DOMSTOLENS DOM
av den 23 februari 1961*

Mål 30/59

De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, sammanslutning av företag som avses i artikel 48 i fördraget, Dr. Poelstraat 16, Heerlen (Nederländerna), med delgivningsadress i Luxemburg, 83, boulevard Grande-Duchesse Charlotte, företrädd av ordföranden H.H. Wemmers och P.A.A. Wirtz, vald av medlemmarna på sammanslutningens årliga stämma, biträdd av W.L. Haardt, advokat vid Hoge Raad der Nederlanden och lärare vid universitetet i Leyden, och av W.C.L. van der Grinten, professor vid det katolska universitetet i Nijmegen,

sökande,

mot

Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet, med delgivningsadress på sitt kontor, 2, place de Metz, Luxemburg, företrädd av advokaten F. van Houten, juridisk rådgivare vid Höga myndigheten, i egenskap av ombud, biträdd av C.R.C. Wyckerheld Bisdom, advokat vid Hoge Raad der Nederlanden,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tysklands regering, med delgivningsadress på Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i Luxemburg, 3, boulevard Royal, företrädd av professor Ludwig Erhard, förbundsekonomiminister, biträdd av Konrad Zweigert, professor vid juridiska fakulteten vid universitetet i Hamburg.

intervenient,

Talan har väckts i följande syfte:

a) Ogiltigförklaring av Höga myndighetens avslagsbeslut, meddelat i en skrivelse av den 30 april 1959, som svar på en begäran av sökanden, i en skrivelse av den 9 mars 1959, att Höga myndigheten genom ett beslut skulle fastställa

* Rättegångsspråk: nederländska.

att Förbundsrepubliken Tyskland genom att finansiera "Bergmannsprämie" med allmänna medel har åsidosatt en av sina förpliktelser enligt fördraget.

b) Utlåtande från Höga myndigheten att Förbundsrepubliken Tyskland, genom att besluta denna finansiering, har åsidosatt sina förpliktelser enligt fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden A.M. Donner, avdelningsordförandena Ch.L. Hammes och N. Catalano samt domarna O. Riese, L. Delvaux, J. Rueff (referent) och R. Rossi,

generaladvokat: M. Lagrange,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

A - Upptagande till prövning

1. Förfarandets lagenlighet

Genom en skrivelse av den 9 mars 1959 begärde sökanden hos Höga myndigheten, i enlighet med artikel 35 i fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen, att genom ett beslut få konstaterat att Förbundsrepubliken Tyskland genom att finansiera gruvarbetartillägget med allmänna medel har åsidosatt en av de förpliktelser som åvilar den enligt fördraget.

Genom en skrivelse daterad den 30 april 1959 men poststämplad den 8 maj 1959 meddelade Höga myndigheten sökanden att den inte ansåg sig i stånd att tillmötesgå begäran.

Genom detta meddelande underrättades sökanden om Höga myndighetens beslut att inte fatta det begärda beslutet.

Ansökan 30/59 syftar till en ogiltigförklaring av detta avslagsbeslut.

Den utgör en ogiltighetstalan som därmed omfattas av villkoren i artikel 33 i fördraget.

Då ansökan skrevs in i kansliregistret den 5 juni 1959 har den frist på en månad som avses i artikel 33 sista stycket iakttagits om man tar hänsyn till avsändningsdatum för Höga myndighetens svar, såsom det framgår av poststämpeln.

2. Sökandens talerätt

Det beslut som talan om ogiltigförklaring avser är det som innehåller Höga myndighetens vägran att fatta det beslut som den enligt sökandens uppfattning var förpliktad att fatta till följd av artikel 88.

Detta avslagsbeslut är vad beträffar kraven i artikel 33 av samma karaktär som det positiva beslutet, som Höga myndigheten har vägrat att fatta, skulle ha haft.

Höga myndigheten motiverar sitt avslagsbeslut med ett påstående om att den situation som uppkom genom att Förbundsrepublikens regering införde gruvarbetartillägget inte är oförenlig med fördraget så länge villkoren som anförts i Höga myndighetens skrivelse av den 21 juni 1957 är uppfyllda.

Sålunda skulle det beslut som Höga myndigheten enligt sökandens uppfattning var förpliktad att fatta, om det hade fattats, ha avsett en särskild åtgärd vidtagen av en bestämd medlemsstat, och därmed skulle det ha varit ett individuellt beslut.

Även det beslut genom vilket Höga myndigheten vägrar att fatta detta individuella beslut är ett individuellt beslut.

Sökanden hävdar att han berörs av Höga myndighetens avslagsbeslut.

För att en talan om ogiltigförklaring av ett individuellt beslut som har väckts av ett företag skall kunna tas upp till prövning räcker det att sökanden åberopar att han berörs av detta beslut och motiverar sitt påstående med en redovisning av relevanta fakta som visar att han har intresse av att beslutet ogiltigförklaras.

Sökanden understryker följande:

"de nederländska kolpriserna följer vanligtvis de tyska;

den konstlade sänkningen av de tyska kolpriserna genom statliga subventio-

ner försätter de nederländska företagen som inte får några sådana subventioner i en besvärlig situation;

konkurrensen från tyskt kol är stark på den nederländska marknaden;

Nederländerna måste försvara sin kolexport till Tyskland;

införandet av gruvarbetartillägget i Tyskland har framkallat en utvandring till Tyskland av arbetskraft från närbelägna nederländska företag;

denna inverkan på arbetskraften förstärktes ytterligare genom den omständigheten att gruvarbetartillägget var befriat från sociala avgifter och inkomstskatt;

den omfattande avgången av erfarna gruvarbetare i den nederländska gruvdriften har tvingat branschen till egna rekryteringsansträngningar, särskilt genom löneökningar".

Dessa påståenden framstår som relevanta, men endast genom en ingående granskning är det möjligt att avgöra den exakta innebörden.

Tvärt emot svarandens påstående är det inte nödvändigt att ett företag, för att det skall kunna väcka talan mot ett individuellt beslut som det berörs av, är det enda eller nästan det enda som berörs av detta beslut.

