egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger.

4. Artikel 4, litra c og artikel 67 omhandler to forskellige områder, den første ophæver og forbyder visse indgreb fra medlemsstaterne på et område, som traktaten undergiver fællesskabskompetencen, den anden tilsigter at afbøde de indgreb i konkurrencen, som medlemsstaternes udøvelse af de af dem forebeholdte beføjelser ikke kan undgå at medføre.

I sag 30/59

DE GEZAMENLIJKE STEENKOLENMIJNEN IN LIMBURG, der er en organisation af virksomheder i henhold til traktatens artikel 48, Dr. Poelstraat 16, Heerlen (Nederlandene), med valgt adresse i Luxembourg, 83, Boulevard Grande-Duchesse Charlotte, repræsenteret af formanden, H. H. Wemmers og P.A.A. Wirtz, udpeget på organisationens årlige generalforsamling af organisationens medlemmer, bistået af W. L. Haardt, advokat ved Hoge Raad der Nederlanden og lærer ved universitetet i Leyden, og af W. C. L. van der Grinten, professor ved det katolske universitet i Nijmegen,

sagsøger,

mod

DEN HØJE MYNDIGHED FOR DET EUROPÆISKE KUL- OG STÅLFÆLLESSKAB, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, F. van Houten, som befuldmægtiget, bistået af C. R. C. Wyckerheld Bisdom, advokat ved Hoge Raad der Nederlanden, med valgt adresse på sine kontorer, 2, place de Metz, Luxembourg,

sagsøgte,

støttet af

REGERINGEN FOR FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, repræsenteret af professor Ludwig Erhard, forbundsøkonomiminister, assisteret af Konrad Zweigert, professor ved Det retsvidenskabelige Fakultet ved universitet i Hamburg, med valgt adresse på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade i Luxembourg, 3, Boulevard Royal,

intervenient,

angående:

a) annullation af Den Høje Myndigheds beslutning, meddelt ved skrivelse af 30. april 1959, om at afslå sagsøgerens anmodning af 9. marts 1959, hvorved denne opfordrede Den Høje Myndighed til ved en beslutning at fastslå, at Forbundsrepublikken »Tyskland ved at finansiere »Bergmannsprämien« af offentlige midler har overtrådt en af sine forpligtelser ifølge traktaten«;

b) Den Høje Myndigheds konstatering af, at Forbundsrepublikken Tyksland ved at træffe beslutning om denne finansiering har overtrådt sine forpligtelser ifølge traktaten,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten A. M. Donner, afdelingsformændene Ch. L. Hammes og N. Catalano, dommerne O. Riese, L. Delvaux, J. Rueff (refererende) og R. Rossi,

generaladvokat: M. Lagrange
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

A — Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

1. Vedrørende procedurens lovformelighed

Ved skrivelse af 9. marts 1959 har sagsøgeren i medfør af artikel 35 i traktaten om oprettelsen af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab indbragt en sag for Den Høje Myndighed for ved en beslutning at få konstateret, at Forbundsrepublikken Tyskland ved at finansiere et minearbejdertillæg af offentlige midler har undladt at opfylde en af de forpligtelser, som påhviler den ifølge traktaten;

Den Høje Myndighed meddelte ved skrivelse dateret 30. april 1959, men med poststempel af 8. maj 1959, sagsøgeren, at den ikke så sig i stand til at imødekomme hans anmodning;

herved blev sagsøgeren underrettet om Den Høje Myndigheds beslutning om ikke at vedtage den begærede beslutning;

i stævning 30/59 nedlægges der påstand om annullation af denne beslutning om afslag;

der er tale om et annullationssøgsmål, der således er undergivet betingelserne i traktatens artikel 33;

da stævningen er blevet indført i justitskontorets register den 5. juni 1959, er fristen på en måned i artikel 33, sidste stykke, overholdt, når man tager hensyn til datoen for afsendelsen af Den Høje Myndigheds svar, således som denne fremgår af poststemplet.

2. Vedrørende sagsøgerens søgsmålskompetence

Den anfægtede beslutning går ud på, at Den Høje Myndighed afslår at vedtage den beslutning, som den set med sagsøgerens øjne var forpligtet til at vedtage ifølge artikel 88;

denne beslutning om afslag har i henseende til kravene i artikel 33 samme karakter, som den positive beslutning, Den Høje Myndighed har nægtet at vedtage, ville have haft;

Den Høje Myndighed begrunder sin beslutning om afslag med, at den situation, som er en følge af, at Forbundsrepublikkens regering indførte minearbejdertillægget, ikke er uforenelig med traktaten, så længe betingelserne i Den Høje Myndigheds skrivelse af 21. juni 1957 er opfyldt;

den beslutning, som Den Høje Myndighed set med sagsøgerens øjne således var forpligtet til at vedtage, ville, hvis Den Høje Myndighed havde grebet ind, have omhandlet en særlig foranstaltning truffet af en bestemt medlemsstat og ville derfor have været en individuel beslutning;

den beslutning, hvorved Den Høje Myndighed afslår at vedtage denne individuelle beslutning, er også i sig selv en individuel beslutning;

sagsøgeren påberåber sig, at Den Høje Myndigheds beslutning om afslag vedrører ham;

for at et annullationssøgsmål, der er anlagt af en virksomhed imod en individuel beslutning, kan antages til realitetsbehandling, er det tilstrækkeligt, at sagsøgeren påberåber sig, at denne beslutning angår ham, og godtgør dette ved på relevant måde at gøre rede for den interesse, som han har i annullationen af beslutningen;

sagsøgeren understreger følgende

»normalt afpasses de nederlandske priser på kul efter de tyske priser;

den kunstige sænkning af de tyske kulpriser via statstilskud sætter de nederlandske virksomheder, der ikke modtager et sådant tilskud, i en vanskelig situation;

konkurrencen fra det tyske kul er stor på det nederlandske marked;

