SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY vom 9. Oktober 1997 *

Inhaltsverzeichnis

I — Einführung ..... I - 3034

II — Die einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ..... I - 3034

III — Vorprozessuales Verfahren ..... I - 3036

IV — Zulässigkeit ..... I - 3037

a) Nichtberücksichtigung der Antwort der Niederlande auf die mit Gründen versehene Stellungnahme ..... I - 3037

b) Art der Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie ..... I - 3038

c) Neue Klagegründe ..... I - 3038

d) Zugrundelegung einer ornithologischen Studie, die nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme erstellt wurde ..... I - 3039

V — Begründetheit der Klage ..... I - 3040

a) Vorbringen der Parteien ..... I - 3040

i) Anzahl und Gesamtfläche der Vogelschutzgebiete ..... I - 3040

ii) Rückgang der Vogelbestände ..... I - 3042

b) Würdigung ..... I - 3042

i) Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie ..... I - 3042

ii) Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten ..... I - 3045

iii) Beweiskraft der Bestandsaufnahmen wichtiger Vogelgebiete ..... I - 3048

iv) Vorliegen eines Verstoßes gegen Artikel 4 Absatz 1 ..... I - 3052

VI — Ergebnis ..... I - 3053

* Originalsprache: Englisch.

I — Einführung

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 169 EG-Vertrag beantragt die Kommission die Feststellung, daß das Königreich der Niederlande seine Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [1], besondere Schutzgebiete für gefährdete Arten wildlebender Vögel auszuweisen, nicht in ausreichendem Maße erfüllt hat. Die Niederlande bestreiten die Zulässigkeit der Klage und weisen die Vorwürfe der Kommission als unbegründet zurück.

II — Die einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts

2. Die Grundstruktur und die Ziele der Richtlinie sind dem Gerichtshof hinreichend bekannt [2], so daß ich nur auf die Vorschriften eingehen werde, die in diesem Verfahren unmittelbar einschlägig sind.

3. Nach der Beschreibung des Hintergrundes, vor dem die Richtlinie erlassen wurde, und ihres allgemeinen Anwendungsbereichs heißt es in der Präambel: „Schutz, Pflege oder Wiederherstellung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume ist für die Erhaltung aller Vogelarten unentbehrlich; für einige Vogelarten müssen besondere Maßnahmen zur Erhaltung ihres Lebensraums getroffen werden, um Fortbestand und Fortpflanzung dieser Arten in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten; diese Maßnahmen müssen ... im Hinblick auf die Schaffung eines zusammenhängenden Netzes koordiniert werden" (neunte Begründungserwägung).

4. Artikel 1 wird ergänzt durch Artikel 2, der wie folgt lautet:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird."

5. Die materiellen Vorschriften, um die es vorliegend in erster Linie geht, sind die Artikel 3 und 4. Die Mitgliedstaaten haben nach Artikel 3 Absatz 1 „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um für alle unter Artikel 1 fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen"; diese Verpflichtung ist unter Berücksichtigung der in Artikel 2 genannten Erfordernisse zu erfüllen. Artikel 3 Absatz 2

1 — ABl. L 103, S. 1; im folgenden: Richtlinie.

2 — Eine eingehendere Darstellung findet sich in den Nrn. 11 bis 23 meiner Schlußanträge in der Rechtssache C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds, Slg. 1996, I-3805; im folgenden: Urteil RSPB).

nennt die wichtigsten Mittel zur Erreichung der Ziele des vorangehenden Absatzes, zu denen die „Einrichtung von Schutzgebieten" und die „Pflege und ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten" gehören.

6. Artikel 4, um den es im vorliegenden Verfahren hauptsächlich geht, lautet:

„(1) Auf die in Anhang I aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist folgendes zu berücksichtigen:

a) vom Aussterben bedrohte Arten,

b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,

c) Arten, die wegen ihres geringen Bestands oder ihrer beschränkten örtlichen Verbreitung als selten gelten,

d) andere Arten, die aufgrund des spezifischen Charakters ihres Lebensraums einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

Bei den Bewertungen werden Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei.

(3) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle sachdienlichen Informationen, so daß diese geeignete

Initiativen im Hinblick auf die erforderliche Koordinierung ergreifen kann, damit die in Absatz 1 und die in Absatz 2 genannten Gebiete ein zusammenhängendes Netz darstellen, das den Erfordernissen des Schutzes der Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, Rechnung trägt.

(4) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, in den Absätzen 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten bemühen sich ferner, auch außerhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden."

7. Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie wurde durch Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen geändert [3]; um diese Änderung geht es im vorliegenden Verfahren jedoch nicht unmittelbar.

8. Nach Artikel 18 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, „... die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft [zu setzen], um dieser Richtlinie innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen". Für die Niederlande lief diese Frist am 6. April 1981 ab [4].

III — Vorprozessuales Verfahren

9. Am 25. September 1989 schickte die Kommission den Niederlanden ein förmliches Aufforderungsschreiben, in dem sie drei Verstöße gegen den Vertrag und die Richtlinie geltend machte; von diesen ist nur der erste Vorwurf, daß die Niederlande keine ausreichende Anzahl von besonderen Schutzgebieten eingerichtet hätten, im vorliegenden Verfahren aufrechterhalten worden. Die Niederlande bestritten die vorgeworfenen Verstöße in ihrem Antwortschreiben vom 29. Dezember 1989.

10. Am 14. Juni 1993 wurde an die Niederlande eine mit Gründen versehene Stellungnahme gerichtet, in der der Vorwurf wiederholt wurde, daß sie nicht in ausreichendem Maße Schutzgebiete für die in Anhang I der Richtlinie aufgeführten gefährdeten Arten ausgewiesen hätten. Darin wurde eine Frist von zwei Monaten ab dem Datum der Bekanntgabe der Stellungnahme gesetzt, innerhalb deren dieser nachzukommen sei. Die Niederlande machen geltend, auf die mit Gründen versehene Stellungnahme geantwortet zu haben (Schreiben vom 1. Dezember 1993, Anlage 1 zur Klagebeantwortung); die Kommission behauptet, nie eine Antwort

3 — ABl. L 206, S. 7; im folgenden: Habitatrichtlinie.

4 — Vgl. Urteil vom 13. Oktober 1987 in der Rechtssache 236/85 (Kommission/Niederlande, Slg. 1987, 3989, Randnr. 2).

auf die mit Gründen versehene Stellungnahme erhalten zu haben. Das vorliegende Verfahren wurde durch Klage eingeleitet, die am 5. Januar 1996 beim Gerichtshof eingegangen ist.

IV — Zulässigkeit

11. Die Niederlande bestreiten die Zulässigkeit der Klage aus vier Gründen.

a) *Nichtberücksichtigung der Antwort der Niederlande auf die mit Gründen versehene Stellungnahme*

12. Die Niederlande tragen vor, indem die Kommission ihre Reaktion auf die mit Gründen versehene Stellungnahme nicht berücksichtigt habe, habe sie die Verteidigungsrechte nicht beachtet; daher sei die Klage insgesamt unzulässig. Die Kommission macht geltend, daß der einzige neue Gesichtspunkt im Schreiben der Niederlande vom 1. Dezember 1993 der Hinweis darauf sei, daß drei neue Schutzgebiete ausgewiesen worden seien — darunter der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme ausdrücklich aufgeführte Deurnese Peel — und daß sie die neue Sachlage in ihrer Klage berücksichtigt habe. Sie trägt weiter vor, daß die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist dazu diene, dem betreffenden Mitgliedstaat eine letzte Möglichkeit zu geben, den Gemeinschaftsvorschriften nachzukommen, und nicht, seine Auffassung erneut darzulegen. Die Niederlande erwidern, daß das Schreiben auch rechtliche Argumente enthalten habe, die die Kommission nicht berücksichtigt habe, insbesondere zur Rechtfertigung der Nichtausweisung bestimmter Gebiete, und daß sich die Kommission bei der niederländischen Regierung zumindest hätte erkundigen sollen, warum sie die Gebiete nicht ausgewiesen habe, zumal sie zweimal eine Fristverlängerung zur Erwiderung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme beantragt habe.

13. Um in diesem Punkt zu obsiegen, müßten die Niederlande darlegen, daß Artikel 169 so auszulegen ist, daß er die Kommission verpflichtet, jede Erwiderung eines Mitgliedstaats auf eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu berücksichtigen. Meiner Ansicht nach kann ein solches Erfordernis nicht in diese Vorschrift hineingelesen werden. Nur wenn der betroffene Mitgliedstaat der Stellungnahme der Kommission in der darin gesetzten Frist *nachkommt*, darf die Kommission kein Verfahren beim Gerichtshof einleiten [5]. Der Gerichtshof hat zwar entschieden, daß die Kommission verpflichtet ist, in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme die Erklärungen zu berücksichtigen, die ein beklagter Mitgliedstaat auf das Aufforderungsschreiben hin abgibt [6], doch ist diese Verpflichtung auf den Wortlaut von Artikel 169 gestützt und hilft den Niederlanden in der vorliegenden Rechtssache nicht weiter. Das gleiche gilt für den Zweck des vorprozessualen Verfahrens, der zwar nach dem insoweit zutreffenden Vortrag der Niederlande darin besteht, „dem betroffenen Mitgliedstaat zum einen Gelegenheit [zu] geben, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, zum anderen, sich gegen die Rügen der Kommission wirkungsvoll zu verteidigen“ [7],

5 — Vgl. z. B. Urteil vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-362/90 (Kommission/Italien, Slg. 1992, I-2353).

6 — Vgl. Beschluß vom 11. Juli 1995 in der Rechtssache C-266/94 (Kommission/Spanien, Slg. 1995, I-1975).

7 — Vgl. Urteil vom 2. Juli 1996 in der Rechtssache C-473/93 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1996, I-3207, Randnr. 19).

jedoch die Zulässigkeit der vorliegenden Klage in keiner Weise berührt. Wäre die Auffassung der Niederlande richtig, dann könnte ein Mitgliedstaat die Kommission allein durch seine Weigerung, auf die mit Gründen versehene Stellungnahme zu antworten, daran hindern, die Angelegenheit vor den Gerichtshof zu bringen. Ich bin daher der Ansicht, daß die Unzulässigkeitseinrede der Niederlande insoweit zurückzuweisen ist.

b) *Art der Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie*

14. Das zweite Argument der Niederlande zur Zulässigkeit der vorliegenden Klage ist, daß der geltend gemachte Verstoß nicht aus einer einzigen Handlung oder Unterlassung bestehe, sondern aus einer Reihe unterlassener Einzelentscheidungen über die Ausweisung von Schutzgebieten. Da die Kommission keine spezifischen, begründeten Verstöße gegen die Verpflichtung zur Ausweisung von Schutzgebieten nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie festgestellt habe, seien die Niederlande nicht in der Lage gewesen, in ihrer Erwiderung auf das Aufforderungsschreiben oder die mit Gründen versehene Stellungnahme zu diesen Vorwürfen Stellung zu nehmen. Die mit dieser Unzulässigkeitseinrede aufgeworfenen Fragen hängen meiner Ansicht nach mit der richtigen Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie zusammen. Da diese Argumente die Rüge der Kommission in der Sache betreffen, sind sie im Rahmen der Begründetheit der Klage zu prüfen.

c) *Neue Klagegründe*

15. Drittens trägt der Beklagte vor, daß sowohl die Rüge der Kommission, daß die Gesamtfläche und die Qualität der Schutzgebiete unzureichend seien, als auch die speziellen Rügen betreffend die friesische IJsselmeerküste und die Hooge Platen an der Westerschelde erstmals in der Klageschrift vorgetragen worden seien und daß es ihr aus diesem Grund nicht möglich gewesen sei, darauf in der vorprozessualen Phase des Verfahrens zu antworten.

16. In ihrem Aufforderungsschreiben bezog sich die Kommission ausdrücklich auf die Verpflichtung der Niederlande, zu gewährleisten, daß die Zahl und die Größe der in den Mitgliedstaaten ausgewiesenen Schutzgebiete Artikel 4 entsprechen, und führte zwei Gebiete als Beispiele an (das Markermeergebied und den Deurnese Peel), die ihrer Meinung nach zu Schutzgebieten erklärt werden sollten. All diese Erwägungen wurden in der mit Gründen versehenen Stellungnahme wiederholt. Ich bin der Ansicht, daß die Klage, soweit mit ihr ein Verstoß der Niederlande gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie geltend gemacht wird, weil sie keine ausreichende Gesamtfläche von besonderen Schutzgebieten eingerichtet haben, zulässig ist. Angesichts der Allgemeinheit des in der Klage formulierten Vorwurfs, wonach ein Verstoß gegen die Richtlinie sowie gegen die Artikel 5 und 189 EG-Vertrag allein deshalb festgestellt werden soll, weil die Niederlande nicht in ausreichendem Maße besondere Schutzgebiete eingerichtet haben, stimme ich der Kommission zu, daß die Bezugnahmen auf die friesische IJsselmeerküste und die Hooge Platen nur Beispiele sind, um den geltend gemachten Verstoß zu veranschaulichen, und daß der

Gerichtshof keine besonderen Feststellungen im Hinblick auf die beiden Gebiete treffen soll.

17. Soweit die Klage der Kommission hingegen die Finanzierung betrifft, die die Niederlande gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1872/84 des Rates vom 28. Juni 1984 über gemeinschaftliche Umweltaktionen [8] für diese beiden Gebiete erhalten haben, ist sie meiner Ansicht nach unzulässig, da keines dieser Gebiete im Aufforderungsschreiben oder in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erwähnt wird [9].

d) *Zugrundelegung einer ornithologischen Studie, die nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme erstellt wurde*

18. Die letzte Zulässigkeitsfrage, die der Beklagte aufwirft, betrifft die Bezugnahme der Kommission auf eine Studie, die die wichtigen Vogelgebiete in den Niederlanden aufführt und im Dezember 1994 veröffentlicht wurde (im folgenden: IBA94), d. h. etwa 18 Monate nachdem die mit Gründen versehene Stellungnahme an den beklagten Mitgliedstaat gerichtet worden war. Dieser macht geltend, da er in der vorprozessualen Phase des Verfahrens keine Möglichkeit gehabt habe, eine Stellungnahme zu dieser Liste abzugeben, müsse das IBA94 unberücksichtigt bleiben, soweit die Kommission sich darauf berufe, um einen Verstoß gegen die Richtlinie nachzuweisen.

19. Die Kommission trägt vor, daß ihre Vorwürfe auf dem IBA89 beruhten und es nicht erforderlich sei, das IBA94 heranzuziehen. Sie zeigt sich überrascht darüber, daß die Niederlande es beanstandeten, wenn sie alle verfügbaren wissenschaftlichen Nachweise anführe, insbesondere die neueste Quelle, deren wissenschaftliche Zuverlässigkeit in diesem Verfahren nicht angefochten worden sei.

20. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung ... anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzt wurde, befand; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden“ [10]. Diese Frist lief am 14. August 1993, zwei Monate nachdem den Niederlanden die mit Gründen versehene Stellungnahme bekanntgegeben worden war, ab. Soweit sich das IBA94 auf die Situation in den Niederlanden vor diesem Datum bezieht, wäre sie meiner Ansicht nach als Beweis für den geltend gemachten Verstoß gegen die Richtlinie zulässig. Die Kommission hat jedoch nicht vorgetragen, daß sich das IBA94 oder ein Teil davon auf diesen früheren Zeitraum bezieht. Ich bin daher der Ansicht, daß sich die Kommission nicht auf das IBA94 berufen kann, um den geltend gemachten Verstoß zu beweisen, da darin

8 — ABl. L 176, S. 1.

9 — Jedenfalls würde die Rüge der Kommission eher das Nichtbefolgen ihrer Entscheidung vom 27. Mai 1987 als einen Verstoß gegen die Richtlinie betreffen.

10 — Vgl. z. B. das Urteil vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-302/95 (Kommission/Italien, Slg. 1996, I-6765, Randnr. 13).

über die Situation in den Niederlanden in einem späteren Zeitraum als demjenigen berichtet wird, der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme den Niederlanden gewährt wird, um ihr nachzukommen.

21. Die Kommission hat auch geltend gemacht, daß die von den Niederlanden eingerichteten Schutzgebiete nicht mit den Qualitätsanforderungen der Richtlinie übereinstimmten. Sie rügt insbesondere die unzureichende Miteinbeziehung von Süßwasserseen und -sumpfgebieten sowie von Heidegebieten in diese Gebiete. Der einzige Beweis, den die Kommission für diese spezielle Rüge anführt, ist dem IBA94 entnommen und daher meines Erachtens unzulässig.

V — Begründetheit der Klage

a) *Vorbringen der Parteien*

22. Das Vorbringen der Kommission ist allgemeiner Natur, nämlich daß die Niederlande ihrer Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie nicht in ausreichendem Umfang nachgekommen sind. Ihrer Ansicht nach haben die Mitgliedstaaten nach dieser Vorschrift genügend besondere Schutzgebiete einzurichten, um allen in Anhang I aufgeführten Arten ausreichenden Schutz zu bieten. Die Tatsache, daß sich der Bestand einiger dieser Arten in einem bestimmten Mitgliedstaat verringert habe, lasse die Vermutung zu, daß diese Verpflichtung nicht ordnungsgemäß erfüllt worden sei. Die Kommission stützt ihre Ansicht im wesentlichen auf zwei Faktoren, die beide vom Beklagten, unterstützt durch die Bundesrepublik Deutschland, bestritten werden.

i) Anzahl und Gesamtfläche der Vogelschutzgebiete

23. Eine 1989 abgeschlossene Studie des International Council of Bird Preservation (im folgenden: IBA89) stellte in den Niederlanden 70 Gebiete mit einer Gesamtfläche von 797 920 ha fest, die aus ornithologischen Gründen für die Einrichtung von Schutzgebieten in Frage kamen. Das IBA94, eine aktualisierte Version des IBA89, die von einer Reihe niederländischer Organisationen erstellt und im Dezember 1994 veröffentlicht wurde, bezeichnete 87 Gebiete mit einer Gesamtfläche von 1 089 357 ha als geeignet für die Einrichtung von Schutzgebieten. In einer 1991 vom niederländischen Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei erstellten Liste, deren Zuverlässigkeit von der Kommission bestritten wird, wurden 53 geeignete Gebiete mit einer Gesamtfläche von 398 180 ha genannt.

24. Nach den Angaben der Kommission haben die Niederlande 23 Schutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 327 602 ha ausgewiesen. Ihrer Ansicht nach liegt dies offenkundig unter der quantitativen Verpflichtung nach Artikel 4 Absatz 1. Die 23 ausgewiesenen Schutzgebiete deckten 33 der im IBA89 aufgeführten Gebiete und damit weniger als die Hälfte der festgestellten 70 Gebiete ab, wobei auch die ausgewiesene Gesamtfläche weniger als halb so groß wie die Fläche sei, die sich aus dem IBA89 ergebe. Da sich außerdem allein ein Schutzgebiet, das Wattenmeer, über 250 000 ha erstrecke, deckten die verbleibenden Schutzgebiete nur

77 602 ha ab, was nicht angemessen sei, um einer großen Anzahl der in Anhang I aufgeführten Arten ausreichenden Schutz zu bieten. Das Ausmaß des Verstoßes der Niederlande erscheine unter Berücksichtigung des IBA94 als noch gravierender; nur 35 der 87 Gebiete und weniger als ein Drittel der zur Erklärung zum Schutzgebiet geeigneten Gesamtfläche seien tatsächlich zu Schutzgebieten erklärt worden.

25. Die Niederlande verteidigt sich in erster Linie damit, daß nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie keine bestimmte Anzahl oder Gesamtfläche von Gebieten zu Schutzgebieten zu erklären sei. Die Einrichtung von Schutzgebieten stelle nur eine der Maßnahmen dar, die ein Mitgliedstaat treffen könne, um Artikel 4 Absatz 1 nachzukommen; ein Verstoß gegen diese Vorschrift könne nur vorliegen, wenn ein Mitgliedstaat keine einzige besondere Schutzmaßnahme getroffen habe. Aus diesem Grund sei das gesamte, im Hinblick auf ein bestimmtes Gebiet getroffene Maßnahmenpaket entscheidend. Der Beklagte führt eine Liste anderer Schutzmaßnahmen an, die in diesem Zusammenhang relevant seien, wie etwa die Wet houdende voorziening in het belang van de natuurbescherming (Naturschutzgesetz) von 1967 [11], der Ankauf von Gebieten durch Naturschutzorganisationen, Naturbewirtschaftungsverträge mit landwirtschaftlichen Organisationen, die Einrichtung von Feuchtgebieten nach dem Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Übereinkommen von Ramsar) [12], und die niederländischen Vogelschutzpläne.

11 — Stb 572, 1967.

12 — United Nations Treaty Series, Band 996, S. 245; vgl. ebenfalls die Empfehlung 75/66/EWG der Kommission vom 20. Dezember 1974 an die Mitgliedstaaten zum Schutz der Vögel und ihrer natürlichen Lebensräume (ABl. 1975, L 21, S. 24).

26. Daraus folge, daß 40 % der Gesamtfläche und 40 der 87 im IBA94 aufgeführten Gebiete (46 %) Gegenstand von Naturschutzmaßnahmen seien. Außerdem habe die Kommission, dadurch, daß sie nur zwei einzelne Gebiete aufgezeigt habe, die zu Schutzgebieten hätten erklärt werden sollen, nicht dargelegt, daß die Niederlande ihren nach der Richtlinie bestehenden Ermessensspielraum, die „geeignetsten Gebiete" auszuwählen, überschritten hätten; der Gerichtshof habe anerkannt, daß die Mitgliedstaaten besser als die Kommission ermitteln könnten, welche der in Anhang I genannten Arten in ihrem Hoheitsgebiet lebten. Auch habe die Kommission nicht die Gültigkeit der Kriterien bestritten, anhand deren die Niederlande Schutzgebiete auswählten; daß jede der drei genannten Listen unterschiedlich sei, zeige, daß die Anwendung dieser Kriterien zu unterschiedlichen Ergebnissen führen könne und daß sich diese Ergebnisse im Laufe der Zeit änderten. Insoweit unterstützt durch Deutschland, macht der Beklagte geltend, daß die Regel, auf die sich die Kommission berufe, daß nämlich die Mitgliedstaaten zumindest die Hälfte der geeigneten Gebiete in ihrem Hoheitsgebiet zu Schutzgebieten erklären müßten, in der Richtlinie nicht vorhanden sei.

27. Die Kommission erwidert darauf, daß Artikel 4 Absatz 1 eine besondere Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzgebieten schaffe, die durch das Ergreifen anderer Maßnahmen nicht erfüllt werde. Sie trägt weiter vor, daß die Niederlande nicht dargetan hätten, daß die Maßnahmen, auf die sie sich berufen, den betroffenen Arten ein ausreichendes Maß an Schutz gewährleisteten.

ii) Rückgang der Vogelbestände

28. Als Beweis für die Unzulänglichkeit des in den Niederlanden erreichten Schutzstandards führt die Kommission neun gefährdete Vogelarten an, deren Bestand zwischen 1981 und 1990 um 50 % gesunken sei und die sich normalerweise in den im IBA94 aufgeführten, aber nicht als Schutzgebiete ausgewiesenen Gebieten aufhielten. Die Kommission räumt zwar ausdrücklich ein, daß ein Rückgang der Vogelbestände *allein* nicht den Schluß zulasse, daß ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 1 nicht erfüllt habe, insbesondere im Hinblick auf die Arten, die anderswo überwinterten, doch sei diese Schlußfolgerung bei Standvogelarten wie dem Birkhuhn (Tetrao tetrix) und der Rohrdommel (Botauris stellaris) gerechtfertigt. Die Kommission beruft sich auf das Urteil Santoña Marshes als Entscheidung dafür, daß die Verpflichtung, gefährdete Arten zu schützen, schon bestehe, bevor eine Abnahme der Vogelzahl festgestellt worden sei [13].