Eftersom det överklagade beslutet är ett individuellt beslut som berör sökanden har sökanden talerätt.

3. Sökandens yrkanden

Sökanden inskränker sig inte till att begära att domstolen skall ogiltigförklara det överklagade beslutet, utan begär också att domstolen skall

"förklara att Höga myndigheten genom ett beslut skall fastslå att Förbundsrepubliken Tyskland, genom att den med allmänna medel har finansierat ett skattefritt tillägg till gruvarbetare under jord, har åsidosatt sina förpliktelser enligt fördraget och att den alltså måste upphäva denna åtgärd".

I artikel 34 i fördraget fastslås att "i händelse av ogiltighetsförklaring skall domstolen återförvisa ärendet till Höga myndigheten", varvid denna "är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för verkställigheten av ogiltighetsförklaringen".

Det ankommer inte på domstolen att, i den mån den skulle godta talan, diktera för Höga myndigheten de beslut som ogiltigförklaringen borde leda till, utan den måste begränsa sig till att återförvisa ärendet till Höga myndigheten.

Under dessa förhållanden skall sökandens andra och tredje yrkande avvisas.

Däremot faller sökandens första och fjärde yrkande in under det som kan behandlas inom ramen för talan om ogiltigförklaring och skall alltså tas upp till prövning.

4. De rättsliga grunder och omständigheter som regeringen för Förbundsrepubliken Tyskland åberopar i sin intervention

I domstolens beslut av den 18 februari 1960 framgår det att ansökan om intervention från regeringen för Förbundsrepubliken Tyskland kan tas upp till prövning.

Regeringen för Förbundsrepubliken Tyskland uttalar i sin interventionsinlaga stöd för svarandens slutsatser men den åberopar omständigheter som står i strid med svarandens och som svaranden uttryckligen tar avstånd ifrån.

Sökanden anser att det, eftersom artikel 93.5 i rättegångsreglerna förpliktar intervenienten att godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för interventionen, inte längre stod intervenienten fritt att vid tillfället för dennes intervention – sedan dupliken hade överlämnats – åberopa en grundläggande omständighet som stod i strid med argumenteringen hos den part som intervenienten anses stödja.

Sökanden avstår dock från att åberopa artikel 93.5 för att inte hindra domstolen från att granska de ståndpunkter som har lagts fram i ansökan.

Frågan måste behandlas ex officio av domstolen.

Enligt ordalydelsen i artikel 34 i protokollet om domstolens stadga får genom yrkanden som framställs i en ansökan om intervention endast ena partens yrkanden biträdas eller tillbakavisas.

Regeringen för Förbundsrepubliken Tyskland stöder i sin intervention svarandens slutsatser och de omständigheter den åberopar, fastän de skiljer sig från de som svaranden åberopar, syftar till att sökandens yrkanden skall avvisas.

Det skulle innebära att man tömde interventionsförfarandet på allt innehåll om man förbjöd intervenienten att åberopa omständigheter som inte har åberopats av den part den stöder.

Under dessa förhållanden kan de omständigheter som åberopats av regeringen för Förbundsrepubliken Tyskland i dess intervention tas upp till prövning.

B - Sakfrågan

I ÅSIDOSÄTTANDE AV FÖRDRAGET

Sökanden och svaranden är eniga om att skifttillägget i sig utgör en subvention som upphävs och förbjuds genom artikel 4 c i fördraget, medan däremot intervenienten anser det förenligt med bestämmelserna i fördraget.

Sökanden är av uppfattningen att skifttillägget inte förlorar sin karaktär av en subvention som i enlighet med artikel 4 c i fördraget skall upphävas och förbjudas genom att Förbundsrepublikens regering, som en utjämning av detta tillägg, från och med den 1 april 1958 har undanröjt sitt övertagande av ansvaret för 6,5 % av arbetsgivaravgifterna till gruvarbetarnas pensionsförsäkring, medan svaranden och intervenienten är eniga om att denna utjämning under alla förhållanden gör den förenlig med bestämmelserna i fördraget.

Dessa två uppfattningar gör det nödvändigt att var för sig ta upp frågan om skifttilläggets karaktär med hänsyn till fördraget och frågan om på vilket sätt denna karaktär berörs av utjämningsmekanismen.

1. Är skifttillägget i sig, alltså oberoende av alla utjämningsmekanismer, en subvention som upphävs och förbjuds genom artikel 4 c i fördraget?

a) Begreppet subvention enligt EKSG-fördraget

I artikel 4 c i fördraget fastställs det att "följande åtgärder är oförenliga med den gemensamma marknaden för kol och stål och skall därför upphävas och förbjudas inom gemenskapen på det sätt som anges i detta fördrag: ...c) subventioner eller

statliga stödåtgärder eller särskilda pålagor som ålagts av staterna oavsett i vilken form det sker".

I fördraget definieras inte uttryckligen begreppen subvention eller stödåtgärd som avses i artikel 4 c.

Enligt normalt språkbruk betraktas en subvention som en kontant- eller naturaförmån som beviljas till stöd för ett företag vid sidan av betalningen, från köparen eller användaren, för varor eller tjänster som företaget producerar.

Stödåtgärder är ett mycket närliggande begrepp där emellertid den målinriktade karaktären betonas så att stödåtgärder framstår som särskilt avsedda för att uppnå ett bestämt mål, vilket i allmänhet inte skulle kunna uppnås utan bistånd utifrån.

Begreppet stödåtgärd är dock mer allmänt än begreppet subvention eftersom det omfattar inte enbart konkreta förmåner som själva subventionerna utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter.

Dessa definitioner, som inte finns i fördraget, kan godtas endast om de bekräftas innehållsmässigt genom bestämmelserna i fördraget eller genom de däri uppställda målen.

I artikel 2 i fördraget ställs det särskilt upp som ett mål för gemenskapen att "gradvis skapa betingelser som i sig själva säkerställer den mest rationella fördelningen av produktionen vid högsta möjliga produktivitetsnivå med bevarande av stabilitet i sysselsättningen och utan att framkalla djupgående och varaktiga störningar i medlemsstaternas ekonomi".

