FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 18. oktober 1990 *

Høje Domstol.

1. På grundlag af eksporttilladelser udstedt af de bolivianske myndigheder den 5. august 1985 havde de franske myndigheder den 6. februar 1986 udstedt indførselstilladelser for omkring 6 000 skind af vilde katte af arterne *Felis geoffroyi* og *Felis wiedii* hidrørende fra Bolivia.

2. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er af den opfattelse, at Den Franske Republik derved har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3626/82 af 3. december 1982 om gennemførelse i Fællesskabet af konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (EFT L 384, s. 1). Konventionen kaldes »Washingtonkonventionen« eller »CITES-konventionen«.

3. Forordning nr. 3626/82 blev udstedt for at koordinere de handelspolitiske foranstaltninger, som følger af, at flertallet af medlemsstaterne har tiltrådt konventionen, selv om Fællesskabet som sådant ikke har det. Det bestemmes bl. a. i forordningen, at medlemsstaterne udsteder forskellige former for certifikater og tilladelser på betingelser, som er mere eller mindre strenge alt efter den omhandlede art. Dette sker for at sikre en effektiv kontrol med handelen med de i konventionen opførte arter.

4. På det for sagen relevante tidspunkt var arterne af vilde katte *Felis geoffroyi* og *Felis wiedii* optaget i bilag C, del 2, i forordningen og kunne i henhold til dennes artikel 3, stk. 2, kun indføres efter udstedelse af en indførselstilladelse i henhold til betingelserne i forordningens artikel 10, stk. 1, litra b), som har følgende ordlyd:

»Indførselstilladelser som omhandlet i artikel 3, stk. 2, udstedes kun såfremt

— det er indlysende, eller såfremt ansøgeren på troværdig måde godtgør, at fjernelsen af den pågældende enhed fra dens naturlige miljø ikke vil være til skade for arternes bevarelse eller udstrækning af det område, hvor den pågældende bestand af en art er udbredt

— ansøgeren med dokumenter, der er udstedt af de kompetente myndigheder i oprindelseslandet, godtgør, at den pågældende enhed er fremskaffet i overensstemmelse med lovgivningen om beskyttelse af den pågældende art

— ansøgeren ved indførsel af et levende dyr godtgør, at den angivne modtager råder over passende installationer, hvorved arten skaffes husly under forhold, der svarer til dens livsførelse, og at den sikres en passende pleje

* Originalsprog: fransk.

— andre hensyn til bevarelse af den pågældende art ikke taler derimod.

Tilladelserne skal i givet fald indeholde yderligere bestemmelser med henblik på at sikre, at disse betingelser overholdes.«

5. Kommissionen mener, at sagsøgte har udstedt de omhandlede indførselstilladelser, uden at betingelserne i artikel 10, stk. 1, litra b), var opfyldt, og har til støtte herfor henvist til de faktiske omstændigheder, hvorunder de franske myndigheder traf afgørelse.

6. Den franske administration udstedte de omhandlede dokumenter den 6. februar 1986, men disse dokumenter henviser til de eksporttilladelser, som de bolivianske myndigheder havde udstedt den 5. august 1985. Kommissionen har henvist til, at der på daværende tidspunkt var betragtelige vanskeligheder med anvendelsen af konventionen i Bolivia. Dette havde den 30. april 1985 i forbindelse med konventionens medlemsstaters femte konference i Buenos Aires ført til vedtagelsen af en resolution, hvori parterne opfordres til:

»såfremt den bolivianske regering ikke inden for 90 dage for Den Stående Komité har godtgjort, at den har truffet de nødvendige foranstaltninger til en hensigtsmæssig anvendelse af konventionen, ikke at acceptere forsendelser af enheder, som omfattes af Washington-konventionen, ledsaget af bolivianske dokumenter, eller af enheder anmeldt som hidrørende fra Bolivia, indtil den bolivianske regering på Washington-konventionens medlemsstaters konference eller for Den Stående Komité har godtgjort, at den har truffet alle foranstaltninger, som henhører under dens kompetence, for at sikre en hensigtsmæssig anvendelse af konventionen«.

7. Efter resolutionens vedtagelse, og tilsyneladende efter samråd med de på konferencen repræsenterede medlemsstater, sendte Kommissionen samme dag et telex til Washington-konventionens Styrelsesråd i medlemsstaterne, hvoraf det fremgår, at der ikke længere måtte udstedes indførselstilladelser for de omhandlede enheder hidrørende fra Bolivia.

8. Det var først på Washington-konventionens Stående Komités møde i Lausanne fra 28. oktober til 1. november 1985, at Den Stående Komité erklærede sig rede til at anse de foranstaltninger, som den bolivianske regering i mellemtiden havde truffet, for tilstrækkelige. Komitéen pålagde derefter Washington-konventionens sekretariat at opfordre de kontraherende parter, som havde indført et indførselsforbud for enheder hidrørende fra Bolivia, til at ophæve dette forbud. Sekretariatet underrettede de kontraherende parter om komitéens konklusioner den 17. december 1985.

9. Fællesskabets Udvalg for Konventionen om International Handel med Udryddelsestruede Vilde Dyr og Planter, som er nedsat i henhold til forordningens artikel 19 for at sikre forordningens anvendelse, diskuterede situationen på et møde fra den 12. til den 14. november 1985.

10. Efter mødet blev der udarbejdet et konklusionsudkast, hvorefter medlemsstaterne efter høring af deres Videnskabsråd kan anse betingelserne i artikel 10, stk. 1, litra b), og betingelserne for indførsler af de på konventionens liste II opførte arter, for opfyldt, for så vidt angår indførsler hidrørende fra Bolivia, som finder sted i forbindelse med den kvoteordning og de øvrige gennemførelsesforanstaltninger, som den bolivianske regering og Washington-konventionens sekretariat var enedes om. Det fremgår af udkastet, at for så vidt angår arterne *Felis*

geoffroyi og *Felis wiedii*, var der endnu ikke fastsat kvoter, hvorfor Bolivia ikke udsteder eksporttilladelser for skind af de to arter, før de nødvendige videnskabelige og kommercielle oplysninger foreligger. Kommissionen underretter medlemsstaterne om enhver afgørelse, som træffes herom. Efter at de er fastsat, finder kvoterne anvendelse på alle udførsler mellem den 1. maj 1985 og den 30. april 1986, og kvoterne er ikke større end 50% af det årlige gennemsnit af de udførsler, som i løbet af de foregående fem år lovligt har fundet sted fra Bolivia.

11. Det står fast, at visse medlemsstater ikke tilsluttede sig dette udkast til mødereferat. Under den mundtlige forhandling har den franske regering bestridt, at spørgsmålet om kvoter for de to omhandlede arter blev behandlet på dette møde.

12. Kommissionen har anført, at der alene var uenighed med hensyn til de 50%, hvorfor det løsningsprincip, som fremgår af udkastet til mødereferatet, derfor var vedtaget, og at det derfor ikke var muligt at genoptage indførslerne.

13. Kommissionen har endvidere bemærket, at den franske myndighed, som havde kompetence til at udstede indførselstilladelser, ikke med rimelighed kunne anse den anfægtede ansøgning for at opfylde kriterierne i artikel 10, stk. 1, litra b).

14. Den franske regering har imødegået dette synspunkt med et primært argument om, at den anfægtede ansøgning blev imødekommet i februar 1986, dvs. efter at Washington-konventionens organer havde skiftet mening med hensyn til resolutionen af april 1985.

15. Efter min mening er uddraget af mødereferatet fra Washington-konventionens Stående Komités møde i Lausanne fra 28. oktober til 1. november 1985 ret tvetydigt. Det kan heraf udledes, at den nævnte resolution af 30. april 1985 fremover måtte betragtes som ophævet, i hvert fald med hensyn til udførsler ledsaget af bolivianske certifikater udstedt efter dette møde. Bortset fra kaiman-skind (jf. afsnit 5 i »Notification to the parties« af 17. december 1985) er ophævelsen af indførselsforbuddet, som Washington-konventionens sekretariat havde anbefalet, nemlig ikke begrundet i, at der var indført kvoter, men i at den bolivianske regering allerede havde truffet »tilfredsstillende foranstaltninger«, dvs. en ny lovgivning om forbud mod eksport eller reeksport af levende dyr, oprettelsen af et udvalg bestående af højtstående personer, som skal føre tilsyn med Washington-konventionens anvendelse, allerede trufne foranstaltninger for at oprette videnskabsråd, og de bolivianske myndigheders indvilligelse i at tilsende sekretatiatet en kopi af alle eksporttilladelser (jf. andet og tredje stykke i uddraget af mødereferatet). Skrivelsen, hvori der underrettes om dette uddrag af mødereferatet, henviser også blandt de nye omstændigheder til, at fremover skal de bolivianske tilladelser, som er udstedt i forbindelse med Washington-konventionen, underskrives af Styrelsesrådet, »Jefe nacional de vida silvestre« og generaldirektøren for Videnskabsrådet, »Centro de desarrollo forestal« (understreget i originalen, dvs. afsnit 4 i »Notification to the parties«).

16. På den anden side fremgår det af et dokument, som Kommissionen har fremlagt under den mundtlige forhandling (et engelsk afsnit i et notat fra Bundesministerium für Umwelt af 4. september 1986), at Washington-konventionens sekretariat var af den opfattelse, at Den Stående Komité kun havde diskuteret kaimanernes situation, og

at der ikke var fastsat en eksportbegrænsning for skind af vilde katte, hvorfor indførsler af disse skind burde afslås, indtil konklusionen af en undersøgelse på stedet (»field study«) af disse arter forelå.

17. Jeg mener imidlertid, at det reelle indhold af resultaterne fra mødet i Lausanne er uden betydning for løsningen af den sag, vi beskæftiger os med i dag. Det står nemlig fast, at de forsendelser af skind af vilde katte, som de franske myndigheder havde udstedt indførselstilladelser for, var ledsaget af bolivianske eksporttilladelser dateret den 5. august 1985, og dermed udstedt inden for den periode, hvor Washington-konventionens konference havde anbefalet et indførselsstop (perioden på 90 dage, som omhandles i resolutionen af 30. april 1985, var nemlig udløbet den 30. juli 1985, uden at den bolivianske regering havde truffet foranstaltninger, som Washington-konventionens organer betragtede som tilfredsstillende). Desuden er det, som navnlig er genstand for denne sag, om artikel 10, stk. 1, litra b), i Rådets forordning nr. 3626/82 er overholdt. Bestemmelsen pålægger medlemsstaterne mere vidtgående forpligtelser end de i Washington-konventionen fastsatte. Ifølge Washington-konventionens artikel XIV kan de kontraherende parter nemlig gennemføre strengere nationale forholdsregler vedrørende betingelserne for handel med, fangst etc. af de af konventionen omhandlede arter. Sådanne forholdsregler kan også omfatte et totalforbud.

18. Under henvisning hertil har Fællesskabet bl. a. besluttet at behandle visse arter, som er optaget på liste II til Washingtonkonventionen, som om de var optaget på liste I: Det er de arter, som er optaget i forordningens bilag C, del 1. For det andet kræves der desuden ved indførsel af de arter, som er optaget i forordningens bilag C, del 2, også en indførselstilladelse, mens der ifølge konventionen mht. arter optaget på liste II kun kræves forelæggelse af en eksporttilladelse (artikel IV). Arterne *Felis geoffroyi* og *Felis wiedii*, som på daværende tidspunkt var omfattet af konventionens liste II [1], blev optaget i forordningens bilag C, del 2.

19. For det tredje er betingelserne i forordningens artikel 10 for udstedelse af en indførselstilladelse strengere end betingelserne i konventionens artikler III og IV for udstedelsen af eksporttiladelser. Ifølge disse bestemmelser skal eksportlandets Videnskabsråd afgive en *erklæring* om, at eksporten »ikke vil være til skade for den pågældende arts *overlevelse*«. Ifølge forordningens artikel 10 skal det derimod være »indlysende... at fjernelsen af den pågældende enhed... *ikke vil være til skade* for arternes *bevarelse* eller *udstrækningen af det område*, hvor den pågældende bestand af en art *er udbredt*« [2].

20. Det egentlige spørgsmål, som rejser sig i denne sag, er derfor, om en national myndighed i forbindelse med en forsendelse af skind, som var ledsaget af en eksporttilladelse udstedt i perioden forud for de nye bolivianske foranstaltningers ikrafttræden, kunne anse den betingelse, som jeg lige har citeret, for opfyldt, og endvidere om ansøgeren med dokumenter, der er udstedt af de kompetente myndigheder i oprindelseslandet, har godtgjort, at den pågældende enhed er fremskaffet i overensstemmelse med lovgivningen om beskyttelse af den pågældende art. Det mener jeg ikke er tilfældet.

1 — Arterne er senere blevet overført til konventionens liste I.

2 — Ikke understreget i originalen.

21. Det fremgår af den sjette og syvende betragtning til resolutionen af 30. april 1985, som blev vedtaget på Washington-konventionens medlemsstaters konference:

»Konventionens sekretariat har haft begrænset succes med alle sine anstrengelser for at få Republikken Bolivia til at påtage sig det ansvar, som ratifikationen af en international aftale indebærer«

og

»visse lande i området har udtrykt bekymring, navnlig lande som grænser op til Bolivia, idet de ser deres naturlige ressourcer direkte truet af en stigende ulovlig handel, som ødelægger disse landes vilde fauna og flora«.

22. Disse forhold blev anset for at være så alarmerende, at de fik Washington-konventionens medlemsstaters konference til den 30. april 1985 at fremkomme med den henstilling, som er nævnt i afsnit 6 ovenfor. I henhold til samme resolution accepterer konferencen:

»den bolivianske regerings tilsagn om at begrænse eksporter af alle arter, som omfattes af Washington-konventionen til 50% af gennemsnittet af de seneste fem års eksporter«.

23. Jeg mener derfor, at det på baggrund af resolutionens ordlyd, på den ene side, og de diskussioner, som fandt sted mellem medlemsstaterne i Buenos Aires efter resolutionens vedtagelse, samt Washington-konventionens Stående Komités forhandlinger i Lausanne (fra 28. oktober til 1. november 1985), og Fællesskabets udvalgs forhandlinger i Bruxelles (fra 12. til 14. november 1985), på den anden side, *ikke længere var muligt* for den kompetente myndighed, for så vidt angår udstedelse af indførselstilladelser, *at anse det for indlysende*, at fangsten af vilde katte, som fandt sted i Bolivia i foråret eller sommeren 1985 (eksporttilladelsen var dateret den 5. august) *ikke* var til skade for de pågældende arters bevarelse eller udstrækningen af det område, hvor den pågældende bestand af en art er udbredt. I betragtning af det, som blev sagt på de kontraherende parters konference i april 1985 om den utilstrækkelige kontrol i Bolivia, og at der er blevet afsløret talrige falske bolivianske indførselstilladelser, som omhandlet af konventionen, var det ikke længere sikkert, at betingelsen i andet led i artikel 10, stk. 1, litra b), var opfyldt.

24. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig den franske regerings synspunkt om, at udstedelsen af den omhandlede indførselstilladelse måske var *uheldig*, idet betingelserne for at genoptage indførsler af vilde katte hidrørende fra Bolivia stadig blev diskuteret mellem konventionens sekretariat og Bolivia, men at det eneafgørende var det nationale Videnskabsråds samtykke.

25. Forordningen betinger ikke udstedelse af indførselstilladelser af, at importlandets Videnskabsråd har samtykket, og artikel 10 omtaler det end ikke. Det bestemmes alene i forordningens artikel 8, at det er den »kompetente myndighed« i medlemsstaterne, som selv udsteder tilladelsen på de i artikel 10 fastsatte betingelser. Washington-konventionen kræver kun en erklæring fra importlandets Videnskabsråd med hensyn til arter omfattet af liste I [jf. artikel III, stk. 3, litra a), sammenholdt med artikel IV, stk. 4].

Den franske regerings synspunkt ville også kunne drage den normative karakter ved artikel 10, stk. 1, litra b), i tvivl, som derved ville risikere at blive en ren procedurebestemmelse om henvisning til det nationale Videnskabsråds erklæring. Det skal bemærkes, at den omhandlede videnskabelige erklæring ikke hentyder til kriterier, som er så strenge som de i forordningens artikel 10 fastsatte.

26. I den foreliggende sag havde den myndighed, som var kompetent til at udstede tilladelser, derfor pligt til at se bort fra Videnskabsrådets samtykke og afslå at udstede indførselstilladelser under henvisning til de ovenfor anførte betragtninger, som i øvrigt formentlig ikke var kommet til det nationale Videnskabsråds kundskab.

27. Jeg foreslår derfor Domstolen at give Kommissionen medhold, og det er alene for fuldstændighedens skyld, at jeg vil tage stilling til de øvrige argumenter, som sagens parter har fremført.

28. Sagsøgte har bemærket, at Kommissionen i realiteten ikke anfægter en tilsidesættelse af forordning nr. 3626/82, men snarere en undladelse af at efterkomme henstillingen fra Washington-konventionens konference, der, som det ikke er godtgjort, har bindende virkning. Kommissionen prøver at tillægge den en sådan karakter ved hjælp af det nævnte telex af 30. april 1985.

29. Jeg er ikke enig i dette synspunkt. Sagsøgeren har nemlig helt klart redegjort for, at det omhandlede telex kun var en underretning til medlemsstaterne om, at efter Kommissionens opfattelse var betingelserne i artikel 10, stk. 1, litra b), ikke længere opfyldt. Telexet kan ikke anses som det retlige grundlag for Kommissionens klagepunkter.

30. Den franske regering har endvidere gjort gældende, at det forhold, som Kommissionen i realiteten bebrejder den, er, at den ikke har fulgt en høringsprocedure, som Kommissionen havde foreslået Fællesskabets Udvalg for Konventionen om International Handel med Udryddelsestruede Vilde Dyr og Planter for at sikre, at medlemsstaterne anvender betingelserne i artikel 10 ensartet, men som udvalget ikke havde vedtaget.

31. Kommissionen har imidlertid i sin replik (afsnit 6) præciseret, at den ikke bebrejder sagsøgte, at denne ikke har anvendt høringssproceduren. Kommissionen bestrider ligeledes, at den skulle have bebrejdet Frankrig ikke at have taget hensyn til de belgiske myndigheders holdning, som i april 1985 var kommet til det resultat, at de omhandlede vilde katte var truet. Herefter har jeg ikke behov for at uddybe disse aspekter af tvisten.

32. Sagsøgte har også bemærket, at det tilkom Kommissionen, såfremt denne mente, at artikel 10's betingelser ikke var opfyldt, at vedtage de nødvendige forbud under henvisning til forordningens artikel 21, stk. 1, litra b). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Udvalget fastsætter ensartede vilkår for udstedelsen af de i artikel 10 og 11 nævnte dokumenter i henhold til fremgangsmåden i stk. 2 og 3.«

Kommissionen mener også, at der faktisk kan vedtages sådanne forbud i henhold til denne bestemmelse. I lighed med sagsøgte

har den dog ikke fremført noget andet argument herfor, end at der er fastsat et sådant forbud i en af dens egne forordninger[3].

33. Selv hvis det forudsættes, at artikel 21 hjemler sådanne forbud for de enkelte arter, mener jeg, at afslag på udstedelse af indførselstilladelser klart ikke er betinget af, at Kommissionen forud har udstedt en forordning om forbud mod de pågældende indførsler. Allerhøjest kunne man antage, at artiklen betinger enhver anvendelse af artikel 10 af, at der er trådt generelle og ensartede regler i kraft, som præciserer de betingelser, som alle de i artikel 10 omhandlede certifikater skal opfylde. En sådan forordning er allerede udstedt[4]. Artikel 21 var derfor ikke til hinder for, at artikel 10 blev anvendt i nærværende sag.

34. Den sagsøgte regering har endvidere gjort gældende, at et afslag på at udstede de indførselstilladelser, hvorom der var ansøgt, ikke kunne begrundes, idet henstillingen fra de kontraherende parters konference og alle de foranstaltninger, som var krævet af Bolivia, ikke var direkte forbundet med arternes overlevelse, men snarere nødvendigheden af at gribe ind over for de bolivianske myndigheder som følge af deres utilstrækkelige anvendelse af konventionen.

35. Jeg deler ikke dette synspunkt. Det er vigtigt at understrege, at konventionen indfører en række administrative forholdsregler med det ene formål at sikre beskyttelsen af de arter, som er optaget i diverse bilag, og denne beskyttelse er derfor uløselig forbundet med anvendelsen af de omhandlede foranstaltninger. Følgelig bestemmes det i konventionens artikel II, at liste II, som omfatter alle de arter, der er optaget i bilag C, del 2, i i forordning nr. 3626/82, omfatter

»alle de arter, som, om end de ikke nødvendigvis i øjeblikket er truet af udryddelse, kan blive det, medmindre handel med enheder af sådanne arter underkastes strenge forholdsregler for at undgå, at de udnyttes på en måde, der er uforenelig med deres overlevelse«.

36. Sagsøgte har også understreget, at ifølge fransk forvaltningsret er det ikke muligt med tilbagevirkende kraft at trække en individuel, forskriftsmæssig retsakt tilbage. Denne betragtning kan dog ikke havde nogen indflydelse på spørgsmålet, om der foreligger det hævdede traktatbrud, højst med hensyn til måderne, hvorpå det kan afhjælpes. Det fremgår af Traktatens artikel 171, at såfremt Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til denne Traktat, skal denne stat gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Det er desuden fast praksis, at sagsøgte ikke kan frigøre sig for en forpligtelse i henhold til fællesskabsretten ved at påberåbe sig »bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden«[5]. Det skal desuden navnlig understreges, at den omhandlede individuelle retsakt har tilsidesat et EF-direktiv, som i henhold til Traktatens artikel 189 finder umiddelbar anvendelse, hvorfor den ikke kan anses som forskriftsmæssig.

3 — Jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2496/89 af 2.8.1989 om forbud mod indførsel i Fællesskabet af uforarbejdet og forarbejdet elfenben fra den afrikanske elefant (EFT L 240, s. 5).

4 — Jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3418/83 af 28.11.1983 om bestemmelser for ensartet udstedelse og anvendelse af dokumenter, nødvendiggjort af gennemførelsen i Fællesskabet af konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (EFT L 344, s. 1).

5 — Jf. dom af 14.6.1990, Kommissionen mod Den Italienske Republik (sag C-48/89, Sml. s. I-2425).

37. Afslutningsvis skal jeg bemærke, at det fremgår af en skrivelse til Det Tyske Forbundsministerium for Miljø, som Kommissionen har fremlagt (stævningens bilag 9), at de franske myndigheder har anerkendt, at de omhandlede tilladelser:

»er udstedt i Bolivia i august 1985 i den periode, hvor Washington-konventionens konference havde suspenderet enhver indførsel hidrørende fra Bolivia. Derfor burde selskabet ARSI's ansøgning være afslået«.

38. Da Kommissionen under den mundtlige forhandling har frafaldet sin påstand om tilsidesættelse af Traktatens artikler 5 og 189, foreslår jeg Domstolen under henvisning til de grunde, som jeg har redegjort for, at statuere, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 10, stk. 1, litra b), i Rådets forordning nr. 3626/82 ved at udstede de omhandlede indførselstilladelser. Endvidere foreslår jeg Domstolen at pålægge den franske regering at afholde sagens omkostninger.