Nederlandene bør forsvare deres udførsler af kul til Tyskland;

indførelsen af et minearbejdertillæg i Tyskland har fremkaldt udvandring til Tyskland af arbejdskraft fra de nærliggende nederlandske virksomheder;

denne virkning på arbejdskraften blev understreget af den omstændighed, at minearbejdertillægget var fritaget for socialbidrag og indkomstskat;

den massive afvandring af trænede minearbejdere inden for de nederlandske kulvirksomheder har tvunget disse til selv at gøre en anstrengelse for at lokke arbejdere til, navnlig ved at øge lønningerne«;

disse anbringender forekommer relevante, men kun en undersøgelse af realiteterne kan gøre det muligt at vurdere den nøjagtige rækkevidde heraf;

i strid med, hvad sagsøgte fremfører, er det, for at en virksomhed kan anlægge sag mod en individuel beslutning, som vedrører den, ikke nødvendigt, at den er den eneste eller næsten den eneste, som berøres af denne beslutning;

da den vedtagne beslutning er en individuel beslutning, som vedrører sagsøgeren, er denne søgsmålskompetent.

3. Vedrørende sagsøgerens påstande

Sagsøgeren begrænser sig ikke til at påstå, at Domstolen skal annullere den anfægtede beslutning, men anmoder den også om at

»statuere, at Den Høje Myndighed ved en beslutning bør fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland ved af offentlige midler at have finansieret et skattefrit tillæg til minearbejderne under jorden, har overtrådt sine forpligtelser ifølge traktaten, og at den derfor bør annullere denne foranstaltning«;

traktatens artikel 34 bestemmer: »I tilfælde af annullation sender Domstolen sagen tilbage til Den Høje Myndighed«. »Denne har pligt til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde annullationsafgørelsen«;

i tilfælde af, at Domstolen tog sagsøgerens påstand til følge, ville det ikke tilkomme den at diktere Den Høje Myndighed de beslutninger, som annullationsdommen burde medføre, men den må begrænse sig til at sende sagen tilbage til Den Høje Myndighed;

under disse betingelser kan andet og tredje punkt i sagsøgerens påstande ikke antages til realitetsbehandling;

derimod falder første og fjerde punkt i sagsøgerens påstande ind under det, der kan behandles inden for rammerne af et annullationssøgsmål, og kan derfor antages til realitetsbehandling.

4. Vedrørende de søgsmålsgrunde og anbringender, som regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland fremfører ved sin intervention

Ved Domstolens kendelse af 18. februar 1960 blev det fastslået, at begæringen om intervention fra regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland kan antages til realitetsbehandling;

selv om regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland i sit interventionsindlæg ønsker at støtte sagsøgtes påstande, fremfører den anbringender, som går imod sagsøgtes, og som denne udtrykkeligt tager afstand fra;

sagsøgeren mener, at intervenienten, da han ifølge procesreglementets artikel 93, stk. 5 er forpligtet til at indtræde i retssagen i den stilling, den befinder sig ved hans intervention, på det tidspunkt, da han intervenerede — efter at duplikken var afgivet — ikke længere var berettiget til at fremføre et afgørende anbringende i strid med dem, der var gjort gældende af den part, han formodes at støtte;

for ikke at hindre Domstolen i at behandle den opfattelse, der er gjort gældende i begæringen, afstår sagsøgeren dog fra at påberåbe sig artikel 93, stk. 5;

spørgsmålet bør behandles af egen drift;

ifølge artikel 34 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på tiltrædelse eller afvisning af en af parternes påstande;

regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland tiltræder i sin intervention sagsøgerens påstande, og de anbringender, den påberåber sig, går, selv om de er forskellige fra sagsøgtes, ud på, at sagsøgerens påstande skal afvises;

at forbyde intervenienten ethvert anbringende, som ikke er gjort gældende af den part, han støtter, ville være ensbetydende med at berøve interventionsproceduren ethvert indhold;

herefter kan de argumenter, regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland har fremført under sin intervention, antages til realitetsbehandling.

B — Vedrørende realiteten

I — Krænkelse af traktaten

Sagsøgeren og sagsøgte er enige i, at skifteholdstillægget i sig selv er en støtte, der er ophævet og forbudt ved traktatens artikel 4, litra c, mens intervenienten anser den for forenelig med traktatens bestemmelser;

sagsøgeren mener, at skrifteholdstillægget ikke mister sin karakter af et ophævet og forbudt tilskud ifølge traktatens artikel 4, litra c, ved at forbundsregeringen som udligning af dette tilskud fra 1. april 1958 har ophævet sin overtagelse af 6,5% af arbejdsgiverbidragene til minearbejdernes alderdomspension, mens sagsøgte og intervenienten er enige i, at denne udligning i alle tilfælde gør den forenelig med traktatens bestemmelser;

disse to opfattelser gør det nødvendigt at adskille spørgsmålet om skifteholdstillægget karakter i forhold til traktaten fra spørgsmålet om, hvorledes denne karakter påvirkes af udligningsordningen.

1. Er skifteholdstillægget isoleret set, altså uafhængig af enhver udligningsordning, et tilskud, der er ophævet og forbudt ved traktatens artikel 4, litra c?

a) Tilskudsbegrebet i henhold til EKSF-traktaten

Traktatens artikel 4, litra c fastslår: »I overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat ophæves og forbydes følgende inden for Fællesskabet: . . . . c) tilskud eller anden støtte ydet af Staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker«:

traktaten definerer ikke udtrykkeligt tilskuds- eller støttebegrebet i artikel 4, litra c;

efter normal sprogbrug er et tilskud en penge- eller naturalydelse, som gives til hjælp for en virksomhed ud over køberens eller forbrugerens betaling for de varer eller tjenesteydelser, som virksomheden procedurer;

efter denne sprogbrug er en støtte et nært beslægtet begreb, som imidlertid understreger den formålsbestemte karakter, idet støtten særlig sigter mod et bestemt mål, som normalt ikke kan nås uden bistand udefra;

støttebegrebet er imidlertid mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskudene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger;

disse definitioner, som ikke findes i traktaten, kan kun anerkendes, hvis de indholdsmæssigt bekræftes ved traktatens bestemmelser eller ved de af denne opstillede mål;

i artikel 2 sætter traktaten det især som mål for Fællesskabet, at det »efterhånden (skal) skabe de forudsætninger, som i sig selv sikrer den mest rationelle fordeling af produktionen på det højeste produktivitetsniveau, samtidig med at det herved sørger for at bevare stabiliteten i beskæftigelsen og at forhindre, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i Medlemsstaternes økonomier«;

et tilskud eller en støtte er efter de ovennævnte definitioner i sig selv en hindring for den mest rationelle fordeling af produktionen på det højeste produktivitetsniveau, i det omfang den, da den er en ydelse fra en anden end køberen eller forbrugeren, gør det muligt at fastsætte eller opretholde salgspriser, som ikke er direkte betinget af produktionsomkostningerne, og herved at indføre, opretholde og udvikle økonomiske aktiviteter, der ikke svarer til den mest rationelle fordeling af produktionen på det højeste produktivitetsniveau;

ifølge dette kriterium er tilskud eller anden støtte ydet af staterne efter de normalt anvendte definitioner uforenelige med fællesmarkedet, fordi de er en hindring for et af dets væsentlige mål;

under disse betingelser må det lægges til grund, at det er de tilskud eller andre støtteformer, der falder ind under den traditionelle og generelle opfattelse, som efter artikel 4, litra c er uforenelige med fællesmarkedet og følgelig er ophævede og forbudte;

artikel 5, stk. 4 bekræfter dette resultat, idet den først og fremmest foreskriver, at Fællesskabet skal varetage »fastsættelse, opretholdelse og overholdelse af normale konkurrencebetingelser«, mens det forhold, at en brøkdel af produktionsomkostningerne betales af en anden end køberen og forbrugeren, er en åbenbar hindring for fastsættelsen af normale konkurrencebetingelser;

traktatens artikel 54 bekræfter den ovennævnte fortolkning, idet den i stk. 5 understreger: »Hvis Den Høje Myndighed finder, at finansieringen af et program eller driften af de anlæg, som indgår i dette, ville medføre subsidier, støtteordninger, beskyttelsesforanstaltninger, eller forskelsbehandling, som strider mod denne Traktat, gælder den af denne grund afgivne ugunstige udtalelse som beslutning i den i artikel 14 anførte betydning og medfører forbud for den pågældende virksomhed mod at anvende andre end sine egne midler ved gennemførelsen af dette program«.

b) Er artikel 67 en gennemførelsesbestemmelse for artikel 4, litra c?

Forbundsregeringen giver i sit interventionsindlæg udtryk for den opfattelse, at tilstedeligheden af visse statstilskud kan udledes af artikel 67, og at denne artikel derfor afsvækker forbuddet i traktatens artikel 4, litra c;

hvis man fulgte denne opfattelse, som generelt omfatter de forskellige stykker i artikel 4, kunne dette føre til den antagelse, at traktaten under visse betingelser tillader genindførelsen af told på ind- eller udførsel eller afgifter med tilsvarende virkning, ja endog kvantitative restriktioner for varevægelserne;

den bør derfor behandles særligt omhyggeligt;

det ville være lidet foreneligt med traktatens normale stringens, om dens koncipister i vidt omfang havde villet mildne rækkevidden af de i artikel 4 opregnede forbud ved at anvende en forskellig terminologi, såvel i overskriften til kapitel VII (indgreb i konkurrencevilkårene) som i selve teksten til artikel 67;

selv om det imidlertid er korrekt, at ordene »særlige byrder« både forekommer i artikel 4, litra c, og i artikel 57, stk. 3, omfatter de i den sidstnævnte artikel de byrder, der kan pålægges kul- og stålvirksomhederne sammenholdt med andre industrier i samme land, og således at en pålæggelse af de nævnte særlige byrder herved er sat i direkte sammenhæng med den pågældende stats almindelige økonomiske politik;

det forekommer vanskeligt at antage, at traktatens forfattere har villet ikke blot mildne men under særlige omstændigheder annullere de ophævelser og forbud, som med en usædvandig strenghed er blevet formuleret i artikel 4, uden at henvise til den artikel, hvis rækkevidde de har ønsket at begrænse;

selv om artikel 4 formulerer forskellige forbud, understreger den, at disse forbud gælder »i overensstemmelse med bestemmelserne i denne Traktat«;

artikel 67, stk. 3 omhandler handlinger fra en stats side, hvorved kul- eller stålvirksomheder under dens jurisdiktion får særlige fordele eller bliver pålagt særlige byrder i sammenligning med andre industrier i samme land, og anerkender stiltiende lovligheden af disse fordele eller byrder ved a bemyndige den Høje Myndighed til at rette de nødvendige henstillinger til den pågældende stat;

artikel 67 følger umiddelbart efter artiklerne 60 til 66, som fastsætter gennemførelsesbetingelserne for visse af forbudene i artikel 4;

denne placering i traktaten kunne føre til, at man gav artikel 67 samme rækkevidde som artiklerne 60 til 66, og at man i denne artikel så en slags gennemførelsesregel for forbudet i artikel 4, litra c;

hvis man fortolkede artikel 67 således, ville ophævelserne og forbudene i artikel 4, litra c være omfattet af og reguleret ved artikel 67, og de to artikler skulle betragtes i deres helhed og anvendes samtidig:

en sådan fortolkning ville i høj grad påvirke rækkevidden af forbudet i artikel 4, litra c;

det skal derfor undersøges, hvorvidt denne fortolkning er rigtig;

artikel 4, litra c forbyder tilskud eller anden støtte ydet af staterne »i hvilken som helst form dette sker«;

denne i tilføjelse findes ikke i artikel 4, litra a, b og d;

den giver hermed det forbud, den indeholder, et usædvanligt bredt anvendelsesområde;

uden afgørende beviser kan man ikke antage, at traktatens forfattere i artikel 4, litra c skulle have udtalt, at tilskud eller anden støtte ydet af staterne, i hvilken som helst form dette sker, skal ophæves og forbydes, for herefter i artikel 67 at udtale, at de endog uden at være blevet godkendt af Den Høje Myndighed kan tillades under forbehold af foranstaltninger, som bliver anbefalet af Den Høje Myndighed for at mildne eller rette op på følgerne heraf;

en sådan fortolkning kan kun komme i betragtning, hvis det påvises, at indgrebene i konkurrencevilkårene i artikel 67 omfatter de foranstaltninger eller fremgangsmåder, som nævnes i artikel 4, navnlig i dennes litra c;

selv om artikel 4 og artikel 67 har det samme grundlæggende mål, idet de går ud på at varetage »fastsættelse, opretholdelse og overholdelse af normale konkurrencebetingelser«, viser undersøgelsen af deres indhold — som følger nedenfor — at de underkaster forskellige sagsområder forskellige fremgangsmåder;

artikel 4 omhandler indgreb udøvet »inden for Fællesskabet«, dvs. på det område, der dækkes af den traktat, som har oprettet det;

ifølge traktatens artikel 1 er Fællesskabet baseret på et fælles marked, en fælles målsætning og fælles institutioner;

inden for det fællesskabsretlige område, dvs. alt, der vedrører forfølgelsen af den fælles målsætning og fællesmarkedets indre anliggender, har fællesskabsinstitutionerne fået enekompetence;

hvis der kan ydes finansiel bistand til de kul- og stålproducerende virksomheder, kan dette kun ske via Den Høje Myndighed eller på grundlag af dennes udtrykkelige tilladelse, hvilket fremgår af artiklerne 55, stk. 2 og 58, stk. 2 såvel som paragraf 11 i konventionen om overgangsbestemmelserne;

derimod omhandler artikel 4, litra c tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker, idet disse erklæres uforenelige med fællesmarkedet;

denne sondring belyser traktatens vilje til at forbeholde fællesskabsinstitutionerne retten til inden for Fællesskabet at yde tilskud eller anden støtte og pålægge særlige byrder, i hvilken som helst form dette sker, og forbyde den tilsvarende ret for staterne;

den rigoristike udforming af artikel 4 understreger, at Fællesskabets kompetence inden for sit område er af eksklusiv karakter;

artikel 67 omfatter udelukkende handlinger fra en medlemsstat, som kan have mærkbare indvirkninger på konkurrencevilkårene i kul- og stålindustrien;

den omhandler ikke i nogen af sine bestemmelser ophævelse af eller direkte forbud mod en sådan handling men bestemmer blot, at der kan ske en udligning heraf ved en egnet støtteordning, eller at der kan rådes bod på dens skadelige virkninger ved, at Den Høje Myndighed giver den pågældende stat »de nødvendige henstillinger« (stk. 3), eller ved de foranstaltninger, som »efter denne stats mening er bedst forenelige med dens egen økonomiske ligevægt« (stk. 2,3. afsnit);

de indgreb, der fremgår af disse bestemmelser, kan naturligvis ikke være dem, der i artikel 4 erklæres for uforenelige med det fælles marked for kul og stål, og som skal ophæves og forbydes, i hvilken som helst form dette sker;

ifølge traktaten er de af medlemsstaternes økonomiske sektorer, som ikke er del af fællesskabsdomænet, ikke undergivet indgreb fra Den Høje Myndighed;

traktatens bestemmelser lader f. eks. den aktivitet, som udøves af de distributionsvirksomheder, der er udelukket ved artikel 80, og mere generelt alle økonomiske aktiviteter, der ikke er omfattet af traktaten, falde uden for det kommunitære område;

artikel 2 bekræfter denne fortolkning ved at fastsætte, at Fællesskabet »har til opgave i overensstemmelse med Medlemsstaternes økonomi i sin helhed at fuldføre de hverv, som er blevet betroet det«;

traktaten understreger i artikel 26, at den ikke har frataget medlemsstaterne ansvaret for deres almindelige økonomiske politik, idet den overdrager Rådet »at bringe overensstemmelse mellem Den Høje Myndigheds virksomhed og den virksomhed, der udøves af regeringerne, der er ansvarlige for den almindelige økonomiske politik i deres lande«;

disse bestemmelser fremhæver, at den integration, som traktaten har gennemført, er af ufuldstændig karakter, idet medlemsstaternes regeringer forbliver ansvarlige for alle de grene af den økonomiske politik, som traktaten ikke udtrykkeligt har placeret inden for fællesskabsområdet;

ligeledes bevarer de ifølge artikel 68 (stk. 1) rådigheden over deres socialpolitik;

det forholder sig klart på samme måde, for så vidt angår store dele af deres skattepolitik;

når medlemsstaterne udøver disse forbeholdte beføjelser, kan deres handlinger have »mærkbare indvirkninger på konkurrencevilkårene i kul- og stålindustrien«;

eksistensen af det fælles marked, tilstræbt ved traktatens artikel 2 på de i artikel 4 fastlagte vilkår, kan bringes i fare ved disse forstyrrelser af konkurrencen, som bestemmelserne i artikel 4 ikke gør det muligt at afbøde;

da årsagerne til disse forstyrrelser af konkurrencen unddrager sig Den Høje Myndigheds indgreb, var det, hvis man ville beskytte det fælles marked, uomgængeligt nødvendigt at sætte Den Høje Myndighed i stand til at rette op på eller mildne deres virkninger;

artikel 67 opfylder netop dette fundamentale krav;

forskellen mellem de felter, som dækkes af henholdsvis artiklerne 4 og 67, illustreres og bekræftes af forskellen i de midler, som stilles til Den Høje Myndigheds disposition til gennemførelse af disse artikler;

hvis man betragter artikel 67 som en gennemførelsesbestemmelse for artikel 4, litra c, vil det ikke kunne forklares, hvorfor Den Høje Myndighed, når en medlemsstats handling »medfører skadelige virkninger for kul- og stålvirksomhederne under andre Medlemsstaters jurisdiktion«, kun har beføjelse til at rette »en henstilling til denne stat for at råde bod herpå ved hjælp af de forholdsregler, som efter denne Stats mening er bedst forenelige med dens egne økonomiske ligevægt«, og ikke har beføjelse til at beordre en ubetinget ophævelse af de støtteordninger eller tilskud, som er i strid med traktaten;

