SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 24. März 1994 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Ihnen vorgelegten Vorabentscheidungsfragen betreffen beide den Begriff der höheren Gewalt im Agrarbereich. Kann eine Verordnung des Rates mit Durchführungsmaßnahmen zu einem zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossenen Abkommen, das die Marktbedingungen für ein landwirtschaftliches Erzeugnis ändert (erste Frage), oder der Abschluß des Abkommens selbst, soweit er eine spätere Änderung der Marktbedingungen vorhersehen läßt (zweite Frage), als Fall höherer Gewalt angesehen werden, der einen Wirtschaftsteilnehmer von den Verpflichtungen befreit, die er im Rahmen einer früheren Verordnung im Hinblick auf den Erhalt von Subventionen bei der Abfertigung des fraglichen Erzeugnisses zum freien Verkehr eingegangen ist?

Die anwendbare Regelung

2. Hintergrund des Rechtsstreits ist der am 1. Januar 1986 erfolgte Beitritt Spaniens zur Gemeinschaft [1]. In dem uns interessierenden Sektor, nämlich Mais, hatte dieser Beitritt den Abbruch der traditionellen Handelsströme zwischen Spanien und den Vereinigten Staaten zur Folge, wodurch den beiden ehemaligen Partnern Schaden entstand. Die Vereinigten Staaten verloren einen ihrer Märkte, und Spanien verlor eine Niedrigpreis-Bezugsquelle.

Um eine zu große Störung der Märkte dieser beiden Länder zu verhindern, ergriff die Gemeinschaft gegenüber jedem dieser Länder besondere Maßnahmen: Sie verhandelte mit den Vereinigten Staaten im Rahmen des GATT und erließ Sonderregelungen zugunsten der spanischen Wirtschaftsteilnehmer.

3. Die Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten gemäß Artikel XXIV.6 des GATT wurden hauptsächlich im Jahr 1986 geführt und am 30. Januar 1987 mit der Unterzeichnung eines Abkommens abgeschlossen [2], in dem sich die Gemeinschaft u. a. verpflichtete, für die Jahre 1987 bis 1990 ein Jahreskontingent

* Originalsprache: Französisch.

1 — Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und dem Königreich Spanien und der Portugiesischen Republik über den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft, geschlossen in Madrid am 12. Juni 1985 (ABl. L 302).

2 — Beschluß 87/224/EWG des Rates vom 30. Januar 1987 betreffend das Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Abschluß der Verhandlungen gemäß Artikel XXIV.6 des GATT (ABl. L 98, S. 1).

für die Einfuhr von 2 Mio. Tonnen Mais nach Spanien zu eröffnen. Dieses Abkommen wurde kurz nach seinem Abschluß in der Presse bekanntgemacht, im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* jedoch erst im April 1987 veröffentlicht.

4. Während der Verhandlungen im Jahr 1986 mußten die Gemeinschaftsbehörden eine Reihe einstweiliger Maßnahmen treffen. Insbesondere erließ der Rat nach einer am 1. Juli 1986 zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten zustande gekommenen Zwischenlösung am 16. September 1986 die Verordnung (EWG) Nr. 2913/86 [3] zur Abweichung von der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 [4], die im Fall eines bedeutenden Rückgangs der amerikanischen Ausfuhren von Mais nach Spanien die Möglichkeit vorsah, die auf Mais aus Drittländern zu erhebende Einfuhrabschöpfung auf einen niedrigeren Satz festzusetzen. Es handelte sich um zeitlich (bis zum 28. Februar 1987) beschränkte Maßnahmen, die mit einer besonderen Überwachung der Einfuhren der Erzeugnisse aus den Vereinigten Staaten nach Spanien verbunden waren. In Anwendung dieser Verordnung erließ die Kommission am 15. Oktober 1986 die Verordnung (EWG) Nr. 3140/86 [5] zur Durchführung einer Ausschreibung der Maismengen aus Drittländern, für die eine ermäßigte Einfuhrabschöpfung in Betracht kam. Die Wirkung dieser Maßnahmen war ebenfalls bis zum 28. Februar 1987 beschränkt.