Subventioner eller stödåtgärder, i den mening som framgår av ovan angivna definitioner, skulle i sig utgöra ett hinder för den mest rationella fördelningen av produktionen vid högsta möjliga produktivitetsnivå i den mån de gör det möjligt att fastställa eller vidmakthålla försäljningspriser som inte direkt är knutna till produktionskostnaderna, genom att de utgör en förmån från en annan part än köparen eller användaren. De skulle därigenom upprätta, vidmakthålla och utveckla ekonomiska aktiviteter som inte motsvarar den mest rationella fördelningen av produktionen vid högsta möjliga produktivitetsnivå.

Enligt detta kriterium är subventioner eller stödåtgärder som beviljas av stater, enligt sedvanliga definitioner, oförenliga med den gemensamma marknaden eftersom de utgör ett hinder för ett av dess väsentliga mål.

Under dessa förhållanden måste det erkännas att det faktiskt är subventioner eller stödåtgärder som motsvarar den traditionella och allmänna uppfattningen som enligt artikel 4 c är oförenliga med den gemensamma marknaden och som följaktligen upphävs och förbjuds.

Denna analys bekräftas i artikel 5 andra stycket tredje strecksatsen genom att det där föreskrivs att gemenskapen först och främst skall säkerställa "att normala konkurrensförhållanden upprättas, vidmakthålls och iakttas", medan den omständigheten att en del av produktionskostnaden betalas av en annan part än köparen eller användaren uppenbart utgör ett hinder för upprättandet av normala konkurrensförhållanden.

I artikel 54 i fördraget bekräftas den ovannämnda tolkningen när det understryks i det femte stycket att "om Höga myndigheten finner att finansieringen av ett program eller driften av de anläggningar som programmets genomförande omfattar skulle kräva subventioner, stödåtgärder, skydd eller diskriminering i strid med detta fördrag, skall det avstyrkande yttrandet som avgivits på dessa grunder gälla såsom beslut enligt artikel 14 och medföra förbud för det berörda företaget att för programmets genomförande använda sig av andra medel än företagets egna".

b) Är artikel 67 en tillämpningsbestämmelse till artikel 4 c?

Förbundsregeringen framför i sin interventionsinlaga uppfattningen att vissa statliga subventioners tillåtlighet kan härledas från artikel 67 och att därmed det förbud som framgår av artikel 4 c i fördraget mildras.

Om man accepterade denna uppfattning som allmänt omfattar de olika styckena i artikel 4, skulle detta kunna leda till antagandet att fördraget under vissa betingelser tillåter återinförande av export- eller importtullar eller avgifter med motsvarande verkan, ja till och med kvantitativa restriktioner för varornas fria rörlighet.

Den måste därför granskas särskilt noggrant.

Det skulle vara föga förenligt med fördragets sedvanliga stringens att dess upphovsmän skulle ha velat föreskriva långtgående inskränkningar i räckvidden hos de förbud som räknas upp i artikel 4 genom att hänvisa till dem under användande av en annan terminologi, såväl i rubriken till kapitel VII (Ingrepp i konkurrensförhållanden) som i själva texten i artikel 67.

Även om det emellertid är sant att orden särskilda pålagor/avgifter (charges spéciales) förekommer både i artikel 4 c och i artikel 67.3, syftar de i den sistnämnda artikeln på de avgifter som skulle kunna läggas på kol- och stålföretagen i jämförelse med andra industrier i samma land, och åläggandet av de nämnda särskilda avgifterna sätts därmed i direkt samband med den berörda statens allmänna ekonomiska politik.

Det är svårt att tro att fördragets upphovsmän velat inte bara försvaga, utan under vissa omständigheter annullera de upphävanden och förbud som med osedvanlig stringens formuleras i artikel 4 utan att hänvisa till den artikel vars räckvidd de önskade begränsa.

Även om det i artikel 4 formuleras olika förbud, understryks det att dessa förbud fastställs "på det sätt som anges i detta fördrag".

I artikel 67.3 behandlas en stats åtgärder varigenom kol- eller stålföretag inom dess kompetensområde ges särskilda fördelar eller åläggs särskilda avgifter i jämförelse med övriga industrier inom samma land. Dessa fördelars eller avgifters laglighet erkänns underförstått genom att Höga myndigheten bemyndigas att rikta nödvändiga rekommendationer till den berörda staten.

Artikel 67 följer omedelbart efter artiklarna 60–66, där villkoren för tillämpning av vissa av förbuden i artikel 4 fastställs.

Denna placering i fördraget skulle kunna leda till att man gav artikel 67 samma räckvidd som artiklarna 60–66 och att man i denna artikel såg en sorts tillämpningsregel för förbudet i artikel 4 c.

Om man skulle tolka artikel 67 på detta sätt, skulle upphävandena och förbuden som följer av artikel 4 c omfattas av och regleras genom artikel 67, och de två artiklarna skulle betraktas som en helhet och tillämpas samtidigt.

En sådan tolkning skulle i hög grad komma att påverka räckvidden av förbudet som följer av artikel 4 c.

Det är därför lämpligt att granska om denna tolkning är riktig.

I artikel 4 c förbjuds subventioner eller stödåtgärder som beviljas av staterna "oavsett i vilken form det sker".

Detta tillägg finns inte med i artikel 4 a, b och d.

Därmed ges förbudet i fråga ett osedvanligt brett tillämpningsområde.

Man kan inte utan avgörande bevis utgå ifrån att upphovsmännen till fördraget i artikel 4 c skulle ha förklarat att subventioner eller stödåtgärder som beviljas av staterna oavsett i vilken form det sker skall upphävas och förbjudas, för att därefter i artikel 67 förklara att de ändå kan tillåtas, till och med utan godkännande av Höga myndigheten, med förbehåll för de åtgärder som krävs och som rekommenderas av Höga myndigheten för att mildra eller korrigera deras följdverkningar.

