DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. april 2011 *

I sag C-522/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt 15. december 2009,

**Europa-Kommissionen** ved D. Recchia og L. Bouyon, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Rumænien** først ved A. Popescu, L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu og A.-R. Arşinel samt J.S. Smaranda, herefter ved de fire sidstnævnte som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: rumænsk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne K. Schiemann, L. Bay Larsen (refererende dommer), C. Toader og A. Prechal,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. januar 2011,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

**Dom**

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Rumænien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«), idet Rumænien med hensyn til antal og udstrækning ikke har udlagt et tilstrækkeligt af de bedst egnede områder som særligt beskyttede områder

(herefter »SBO'er«) til beskyttelse af de fuglearter, som er anført i bilag I til direktivet, samt af de trækkende arter, som ikke er anført i dette direktiv.

**Retsforskrifter**

*EU-retten*

2 Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. For arter, som er anført i bilag 1, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som [SBO'er] navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområder inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.«

3 Traktaten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2005 L 157, s. 11) trådte i kraft den 1. januar 2007. I henhold til artikel 53, stk. 1, i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EFT 2005 L 157, s. 203), iværksætter Rumænien de forholdsregler, der er nødvendige for fra tiltrædelsesdatoen at overholde bestemmelserne i direktiver efter artikel 249 EF, medmindre

der i denne akt er fastsat en anden frist herfor. Ifølge denne bestemmelse meddeler Rumænien Kommissionen disse foranstaltninger inden tiltrædelsesdatoen eller i givet fald inden for den frist, der er fastsat i denne akt.

4 Eftersom der i akten hverken forskrives nogen overgangsperiode for udpegningen af SBO'er i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, eller fastsættes en særlig frist for meddelelse af foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, burde Rumænien senest på tiltrædelsesdatoen have vedtaget og meddelt, hvilke foranstaltninger der er truffet for at gennemføre direktivet, og navnlig vedrørende nævnte bestemmelse.

**Den administrative procedure**

5 Eftersom Rumænien ikke har fremsendt den nationale liste over SBO'er, som kræves i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, har medlemsstaten ifølge Kommissionen tilsidesat forpligtelsen efter disse bestemmelser ved ikke at have udlagt de bedst egnede SBO'er, hvorfor Kommissionen tilstillede Rumænien en åbningsskrivelse den 23. oktober 2007.

6 I åbningsskrivelsen blev følgende præciseret:

»Den rumænske regering har imidlertid endnu ikke fremsendt den nationale liste over [SBO'er] til Kommissionen. Det må på baggrund heraf konkluderes, at Rumænien ikke har opfyldt sin forpligtelse til at vedtage de foranstaltninger, som foreskrives i fugledirektivets artikel 4, stk. 1, og 2, eftersom Rumænien ikke har udlagt nogen relevante SBO'er.

Kommissionen […] finder derfor, at idet Rumænien ikke har udlagt nogen områder, der med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede som SBO'er til beskyttelse af de fuglearter, som er anført i bilag I til fugledirektivet, og andre trækkende arter, som regelmæssigt vender tilbage til dets områder, har Rumænien ikke opfyldt sine forpligtelser i henhold til det nævnte direktivs artikel 4, stk. 1 og 2.«

7 I sit svar af 21. december 2007 anførte Rumænien, at der var blevet truffet en regeringsafgørelse om udpegelsen af SBO'er, som med tilhørende bilag var blevet offentliggjort i *Monitorul Oficial al României* af 31. oktober 2007.

8 Kommissionen fandt, at de områder, der var udpeget som SBO'er, både med hensyn til antal og udstrækning var utilstrækkelige med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til fugledirektivet, samt trækfuglearter. Den 23. september 2008 fremsatte den derfor en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Rumænien til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme udtalelsen.

9 Ved skrivelse af 25. november 2008 besvarede de rumænske myndigheder den begrundede udtalelse og anførte bl.a., at Kommissionen havde ændret søgsmålets genstand, idet åbningsskrivelsen var begrundet med, at listen over SBO'er ikke var blevet fremsendt, hvorimod den begrundede udtalelse vedrørte den utilstrækkelige udlægning med hensyn til antal og udstrækning af SBO'er. Dernæst forklarede de rumænske myndigheder på grundlag af fremlagte beviser, hvorfor de i de konkrete tilfælde helt eller delvist havde undladt at udlægge visse områder.

10 Da Kommissionen fandt, at der fortsat forelå et traktatbrud, anlagde den nærværende søgsmål den 15. december 2009.

## Om søgsmålet

*Parternes argumenter*

11 Rumænien har nedlagt en formalitetsindsigelse med henvisning til, at Kommissionen har ændret sagens genstand. I åbningsskrivelsen kritiserede Kommissionen nemlig medlemsstaten for ikke at have fremsendt listen over SBO'er til Kommissionen, mens den i den begrundede udtalelse gjorde gældende, at udlægningen af SBO'erne med hensyn til antal og udstrækning var utilstrækkelig. Ifølge fast retspraksis skal den begrundede udtalelse imidlertid hvile på de samme klagepunkter som dem, der er gjort gældende i åbningsskrivelsen.