derimod kan den begrænsing, som fremgår af artikel 67, stk. 2, tredje afsnit, såvel som den tilsvarende begrænsning, der følger af samme artikels stk. 3, let forstås ud fra den fortolkning, der ovenfor er udledt af artiklerne 4 og 67 såvel som af traktatens logiske opbygning;

faktisk er den ved traktaten indførte integration kun partiel, og på grund af de beføjelser, der er forbeholdt medlemsstaterne, forbliver de kul- og stålvirksomheder, som er oprettede på deres territorier, undergivet de lovgivninger og forskellige bestemmelser, hvis gennemførelse kan begunstige eller forfordele en medlemsstats kul-eller stålvirksomhed i forhold til lignende industrier, som henhører under andre medlemsstaters jurisdiktion, eller i forhold til andre industrier i den samme stat;

disse situationer er, selv om de strider mod traktatens generelle mål, den nødvendige og lovlige følge af, at den integration, som er tilstræbt ved traktaten, er af partiel karakter;

selv om det tilkommer Den Høje Myndighed at henlede medlemsstaternes opmærksomhed på de mål, som de har sat sig ved at indtræde i Fællesskabet, er det derfor klart, at den ikke kan pålægge dem de til opnåelse heraf egnede forholdsregler, når disse forholdsregler indebærer anvendelse af beføjelser, der ikke henhører under Fællesskabets kompetence, eller beføjelser, som staterne ikke ved traktaten har overført til Den Høje Myndighed;

at artikel 67 i stk. 2, tredje afsnit og stk. 3, kun overlader Den Høje Myndighed en begrænset henstillingsret, beviser, at denne artikel ikke omhandler anvendelsen af de kategoriske ophævelser og forbud i artikel 4, men skal muliggøre, at Fællesskabets kompetence kan gribe ind i de nationale beføjelser, hvor dette er nødvendigt for at forhindre, at anvendelsen af de beføjelser, som medlemsstaterne har forbeholdt sig, ikke i betydelig grad skal mindske traktatens nyttevirkning og bringe dens hovedmål alvorligt i fare;

ydermere skal § 11 i konventionen om overgangsbestemmelserne tages med i betragtning, idet den indeholder nøjere bestemmelser om forbudet imod de subventioner, støtteordninger eller særlige byrder, som var indført, før Den Høje Myndighed trådte i virksomhed; denne bestemmelses ordlyd gør det muligt at fastlægge traktatforfatternes hensigter på dette område nøjere;

§ 11 i konventionen om overgangsbestemmelserne fastslår: »Medmindre Den Høje Myndighed giver sit samtykke til opretholdelsen af denne støtte eller disse subventioner og særlige byrder samt til de vilkår, denne opretholdelse er betinget af, skal de bringes til ophør til den tid og på de betingelser, der efter høring af Rådet fastsættes af Den Høje Myndighed, uden at deres ophør kan være obligatorisk før den dato, da overgangsperioden for de pågældende produkter begynder«;

artikel 67, som kun giver Den Høje Myndighed en henstillingsbeføjelse i tilfælde af en alvorlig uligevægt forårsaget af en væsentlig ændring i forskellene i produktionsomkostningerne, er væsentligt mindre rigoristisk end § 11 i konventionen om overgangsbestemmelserne;

hvis traktatforfatterne havde villet gøre artikel 67 til en definitiv gennemførelsesbestemmelse for artikel 4, litra c, måtte man slutte, at de havde søgt at være strengere hvad angår de tilskud og støtteordninger, som allerede fandtes, dengang traktaten trådte i kraft, end for så vidt angår dem, der ydes efter dette tidspunkt;

en sådan slutning ville være i strid såvel med sund fornuft som med en rationel anvendelse af traktaten;

den forudgående analyse fører til den antagelse, at artikel 4, litra c og artikel 67 omhandler to forskellige områder, den første ophæver og forbyder visse indgreb fra medlemsstaterne på et område, som traktaten undergiver fællesskabskompetencen,

den anden tilsigter at afbøde de indgreb i konkurrencen, som medlemsstaternes udøvelse af de af dem forbeholdte beføjelser ikke kan undgå at medføre;

c) skifteholdstillægget i forhold til bestemmelserne i artikel 4, litra c

Ud fra de forudgående betragtninger må det undersøges, om skifteholdstillægget udgør et tilskud eller en anden støtte, der er ophævet og forbudt ved traktatens artikel 4, litra c;

det er åbenbart og uden for al diskussion, at skifteholdstillægget lader Forbundsrepublikkens statskasse bære en del af den tyske kulindustris produktionsomkostninger, og at det herved fritager såvel de producerende virksomheder som køberen eller brugeren for at betale denne del;

skifteholdstillæggets karakter præciseres ved forbundsøkonomiministeriets skrivelse af 4. februar 1956 (III D 2 70230/56, doc. nr. 1231/56 f), som bl.a. indeholder følgende afsnit:

»Den Høje Myndighed har fra Unternehmensverband Ruhrbergbau modtaget en anmodning med henblik på en forhøjelse af prisen på stenkul på gennemsnitligt 3 DM. Denne anmodning er begrundet i, at minearbejderlønningerne efter en forhandling imellem Unternehmensverband Ruhrbergbau og Industriegewerkschaft Bergbau skal sættes op med gennemsnitligt 9 % fra 15. februar for at afbøde den truende afvandring af minearbejdere til andre industrisektorer. Desuden har Unternehmensverband Ruhrbergbau meddelt, at en anden prisforhøjelse på ca. 3 DM pr. ton bliver nødvendig for at afhjælpe et længe eksisterende underskud.

