SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-182/89 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen*

a) Das Übereinkommen von Washington

1. Das Übereinkommen von Washington über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) vom 3. März 1973 (ABl. 1982, L 384, S. 7) will bestimmte von der Ausrottung bedrohte Arten freilebender Tiere und Pflanzen schützen. Zu diesem Zweck regelt es den internationalen Handel mit bestimmten Arten sowie mit ohne weiteres erkennbaren Erzeugnissen aus diesen Arten. Die vom Übereinkommen erfaßten Arten sind in seinen Anhängen aufgeführt.

Anhang I enthält alle von der Ausrottung bedrohten Arten, die durch den Handel beeinträchtigt werden oder beeinträchtigt werden können. Der Handel mit diesen Exemplaren ist nur in Ausnahmefällen zugelassen.

In Anhang II sind alle Arten aufgeführt, die von der Ausrottung bedroht werden können, wenn der Handel mit ihnen nicht einer strengen Regelung unterworfen wird, damit eine mit ihrem Überleben unvereinbare Nutzung verhindert wird.

Anhang III enthält die Arten, die eine Vertragspartei einer Regelung unterstellen möchte, um ihre Ausbeutung zu verhindern oder zu beschränken.

Das Übereinkommen sieht die Einführung eines Verfahrens der Erteilung und Vorlage einer Ausfuhr-, Wiederausfuhr- und Einfuhrgenehmigung für die unter das Übereinkommen fallenden Arten vor. Die Strenge des anzuwendenden Verfahrens hängt von der Einstufung der Art in den Anhängen ab.

Bezüglich des Anhangs II, zu dem *Felis wiedii* und *Felis geoffroyi* (zwei Arten freilebender Katzen) gehören, gilt folgende Regelung:

Die Ausfuhr eines Exemplars einer in Anhang II aufgeführten Art erfordert die vorherige Erteilung und Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung. Eine Ausfuhrgenehmigung wird nur erteilt, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

— wenn eine wissenschaftliche Behörde des Ausfuhrstaates mitgeteilt hat, daß diese Ausfuhr dem Überleben dieser Art nicht abträglich ist;

— wenn eine Vollzugsbehörde des Ausfuhrstaates sich vergewissert hat, daß das Exemplar nicht unter Verletzung der von diesem Staat zum Schutz von Tieren und Pflanzen erlassenen Rechtsvorschriften beschafft worden ist.

Eine wissenschaftliche Behörde jeder Vertragspartei überwacht die von dem betreffenden Staat erteilten Ausfuhrgenehmigungen für Exemplare der in Anhang II aufgeführten Arten sowie die tatsächlich erfolgten Ausfuhren dieser Exemplare. Gelangt eine wissenschaftliche Behörde zu dem Schluß,

* Verfahrenssprache: Französisch.

daß die Ausfuhr von Exemplaren einer dieser Arten eingeschränkt werden müßte, um diese Art in ihrem gesamten Verbreitungsgebiet auf einem Stand zu erhalten, der ihrer Rolle innerhalb der Ökosysteme, in denen sie vorkommt, entspricht und der erheblich über dem Stand liegt, bei dem diese Art für eine Aufnahme in Anhang I in Frage käme, so empfiehlt die wissenschaftliche Behörde der zuständigen Vollzugsbehörde geeignete Maßnahmen zur Beschränkung der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für Exemplare dieser Art.

Die Einfuhr eines Exemplars einer in Anhang II aufgeführten Art erfordert die vorherige Vorlage entweder einer Ausfuhrgenehmigung oder einer Wiederausfuhrbescheinigung.

Die Wiederausfuhr eines Exemplars einer in Anhang II aufgeführten Art erfordert die vorherige Erteilung und Vorlage einer Wiederausfuhrbescheinigung. Eine Wiederausfuhrbescheinigung wird nur erteilt, wenn unter anderem folgende Bedingung erfüllt ist:

wenn eine Vollzugsbehörde des Wiederausfuhrstaates sich vergewissert hat, daß das Exemplar in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen in diesen Staat eingeführt worden ist.