5. Im Anschluß an das im Rahmen des GATT geschlossene endgültige Abkommen erließ der Rat am 25. Juni 1987 die Verordnung (EWG) Nr. 1799/87 [6], um die es in der ersten Vorabentscheidungsfrage geht und die für den Zeitraum von 1987 bis 1990 eine Kürzung der bei der Einfuhr von Mais aus dritten Ländern nach Spanien erhobenen Abschöpfung vorsah. Die Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 2059/87 [7] wurde von der Kommission am 13. Juli 1987 erlassen. Diese Maßnahmen wurden am Tag der Veröffentlichung der Verordnungen im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* wirksam.

6. Während die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten geführt wurden, war die Marktlage für Mais in Spanien durch sehr hohe Preise insbesondere aufgrund einer schlechten Ernte gekennzeichnet. Da die Kommission die Schwierigkeiten für so groß hielt, daß sie Übergangsmaßnahmen zur Senkung des Maispreises als gerechtfertigt ansah, erließ sie am 26. November 1986 auf der Grundlage von Artikel 90 der Beitrittsakte die Verordnung (EWG) Nr. 3593/86 [8] über die Gewährung einer Beihilfe für die Einfuhr von Mais nach Spanien, in deren Rahmen sich der beim vorlegenden Gericht anhängige Rechtsstreit abspielt. Die eingeführten Mengen stammten zur Hälfte aus Drittländern und zur Hälfte aus den Mitgliedstaaten mit Ausnahme Portugals. Im Fall der Einfuhren aus Drittländern war diese Beihilfe ein bestimmter Betrag, der von der zu zahlenden

3 — Verordnung (EWG) Nr. 2913/86 des Rates vom 16. September 1986 zur Abweichung von der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 hinsichtlich der auf bestimmte Mais- und Sorghummengen zu erhebenden Einfuhrabschöpfung (ABl. L 272, S. 1).

4 — Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1).

5 — Verordnung (EWG) Nr. 3140/86 der Kommission vom 15. Oktober 1986 zur Durchführung einer Ausschreibung der Abschöpfung bei der Einfuhr von Mais und Sorghum aus Drittländern (ABl. L 292, S. 27).

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1799/87 des Rates vom 25. Juni 1987 über die Sonderregelung zur Einfuhr von Mais und Sorghum nach Spanien für den Zeitraum 1987-1990 (ABl. L 170, S. 1).

7 — Verordnung (EWG) Nr. 2059/87 der Kommission vom 13. Juli 1987 mit Durchführungsbestimmungen zu der Sonderregelung der Einfuhr von Mais und Sorghum in den Jahren 1987 bis 1990 in Spanien (ABl. L 193, S. 6).

8 — Verordnung (EWG) Nr. 3593/86 der Kommission vom 26. November 1986 über die Gewährung einer Beihilfe für die Einfuhr von Mais nach Spanien (ABl. L 334, S. 21).

Abschöpfung abgezogen wurde (Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 2). Die als „Übergangsmaßnahmen" bezeichneten Maßnahmen wurden ausdrücklich mit den hohen Preisen aufgrund der schlechten Ernte begründet (erste Begründungserwägung) und waren zeitlich beschränkt: Beihilfefähig waren nur die in Spanien bis zum 31. Mai 1987 zum freien Verkehr abgefertigten Mengen (Artikel 1 Absatz 3). Außerdem bestimmte die Verordnung die Höchstmengen, die in den Genuß der Beihilfe kommen konnten: 600 000 Tonnen aus Drittländern und 600 000 Tonnen aus den Mitgliedstaaten mit Ausnahme Portugals (Artikel 1 Absatz 2).