Jeg frygter, at en sådan ændring i kulprisen vil medføre beklagelige konsekvenser for den samlede prisstruktur, især i Forbundsrepublikken men også i andre lande i Fællesskabet, som, for så vidt angår deres forbrug, er afhængige af Ruhrkullet. Jeg har under indgående drøftelser med de pågældende undersøgt mulighederne for at forbedre stenkulsminernes rentabilitet og især for at nedsætte deres byrder med henblik på at kunne holde denne prisforhøjelse inden for relativt snævre grænser.

. . . . . .

Følgende foranstaltninger er under overvejelse:

1. Ændringer af vurderingskriterierne.
2. Nedsættelse af omsætningsafgiften.
3. Gensidig alderdomsforsikring for minearbejdere.

. . . . . .

Desuden må det tages i betragtning, at kulindustrien, hvor lønningerne og vederlagene udgør omtrent 50 % af årsomsætningen, regnes til de industrigrene, hvor lønomkostningsandelen er afgørende, således at de sociale udgifter i særlig grad bidrager til at øge omkostningerne.

Dette er grunden til, at det overvejes at lade en del af arbejdstagerbidragene, men i intet tilfælde mere end 6,5 %, udbetale direkte fra staten til minearbejdernes pensionskasse. En overtagelse på 6,5 % ville svare til en nedsættelse med 1,77 DM pr. ton af de byrder, som belaster den afsætningsfærdige stenkul. Den planlagte foranstaltning vil ikke kun gælde for stenkulsindustrien men også for andre grene af mineindustrien, især dem som ikke hører ind under Den Høje Myndigheds jurisdiktion.

Hvad angår den påtænkte foranstaltning, drejer det sig om en ændring i finansieringen af socialforsorgen i henhold til traktatens artikel 68, stk. 5, andet afsnit, som imidlertid ikke medfører en fordrejning i den i traktatens artikel 67, stk. 2 og 3 forudsatte betydning, da det er givet, at denne lettelse kun skal tjene til delvist at udligne virkningen af en forhøjelse af kulpriserne.

. . . . . .

4. Ydelse af indkomstskattefrit skifteholdstillæg

Det påtænkes at give alle minearbejdere under jorden et indkomstskattefrit skifteholdstillæg for hvert gennemført fuldt skift, således at de udbetales af virksomhederne via fradrag i indkomstskatten. Skifteholdstillægget vil for daglønnede arbejdere udgøre 1,25 DM og for arbejdere ved brydningsfronten og akkordarbejdere 2,5 DM om dagen.

Det er korrekt, at denne foranstaltning ikke direkte medfører en finansiel lettelse for virksomhederne, men den synes egnet til at give arbejdet under jorden en særlig tiltrækning og således til at modvirke den truende afvandring, ligesom den kan opmuntre den særligt nødvendige tilgang af nye arbejdere til minerne. Den er således i overensstemmelse med Fællesskabets målsætning og opgaver, som angives i traktatens artikler 2 og 3, litra a og g.

. . . . . .«;

Det sidste afsnit angiver, at skifteholdstillægget »ikke direkte medfører en finansiel lettelse for virksomhederne«, men dette er i strid med de første afsnit i den samme skrivelse, som understreger, at to forhøjelser er nødvendige: »En forhøjelse i minearbejderlønnen på gennemsnitligt 9 % fra 15. februar for at afbøde den truende afvandring af minearbejdere til andre industrisektorer og en prisforhøjelse på ca. 3 DM pr. ton for at afhjælpe et længe eksisterende underskud«;

forbundsregeringen frygter, »at en sådan forhøjelse af kulprisen vil have beklagelige konsekvenser for den samlede prisstruktur, især i Forbundsrepublikken, men også i andre lande i Fællesskabet, som, hvad angår deres forbrug, er afhængig af Ruhrkullet«;

den ovennævnte skrivelse af 4. februar 1956 fremhæver klart, at indførelsen af skifteholdstillægget gør det muligt at undgå en stigning i kulprisen, som uden tillægget ville være uundgåelig;

den samme skrivelse viser, at minearbejdertillægget, uden at medføre »en finansiel lettelse for virksomhederne«, befrier dem for en ekstra byrde, som virksomhederne uden tillægget havde måttet acceptere, og at minearbejdertillægget således, uden at lette deres nuværende byrder, letter byrder, som uomgængeligt ville komme til at tynge dem;

forbundsøkonomiministeriets skrivelse af 12. marts 1956 til Den Høje Myndighed (III D 2 70672/56, doc.nr. 2426/56 f) understreger i øvrigt:

»Disse tillæg (herunder minearbejdertillægget) skal ligeledes hindre minearbejderne under jorden i at forlade minen til fordel for andre erhverv, en afvandring som er en kilde til bekymring, og skal hindre betydningsfulde svingninger i antallet af minearbejdere såvel som på ny gøre minearbejderfaget tiltrækkende for de unge«:

forbundsøkonomiministeriets skrivelse af 23. marts 1956 til Den Høje Myndighed (III D 2 70765/56, doc. nr. 2781/56 f) understreger:

»Jeg vedlægger som bilag andre dokumenter vedrørende de foranstaltninger, der allerede er nævnt i min skrivelse af 1. marts 1956, og som skal ophæve visse særlige byrder for kulindustrien«;

skrivelsen af 6. marts 1956 fra finansministeriet for Nordrhein-Westfalen til Unternehmensverbände der Kohlenerzeuger (ref. S. 2034-2812/VB-2/H 2030-2507 II B 2) understreger:

»For effektivt at afbøde den truende fare for afvandring af minearbejdere under jordan er en lov, som yder minearbejdere visse tillæg, under forberedelse

. . . . . .«;

forbundsøkonomiministeriets skrivelse af 22. oktober 1956 til Den Høje Myndighed (ref. III D 2- 71933/56) understreger:

». . . det er blevet nævnt i denne skrivelse, at forbundsregeringen har sat sig som mål at forbedre stenkulsminernes rentabilitet ved at nedsætte de særlige byrder, som denne økonomiske sektor sammenlignet med andre sektorer skulle bære

. . . . . .«;

imidlertid indeholder den ovennævnte skrivelse et afsnit, hvori det tilføjes:

»... Som en ren forsigtighedsforanstaltning vil jeg gerne gøre opmærksom på, at selv om udbetalingen af minearbejdertillægget væsentligt skulle øge forskellen i produktionsomkostningerne, vil dette være lovligt, såfremt det er en følge af en ændring i produktiviteten. Som det er Den Høje Myndighed bekendt, kan den tyske kulindustris produktion øges væsentligt uden nye investeringer, hvis det lykkes at øge antallet af minearbejdere under jorden, idet den eksisterende kapacitet grundet et utilstrækkeligt antal minearbejdere ikke kan udnyttes fuldt ud. Det følger heraf, at forøgelsen af arbejdskraft under jorden — nævnt ovenfor under punkt II — ubestrideligt har fremkaldt en produktivitetsforøgelse.