En sådan tolkning kan tas under övervägande endast om det kan påvisas att de ingrepp i konkurrensförhållandena som avses i artikel 67 omfattar de åtgärder eller tillvägagångssätt som räknas upp i artikel 4, särskilt i dess stycke c.

Även om artikel 4 och artikel 67 i grund och botten har samma mål eftersom de går ut på att säkerställa "att normala konkurrensförhållanden upprättas, vidmakthålls och iakttas", visar det sig vid en granskning av deras innehåll - som följer nedan - att olika områden underkastas olika förfaranden.

Artikel 4 handlar om åtgärder som utförs "inom gemenskapen", dvs. på det område som omfattas av det fördrag varigenom den upprättas.

Enligt artikel 1 i fördraget är gemenskapen grundad på en gemensam marknad, gemensamma syften och gemensamma institutioner.

Inom gemenskapens område, dvs. när det gäller allt som rör strävan efter gemensamma syften, inom den gemensamma marknaden, har gemenskapens institutioner utrustats med exklusiv behörighet.

Även om ekonomiskt bistånd kan ges till kol- och stålproducerande företag, kan detta endast ske via Höga myndigheten eller med dennas uttryckliga tillstånd, så som framgår av artiklarna 55.2 och 58.2 samt paragraf 11 i konventionen om övergångsbestämmelser.

Däremot handlar artikel 4 c om subventioner eller stödåtgärder som beviljas av stater eller särskilda pålagor som ålagts av dem oavsett i vilken form det sker, varvid dessa förklaras oförenliga med den gemensamma marknaden, upphävda och förbjudna.

Denna åtskillnad belyser viljan i fördraget att förbehålla gemenskapsinstitutionerna rätten att inom gemenskapen bevilja subventioner eller stödåtgärder eller särskilda pålagor oavsett i vilken form det sker, och att frånkänna staterna motsvarande rättighet.

Själva stringensen i ordalydelsen i artikel 4 understryker att gemenskapens behörighet inom sitt område är exklusiv till sin karaktär.

Artikel 67 avser uteslutande åtgärder som vidtas av en medlemsstat och som märkbart kan återverka på konkurrensförhållandena inom kol- och stålindustrin.

Inte i någon av dess bestämmelser föreskrivs ett direkt upphävande och förbud mot en sådan åtgärd, utan endast att den kan kompenseras genom en lämplig stödåtgärd, eller att dess skadeverkningar kan mildras genom att Höga myndigheten till den berörda staten utfärdar "de rekommendationer som krävs" (punkt 3) eller genom åtgärder som staten ifråga "anser vara bäst förenliga med dess egen ekonomiska jämvikt" (punkt 2 tredje stycket).

Ingrepp som avses i dessa bestämmelser kan naturligtvis inte vara desamma som i artikel 4 förklaras oförenliga med den gemensamma marknaden för kol och stål och som därför skall upphävas och förbjudas oavsett i vilken form de sker.

De sektorer av medlemsstaternas ekonomi som inte ingår i gemenskapens kompetensområde underkastas inte Höga myndighetens åtgärder till följd av fördraget.

Utanför gemenskapens kompetensområde faller, enligt bestämmelserna i fördraget, t.ex. aktiviteter av sådana genom artikel 80 uteslutna företag som sysslar med distribution och, mera generellt, alla ekonomiska aktiviteter som inte enligt fördraget omfattas av gemenskapens kompetensområde.

I artikel 2 bekräftas denna tolkning genom att det fastställs att gemenskapen har till uppgift att utföra de uppgifter som anförtrotts den v4.31i harmoni med medlemsstaternas allmänna ekonomi".

I artikel 26 i fördraget understryks det att medlemsstaterna inte fråntas ansvaret för sin allmänna ekonomiska politik eftersom rådet får till uppgift "att samordna Höga

myndighetens verksamhet med den verksamhet som bedrivs av regeringarna, som är ansvariga för den allmänna ekonomiska politiken i sina länder".

Genom dessa bestämmelser framhävs den partiella karaktären hos den integration som realiseras genom fördraget, eftersom medlemsstaternas regeringar förblir ansvariga för alla de delar av sin ekonomiska politik som inte uttryckligen genom fördraget placeras inom gemenskapens kompetensområde.

Sålunda behåller de, enligt artikel 68.1, bestämmanderätten över sin socialpolitik.

Likadant förhåller det sig uppenbarligen med stora delar av deras skattepolitik.

Genom utövandet av dessa kvarstående maktbefogenheter kan medlemsstaternas åtgärder "märkbart återverka på konkurrensförhållandena inom kol- och stålindustrin".

Existensen av den gemensamma marknad som eftersträvas enligt artikel 2 i fördraget, på de villkor som fastställs i artikel 4, hade kunnat hotas av de störningar av konkurrensen som bestämmelserna i artikel 4 inte gör det möjligt att avvärja.

Då orsakerna till dessa störningar av konkurrensen ligger utom räckhåll för Höga myndighetens åtgärder var det, för den gemensamma marknadens fortbestånd, oundgängligt att Höga myndigheten fick en möjlighet att korrigera eller mildra deras verkningar.

Det är just detta grundläggande krav som artikel 67 uppfyller.

Skillnaden mellan de områden som täcks av artikel 4 respektive artikel 67 illustreras och bekräftas genom skillnaden i de medel som ställs till Höga myndigheten förfogande för genomförandet av dessa artiklar.

Om man betraktar artikel 67 som en tillämpningsbestämmelse för artikel 4 c går det inte att förklara att Höga myndigheten, när en medlemsstats åtgärder "medför skadliga verkningar för kol- och stålföretag inom de övriga medlemsstaternas kompetensområde", endast har befogenhet att till staten i fråga lämna "en rekommendation ... i syfte att avhjälpa förhållandet genom sådana åtgärder som staten anser vara bäst förenliga med dess egen ekonomiska jämvikt", och att den inte har befogenhet att besluta om ett förbehållslöst avskaffande av de subventioner eller stödåtgärder som står i strid med fördraget.