Der beim vorlegenden Gericht anhängige Rechtsstreit

7. Wie die Mehrzahl der Regelungen im Agrarbereich sah die Verordnung Nr. 3593/86 der Kommission eine Sicherheitsleistung vor (Artikel 2 Absatz 3). Da die Firma Transáfrica subventionierten Mais einführen wollte, reichte sie am 1. und 2. Dezember 1986 beim Servicio Nacional de Productos Agrarios (im folgenden: SENPA), der zuständigen spanischen Behörde, Anträge auf Abfertigung von 125 000 Tonnen Mais zum freien Verkehr ein und legte die erforderliche Bankbürgschaft vor. Am 10. Dezember 1986 erteilte der SENPA der Transáfrica Einfuhrlizenzen, nach denen die Firma verpflichtet war, die beantragten Mengen vor dem 28. Februar 1987 einzuführen. Auf der Basis dieser Lizenzen fertigte Transáfrica nur einen Teil (31 587 Tonnen) des Maises, für den sie die Beihilfe beantragt hatte, zum freien Verkehr ab.

8. Transáfrica war nämlich der Ansicht, daß der Abschluß des Abkommens vom 30. Januar 1987 zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten die Grundlagen des Problems fundamental und unvorhersehbar geändert habe, indem er einen unvermittelten Preisverfall bewirkt habe; daher teilte sie am 16. Februar 1987 dem SENPA mit, daß die Einfuhr von subventioniertem Mais gänzlich ihren Sinn verloren habe, und verlangte die Freigabe der geleisteten Sicherheit. Nach Einholung einer Stellungnahme der Kommission lehnte der SENPA die Freigabe der Sicherheit mit Bescheid vom 14. September 1987 ab. Nachdem ein Einspruch am 6. September 1988 vom Minister für Landwirtschaft zurückgewiesen worden war, erhob die Firma Transáfrica am 11. November 1988 Klage bei der Audiencia Nacional. Deren Abteilung für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten hat Ihnen mit Beschluß vom 23. März 1993 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Können die mit der Verordnung (EWG) Nr. 1799/87 des Rates vom 25. Juni 1987 in bezug auf die Regelung zur Einfuhr von Mais nach Spanien für den Zeitraum von 1987 bis 1990 getroffenen Maßnahmen wegen ihrer möglichen, einen Rückgang des Maispreises herbeiführenden Auswirkungen die Erfüllung der Verpflichtungen nachteilig beeinflussen und erschweren, die als Gegenleistung für die nach der Verordnung (EWG) Nr. 3593/86 der Kommission vom 26. November 1986 gewährten Beihilfen für die Einfuhr von Mais nach Spanien übernommen wurden, so daß diese Maßnahmen einen Fall höherer Gewalt darstellen, der die Erfüllung der Verpflichtungen zur Abfertigung von Mais zum freien Verkehr unmöglich macht und dementsprechend einen Anspruch auf Freigabe der geleisteten Sicherheit begründet?

2) Können die offiziellen Bekanntmachungen der Abkommen zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten von Amerika und des Ergebnisses der in den ersten Monaten des Jahres 1987 im Rahmen des GATT geführten Verhandlungen über die Verpflichtung zur jährlichen Einfuhr von Mais und Sorghum nach Spanien für die Jahre 1987 bis 1990 bereits vor deren Umsetzung in eine Norm des geschriebenen Rechts derart unvermeidliche und unvorhersehbare Folgen haben, daß die Erfüllung einer Hauptpflicht unmöglich oder erschwert wird, was als Fall höherer Gewalt im Sinn von Artikel 22 der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 der Kommission vom 22. Juli 1985 angeführt werden kann?

Das Vorbringen in bezug auf den Vertrauensschutz

9. Auch wenn sich beide Fragen des vorlegenden Gerichts auf den Begriff der höheren Gewalt beziehen, so argumentiert die Klägerin doch auch mit dem Vertrauensschutz, wobei sie vorträgt, daß die Erwähnung der höheren Gewalt in den Fragen der Audiencia Nacional so aufgefaßt werden könne, daß sie nur zur Veranschaulichung erfolgt sei, und Sie auffordert, die Fragen anhand anderer Vorschriften oder Grundsätze des Gemeinschaftsrechts umfassend zu prüfen.