. . . . . .«;

dette citat bekræfter i sig selv, at den tyske kulindustri får sin produktion og sin produktivitet øget ved udvidelsen af den arbejdsstyrke under jorden, som følger af den forhøjelse af minearbejderlønnen, der affødes af skifteholdstillægget;

denne lønforhøjelse udgør ubestrideligt en del af produktionsomkostningerne;

hvis den adskilles herfra, hvilket faktisk er tilfældet, idet skifteholdstillægget finansieres over offentlige midler, beholder kulindustrien udbyttet uden at bære omkostningerne ved en foranstaltning, som øger såvel dens produktion som dens produktivitet;

derfor svarer dens produktionsomkostninger ikke til omkostningerne for det kul, som den faktisk har udvundet;

denne kunstige formindskelse af de regnskabsmæssige produktionsomkostninger sætter kulindustrien, som drager fordel heraf, i en privilegeret konkurrencesituation i forhold til de kulindustrier, der selv fuldt ud skal dække deres samlede produktionsomkostninger;

regeringen for Forbundsrepublikken har i sin allerede nævnte skrivelse af 22. oktober 1956 (III D 2 - 71933/56) henledt opmærksomheden på ordlyden i motiverne til lovforslaget om minearbejdertillægget (Bundestagsdrucksache nr. 2351 af 3. maj 1956) og har især gentaget:

»... i den sidste tid har man imidlertid bemærket, at tilhørsforholdet til erhvervet mindre og mindre formår at modstå den tiltrækning, som andre erhverv med lettere arbejde og højere løn kan udgøre«;

den således antydede tankegang blev uddybet under retsmødet, hvor repræsentanten for Forbundsrepublikkens regering erklærede, at skifteholdstillægget var en slags udmærkelse for udøvelsen af en usædvanlig hård profession, at den ganske vist ikke

havde taget form af en medalje, fordi denne hædersbevisning altid skulle være og forblive håndgribelig og konkret, for at dens tiltrækning ikke skulle tabe sin værdi, og at loven om minearbejdertillægget ikke havde til formål at give minevirksomhederne et tilskud, men at skabe et privilegium for minearbejderne og ganske særligt for minearbejdere under jorden:

ifølge denne udlægning kan skifteholdstillægget kun betragtes som et løntillæg;

mens dette løntillæg på ingen måde er omfattet af traktaten, hvis det betales af kulindustrien, kan det kun opfattes som et tilskud, når det ligestilles med en lønforhøjelse, som udbetales af regeringen for Forbundsrepublikken af offentlige midler;

tilbage bliver imidlertid at undersøge, hvorvidt det tilskud, som skifteholdstillægget synes at udgøre, ikke medsvarer visse krav i traktatens artikel 2: at bevare stabiliteten i beskæftigelsen og at forhindre, at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier;

forbundsregeringen har selv i et ovenfor nævnt afsnit i sin skrivelse af 12. marts 1956 (III D 2 70672/56 doc. nr. 2426/56 f) understreget, at skifteholdstillægget ligeledes er beregnet på at »hindre minearbejderne i at forlade minen til fordel for andre enhverv«;

dette beviser til overflod, at minearbejdertillægget ikke kan antages at skulle sikre stabiliteten i beskæftigelsen eller forhindre arbejdsløshed, idet det tværtimod er indført i en periode, hvor afvandringen fra minearbejdererhvervet var »en kilde til bekymring« for forbundsregeringen;

endelig har den særlige fremgangsmåde i artikel 37, som omhandler muligheden af alvorlige og varige forstyrrelser, ikke været benyttet;

intervenienten har hævdet, at skifteholdspræmien falder ind under traktatens artikel 67 og er en »støtte« i den betydning, som forudsættes i den nævnte artikels stk. 2, andet afsnit;

denne opfattelse kan i hvert tilfælde ikke anerkendes alene af den grund, at artikel 67 betinger ydelsen af den i stk. 2, andet afsnit omhandlede støtte af en forudgående godkendelse fra Den Høje Myndighed — som er forpligtet til at høre Det rådgivende Udvalg og Ministerrådet — og foreskriver, at støttens størrelse, såvel som vilkårene og varigheden heraf, skal fastsættes efter overenskomst med Den Høje Myndighed;

i nærværende sag har der hverken været tale om høring af Det rådgivende Udvalg og Rådet, så lidt som om godkendelse fra Den Høje Myndighed eller den i artikel 67, stk. 2, andet afsnit omhandlede overenskomst;

det står tværtimod fast, at Den Høje Myndighed har afholdt sig fra enhver handling;

af alle disse grunde er minearbejdertillægget, finansieret over de offentlige midler, isoleret set et tilskud eller en støtte ydet af regeringen for Forbundsrepublikken til den tyske kulindustri, uden at der af traktaten kan udledes noget, som ændrer tillæggets karakter;

følgelig bør det isoleret set anses for uforeneligt med det fælles marked for kul og stål og derfor traktatmæssigt forbudt.

2. Mister skifteholdstillægget sin karakter af et tilskud eller en støtte, som er forbudt ved traktatens artikel 4, litra c, derved at forbundsregeringen som kompensation fra 1. april 1958 ophæver sin overtagelse af en brøkdel af arbejdsgiverbidragene til minearbejdernes alderdomspension?