12 Ifølge Rumænien var det først i den begrundede udtalelse, at Kommissionen gjorde gældende, at udlægningen af SBO'erne med hensyn til antal og udstrækning var utilstrækkelig, hvorfor de rumænske myndigheder ikke havde haft nogen grund til eller mulighed for i deres besvarelse af åbningsskrivelsen at godtgøre, at der var udlagt et tilstrækkeligt antal områder. I øvrigt har Rumænien gjort gældende, at medlemsstaten i tidsrummet fra besvarelsen af åbningsskrivelsen til fremsættelsen af den begrundede udtalelse blev holdt hen i uvished om, at de udlagte områder var utilstrækkelige, og at den derfor allerede fra indledningen af den administrative procedure ikke har været i stand til at forberede et passende forsvar.

13 Heroverfor har Kommissionen anført, at den i åbningsskrivelsen kritiserede Rumænien for ikke at have fremsendt den nationale liste over SBO'er til Kommissionen som krævet i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og for at have tilsidesat sin forpligtelse i henhold til denne bestemmelse ved ikke at have udlagt egnede SBO'er. I den begrundede udtalelse foretog Kommissionen først en vurdering af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, hvorefter den præciserede, at de områder, der var udlagt som SBO'er, i henhold til de omhandlede bestemmelser med hensyn til antal og udstrækning var utilstrækkelige. Kommissionen har i denne forbindelse henvist

til, at et klagepunkt om en ufuldstændig gennemførelse ifølge Domstolens praksis, og navnlig af dom af 30. november 2006, Kommissionen mod Luxembourg (sag C-32/05, Sml. I, s. 11323, præmis 56), nødvendigvis må være en del af et klagepunkt om, at direktivet på ingen måde er blevet gennemført, og at det er subsidiært i forhold hertil.

14 Kommissionen har endvidere anført, at selv om åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse skal hvile på de samme klagepunkter, indebærer dette formelle krav ikke, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald herimellem, såfremt sagens genstand hverken er blevet udvidet eller ændret, men derimod er blevet indskrænket. Rumæniens ret til forsvar er således ikke blevet tilsidesat.

*Domstolens bemærkninger*

15 Det fremgår af fast retspraksis, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde forpligtelserne i henhold til EU-retten, dels at tage virkningsfuldt til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. bl.a. dom af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

16 Den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør nemlig, selv om medlemsstaten ikke ønsker at udnytte sin adgang hertil, en i EUF-traktaten hjemlet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt (jf. bl.a. dom af 15.12.1982, sag 211/81, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4547, præmis 9).

17 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i åbningsskrivelsen hovedsageligt kritiseret Rumænien for ikke at have fremsendt den nationale liste over SBO'er, og Kommissionen har på baggrund af dette klagepunkt i meget generelle vendinger konkluderet, at denne medlemsstat har tilsidesat sin forpligtelse til at udlægge egnede SBO'er som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2.

18 Mindre end to måneder efter at have modtaget åbningsskrivelsen fremsendte Rumænien den 21. december 2007 den nationale liste over SBO'er, som den i mellemtiden havde udlagt, til Kommissionen. Det fremgår heraf, at denne medlemsstat har udlagt et væsentligt antal SBO'er i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. I den begrundede udtalelse, der blev fremsat den 23. september 2008, kritiserede Kommissionen på grundlag af detaljerede argumenter alligevel denne medlemsstat for at have udlagt SBO'er, som med hensyn til antal og udstrækning var utilstrækkelige i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, uden først at have givet medlemsstaten mulighed for at fremsætte sine bemærkninger hertil.

19 En sådan situation adskiller sig følgelig tydeligt fra den af Kommissionen anførte situation, som førte til dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg. I den pågældende sag havde Storhertugdømmet Luxembourg ikke vedtaget nogen foranstaltninger til gennemførelse af det i den administrative procedure omhandlede direktiv, idet medlemsstaten blot havde ladet forstå, at man var i færd med at vedtage de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger. Det var først, da Kommissionen anlagde sag ved Domstolen, at denne medlemsstat i sit svarskrift anførte, at der var blevet vedtaget en lov, som sikrede en korrekt gennemførelse af det omhandlede direktiv. Under disse omstændigheder fandt Domstolen, at selv om formålet med den administrative procedure er blevet opnået, nemlig en beskyttelse af den pågældende medlemsstats rettigheder, kan denne medlemsstat ikke kritisere Kommissionen for, at den har udvidet eller ændret søgsmålets genstand som fastlagt under den administrative procedure med henvisning til, at Kommissionen, efter at have foreholdt medlemsstaten, at den

ikke har gennemført et direktiv, i replikken nærmere har anført, at den gennemførelse, som den pågældende medlemsstat for første gang har henvist til i svarskriftet, er ukorrekt eller ufuldstændig hvad angår visse af direktivets bestemmelser (dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 54-56).

20 På baggrund af det ovenfor anførte skal det konstateres, at Kommissionen i åbningsskrivelsen ikke i tilstrækkelig grad angav grundene til, hvorfor Rumænien havde tilsidesat sine forpligtelser, således som det efterfølgende blev foreholdt denne medlemsstat i den begrundede udtalelse, og at formålet med den administrative procedure, nemlig at give den pågældende medlemsstat mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger til Kommissionens klagepunkter, ikke er blevet opnået. Sagen bør derfor afvises.

**Sagens omkostninger**

21 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rumænien har nedlagt påstand om, at Kommissionen betaler sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

**1) Sagen afvises.**

**2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter