemenskapsintresse avses samtliga sammanhängande och samordnade åtgärder, av förebyggande karaktär, som säkerställer att populationen av den berörda arten bibehålls på lång sikt eller återställs i den naturliga livsmiljö som den tillhör. Detta förutsätter att det finns en naturlig livsmiljö som är tillräckligt omfattande för den berörda arten.

28. Enligt kommissionen var det skyddssystem som Republiken Grekland upprättat vid utgången av fristen enligt det motiverade yttrandet klart otillräckligt. Kommissionen har till stöd för denna anmärkning åberopat högsta förvaltningsdomstolens konstateranden i det protokoll som bilagts förslaget till presidentdekret om inrättandet av en marinpark på Zakynthos och de grekiska myndigheternas skrivelser som svar på kommissionens föreläggande och motiverade yttrande. [9]

29. Republiken Grekland har bestridit att den skulle ha brutit mot bestämmelserna i artikel 12.1 b och d i direktivet.

30. Republiken Grekland har gjort gällande att den genom utfärdandet den 22 december 1999 av ett presidentdekret, genom vilket mark- och havsområdena i Laganasbukten och på Strofadaöarna betecknas som marin nationalpark och kustområdena i Zakynthos- och Laganaskommunerna som regionpark, [10] har inrättat ett strikt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta. Den marina nationalparken på Zakynthos, vars målsättning är att skydda detta viktiga naturbestånd och att bevara den ekologiska balansen i havet och vid kusten, har inrättats med tillämpning av detta dekret.

31. Enligt Republiken Grekland är havssköldpaddan Caretta caretta enligt dekretet av år 1999 i sin egenskap av prioriterad art i fullständiga skyddsområden och i naturskyddsområden skyddad inom parken i fråga. I dekretet av år 1999 föreskrivs det dessutom tillträde under äggläggningsperioden för ett begränsat antal besökare för fritidsändamål (från klockan 7 till

9 — Se punkterna 13 och 16 i detta förslag till avgörande.

10 — FEK 906/22.12.1999, bilaga 1 (nedan kallat dekretet av år 1999).

klockan 19) samt åtgärder för information och utbildning om miljön. Det föreskrivs även andra mycket konkreta åtgärder (till exempel begränsat antal parasoller och solstolar på vissa stränder).

32. Republiken Grekland har anfört att åtgärder har vidtagits gradvis under de senaste tjugo åren för att säkerställa skyddet av denna djurart på ön Zakynthos. Republiken Grekland har i detta avseende angett olika lagar, förordningar och andra författningar som från och med år 1980 har antagits i detta syfte. [11] Dekretet av år 1999 är endast en etapp i det gradvisa genomförandet av ett strikt skyddssystem för denna art.

33. Enligt den grekiska regeringen kan det försenade antagandet av presidentdekretet om kompensationsåtgärder inte anses som en underlåtenhet av Republiken Grekland att uppfylla sin skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att effektivt skydda havssköldpaddan Caretta caretta.

34. Republiken Grekland har hävdat att det förhållandet att kommissionens åtgärder saknar grund även framgår av tillgängliga uppgifter om havssköldpaddan Caretta carettas bobygge i Laganasbukten under de senaste femton åren. Republiken Grekland har nämligen hävdat att det inte har visats att antalet bon minskar.

C — *Den andra anmärkningen: nödvändigheten av att vidta konkreta åtgärder på fältet*

35. Kommissionen har anklagat Republiken Grekland för att inte ha vidtagit tillräckligt konkreta åtgärder på fältet som gör det möjligt att effektivt skydda den berörda arten under äggläggningsperioden.

36. Kommissionen har angett att den har genomfört två besök, det första under juli 1998 och det andra i slutet av augusti 1999, på parningsplatserna på ön Zakynthos. [12] Kommissionen har erkänt att framsteg har gjorts mellan juli 1998 och augusti 1999. Under sitt andra besök konstaterade kommissionen sålunda att det förekom vakter på parningsstränderna och att det fanns skyltar som angav att det förekom sköldpaddor på dessa stränder. Kommissionen kunde även kontrollera att det under äggläggningsperioden spreds information om havssköldpaddan Caretta caretta till dem som vistades på ön (bland annat utdelning av broschyrer på stränderna).