Med virkning fra 1. april 1958 har regeringen for Forbundsrepublikken annulleret beslutningen af februar 1956, hvorved den overtog en brøkdel, 6,5 % af lønbeløbene, af arbejdsgiverbidragene til minearbejdernes alderdomspension;

sagsøgte udtaler i sit svarskrift, at det, hvis en ydelse isoleret set har karakter af et forbudt tilskud, fordi den »nedsætter produktionsomkostningerne og øver indflydelse på de naturlige konkurrencevilkår«, er tilstrækkeligt, at disse virkninger ophæves, »for at der ikke længere foreligger en krænkelse af traktaten«;

i dette tilfælde »drejer det sig nemlig rent faktisk ikke længere om en støtte, som traktaten forbyder for at sikre en loyal konkurrence«;

regeringen for Forbundsrepublikken bekræfter, samtidig med at den fastholder, at »ydelsen af minearbejderpræmien ikke er i modstrid med traktatens artikel 4, litra c, at der ikke længere foreligger en sådan modstrid, idet »Forbundsrepublikken fra 1. april 1958 bl.a. ophørte med at udrede 6,5 % af lønnen som betaling af en del af arbejdsgiverbidraget til minearbejdernes alderdomsforsikring, en betaling som den havde foretaget fra 15. februar 1956 for at aflaste minevirksomhederne«;

sagsøgte og intervenienten erklærer, at den ekstra betaling, som således pålægges minevirksomhederne, svarer til eller overstiger størrelsen af minearbejdertillægget;

på grund af disse to standpunkter må det undersøges, om den omstændighed, at forbundsregeringen er ophørt med at betale et bidrag på 6,5 % af lønbeløbene til minearbejdernes alderdomsforsikring, kan fratage skifteholdstillægget dets karakter af et tilskud eller en støtte, som er forbudt ved traktatens artikel 4, litra c;

hvis kulproducenten til forbundsregeringen skulle overføre nøjagtigt det beløb, som blev udbetalt til minearbejderne i form af skifteholdstillæg samt de skatter, som dette beløb ville have været belagt med ifølge almindelige regler, ville det have bevirket, at enhver økonomisk virkning af skifteholdstillægget ville forsvinde for kulproducenter-

nes vedkommende, uden at tillægget imidlertid mistede de psykologiske fordele, som forbundsregeringen hævder at have tilstræbt ved indførelsen af det nævnte tillæg;

man kan stille det spørgsmål, om en sådan overførelse for skifteholdstillæggets vedkommende ikke ville have fjernet dets karakter af et ved traktatens artikel 4, litra c forbudt tilskud;

imidlertid er det i den foreliggende sag ikke nødvendigt at undersøge dette spørgsmål, idet udligningsordningen, hvilket er anerkendt af sagsøgte og gjort gældende af intervenienten, på ingen måde har karakter af en overførelse, der størrelsesmæssigt hele tiden svarer til de ydelser, der skal udlignes;

det ses ikke, hvorfor forbundsregeringen, hvis den tilsigtede en fuldstændig ophævelse af skifteholdstillæggets økonomiske virkninger, ikke pålagde minevirksomhederne en sådan overførelse;

den iværksatte fremgangsmåde skaber kun en tilnærmelsesvis og usikker forbindelse mellem tilskuddet og forøgelsen af den byrde, som skal kompensere for tillægget, fordi den bistand, som forbundsregeringen i den omhandlede periode ydede til minearbejdernes alderdomsforsikring, er af indviklet beskaffenhed;

ophævelsen og forbudet i artikel 4, litra c, som er en generel og absolut bestemmelse, kan i hvert tilfælde ikke annulleres ved iværksættelsen af en tilnærmelsesvis og usikker kompensationsordning;

derfor betyder bortfaldet fra 1. april 1968 af forbundsregeringens bidrag til minearbejderalderdomspensionen på op til 6,5 % af lønbeløbet ikke, at skifteholdstillægget mister sin karakter af et tilskud eller en støtte, som er forbudt ved traktatens artikel 4, litra c.

II — Magtfordrejning

Til støtte for sit annullationssøgsmål imod det afslag, som er meddelt ham, påberåber sagsøgeren sig magtfordrejning;

der er ikke grund til at træffe afgørelse vedrørende denne søgsmålsgrund, idet det er tilstrækkeligt til at medføre annullation af den anfægtede beslutning, at det er fastslået, at skifteholdstillægget er et tilskud, som er forbudt ved traktatens artikel 4, litra c;

af alle de ovennævnte grunde bør den beslutning om afslag, der blev meddelt i Den Høje Myndigheds skrivelse af 30. april 1959 til sagsøgeren, annulleres.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Første og fjerde punkt i den af virksomheden »De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg« nedlagte påstand, som går ud på, at Domstolen annullerer den anfægtede beslutning og pålægger Den Høje Myndighed at bære sagens omkostninger, kan antages til realitetsbehandling; andet og tredje punkt, som går ud på, at Domstolen erklærer, at Den Høje Myndighed ved en beslutning skal fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge traktaten ved over offentlige midler at finansiere et skattefrit tillæg til minearbejderne under jorden, og annullere denne foranstaltning, samt at den skal vedtage enhver sådan beslutning, som Domstolen skønner nødvendig, kan ikke antages til realitetsbehandling;

2. Beslutningen om afslag i Den Høje Myndigheds skrivelse af 30. april 1959 til sagsøgeren annulleres:

3. Sagen sendes tilbage til Den Høje Myndighed.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1961.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. M. Donner
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MAURICE LAGRANGE FREMSAT DEN 5. NOVEMBER 1960

Indhold

I — Faktiske omstændigheder 232

II — Vedrørende formaliteten og antagelsen til realitetsbehandling 233

A — Intervention 233

B — Annullationspåstandenes antagelse til realitetsbehandling 234

C — Antagelse til realitetsbehandling af stævningens øvrige påstande . 236