SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 5. Dezember 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Einleitung

1. Mit dieser Klage beantragt die Kommission festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, weil sie unter Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (im folgenden: die Richtlinie) [1] Baumaßnahmen in einem als besonderes Schutzgebiet ausgewiesenen Lebensraum, namentlich in der Leybucht, durchgeführt hat, wodurch dieses Gebiet beeinträchtigt worden sein soll.

Zunächst war die Klage auch darauf gerichtet, Baumaßnahmen in einem anderen Gebiet, dem Rysumer Nacken, für mit der vorerwähnten Bestimmung unvereinbar erklären zu lassen. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission die Klage insoweit zurückgenommen, allerdings mit dem Antrag, der Bundesrepublik die Kosten aufzuerlegen. Ich brauche mich deshalb mit diesem Klagepunkt, mit Ausnahme der Kostenregelung, nicht mehr zu befassen. Auf diese Regelung werde ich am Ende meiner Schlußanträge kurz zurückkommen.

2. Der Gerichtshof hatte bereits eine Reihe von Rechtssachen zu entscheiden, in denen die Einhaltung der Verpflichtungen aus der vorerwähnten Richtlinie zur Diskussion stand. Darin ging es jedoch im wesentlichen um die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Schutz der Vögel selbst. In der vorliegenden Rechtssache geht es erstmals um diejenigen Richtlinienbestimmungen, die den Schutz der *Lebensräume* einiger Vogelarten zum Gegenstand haben [2].

Die Erhaltung der Lebensräume ist ein wichtiger Teil der allgemeinen Strategie im Bereich des Umweltschutzes. Das Verschwinden und die Verseuchung geeigneter Lebensräume sind Hauptgründe für die hohe Sterblichkeitsrate bei einer Reihe von Vogelarten mit stark abnehmendem Bestand [3]. Hinzu kommt, daß es sich bei diesen aussterbenden Vogelarten meistens um Zugvögel handelt, so daß die Erhaltung der Lebensräume eine grenzüberschreitende Dimension erhält, die gemeinsame Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten mit sich bringt [4]. Die Materie berührt aber auch wirtschaftliche Belange, die oftmals mit den Umweltbelangen nicht zu vereinbaren sind.

In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat die Kommission darauf hingewiesen, daß sie aufgrund von Artikel 169

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. L 103, S. 1.

2 — Auch in der beim Gerichtshof noch anhängigen Rechtssache C-334/89 (Kommission/Italien) geht es um den Schutz der Lebensräume einiger Vogelarten. In dieser Sache stellen sich die Auslegungsfragen aber nicht mit derselben Schärfe wie in der vorliegenden Rechtssache.

3 — Vgl. den ersten Bericht der Kommission über den Stand der Umweltschutzarbeiten in der Gemeinschaft, 1977, S. 195 f.

4 — Vgl. die dritte Begründungserwägung der Richtlinie 79/409.

EWG-Vertrag 37 Verfahren wegen Nichteinhaltung von Artikel 4 der Richtlinie eingeleitet habe (Stand vom 15. März 1990). Dies verdeutlicht, daß die vorliegende Rechtssache von großer Bedeutung ist, vor allem für die Zukunft, hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung doch zu erkennen gegeben, daß sie, falls der Gerichtshof der Klage stattgeben sollte, nicht die Beseitigung der in der Leybucht bisher errichteten Anlagen verlangen werde.

Da dies das erste, vermutlich aber nicht das letzte Mal ist, daß der Gerichtshof die durch Artikel 4 der Richtlinie auferlegten Verpflichtungen zu beurteilen hat, halte ich es für sachdienlich, diesen Artikel in den Gesamtzusammenhang der Richtlinienbestimmungen zu stellen, die die Erhaltung der Lebensräume zum Gegenstand haben, und ihn in die Perspektive der auf diesem Gebiet bestehenden völkerrechtlichen Verträge sowie einiger verwandter gemeinschaftsrechtlicher Texte einzuordnen. Mit dem Hinweis auf völkerrechtliche Verträge möchte ich nicht suggerieren, daß die Richtlinienbestimmungen keine weitergehenden Verpflichtungen auferlegen können. Diese Verträge können aber durchaus nützliche Hinweise geben, wenn die gemeinschaftsrechtlichen Texte Lücken aufweisen, die durch Auslegung ausgefüllt werden müssen.

2. Der rechtliche Rahmen

2.1. *Die Bestimmungen der Richtlinie 79/409*

3. Gemäß *Artikel 2* der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Bestände aller unter die Richtlinie fallenden Vogelarten — dies sind sämtliche wildlebenden Arten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind — 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].

In bezug auf diesen Artikel hat der Gerichtshof wiederholt entschieden:

„Auch wenn Artikel 2 somit keine eigenständige Abweichung von der allgemeinen Schutzregelung darstellt, so zeigt er doch, daß die Richtlinie selbst der Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes der Vögel einerseits und den Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, der Wirtschaft, der Ökologie, der Wissenschaft, der Kultur und der Freizeit andererseits Rechnung trägt" [6].

4. Die Artikel 3 und 4 enthalten diejenigen Bestimmungen, die den Schutz und die Erhaltung der Lebensräume regeln. Nach *Artikel 3* Absatz 1 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um für alle betroffenen Vogelarten eine ausreichende Vielfalt von Lebensräumen [7] angemessener Größe zu erhalten oder wieder

5 — Diese Vorschrift stimmt fast wörtlich mit Artikel 2 des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume überein, das am 19. September 1979 — d. h. rund fünf Monate nach Erlaß der Richtlinie 79/409 — in Bern unterzeichnet und inzwischen durch Beschluß des Rates vom 3. Dezember 1981 im Namen der EWG genehmigt wurde (ABl. 1982, L 38, S. 1).

6 — Vgl. erstmals das Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85, Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, Randnr. 8.

7 — Die Richtlinie definiert den Begriff „Lebensraum" nicht. In dem Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten, das am 23. Juni 1979 — d. h. rund drei Monate nach Erlaß der Richtlinie 79/409 — in Bonn unterzeichnet und inzwischen durch Beschluß des Rates vom 24. Juni 1982 im Namen der EWG genehmigt wurde (ABl. 1982, L 210, S. 10), ist der Begriff „Lebensstätte" in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g wie folgt definiert:
„jede räumliche Einheit im Verbreitungsgebiet einer wandernden Art, die geeignete Lebensbedingungen für diese Art aufweist".

herzustellen. In der Bestimmung heißt es ausdrücklich, daß die Mitgliedstaaten dabei die in Artikel 2 genannten Erfordernisse berücksichtigen müssen.

In Artikel 3 Absatz 2 sind die Maßnahmen aufgezählt, die die Mitgliedstaaten zur Erhaltung und Wiederherstellung von Lebensstätten und Lebensräumen vorrangig zu treffen haben. An erster Stelle ist dort die Einrichtung von Schutzgebieten genannt.

5. Während Artikel 3 die Lebensräume aller Vogelarten im Sinne der Richtlinie ins Auge faßt, schreibt *Artikel 4* mehrere Maßnahmen hinsichtlich der Lebensräume bestimmter Vogelarten vor. Artikel 4 *Absatz 1* betrifft die Lebensräume der im Anhang I aufgeführten Arten. Nach Unterabsatz 1 haben die Mitgliedstaaten für diese Lebensräume besondere Schutzmaßnahmen zu erlassen, um das Überleben und die Vermehrung der betroffenen Arten in ihrem Verbreitungsgebiet[8] sicherzustellen. Die Unterabsätze 2 und 3 enthalten hierfür mehrere Kriterien. Unterabsatz 4 erlegt den Mitgliedstaaten eine besondere Verpflichtung auf: Sie müssen insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu besonderen Schutzgebieten erklären, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten zu berücksichtigen sind[9].

8 — Die Richtlinie definiert den Begriff des Verbreitungsgebiets nicht. Dies geschieht aber in dem in Fußnote 7 erwähnten Übereinkommen von Bonn (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f):
„das gesamte Land- oder Wassergebiet, in dem eine wandernde Art zu irgendeiner Zeit auf ihrem normalen Wanderweg lebt, sich vorübergehend aufhält, es durchquert oder überfliegt".

9 — In der französischen Fassung ist das letztgenannte Tatbestandsmerkmal, wonach die Mitgliedstaaten die Erfordernisse des Schutzes dieser Vogelarten berücksichtigen müssen, weggefallen.

Artikel 4 *Absatz 2* erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, jedoch in ihrem Hoheitsgebiet regelmäßig auftretenden *Zug*vogelarten zu treffen. Die Mitgliedstaaten haben dabei einige Kriterien zu beachten. Gemäß Absatz 2 Satz 2 haben sie dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung beizumessen.

