

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

30 januari 2002 *

In zaak C-103/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wainwright en P. Panayotopoulos als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en P. Skandalou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om 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 storing van deze soort tijdens de periode van voortplanting en elke activiteit die de voortplantingsgebieden beschadigt of vernielt, te voorkomen, en, subsidiair,

* Procestaal: Grieks.

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 richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken, kamerpresident, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet, R. Schintgen en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 12 juli 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 oktober 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 maart 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling 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 storing van deze soort tijdens de periode van voortplanting 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 richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „richtlijn”).

De toepasselijke regelgeving

2 Volgens artikel 2, lid 1, van de richtlijn heeft deze tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit 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 In artikel 2, lid 2, van de richtlijn wordt gepreciseerd, dat de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

4 Artikel 12, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„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.”

5 De zeeschildpad *Caretta caretta* behoort tot de in bijlage IV, letter a, bij de richtlijn vermelde soorten.

- 6 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 deze richtlijn in juni 1992 heeft plaatsgevonden, is die termijn in juni 1994 verstreken.

De precontentieuze procedure

- 7 Volgens niet-gouvernementele organisaties zijn de voorwaarden voor de instandhouding van de zeeschildpad *Caretta caretta* op het eiland Zante, in het Grieks „Zakynthos”, verslechterd. Bij brief van 3 juli 1998 heeft de Commissie de Griekse autoriteiten dan ook verzocht om inlichtingen over de maatregelen ter bescherming van deze soort op dit eiland.

- 8 Op 16 en 17 juli 1998 hebben de diensten van de Commissie op Zante een inspectie verricht om na te gaan of de maatregelen ter bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* daadwerkelijk waren uitgevoerd. Tijdens deze inspectie bezochten de vertegenwoordigers van de Commissie de stranden van Laganas, Kalamaki, Sekania, Daphni en Gerakas, de plaatsen waar de eieren van deze soort worden gelegd. Op alle bezochte plaatsen stelden zij de ontoereikendheid van dergelijke beschermingsmaatregelen vast, en met name:

- het ontbreken van toezicht en borden op de stranden;
- het verkeer van waterfietsen en boten in de maritieme zone waar dit verkeer verboden is;

- het grote aantal parasols en ligstoelen op verschillende stranden (Kalamaki, Gerakas, Daphni);
 - illegale bouwwerken en nieuwe beschadigingen op het strand van Daphni.
- 9 In antwoord op de brief van de Commissie van 3 juli 1998 hebben de Griekse autoriteiten bij brief van 22 juli 1998 met name melding gemaakt van havenvoorschriften die in de eerste helft van de jaren negentig zijn vastgesteld, alsmede van de uitvoering van programma's inzake toezicht op de zeeschildpad-den en van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes voor het publiek.
- 10 Van mening dat de Helleense Republiek niet de nodige maatregelen had getroffen voor de instelling van een doeltreffend systeem ter bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* op Zante en bijgevolg de ingevolge artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, heeft de Commissie de Griekse regering bij brief van 2 december 1998 aangemaand om haar opmerkingen dienaangaande in te dienen.
- 11 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 aan de Griekse Raad van State was voorgelegd 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 specifiek 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 met name de afbraak van alle illegale bouwwerken op de stranden, het opstellen van een nationaal kadaster, een verbod van toegang op de stranden voor voertuigen, de vervanging van verlichting die de zeeschildpadden stoort, en het weghalen van de 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.

- 12 Van mening dat de Griekse autoriteiten nog steeds niet de nodige maatregelen hadden vastgesteld voor de instelling van een doeltreffend systeem ter bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* op Zante door het daartoe noodzakelijke institutionele kader te creëren en ter plaatse maatregelen te treffen om die soort 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 grieven herhaalde en deze lidstaat verzocht binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan aan dit advies te voldoen.