Den auf höhere Gewalt und auf Vertrauensschutz gestützten Argumenten ist gemeinsam, daß sie sich beide auf die Erwartungen eines einzelnen beziehen. In dem einen Fall erlaubt der verwendete Begriff es, den einzelnen von einer ihm obliegenden Verpflichtung zu entbinden, während er es in dem anderen ermöglicht, zugunsten des einzelnen eine Verpflichtung eines Dritten zu begründen. Im Fall der höheren Gewalt wird nämlich eine unvorhergesehene Änderung von Umständen gegenüber einer Ausgangssituation berücksichtigt (man rechnete nicht mit einem Ereignis und hatte auch keinen Grund, damit zu rechnen), während man sich im Fall der Berufung auf den Vertrauensschutz eher auf eine Erwartung bezieht, die aus dem Verhalten des Dritten unter solchen Umständen gefolgert wird, daß dem einzelnen daraus ein Recht zuerkannt werden muß (das Verhalten des Dritten war so, daß der einzelne berechtigt war, etwas relativ Konkretes zu erwarten).

10. Meiner Meinung nach hat das vorlegende Gericht Ihnen mit Recht die Fragen im Hinblick auf den Begriff der höheren Gewalt gestellt. Im vorliegenden Fall geht der Rechtsstreit zwischen den Parteien nämlich darum, daß die Klägerin die Verpflichtungen erfüllt, die sie bei der Stellung der Anträge auf Beihilfen für die Einfuhr von Mais eingegangen ist. Wäre höhere Gewalt nachgewiesen, so könnte die Klägerin von ihren Verpflichtungen entbunden werden und die von ihr hinterlegte Sicherheit zurückerlangen. Da die Klägerin jedoch mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes argumentiert, werde ich auch die Fragen prüfen, die sich in bezug auf diesen Grundsatz stellen.

11. Sie haben im Rahmen wirtschaftlicher Marktinterventionsmaßnahmen nur sehr selten ein auf den Vertrauensschutz gestütztes

Vorbringen durchgreifen lassen. Sie gestehen den Gemeinschaftsbehörden in diesem Bereich ein Ermessen zu, während Sie das Verhalten des Bonus pater familias des Gemeinschaftsrechts, also des klugen und umsichtigen Wirtschaftsteilnehmers, sehr streng beurteilen. Denn nach ständiger Rechtsprechung dürfen die Marktbürger, auch wenn der Vertrauensschutz zu den Grundprinzipien der Gemeinschaft gehört, doch nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können [9]. Sie haben entschieden, daß dies insbesondere auf einem Gebiet wie dem der gemeinsamen Marktorganisationen gilt, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt, und daß dies ganz besonders gilt, wenn sich der betreffende Vorteil aus einer von den normalen Regeln des Marktes abweichenden Sonderregelung ergibt, die erlassen wurde, um eine außergewöhnliche Situation zu überwinden [10].

12. Genau dies war vorliegend der Fall. Man befand sich in dieser außergewöhnlichen Situation, die der Beitritt Spaniens darstellte. Alle spanischen Wirtschaftsteilnehmer wußten oder mußten wissen, daß zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten Verhandlungen geführt wurden [11], die auf eine Milderung der Folgen des Beitritts im Maissektor durch die Einführung eines Übergangszeitraums gerichtet waren: Die Verordnung Nr. 2913/86 des Rates [12] spielte auf eine vorläufige Lösung an, die am 1. Juli 1986 gefunden worden war, und ging außerdem wahrscheinlich vom baldigen Abschluß eines endgültigen Abkommens aus, indem sie das Ende der Gültigkeitsdauer der Maßnahmen auf den 28. Februar 1987 festsetzte. Im übrigen war die Verordnung Nr. 3593/86 der Kommission [13] ausdrücklich mit dem hohen Preis für Mais, der insbesondere auf der schlechten Ernte beruhte, begründet. Die in dieser Verordnung getroffenen Maßnahmen wurden als „Übergangsmaßnahmen" bezeichnet; sie waren zeitlich streng beschränkt und betrafen nur bestimmte Mengen Mais. Jeder Wirtschaftsteilnehmer konnte sich bei bloßer Lektüre der Verordnungen den in der Entwicklung befindlichen Stand der Situation klarmachen.