Bezüglich der vorgenannten Vollzugsbehörde und wissenschaftlichen Behörde legt das Übereinkommen fest, daß jede Vertragspartei eine oder mehrere Vollzugsbehörden bestimmt, die für die Erteilung von Genehmigungen oder Bescheinigungen im Namen dieser Vertragspartei zuständig sind, sowie eine oder mehrere wissenschaftliche Behörden.

2. Das Übereinkommen sieht außerdem die Einrichtung eines Sekretariats und einer Konferenz der Vertragsparteien vor.

Das CITES-Sekretariat beruft mindestens alle zwei Jahre ordentliche Tagungen und auf Ersuchen von mindestens einem Drittel der Vertragsparteien außerordentliche Tagungen ein.

Auf den Tagungen der Konferenz überprüfen die Vertragsparteien die Durchführung des Übereinkommens. Sie können unter anderem Änderungen der Anhänge beraten, Berichte des Sekretariats oder einer Vertragspartei prüfen sowie Empfehlungen zur Erhöhung der Wirksamkeit des Übereinkommens aussprechen.

Das Sekretariat kann unter anderem wissenschaftliche und technische Untersuchungen im Rahmen der von der Konferenz genehmigten Programme, soweit sie zur Durchführung des Übereinkommens beitragen, vornehmen, die Berichte der Vertragsparteien prüfen, Berichte verfassen und Empfehlungen für die Erreichung der Ziele und die Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens sowie für den Austausch von Informationen wissenschaftlicher und technischer Art aussprechen.

3. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien, geeignete Maßnahmen zur Durchführung des Übereinkommens und zur Verhinderung eines unter Verletzung des Übereinkommens stattfindenden Handels mit Exemplaren zu treffen. Jede Vertragspartei hat weiterhin Verzeichnisse der Exporteure und der Importeure sowie über Zahl und Art der erteilten Genehmigungen und Bescheinigungen zu führen. Sie hat ferner periodische Berichte darüber zu verfassen, wie sie das Übereinkommen durchführt, und diese dem Sekretariat zu übermitteln.

Gemäß Artikel XIV des Übereinkommens dürfen die Vertragsparteien strengere innerstaatliche Maßnahmen hinsichtlich der Be-

dingungen für den Handel, die Inbesitznahme, den Besitz oder die Beförderung der in den Anhängen aufgeführten Arten ergreifen.

Das Übereinkommen berührt schließlich in keinem Fall die Bestimmungen eines internationalen Abkommens oder die Verpflichtungen aus einem solchen Abkommen, mit dem eine Union oder ein regionales Handelsübereinkommen geschaffen wird.

Alle Mitgliedstaaten der EWG mit Ausnahme Griechenlands und Irlands sind CITES-Vertragsparteien. Die Gemeinschaft als solche kann dem Übereinkommen (noch) nicht beitreten. Eine Änderung des Übereinkommens, mit der regionalen Organisationen für den wirtschaftlichen Zusammenschluß die Beitrittsmöglichkeit eröffnet wird, muß noch von den Vertragsparteien angenommen werden.

b) Die Verordnung (EWG) Nr. 3626/82

4. Auf Gemeinschaftsebene erwies es sich als notwendig, für die einheitliche Handhabung gewisser handelspolitischer Instrumente zu sorgen, die gemäß dem Übereinkommen anzuwenden sind. Daher erließ der Rat die Verordnung Nr. 3626/82.

Nach Artikel 5 dieser Verordnung ist bei der Einfuhr von Exemplaren im Sinne der Verordnung in die Gemeinschaft eine Einfuhrgenehmigung oder eine Einfuhrbescheinigung vorzulegen.

Die dem Schutz der Verordnung unterstellten Exemplare sind die gleichen wie die CITES-Exemplare. Für bestimmte Arten hat die Gemeinschaft jedoch einen im Vergleich zum Übereinkommen verstärkten Schutz beschlossen. So ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung, daß die Einfuhr der Arten *Felis geoffroyi* und *Felis wiedii* einer Einfuhrgenehmigung bedarf, die nur erteilt werden kann, wenn die Voraussetzungen des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b erfüllt sind.