- 13 Op 24 en 25 augustus 1999 hebben de diensten van de Commissie te Zante een tweede inspectie verricht, waarbij zij opnieuw de belangrijkste legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* controleerden. In het bijzonder stelden zij een zekere vooruitgang vast ten opzichte van de situatie bij hun vorige inspectie, met name de aanwezigheid van bewakers en borden op de stranden, de publicatie en de distributie van voorlichtingsbrochures en de ingebruikneming van een speedboot. Zij stelden daarentegen ook het volgende vast:

— het verkeer van waterfietsen en kleine bootjes in de maritieme zone A te Gerakas en te Daphni;

- het aanleggen van waterfietsen en kleine bootjes in de maritieme zone B te Kalamaki;
- de aanwezigheid op verschillende stranden (Gerakas, Daphni, Kalamaki, Laganas) van aanzienlijk meer parasols en ligstoelen dan toegestaan ingevolge het ontwerp van presidentieel decreet betreffende de oprichting van het mariene park van Zante;
- de toename van het aantal illegale bouwwerken op het strand van Daphni;
- het verkeer van bromfietsen op het zandstrand ten oosten van Laganas;
- het ontoereikende toezicht op bepaalde stranden.

¹⁴ 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 van de golf van Laganas te Zante. Deze autoriteiten wezen er eveneens op, dat de parasols op het strand van Daphni waren weggenomen en dat het aantal parasols op het strand van Gerakas aanzienlijk was verminderd, waardoor de limiet die voor dit strand was vastgesteld in het ontwerp van presidentieel decreet betreffende de oprichting van het mariene park van Zante, niet werd overschreden.

- 15 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.

Ten gronde

- 16 De Commissie merkt op, dat de zeeschildpad *Caretta caretta* maar om de twee of drie jaar eieren legt. In Griekenland begint de legperiode aan het einde van de maand mei en eindigt zij aan het einde van de maand augustus. De schildpad komt 's nachts uit zee en begeeft zich naar de droogste plaats van het strand, waar zij een kuil graaft van veertig tot zestig centimeter om daar gemiddeld honderdwtintig eieren in te leggen. Twee maanden later komen de eieren uit, waarna de jonge schildpadjes zich uit het zand graven en zich naar zee begeven. Deze schildpadjes zijn kwetsbaar en een groot aantal van hen sterft.
- 17 De Commissie wijst op het feit, dat de golf van Laganas te Zante een belangrijk, ja zelfs het belangrijkste gebied van de Middellandse Zee is voor de voortplanting van de zeeschildpad *Caretta caretta*. Gelet op het belang van de golf van Laganas hebben de Griekse autoriteiten voorgesteld dit gebied aan te wijzen als één van de gebieden van communautair belang voor het netwerk Natura 2000.
- 18 De Commissie verwijt de Helleense Republiek primair, dat deze de ingevolge het Verdrag en artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen heeft geschonden, door geen rechtskader vast te stellen dat de zeeschildpad *Caretta caretta* een strikte bescherming biedt tegen elk opzettelijk verstoren tijdens de perioden van voortplanting, alsmede tegen elke beschadiging of vernieling van de voortplantingsgebieden, en voorts door geen concrete maatregelen te treffen om deze hinder te voorkomen.

Het rechtskader ter bescherming van de soort Caretta caretta

- 19 Volgens de Commissie heeft de Griekse regering niet binnen de gestelde termijn een toereikend institutioneel kader gecreëerd om een doeltreffende bescherming op lange termijn van de zeeschildpad *Caretta caretta* te verzekeren.
- 20 De Griekse regering betoogt dat zij, door op 22 december 1999 een presidentieel decreet vast te stellen waarbij de land- en zeegebieden van de golf van Laganas en de eilanden van Strofada als nationaal marien park en de kustzone van de gemeenten Zante en Laganas als regionaal park worden aangemerkt (FEK D'906/22.12.1999; hierna: „decreet van 1999”), een systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* heeft ingevoerd.
- 21 Volgens deze regering zijn tijdens de laatste twintig jaar geleidelijk maatregelen getroffen om de bescherming van deze diersoort op het eiland Zante te verzekeren. Zij haalt verschillende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan die daartoe sinds 1980 zijn vastgesteld. Het decreet van 1999 is enkel het meest recente resultaat van de geleidelijke invoering van een systeem van strikte bescherming van deze soort.
- 22 Dat het optreden van de Commissie ongegrond is, zou eveneens blijken uit de beschikbare gegevens over de nestbouw van de zeeschildpad *Caretta caretta* in de golf van Laganas gedurende de laatste vijftien jaar. Zo is immers niet aangetoond, dat daar het aantal nesten vermindert.

- 23 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een inbreuk moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met daarna opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arresten van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punt 18, en 11 september 2001, Commissie/Frankrijk, C-220/99, Jurispr. blz. I-5831, punt 33).
- 24 Vastgesteld moet worden dat het decreet van 1999, waaraan een belangrijk deel van de opmerkingen van de Griekse regering is gewijd, is vastgesteld na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van twee maanden.
- 25 Bijgevolg is irrelevant, of het bij dat decreet ingevoerde systeem ter bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* voldoet aan de in artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn omschreven vereisten inzake bescherming.
- 26 Wat de andere maatregelen betreft die volgens de Griekse regering beogen een doeltreffend systeem ter bescherming van deze soort in te stellen, zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn de nodige maatregelen moeten worden getroffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a, bij deze richtlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek, alsmede op de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.

- 27 Dienaangaande staat in de eerste plaats vast, dat de golf van Laganas een zeer belangrijk voortplantingsgebied is van de beschermde soort *Caretta caretta*.
- 28 In de tweede plaats konden volgens de vaststellingen van de Griekse Raad van State in een rapport van 1999 bij het ontwerp van presidentieel decreet inzake de oprichting van het mariene park van Zante, de destijds geldende bepalingen de doeltreffende bescherming van de land- en zeegebieden van de golf van Laganas niet in voldoende mate verzekeren. De Raad van State adviseerde onder meer om, gelet op de beschadiging en de erosie van de legstranden van Daphni, Gerakas en Kalamaki als gevolg van de bouw van toegangswegen naar deze stranden en gelet op het lawaai als gevolg van menselijke activiteiten, niet enkel het openen van nieuwe toegangswegen naar deze stranden te verbieden, maar ook het aanbrengen van infrastructuur zoals kiosken, tenten of parkeerplaatsen. De Griekse regering betwist deze overwegingen niet.
- 29 In de derde plaats heeft de Griekse regering tijdens de precontentieuze fase inzonderheid beklemtoond, dat door de vaststelling van een decreet houdende oprichting van een marien park op Zante een systeem van strikte bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* zou worden ingevoerd. In haar verweerschrift heeft deze regering betoogd dat, wat deze soort betreft, het decreet van 1999 de in artikel 12 van de richtlijn omschreven doelstellingen verwezenlijkte. In dupliek heeft de Griekse regering voor het eerst gesteld, dat overeenkomstig artikel 12, lid 1, sub b en d, van de richtlijn de nodige maatregelen voor de invoering van een systeem van strikte bescherming van de genoemde soort waren getroffen vóór 14 augustus 1999, datum van het verstrijken van de door de Commissie in het met redenen omklede advies gestelde termijn. Ter terechtzitting heeft deze regering evenwel toegegeven, dat bij het decreet van 1999 een systeem was ingesteld dat een striktere bescherming bood dan die van het voorheen geldende beschermingssysteem. Bovendien heeft de Griekse regering, op een verzoek van het Hof de tekst mee te delen van de op 14 augustus 1999 geldende specifieke

bepalingen van nationaal recht die volgens deze regering aan de vereisten van artikel 12, lid 1, sub b en d, voldoen, enkel een reeks wettelijke en bestuursrechtelijke handelingen opgesomd, zonder enige specifieke bepaling te noemen die aan deze vereisten kan voldoen.