Däremot kan den begränsning som framgår av artikel 67.2 tredje stycket samt motsvarande begränsning som framgår av artikel 67.3 lätt förklaras med hjälp av den tolkning som ovan gjorts utifrån ordalydelsen i artiklarna 4 och 67 samt fördragets logiska uppbyggnad.

Den integration som införs genom fördraget är endast partiell och på grund av de befogenheter som medlemsstaterna har kvar är de företag på kol- och stålområdet som är etablerade på deras respektive territorier fortfarande underkastade lagar och olika bestämmelser vars tillämpning kan gynna eller missgynna en medlemsstats kol- och stålindustri i förhållande till liknande industrier som omfattas av andra medlemsstaters jurisdiktion eller i förhållande till andra industrier i samma medlemsstat.

Dessa situationer är, även om de strider mot fördragets allmänna mål, nödvändiga och berättigade följder av att den integration som eftersträvas i fördraget är av partiell karaktär.

Även om det ankommer på Höga myndigheten att rikta medlemsstaternas uppmärksamhet på de mål de åtagit sig att uppnå genom inträdet i gemenskapen, kan den uppenbarligen inte ålägga dem lämpliga metoder för uppnåendet av dessa mål, då dessa metoder innebär användning av befogenheter som inte omfattas av gemenskapens behörighet eller av befogenheter som staterna inte har överfört till Höga myndigheten genom fördraget.

Att Höga myndigheten i artikel 67.2 tredje stycket och i artikel 67.3 endast ges begränsade befogenheter att ge rekommendationer visar att denna artikel inte avser tillämpningen av de uttryckliga upphävanden och förbud som avses i artikel 4, utan har till uppgift att göra det möjligt för gemenskapens behörighet att inkräkta på de nationella befogenheterna där så krävs för att förhindra att användningen av de befogenheter som medlemsstaterna har förbehållit sig inte i betydande grad minskar nyttan av fördraget och utgör ett allvarligt hot mot dess syfte.

Vidare är det nödvändigt att beakta paragraf 11 i konventionen om övergångsbestämmelser som innehåller närmare bestämmelser om förbudet mot subventioner, stödåtgärder eller särskilda pålagor som infördes innan Höga myndigheten trädde i verksamhet.

Genom ordalydelsen i denna bestämmelse går det att närmare fastställa vilken upphovsmännens avsikt med fördraget var på detta område.

I paragraf 11 i konventionen om övergångsbestämmelser föreskrivs att "om Höga myndigheten inte samtycker till bibehållandet av nämnda stödåtgärder, subventioner eller särskilda pålagor och de villkor som gäller för dessa, skall de upphöra vid de tidpunkter och på de villkor som fastställs av Höga myndigheten efter att ha hört rådet; upphörandet skall dock inte vara obligatoriskt före den tidpunkt då övergångsperioden för ifrågavarande produkter tar sin början".

Ordalydelsen i artikel 67, där Höga myndigheten endast ges befogenhet att ge rekommendationer i samband med allvarlig obalans som uppstått genom en väsentlig ökning av skillnaden i produktionskostnader, är avsevärt mindre rigorös än i paragraf 11 i konventionen om övergångsbestämmelser.

Om fördragets upphovsmän hade velat göra artikel 67 till en slutgiltig tillämpningsbestämmelse för artikel 4 c måste man dra slutsatsen att de eftersträvade en strängare hållning beträffande redan vid fördragets ikraftträdande befintliga subventioner och stödåtgärder än beträffande de som beviljades efter detta ikraftträdande.

En sådan slutsats skulle strida både mot sunt förnuft och mot en rationell tillämpning av fördraget.

Den föregående analysen leder fram till antagandet att artikel 4 c och artikel 67 avser två olika områden, varvid den förra handlar om upphävande och förbjudande av vissa ingripanden från medlemsstaternas sida på det område som enligt fördraget omfattas av gemenskapens behörighet, och den senare syftar till att avvärja de hot mot konkurrensen som medlemsstaternas utövande av sina fastställda befogenheter oundvikligen medför.

c) Skifttillägget i förhållande till bestämmelserna i artikel 4 c

Det är lämpligt att mot bakgrund av föregående beaktanden undersöka om skifttillägget är en subvention eller en stödåtgärd som skall upphävas och förbjudas enligt artikel 4 c i fördraget.

Det är uppenbart och står utom all diskussion att skifttillägget låter Förbundsrepublikens statskassa bära en del av den tyska kolindustrins produktionskostnader, och att därigenom både de producerande företagen och köparen eller användaren slipper betala denna del.

Skifttilläggets karaktär preciseras i skrivelsen av den 4 februari 1956 från förbundsekonomiministern (III D 2 70230/56, dok. nr 1231/56 f) som bl.a. innehåller följande avsnitt:

" Höga myndigheten har från Unternehmensverband Ruhrbergbau mottagit en förfrågan avseende en höjning av priset på stenkol med i genomsnitt 3 DM. Denna förfrågan grundar sig på det faktum att gruvarbetarlönerna, efter en förhandling mellan Unternehmensverband Ruhrbergbau och Industriegewerkschaft Bergbau, skall höjas med i genomsnitt 9 % från och med den 15 februari för att motverka hotet om avgång av gruvarbetare till andra industrisektorer. Dessutom har Unternehmensverband Ruhrbergbau meddelat att ytterligare en prishöjning på cirka 3 DM per ton kommer att bli nödvändig för att fylla ett sedan länge befintligt underskott.

Jag fruktar att en sådan ändring av kolpriset kommer att få beklagliga konsekvenser för den samlade prisstrukturen, särskilt i Förbundsrepubliken men också i andra länder inom gemenskapen som för sin konsumtion är beroende av kol från Ruhrområdet. Jag har under ingående samtal med de berörda undersökt möjligheterna att förbättra stenkolsgruvornas lönsamhet och särskilt att minska deras utgifter för att kunna hålla denna prisökning inom relativt måttliga gränser.

. . . . . .

Följande åtgärder övervägs:

1) Ändringar i riktlinjerna för värdering
2) Sänkt skatt på omsättningen
3) Ålderspensionsförsäkring i gruvarbetarnas försäkringskassa

. . . . . .