29. Der Beklagte trägt vor, daß Vogelbestände naturgemäß einer Fluktuation unterworfen seien, und führt acht Arten an, deren Bestände stark angestiegen seien, und eine Art, den Silberreiher (Egretta alba), die in den Niederlanden zum ersten Mal gesichtet worden sei. Im Hinblick auf die von der Kommission genannten Arten trägt der Beklagte weiter vor, daß vier dieser Arten in den wasserreichen Gebieten der afrikanischen Sahelzone überwinterten und daß der Rückgang ihrer Bestände möglicherweise auf die dortige Situation zurückzuführen sei; die Bestände aller genannten Arten seien in nahezu allen europäischen Ländern zurückgegangen, und es sei unfair, dafür die Niederlande verantwortlich zu machen. Jedenfalls biete die Einrichtung von Schutzgebieten keine Garantie gegen einen Rückgang der Vogelzahl, wie der Fall der Rohrdommel dies veranschauliche; obwohl sich bereits mehr als 10 % ihres Bestandes in den Niederlanden in Schutzgebieten befänden, sei ihr Gesamtbestand im Referenzzeitraum erheblich zurückgegangen. Der Bestand von fünf der genannten Arten, unter ihnen das Birkhuhn, habe sich in den letzten Jahren stabilisiert.

b) *Würdigung*

i) Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie

30. Zunächst muß die richtige Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie ermittelt werden. Nach Ansicht der Niederlande stellt die Einrichtung von Schutzgebieten eine wichtige Schutzmaßnahme dar, die aber nach dieser Vorschrift nicht vorgeschrieben sei; ein Mitgliedstaat verstoße nur dann gegen Artikel 4 Absatz 1, wenn er keine einzige besondere Schutzmaßnahme getroffen habe. Folglich reiche die bloße Feststellung, daß ein Mitgliedstaat zahlen- und flächenmäßig weniger als die Hälfte der Gebiete zu Schutzgebieten erklärt habe, nicht aus, um einen Verstoß des Mitgliedstaats gegen seine

13 — Urteil vom 2. Augut 1993 in der Rechtssache C-355/90 (Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221, „Santoña Marshes", Randnr. 15).

Verpflichtungen aus der Richtlinie zu begründen. Die Niederlande nennen eine Reihe anderer Schutzmaßnahmen, die sie getroffen haben, und machen geltend, damit der Richtlinie nachgekommen zu sein.

31. Die Kommission legt Artikel 4 Absatz 1 ganz anders aus. Ihrer Ansicht nach schafft diese Vorschrift eine spezifische Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzgebieten in ausreichender Zahl und mit einer ausreichenden Gesamtfläche, um das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I aufgeführten Arten in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten. Der beste Weg zur Erfüllung dieser Verpflichtung bestünde ihrer Ansicht nach zwar darin, daß jeder Mitgliedstaat alle im IBA89 und im IBA94 genannten Gebiete zu Schutzgebieten erkläre; sie räumt jedoch ein, daß die durch die Richtlinie begründeten Verpflichtungen nicht so weit gehen und daß die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen. Es stelle aber offenkundig einen Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 dar, wenn zahlen- und flächenmäßig nicht einmal die Hälfte der in den Bestandsaufnahmen wichtiger Vogelgebiete genannten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt würde.

32. Die ziemlich weit gehende Ansicht, die von den Niederlanden vertreten wird, erscheint mir weder nach dem Wortlaut, noch nach den Zielen der Richtlinie gerechtfertigt und findet auch keine Stütze in der Rechtsprechung des Gerichtshofes in diesem Bereich. Die „Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensstätten und Lebensräume", zu der die Einrichtung von Schutzgebieten gehört, ist eine Verpflichtung, die sich gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a auf *alle* von der Richtlinie erfaßten Arten wildlebender Vögel bezieht. Nach Artikel 4 Absatz 1, Unterabsatz 4 „... erklären [die Mitgliedstaaten] insbesondere die für die Erhaltung [der in Anhang I genannten] Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten". Meiner Ansicht nach zeigt das Wort „insbesondere", daß dieser Satz so auszulegen ist, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen der Maßnahmen, die sie zu treffen haben, um das Überleben und die Vermehrung dieser gefährdeten Arten zu gewährleisten, zumindest die geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklären müssen. Um die allgemeinere Verpflichtung nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 vollständig zu erfüllen, könnten sie verpflichtet sein, andere Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären und/oder andere besondere Schutzmaßnahmen zu treffen. Entscheidend für die vorliegende Rechtssache ist, daß für die Mitgliedstaaten die spezifische Verpflichtung besteht, *die geeignetsten Gebiete* zu Schutzgebieten zu erklären.

33. Würde die von den Niederlanden vertretene Auslegung ihrer Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 logisch zu Ende geführt, dann könnte ein Mitgliedstaat der Verpflichtung, Schutzgebiete einzurichten, dadurch entgehen, daß er sich auf den Standpunkt stellte, daß andere besondere Schutzmaßnahmen ausreichten, um das Überleben und die Vermehrung der gefährdeten Arten zu gewährleisten. Mitgliedstaaten könnten sich so ihren Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 4, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel in Schutzgebieten zu vermeiden, entziehen. Durch diese Auslegung würde auch Artikel 4 Absatz 3 bedeutungslos, da es keine besonderen Schutzgebiete geben würde, die „ein zusammenhängendes Netz" bilden könnten.

34. Die Auslegung der Niederlande erscheint mir auch unvereinbar mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes. In der Rechtssache Santoña Marshes argumentierte Spanien, daß die Erklärung (eines Teils) des relevanten Gebiets zum Naturschutzgebiet eine ausreichende Erfüllung seiner Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 darstelle und daß in seinem Hoheitsgebiet jedenfalls eine große Anzahl weiterer Schutzgebiete mit einer größeren Fläche als in jedem anderen Mitgliedstaat eingerichtet worden sei [14]. Durch seine Entscheidung im Urteil Santoña Marshes, daß „die Ausweisung [von Schutzgebieten] bestimmten in der Richtlinie festgelegten ornithologischen Kriterien wie etwa dem Vorkommen der in Anhang I aufgeführten Vögel und der Einstufung eines Lebensraumes als Feuchtgebiet [gehorcht]" [15], hat der Gerichtshof Artikel 4 Absatz 1 meiner Ansicht nach eindeutig im Sinne einer eigenständigen Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzgebieten ausgelegt und gleichzeitig die Voraussetzungen aufgezeigt, unter denen diese Verpflichtung entsteht. Im selben Urteil hat der Gerichtshof entschieden, daß „die Artikel 3 und 4 der Richtlinie ... die Mitgliedstaaten [verpflichten], die Lebensräume als solche wegen ihres Wertes für die Umwelt zu erhalten und wiederherzustellen" [16], womit er die zentrale Rolle des Schutzes des Lebensraumes in der Systematik der Richtlinie veranschaulicht hat.

35. Die von den Niederlanden vorgeschlagene Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 berücksichtigt auch nicht den spezifischen Charakter der Verpflichtung, Schutzgebiete für die in Anhang I genannten Arten einzurichten; daher würde auf diese Arten insoweit dieselbe Regelung angewandt, wie sie gemäß Artikel 3 für die anderen wildlebende Vogelarten (außer Zugvögel) gilt. Diese Auslegung hat der Gerichtshof im Urteil RSPB ausdrücklich zurückgewiesen: „Artikel 4 ... sieht eine Regelung vor, die gerade die in Anhang I aufgezählten Arten und die Zugvogelarten unter verstärkten Schutz stellt, was durch die Tatsache gerechtfertigt ist, daß es sich um die am meisten bedrohten Arten bzw. um Arten handelt, die ein gemeinsames Erbe der Gemeinschaft darstellen" [17].

36. Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen bin ich der Ansicht, daß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 4 den Mitgliedstaaten die eigenständige Verpflichtung auferlegt, unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse der in Anhang I genannten Arten im Anwendungsgebiet der Richtlinie die geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären. Diese Verpflichtung erstreckt sich meiner Ansicht nach auf *alle* „geeignetsten Gebiete", wenn auch nicht notwendigerweise auf alle Gebiete, die geeignete Lebensbedingungen für die in Anhang I genannten Arten bieten; der Rat hat es weder in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt, *kein einziges* der als am geeignetsten festgestellten Gebiete zum Schutzgebiet zu erklären, noch eine Mindestanzahl einzurichtender Schutzgebiete festgelegt, wie es für die Habitatrichtlinie vorgeschlagen worden war [18]. Dies steht meiner Ansicht nach im Einklang mit dem spezifischen Charakter der Regelung für die in Anhang I genannten Arten, auf den ich oben hingewiesen habe; wie aus der neunten

14 — Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts Van Gerven in der Rechtssache C-355/90 (zitiert in Fußnote 13, Nr. 14, I-4249).

15 — A. a. O. (Randnr. 26).

16 — Randnr. 15.

17 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-44/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 23).

18 — Vgl. Schlußanträge des Generalanwalts Van Gerven in der Rechtssache C-57/89 (Kommission/Deutschland; im folgenden: Leybucht Deiche, Slg. 1991, I-883, I-914, Nr. 26, Fußnote 24).

Begründungserwägung der Präambel hervorgeht, handelt es sich dabei um Arten, deren Überleben in Frage steht. Wie wir weiter unten sehen werden, haben die Mitgliedstaaten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete auf der Grundlage ornithologischer Kriterien zu bestimmen.

37. Die Niederlande haben auch geltend gemacht, daß Artikel 4 Absatz 1 keine allgemeine Verpflichtung schaffe, sondern von ihnen verlange, Einzelentscheidungen über die Einrichtung von Schutzgebieten zu treffen. Da die Kommission bezüglich keines bestimmten Gebietes einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzgebieten habe aufzeigen können, sei die Klage unbegründet.

38. Meiner Ansicht nach schafft Artikel 4 Absatz 1 sowohl allgemeine Verpflichtungen als auch besondere Verpflichtungen im Hinblick auf einzelne Gebiete. Insbesondere kann das Erfordernis, die „zahlenmäßig" geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären, nur unter Berücksichtigung des allgemeinen Grades beurteilt werden, bis zu dem ein Mitgliedstaat Artikel 4 Absatz 1 nachgekommen ist; für ein einzelnes Gebiet ist die zahlenmäßige Geeignetheit irrelevant. Das andere Kriterium ist im Englischen nicht ganz eindeutig wiedergegeben („most suitable ... in size") und scheint nicht mit der neunten Begründungserwägung der Präambel und mit einigen anderen sprachlichen Fassungen übereinzustimmen. Die französische Fassung zum Beispiel lautet „les plus appropriés ... en superficie", was im Englischen „most suitable ... in *area*" entspricht, während die niederländische Sprachfassung, die „naar ... oppervlakte ... meest geschikte" lautet, eine ähnliche Bedeutung hat [19]. Legt man das Kriterium so aus, daß es sich auf die Fläche bezieht, ist es sowohl bei der allgemeinen als auch bei der spezifischen Beurteilung der Erfüllung von Artikel 4 Absatz 1 anwendbar. In gleicher Weise spricht das Erfordernis, daß die Mitgliedstaaten Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten und den Grad des Schutzes der in Anhang I genannten Arten im gesamten Anwendungsbereich der Richtlinie berücksichtigen, ebenfalls für die Ansicht, daß die Kommission gegen einen Mitgliedstaat sowohl wegen eines allgemeinen als auch wegen eines speziellen Verstoßes gegen die Verpflichtung, Schutzgebiete einzurichten, vorgehen kann; die Tendenzen der Bestände oder europäische Schutzstandards sind für beide Arten von Verpflichtungen von Bedeutung.

ii) Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten

39. Zum Umfang des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten bei der Auswahl von Schutzgebieten ist viel vorgetragen worden. Die Niederlande machen geltend, daß bei der Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 konkret beurteilt werde, ob ein bestimmtes Gebiet zu den geeignetsten Gebieten gehöre, und führen aus, daß die bisher vom Gerichtshof entschiedenen Rechtssachen alle die Frage betroffen hätten, ob ein Mitgliedstaat ein

19 — Die dänische („til ... udstrækning er bedst egnede"), die deutsche („die ... flächenmäßig geeignetesten"), die italienische („i ... più idonei ... in superficie"), die griechische („τα πιο κατάλληλα, σε ... επιφάνεια"), die spanische („los ... más adecuados ... en superficie"), die portugiesische („os ... mais apropriados ... em extensão"), die finnische („kooltaan sopivimmat") und die schwedische („storlek är mest lämpade") Fassung beziehen sich alle auf die „Fläche" oder benutzen einen Begriff, der „Fläche" oder „Größe" bedeuten kann.

bestimmtes Gebiet zum Schutzgebiet hätte erklären müssen. Nach Ansicht der Niederlande liegt nur dann ein Verstoß gegen diese Vorschrift vor, wenn ein Mitgliedstaat die Grenzen seines Ermessensspielraums überschritten hat, z. B. indem er ein Gebiet von besonderer ornithologischer Bedeutung nicht zum Schutzgebiet erklärt hat.

40. In seinem Streithilfeschriftsatz beruft sich Deutschland auf den Beurteilungsspielraum, um das Vorbringen zu stützen, daß die Auswahl der Schutzgebiete nach Artikel 4 Absatz 1 den Mitgliedstaaten überlassen sei und daß allein entscheidend sei, daß die Gebiete nach Anzahl und Art den Schutzerfordernissen der betroffenen Arten gerecht würden und im Verbund mit den übrigen Mitgliedstaaten geeignet seien, ein zusammenhängendes Schutzgebietsnetz zu knüpfen. Nach Ansicht Deutschlands erfordert diese Vorschrift nicht die Einrichtung einer bestimmten Anzahl von Schutzgebieten, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, daß die eingerichteten Schutzgebiete für die Erhaltung der gefährdeten Vogelarten geeignet sind.

41. Obwohl der Ermessensspielraum in Artikel 4 Absatz 1 nicht erwähnt ist, hat der Gerichtshof im Urteil Leybucht Deiche entschieden, daß „die Mitgliedstaaten über einen gewissen Beurteilungsspielraum [verfügen], wenn sie ... die für eine Erklärung zu besonderen Schutzgebieten geeignetsten Gebiete bestimmen müssen“ [20]. Im Urteil Kommission/Italien hat der Gerichtshof ausgeführt, daß „die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten ... anvertraut ist“, und festgestellt:

„Aus [der] Aufgabenverteilung [nach der Richtlinie] folgt, daß es Sache der Mitgliedstaaten ist, die Arten zu bestimmen, für die die in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie verlangten besonderen Schutzmaßnahmen zu treffen sind. Diese Staaten können zudem besser als die Kommission feststellen, welche der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Arten es in ihrem Gebiet gibt.“ [21]

42. Im vorliegenden Fall war die Bestimmung der im Gebiet der Niederlande zu schützenden wildlebenden Vogelarten nicht umstritten. Wie die deutsche Regierung in der Rechtssache Leybucht Deiche ausgeführt hat, erfordert die Auswahl eines Schutzgebietes eine äußerst komplexe Würdigung der vielfältigsten Tatsachen und Umstände und einen erheblichen wissenschaftlichen Aufwand [22]. Im vorliegenden Fall hat die Kommission anerkannt, daß die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, für jede in Anhang I genannte Art ein eigenes Schutzgebiet einzurichten. Einige Arten benötigen mehr Schutz als andere, und die Erklärung eines bestimmten Gebietes zum Schutzgebiet kann verschiedenen gefährdeten Arten gleichzeitig Schutz bieten. Ich bin der Ansicht, daß die Mitgliedstaaten ein Ermessen im Hinblick auf die Beurteilung der

20 — Urteil Kommission/Deutschland (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 20).

21 — Urteil vom 17. Januar 1991 in der Rechtssache C-334/89 (Slg. 1991, I-93, Randnrn. 8 und 9).

22 — Vgl. Sitzungsbericht in der Rechtssache C-57/89 (zitiert in Fußnote 18, I-896 und I-897).

Geeignetheit potentieller Schutzgebiete nach objektiven ornithologischen Kriterien haben; sobald feststeht, daß ein Gebiet zu den für den Schutz der fraglichen Art geeignetsten Gebieten gehört, muß es zum Schutzgebiet erklärt werden. Dies geht klar aus dem Urteil RSPB hervor, in dem der Gerichtshof aus der unbestrittenen Eigenschaft der Lappel Bank als eines der „geeignetsten Gebiete" geschlossen hat, daß das Vereinigte Königreich verpflichtet war, es zum Schutzgebiet zu erklären [23].

43. Wie weit das Ermessen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erklärung eines bestimmten Gebietes zum Schutzgebiet auch gehen mag, so vermag ich nicht zu erkennen, inwiefern es dem Beklagten im vorliegenden Verfahren helfen kann. Die Kommission versucht zu beweisen, daß die Niederlande zahlen- und flächenmäßig nicht genügend Schutzgebiete ausgewiesen haben, um ihren allgemeinen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie nachzukommen; die Niederlande behaupten nicht, daß sie ein allgemeines Ermessen hätten, diesen Verpflichtungen nicht nachzukommen.

44. Im übrigen ist es inkonsequent, wenn sich die Niederlande vorliegend auf ihren Beurteilungsspielraum berufen. Auf der einen Seite argumentieren sie, daß die Mitgliedstaaten besser als die Kommission feststellen könnten, welche Gebiete schützenswert sind; auf der anderen Seite machen sie geltend, daß die Richtlinie nur durchgesetzt werden könne, wenn die Kommission einzelne Gebiete bezeichne, die zum Schutzgebiet zu erklären seien und hinsichtlich jedes einzelnen dieser Gebiete ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einleite. Wie die Kommission bemerkt hat, würde die von den Niederlanden vorgeschlagene Ansicht unabhängig davon, daß sie zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen würde, den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten weniger wahren als die Ansicht, die sie im vorliegenden Verfahren primär vertreten haben.

45. Die Niederlande führen weiter aus, daß die Mitgliedstaaten, wenn sie besondere Schutzmaßnahmen treffen, verpflichtet seien, den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen, auf die sich Artikel 2 bezieht, Rechnung zu tragen. Nach dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache RSPB [24] haben sie diese Behauptung in ihrer Gegenerwiderung etwas abgeändert und argumentiert, daß der Umfang der Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 im Licht der Artikel 1 und 2 der Richtlinie auszulegen sei. Diese Behauptung steht meiner Ansicht nach in offensichtlichem Widerspruch zu Nummer 1 des Tenors des Urteils RSPB, in der es heißt: „Artikel 4 Absätze 1 oder 2 [der Richtlinie] ist dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat nicht berechtigt ist, die in Artikel 2 dieser Richtlinie genannten wirtschaftlichen Erfordernisse bei der Auswahl und Abgrenzung eines besonderen Schutzgebiets zu berücksichtigen." [25]

23 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-44/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 26). Vgl. ebenfalls Urteil vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95 (Kraaijeveld u. a., Slg. 1996, I-5403, Randnrn. 44, 49 und 50) in dem der Gerichtshof bezüglich des Ermessens der Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) einen ähnlichen Standpunkt eingenommen hat; der niederländische Raad van State, das vorlegende Gericht, hatte diese beiden Arten von Ermessen für vergleichbar gehalten.

24 — Rechtssache C-44/95 (zitiert in Fußnote 2).

25 — A. a. O. (zitiert in Fußnote 2, I-3805, I-3856 und I-3857).

iii) Beweiskraft der Bestandsaufnahmen wichtiger Vogelgebiete

46. Die Richtlinie legt weder eine Liste der geeignetsten Gebiete der Mitgliedstaaten, die zu Schutzgebieten zu erklären sind, noch detaillierte Kriterien zur Auswahl dieser Gebiete fest. Artikel 4 Absatz 1 enthält aber eine Reihe von Hinweisen, die die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, welche Gebiete potentiell am geeignetsten sind, zu berücksichtigen haben [26]. Wie der Gerichtshof im Urteil RSPB entschieden hat, „[handelt] es sich dabei um ornithologische Kriterien ..., auch wenn zwischen den verschiedenen Sprachfassungen des Artikels 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 Unterschiede bestehen" [27]. Daraus folgt meiner Ansicht nach, daß auch die Beurteilung, ob ein Mitgliedstaat seine allgemeine Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzgebieten erfüllt hat, anhand ornithologischer Kriterien zu erfolgen hat.

47. Um zu beweisen, daß die Niederlande ihre Verpflichtungen insoweit nicht in ausreichendem Umfang erfüllt haben, beruft sich die Kommission in erster Linie auf das IBA89, obwohl sie auch die geänderte und aktualisierte Liste IBA94 anführt. Das IBA89 ist selbst die aktualisierte Fassung einer Bestandsaufnahme, die das Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris, 1987 auf Veranlassung der Kommission erstellt hat. Im IBA89 „wurden erstmals einzelne Gebiete in jedem europäischen Land in standardisierter Weise bewertet und ein den Kontinent überspannendes Netz von Gebieten bezeichnet, das, sollte es unter Schutz gestellt werden, einen erheblichen Anteil der europäischen Bestände vieler Arten sichern würde" [28]. Die Bemerkungen zur Bestandsaufnahme für die Niederlande, die in Anlage 7 zur Klageschrift der Kommission wiedergegeben sind, bezeichnen die folgenden drei Kategorien von Kriterien, anhand deren Gebiete in das IBA89 aufgenommen wurden: zahlenmäßige Kriterien, die Aufnahme in die Liste der 100 wichtigsten Gebiete der Gemeinschaft für gefährdete Arten oder Unterarten oder die Aufnahme unter die fünf wichtigsten Gebiete für gefährdete Arten oder Unterarten einer bestimmten Region der Gemeinschaft. Fünf weitere Gebiete wurden aus anderen Gründen in die Bestandsaufnahme aufgenommen, z. B. Het Zwin, weil es an ein wichtiges Vogelgebiet in Belgien grenzt, oder Krammer und Volkerak, weil sich dieses Gebiet, „wenn es entsprechend bewirtschaftet würde, zu einem wichtigen Süßwasser-Ökosystem entwickeln könnte". Die sieben verschiedenen Kategorien zahlenmäßiger Kriterien für Brutstätten und die fünf Kategorien für andere Gebiete als Brutstätten, sind in einer Tabelle im Anhang der Anlage 7 zur Klageschrift aufgeführt; die erstgenannten Kategorien umfassen Gebiete, die mindestens ein Prozent der brütenden Paare des biogeographischen Bestandes einer Art oder Unterart beherbergen [29], Kriterien, die sich auf die spezifischen Charakteristika der Arten im Hinblick auf ihre Verbreitung und Bevorzugung eines Lebensraumes beziehen, alle regelmäßigen Brutstätten seltener oder gefährdeter Arten oder verschiedener kleiner und gefährdeter

26 — Vgl. oben, Nr. 6 dieser Schlußanträge.

27 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-44/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 26).

28 — Tucker u. a. „Birds in Europe: Their conservation status" (zitiert von der Kommission in Anlage 7 zur Klageschrift), *BirdLife International*, Cambridge, 1994, S. 20.

29 — Der Sachverständige der Kommission hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß dieser Ausdruck sich auf verschiedene Zugvögelbestände von Vogelarten von ihren Brutstätten zu ihren Rast- und Winterquartieren beziehe, die Gebiete außerhalb des territorialen Anwendungsbereichs der Richtlinie miteinschließen könnten. Maßnahmen, die auf den Schutz eines solchen Bestandes gerichtet seien, hätten wahrscheinlich keine Auswirkung auf die übrigen Bestände.

biogeographischer Bestände (2 500 Paare oder weniger) und regelmäßige Brutstätten einer erheblichen Anzahl von mindestens drei der in Anhang I genannten Arten.

48. Deutschland hat mit Nachdruck argumentiert, daß das IBA89 und das IBA94 nur Listen mit Gebieten enthielten, die nach wissenschaftlichen Kriterien *potentiell* der Erhaltung der bedrohten Arten dienen könnten; diese Listen seien weder Teil der Richtlinie, noch rechtlich verbindlich. Ferner seien weder die ihnen zugrunde liegenden Kriterien noch die Listen selbst innerhalb der Gemeinschaft abgestimmt worden. Sie fügt hinzu, daß die Festlegung einer Untergrenze von 50 % ausgewiesener Schutzgebiete willkürlich und fachlich nicht nachvollziehbar sei.