Die letztgenannte Bestimmung lautet wie folgt:

„Die Einfuhrgenehmigung nach Artikel 3 Absatz 2 wird nur dann erteilt, wenn

— offensichtlich ist oder der Antragsteller glaubhaft darlegt, daß die Entnahme des Exemplars aus der Natur der Erhaltung der Arten nicht schadet und die Ausdehnung des Verbreitungsgebietes der betreffenden Populationen einer Art nicht ungünstig beeinflußt ...“

Die Anträge auf Einfuhrgenehmigung werden von der Vollzugsbehörde bearbeitet, die für den Bestimmungsort des Exemplars zuständig ist. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission das Verzeichnis und die Anschriften der nach dem Übereinkommen bestimmten Vollzugsbehörden und wissenschaftlichen Behörden (vgl. oben Nr. 1) und gegebenenfalls der anderen im Sinne der Verordnung zuständigen Behörden zu übermitteln.

Die von einer Vollzugsbehörde eines Mitgliedstaats erteilten Einfuhrgenehmigungen gelten in der gesamten Gemeinschaft. Im übrigen ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, die Entscheidungen der zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen.

5. Artikel 19 der Verordnung bestimmt, daß ein Ausschuß für das Übereinkommen eingesetzt wird, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Der Ausschuß prüft alle die Anwendung der Verordnung betreffenden Fragen. Ferner legt er in einer Art von „Verwaltungsausschußverfahren" gemäß Artikel 21 Absätze 2 und 3 die Formblätter für die in der Verordnung bezeichneten Dokumente sowie die einheitlichen Vorschriften für die Ausstellung dieser Dokumente fest. Auf der Grundlage des Artikels 21 erließ die Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 3418/83 vom 28. November 1983 mit Bestimmungen für eine einheitliche Erteilung und Verwendung der bei der Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft erforderlichen Dokumente (ABl. L 344, S. 1).

6. Gemäß Artikel 17 der Verordnung findet schließlich zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ein Austausch der zur Durchführung der Verordnung erforderlichen Angaben statt. Die Mitgliedstaaten sind z. B. verpflichtet, der Kommission alle zur Erstellung der nach dem Übereinkommen zu verfassenden Verzeichnisse und Berichte (vgl. oben Nr. 3) notwendigen Informationen zu übermitteln (Artikel 8 der Verordnung), die Kommission von im Verhältnis zur Verordnung strengeren Maßnahmen in Kenntnis zu setzen, die gemäß Artikel 15 getroffen werden dürfen, sowie der Kommission alle erforderlichen Informationen über die Forschungsarbeiten, die sich mit der Lage der gefährdeten Arten befassen, und die Verfahren zur Überwachung des Handels zu übermitteln (Artikel 18 der Verordnung).

c) Die Gemeinschaftspraxis

7. Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 3626/82 haben zu einer umfassenden Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission im Rahmen des Ausschusses für das Übereinkommen geführt. Hauptziel dieser Zusammenarbeit ist eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen der Verordnung und des Übereinkommens in der gesamten Gemeinschaft.

Was insbesondere die Anwendung des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b betrifft, so hat die Kommission dem Ausschuß ein Verfahren enger Zusammenarbeit bei der Bearbeitung der Anträge auf Einfuhrgenehmigung für die betreffenden Arten vorgeschlagen.

Der Vorschlag enthält eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die anderen Mitgliedstaaten entweder unmittelbar oder über die Kommission durch Fernschreiben von den Anträgen auf Einfuhrgenehmigung für solche Mengen von Exemplaren zu unterrichten, die für diese Art als erheblich anzusehen sind. Der Mitgliedstaat muß vor Erteilung der Genehmigung die Stellungnahme seiner wissenschaftlichen Behörde einholen. Er kann auch die wissenschaftlichen Behörden anderer Mitgliedstaaten, andere wissenschaftliche Einrichtungen oder die Kommission konsultieren. Die anderen Mitgliedstaaten stellen dem betreffenden Mitgliedstaat die verfügbare wissenschaftliche Information innerhalb von zehn Tagen zur Verfügung. Verweigert der Mitgliedstaat die Erteilung der Genehmigung, so unterrichtet er davon unverzüglich unter Angabe der Gründe die Kommission. Die Kommission übermittelt diese Information sofort den anderen Mitgliedstaaten. Das Ausbleiben einer Reaktion bedeutet, daß jeder Mitgliedstaat in vergleichbaren Fällen ebenfalls die Erteilung der Genehmigung verweigern wird. Möchte hingegen ein Mitgliedstaat in signifikanter Weise von einer seitens eines anderen Mitgliedstaats mitgeteilten Entscheidung abweichen, so muß er dies zuvor der Kommission mitteilen.

Aus nicht näher dargelegten Gründen stimmte der Ausschuß diesem Vorschlag nicht zu. Kein Mitgliedstaat sprach sich indessen dagegen aus, auf der Grundlage des vorgeschlagenen Verfahrens vorzugehen. In der Tat haben die Mitgliedstaaten seit der Tagung des Ausschusses, auf der der Vorschlag erörtert wurde, im allgemeinen dieses halbamtliche Verfahren eingehalten.

Im übrigen stellte die Kommission klar, daß sie alle Einfuhrfälle nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b im Lichte dieses Verfahrens betrachten und nicht zögern werde, die geeigneten Zuwiderhandlungsverfahren in die Wege zu leiten, wenn Genehmigungen ohne Anwendung des vorgeschlagenen Verfahrens erteilt würden. Nach Meinung der Kommission könnte ein solches Verhalten nämlich unmittelbare Auswirkungen auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben und Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen.

2. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

a) Die Einfuhren aus Bolivien

8. Die Anwendung des Übereinkommens von Washington in Bolivien ist keineswegs zufriedenstellend, vor allem wegen des Mangels an wissenschaftlichen Informationen, Personal und Hilfsmitteln, der es unmöglich macht, den Schmuggel von Exemplaren aus dem Land selbst oder aus den angrenzenden Ländern, in denen Ausfuhrverbote oder -beschränkungen bestehen, zu unterbinden.

Auf der Konferenz der CITES-Vertragsparteien vom 22. April bis 3. Mai 1985 in Buenos Aires wurde die Anwendung des Übereinkommens in Bolivien erörtert. Es wurde ein erheblicher, von Bolivien ausgehender illegaler Handel sowie die Existenz zahlreicher falscher Ausfuhr- oder Wiederausfuhrgenehmigungen festgestellt. Die bolivianische Delegation erkannte die mit der Anwendung des Übereinkommens in ihrem Land verbundenen Probleme an.

Am 30. April 1985 nahm die Konferenz eine Entschließung an, der zufolge allen Parteien des Übereinkommens empfohlen wurde, „für den Fall, daß die bolivianische Regierung dem ständigen Ausschuß nicht binnen 90 Tagen nachgewiesen hat, daß sie die für eine angemessene Anwendung des Übereinkommens erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, keine Sendungen von CITES-Exemplaren mit bolivianischen Begleitpapieren oder von Exemplaren mit Ursprungsbezeichnung Bolivien zu akzeptieren, bis die Regierung dieses Landes der Konferenz der Vertragsparteien oder dem ständigen Ausschuß dargetan hat, daß sie alle ihr zu Gebote stehenden Maßnahmen für eine angemessene Anwendung des Übereinkommens ergriffen hat" (Entschließung 5.2 der Konferenz vom 30. April 1985).

Im Anschluß an die Annahme dieser Entschließung übermittelten die Dienststellen der Kommission nach Anhörung der in der Konferenz vertretenen Mitgliedstaaten den CITES-Vollzugsbehörden in den Mitgliedstaaten ein Fernschreiben. Dieses informierte die Vollzugsbehörden über die Annahme der Entschließung und den Umstand, daß für aus Bolivien stammende ausgeführte oder wiederausgeführte Exemplare keine Einfuhrgenehmigung mehr erteilt werden könne.

Auf die Entschließung der Konferenz von Buenos Aires hin lieferte Bolivien bestimmte Dokumente, die das CITES-Sekretariat mit Schreiben vom 1. August 1985 den Vertragsparteien übermittelte. In diesem Schreiben vertrat das Sekretariat die Ansicht, daß

die Maßnahmen der bolivianischen Regierung nicht für den Nachweis ausreichten, daß die Lage in Bolivien verändert worden sei.

Am 8. August 1985 schrieb die bolivianische Regierung erneut an das CITES-Sekretariat und teilte ihm neue bevorstehende Maßnahmen mit.

Auf seiner Tagung vom 28. Oktober bis 1. November 1985 in Lausanne vertrat der ständige CITES-Ausschuß die Auffassung, daß diesmal die von der bolivianischen Regierung getroffenen Maßnahmen signifikant seien. Er forderte daher das Sekretariat auf, den Vertragsparteien, die ein Einfuhrverbot für aus Bolivien stammende Exemplare verhängt hatten, die Aussetzung dieser Maßnahme zu empfehlen. Die Beschlüsse des Ausschusses wurden den Vertragsparteien am 17. Dezember 1985 mitgeteilt.

b) Die Einfuhren freilebender Katzen aus Bolivien in die Gemeinschaft

9. Mit Schreiben vom 5. April 1985 hatten die belgischen Behörden der Kommission zur Kenntnis gebracht, daß nach ihrer Ansicht die Entnahme von mehr als 14 000 Fellen von *Felis geoffroyi* und mehr als 5 500 Fellen von *Felis wiedii* aus der Natur Auswirkungen haben könne, die der Erhaltung dieser Arten oder der Ausdehnung des Verbreitungsgebiets der betreffenden Populationen insbesondere in Bolivien abträglich seien. Die Anträge auf Einfuhrgenehmigung bei den belgischen Behörden wurden daher abgelehnt. Diese Entscheidung wurde aufgrund von Informationen wissenschaftlicher Behörden anderer Mitgliedstaaten getroffen. Im übrigen betrachtet das bolivianische Recht diese Art als von der Ausrottung bedroht.

Auf seiner Tagung vom 12. bis 14. November 1985 verfaßte der CITES-Ausschuß der Gemeinschaft einen Beschlußentwurf, wonach die Mitgliedstaaten nach Anhörung ihrer wissenschaftlichen Behörde davon ausgehen könnten, daß die Voraussetzungen des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b sowie die für die Einfuhren von Exemplaren des Anhangs II des Übereinkommens bei Einfuhren aus Bolivien im Rahmen des Quotensystems und der übrigen zwischen der bolivianischen Regierung und dem CITES-Sekretariat vereinbarten Durchführungsmaßnahmen erfüllt seien. Bezüglich der Arten *Felis geoffroyi* und *Felis wiedii* wurde jedoch erklärt, daß keine Quoten hätten festgelegt werden können und daß daher Bolivien und das CITES-Sekretariat für Felle dieser beiden Arten so lange keine Ausfuhrgenehmigung erteilen würden, wie nicht die wissenschaftlichen und kommerziellen Daten zur Verfügung stünden.

In der Folge kam es nicht zu einer Einigung der Mitgliedstaaten über diesen Beschlußentwurf. Die Uneinigkeit bezog sich indessen nicht auf den Grundsatz, sondern nur auf den Umfang der Ausfuhrquoten. Die Kommission ging daher davon aus, daß das Einfuhrverbot für Felle der betreffenden freilebenden Katzen weiterhin in der Gemeinschaft anwendbar sei, bis eine anderweitige Entscheidung getroffen würde. Diese ist allerdings nie erfolgt.

c) Die Einfuhr von Fellen freilebender Katzen in Frankreich

10. Am 6. Februar 1986 erteilten die französischen Behörden für ungefähr 6 000 aus Bolivien stammende Felle freilebender Katzen Einfuhrgenehmigungen. Die Einfuhrgenehmigungen beziehen sich ausdrücklich

auf von den bolivianischen Behörden am 5. August 1985 erteilte Ausfuhrgenehmigungen.

Daraufhin beantragte — und erhielt — die französische Firma ARSI SA als Eigentümerin und Ausführerin dieser Felle nach Deutschland für diese Waren innergemeinschaftliche Warenverkehrsbescheinigungen. Am 13. Februar 1986 beschlagnahmten die deutschen Behörden auf dem Flughafen von München diese 6 000 Felle. Eine Klage gegen diese Beschlagnahme ist bei den deutschen Gerichten anhängig.