13. Selbst wenn durch die Verordnung Nr. 3593/86 der Kommission bei den Wirtschaftsteilnehmern ein berechtigtes Vertrauen geweckt worden wäre — was nicht der Fall ist —, ist jedenfalls nicht zu erkennen, inwiefern das am 30. Januar 1987 zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossene Abkommen dieses Vertrauen enttäuscht hätte. Dieses Abkommen hatte keine unmittelbare Wirkung und wurde in die Gemeinschaftsrechtsordnung erst mit der Verordnung Nr. 1799/87 des Rates vom 25. Juni 1987 [14] umgesetzt. Entgegen der Behauptung der Klägerin hatte die Bekanntmachung dieses Abkommens keine klar zu erkennende Aus-

9 — Vgl. Urteil vom 15. Juli 1982 in der Rechtssache 245/81 (Edeka, Slg. 1982, 2745, Randnr. 27); Urteil vom 28. Oktober 1982 in der Rechtssache 52/81 (Faust, Slg. 1982, 3745, Randnr. 27); Urteil vom 17. Juni 1987 in den Rechtssachen 424/85 und 425/85 (Frico, Slg. 1987, 2755, Randnr. 33); Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre, Slg. 1990, I-395, Randnr. 33); Urteil vom 7. Mai 1992 in den Rechtssachen C-258/90 und C-259/90 (Pesquerias De Bermeo, Slg. 1992, I-2901, Randnrn. 34 bis 36).

10 — Vgl. Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (a. a. O., Randnr. 36).

11 — Zur Auswirkung der vermuteten Kenntnis der Wirtschaftsteilnehmer von Verhandlungen innerhalb des Rates auf das Vorliegen des berechtigten Vertrauens, vgl. Urteil vom 12. April 1984 in der Rechtssache 281/82 (Unifrex, Slg. 1984, 1969, Randnrn. 26 und 27).

12 — Siehe oben, Nr. 4.

13 — Siehe oben, Nr. 6.

14 — Siehe oben, Nr. 5.

wirkung auf den Maispreis. Sogar das von der Klägerin bei der Audiencia Nacional eingereichte Schaubild, das aus der gleichen Quelle (dem SENPA) stammt wie das von der Kommission bei Ihnen eingereichte [15], jedoch einen kürzeren Zeitraum abdeckt, zeigt, daß der Maispreis im Dezember 1986, Januar, Februar und März 1987 kontinuierlich zurückging. Auf dem von der Kommission vorgelegten Schaubild, das den Zeitraum von Juli 1986 bis Juni 1988 umfaßt, ist besonders gut zu erkennen, daß der Maispreis ab Oktober 1986 anfing zurückzugehen, also genau vom Erlaß der Verordnung Nr. 3593/86 an, die einen Preisrückgang bewirken sollte. Der Preisrückgang im Februar 1987 kam somit nicht unvermittelt. Er war nur die logische, vorhersehbare und erwünschte Folge der im Oktober 1986 erlassenen Maßnahmen und keine abrupte Reaktion des Marktes auf das zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten geschlossene Abkommen.

14. Hinsichtlich der Verordnung Nr. 1799/87 des Rates vom 25. Juni 1987 ist noch weniger zu erkennen, inwiefern sie das Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer in bezug auf die Marktbedingungen im Februar 1987 enttäuscht haben könnte. Diese Verordnung hatte keine Rückwirkung. Sie galt nicht einmal während eines Zeitraums, in dem subventionierter Mais gemäß der Verordnung Nr. 3593/86 der Kommission nach Spanien gelangte. Sie trat nämlich erst Ende Juni 1987 in Kraft, während eine Beihilfe nach der Verordnung Nr. 3593/86 nur die Maismengen erhalten konnten, die in Spanien bis zum 31. Mai 1987 zum freien Verkehr abgefertigt waren.

15. Folglich ist kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, daß das Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer — hätte es bestanden und wäre es berechtigt gewesen — hätte enttäuscht werden können, entweder durch das am 30. Januar 1987 zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten geschlossene Abkommen, durch die Bekanntmachung dieses Abkommens Anfang Februar oder durch die Verordnung Nr. 1799/87 vom 25. Juni 1987 mit Durchführungsmaßnahmen zu diesem Abkommen.