49. Dieses Argument verwechselt meiner Ansicht nach die gesetzliche Verpflichtung und den erforderlichen Nachweis des Verstoßes. Zwar ist richtig, daß das IBA89 nicht *per se* bindend für die Mitgliedstaaten ist; wäre das IBA89 bindend, hätte die vorliegende Rechtssache sehr viel knapper erledigt werden können. Obwohl das IBA89 von der Eurogroup for the Conservation of Birds and Habitats in Verbindung mit dem International Council of Bird Preservation (jetzt: BirdLife) aufgestellt wurde und nicht nach einem rein gemeinschaftlichen Verfahren, wurde es für die zuständige Generaldirektion der Kommission und in Zusammenarbeit mit Kommissions- und nationalen Sachverständigen erstellt; die Bestandsaufnahme war zumindest teilweise dazu bestimmt, den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinie zu helfen. Zur Bestimmung der gefährdeten Arten und Unterarten bezieht sich das IBA89 z. B. ausdrücklich auf Anhang I der Richtlinie in ihrer durch die Richtlinie 85/411/EWG geänderten Fassung und fügt diejenigen Arten und Unterarten hinzu, „die voraussichtlich in Anhang I aufgenommen werden, um der Mitgliedschaft Spaniens und Portugals in der Europäischen Gemeinschaft Rechnung zu tragen".

50. Daraus folgt meiner Ansicht nach, daß das IBA89 nicht nur ein wissenschaftliches Beweismittel darstellt, dessen Erforderlichkeit Deutschland im Grundsatz anzuerkennen scheint, sondern ausdrücklich zum Gebrauch bei der Anwendung der Richtlinie bestimmt war. Das IBA89 als solches ist zwar nicht maßgebend oder rechtlich verpflichtend, es kann aber als Grundlage dienen, um nachzuweisen, inwieweit ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung im allgemeinen sowie im Hinblick auf einzelne Gebiete nachgekommen ist [30]. Hinsichtlich eines einzelnen Gebietes steht es einem Mitgliedstaat frei, bessere wissenschaftliche Belege als Beweismittel dafür vorzulegen, daß es sich nicht um eines der „geeignetsten" Gebiete zum Schutz der in Anhang I genannten Arten handelt. Entsprechend steht es einem Mitgliedstaat frei, Beweismittel dafür vorzulegen, daß die zahlen- und flächenmäßigen Angaben für Schutzgebiete, die aus dem IBA89 oder einem anderen Verzeichnis, auf das sich die Kommission bezieht, insgesamt hervorgehen, falsch sind.

30 — Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß sie sich in der Rechtssache Santoña Marshes auf das IBA89 bezogen habe, auch wenn dies aus dem Sitzungsbericht nicht hervorgehe.

51. Im vorliegenden Fall bestreiten die Niederlande, außer im Hinblick auf die Frage der Festlegung eines als Schutzgebiet auszuweisenden Gebietes, nicht unmittelbar den wissenschaftlichen Wert des IBA89. In ihren Schriftsätzen tragen sie vor, daß das IBA94 Hinweise für die Abgrenzung eines Biotops gebe, die in der früheren Bestandsaufnahme gefehlt hätten. Sie machen geltend, daß die von ihrem Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei 1991 aufgestellte Liste auf den gleichen drei Kriterien basiere wie das IBA89 und das IBA94. Die Niederlande argumentieren jedoch, daß die Anwendung dieser Kriterien nicht zu eindeutigen Ergebnissen führe, wobei sie zum einen die Unterschiede zwischen dem IBA89 und dem IBA94 und zum anderen die Unterschiede zwischen den IBA-Listen und der Liste des Ministeriums für Landwirtschaft von 1991 anführen. Der Unterschied zwischen den nach den IBA-Bestandsaufnahmen für eine Erklärung zum Schutzgebiet in Betracht kommenden Gebieten und den tatsächlich ausgewiesenen Gebieten sei mit der Natur ornithologischer Daten zu erklären. Auch ergebe sich der zahlenmäßige Unterschied der Schutzgebiete aus einer unterschiedlichen Abgrenzung und Zusammenfassung der Gebiete, während der flächenmäßige Unterschied darauf beruhe, daß hinreichende Kriterien zur Festlegung der Grenzen der einzurichtenden Schutzgebiete fehlten.

52. Zunächst haben die Niederlande nicht überzeugend dargelegt, warum ein nationales Verzeichnis auszuweisender Gebiete, das nach Beginn der vorprozessualen Phase des vorliegenden Verfahrens erstellt wurde, zuverlässiger als eine Bestandsaufnahme sein sollte, die von ornithologischen Sachverständigen verschiedener Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande, vor der vorprozessualen Phase erstellt wurde. Insbesondere der Wortlaut des ersten der drei, in der niederländischen Klagebeantwortung aufgeführten Kriterien, das sich ausschließlich auf den regelmäßigen Aufenthalt von mindestens einem Prozent des biogeographischen Bestandes an Wasservögeln in einem Gebiet bezieht, ist meiner Ansicht nach viel weniger umfassend und detailliert als die Liste mit Kategorien zahlenmäßiger Kriterien, auf die sich das IBA89 stützt (vgl. Tabelle 1 im Anhang der Anlage 7 zur Klageschrift der Kommission). Unabhängig davon, ob die Einschränkung dieses zahlenmäßigen Kriteriums auf Wasservögel in den Schriftsätzen der Niederlande auf einem Schreibfehler beruht oder nicht, ist es wahrscheinlich, daß die erheblichen Unterschiede zwischen den im IBA89 und den in der niederländischen Liste von 1991 angewandten zahlenmäßigen Kriterien allein ausreichen würden, um die Unterschiede zwischen den daraus resultierenden Verzeichnissen zu erklären.

53. Während die Niederlande die objektive Überlegenheit ihres eigenen nationalen Verzeichnisses nicht haben darlegen können, hat die Kommission die wissenschaftliche Grundlage des niederländischen Verzeichnisses in Frage gestellt. In einer Anlage zu ihrer Erwiderung hat die Kommission eine Tabelle vorgelegt, die die (theoretischen) Ergebnisse bei Anwendung der drei Kriterien, auf denen die niederländische Liste beruht, mit der aktuellen Einrichtung von Schutzgebieten für 26 der in Anhang I genannten und in den Niederlanden vorkommenden Arten vergleicht; in keinem Fall stimmt das Ergebnis der Niederlande tatsächlich mit der Zahl überein, die sich nach den niederländischen Kriterien hätte ergeben müssen, und in den meisten Fällen ist der Unterschied sehr erheblich [31]. Die Niederlande haben für den Unterschied zwischen den beiden Zahlen keine Erklärung gegeben.

31 — Die Kommission gibt keine Quelle für die Bestandszahlen an; sie beruft sich jedoch nicht auf die Tabelle, um zu beweisen, daß die Niederlande gegen Artikel 4 Absatz 1 verstoßen haben, sondern um zu bestreiten, daß die Niederlande ihre eigene Liste von 1991 zugrunde legen.

54. Das niederländische Verzeichnis von 1991 enthält 53 Gebiete, die nach Angaben der Kommission [32] ganz oder zum Teil 57 der 70 im IBA89 genannten Gebiete entsprechen, obwohl sie nur ungefähr die Hälfte der Gesamtfläche der Gebiete ausmachen, die im IBA89 als geeignetste Gebiete aufgeführt sind. Selbst wenn bewiesen wäre, daß dieses nationale Verzeichnis die geeignetsten Gebiete enthält, hat der Beklagte nicht versucht, zu beweisen, daß er diese Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat, vermutlich vor allem deshalb, weil er das Bestehen einer Verpflichtung zu ihrer Ausweisung als Schutzgebiete bestreitet.

55. Die Niederlande haben sich auch auf die Unterschiede zwischen dem IBA89 und dem IBA94 berufen, um zu beweisen, daß die Anwendung ornithologischer Kriterien zu ungenauen Ergebnissen führt. Die Kommission hat diese Behauptung nachdrücklich zurückgewiesen. Sieben der zwölf Gebiete in der letztgenannten Liste, die im IBA89 fehlten, seien dazugekommen, um der Aufnahme neuer Arten in Anhang I der Richtlinie Rechnung zu tragen, während die fünf anderen das Ergebnis von verschiedenen objektiven Faktoren wie einer unterschiedlichen Aufteilung oder Zusammenfassung der Gebiete, einem erweiterten Kenntnisstand oder einer Evolution der Vogelbestände in den Niederlanden seien. Die Erklärungen der Kommission zu diesem Punkt erscheinen mir überzeugend; außerdem haben die Niederlande selbst darauf hingewiesen, daß die Situation der Vogelarten in ständiger Evolution begriffen sei.