Dessutom måste det beaktas att kolindustrin, där lönerna utgör närmare 50 % av omsättningen, räknas bland de industrigrenar där lönekostnadsandelen är av avgörande betydelse, varför särskilt de sociala utgifterna bidrar till kostnadsökningen.

Detta är orsaken till att det övervägs att låta en del av arbetstagaravgiften, men inte i något fall över 6,5 %, utbetalas direkt från staten till gruvarbetarnas pensionskassa. Ett statligt övertagande av 6,5 % skulle motsvara en minskning med 1,77 DM per ton av de avgifter som belastar den kommersiella gruvdriften. Den planerade åtgärden kommer inte endast att gälla för stenkolsindustrin utan även för andra grenar av gruvindustrin, bland annat de som inte omfattas av Höga myndighetens jurisdiktion.

Vad gäller den planerade åtgärden är det fråga om en ändring i finansieringen av sociala förmåner i enlighet med artikel 68.5 andra stycket i fördraget, vilket emellertid inte skulle leda till en snedvridning i den mening som avses i artikel 67.2-3 i fördraget eftersom även denna lättnad endast delvis skulle utjämna verkan av en höjning av kolpriserna.

. . . . . .

4) Tilldelning av ett inkomstskattefritt skifttillägg

Det finns planer på att ge alla gruvarbetare under jord ett inkomstskattefritt skifttillägg för varje genomfört fullt skift. Skifttillägget skulle betalas av företagen via avdrag på inkomstskatten. Skifttillägget skulle för arbetare med daglön komma att utgöra 1,25 DM och för arbetare vid brytningsfronten och ackordsarbetare 2,50 DM om dagen.

Denna åtgärd skulle visserligen inte leda till en direkt ekonomisk lättnad för företagen, men den förefaller ägnad att göra arbetet under jord särskilt attraktivt och på så sätt motverka den hotande flykten av arbetskraft, liksom den kan uppmuntra den synnerligen angelägna rekryteringen av arbetare till gruvindustrin. Den står alltså i överensstämmelse med gemenskapens mål och uppgifter enligt artiklarna 2 och 3 a och g i fördraget.

. . . . . "

I det sista stycket påpekas att skifttillägget "inte skulle leda till en direkt ekonomisk lättnad för företagen", men detta motsäger vad som framgår av första stycket i samma skrivelse, där det understryks att två höjningar är nödvändiga: "en höjning av gruvarbetarlönerna med i genomsnitt 9 % från och med den 15 februari för att motverka hotet om avgång av gruvarbetare till andra industrisektorer, och en prishöjning på cirka 3 DM per ton för att fylla ett sedan länge befintligt underskott".

Förbundsregeringen fruktar "att en sådan ändring av kolpriset kommer att få beklagliga konsekvenser för den samlade prisstrukturen, särskilt i Förbundsrepubliken Tyskland men också i andra länder inom gemenskapen som för sin konsumtion är beroende av kol från Ruhrområdet".

Den ovannämnda skrivelsen av den 4 februari 1956 gör helt klart att införandet av skifttillägget gör det möjligt att undvika en höjning av kolpriset som i annat fall skulle vara oundviklig.

Samma skrivelse klargör att gruvarbetartillägget, utan att det medför "en ekonomisk lättnad för företagen", befriar dessa från en extra kostnad som företagen utan tillägget hade tvingats godta och att gruvarbetartillägget således, utan att minska de nuvarande kostnaderna, medför en lättnad från de kostnader som ofrånkomligen skulle komma att belasta dem.

I skrivelsen av den 12 mars 1956 från förbundsekonomiministern till Höga myndigheten (III D 2 70672/56, dok. nr 2426/56 f) preciseras det för övrigt att:

> " ... dessa tillägg (bl.a. gruvarbetartillägget) syftar också till att avhålla gruvarbetare under jord från att söka sig bort från gruvan till förmån för andra yrken, en avgång som är en källa till bekymmer, och att motverka stora svängningar i antalet gruvarbetare samt att på nytt göra gruvarbetaryrket attraktivt för ungdomen".

I skrivelsen av den 23 mars 1956 från förbundsekonomiministern till Höga myndigheten (III D 2 70765/56, dok. nr 2781/56 f) preciseras det att:

> " ... Jag bifogar som bilaga andra dokument rörande de åtgärder som redan redovisats i min skrivelse av den 1 mars 1956 och som syftar till att upphäva vissa kostnader som är speciella för kolindustrin".

I skrivelsen av den 6 mars 1956 från finansministern i Nordrhein-Westfalen till sammanslutningen av kolföretag (ref.: S 2034-2812/VB-2/H 2030-2507 II B 2) anges det att:

> "För att på ett verksamt sätt avvärja den hotande fara som en arbetskraftsflykt av gruvarbetare under jord utgör, förbereds en lag om vissa tillägg till förmån för gruvarbetare.
> . . . . . "

I skrivelsen av den 22 oktober 1956 från förbundsekonomiministern till Höga myndigheten (ref. III D 2 - 71933/56) preciseras det att:

> " ... Det fastställdes i denna skrivelse att förbundsregeringen hade föresatt sig som mål att förbättra stenkolsgruvornas lönsamhet genom en minskning av de särskilda kostnader som denna gren av ekonomin måste bära i jämförelse med andra branscher.
> . . . . . "

Den just citerade skrivelsen innehåller emellertid ett stycke där det tilläggs att:

> " ... Som en ren försiktighetsåtgärd vill jag gärna påpeka att även om utbetalningen av gruvarbetartillägget avsevärt ökade skillnaderna i produktionskostnader, skulle detta ske helt i överensstämmelse med lagen, nämligen till följd av en variation i produktiviteten. Som Höga myndigheten känner till kan produktionen ökas avsevärt inom den tyska kolindustrin utan nya investeringar om man lyckas öka antalet gruvarbetare under jord, då den nuvarande kapaciteten inte kan utnyttjas fullt ut på grund av det otillräckliga antalet gruvarbetare. Följaktligen har ökningen av personalstyrkan under jord - som nämns ovan under punkt II - ovedersägligen framkallat en produktivitetsökning.
>
> . . . . . .