6. Nach Artikel 4 *Absatz 3* sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle sachdienlichen Informationen zu übermitteln, so daß diese geeignete Initiativen im Hinblick auf die erforderliche Koordinierung ergreifen kann, damit die in den Absätzen 1 und 2 genannten Gebiete ein zusammenhängendes Netz darstellen. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit der Entschließung des Rates vom 2. April 1979 zu lesen[10]. Darin bittet der Rat die Mitgliedstaaten, der Kommission innerhalb von 24 Monaten folgendes mitzuteilen: a) die besonderen Schutzgebiete, die sie gemäß Artikel 4 einstufen; b) die Gebiete, die die Mitgliedstaaten als Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung in Betracht gezogen haben oder in Betracht zu ziehen beabsichtigen; c) die Gebiete, ausgenommen Feuchtgebiete, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bereits eingestuft sind, den in Artikel 4 beschriebenen Gebieten entsprechen und einem vergleichbaren Schutz unterstellt wurden. Außerdem nimmt der Rat in dieser Entschließung Kenntnis von der Absicht der Kommission, geeignete Vorschläge in bezug auf die Kriterien für die Bestimmung, die Auswahl, die Gestaltung und die Art der Verwaltung der besonderen Schutzgebiete vorzulegen. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission bestätigt, daß an diesen Vorschlägen noch immer gearbeitet werde.

10 — ABl. C 103, S. 6.

7. Die Kommission rügt die Nichteinhaltung des Artikels 4 *Absatz 4. Satz 1* dieser Bestimmung erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf,

„geeignete Maßnahmen [zu treffen], um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel ... in den in den Absätzen 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden".

Diese Verpflichtung unterliegt der folgenden Einschränkung:

„sofern sich diese [Verschmutzung, Beeinträchtigung und Belästigung] auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken".

Satz 2 lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten bemühen sich ferner, auch außerhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden."

2.2. *Völkerrechtliche Verträge*

a) Der Vertrag von Paris

8. Ein erster Vertrag, in dem die Sorge um die Lebensräume wildlebender Vogelarten zum Ausdruck kommt, ist der am 18. Oktober 1950 in Paris unterzeichnete Internationale Vogelschutzvertrag [11]. Artikel 11 dieser Konvention bestimmt folgendes:

„Um die Folgen des durch menschliches Zutun verursachten schnellen Verschwindens geeigneter Brutplätze für Vögel zu mildern, verpflichten sich die Hohen Vertragsparteien, unverzüglich und mit allen möglichen Mitteln die Einrichtung von Vogelschutzgebieten geeigneter Größe und Lage zu Wasser oder zu Land zu fördern, wo die Vögel sicher nisten und brüten und wo auch Zugvögel ungestört rasten und ihre Nahrung finden können."

b) Das Übereinkommen von Ramsar

9. Die den Lebensraum betreffende Regelung der Richtlinie weist große Ähnlichkeit mit der Regelung des am 2. Februar 1971 in Ramsar (Iran) unterzeichneten Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung [12] [13] auf.

Nach Artikel 2 dieses Übereinkommens bezeichnet jede Vertragspartei geeignete Feuchtgebiete in ihrem Hoheitsgebiet zur Aufnahme in eine Liste international bedeutender Feuchtgebiete. Diese Liste wird von einem hierfür eigens errichteten Sekretariat

11 — UNTS, Band 638, S. 185.

12 — UNTS, Band 996, S. 245.

13 — 1974 hat die Kommission den Mitgliedstaaten empfohlen, dem Übereinkommen von Ramsar sowie dem Vertrag von Paris beizutreten, sofern sie dies nicht bereits getan hätten [vgl. 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)].

geführt. Die Grenzen jedes Feuchtgebiets sind bei der Bezeichnung genau zu beschreiben und auf einer Karte einzuzeichnen. Jede Vertragspartei hat das Recht, die Grenzen der bezeichneten Feuchtgebiete auszudehnen oder sie wegen dringender nationaler Interessen aufzuheben oder enger zu ziehen. Die Parteien haben das errichtete Sekretariat so schnell wie möglich über derartige Änderungen zu unterrichten. Sie müssen sich sowohl bei der Bezeichnung von Feuchtgebieten als auch bei der Ausübung ihres Rechts zur Änderung der gemachten Angaben ihrer internationalen Verantwortung für Erhaltung, Hege und wohlausgewogene Nutzung der Bestände ziehender Wat- und Wasservögel bewußt sein.

Gemäß Artikel 3 planen und verwirklichen die Vertragsparteien ihre Vorhaben in der Weise, daß die Erhaltung der in der Liste geführten Feuchtgebiete und soweit wie möglich eine wohlausgewogene Nutzung der übrigen Feuchtgebiete innerhalb ihres Hoheitsgebiets gefördert werden. Sie tragen dafür Sorge, daß sie so schnell wie möglich unterrichtet werden, wenn die ökologischen Verhältnisse eines Gebiets sich infolge technologischer Entwicklungen, Umweltverschmutzung oder anderer menschlicher Eingriffe ändern oder ändern können. Die Informationen über solche Veränderungen sind unverzüglich an das errichtete Sekretariat weiterzuleiten.

Nach Artikel 4 fördert jede Vertragspartei die Erhaltung von Feuchtgebieten sowie von Wat- und Wasservögeln dadurch, daß Feuchtgebiete — gleichviel ob sie in der Liste geführt werden oder nicht — zu Schutzgebieten erklärt werden und in angemessenem Umfang für ihre Aufsicht gesorgt wird. Hebt eine Vertragspartei im dringenden nationalen Interesse die Grenzen eines in der Liste geführten Feuchtgebiets auf oder zieht sie dessen Grenzen enger, so soll sie soweit wie möglich jeden Verlust von Feuchtgebieten ausgleichen, insbesondere für Wat- und Wasservögel sowie — in demselben oder in einem anderen Gebiet — zum Schutz eines angemessenen Teils des natürlichen Lebensraums zusätzliche Schutzgebiete schaffen.

c) Das Übereinkommen von Bern

10. Die Verfasser der Richtlinie haben zweifellos den Arbeiten im Rahmen des Europarats Rechnung getragen, die zu dem vorerwähnten Übereinkommen von Bern vom 19. September 1979 geführt haben[14]. Ebenso wie die Richtlinie will dieses Übereinkommen die Erhaltung einer Reihe wildlebender Tierarten durch Vorschriften über den Schutz von Lebensräumen einerseits und den Artenschutz andererseits sicherstellen.

Nach Artikel 3 Absatz 1 unternehmen die Vertragsparteien die notwendigen Schritte, um die nationale Politik zur Erhaltung wildlebender Pflanzen und Tiere sowie ihrer natürlichen Lebensräume zu fördern. Artikel 3 Absatz 2 bestimmt weiter, daß jede Vertragspartei sich verpflichtet, bei ihrer Planungs- und Entwicklungspolitik die Erhaltung wildlebender Pflanzen und Tiere zu berücksichtigen.

14 — Vgl. die Entschließung des Rates vom 17. Mai 1977 zur Fortschreibung und Durchführung der Umweltpolitik und des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (ABl. C 139, S. 1), auf die in der ersten Begründungserwägung der Richtlinie 79/409 verwiesen wird und in der (Nr. 159) Vorschläge zum Schutz und zur Verwaltung bestimmter Feuchtgebiete „unter Berücksichtigung der ... in internationalen Organisationen wie dem Europarat durchgeführten Arbeiten" angekündigt werden.

Artikel 4 konkretisiert diese allgemeinen Grundsätze zum Schutz von Lebensräumen wie folgt:

„(1) Jede Vertragspartei ergreift die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen, um die Erhaltung der Lebensräume wildlebender Pflanzen- und Tierarten, insbesondere der in den Anhängen I und II genannten Arten, sowie die Erhaltung gefährdeter natürlicher Lebensräume sicherzustellen.

(2) Die Vertragsparteien berücksichtigen bei ihrer Planungs- und Entwicklungspolitik die Erfordernisse der Erhaltung der nach Absatz 1 geschützten Gebiete, um jede Beeinträchtigung dieser Gebiete zu vermeiden oder so gering wie möglich zu halten.

(3) Die Vertragsparteien verpflichten sich, besondere Aufmerksamkeit dem Schutz derjenigen Gebiete zuzuwenden, die für die in den Anhängen II und III aufgeführten wandernden Arten von Bedeutung sind und die als Überwinterungs-, Sammel-, Futter-, Brut- oder Mauserplätze im Verhältnis zu den Wanderrouten günstig gelegen sind.

(4) ..."

In den Artikeln 5 bis 9 des Übereinkommens ist bestimmt, welche Maßnahmen zum Schutz der Vögel selbst getroffen werden müssen, und zwar auf eine Weise, die große Ähnlichkeit mit der Regelung in den Artikeln 5 bis 9 der Richtlinie aufweist.

d) Das Übereinkommen von Bonn

11. Die Verfasser der Richtlinie hatten gewiß auch Kenntnis von den Arbeiten, die zur Unterzeichnung des vorerwähnten Übereinkommens von Bonn geführt haben. Dieses Übereinkommen enthält nützliche Definitionen, die mehrere Begriffe der Richtlinie 79/409 verdeutlichen (vgl. Fußnoten 7 und 8). Der Einfluß dieses Übereinkommens auf die Richtlinie ist im übrigen jedoch weniger ausgeprägt, so daß ich nicht weiter darauf eingehen werde.

2.3. *Verwandte gemeinschaftsrechtliche Texte*

12. Die Richtlinie 79/409 diente als Modell für einen von der Kommission dem Rat 1988 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz der natürlichen Lebensräume im allgemeinen (sowohl Tier- als auch Pflanzenarten) [15]. Nach diesem Vorschlag weisen die Mitgliedstaaten Gebiete, die bestimmten Kriterien entsprechen, als besondere Schutzgebiete aus, und zwar nach einem in der Richtlinie aufzustellenden Zeitplan. Artikel 7 Absatz 1 des Vorschlags regelt in Formulierungen, die Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 79/409 ähnlich sind, diejenigen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten treffen müssen, um die Belastung und Beeinträchtigung von Habitaten sowie alle anderen Formen von Störungen der dort vorhandenen Tier- und Pflanzenarten zu verhindern. Anders als in der Richtlinie 79/409 sind in den Vorschlag die von den Mitgliedstaaten insbesondere zu erlassenden Maßnahmen präzisiert:

15 — Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, von der Kommission dem Rat vorgelegt am 16. August 1988 (ABl. C 247, S. 3).

„(2) Die Mitgliedstaaten erwägen hierbei insbesondere, welcher Schutzstatus diesen Gebieten zu geben ist und ob in Übereinstimmung mit den ökologischen Ansprüchen der betreffenden Arten und Habitattypen integrierte Managementpläne auszuarbeiten sind.
...

(3) Falls es zur Gewährleistung des Erhaltungsstatus einer Art notwendig ist, sehen die Mitgliedstaaten die Wiederherstellung zerstörter oder beeinträchtigter Biotope oder die Schaffung neuer Biotope vor."

Artikel 10 des Vorschlags bestimmt, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Planungs- und Entwicklungspolitik zu treffen haben. Die dieser Politik zugrundeliegenden Prinzipien müssen dergestalt sein (französisch: „inclure des mesures de sauvegarde"), daß Schädigungen von Habitaten vermieden werden.

13. Schließlich ist noch auf die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [16] hinzuweisen. Dieser Richtlinie liegt der Gedanke zugrunde, daß die beste Umweltpolitik darin besteht, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen (erste Begründungserwägung). Unter diesem Gesichtspunkt müssen der Richtlinie zufolge bestimmte wichtige Projekte zum Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemacht und deren Ergebnisse veröffentlicht werden, so daß die Öffentlichkeit ein Mitspracherecht haben kann. Der vorerwähnte Richtlinienvorschlag zum Schutz der Habitate beabsichtigt eine Änderung der Richtlinie 85/337, um sicherzustellen, daß alle Projekte, die die Verhältnisse in den besonderen Schutzgebieten beeinflussen, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

16 — ABl. L 175, S. 40.

3. Die geographischen und ökologischen Merkmale der Leybucht

14. Die Leybucht ist ein rund 2 800 ha großes Gebiet im Land Niedersachsen. Aus dem Sitzungsbericht ergeben sich im einzelnen die genaue Lage dieses Gebiets sowie seine geographischen und ökologischen Merkmale. Daraus folgt, daß die Leybucht als Lebensraum für einige der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten sehr wertvoll ist, was von den Parteien nicht bestritten wird.

4. Der Rechtsstatus der Leybucht

4.1. *Nationales Recht*

15. Die Leybucht gehört zum „Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer", der in einer Verordnung des Landes Niedersachsen vom 13. Dezember 1985 (im folgenden: die Schutzverordnung) als Schutzgebiet ausgewiesen wurde [17] [18]. Die Leybucht macht rund 1 % dieses Schutzgebiets aus, das rund 240 000 ha groß ist. In § 3 der Schutzverordnung sind die Grenzen des Nationalparks unter Verweisung auf beigefügte

17 — *Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt* Nr. 48 vom 21.12.1985, S. 533.

18 — Zuvor fiel die Leybucht unter eine mit Verordnung der Bezirksregierung Weser-Ems vom 9. Juni 1981 (*Amtsbl. Reg.-Bez. Weser-Ems* Nr. 25 vom 26.6.1981, S. 543) erlassene Schutzregelung.

Landkarten angegeben. Die maßgebliche Abgrenzung des Gebiets wird unter anderem landwärts durch die seeseitige Grenze des Deiches bestimmt. Eine der beigefügten Karten, die die genauen Grenzen des Gebiets angibt, enthält auf der Höhe der Leybucht einen Stern, der für den folgenden Vermerk steht:

„Laufendes Planfeststellungsverfahren. Nach Abschluß gilt der bestandskräftig gewordene Planfeststellungsbeschluß."

Aus dieser Klarstellung ergibt sich, daß die Grenzen des Schutzgebiets zu der neuen Deichlinie hin verlegt werden, die die Bezirksregierung Weser-Ems in einem Planfeststellungsbeschluß vom 25. September 1985 festgelegt hat, und zwar vom Inkrafttreten dieses Beschlusses an [19].

§ 4 der Schutzverordnung gliedert das Gebiet in drei Zonen: eine Ruhezone (der größte Teil der Leybucht hat diesen Status), eine Zwischenzone (die beiden Schiffahrtswege quer durch die Leybucht haben diesen Status) und eine Erholungszone (das Gebiet um den Hafen von Greetsiel in der Leybucht hat diesen Status). § 5 bestimmt, welche Handlungen in diesen drei Zonen zulässig sind. Die Ruhezone darf grundsätzlich nicht betreten werden; Ausnahmen gelten für bestimmte Handlungen (u. a. bestimmte land- und fischwirtschaftliche Aktivitäten) und für bestimmte Personen. Die Zwischenzone darf zwar betreten werden, bestimmte Handlungen sind dort jedoch ausdrücklich verboten. Die Erholungszone darf als Badestrand und als Kureinrichtung genutzt werden.

19 — Ob ein Verwaltungsakt wie der Planfeststellungsbeschluß die Schutzverordnung ändern kann und ob der Planfeststellungsbeschluß zu Beginn der Deicharbeiten bereits in Kraft war, sind Fragen des nationalen Rechts, die der Gerichtshof nicht zu prüfen hat.

4.2. *Völkerrecht*

16. Im Rahmen des Übereinkommens von Ramsar hat Deutschland das Ostfriesische Wattenmeer, zu dem die Leybucht gehört, als Feuchtgebiet von internationaler Bedeutung ausgewiesen [20].

4.3. *Gemeinschaftsrecht*

17. Zum Zeitpunkt des Fristsetzungsschreibens (7. August 1987) hatte die Bundesrepublik der Kommission noch nicht mitgeteilt, daß die Leybucht Teil eines Schutzgebiets sei. Mit Schreiben vom 26. September 1983 hatte die Bundesregierung die Kommission zwar davon unterrichtet, daß im Land Niedersachsen 48 Gebiete als besondere Schutzgebiete berücksichtigt seien. Eines davon war das Gebiet „Ostfriesisches Wattenmeer mit Dollart", wozu sowohl die Leybucht als auch der Rysumer Nacken geographisch gehören. In bezug auf die Leybucht war die Kommission jedoch der Ansicht, daß die deutsche Regierung mit dieser Mitteilung dieses Gebiet nicht als ein besonderes Schutzgebiet gemäß der Richtlinie ausgewiesen habe [21]. Die mit Gründen

20 — Das Übereinkommen von Ramsar ist für die Bundesrepublik am 25. Juni 1976 in Kraft getreten (vgl. die Bekanntmachung vom 16. Juli 1976, BGBl. II, S. 1265). Die Bundesrepublik hat bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine Erklärung abgegeben, wonach sie davon ausgeht, daß die Bestimmungen des Übereinkommens Maßnahmen, die der Sicherheit der Bevölkerung gegen Überschwemmung dienen, unberührt lassen.

21 — Eigenartigerweise hat die Kommission hinsichtlich des Rysumer Nackens nicht denselben Standpunkt eingenommen (vgl. unten Nr. 44).

versehene Stellungnahme (4. Juli 1988) enthält denn auch als erste Rüge den Vorwurf, dieses Gebiet nicht als besonders geschützten Lebensraum ausgewiesen zu haben. Mit Schreiben vom 6. September 1988 teilte die deutsche Regierung der Kommission mit, daß die Leybucht unter die Schutzregelung der Verordnung des Landes Niedersachsen vom 13. Dezember 1985 falle. In diesem Schreiben wird darauf hingewiesen, daß sich aus dem der Verordnung beigefügten Kartenwerk die Abgrenzung des Schutzgebiets im einzelnen ergebe. In der am 28. Februar 1989 bei der Kanzlei eingegangenen Klageschrift der Kommission wird der Bundesrepublik eine unterbliebene Ausweisung der Leybucht nicht mehr vorgeworfen.

