# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 18 oktober 1990 *

*Mijnheer President,*
*mijne heren Rechters,*

1. Op 6 februari 1986 verleenden de Franse bevoegde autoriteiten invoervergunningen voor ongeveer 6.000 vellen van wilde katten van de soorten *Felis geoffroyi* en *Felis wiedii* uit Bolivia. Zij baseerden zich daarvoor op de uitvoervergunningen die de Boliviaanse autoriteiten op 5 augustus 1985 hadden afgegeven.

2. De Commissie van de Europese Gemeenschappen is van mening, dat de Franse Republiek hierdoor de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens verordening (EEG) nr. 3626/82 van de Raad van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de Gemeenschap van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten (PB 1982, L 384, blz. 1). Deze overeenkomst wordt ook de „Overeenkomst van Washington" of de „CITES" genoemd.

3. Verordening nr. 3626/82 coördineert de handelspolitieke maatregelen die moeten worden getroffen als gevolg van het feit dat de meerderheid van de Lid-Staten partij zijn bij de Overeenkomst, ook al is de Gemeenschap als zodanig geen partij. De verordening voorziet onder meer in de afgifte door de Lid-Staten van verschillende vergunningen en certificaten om een doeltreffende controle van de handel in dieren en planten van de in de CITES genoemde soorten te verzekeren, waarbij de gestrengheid van de controle varieert naar gelang van de soort.

4. Ten tijde van de feiten waren de wilde katten van de soorten *Felis geoffroyi* en *Felis wiedii* opgenomen in bijlage C, deel 2, van de verordening en konden zij ingevolge artikel 3, lid 2, van de verordening slechts worden ingevoerd nadat hiervoor een invoervergunning was verleend die voldeed aan artikel 10, lid 1, sub b. Dit artikel luidt als volgt:

„De invoervergunning, bedoeld in artikel 3, lid 2, wordt alleen afgegeven, indien:

— het duidelijk is of de aanvrager aannemelijk kan maken dat het aan de natuur onttrekken van het specimen geen ongunstige invloed heeft op het behoud van de soorten, noch op de omvang van het verspreidingsgebied van de betrokken populaties van een soort;

— de aanvrager aan de hand van de door de bevoegde instanties van het land van oorsprong afgegeven documenten aantoont dat het specimen is verkregen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften ter bescherming van de betrokken soort;

— de aanvrager, indien het gaat om de invoer van een levend dier, aantoont dat degene voor wie het dier bestemd is, de beschikking heeft over inrichtingen die geschikt zijn om het dier, gelet op soort en gedrag, te huisvesten, en een vakkundige verzorging is gewaarborgd;

* Oorspronkelijke taal: Frans.

— andere belangen betreffende het behoud van de soort de afgifte niet in de weg staan.

De vergunningen moeten worden voorzien van aanvullende bepalingen voor zover dit nodig is om te waarborgen dat aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan."

5. De Commissie is van mening, dat verweerster de in geding zijnde invoervergunningen heeft verleend zonder dat aan de voorwaarden van artikel 10, lid 1, sub b, was voldaan, en beroept zich daarvoor op de feitelijke omstandigheden waarin dat is gebeurd.

6. De Franse bevoegde instanties verleenden de litigieuze vergunningen op 6 februari 1986, doch daarin werd verwezen naar uitvoervergunningen die de Boliviaanse instanties op 5 augustus 1985 hadden verleend. In die periode waren er evenwel zoveel moeilijkheden bij de uitvoering van de Overeenkomst van Washington in Bolivia, dat de te Buenos Aires gehouden vijfde conferentie van de partijen bij de Overeenkomst op 30 april 1985 een resolutie goedkeurde, waarin de partijen werd aanbevolen,

„ingeval de Boliviaanse regering het permanent comité niet binnen negentig dagen zal hebben aangetoond dat zij de nodige maatregelen heeft genomen voor een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst, de invoer van in de CITES bedoelde specimens die vergezeld gaan van Boliviaanse documenten of waarvan wordt verklaard dat zij uit Bolivia afkomstig zijn, te weigeren totdat de Boliviaanse regering aan de conferentie van de partijen of aan het permanent comité zal hebben aangetoond, dat zij alle in haar macht liggende maatregelen voor een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst heeft genomen."

7. Diezelfde dag zonden de diensten van de Commissie, blijkbaar na raadpleging van de op de conferentie vertegenwoordigde Lid-Staten de ter zake van de CITES bevoegde administratieve instanties van de Lid-Staten een telexbericht, waarin zij werden aangemaand, geen invoervergunningen meer te verlenen voor de bedoelde specimens uit Bolivia.

8. Eerst tijdens zijn vergadering van 28 oktober tot en met 1 november 1985 te Lausanne oordeelde het permanent comité dat de Boliviaanse regering intussen maatregelen van betekenis had getroffen. Het verzocht het secretariaat derhalve, de verdragsluitende partijen die een invoerverbod voor uit Bolivia afkomstige specimens hadden uitgevaardigd, aan te bevelen die maatregel te schorsen. Het secretariaat bracht deze conclusies op 17 december 1985 ter kennis van de partijen.

9. Het CITES-comité van de Gemeenschap, dat bij artikel 19 van de verordening was opgericht om toe te zien op de toepassing van de CITES, besprak de situatie in zijn vergadering van 12 tot en met 14 november 1985.

10. Daarop werd een ontwerp van conclusie opgesteld, volgens hetwelk de Lid-Staten, na raadpleging van hun respectieve wetenschappelijke autoriteiten, de voorwaarden van artikel 10, lid 1, sub b, en de voorwaarden voor de invoer van de in bijlage II vermelde specimens als vervuld konden aanmerken voor de invoer uit Bolivia in het kader van het quotastelsel en de andere tussen de Boliviaanse regering en het secretariaat van de CITES overeengekomen uitvoeringsmaatregelen. Volgens dit ontwerp had men voor de *Felis geoffroyi* en de *Felis wiedii*

nog geen quota kunnen vaststellen, en zou Bolivia derhalve geen uitvoervergunningen voor vellen van dieren van die twee soorten wilde katten afgeven zolang de nodige wetenschappelijke en commerciële gegevens niet beschikbaar waren. De Commissie zou de Lid-Staten alle beslissingen ter zake meedelen. De vastgestelde quota zouden gelden voor alle uitvoer in de periode van 1 mei 1985 tot en met 30 april 1986 en zouden niet méér bedragen dan 50% van het jaargemiddelde van de legale exporten van Bolivia gedurende de vijf voorgaande jaren.

11. Vaststaat, dat sommige Lid-Staten het niet eens waren met dit ontwerp van notulen. Ter terechtzitting betwistte de Franse regering, dat op die vergadering over quota voor de twee in geding zijnde soorten zou zijn gesproken.

12. De Commissie stelt van haar kant, dat er alleen nog onenigheid bestond over het percentage van 50%, dat het beginsel van de in het ontwerp van notulen geformuleerde oplossing dus was aanvaard, en dat van een hervatten van de invoer bijgevolg nog geen sprake kon zijn.

13. Zij is derhalve van mening, dat de voor de uitreiking van de invoervergunningen bevoegde Franse instanties redelijkerwijs niet tot de conclusie konden komen, dat de litigieuze aanvraag aan de in artikel 10, lid 1, sub b, gestelde voorwaarden voldeed.

14. De Franse regering antwoordt hierop allereerst, dat de vergunning is afgegeven in februari 1986, dat is nadat de organen van de CITES op hun resolutie van april 1985 waren teruggekomen.

15. Het uittreksel van de notulen van de vergadering van het permanent comité van de CITES van 28 oktober tot en met 1 november 1985 te Lausanne lijkt mij wat dubbelzinnig. Men zou eruit kunnen afleiden, dat de resolutie van 30 april 1985 als afgeschaft moest worden beschouwd, althans voor exporten op basis van na die vergadering afgegeven Boliviaanse certificaten. Behalve voor kaaiman-huiden (zie punt 5 van de „Notification to the parties" van 17 december 1985) berustte de door het secretariaat van de CITES aanbevolen schorsing van het invoerverbod immers niet op de invoering van quota, doch op de „maatregelen van betekenis" die de Boliviaanse regering reeds had genomen, namelijk een nieuwe wettelijke regeling die uitvoer of wederuitvoer van levende dieren verbood, de oprichting van een hoog comité voor het toezicht op de toepassing van de CITES, de maatregelen met betrekking tot het inwinnen van wetenschappelijk advies, en het akkoord van de Boliviaanse autoriteiten om het secretariaat kopie van alle uitvoervergunningen over te leggen (zie de tweede en derde alinea van het uittreksel van de notulen). De brief waarbij het uittreksel van de notulen ter kennis werd gebracht, vermeldt onder de nieuwe elementen ook het feit, dat de door Bolivia afgegeven CITES-vergunningen voortaan worden ondertekend door de Jefe nacional de vida silvestre als bevoegde administratieve instantie, en door de directeur-generaal van het Centro de desarrollo forestal als wetenschappelijke autoriteit (onderlijnd in het origineel; punt 4 van de „Notification to the parties").

16. Anderzijds blijkt uit een door de Commissie ter terechtzitting neergelegd stuk (een in het Engels gestelde passage uit het „Vermerk" van de BMU van 4 september 1986), dat het secretariaat van de CITES van mening was, dat aangezien in het permanent comité alleen over de situatie van de kaaimans was gepraat en dat geen beper-

kingen waren gesteld aan de uitvoer van vellen van wilde katten, de invoer van deze vellen moest worden geweigerd tot het resultaat van het veldonderzoek over deze diersoorten beschikbaar was.

17. Mijns inziens is de juiste draagwijdte van de conclusie van de vergadering te Lausanne evenwel niet relevant voor de oplossing van het onderhavige geschil. Vaststaat namelijk, dat de vellen van wilde katten waarvoor de Franse autoriteiten invoervergunningen hebben verleend, vergezeld gingen van Boliviaanse uitvoervergunningen van 5 augustus 1985; deze waren dus afgegeven in de periode waarvoor de conferentie van de CITES stopzetting van de invoer had gevraagd (bij het verstrijken van de in de resolutie van 30 april 1985 bedoelde periode van 90 dagen had de Boliviaanse regering immers nog steeds geen maatregelen getroffen waarmee de CITES-instanties genoegen konden nemen). Het gaat in de onderhavige zaak vooral om de inachtneming van artikel 10, lid 1, sub b, van verordening nr. 3626/82 van de Raad, waarbij aan de Lid-Staten striktere verplichtingen zijn opgelegd dan die welke in de CITES voorkomen. Artikel XIV van de CITES staat de verdragsluitende partijen immers toe, strengere binnenlandse maatregelen te nemen met betrekking tot de voorwaarden waaraan de handel, het in bezit nemen, enzovoort van specimens van de in de Overeenkomst bedoelde soorten moeten voldoen, welke maatregelen kunnen worden uitgebreid tot een volledig verbod.

18. Op grond daarvan besloot de Commissie een aantal van de in bijlage II bij de CITES genoemde soorten te behandelen alsof zij in bijlage I voorkwamen: het gaat om de in deel 1 van bijlage C bij de verordening genoemde soorten. Voorts eiste zij voor de in deel 2 van bijlage C bij de verordening genoemde soorten niet alleen de uitvoervergunning die door de CITES voor de in bijlage II genoemde soorten wordt verlangd (artikel IV), doch ook nog een invoervergunning. De *Felis geoffroyi* en *Felis wiedii,* die destijds in bijlage II bij de Overeenkomst waren ingedeeld [1], zijn in deel 2 van bijlage C bij de verordening opgenomen.

19. Ten derde zijn de in artikel 10 van de verordening voor de toekenning van een invoervergunning gestelde voorwaarden strenger dan de in de artikelen III en IV van de CITES bepaalde voorwaarden voor een uitvoervergunning. Volgens de artikelen III en IV moet de wetenschappelijke autoriteit van de Staat van uitvoer *verklaren,* dat de uitvoer „het *voortbestaan* van de betrokken soort niet schaadt". Artikel 10 van de verordening eist daarentegen dat „het *duidelijk* is... dat het aan de natuur onttrekken van het specimen *geen ongunstige invloed* heeft op het *behoud* van de soorten, noch op de *omvang van het verspreidingsgebied* [2] van de betrokken populaties van een soort".

20. In het onderhavige geval draait alles dus om de vraag, of een bevoegde nationale administratieve instantie deze laatste voorwaarde als vervuld kon beschouwen voor een partij vellen die vergezeld ging van een vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Boliviaanse maatregelen afgegeven uitvoervergunning, en of zij kan aannemen dat de aanvrager aan de hand van de door de bevoegde instanties van de Staat van oorsprong afgegeven documenten had aangetoond, dat de specimens met inachtneming van de wettelijke voorschriften ter bescherming van de betrokken soort waren verkregen. Volgens mij was dat niet het geval.

1 — Later zijn zij van bijlage II naar bijlage I overgebracht.

2 — Eigen cursivering.

21. In de zesde en de zevende overweging van de considerans van de resolutie van de conferentie van de CITES van 30 april 1985 is namelijk sprake van:

„het povere resultaat van de pogingen van het CITES-secretariaat om van de Boliviaanse regering te verkrijgen dat deze de uit de bekrachtiging van deze internationale overeenkomst voortvloeiende verplichtingen nakomt"

en

„de bezorgdheid van de landen van het betrokken gebied, inzonderheid van enkele buurlanden van Bolivia, waarvan de natuurlijke rijkdommen rechtstreeks te lijden hebben van de toenemende en destructiever wordende illegale handel in in het wild levende dier- en plantesoorten uit die landen."

22. Dit werd zo verontrustend geacht, dat de conferentie van de partijen bij de CITES op 30 april 1985 de hierboven in punt 6 aangehaalde aanbeveling heeft gedaan. In die resolutie aanvaardde de conferentie:

„de belofte van de Boliviaanse regering om de CITES-exporten voor elke soort tot 50% van het gemiddelde van de laatste vijf jaren te verminderen".

23. Ik ben van mening, dat de voor de invoervergunningen verantwoordelijke instanties, gelet op de bewoordingen van deze resolutie, op de besprekingen die de Lid-Staten na de goedkeuring van die resolutie te Buenos Aires hebben gevoerd, en op de beraadslagingen van het permanent comité van de CITES te Lausanne (28 oktober tot en met 1 november 1985) en van het CITES-comité van de EEG te Brussel (12 tot en met 14 november 1985), *niet meer van oordeel konden zijn, dat het duidelijk was* dat het in de lente van 1985 in Bolivia aan de natuur onttrekken van wilde katten (de uitvoervergunning was immers 5 augustus gedateerd) *geen* ongunstige invloed heeft gehad op het behoud van de betrokken soorten, noch op de omvang van het verspreidingsgebied van de betrokken populaties van deze soorten. Gelet op al hetgeen op de conferentie van de verdragsluitende partijen van april 1985 met betrekking tot de ontoereikende controles in Bolivia en de ontdekking van een groot aantal valse Boliviaanse CITES-vergunningen was gezegd (bijlage 13 bij het verzoekschrift), was het evenmin zeker of de in artikel 10, lid 1, sub b, tweede streepje, gestelde voorwaarde was vervuld.

24. Ik kan mij dus niet aansluiten bij de stelling van de Franse regering, dat de afgifte van de litigieuze vergunningen misschien niet opportuun was, daar er tussen het secretariaat van de CITES en Bolivia nog discussies aan de gang waren over de voorwaarden waaronder de invoer van katachtigen uit Bolivia kon worden hervat, doch dat het gunstig advies van de nationale wetenschappelijke autoriteit de enige bepalende factor was.

25. De verordening stelt de afgifte van de invoervergunning niet afhankelijk van het advies van de nationale wetenschappelijke autoriteit. Dit wordt in artikel 10 zelfs niet genoemd. Artikel 8 bepaalt alleen, dat „de bevoegde instanties" van de Lid-Staten de vergunning onder de in artikel 10 bepaalde voorwaarden verlenen. Ook de Overeenkomst van Washington verlangt het advies van de wetenschappelijke autoriteit van de Lid-Staat van invoer slechts voor specimens van de in bijlage I genoemde soorten (zie artikel III, lid 3, sub a, in tegenstelling tot artikel IV, lid 4). De stelling van de Franse regering zou in het uiterste geval het nor-

matief karakter van artikel 10, lid 1, sub b, kunnen aantasten; dit dreigt dan te vervallen tot een louter procedurevoorschrift, dat naar het advies van de nationale wetenschappelijke autoriteit verwijst. Opgemerkt zij, dat het betrokken advies van de wetenschappelijke autoriteit niet in het minst alludeerde op de toch zeer strenge criteria van artikel 10.

26. In het onderhavige geval had de voor de afgifte van de vergunning bevoegde instantie het gunstig advies van de wetenschappelijke autoriteit dus naast zich neer moeten leggen en de uitvoervergunningen moeten weigeren op grond van de hierboven uiteengezette overwegingen, waarvan de wetenschappelijke autoriteit trouwens waarschijnlijk geen kennis had gekregen.

27. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vordering van de Commissie toe te wijzen. Het is alleen volledigheidshalve, dat ik hierna mijn standpunt bepaal over de andere argumenten van partijen.

28. Verweerster verklaart, dat de Commissie haar in feite niet verwijt dat zij verordening nr. 3626/82 heeft geschonden, doch veeleer dat zij geen gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de conferentie van de CITES, ofschoon niet is aangetoond dat die aanbeveling een verbindend karakter had. De Commissie tracht de aanbeveling een dergelijk karakter te verlenen door middel van haar telexbericht van 30 april 1985.

29. Hiermee ben ik het niet eens. Verzoekster heeft zeer duidelijk uiteengezet, dat haar telexbericht enkel was bedoeld om de Lid-Staten erop te attenderen, dat naar haar oordeel de voorwaarden van artikel 10, lid 1, sub b, op dat moment niet langer waren vervuld. Dit telexbericht kan niet als de rechtsgrondslag van de grieven van de Commissie worden beschouwd.

30. Voorts betoogt de Franse regering, dat de Commissie haar eigenlijk verwijt dat zij de overlegprocedure niet heeft gevolgd. Deze overlegprocedure was door de Commissie aan de leden van het CITES-comité van de Gemeenschap voorgesteld om de eenvormige toepassing door de Lid-Staten van de voorwaarden van artikel 10 te verzekeren, doch was door dat comité niet aanvaard.

31. In repliek (punt 6) preciseert de Commissie evenwel, dat zij verweerster hoegenaamd niet verwijt de overlegprocedure niet te hebben gevolgd. Zij ontkent eveneens, dat zij het Frankrijk ten kwade zou hebben geduid, geen rekening te hebben gehouden met het standpunt van de Belgische autoriteiten, die in april 1985 hadden geconcludeerd dat de betrokken wilde katten bedreigd waren. In deze omstandigheden behoef ik niet verder in te gaan op deze aspecten van de controverse.

32. Verweerster stelt eveneens, dat de Commissie, indien zij van oordeel was dat de voorwaarden van artikel 10 niet waren vervuld, op basis van artikel 21, lid 1, sub b, van de verordening de nodige verbodsbepalingen had moeten vaststellen. In laatstgenoemd artikel wordt bepaald:

„Volgens de procedure van lid 2 en lid 3 ... stelt het comité uniforme voorwaarden vast voor het afgeven van de in de artikelen 10 en 11 bedoelde documenten."

De Commissie geeft toe, dat dit artikel haar de bevoegdheid verleent om een dergelijk verbod uit te vaardigen, doch zij beroept

zich, net als verweerster, enkel op het feit dat een van haar verordeningen [3] een dergelijk verbod bevat.

33. Het lijkt mij in ieder geval duidelijk, dat artikel 21, gesteld dat het een dergelijk verbod voor een concreet geval toelaat, in geen geval de weigering van een invoervergunning afhankelijk stelt van de voorafgaande vaststelling door de Commissie van een verordening die de betrokken invoer verbiedt. Men zou hoogstens kunnen stellen, dat het de toepassing van artikel 10 afhankelijk stelt van de inwerkingtreding van algemene en eenvormige voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan de in artikel 10 bedoelde certificaten moeten voldoen. Een dergelijke verordening bestaat echter. [4] In het onderhavige geval kon artikel 21 dus niet in de weg staan aan de toepassing van artikel 10.

34. De Franse regering betoogt verder, dat er geen reden was om de gevraagde invoervergunningen te weigeren, daar de aanbeveling van de conferentie van de verdragsluitende partijen en de van Bolivia verlangde maatregelen geen rechtstreeks verband hielden met het behoud van de soorten, doch veeleer met de noodzaak de Boliviaanse instanties te straffen voor de ontoereikende toepassing van de Overeenkomst.

35. Die opvatting deel ik niet. De administratieve maatregelen waarin de Overeenkomst voorziet, hebben namelijk uitsluitend het behoud van de in de bijlagen genoemde soorten tot doel, en de toepassing van die maatregelen is dus onafscheidelijk verbonden met dat behoud. Zo bepaalt bij voorbeeld artikel II van de Overeenkomst, dat bijlage II, waarin alle in deel 2 van bijlage C bij verordening nr. 3626/82 genoemde soorten voorkomen, omvat

„alle soorten die weliswaar niet noodzakelijkerwijze thans worden bedreigd met uitsterven, maar die hieraan zouden kunnen worden blootgesteld indien de handel in specimens van deze soorten niet zou worden onderworpen aan strenge voorschriften die ten doel hebben de hun voortbestaan bedreigende exploitatie te vermijden."

36. Verweerster wijst er ook op, dat het naar Frans administratief recht niet mogelijk is een regelmatig genomen besluit met individuele strekking dat rechten in het leven heeft geroepen, met terugwerkende kracht in te trekken. Deze overweging doet evenwel niet af aan het bestaan van de litigieuze niet-nakoming; hoogstens kan ermee rekening worden gehouden bij de keuze van de middelen om daaraan een einde te maken. Ingevolge artikel 171 EEG-Verdrag is een Lid-Staat waarvan het Hof heeft vastgesteld, dat hij de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, gehouden alle maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof, en volgens vaste rechtspraak kan verweerster zich niet aan de krachtens het gemeenschapsrecht op haar rustende verplichtingen onttrekken met een beroep op „nationale bepalingen, praktijken of situaties". [5] Verder mag vooral niet uit het oog worden verloren, dat het betrokken besluit met individuele strekking een krachtens artikel 189 van het Verdrag rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsverordening heeft geschonden en derhalve niet als een regelmatig besluit kan worden aangemerkt.

3 — Zie verordening (EEG) nr. 2496/89 van de Commissie van 2 augustus 1989 houdende verbod op de invoer van ruw en bewerkt ivoor van de Afrikaanse olifant in de Europese Gemeenschap (PB 1989, L 240, blz. 5).

4 — Zie verordening (EEG) nr. 3418/83 van de Commissie van 28 november 1983 houdende bepalingen voor eenvormige afgifte en gebruik van documenten die vereist zijn voor de toepassing in de Gemeenschap van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten (PB 1983, L 344, blz. 1).

5 — Zie het arrest van 14 juni 1990, zaak C-48/89, Commissie/Italië, Jurispr. 1990, blz. I-2425).

37. Ten slotte zij nog opgemerkt, dat de Franse autoriteiten in een brief aan het Bundesministerium für Umwelt (bijlage 9 bij het verzoekschrift) hebben erkend, dat de betrokken vergunningen:

„door Bolivia zijn afgegeven in augustus 1985, toen alle invoer uit Bolivia door de CITES was geschorst. Om die reden had het verzoek van de vennootschap ARSI moeten worden afgewezen."

38. Aangezien de Commissie ter terechtzitting haar bezwaar betreffende schending van de artikelen 5 en 189 van het Verdrag heeft laten vallen, geef ik het Hof in overweging, om de hierboven uiteengezette redenen vast te stellen dat de Franse Republiek, door de litigieuze invoervergunningen af te geven, de krachtens artikel 10, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 3626/82 van de Raad op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, en haar te verwijzen in de kosten van de procedure.