Detta citat utgör i sig en bekräftelse på att den tyska kolindustrin anser att det sker en ökning av produktionen och produktiviteten genom den ökning av personalstyrkan under jord som är en följd av den höjda ersättningen till gruvarbetarna på grund av skifttillägget.

Denna ökning av ersättningen utgör obestridligen en del av produktionskostnaderna.

Om den dras av från dessa kostnader, vilket faktiskt är fallet eftersom skifttillägget finansieras med allmänna medel, behåller kolindustrin vinsten utan att bära kostnaderna för en åtgärd som ökar både dess produktion och dess produktivitet.

Därmed är dess produktionskostnader inte lika med kostnaden för den kol som den faktiskt har utvunnit.

Denna konstlade minskning av de bokföringsmässiga produktionskostnaderna försätter kolindustrin, som drar fördel därav, i en privilegierad konkurrenssituation i förhållande till den som de kolindustrier befinner sig i som själva måste täcka sina produktionskostnader fullt ut.

Förbundsrepublikens regering har i den redan citerade skrivelsen av den 22 oktober 1956 (III D 2 - 71933/56) riktat uppmärksamheten på formuleringen i förarbetena till lagförslaget om gruvarbetartillägget (Doc. nr 2351 av Bundestag daterat den 3 maj 1956) och har särskilt upprepat att:

> "... Under senare tid har man emellertid allt mer kunnat iaktta hur känslan av bundenhet till det egna yrket har fått ge vika för lockelsen från andra yrken med lättare arbete och högre löner".

Den sålunda antydda tankegången fördjupades i samband med utfrågningen då Förbundsrepubliken Tysklands företrädare förklarade att skifttillägget var en sorts utmärkelse för ett ytterst krävande yrke, vilken inte hade fått formen av en medalj eftersom denna hedersbetygelse var och alltid skulle komma att förbli påtaglig och konkret så att den inte skulle förlora sitt värde, och att lagen om gruvarbetartillägget inte syftade till att subventionera gruvföretagen, utan till att skapa ett privilegium för gruvarbetaren, särskilt för gruvarbetaren under jord.

I enlighet med denna utläggning kan skifttillägget när allt kommer omkring endast betraktas som ett lönetillägg.

Medan detta lönetillägg på intet sätt omfattas av fördraget om det utbetalas av kolindustrin, kan det inte undgå att framstå som en subvention i och med att det motsvarar en löneökning som betalas med allmänna medel av förbundsregeringen.

Det återstår dock att se om subventionen eller stödåtgärden som skifttillägget tycks vara inte uppfyller vissa av de krav som uppställs i artikel 2 i fördraget: att bevara stabilitet i sysselsättningen utan att framkalla djupgående och varaktiga störningar i medlemsstaternas ekonomi.

Förbundsregeringen har själv understrukit, i ett ovan citerat stycke ur dess skrivelse av den 12 mars 1956 (III D 2 70672/56, dok. nr 2426/56 f) att skifttillägget också "syftar till att avhålla gruvarbetare under jord från att söka sig bort från gruvan till förmån för andra yrken".

Detta uttalande bekräftar med all önskvärd tydlighet att skifttillägget inte kan betraktas som ägnat att bevara stabiliteten i sysselsättningen eller att motverka arbetslöshet eftersom det, tvärtom, infördes under en period då flykten från gruvarbetaryrket var en "källa till oro" för förbundsregeringen.

Slutligen tillämpades inte det särskilda förfarandet enligt artikel 37 som avser fall av djupgående och varaktiga störningar.

Intervenienten har hävdat att skifttillägget är att hänföra till artikel 67 i fördraget och är en "stödåtgärd" enligt punkt 2 andra stycket i denna artikel.

Denna uppfattning kan under alla förhållanden inte godtas enbart av det skälet att det i artikel 67 ställs som villkor för att bevilja de stödåtgärder som avses i punkt 2 andra stycket att Höga myndigheten på förhand ger sitt tillstånd - varvid Höga myndigheten är skyldig att samråda med rådgivande kommittén och med minister-

rådet - och föreskrivs att stödåtgärdernas omfattning, villkor och varaktighet skall fastställas i samförstånd med Höga myndigheten.

I det aktuella fallet har det varken förekommit samråd med rådgivande kommittén och ministerrådet eller tillstånd från Höga myndigheten eller sådant tillstånd som avses i artikel 67.2 andra stycket.

Det är tvärtom så att Höga myndigheten har avhållit sig från att vidta någon åtgärd.

Av alla dessa skäl utgör gruvarbetartillägget som finansieras med allmänna medel, när det betraktas isolerat, en subvention eller stödåtgärd som beviljats av Förbundsrepublikens regering till den tyska kolindustrin, utan att det i fördraget går att hitta giltiga skäl som ändrar tilläggets karaktär.

Följaktligen måste det, när det betraktas isolerat, anses vara oförenligt med den gemensamma marknaden för kol och stål och därmed förbjudet enligt fördraget.

2. *Förlorar skifttillägget sin karaktär av subvention eller stödåtgärd som är förbjuden enligt artikel 4 c i fördraget genom att förbundsregeringen som en utjämningsåtgärd, från och med den 1 april 1958, undanröjer sitt övertagande av ansvaret för en del av arbetsgivaravgiften till gruvarbetarnas pensionsförsäkring?*

Med verkan från och med den 1 april 1958 har Förbundsrepublikens regering upphävt det beslut från februari 1956 genom vilket den övertog ansvaret för en andel av arbetsgivaravgifterna till gruvarbetarnas pensionsförsäkring, motsvarande 6,5 % av lönebeloppet.

Svaranden förklarar i sitt svaromål att om en förmån, när den betraktas isolerat, får karaktären av en förbjuden subvention på grund av att den "minskar produktionskostnaderna och påverkar de naturliga konkurrensförhållandena", räcker det att dess verkningar undanröjs "för att det inte längre skall vara fråga om en kränkning av fördraget".