5. Die Bauarbeiten in der Leybucht

18. Das Deichvorhaben, wie es von der Bezirksregierung Weser-Ems in dem vorerwähnten Planfeststellungsbeschluß vom 25. September 1985 festgelegt wurde, ist im Sitzungsbericht ausführlich beschrieben. Ich halte es für sachdienlich, an dieser Stelle insbesondere auf zwei Aspekte des Vorhabens hinzuweisen: auf den damit verbundenen Verlust an geschütztem Gebiet und die Kompensationen hierfür.

19. Die Durchführung des Vorhabens bringt im wesentlichen an drei Stellen einen Verlust an geschütztem Gebiet mit sich. Im Greetsieler Nacken, wo die „Nase" des Deiches vorgesehen ist, wird der Gebietsverlust am größten sein (rund 450 ha). Es handelt sich vor allem um feuchte Sandböden, die für die Nahrungsaufnahme der Vögel wichtig sind, jedoch grundsätzlich nicht als Nistgebiet in Betracht kommen. Durch den Bau der „Nase" geht aber auch ein Teil der Hauener Hooge verloren, die als Nist-, Rast- und Fluchtplatz für die Vögel eine wichtige Funktion hat. Eine zweite Ursache für einen Gebietsverlust ist die Entscheidung, den neuen Deich zum Schutz des Leybuchtpolders parallel zu dem bestehenden Deich verlaufen zu lassen, allerdings rund 50 m weiter seewärts. Dadurch gehen auf einer Länge von mehr als zwei Kilometern wertvolle Salzwiesenflächen verloren. Schließlich ergibt sich noch ein Gebietsverlust aus der Entscheidung, dicht vor dem Leybuchtsiel die Deichlinie auf rund zwei Kilometer Länge auszurunden. Auch hierdurch gehen wertvolle Salzwiesen verloren, deren Fläche von der deutschen Regierung im Verfahren der einstweiligen Anordnung auf rund 45 ha geschätzt wurde.

20. Mit dem Vorhaben sind aber nicht nur ökologische Nachteile verbunden. Die deutsche Regierung hat betont, daß bei Realisierung des Vorhabens die beiden Schiffahrtswege quer durch die Leybucht, die bisher regelmäßig ausgebaggert würden, stillgelegt werden könnten. Störende Baggerarbeiten seien daher künftig nicht mehr nötig, und das Baggergut müsse nicht mehr anderswo in dem Gebiet abgelagert werden. Die deutsche Regierung schließt nicht aus, daß sich unter diesen Umständen erneut Seehunde in der Leybucht niederlassen werden. In dem Planfeststellungsbeschluß vom 25. September 1985 ist weiter ausdrücklich bestimmt, daß das innerhalb der „Nase" gelegene Gebiet geschützt werden solle. Der Deich, der zuvor das Gebiet der Hauener Hooge geschützt habe, werde geöffnet, so daß ein Gebiet von rund 100 ha erneut dem Einfluß der Gezeiten ausgesetzt werde, wodurch sich wertvolle Salzwiesenflächen bilden

könnten. In dem Planfeststellungsbeschluß heißt es schließlich, daß die im Binnenland zur Kleiauspüttung zwecks Verfestigung des Deiches beanspruchten Flächen anschließend nicht verfüllt, sondern zu einem Schutzgebiet erklärt werden sollten.

6. Die Rügen der Kommission

21. Die Kommission stützt ihre Rügen auf die Auslegung, die sie Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie gibt. Sie ist der Ansicht, diese Bestimmung erlege den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Verpflichtung auf, positive Schutzmaßnahmen zu ergreifen, verbiete ihnen jedoch implizit auch Verschlechterungen der bestehenden Situation. Artikel 4 Absatz 4 Satz 2, der sich auf die Verschmutzung und Beeinträchtigung außerhalb von Schutzgebieten beziehe, bestätige diese Auslegung. Außerhalb von Schutzgebieten bestehe für die Mitgliedstaaten nur eine Bemühenspflicht, während innerhalb dieser Gebiete strikte Maßnahmen notwendig seien. Die Kommission akzeptiert zwar Eingriffe in das Schutzgebiet, wenn diese den Lebensräumen selbst zugute kommen. Im übrigen erkennt die Kommission aber nur eine einzige Ausnahme an: Eingriffe im Falle einer Gefährdung von Menschenleben, jedoch nur mit der Maßgabe, daß die getroffenen Maßnahmen dergestalt durchgeführt werden, daß sie mit der geringstmöglichen Beeinträchtigung des Schutzgebiets verbunden sind.

Die Kommission vertritt die Auffassung, die Bauarbeiten in der Leybucht beeinträchtigten dieses Gebiet und belästigten die dort vorhandenen Vögel. Bei Realisierung des Planfeststellungsbeschlusses gehe ein großer Teil eines ökologisch wichtigen Gebiets verloren. In dem Planfeststellungsbeschluß seien Belange insbesondere der Landwirtschaft und der Fischerei berücksichtigt worden mit der Folge, daß die Bauarbeiten, selbst wenn sie in erster Linie der Deichsicherheit dienten, nicht nach dem Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs konzipiert worden seien. Aufgrund der vorstehend wiedergegebenen Auslegung von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie ist die Kommission unter diesen Umständen der Auffassung, daß die Realisierung des Planfeststellungsbeschlusses gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoße.

7. Das Verteidigungsvorbringen der deutschen Regierung

22. Das Verteidigungsvorbringen der von der britischen Regierung unterstützten deutschen Regierung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

— Die in dem Planfeststellungsbeschluß festgelegte Deichlinie liege außerhalb der Grenzen des als Schutzzone ausgewiesenen Gebiets;

— die Kommission lege Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie unzutreffend aus; diese Bestimmung belasse den Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum bei

der Auswahl der geeigneten Schutzmaßnahmen, wobei sie auch andere als Umweltschutzbelange berücksichtigen könnten;

— die Kommission habe nicht dargetan, daß sich die Beeinträchtigung und Belästigung infolge der Bauarbeiten auf die Zielsetzungen von Artikel 4 der Richtlinie erheblich auswirkten;

— die Deichbaumaßnahmen beruhten ausschließlich auf der Notwendigkeit, den Deich sicherer zu machen und daher der drohenden Gefahr einer Überschwemmung des Binnenlandes vorzubeugen.

8. Würdigung

8.1. *Vorbemerkungen*

23. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, daß das Verteidigungsvorbringen zur Lage des Deiches — noch innerhalb oder schon außerhalb der als Schutzgebiet ausgewiesenen Zone — meines Erachtens für die Beurteilung der Rügen der Kommission nicht relevant ist. Selbst wenn die neue Deichlinie schon außerhalb des Schutzgebiets liegen sollte, steht dennoch fest, daß die an der Grenze durchgeführten Bauarbeiten einen störenden Einfluß auf dieses Gebiet hatten und möglicherweise noch haben. Außerdem kann dieses Verteidungsvorbringen nicht die Rüge der Kommission entkräften, infolge der neuen Deichlinie gehe eine große Fläche einer als Schutzgebiet ausgewiesenen Zone für dieses Gebiet verloren.

24. Nach meiner Meinung stellen sich im wesentlichen zwei Auslegungsfragen. Erstens: Darf ein Mitgliedstaat die Fläche einer als Schutzgebiet ausgewiesenen Zone verkleinern und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen? Zweitens: Darf ein Mitgliedstaat Bauarbeiten durchführen, die eine als Schutzgebiet ausgewiesene Zone beeinträchtigen sowie die Vögel in diesem Gebiet belästigen und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen? Ich werde diese beiden Fragen zunächst getrennt prüfen, da die Rechtsgrundlage meines Erachtens jeweils eine andere ist. Diese Prüfung werde ich jedoch mit der Feststellung abschließen, daß die Beurteilungskriterien für beide Fragen identisch sind. Anhand dieser Kriterien werde ich abschließend prüfen, ob die Durchführung des Deichvorhabens gegen die Richtlinienbestimmungen verstößt.

8.2. *Die Beurteilungskriterien hinsichtlich der Verkleinerung der ausgewiesenen Fläche*

25. Die Kommission trägt vor, die Durchführung des Deichvorhabens verstoße gegen Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie, weil hierdurch die Fläche einer als Schutzgebiet ausgewiesenen Zone spürbar verkleinert werde. Dabei geht die Kommission davon aus, daß der Begriff „Beeinträchtigung" den Fall einer Gebietsverkleinerung decke[22]. Diesen Ausgangspunkt halte ich für falsch[23]. Meines Erachtens will Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie die Qualität der Lebensverhältnisse der Vögel in den Schutzgebieten sicherstellen. Dagegen sind Artikel 4 *Absatz 1* Unterabsatz 4 und — in bezug auf Zugvö-

22 — Die beiden übrigen in Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie angesprochenen Begriffe „Verschmutzung" und „Belästigung" können diese Fälle unter keinen Umständen erfassen.

23 — In dem Vorschlag für eine Habitat-Richtlinie (Artikel 3 Buchstabe c) wird der Begriff „Beeinträchtigung" eines Habitats wie folgt definiert: „Verminderung seiner charakteristischen Merkmale ohne Übergang in eine andere Kategorie".

gel — Artikel 4 *Absatz 2* der Richtlinie die Bestimmungen, in denen geregelt ist, welche und wieviele Gebiete mit welcher Fläche zu Schutzgebieten erklärt werden müssen. Ich werde deshalb auch die Rüge betreffend die Verkleinerung des Schutzgebiets im folgenden anhand der zuletzt genannten Bestimmungen untersuchen.

26. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 4 der Richtlinie erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, bestimmte Lebensräume der in Anhang I aufgeführten Vogelarten zu Schutzgebieten zu erklären. Ich verstehe die Regelung dahin, daß die Mitgliedstaaten *nicht alle* Gebiete mit geeigneten Lebensverhältnissen für die betroffenen Arten auszuweisen haben. Zwar müssen sie die *geeignetsten* Gebiete in ihrem Hoheitsgebiet ausweisen oder, mit anderen Worten, die Gebiete in ihrem Hoheitsgebiet, in denen die für die betroffenen Vogelarten geeignetsten Lebensverhältnisse gegeben sind[24]. Auch müssen die ausgewiesenen Gebiete zahlen- und flächenmäßig ausreichend sein, um die Erhaltung der betroffenen Arten sicherzustellen.

27. Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie enthält eine gesonderte Regelung für die nicht in Anhang I aufgeführten, jedoch im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats regelmäßig auftretenden *Zug*vogelarten. Diese Bestimmung ist ungeschickt formuliert und deshalb schwer verständlich. So stellt sich unter anderem die Frage, ob die „entsprechenden Maßnahmen", von denen in dieser Bestimmung die Rede ist, auch die Verpflichtung beinhalten, besondere Schutzgebiete gemäß Absatz 1 Unterabsatz 4 auszuweisen. Wird Absatz 2 zusammen mit den Absätzen 3 und 4 gelesen (in denen von den in Absatz 2 genannten Schutzgebieten die Rede ist), so muß man zu dem Schluß gelangen, daß die in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 4 formulierte Verpflichtung entsprechend auch für die in Absatz 2 genannten Lebensräume von Zugvögeln gilt.

Nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten besondere Bedeutung dem Schutz der international bedeutsamen Feuchtgebiete beimessen. Dieser letzte Begriff verweist zweifellos auf die Feuchtgebiete, die gemäß dem Übereinkommen von Ramsar dem hierfür errichteten Sekretariat gemeldet werden müssen.

28. Die Kommission gesteht zu, daß die Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Auswahl der auszuweisenden Gebiete einen Beurteilungsspielraum einräumt. Sie bemerkt insbesondere, daß die Mitgliedstaaten bei den Ausweisungen unter anderem den in Artikel 2 der Richtlinie genannten wirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragen dürften. Dieser Beurteilungsspielraum kommt auch in der Entschließung vom 2. April 1979 zum Ausdruck, in der der Rat Kenntnis von der Absicht der Kommission nimmt, Vorschläge unter anderem in bezug auf die Bestimmung und die Auswahl der besonderen Schutzgebiete vorzulegen[25].

24 — Vgl. mit dem Vorschlag für eine Habitat-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren die zehn für die Erhaltung bedrohter Arten *wichtigsten* Lebensräume in der Gemeinschaft ausweisen sollen (die 100 wichtigsten innerhalb von acht Jahren).

25 — Der Beurteilungsspielraum besteht nicht allein hinsichtlich der Lebensräume der Vögel im Sinne des Artikels 4 Absatz 1, sondern auch hinsichtlich der in Artikel 4 Absatz 2 angesprochenen international bedeutsamen Feuchtgebiete für Zugvögel. Dies wird durch Artikel 6 des Vorschlags für eine Habitat-Richtlinie bestätigt. In dieser Bestimmung geht die Kommission nämlich davon aus, daß die im Rahmen des Übereinkommens von Ramsar von den Mitgliedstaaten ausgewiesenen Gebiete nicht notwendigerweise als besondere Schutzgebiete gemäß der Richtlinie 79/409 ausgewiesen werden müssen.

Daß die Kommission beabsichtigt, Vorschläge vorzulegen, was sie bisher nicht getan hat (siehe oben Nr. 6), deutet meines Erachtens darauf hin, daß es in der Zwischenzeit der Beurteilung der Mitgliedstaaten unterliegt, welche Schutzgebiete sie ausweisen, und erst recht, welches die genauen Grenzen dieser Gebiete sind.

Der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten ist jedoch nicht grenzenlos. Sie müssen insbesondere die *geeignetsten* Gebiete zu Schutzgebieten erklären.

29. In dieser Rechtssache geht es freilich nicht um den Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Ausweisung der Grenzen eines Schutzgebiets, sondern bei der Änderung, genauer gesagt der flächenmäßigen Verkleinerung einer zuvor zum Schutzgebiet erklärten Zone. Inwieweit sind die Grenzen einer von dem Mitgliedstaat selbst zum Schutzgebiet erklärten Zone unantastbar? Dies scheint mir in der vorliegenden Rechtssache eine der Kernfragen zu sein, die die Parteien unzureichend erörtert haben.

Meines Erachtens enthält Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie kein *absolutes* Verbot der flächenmäßigen Verkleinerung einer zum Schutzgebiet erklärten Zone. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verkleinerung eines ausgewiesenen Gebiets derselbe wäre wie bei der Ausweisung dieses Gebiets. Bei der Ausweisung geht es darum, unter verschiedenen geeigneten Gebieten das geeignetste auszuweisen. Bei der Verkleinerung eines ausgewiesenen Gebiets geht es dagegen um ein Gebiet, von dem angenommen werden darf, daß es eines der „geeignetsten" ist. Die Richtlinienbestimmungen bezwecken die Erhaltung dieser Lebensräume als Reaktion auf den Verlust von Lebensräumen unter anderem durch Trokkenlegungsvorhaben, Bodennutzungspläne, Verstädterung und Tourismus, wobei dieser Verlust seinerseits einer der Hauptgründe für die hohe Sterblichkeitsrate bei einer Reihe von Vogelarten mit stark abnehmendem Bestand ist[26]. Außerdem muß der Tatsache Rechnung getragen werden, daß der Verlust oder die Verschmutzung von Naturlandschaften oftmals irreversibel ist[27]. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Grenzen einer zum besonderen Schutzgebiet erklärten Zone, in der *per definitionem* die geeignetsten Lebensverhältnisse gegeben sind, zu verschieben und die Schutzfläche somit zu verkleinern, muß deshalb auch an enge Voraussetzungen geknüpft werden.

30. Die zuvor aufgeworfene Frage ist daher in dem Sinne zu beantworten, daß die Verkleinerung einer als Schutzgebiet ausgewiesenen Zone nur aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls zulässig ist, die höher einzuschätzen sind als die mit der Richtlinie verfolgten Umweltbelange und auch höher als die in Artikel 2 der Richtlinie genannten wirtschaftlichen und freizeitbedingten Belange. Diese Auffassung findet ihre Stütze in dem Übereinkommen von Ramsar, das den Richtlinienvorschriften über die Lebens-

26 — Vgl. den in Fußnote 3 erwähnten Bericht der Kommission, S. 197.

27 — In der in Fußnote 14 bereits erwähnten Entschließung vom 17. Mai 1977 (Nr. 6) nimmt der Rat Kenntnis von der Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, daß sich die gegenwärtige Qualität der verschiedenen Umweltmedien nicht verschlechtert, zumal bestimmte Verschmutzungen in vielen Fällen endgültigen oder nahezu endgültigen Charakter haben.

räume mit zugrunde liegt[28]. Dieses Übereinkommen erkennt den Vertragsparteien das Recht zu, die Grenzen der ausgewiesenen Gebiete enger zu ziehen, ja sogar aufzuheben, jedoch ausschließlich wegen dringender nationaler Interessen. Das Übereinkommen bestimmt weiter, daß sich die Parteien dabei ihrer internationalen Verantwortung bewußt sein müssen. Außerdem haben sie soweit wie möglich jeden Verlust von ausgewiesenen Gebieten auszugleichen.