Mit Schreiben vom 16. Juli 1986 an das Bundesumweltministerium erkannten die französischen Behörden an, daß die streitigen Genehmigungen während der Aussetzung aller Einfuhren aus Bolivien durch das Übereinkommen erteilt und der Firma ARSI zu Unrecht ausgehändigt worden seien und daß es sich um ein bedauerliches Versehen handele, für das die französischen Behörden um Entschuldigung bäten.

d) Verwaltungsverfahren

11. Mit Schreiben vom 30. Juli 1986 teilte die Kommission der französischen Regierung mit, daß nach ihrer Auffassung die französischen Behörden Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 3626/82 nicht ordnungsgemäß angewandt hätten und daher Frankreich seine Verpflichtungen aus dieser Verordnung sowie aus Artikel 5 EWG-Vertrag verletzt habe. Die Kommission wies insoweit auf die Entschließung der CITES-Konferenz in Buenos Aires hin, aus der sich ergebe, daß Bolivien nicht in der Lage sei, das Übereinkommen ordnungsgemäß anzuwenden, und daß daher seine Ausfuhrdokumente nicht verbindlich sein könnten. Sie forderte sodann die französische Regierung zur Äußerung und zum Widerruf oder zur Aufhebung der Entscheidung über die Einfuhrgenehmigung auf.

Die französische Regierung antwortete mit Schreiben vom 3. Dezember 1986. Sie machte in diesem Schreiben geltend, daß die Entschließung von Buenos Aires nur eine Empfehlung ohne rechtliche Wirkung sei. Sie vertrat die Auffassung, die Beachtung des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b falle in den Zuständigkeitsbereich jedes Mitgliedstaats. Im vorliegenden Fall seien bei der französischen wissenschaftlichen Behörde Nachprüfungen vorgenommen worden, und diese Behörde habe die Ansicht vertreten, daß die Einfuhrgenehmigungen erteilt werden könnten. Im übrigen bemerkte die Regierung, daß es keine Gemeinschaftsentscheidung gebe, die Einfuhren aus Bolivien untersage. Sie wies ferner darauf hin, daß nach französischem Verwaltungsrecht der Widerruf eines rechtmäßigen rechtsbegründenden Einzelaktes nicht erlaubt sei.

12. Nach Auffassung der Kommission waren diese Äußerungen nicht geeignet, ihre Einwände zu widerlegen. Sie gab daher eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, die der französischen Regierung am 4. November 1987 übermittelt wurde. In dieser Stellungnahme wies die Kommission darauf hin, daß nicht die Nichtbeachtung der Entschließung der Konferenz Gegenstand des Verfahrens sei, sondern die nicht ordnungsgemäße Anwendung des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b. Die Entschließung sei nur ein — wenn auch sehr wichtiges — Element, auf das sich die Stellungnahme der Kommission stütze. Bezüglich der Nachprüfungen bei der wissenschaftlichen Behörde machte die Kommission geltend, daß diese Behörde vernünftigerweise nicht zu dieser ihrer Auffassung habe gelangen können. Aus der Entschließung ergebe sich nämlich ganz eindeutig, daß Einfuhren von Exemplaren aus Bolivien, ohne daß dieser Staat Garantien für eine ordnungsgemäße Anwendung des Übereinkommens gebe, einen ungünstigen Einfluß auf die Erhaltung der Arten hätten. Die Kommission wies außer-

dem darauf hin, daß die im französischen Verwaltungsrecht aufgeworfenen Probleme nicht relevant seien. Im übrigen handele es sich nicht um einen rechtmäßigen Einzelakt. Die Kommission forderte daher die französische Regierung auf, die Entscheidung über die Erteilung der betreffenden Einfuhrgenehmigung zu widerrufen oder aufzuheben.

Mit Schreiben vom 25. Mai 1988 antwortete die französische Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission. Die Regierung machte insbesondere geltend, der der Verletzung des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b zugrunde liegende ausschlaggebende Faktor sei die Nichtanwendung der Entschließung von Buenos Aires. Bei dieser Betrachtungsweise habe die Kommission indessen nicht berücksichtigt, daß die Entschließung die Versäumnisse der bolivianischen Verwaltung habe ahnden wollen, daß sie aber keine unmittelbare Beziehung zur biologischen Schädigung der natürlichen Umwelt oder zu der Situation der Katzenarten aufweise. Da die nach dem Übereinkommen bestimmte wissenschaftliche Behörde — das Sekretariat für Fauna und Flora des Musée national d'histoire naturelle — der Meinung gewesen sei, daß die Einfuhrgenehmigung erteilt werden könne, sei die Regierung der Auffassung, daß die Voraussetzungen des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b erfüllt gewesen seien.

Unter diesen Umständen hat die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag den Gerichtshof angerufen.

3. *Verfahren*

13. Die Klage der Kommission ist am 25. Mai 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

14. Die Kommission als *Klägerin* beantragt,

1) festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 3626/82 des Rates vom 3. Dezember 1982 zur Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft sowie aus den Artikeln 5 und 189 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie im Februar 1986 für mehr als 6 000 aus Bolivien stammende Felle der Arten *Felis geoffroyi* und *Felis wiedii* Einfuhrgenehmigungen erteilt hat;

2) der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Die Französische Republik als *Beklagte* beantragt,

1) die Klage abzuweisen;

2) der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

15. Die *Kommission* macht zunächst darauf aufmerksam, daß sie der französischen Regierung nicht einen Verstoß gegen die Entschließung von Buenos Aires, sondern die nicht ordnungsgemäße Anwendung des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 3626/82 vorwerfe. Dieser Artikel stelle klare und genaue Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung für die Einfuhr in die Gemeinschaft auf. Es liege auf der Hand, daß diese Voraussetzungen bei den Einfuhren aus Bolivien, bei denen die Ausfuhrgenehmigungen im August 1985 erteilt worden seien, nicht erfüllt gewesen seien. Aus der Entschließung von Buenos Aires ergebe sich nämlich, daß die Lage in Bolivien bezüglich der Anwendung des Übereinkommens von Washington so gewesen sei, daß es in keiner Weise offensichtlich gewesen sei, daß die Entnahme von Exemplaren aus der Natur der Erhaltung der Arten nicht schade und die Ausdehnung des Verbreitungsgebietes der betreffenden Populationen einer Art nicht ungünstig beeinflusse.

Die freilebenden Katzen würden in dem Übereinkommen als Arten eingestuft, „die, obwohl sie nicht notwendigerweise schon heute von der Ausrottung bedroht sind, davon bedroht werden können, wenn der Handel mit Exemplaren dieser Arten nicht einer strengen Regelung unterworfen wird". Eben diese strenge Regelung fehle in Bolivien.

Die Kommission habe ferner die Mitgliedstaaten mehrfach — z. B. mit Fernschreiben vom 30. April 1985 — darauf hingewiesen, daß die Voraussetzungen des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b bei den Einfuhren aus Bolivien nicht erfüllt seien. Alle Mitgliedstaaten hätten diese Auffassung stets geteilt.

16. Die *französische Regierung* erklärt erneut, daß die Beanstandungen der Kommission praktisch auf Erklärungen ohne verbindliche Wirkung fußten, nämlich auf der Entschließung von Buenos Aires und dem Fernschreiben vom 30. April 1985. Sie vertritt im übrigen die Auffassung, daß die Entschließung zum Zeitpunkt der Erteilung der Einfuhrgenehmigung, im Februar 1986, als solche bereits nicht mehr aktuell gewesen sei. Der ständige CITES-Ausschuß habe nämlich auf seiner Tagung vom 28. Oktober bis 1. November 1985 in Lausanne anerkannt, daß die von der bolivianischen Regierung ergriffenen Maßnahmen signifikant gewesen seien. Er habe daher das CITES-Sekretariat ersucht, den Vertragsparteien zu empfehlen, das Verbot der Einfuhr von Arten aus Bolivien auszusetzen.

17. Die Regierung macht weiterhin geltend, die Kommission suche das Schwergewicht ihrer eigenen Verantwortlichkeiten den Mitgliedstaaten aufzubürden. Wenn die Kommission der Meinung sei, daß die Lage in Bolivien ein Einfuhrverbot nahelege, hätte sie das Verfahren nach Artikel 21 der Verordnung Nr. 3626/82 einschlagen müssen, wie bei der Einfuhr von rohem Elfenbein, die gegenwärtig durch eine Verordnung untersagt sei.

18. Nach Meinung der Regierung hat die Kommission Zweckmäßigkeitserwägungen und wissenschaftliche Kriterien verwechselt. Die Regierung räumt ein, daß die Erteilung der streitigen Einfuhrgenehmigungen vielleicht insoweit unzweckmäßig gewesen sei, als die Bedingungen, unter denen die Ausfuhren von Katzenarten aus Bolivien wieder hätten aufgenommen werden können, noch Gegenstand von Erörterungen zwischen dem CITES-Sekretariat und diesem Land gewesen seien. Die Festlegung von Ausfuhrquoten habe indessen einer informellen Vereinbarung zwischen Sekretariat und Vertragsparteien entsprochen. Es handele sich nicht um ein zwingendes Verfahren als Voraussetzung für die Einfuhr von Exemplaren durch die CITES-Vertragsparteien. Die Er-

teilung einer Einfuhrgenehmigung hänge daher nur von einer positiven Stellungnahme der wissenschaftlichen Behörde ab, die zu prüfen habe, ob die Voraussetzungen des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b vorlägen.

19. Schließlich bemerkt die französische Regierung, daß die Gültigkeit des Verfahrens der französischen Behörden nicht dadurch beeinträchtigt werden könne, daß die belgischen Behörden im April 1985 das Vorliegen einer Bedrohung für die betreffenden freilebenden Katzen bejaht hätten (vgl. oben Nr. 9) und daß Frankreich vor Erteilung der Einfuhrgenehmigungen nicht das Abstimmungsverfahren (vgl. oben Nr. 7) angewandt habe.

Die belgischen Behörden hätten nämlich in einer nicht vergleichbaren Situation Stellung bezogen, und das halbamtliche Verfahren der Abstimmung sei zum Zeitpunkt der beanstandeten Geschehnisse noch ganz in den Anfängen begriffen und nicht verbindlich gewesen.

20. In ihrer Erwiderung macht die *Kommission* geltend, daß der Weg einer Verordnung gemäß Artikel 21 nicht der einzig mögliche sei, um zu einem Einfuhrverbot zu gelangen. Es gebe eine ständige Praxis bei der Anwendung der Verordnung Nr. 3626/82, die darin bestehe, die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 der Verordnung bei den Sitzungen zur Koordinierung der Standpunkte der Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zu konkretisieren, d. h. am häufigsten im Rahmen des CITES-Ausschusses der Gemeinschaft. Im Anschluß an diese Sitzungen übermittelten die Dienststellen der Kommission den Behörden der Mitgliedstaaten Fernschreiben, in denen der Standpunkt festgelegt werde, der bei Anwendung des Artikels 10 zu beziehen sei. Vorliegend sei auch ein solches Fernschreiben am 30. April 1985 übersandt worden.

21. Die Kommission weist schließlich darauf hin, daß die bolivianischen Ausfuhrgenehmigungen am 5. August 1985 erteilt worden seien, mithin zu einem Zeitpunkt, zu dem die Einwände bezüglich der Anwendung des Übereinkommens durch Bolivien noch völlig berechtigt gewesen seien. Im übrigen sei auch im Februar 1986 die Lage bei den freilebenden Katzen immer noch unverändert gewesen, wie sich aus dem Beschlußentwurf des CITES-Ausschusses nach seiner Tagung vom 12. bis 14. November 1985 ergebe (vgl. oben Nr. 9). Es handele sich mithin um einen Irrtum der französischen wissenschaftlichen Behörden, die unter diesen Umständen ihre positive Stellungnahme abgegeben hätten. Dies hätten die französischen Behörden in ihrem Schreiben vom 16. Juli 1986 (vgl. oben Nr. 10) selbst anerkannt.

22. Die Kommission erklärt schließlich, daß sie Frankreich nicht anlaste, den Standpunkt der belgischen Behörden nicht berücksichtigt oder das halbamtliche Abstimmungsverfahren nicht angewandt zu haben.

P. J. G. Kapteyn
Berichterstatter