Das Vorbringen in bezug auf die höhere Gewalt

16. Die anwendbare Vorschrift ist Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 der Kommission mit gemeinsamen Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Sicherheiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse [16] in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1181/87 vom 29. April 1987 [17], die wie folgt lautet:

„(1) Eine Sicherheit verfällt in voller Höhe für die Menge, für die eine Hauptpflicht nicht erfüllt wurde, sofern nicht höhere Gewalt die Erfüllung verhinderte."

15 — Die Klägerin hat es der letzten Wochenausgabe von März 1987 des SENPA, „Mercados nacionales", S. 5 entnommen, wie sie auf S. 15 ihrer beim vorlegenden Gericht eingereichten Klageschrift angibt.

16 — ABl. L 205, S. 5.

17 — ABl. L 113, S. 31. Diese Änderungsverordnung, die erlassen wurde, nachdem im vorliegenden Rechtsstreit die Sicherheit geleistet worden war, stellt nur ausdrücklich klar, daß eine Berufung auf höhere Gewalt möglich ist.

Für den Begriff der Hauptpflicht ist Artikel 5 der Verordnung Nr. 3593/86 heranzuziehen, der bestimmt:

„Die in Artikel 2 Absatz 3 genannte Sicherheit wird freigegeben

— für die Mengen, für die der Antrag nicht angenommen worden ist, oder wenn die Hauptverpflichtung erfüllt worden ist;

— für die während der Gültigkeitsdauer der in Artikel 3 genannten Urkunde zum freien Verkehr in Spanien abgefertigten Mengen und auf deren Vorlage bei der Stelle, die sie ausgestellt hat, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten nach Ablauf der Gültigkeit.

Diese Verpflichtung ist eine Hauptverpflichtung im Sinne des Artikels 20 der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 der Kommission."

Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob das Abkommen vom 30. Januar 1987 oder die Verordnung Nr. 1799/87 des Rates einen Fall höherer Gewalt darstellt, der Transáfrica von ihrer Hauptpflicht, den subventionierten Mais vor dem 28. Februar 1987 zum freien Verkehr abzufertigen, befreit.

17. Insoweit können wir ohne weiteres die Frage ausscheiden, die sich auf die Verordnung vom Juni 1987 als einen Umstand bezieht, der die Erfüllung unmöglich gemacht habe. Ebenso wie die Kommission vermag auch ich nicht zu erkennen, wie eine im Juni 1987 erlassene Verordnung den geringsten Einfluß auf die Erfüllung einer Verpflichtung gehabt haben könnte, die im Februar 1987 erfüllt sein mußte.

18. Sie haben wiederholt entschieden, daß der Begriff der höheren Gewalt im Bereich der Agrarverordnungen nicht auf eine absolute Unmöglichkeit, die eingegangene Verpflichtung zu erfüllen, beschränkt ist. Es steht jedoch fest, daß er im Sinne von vom Willen des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers unabhängigen, ungewöhnlichen und unvorhersehbaren Umständen, deren Folgen trotz aller aufgewandten Sorgfalt nur um den Preis unverhältnismäßiger Opfer vermeidbar gewesen wären, zu verstehen ist [18]. Im vorliegenden Fall waren diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

19. Unabhängig von der — allerdings grundsätzlichen — Frage, ob eine Rechtsänderung höhere Gewalt darstellen kann, ist der erste Gesichtspunkt in dieser Sache, auf den hingewiesen werden kann, der, daß der Abschluß des Abkommens vom 30. Januar 1987 für die Wirtschaftsteilnehmer keineswegs ein unvorhersehbarer Umstand war. Wie ich gerade dargelegt habe, wurden seit vielen Monaten Verhandlungen geführt, und die Verordnung Nr. 2913/86 des Rates spielte außerdem auf eine vorläufige Lösung an, die am 1. Juli 1986 gefunden worden war. Liest

18 — Vgl. zuletzt Urteil vom 13. Oktober 1993 in der Rechtssache C-124/92 (An Bord Bainne, Slg. 1993, I-5061, Randnr. 11).

man die von der Klägerin beim vorlegenden Gericht eingereichten Presseartikel, so gewinnt man die Überzeugung, daß sich jeder normal informierte Wirtschaftsteilnehmer klarmachen konnte, daß die Frage der Einfuhr von Mais nach Spanien einer der wichtigen Punkte der Verhandlungen zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten war. Die Klägerin wußte oder mußte wissen, daß ein Abkommen unbedingt zustande kommen mußte, um einen Handelskrieg zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zu verhindern.

20. Nach Auffassung der Klägerin machte der *durch die Bekanntmachung des Abkommens verursachte* Rückgang der Maispreise die Erfüllung ihrer Verpflichtung, den subventionierten Mais zum freien Verkehr abzufertigen, unmöglich oder außergewöhnlich schwierig. Ich erkenne zwar an, daß es zu dieser Zeit einen Preisrückgang bei Mais gab; ich glaube jedoch, im Rahmen des Vorbringens zum Vertrauensschutz hinreichend gezeigt zu haben, daß dieser Preisrückgang keine unvermittelte und unvorhersehbare Reaktion auf die Bekanntmachung des Abkommens vom 30. Januar 1987 zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten war, sondern vielmehr die logische, vorhersehbare und erwünschte Folge der im Oktober 1986 erlassenen Maßnahmen.

21. War es der Firma Transáfrica absolut unmöglich, den subventionierten Mais zum freien Verkehr abzufertigen? Dies war nicht der Fall. Die Ware war verfügbar. Sicher war der Vorgang, wirtschaftlich gesehen, weniger interessant geworden. Es handelte sich dabei aber um ein Geschäftsrisiko und nicht um einen Fall höherer Gewalt. Es ist nämlich Sache der Wirtschaftsteilnehmer, bestimmte Entscheidungen zu treffen und deren Folgen auf sich zu nehmen, also die Gewinne zu erzielen oder die Verluste zu tragen, die sich aus diesen Entscheidungen ergeben. Transáfrica entschied sich dafür, eine bedeutende Menge Mais zu kaufen, der im Rahmen der Verordnung Nr. 3593/86 subventioniert war, von der sie — da es in der Verordnung selbst stand — wissen mußte, daß es sich um eine Übergangsmaßnahme mit sowohl zeitlich als auch in bezug auf die betroffenen Mengen beschränkter Geltung handelte, die einem speziellen Bedürfnis entsprach und einen Kursrückgang bewirken sollte. Obwohl Transáfrica am 10. Dezember 1986 ihre Einfuhrlizenzen für 125 000 Tonnen erhalten hatte, entschied sie sich dafür, nur 31 587 Tonnen einzuführen und bezüglich der Restmenge zu warten. Zwar war im Februar der Preis besonders niedrig, und die Bekanntmachung des Abkommens zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten ließ einen weiteren, noch größeren Rückgang erwarten; es handelte sich jedoch nur um den Eintritt eines gewöhnlichen Geschäftsrisikos und nicht um den eines Ereignisses, das einen Fall höherer Gewalt dargestellt hätte.

Ergebnis

22. Ich kann mich der Argumentation der Klägerin nicht anschließen, weder in bezug auf den Vertrauensschutz noch in bezug auf höhere Gewalt. Ich ersuche daher den Gerichtshof, die Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

Weder die in der Verordnung (EWG) Nr. 1799/87 des Rates vom 25. Juni 1987 über die Regelung zur Einfuhr von Mais nach Spanien für den Zeitraum von 1987 bis 1990 erlassenen Maßnahmen noch die in den ersten Monaten des Jahres 1987 erfolgte offizielle Bekanntmachung des Abkommens zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten von Amerika und des Ergebnisses der Verhandlungen über diese Einfuhrregelung im Rahmen des GATT konnten von einem Wirtschaftsteilnehmer als höhere Gewalt angeführt werden, um von der Hauptpflicht, subventionierten Mais zum freien Verkehr abzufertigen, befreit zu werden, die er im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 3593/86 der Kommission vom 26. November 1986 eingegangen war.