Under dessa omständigheter skulle det "faktiskt inte längre röra sig om en subvention som är förbjuden enligt fördraget i syfte att säkerställa en lojal konkurrens".

Samtidigt som Förbundsrepublikens regering vidhåller att "beviljandet av gruvarbetartillägget står inte i strid med artikel 4 c i fördraget" bekräftar den att det inte längre kan finnas en sådan motsättning, eftersom "från och med den 1 april 1958 har Förbundsrepubliken bl.a. upphört med att betala 6,5 % av lönerna i form av betalning av en andel av arbetsgivaravgifterna till gruvarbetarnas pensionsförsäkring, en betalning som den hade genomfört sedan den 15 februari 1956 för att minska gruvföretagens kostnader".

Svaranden och intervenienten förklarar att den extra kostnad som således åläggs gruvföretagen är lika stor som eller större än gruvarbetartillägget.

Med anledning av dessa två ståndpunkter finns det skäl att undersöka om den omständigheten att förbundsregeringen har upphört med att betala en avgift om 6,5 % av lönebeloppet till gruvarbetarnas pensionsförsäkring kan beröva skifttillägget dess karaktär av en subvention eller en stödåtgärd som är förbjuden enligt artikel 4 c i fördraget.

Om kolproducenten till förbundsregeringen skulle återbetala exakt det belopp som betalades till gruvarbetarna, i form av skifttillägg och de skatter som skulle ha tagits ut på detta belopp i enlighet med allmänna regler, så skulle detta ha lett till att alla ekonomiska effekter av skifttillägget skulle ha försvunnit för kolproducenternas vidkommande, dock utan att tillägget förlorade de psykologiska fördelar som förbundsregeringen hävdar att den eftersträvade genom införandet av det nämnda tillägget.

Man kan fråga sig om en sådan återbetalning inte skulle ha berövat skifttillägget dess karaktär av förbjuden subvention enligt artikel 4 c i fördraget.

Emellertid är det i detta fall inte nödvändigt att undersöka denna fråga eftersom utjämningsförfarandet, enligt vad som medges av svaranden och åberopas av intervenienten, på intet sätt har karaktären av en återbetalning som alltid motsvarar summan av de utgifter som skall ersättas.

Det är inte klart varför förbundsregeringen, om den hade velat helt upphäva de ekonomiska effekterna av skifttillägget, inte ålade gruvföretagen att göra en dylik återbetalning.

Genom det tillämpade förfarandet skapas det bara ett ungefärligt och osäkert samband mellan subventionen och den ökning av kostnaderna som är avsedd att utjämna denna, eftersom det bistånd som förbundsregeringen under perioden i fråga beviljade till gruvarbetarnas pensionsförsäkring är av invecklad natur.

Upphävandet och förbudet enligt artikel 4 c, som är en generell och absolut bestämmelse, kan i varje fall inte ogiltigförklaras genom tillämpning av ett ungefärligt och osäkert utjämningsförfarande.

Därför betyder avskaffandet från och med den 1 april 1958 av förbundsregeringens övertagande av ansvaret för en avgift till gruvarbetarnas pensionsförsäkring, som uppgår till 6,5 % av lönebeloppet, inte att skifttillägget förlorar sin karaktär av en subvention eller stödåtgärd som är förbjuden enligt artikel 4 c i fördraget.

II MAKTMISSBRUK

Till stöd för sin ogiltighetstalan avseende det avslagsbeslut som meddelats honom åberopar sökanden maktmissbruk.

Det finns ingen anledning att uttala sig om denna invändning då konstaterandet att skifttillägget är en subvention som är förbjuden enligt artikel 4 c i fördraget är tillräckligt för att det aktuella beslutet skall ogiltigförklaras.

Av alla ovan åberopade skäl skall avslagsbeslutet, som meddelades sökanden i skrivelsen av den 30 april 1959 från Höga myndigheten, ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Svaranden och intervenienten har förlorat talan på alla väsentliga punkter.

Därför bör de åläggas att betala rättegångskostnaderna, varvid intervenienten skall bära sina egna rättegångskostnader och de rättegångskostnader som uppkommit genom interventionen.

I målet har domstolen

beaktat rättegångshandlingarna,

hört referentens rapport,

hört parternas muntliga framställningar,

hört generaladvokatens förslag till avgörande,

beaktat artiklarna 2, 3, 4, 5, 14, 26, 33, 34, 35, 54, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 80 och 88 i Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen,

beaktat paragraf 11 i konventionen om övergångsbestämmelser,

beaktat protokollet om stadgan för Europeiska kol- och stålgemenskapens domstol, och

beaktat rättegångsreglerna för Europeiska gemenskapernas domstol, särskilt artikel 69.2 däri.

Mot den bakgrunden och på ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN

- med avslag på alla övriga mera omfattande eller motstridiga yrkanden - följande:

1. **Första och fjärde yrkandet från sammanslutningen av företag "De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg", som har till syfte att få det överklagade beslutet ogiltigförklarat och att förplikta Höga myndigheten att betala rättegångskostnaderna, tas upp till prövning. Andra och tredje yrkandet, som syftar till att domstolen skall förklara att Höga myndigheten måste fastslå i ett beslut att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina förpliktelser enligt fördraget genom att med allmänna medel finansiera ett skattefritt tillägg till gruvarbetare under jord och ogiltigförklara denna åtgärd samt att den måste fatta varje annat sådant beslut som domstolen anser nödvändigt, avvisas.**

2. **Det avslagsbeslut som meddelades sökanden, i skrivelsen av den 30 april 1959 från Höga myndigheten, ogiltigförklaras.**

3. **Ärendet återförvisas till Höga myndigheten.**

4. **Svaranden och intervenienten åläggs att betala rättegångskostnaderna, varvid intervenienten skall bära sina egna rättegångskostnader och de rättegångskostnader som uppkommit genom interventionen.**

På detta sätt dömt i Luxemburg den 23 februari 1961.

Donner Hammes Catalano

Riese Delvaux Rueff Rossi

Domen avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 februari 1961.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

A. M. Donner
Ordförande