

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

14 april 2011 *

In zaak C-522/09,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 15 december 2009,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Recchia en L. Bouyon als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Roemenië, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Popescu, L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu, A.-R. Arşinel en J. S. Smaranda en vervolgens door deze laatste vier als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Roemeens.

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, K. Schiemann, L. Bay Larsen (rapporteur), C. Toader en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 januari 2011,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- ¹ De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Roemenië, door niet naar aantal en oppervlakte voldoende gebieden als specialebeschermingszone (hierna: „SBZ”) te hebben aangewezen om een passende bescherming te verzekeren van alle vogelsoorten die zijn vermeld in bijlage I bij richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1; hierna: „vogel-

richtlijn”) en van de niet in deze bijlage genoemde trekvogels, de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Rechtskader

Unierecht

- 2 Artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn luidt:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale-beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

In dat verband wordt gelet op:

- a) soorten die dreigen uit te sterven;

- b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

- c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

- d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als [SBZ] aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.”

- 3 Het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (PB 2005, L 157, blz. 11) is op 1 januari 2007 in werking getreden. Overeenkomstig artikel 53, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2005, L 157, blz. 203) stelt Roemenië de maatregelen in werking die nodig zijn om vanaf het tijdstip van toetreding uitvoering te geven aan de richtlijnen in de zin van artikel 249 EG, tenzij in deze akte een andere termijn is

vastgesteld. Bovendien bepaalt dit artikel dat Roemenië deze maatregelen uiterlijk op de datum van toetreding of, in voorkomend geval, binnen de in deze akte vastgestelde termijn, aan de Commissie meedeelt.

- 4 Aangezien die akte niet in een overgangsperiode voor de aanwijzing van SBZ's overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn voorziet, en evenmin in een specifieke termijn voor de mededeling van de maatregelen tot uitvoering van deze richtlijn, diende Roemenië uiterlijk op de datum van toetreding de maatregelen tot uitvoering van deze richtlijn en in het bijzonder die betreffende voormelde bepaling te hebben vastgesteld en meegedeeld.

Precontentieuze procedure

- 5 Aangezien Roemenië de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn vereiste nationale lijst van SBZ's niet heeft meegedeeld, heeft de Commissie geoordeeld dat deze lidstaat niet aan de in deze bepalingen neergelegde verplichting had voldaan doordat hij niet de geschikte SBZ's had aangewezen en deze lidstaat dus op 23 oktober 2007 een aanmaningsbrief gestuurd.
- 6 In dit verband preciseerde de aanmaningsbrief het volgende:

„Tot nu toe heeft de Roemeense regering de Commissie echter niet de nationale lijst van [SBZ's] meegedeeld. Daaruit kan worden afgeleid dat Roemenië niet aan de verplichting om de in artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn bepaalde maatregelen te treffen heeft voldaan, aangezien het de relevante SBZ's niet heeft aangewezen.

Bijgevolg is de Commissie [...] van oordeel dat Roemenië, nu het niet de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden heeft aangewezen als SBZ voor de bescherming van de in bijlage I bij de [vogelrichtlijn] vermelde soorten en van andere regelmatig op zijn grondgebied voorkomende trekvogels, niet aan de in artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn gestelde verplichtingen heeft voldaan.”

- 7 In zijn antwoord van 21 december 2007 heeft Roemenië te kennen gegeven dat een besluit van de regering over de aanwijzing van de SBZ's was vastgesteld en met de bijlagen ervan, die de lijst van SBZ's bevatten, was bekendgemaakt in het *Monitorul Oficial al României* van 31 oktober 2007.
- 8 Van oordeel dat de als SBZ aangewezen gebieden gelet op de doelstellingen van bescherming van de in bijlage I bij de vogelrichtlijn vermelde vogelsoorten en van de trekvogels naar aantal en oppervlakte onvoldoende waren, heeft de Commissie op 23 september 2008 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarbij zij Roemenië verzocht de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen.
- 9 Bij brief van 25 november 2008 hebben de Roemeense autoriteiten op het met redenen omkleed advies van de Commissie geantwoord met onder meer het betoog dat de Commissie het voorwerp van de procedure had gewijzigd omdat de aanmaningsbrief was gebaseerd op de omstandigheid dat de lijst van SBZ's niet was meegedeeld, terwijl het met redenen omkleed advies de naar aantal en oppervlakte ontoereikende aanwijzing van SBZ's betrof. Zij hebben ook de redenen uiteengezet die de naargelang het geval gehele of gedeeltelijke niet-aanwijzing van bepaalde gebieden rechtvaardigen, en daartoe bewijsstukken overgelegd.
- 10 Van oordeel dat de niet-nakoming door Roemenië bleef bestaan, heeft de Commissie op 15 december 2009 het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Argumenten van partijen

- 11 Roemenië werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep op met het betoog dat de Commissie het voorwerp van dit beroep heeft gewijzigd. In haar aanmaningsbrief verweet de Commissie de lidstaat immers dat hij de lijst van SBZ's niet had meegedeeld, terwijl zij in het met redenen omkleed advies heeft gesteld dat de aanwijzing van SBZ's naar aantal en oppervlakte onvoldoende was. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het met redenen omkleed advies op dezelfde grieven berusten als de aanmaningsbrief.