Kommissionen anser dock att dessa åtgärder ändå är otillräckliga och att det är svårt att förena den intensiva turistexploateringen av ön med skyddandet av denna art. Kommissionen har därför under sitt andra besök konstaterat att det på vissa parningsstränder, nämligen Gerakas, Daphni, Kalamaki och Laganas, fanns ett

11 — Bland annat presidentdekretet av den 16 juni 1990 (FEK A'347/5.7.1990).

12 — I det sistnämnda fallet efter utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.

klart större antal parasoller och solstolar än det antal som föreskrivs i förslaget till dekret av år 1999, att antalet olagliga byggnader hade ökat på Daphnistranden samt att mopedtrafiken hade ökat på sandstranden öster om Laganas.

37. Republiken Grekland har erkänt att det finns olagliga byggnader på stränderna i Daphni men har preciserat att de inte utnyttjas och att den departementala förvaltningen har beslutat att låta riva dem. Republiken Grekland har vidare angett att det har utfärdats nya normer i fråga om belysning. Tack vare dessa kommer enligt Republiken Grekland belysningen av bostadshus och andra byggnader samt gatubelysningen inte att synas direkt från stranden och kommer till och med att befinna sig på en sjömils avstånd från havet. Republiken Grekland har tillfogat att Laganaskommunen har rättat sig efter de nya normerna men även medgett att det kan tänkas att mopeder far över delar av stranden.

Republiken Grekland har dock noterat att det med hänsyn till dess längd är svårt att effektivt övervaka stranden i Laganas, som sträcker sig över två kilometer. Republiken Grekland har medgett att vissa kommuner vad avser antalet parasoller och solstolar inte följde föreskrifterna i dekretet av år 1999 men emellertid påpekat att antalet parasoller och solstolar på stranden i Gerakas därefter tydligt har minskat och att parasollerna på stranden i Daphni har tagits bort. Republiken Grekland har dessutom preciserat att organisationen för den marina nationalparken på Zakynthos framdeles har till uppgift att fastställa på vilka platser parasollerna och solstolarna skall sättas ut och på vilka platser de skall förvaras samt deras kännetecken. Republiken Grekland har tillagt att det i dekretet av år 1999 föreskrivs att solstolarna och parasollerna inte får sättas ut närmare än tre till fem meter från havet och att de skall tas bort efter solnedgången.

IV — Bedömning

A — *Nödvändigheten av att anta lagbestämmelser som motsvarar vissa krav*

38. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall "förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet. Domstolen skall således inte beakta senare förändringar". [13]

39. Det framgår av bestämmelserna i artikel 12.1 b och d i direktivet att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett *strikt skyddssystem*

13 — Se särskilt dom av den 11 september 2001 i mål C-67/99, kommissionen mot Irland (REG 2001, s. I-5757), punkt 36, i mål C-71/99, kommissionen mot Tyskland (REG 2001, s. I-5811), punkt 29, och i mål C-220/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-5831), punkt 33.

i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras äggläggningsperiod, samt att skada eller förstöra parningsplatser.

40. Enligt artikel 2.2 i direktivet skall åtgärder som vidtas med tillämpning av artikel 12 i direktivet syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

41. Enligt artikel 1 första stycket i direktivet används beteckningen bevarandestatus med betydelsen summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som *på lång sikt* kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

42. Enligt artikel 1 i andra stycket i direktivet anses bevarandestatusen gynnsam när uppgifter om den berörda *artens populations*utveckling visar att arten *på lång sikt* kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och artens *naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska* inom en överskådlig framtid, *och det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö* för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

43. Det framgår av ordalydelsen av dessa bestämmelser att skyldigheterna enligt artikel 12 i direktivet vilar på medlemsstaterna innan det konstateras att den berörda arten, sköldpaddan Caretta caretta, har minskat i antal eller innan det fastställs att det finns en risk för att denna skyddade art skall försvinna. [14] De åtgärder som skall vidtas har med andra ord huvudsakligen en *förebyggande* karaktär. Det tycks dessutom enligt en jämförande tolkning av dessa bestämmelser som om ett strikt skyddssystem av en djurart av gemenskapsintresse uppfattas som en samling sammanhängande och samordnade åtgärder, av förebyggande karaktär, som säkerställer att artens population i den naturliga livsmiljö som den tillhör bibehålls eller återställs på lång sikt. Detta förutsätter att det finns en tillräckligt omfattande livsmiljö för arten i fråga.

44. Det faktum att någon minskning under de senaste femton åren av antalet bon på ön Zakynthos inte har bevisats räcker således inte för att Republiken Grekland skall befrias från sina skyldigheter enligt artikel 12 i direktivet. Republiken Grekland skall för att uppfylla skyldigheterna

14 — Se analogt dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-4221), punkt 15.

enligt direktivet vidta en rad precisa och konkreta åtgärder avsedda att undvika att denna population minskar, genom att bland annat garantera sköldpaddorna en gynnsam bevarandestatus för deras parningsplatser.

45. Det framgår emellertid av förevarande förfarande att Republiken Grekland den 14 augusti 1999, det vill säga efter utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, inte helt och hållet hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 12 i direktivet.

46. Den högsta förvaltningsdomstolens konstateranden såsom de återges i protokollsbilagan till förslaget till dekret av år 1999 är i detta avseende mer än tillräckliga för att fastställa detta. Det framgår av rapporten från högsta förvaltningsdomstolen att de gällande bestämmelserna, bland annat dekretet av år 1990, inte kunde garantera ett effektivt skydd av de marina systemen, och systemen på marken, i Laganasbukten. I detta protokoll anges sålunda att parningsstränderna i områdena Daphni, Gerakas och Kalamaki utsätts för betydande tryck till följd av vägbyggen i närheten av äggläggningsstränderna. På vintern förvandlas dessa vägar till forsar. Detta fenomen medför jorderosion och följaktligen förstörelse av äggläggningsstränderna. Den högsta förvaltningsdomstolen har även understrukit att den mänskliga verksamheten i samband med exploateringen av turistresurser likaså medför skador såsom kraftigt buller. Den högsta förvaltningsdomstolen har framhållit att dessa skador kan störa den skyddade arten under parningsperioden och har därför rekommenderat de behöriga grekiska myndigheterna att avsevärt begränsa tillträdet till stränderna i områdena Daphni, Gerakas och Kalamaki för att bibehålla en gynnsam status i dessa parningsområden. [15] Det är till följd av dessa konstateranden som Republiken Grekland har antagit dekretet av år 1999. Den grekiska regeringen har inte bestridit konstaterandena i högsta förvaltningsdomstolens protokoll.

47. Republiken Grekland har dessutom i sina svarsskrivelser på kommissionens formella underrättelse och motiverade yttrande, i sin svarsinlaga och i sina synpunkter under förhandlingen erkänt att fullständiga och samordnade åtgärder som gör det möjligt att säkerställa ett strikt skydd av arten i fråga var under antagande, men att de ännu inte hade antagits den 14 augusti 1999.

48. De grekiska myndigheterna aviserade i sin skrivelse av den 17 mars 1999 en rad åtgärder, i synnerhet rivning av alla olagliga byggnader på stränderna, utarbetande av ett nationellt fastighetsregister, förbud mot motorfordon på stränderna, utbyte av befintlig belysning som stör havssköldpaddorna och borttagande av solstolar och parasoller. De grekiska myndigheterna

15 — Även andra konkreta åtgärder som ger möjlighet att skydda dessa områden förordas, såsom upprättande av lämpliga infrastrukturer genom vilka rekreativ verksamhet och avkoppling för turister (såsom iordningställande av parkeringsplatser för bilarna) kan förenas med nödvändiga parningsplatser för den skyddade arten.

angav även att ett kontrakt för byggandet av en snabb vedettbåt för hamnpolisen på Zakynthos, i syfte att säkerställa iakttagandet av de föreskrivna skyddsåtgärderna, just hade undertecknats.

49. De grekiska myndigheterna har i sin svarsinlaga gjort gällande att målen enligt artikel 12 i direktivet förverkligades genom dekretet av år 1999, det vill säga efter utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.

50. För första gången hävdade Republiken Grekland, i motsats till vad den dittills hävdat, i sin duplik att det tidigare presidentdekretet av år 1990 om områden för tätortskontroll hade upphävts genom dekretet av år 1999, och att de olika bestämmelserna i de särskilda förordningarna för hamnen på Zakynthos, som tidigare hade antagits för att säkerställa ett faktiskt och effektivt skydd av arten i fråga, endast hade införlivats och samordnats genom det sistnämnda dekretet. Den grekiska regeringen gjorde således gällande att den 14 augusti 1999 hade de nödvändiga åtgärderna för införandet av ett strikt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta redan vidtagits.