56. Der Antwort der Kommission auf die Frage eines Mitglieds des Europäischen Parlaments zufolge „[hat] die Kommission ... zusammen mit den Mitgliedstaaten eine objektive Methode entwickelt, nach der sich die Gefährdung verschiedener Vogelarten in der ganzen Gemeinschaft beurteilen läßt und festgestellt werden kann, welcher Prozentsatz einer Vogelpopulation sich in den Schutzgebieten der einzelnen Regionen befinden sollte“ [33]. Auf eine Frage in der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Kommission erklärt, daß der Grad der Gefährdung zwar ein Faktor sei, der bei der Beurteilung des für jede Art erforderlichen Schutzniveaus zu berücksichtigen sei; er sei jedoch nicht hilfreich bei der Bestimmung der Gebiete, die zu Schutzgebieten erklärt werden sollten. Außerdem beträfen die Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 alle in Anhang I genannten Vögel, einschließlich der weniger gefährdeten.

57. Im letzten Teil ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage wirft die Kommission die Frage auf, ob der Anteil bestimmter Arten, der sich in den Schutzgebieten im Gebiet eines bestimmten Mitgliedstaats befinden sollte, festgelegt werden kann. Die Tabelle der Kommission in der oben genannten Anlage zu ihrer Erwiderung im schriftlichen Verfahren weist den Prozentanteil aller in Anhang I genannten Arten in den Niederlanden aus, die in den fünf geeignetsten Gebieten vorkommen, sowie den Prozentanteil dieser Arten, der sich in Schutzgebieten befindet. Die Zahlen sagen tatsächlich aus, daß z. B. sechs Arten, deren anteilmäßiger Bestand in den fünf besten Gebieten zwischen 19 % und 100 % liegt, keinen (0 %)

32 — Zusammenfassung von Anlage 9 zur Klageschrift.

33 — Schriftliche Anfrage Nr. 131/93 von Herrn Florus Wijsenbeek (ABl. 1993, C 258, S. 7).

ihrer Bestände in Schutzgebieten haben. Daß ein Mitgliedstaat in den Schutzgebieten in seinem Hoheitsgebiet einen unzureichenden Anteil von in Anhang I genannten Vögeln beherbergt, mag zwar einen leicht zu quantifizierenden Hinweis auf die Erfüllung eines Aspekts von Artikel 4 Absatz 1 durch diesen Staat darstellen, doch bin ich mangels eines gegenteiligen Beweises bereit, anzuerkennen, daß dies allein nicht umfassend Auskunft darüber gibt, ob die Verpflichtung aus dieser Vorschrift zur Einrichtung von Schutzgebieten efüllt ist.

iv) Vorliegen eines Verstoßes gegen Artikel 4 Absatz 1

58. Zum Zeitpunkt der Klageerhebung der Kommission in der vorliegenden Rechtssache hatten die Niederlande 23 Schutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 327 602 ha eingerichtet. Da das IBA89 70 Gebiete mit einer Fläche von 797 920 ha nennt, ist es nach Ansicht der Kommission offensichtlich, daß die Niederlande ihren Verpflichtungen zur Einrichtung von Schutzgebieten aus Artikel 4 Absatz 1 nicht nachgekommen sind.

59. Um zu beweisen, daß diese Sachlage einen offensichtlichen Verstoß der Niederlande gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie darstellt, hat sich die Kommission wiederholt auf die Hälfte der Gebiete nach Zahl und Gesamtfläche bezogen. Sowohl die Niederlande als auch Deutschland haben darauf hingewiesen, daß die Richtlinie eine solche Vorgabe nicht enthalte, die willkürlich und unwissenschaftlich sei. Dies geht jedoch an der Sache vorbei. Wie von mir ausgeführt, sind die IBA-Berichte von der Kommission als wissenschaftliches Beweismittel für die zur Ausweisung als Schutzgebiete „geeignetsten Gebiete" in den Niederlanden vorgelegt worden. Die Niederlande haben ihren Beweiswert nicht weiter bestritten. Daß die Niederlande noch nicht einmal 50 % der vorgeschlagenen Gebiete zu Schutzgebieten erklärt haben, wird angeführt, um die Schlußfolgerung zu ermöglichen, daß sie ihre allgemeine Verpflichtung zur Einrichtung von Schutzgebieten nicht erfüllt haben; die Bezugnahme der Kommission auf diese Zahl ist dabei eher eine Sache der Darstellung als eine Konkretisierung der Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie.

60. Wie ich bereits gesagt habe, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 4 verpflichtet, *alle* geeignetsten Gebiete, die anhand zuverlässiger objektiver wissenschaftlicher Kriterien festgestellt werden, zu Schutzgebieten zu erklären. Die Kommission hat in einem Verfahren wie dem vorliegenden die Gesamtzahl und Gesamtfläche der Gebiete anzugeben, die ein Mitgliedstaat auf der Grundlage dieser Kriterien zu Schutzgebieten erklären sollte, verglichen mit der Anzahl und Fläche der Gebiete, die er tatsächlich als Schutzgebiete ausgewiesen hat. Selbstverständlich kann das Vorliegen einer Diskrepanz zwischen den beiden Zahlen von dem fraglichen Mitgliedstaat bestritten werden; wird die Diskrepanz vor dem Gerichtshof bewiesen, so reicht sie aus, um einen Verstoß des Beklagten gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie zu begründen. Die aufgrund der Beweise in der vorliegenden Rechtssache gezogene Schlußfolgerung der Kommission, daß die Niederlande zahlen- und flächenmäßig nicht ausreichend Gebiete zu Schutzgebieten erklärt haben, ist das Ergebnis einer regulären juristischen Argumentation und beruht nicht auf Vermutungen.

61. In der mündlichen Verhandlung haben die Niederlande vorgetragen, daß die Kommission es ihnen sehr erschwert habe, genau festzustellen, was sie tun müßten, um Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie nachzukommen, während sich Deutschland gefragt hat, wie der Gerichtshof über eine zweite, hypothetische Klage gegen die Niederlande nach Artikel 171 des Vertrages entscheiden würde. Aus der vorgehenden Prüfung der einschlägigen Vorschriften wird meiner Ansicht nach deutlich, daß die Schwierigkeiten der Niederlande, ihren Verpflichtungen nachzukommen, in erster Linie von ihrer falschen Auslegung dieser Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 herrühren und daß den Niederlanden ausreichende und auch ausreichend zuverlässige ornithologische Daten zugänglich sind, um festzustellen, welche Maßnahme zu treffen ist, um dieser Vorschrift ordnungsgemäß nachzukommen. Ich halte es weder für erforderlich, noch für angebracht, im einzelnen auf Argumente einzugehen, die von hypothetischen künftigen Verfahren ausgehen. Da die von der Kommission beantragte Feststellung allgemeiner Art ist, bin ich der Ansicht, daß diese Feststellung, wenn sie getroffen wird, nicht als Beweis dafür herangezogen werden könnte, daß die Niederlande gegen ihre Verpflichtung, ein bestimmtes Gebiet zum Schutzgebiet zu erklären, verstoßen haben; auf die Feststellung allein könnte daher kein Verfahren nach Artikel 171 im Hinblick auf ein solches Gebiet gestützt werden. Jedenfalls wollte Deutschland in erster Linie das Kriterium der Ausweisung von fünfzig Prozent der Schutzgebiete in Frage stellen, das ich oben bereits behandelt habe.

62. Aus alledem folgt meiner Ansicht nach, daß dem Feststellungsantrag der Kommission stattzugeben ist. Die Kommission hat außerdem beantragt, den Niederlanden die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Da die Punkte, bezüglich deren ich dem Gerichtshof vorgeschlagen habe, dem Standpunkt der Niederlande zu folgen, weniger Gewicht haben und nicht den Kern der Rechtssache berühren, ist auch dem Kostenantrag der Kommission stattzugeben.

VI — Ergebnis

Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, daß das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß es nicht gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten eine ausreichende Anzahl und Fläche an besonderen Schutzgebieten ausgewiesen hat;

2. dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.