- 30 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld, dat de Helleense Republiek niet binnen de gestelde termijn een rechtskader heeft vastgesteld ter verzekering van een strikte bescherming van de zeeschildpad *Caretta caretta* tegen elk opzettelijk verstoren tijdens de perioden van voortplanting en tegen elke beschadiging of vernieling van de voortplantingsgebieden. Het beroep van de Commissie moet dus op dit punt worden toegewezen.
- 31 De omstandigheid dat niet blijkt dat het aantal nesten van deze soort gedurende de laatste vijftien jaren is verminderd, kan op zich niet afdoen aan deze vaststelling.

*De concrete maatregelen ter bescherming van de soort *Caretta caretta**

- 32 De Commissie herinnert eraan dat haar diensten eind augustus 1999 bij een inspectie van de legstranden van de zeeschildpad *Caretta caretta* op het eiland Zante met name het verkeer van bromfietsen op het zandstrand ten oosten van Laganas hebben vastgesteld, waterfietsen en kleine bootjes in de maritieme zone van Gerakas en Daphni, alsmede illegale bouwwerken op het strand van Daphni.
- 33 De Griekse regering betwist niet de juistheid van deze vaststellingen.

- 34 Om te beginnen staat vast dat het verkeer van bromfietsen op een legstrand van de schildpad *Caretta caretta* deze soort, met name als gevolg van de geluids-overlast, stoort tijdens het leggen, het uitbroeden en het uitkomen van de eieren, alsmede tijdens het zich naar zee begeven van de jonge schildpadjes. Voorts is gebleken dat de aanwezigheid van bootjes in de nabijheid van de legstranden een gevaar vormt voor het leven en de lichamelijke integriteit van individuele exemplaren.
- 35 Blijkens het dossier was ten tijde van de door de diensten van de Commissie vastgestelde feiten, het verkeer van bromfietsen op de legstranden verboden en waren er borden geplaatst waarmee op de aanwezigheid van schildpadnesten op deze stranden werd gewezen. Wat de maritieme zone van Gerakas en Daphni betreft, deze was aangewezen als absolute beschermingszone en was voorzien van speciale borden.
- 36 Het verkeer van bromfietsen op het zandstrand ten oosten van Laganas en de aanwezigheid van waterfietsen en kleine bootjes in de maritieme zone van Gerakas en Daphni vormen bijgevolg handelingen die de betrokken soort opzettelijk verstoren tijdens de perioden van voortplanting, in de zin van artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn.
- 37 Bovendien gaat het niet om incidentele handelingen. Wat het verkeer van bromfietsen op de legstranden betreft heeft de Griekse regering immers verklaard dat ten tijde van de feiten het nachtelijk toezicht op het oostelijk gedeelte van het strand van Laganas, gelet op de uitgestrektheid ervan, de vele toegangspunten en het kleine aantal bewakers, bijzonder moeilijk kon worden verzekerd. Wat de aanwezigheid van bootjes in de betrokken maritieme zone betreft, moet worden beklemtoond dat deze werd vastgesteld bij de twee door de diensten van de Commissie te Zante verrichte inspecties, zoals is uiteengezet in de punten 8 en 13 van het onderhavige arrest.

- 38 Tot slot lijdt het geen twijfel, dat de aanwezigheid van bouwwerken op een legstrand zoals dat te Daphni leidt tot beschadiging of vernieling van de voortplantingsplaats, in de zin van artikel 12, lid 1, sub d, van de richtlijn.
- 39 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat de Helleense Republiek niet binnen de gestelde termijn alle concrete maatregelen heeft getroffen die noodzakelijk waren om te voorkomen dat de zeeschildpad *Caretta caretta* tijdens de periode van voortplanting opzettelijk wordt verstoord en dat de voortplantingsplaatsen worden beschadigd of vernield. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie ook op dit punt worden toegewezen.
- 40 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld 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 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 de richtlijn.

Kosten

- 41 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) 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 en elke activiteit die de voortplantingsgebieden beschadigt of vernielt, te voorkomen, is de Helleense Republiek de verplichtingen niet 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 wordt verwezen in de kosten.

Macken

Gulmann

Puissochet

Schintgen

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 januari 2002.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

F. Macken