51. Sedan domstolen [16] anmodat den grekiska regeringen att med återgivande av deras ordalydelse närmare ange de särskilda bestämmelserna i den rättsordning som var i kraft den 14 augusti 1999, och som den anser kan uppfylla kraven enligt artikel 12.1 b och d i direktivet, har denna endast räknat upp en rad beslut om lagar, förordningar och andra författningar utan att återge lydelsen av de skyldigheter som föreskrivs i dessa. Den grekiska regeringen har därför inte styrkt att den inom den frist som fastställts i det motiverade yttrandet har uppfyllt skyldigheterna enligt artikel 12 i direktivet.

52. Det följer av vad ovan anförts att denna första anmärkning är grundad.

B — *Nödvändigheten av att vidta konkreta åtgärder på fältet*

53. Kommissionen har även anklagat Republiken Grekland för att inte ha vidtagit sådana konkreta åtgärder på fältet som ger denna medlemsstat möjlighet att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 12.1 b och d i direktivet.

54. Kommissionen har åberopat vad den under ett besök i slutet av augusti 1999 har konstaterat på parningsstränderna för havssköldpaddan Caretta caretta på ön Zakynthos. Kommissionen har påpekat att det trots skyltar som anger att det förekommer sköldpaddebon på öns södra stränder hade förekommit beteenden som kunde störa arten i fråga under äggläggningsperioden. Kommissionen rappor-

16 — Se den skriftliga fråga som domstolen ställt före den muntliga förhandlingen.

terade bland annat om mopedtrafik på sandstranden öster om Laganas, ett större antal parasoller och solstolar på stränderna i Gerakas, Daphni, Kalamaki och Laganas än vad som föreskrivs i förslaget till dekret av år 1999 och olagliga byggnader på stranden i Daphni.

55. Enligt artikel 12.1 b och d i direktivet är medlemsstaterna skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för arten i fråga med förbud mot att avsiktligt störa dessa arter under deras parningsperiod och skada eller förstöra parningsplatser.

56. Det har inte ifrågasatts att det bland annat är bullret och det artificiella ljuset i närheten av eller på parningsplatserna som är sådana faktorer som stör äggläggningen, utvecklingsperioden, äggkläckningen och de unga sköldpaddorna Caretta carettas förflyttning mot havet.

57. Uppställandet av solstolar och parasoller samt mopedtrafiken på stranden utgör, trots varningar om förekomsten av sköldpaddebon, avsiktliga handlingar som kan störa den berörda arten under en period då denna enligt gemenskapsrätten skall vara särskilt skyddad. Detsamma gäller beträffande de olagliga byggnaderna i närheten av stranden i Daphni.

58. Republiken Grekland har för övrigt inte på allvar bestridit att dessa konstateranden är riktiga, men har framhållit att tack vare antagandet av nya åtgärder, bland annat åtgärder som bygger på bestämmelserna i dekretet av år 1999 [17], kan ingen anklagelse längre riktas mot staten.

59. Det framgår av vad ovan anförts att även denna anmärkning är grundad.

60. Sammanfattningsvis anser jag, utan att underskatta medlemsstaternas rätt att främja exploateringen av sina turistresurser eller de åtgärder som den grekiska regeringen har vidtagit under den berörda perioden och som syftar till att skydda djurarten i fråga, att Republiken Grekland inte i god tid har genomfört de strikta åtgärderna enligt gemenskapsrätten för att på lång sikt bevara en särskilt skyddad art. Endast denna medlemsstat har kunnat vidta åtgärderna.

17 — Bland annat rekrytering av ett större antal vakter, bildande av ett organ för förvaltning och administration av den marina nationalparken på Zakynthos som skall ha befogenhet att samordna olika åtgärder som konkret har vidtagits av de behöriga myndigheterna på området, såsom kommunerna (i synnerhet i fråga om utfärdande av bygglov) och att i vissa fall utfärda vissa regler (bland annat i fråga om parasoller och solstolar på stranden och normerna för allmän belysning).

Förslag till avgörande

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

1) fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 b och d i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att inte inom den föreskrivna fristen vidta nödvändiga åtgärder för införande och tillämpning av ett effektivt strikt skyddssystem för havssköldpaddan Caretta caretta på ön Zakynthos för att undvika att de störs under ägglägggningstiden (från slutet av maj till slutet av augusti) samt för att undvika att deras parningsplatser skadas eller förstörs,

2) förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.