31. Eine allgemeine, abstrakte Umschreibung der Belange, die gemäß der dargestellten Auslegung eine Grenzkorrektur rechtfertigen könnten, erscheint mir weder ratsam noch notwendig. Es steht nämlich außer Zweifel, daß der von der deutschen Regierung zur Rechtfertigung der Deichbauarbeiten in der Leybucht geltend gemachte Grund — die Befestigung des Deiches zum Schutz der dahinter wohnenden Menschen — als zwingender Grund des Gemeinwohls anzusehen ist, der den Belangen des Vogelschutzes vorgeht[29]. Die Kommission bestreitet im übrigen nicht, daß Bauarbeiten, die ausschließlich zum Zwecke der Deichsicherheit erforderlich sind, in einem Schutzgebiet stattfinden dürfen. Sie meint jedoch, daß die Modalitäten des fraglichen Deichvorhabens, insbesondere die Trasse des neuen Deiches, zum Zwecke der Deichsicherheit nicht erforderlich seien; dieses Ziel hätte sich auch mit geringerem Gebietsverlust erreichen lassen.

Die Kommission geht dabei davon aus, daß ein Eingriff in ein Schutzgebiet nicht allein auf zwingenden Gründen beruhen, sondern außerdem in dem Sinne notwendig sein müsse, daß das verfolgte Ziel nicht mit geringeren Beeinträchtigungen der Umwelt erreicht werden könne. Ob dieser Standpunkt richtig ist und, wenn ja, ob im vorliegenden Fall auch diese zusätzliche Voraussetzung erfüllt ist, werde ich im Anschluß an die Prüfung der Kriterien untersuchen, anhand deren die Verschmutzung, Beeinträchtigung und Belästigung in einem Schutzgebiet zu beurteilen sind.

8.3. *Die Beurteilungskriterien hinsichtlich der Beeinträchtigung eines Schutzgebiets und der Belästigung in einem solchen Gebiet*

32. Die Kommission trägt vor, die gemäß dem Planfeststellungsbeschluß durchgeführten Bauarbeiten stünden im Widerspruch zu Artikel 4 *Absatz 4* der Richtlinie, weil sie die Lebensverhältnisse in der Leybucht beeinträchtigten und die dort vorhandenen Vögel störten. Die Kommission stützt diese Rüge zu Recht auf Artikel 4 Absatz 4, in dem die Schutzmaßnahmen geregelt sind, die die Mitgliedstaaten hinsichtlich der gemäß Artikel 4 Absatz 1 oder 2 zu Schutzgebieten erklärten Zonen treffen müssen.

33. Auch hier möchte ich zunächst einem Argument entgegentreten, dem vor allem die britische Regierung große Bedeutung

28 — Vgl. die in Fußnote 13 genannte, vor Erlaß der Richtlinie 79/409 ausgesprochene Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten, dem Übereinkommen von Ramsar beizutreten, sowie die in Fußnote 14 genannte Entschließung des Rates vom 17. Mai 1977, in der über dieses Übereinkommen hinaus Vorschläge zum Schutz der in der Gemeinschaft gelegenen Feuchtgebiete unter Berücksichtigung der in internationalen Organisationen durchgeführten Arbeiten angekündigt werden (Nrn. 154 bis 159).

29 — Vgl. die vorerwähnte Entschließung vom 17. Mai 1977, in der der Rat das Ziel der Umweltpolitik in der Gemeinschaft wie folgt definiert: „die Lebensqualität, den Lebensrahmen, den Lebensraum und die Lebensbedingungen der zu ihrem Bereich gehörenden Völker zu verbessern" (Nr. 11).

beimißt. Es betrifft die Auslegung, die sie der Bestimmung in Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie gibt, wonach die Mitgliedstaaten gegen Verschmutzung, Beeinträchtigung und Belästigung vorzugehen haben, „sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken". Nach Ansicht der britischen Regierung ist die erhebliche Auswirkung im Sinne dieser Bestimmung unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie zu beurteilen, d. h. im Hinblick auf die Überlebens- und Vermehrungschancen der betroffenen Arten. Soweit die geplanten Bauarbeiten das Überleben und die Vermehrung der in der Leybucht vorhandenen Vogelarten *nicht gefährdeten,* stünden sie folglich auch nicht im Widerspruch zu der Richtlinie.

So verstanden würde Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie beträchtliche Verschmutzungen, Beeinträchtigungen und Belästigungen zulassen. Das scheint mir nicht mit der Zielsetzung des Artikels 4 übereinzustimmen. Meines Erachtens wollte der Rat mit der fraglichen Bestimmung zu verstehen geben, daß in dem betroffenen Schutzgebiet keine Verschmutzung, Beeinträchtigung oder Belästigung vorkommen darf, die die Qualität der Lebensverhältnisse der Vögel erheblich mindert. Dazu zählen also auch negative Faktoren, die, obwohl sie das Überleben und die Vermehrung der Vögel nicht gefährden, deren Überleben und Vermehrung unter den günstigsten Bedingungen erheblich erschweren. Ich möchte im übrigen darauf hinweisen, daß allein in der deutschen, der dänischen und der niederländischen Fassung des hier besprochenen Satzteils die Voraussetzung einer erheblichen Auswirkung sowohl auf die Verschmutzung als auch die Beeinträchtigung und die Belästigung bezogen ist. Die übrigen Fassungen können auch in dem Sinne verstanden werden, daß sich allein die Belästigung erheblich auswirken muß. Dies scheint mir ein zusätzlicher Grund dafür zu sein, der Verschmutzung und Beeinträchtigung im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 nicht die von der britischen Regierung vorgeschlagene restriktive Auslegung zu geben.

34. Ebenso unrichtig erscheint mir die sehr weite Auslegung des Artikels 4 Absatz 4 der Richtlinie durch die Kommission. Ihre Auffassung, diese Bestimmung verbiete grundsätzlich *jeden* verschmutzenden, beeinträchtigenden und belästigenden Eingriff, geht mir zu weit. Artikel 4 Absatz 4 schließt sich an Artikel 4 Absätze 1 und 2 an, die den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, besondere *Schutz*gebiete auszuweisen. Soweit Artikel 4 Absatz 4 von „geeigneten Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung ... sowie die Belästigung ... in den ... Schutzgebieten zu vermeiden", spricht, verweist er meines Erachtens insbesondere auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine allgemeine Regelung zur Erhaltung der Lebensqualität der Vögel in diesen Gebieten einzuführen, damit die Vögel unter den günstigsten Bedingungen leben und sich vermehren können. Auch der Vorschlag für eine Habitat-Richtlinie spricht für diese Auffassung. In Artikel 7 Absatz 2 dieses Vorschlags wird insbesondere die sorgfältige Auswahl eines Schutzstatus für die Habitats als erste geeignete Maßnahme bezeichnet, um die Belastung und Beeinträchtigung von Habitaten zu verhindern. Nun, mit der Einführung einer solchen allgemeinen Regelung zur Erhaltung der günstigsten Lebens- und Fortpflanzungsverhältnisse braucht nicht unbedingt unter allen Umständen jede Verschmutzung, Beeinträchtigung oder Belästigung untersagt zu werden.

Ich möchte übrigens darauf hinweisen, daß die Kommission in der vorliegenden Rechtssache ihre eigene Ansicht nicht konsequent in die Praxis umgesetzt hat. So kann sie sich mit der Fortsetzung belästigender Baggerarbeiten in diesem Gebiet abfinden. So hat sie auch nicht die Schutzverordnung beanstandet, obwohl diese nicht die gesamte Leybucht zur Ruhezone erklärt. Diese Beispiele machen hinreichend deutlich, daß die Kommission in der Praxis nicht von einer so weitgehenden Auslegung wie vorstehend dargelegt ausgeht.

35. Es ist also Sache der Mitgliedstaaten, für die von ihnen ausgewiesenen Gebiete eine Schutzregelung zu erlassen. Anders als die Richtlinienbestimmungen über die Schaffung einer Regelung zum Schutz der Vögel selbst (Artikel 5 ff.) enthält Artikel 4 Absatz 4 keinen Hinweis auf die von den Mitgliedstaaten zu treffenden konkreten Maßnahmen. Aus der Entschließung des Rates vom 2. April 1979 geht hervor, daß die Kommission die Absicht hatte, hierzu Vorschläge vorzulegen, was sie noch nicht getan hat (vgl. Nr. 6). Unter diesen Umständen ist es Sache der Mitgliedstaaten, unter vollständiger Berücksichtigung der in der Richtlinie vorausgesetzten Umweltbelange zu entscheiden, welche konkreten Maßnahmen getroffen werden müssen, um in den ausgewiesenen Gebieten die günstigsten Lebensverhältnisse herzustellen und die Verschmutzungen, Beeinträchtigungen sowie Belästigungen zu verhindern, die derartige Verhältnisse erheblich verschlechtern. Aus der Richtlinie kann meines Erachtens jedoch nicht hergeleitet werden, daß sie zwangsläufig jeden nachteiligen Eingriff in dem gesamten Gebiet untersagen müßten.

36. Im vorliegenden Fall hat das Land Niedersachsen eine Verordnung zum Schutz des „Nationalparks Niedersächsisches Wattenmeer" erlassen, zu dem die Leybucht gehört. Die Kommission hat nicht beanstandet, daß die Bestimmungen dieser Verordnung den Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten überschritten hätten, obwohl die Verordnung in einigen Gebieten belästigende oder beeinträchtigende Aktivitäten zuläßt. Durch den Planfeststellungsbeschluß der Bezirksregierung Weser-Ems vom 25. September 1985 wurde die eingeführte Schutzregelung jedoch dahin geändert, daß Bauarbeiten am Rand des Schutzgebiets zugelassen wurden. Hier stellt sich somit ein ähnliches Problem, wie ich es vorstehend (Nrn. 29 bis 31) im Zusammenhang mit der flächenmäßigen Verkleinerung eines Schutzgebiets geprüft habe: Läßt die Richtlinie eine für die Vögel nachteilige Änderung einer von dem Mitgliedstaat im Rahmen seines Beurteilungsspielraums erlassenen Schutzregelung zu und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

Im Gegensatz zur Frage der flächenmäßigen Verkleinerung eines Schutzgebiets ist das hier angesprochene Problem weder im Übereinkommen von Ramsar noch in einem anderen völkerrechtlichen Vertrag ausdrücklich geregelt. Gleichwohl muß meines Erachtens die Lösung dieselbe sein, da Verschmutzung und Beeinträchtigung und sogar bestimmte Formen der Belästigung ebenfalls oft irreversible Folgen für die betroffenen Gebiete haben. Auch hier bin ich deshalb der Meinung, daß ein Mitgliedstaat die Lebensqualität in einem Schutzgebiet nur dann unter ein zuvor bestehendes Niveau absenken darf, wenn dies aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls, die über den durch die Richtlinie beabsichtigten Umweltbelangen stehen, notwendig ist. Ich komme somit zu dem Ergebnis, daß die Verkleinerung eines zuvor ausgewiesenen

Schutzgebiets sowie die Verschlechterung der Lebensqualität in einem solchen Gebiet anhand derselben restriktiven Kriterien zu beurteilen sind, obwohl beide Probleme durch unterschiedliche Richtlinienbestimmungen geregelt sind.

8.4. *Können die Bauarbeiten gerechtfertigt werden?*

37. Die deutsche Regierung hat geltend gemacht, daß die Befestigung des Deiches für die Sicherheit der hinter dem Deich lebenden Bevölkerung notwendig sei — das ist ohne Zweifel wie vorstehend dargelegt (Nr. 31) ein zwingender Grund des Gemeinwohls, der höher als die mit der Richtlinie verfolgten Belange einzuschätzen ist — und daß das Vorhaben allein aus diesem Grund in Angriff genommen worden sei. Die Kommission bestreitet dies nicht. Sie wirft der Bundesrepublik jedoch vor, daß bei der Festlegung der neuen Deichlinie nicht nur Sicherheitsgesichtspunkten, sondern auch Belangen der Fischerei und der Landwirtschaft Rechnung getragen worden sei. Der Planfeststellungsbeschluß verstoße genauer gesagt deshalb gegen die Richtlinie, weil der Gebietsverlust wegen der Berücksichtigung dieser anderen Belange größer sei, als dies für die Sicherheit unbedingt notwendig gewesen wäre.

38. Bevor ich mich mit diesem Vorbringen befasse, möchte ich kurz auf die Beweise eingehen, die die Kommission zur Begründung ihres Vorbringens angeführt hat. Weder in der Klageschrift noch in der Erwiderung hat die Kommission einen Alternativplan vorgelegt. Sie hat erstmals in der mündlichen Verhandlung behauptet, daß die angestrebte Sicherheit der Bevölkerung durch eine Befestigung des bestehenden Deiches anstelle der Errichtung eines näher am Meer gelegenen neuen Deiches erreicht werden könne.

Für diese spät vorgebrachte Alternative hat die Kommission weder eine Studie eingereicht noch sonstige Angaben gemacht, auf die sie ihr Vorbringen stützen könnte. Diese Alternative kann deshalb auch nicht berücksichtigt werden. Gleichwohl bin ich bereit, zu akzeptieren, daß die für notwendig erachtete Deichsicherheit mit geringerem Gebietsverlust (aber nicht ohne Gebietsverlust) hätte erreicht werden können, wenn die Belange von Fischerei und Landwirtschaft nicht berücksichtigt worden wären. Die deutsche Regierung bestreitet dies übrigens nicht.

39. Das Vorbringen der Kommission beruht auf der Überlegung, daß Artikel 4 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen bei der Ausarbeitung von Vorhaben, die eine als Schutzgebiet ausgewiesene Zone beeinträchtigen oder verkleinern können, nicht gestatte.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich: Ich bin mit der Kommission der Auffassung, daß die Verkleinerung eines ausgewiesenen besonderen Schutzgebiets oder die Verschlechterung der Lebensqualität in einem solchen Gebiet nur dann zulässig ist, wenn der vorgenommene Eingriff durch zwingende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden kann, die den durch die Richtlinie gewährleisteten Umweltbelangen vorgehen. Ich bin ebenfalls mit der Kommission der Ansicht, daß der Schutz von Menschenleben (natürlich) ein solcher vorrangiger

zwingender Grund ist, daß wirtschaftliche oder freizeitbedingte Belange (abgesehen von besonderen oder außergewöhnlichen Umständen, die kaum ersichtlich sind) keinen solchen Grund darstellen und daß der vorgenommene Eingriff in jedem Fall notwendig, d. h. geeignet und unverzichtbar sein muß, um die erstrebten vorrangigen Belange zu verwirklichen.

Ich bin jedoch insoweit anderer Meinung als die Kommission, als diese nicht einen Schritt weitergehen will und für den Fall, daß der Eingriff grundsätzlich durch gegenüber Umweltbelangen vorrangige Belange des Gemeinwohls gerechtfertigt ist, anderen, nachrangigen Belangen des Gemeinwohls wie den in Artikel 2 der Richtlinie genannten überhaupt nicht Rechnung trägt. Meines Erachtens kann diesen anderen Belangen des Gemeinwohls bei der Ausarbeitung eines Vorhabens, das durch gegenüber Umweltbelangen vorrangige Belange geboten ist, unter der Voraussetzung Rechnung getragen werden, daß die dadurch verursachte zusätzliche Umweltbeeinträchtigung nicht unverhältnismäßig groß ist verglichen mit der erheblichen Beeinträchtigung dieser anderen Belange, falls ihnen nicht Rechnung getragen werden sollte.

Ich möchte darauf hinweisen, daß dem Vorschlag für eine Habitat-Richtlinie dieselbe Auffassung zugrunde liegt. Durch diesen Vorschlag soll die (in Nr. 13 genannte) Richtlinie 85/337 dahin geändert werden, daß alle Projekte, die in einem besonderen Schutzgebiet angesiedelt sind, einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Das bedeutet, daß Projekte in einem Schutzgebiet nicht *per se* verboten sind, sondern daß ihre günstigen Folgen sorgfältig gegen die damit verbundenen Umweltbeeinträchtigungen abgewogen werden müssen.

40. In diesem Zusammenhang muß unterstrichen werden, daß die deutsche Regierung einen ausführlichen Planfeststellungsbeschluß vorgelegt hat, aus dem sich ergibt, daß der Entscheidung über das Deichvorhaben ein langwieriges öffentliches Verfahren vorgeschaltet war. In einem ersten Stadium wurden zahlreiche Einrichtungen und Verbände, darunter eine Reihe von Naturschutzverbänden, zu den geplanten Bauarbeiten konsultiert. Das Vorhaben wurde sodann öffentlich ausgelegt; der Öffentlichkeit wurde Gelegenheit zur Einsicht in die Pläne gegeben. Mehr als 300 Einwendungen wurden gegen das Vorhaben erhoben, von denen sehr viele die Auswirkungen des Vorhabens auf die in der Leybucht zu erhaltende Tierwelt betrafen. Diese Einwendungen werden in dem Planfeststellungsbeschluß im Anschluß an eine Abwägung der Interessen und eine Prüfung von Alternativen der Reihe nach behandelt. Die deutsche Regierung hat das Vorhaben somit faktisch einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen.

Die deutsche Regierung hat weiter darauf hingewiesen, daß die Pläne bis zu zweimal geändert wurden, um den Gebietsverlust so gering wie möglich zu halten. Eine noch größere Reduzierung des Gebietsverlustes sei ohne erheblichen Schaden für Fischerei und Landwirtschaft nicht mehr möglich. Dann wäre der Zugang zum Meer für den Hafen Greetsiel — den bedeutendsten deutschen Krabbenfischerhafen — und die Greetsieler Fischereiflotte gefährdet. Außerdem würde die Entwässerung von rund 35 000 ha Ackerland problematisch, das großenteils unter dem Meeresspiegel liege. Die Kommission hat eingeräumt, daß eine

Alternative nicht unerhebliche Probleme für Fischerei und Landwirtschaft hervorrufen könne; dieser Preis müsse jedoch für die Erhaltung der Natur gezahlt werden.

41. Dem steht gegenüber die Beeinträchtigung eines wertvollen ökologischen Gebiets mit einer Fläche von rund 450 ha im Greetsieler Nacken, wo die „Nase" des Deiches vorgesehen ist (das innerhalb der „Nase" gelegene Gebiet bleibt jedoch geschützt; außerdem wird ein in der Hauener Hooge gelegenes Gebiet von rund 100 ha erneut in seltene Salzwiesen verwandelt werden können), sowie die Beeinträchtigung wertvoller Salzwiesen infolge der Vorverlegung des Deiches um 50 m in Höhe des Leybuchtpolders und wertvoller Salzwiesen mit einer Fläche von rund 45 ha infolge der Ausrundung des Deichwinkels (eine Frage, die nach einer Erklärung der deutschen Regierung in der mündlichen Verhandlung gegenwärtig noch geprüft wird). Die ökologischen Merkmale rund eines Viertels der Leybucht werden somit durch die Realisierung des Planfeststellungsbeschlusses verändert. Diese Veränderung bedeutet jedoch nicht, daß dieses Viertel als Lebensraum für Wildvögel völlig verloren ginge; dies wird durch das von der deutschen Regierung vorgelegte Zahlenmaterial über die Bestandsentwicklung einiger Vogelarten in der Leybucht seit Beginn der Bauarbeiten bestätigt. Aus diesen Zahlen kann nämlich kein Rückgang der in der Leybucht vorhandenen Vogelpopulation hergeleitet werden. Außerdem sind mit der Realisierung des Planfeststellungsbeschlusses auch Kompensationen verbunden (vgl. oben Nr. 20), insbesondere die Einstellung der Baggerarbeiten in den beiden Schiffahrtswegen quer durch die Leybucht.

42. Obwohl es weder der Kommission noch dem Gerichtshof bei der Entscheidung über die Begründetheit einer Klage im Rahmen des Artikels 169 EWG-Vertrag zusteht, sich an die Stelle der deutschen Behörden zu setzen, haben sie doch zu prüfen, ob diese Behörden bei der Abwägung zwischen Umwelt- und anderen Belangen ausreichend die in der Richtlinie vorausgesetzten Umweltbelange berücksichtigt und somit die ihnen nach der Richtlinie zustehenden Befugnisse eingehalten haben.

Aufgrund meiner vorstehenden Darlegungen bin ich der Ansicht, daß dies in der Tat der Fall war. Die deutschen Behörden haben bei der Ausarbeitung eines für die Sicherheit von Menschen unverzichtbaren Vorhabens auch der Erhaltung von fischerei- und landwirtschaftlichen Tätigkeiten in diesem Gebiet Rechnung getragen. Aus den Akten geht hervor, daß dies in einem Umfang geschehen ist, von dem sich nach einem gründlichen öffentlichen Untersuchungsverfahren mit Fug und Recht sagen ließ, daß dadurch keine unverhältnismäßig großen zusätzlichen Umweltbeeinträchtigungen verursacht wurden. Daher haben die deutschen Behörden meines Erachtens nicht gegen Artikel 4 der Richtlinie 79/409 verstoßen. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Klage der Kommission abzuweisen.

9. Die Kostenregelung in bezug auf die Beanstandung der Bauarbeiten im Rysumer Nacken

43. In der Einleitung habe ich bereits erwähnt, daß die Kommission ihre Klage insoweit zurückgenommen hat, als sie die Bauarbeiten im Rysumer Nacken betraf. Sie hat jedoch beantragt, der Bundesrepublik

hinsichtlich dieses Teils ihrer Klage die Kosten aufzuerlegen. Die deutsche Regierung hat demgegenüber beantragt, die Kommission in diese Kosten zu verurteilen.

Nimmt eine Partei die Klage oder einen Antrag zurück, so wird sie gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten verurteilt, es sei denn, daß die Rücknahme durch das Verhalten der Gegenpartei gerechtfertigt ist. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes[30] ergibt sich, daß diese Bestimmung auch dann Anwendung findet, wenn der Kläger seine Klage nicht vollständig, sondern nur teilweise zurücknimmt.

Die Kommission begründet ihre Klagerücknahme hinsichtlich der Bauarbeiten im Rysumer Nacken mit einem neuen Vorbringen der deutschen Regierung: Der nördliche Teil des Gebiets gehöre nicht zu dem von der Schutzverordnung erfaßten Gebiet; außerdem fänden dort gegenwärtig keine Aufspülungsmaßnahmen mehr statt. Der südliche Teil des Rysumer Nackens sei nicht als Schutzgebiet ausgewiesen worden.

44. Die Behauptung, dieses Vorbringen sei neu, ist meines Erachtens nur teilweise richtig. In ihrer Klagebeantwortung hat die deutsche Regierung ausdrücklich vorgetragen, daß der südliche Teil des Rysumer Nackens nicht als Schutzgebiet ausgewiesen worden sei. Dagegen hat die deutsche Regierung erst in der Gegenerwiderung vorgebracht, daß der nördliche Teil kein besonderes Schutzgebiet sei (in der Klagebeantwortung hatte sie das Gegenteil erklärt) und daß dort im übrigen keine Aufspülungsmaßnahmen mehr stattfänden.

Der Umstand, daß die deutsche Regierung erst in der Gegenerwiderung vorgebracht hat, der nördliche Teil sei kein Schutzgebiet, rechtfertigt es nach meinem Dafürhalten jedoch nicht, der Bundesrepublik hinsichtlich des den Rysumer Nacken betreffenden Teils der Klage die Kosten aufzuerlegen. Zunächst konnte ich kein Urteil des Gerichtshofes finden, in dem das Vorbringen neuer Angriffs- oder Verteidigungsmittel als Grund dafür anerkannt worden wäre, die Kosten nicht dem Kläger aufzuerlegen, der die Klage zurücknimmt. Sodann bin ich vor allem davon überrascht, daß die Kommission in bezug auf den Rysumer Nacken eine andere Position eingenommen hat als hinsichtlich der Leybucht, obwohl ihr dieselben Informationen über beide Gebiete vorlagen. In Fußnote 21 habe ich bereits darauf hingewiesen, daß die Kommission aus der Benennung des „Ostfriesischen Wattenmeers mit Dollart" in der Mitteilung der deutschen Regierung vom 26. September 1983 den Schluß zog, daß zwar der Rysumer Nacken, nicht aber die Leybucht von der Bundesrepublik als Schutzgebiet ausgewiesen worden sei, obwohl beide Gebiete geographisch zum „Ostfriesischen Wattenmeer" gehören. Weiter war die Kommission vor Einreichung ihrer Klageschrift im Besitz der Schutzverordnung vom 13. Dezember 1985 und des dieser beiliegenden Kartenwerks mit der Markierung des genauen Grenzverlaufs des Schutzgebiets. Im Falle der Leybucht hat die Kommission im Hinblick darauf von der in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme formulierten Rüge, die Bundesrepublik habe dieses Gebiet unter Verstoß gegen die Richtlinie nicht als Schutzgebiet ausgewiesen, Abstand genommen (vgl. Nr. 17). Obwohl sich aus den

30 — Vgl. u. a. das Urteil vom 22. Februar 1989 in der Rechtssache 54/87, Kommission/Italien, Slg. 1989, 385, Randnr. 20.

beiliegenden Karten ergibt, daß der Rysumer Nacken nicht zu dem durch die Verordnung vom 13. Dezember 1985 geschützten Gebiet gehört, hat die Kommission jedoch nicht die in dieser Stellungnahme formulierte Rüge fallenlassen, die Baumaßnahmen hätten in diesem Gebiet unter Verstoß gegen die Richtlinienbestimmungen über die Erhaltung der zu besonderen Schutzgebieten erklärten Zonen stattgefunden.

Unter diesen Umständen kann die Kommission nicht geltend machen, daß die Rücknahme dieses Teils ihrer Klage durch das Verhalten der deutschen Regierung gerechtfertigt sei. Sie konnte nämlich aufgrund der ihr zum Zeitpunkt der Klageerhebung vorliegenden Informationen nicht davon ausgehen, daß der Rysumer Nacken zu einem als besonderes Schutzgebiet ausgewiesenen Gebiet gehörte.

Ergebnis

45. Zusammenfassend schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Streithelfers aufzuerlegen.