- 12 Volgens Roemenië heeft de Commissie in het met redenen omkleed advies voor het eerst gesteld dat de aangewezen SBZ's naar aantal en oppervlakte onvoldoende waren, zodat de Roemeense autoriteiten geen reden en evenmin middelen hadden om in hun antwoord op de aanmaningsbrief aan te tonen dat de aanwijzing van die zones voldoende was. Bovendien is Roemenië in het tijdvak tussen het antwoord op de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies in het ongewisse gelaten over de ontoereikendheid van de gedane aanwijzing, zodat zij niet vanaf het begin van de precontentieuze procedure een passend verweer heeft kunnen voorbereiden.

- 13 De Commissie voert aan dat zij Roemenië in de aanmaningsbrief heeft verweten dat het haar niet de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn vereiste nationale lijst van SBZ's had meegedeeld en de in deze bepalingen gestelde verplichting niet was nagekomen doordat het niet de geschikte SBZ's had aangewezen. In het met redenen omkleed advies heeft de Commissie, na de nationale uitvoeringsmaatregelen te hebben beoordeeld, gepreciseerd dat de als SBZ aangewezen gebieden gelet op de betrokken bepalingen naar aantal en oppervlakte onvoldoende waren. In dit verband herinnert zij eraan dat volgens de rechtspraak van het Hof, met name het arrest van

30 november 2006, Commissie/Luxemburg (C-32/05, Jurispr. blz. I-11323, punt 56), de grief dat de uitvoering onvolledig is, noodzakelijkerwijs is begrepen in de grief dat er in het geheel geen uitvoering heeft plaatsgevonden, en ten opzichte daarvan subsidiair is.

- ¹⁴ De Commissie stelt bovendien dat indien de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies op dezelfde grieven moeten berusten, dit procedurevereiste niet zo ver kan gaan dat deze grieven in elk geval volledig moeten samenvallen, wanneer het voorwerp van het geschil niet is uitgebreid of gewijzigd, maar integendeel is beperkt. De rechten van de verdediging van Roemenië zijn dan ook niet geschonden.

Beoordeling door het Hof

- ¹⁵ Volgens vaste rechtspraak heeft de precontentieuze procedure tot doel de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen, de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven (zie met name arrest van 7 juli 2005, Commissie/Oostenrijk, C-147/03, Jurispr. blz. I-5969, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- ¹⁶ De aan de betrokken staat geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen vormt — ook wanneer deze meent daarvan geen gebruik te hoeven maken — immers een door het VWEU gewilde wezenlijke waarborg, waarvan de inachtneming een voorwaarde is voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van een niet-nakoming door een lidstaat (zie met name arrest van 15 december 1982, Commissie/Denemarken, 211/81, Jurispr. blz. 4547, punt 9).

- 17 In casu dient te worden vastgesteld dat de Commissie Roemenië in de aanmaningsbrief in wezen heeft verweten dat het haar de nationale lijst van SBZ's niet had meegedeeld en dat zij zich op deze grief baseert om daaruit in zeer algemene termen af te leiden dat Roemenië niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de geschikte SBZ's aan te wijzen in de zin van artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn.
- 18 Overigens heeft Roemenië de Commissie op 21 december 2007, minder dan twee maanden na ontvangst van de aanmaningsbrief, de nationale lijst van SBZ's die zij ondertussen had aangewezen meegedeeld. Uit die lijst blijkt dat die lidstaat een aanzienlijk aantal SBZ's heeft aangewezen overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn. In het kader van het met redenen omkleed advies van 23 september 2008 heeft de Commissie die lidstaat echter op basis van gedetailleerde argumenten verweten dat hij gelet op artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn naar aantal en oppervlakte onvoldoende SBZ's had aangewezen, zonder de lidstaat vooraf de kans te hebben geven om zijn opmerkingen daarover kenbaar te maken.
- 19 Dit geval is bijgevolg duidelijk verschillend van de door de Commissie ingeroepen zaak die tot voormeld arrest Commissie/Luxemburg aanleiding heeft gegeven. In die zaak had het Groothertogdom Luxemburg tijdens de precontentieuze procedure immers geen melding gemaakt van maatregelen tot uitvoering van de betrokken richtlijn en enkel laten verstaan dat het op het punt stond de nodige uitvoeringsmaatregelen te treffen. Pas nadat de Commissie de zaak bij het Hof aanhangig had gemaakt, heeft die lidstaat in zijn verweerschrift betoogd dat een wet was vastgesteld die correct uitvoering aan de betrokken richtlijn gaf. In die omstandigheden was het Hof van oordeel dat indien de precontentieuze procedure haar doel van bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat heeft bereikt, deze lidstaat de Commissie niet kan verwijten dat zij het voorwerp van het beroep zoals dat in de precontentieuze procedure is afgebakend, heeft uitgebreid of gewijzigd, op grond dat de Commissie, nadat zij de

lidstaat had verweten een richtlijn niet te hebben uitgevoerd, in repliek heeft gepreciseerd dat de uitvoering waarop de betrokken lidstaat zich voor het eerst in zijn verweerschrift beroept, onjuist of onvolledig is met betrekking tot een aantal bepalingen van deze richtlijn (arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, punten 54-56).

- 20 Gelet op het voorgaande dient dan ook te worden vastgesteld dat de aanmaningsbrief de niet-nakoming die Roemenië vervolgens in het met redenen omkleed advies is verweten, niet voldoende heeft geïdentificeerd en dat de precontentieuze procedure haar doelstelling van waarborging van het recht van de betrokken lidstaat om zijn opmerkingen over de door de Commissie geformuleerde grieven in te dienen, niet heeft bereikt en het beroep dus niet-ontvankelijk is.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.**

- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen