

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

I n d h o l d

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

III — Vedrørende realiteten . . . . .	237
A — Er et skifteholdstillæg et tilskud, der er forbudt ved traktatens artikel 4, litra c? . . . . .	238
1. Fortolkning af artikel 4, litra c. . . . .	238
2. Anvendelsen i det foreliggende tilfælde. . . . .	241
B — Er en kompensation mulig? . . . . .	244
Forslag til afgørelse . . . . .	245

Høje Ret.

I — F a k t i s k e o m s t æ n d i g h e d e r

Som De vil vide, ligger denne tvist i forlængelse af den, sagsøgeren allerede har indbragt imod Den Høje Myndighed, og som gav anledning til en dom fra Domstolen den 4. februar 1959, hvori sagen afvises fra realitetsbehandling.

Hvad angår de faktiske omstændigheder i sagen, som den forelå under de første mundtlige forhandlinger, og grundene til, at det første søgsmål blev betragtet som uantageligt til realitetsbehandling, vil jeg tillade mig simpelthen at henvise til mit forslag til afgørelse (hvoraf originalen blev offentliggjort i den franske udgave af Recueil de la jurisprudence de la Cour, bind V, side 31 til 41, og en oversættelse til processproget, side 31 til 41 i den nederlandske udgave) og til dommen (side 14 ff i den nederlandske udgave), som er fulstændig i overensstemmelse med forslaget til afgørelse.

Jeg vil blot henvise til, at Domstolen, efter at have konstateret, at Den Høje Myndighed ikke havde vedtaget nogen beslutning ifølge artikel 88 med henblik på at fastslå, at den tyske regering havde undladt at opfylde en af sine forpligtelser (den eneste beslutning, som den kunne have vedtaget i denne sag), og at sagen, fordi der ikke forelå nogen beslutning, ikke kunne antages til realitetsbehandling med hjemmel i artikel 33, ligeledes forkastede de subsidiære påstande, der var støttet på

artikel 35, under henvisning til, at det i denne artikel opstillede formelle krav, som skal sætte Den Høje Myndighed i stand til at vedtage en beslutning, ikke var blevet opfyldt.

Den sagsøgende organisation, som nøje fulgte den lære, der kunne uddrages af Deres dom, tilstillede den 9. marts 1959 Den Høje Myndighed en skrivelse, som efter en kort henvisning til den tidligere fastholdte opfattelse, slutter således:

»I overensstemmelse med EKSF-traktatens artikel 35 anmoder vi Dem følgelig om at fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland, ved finansieringen af minearbejdertillægget af offentlige midler, har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhvilede den i henhold til traktaten«.

Den Høje Myndighed gav den 30. april 1959 sagsøgeren svar i form af et afslag, der var støttet på to begrundelser:

1. Da virkningerne af den offentlige finansiering af minearbejdertillægget er blevet

»ophævet ved, at forbundsregeringen har suspenderet udbetalingen af et af traktaten tilsluttet statstilskud, som skal sikre minearbejdernes alderdomspension«,

vedrører sagsøgerens anmodning

»et teoretisk spørgsmål om fortolkning af traktatens artikel 4, litra c, et spørgsmål, som Den Høje Myndighed ikke mener frembyder tilstrækkelig interesse«

for organisationen »i henhold til artikel 35«;

2. Den Høje Myndighed fastholder fuldt ud sit synspunkt, hvorefter

»den af regeringen for Forbundsrepublikken skabte situation ikke er uforenelig med trakta-ten, så længe de i Den Høje Myndigheds skrivel- se af 21. juni 1957 nævnte faktiske forud- sætninger er opfyldt«,

hvilket er

»tilfældet for øjeblikket: Følgelig er det ikke muligt lovligt at vedtage en beslutning imod Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af trak- tatens artikel 88, stk. 1.«.

Anmodningen forkastes derfor på grund af manglende retlig interesse, og subsidiært fordi den savner fornødent grundlag.

Sagsøgeren har indbragt en sag for Domsto- len, som blev registreret på justiskontoret den 5. juni 1959;

»ved nærværende stævning anlægges der, som det siges heri, sag imod Den Høje Myndig- heds afslag på inden for den fastsatte frist at vedtage den af sagsøgeren begærede beslut- ning«.

Det er således proceduren i artikel 35, der er den eneste mulige i den nærværende sag, som er iværksat: den omstændighed, at Den Høje Myndighed har svaret på den alvorlige henstil- ling, er uden betydning, da den ikke har ved- taget den beslutning, man har anmodet den om at vedtage ifølge artikel 88. Som det blev statueret i dommene 7 og 9/54 af 23. april 1956, som jeg allerede har henvist til i mit første forslag til afgørelse i den nærværende sag (Receuil V, s. 39) er det uvæsentligt, om afslaget er udtrykkeligt eller stiltiende.

Den 11. december 1959 indgav Forbundsre- publikken begæring om intervention til støtte for sagsøgtes, Den Høje Myndigheds, påstande. Ved kendelse af 18. februar 1960 tillod Domstolen denne intervention.

## II — Vedrørende formaliteten og antagelsen til realitetsbehandling

Jeg skal først undersøge nogle spørgsmål vedrørende formaliteten og sagens antagelse til realitetsbehandling.

## A — Intervention

Først angående *interventionen*. Der opstår i denne anledning et spørgsmål, idet interven- tientens retlige opfattelse er meget forskellig ikke blot fra den parts, hvis påstande han imø- degår, (hvilket er normalt) men også fra den parts, til støtte for hvem han intervensierer, i nærværende sag sagsøgte.

Den Høje Myndighed begrænser sig til at un- derstregedenne omstændighed, idet den påberå- ber sig retssætningen »non tali auxilio«, men uden at gøre indsigelse imod drøftelsen af in- terveniensens opfattelse.

Hvad angår sagsøgeren, henviser denne til artikel 93, stk. 5 i procesreglementet, hvor- efter:

»Interveniens indtræder i retssagen i den stilling, den befinder sig i ved hans interven- tion«,

og han anser det for muligt, at Domstolen af egen drift forkaster den principale påstand i in- terventionsbegæringen. Han erklærer dog, at han vil beklage dette, idet han foretrækker, at Domstolen træffer en udtrykkelig afgørelse for hele retssagen.

Jeg mener ligeledes, at Domstolen bør be- handle realiteten i sin helhed, naturligvis un- der forudsætning af at sagen kan antages til realitetsbehandling, hvilket jeg vil undersøge om et øjeblik.

En intervention bør rent faktisk ske til støtte for en af parternes *påstande*, hvilket også er tilfældet: Forbundsregeringen støtter Den Høje Myndigheds påstand, der går ud på, at sagen afvises.

Man kan ganske vist have sine tvivl om, hvor- vidt intervenienten har ret til at fremføre *søgsmålsgrunde* (hvis han støtter sagsøgeren) eller *indsigelser* (hvis han støtter sagsøgte), som den oprindelige part ikke har fremført. Dette intrikate spørgsmål blev undersøgt af min kollega, hr. Roemer, i dennes forslag til afgørelse i forbindelse med en intervention fra Storhertugdømmets regering i sagerne 7 og 9/54 (Receuil, II, s. 159, den nederlandske udgave). Domstolen tog dog ikke stilling her- til.

For mit eget vedkommende mener jeg, at intervenienten i princippet ikke kan fremføre en ny søgsmålsgrund eller indsigelse, idet parterne i hovedsagen fortsat bør være procesledende. Det er øjensynligt denne regel, artikel 93, stk. 5 i procesreglementet går ud fra. Det ville f. eks. være fuldstændig uantageligt, om intervenienten, hvis han har indgivet sin begæring om intervention henimod afslutningen af skriftvekslingen, på dette stadium kunne fremføre en søgsmålsgrund, som den oprindelige part ikke længere ville være i stand til at fremføre, fordi fristerne var sprunget. Dette er dog ikke til hinder for, at der kan fremføres en, endog ny, søgsmålsgrund, hvis den støttes på ordre public, idet Domstolen i dette tilfælde er forpligtet til at undersøge den af egen drift. Og intervenienten kan naturligvis til støtte for påstande, der nedlægges af den part, som han støtter, fremføre ethvert argument, faktisk som retligt, der forekommer ham egnet, selv om dette argument skulle adskille sig fra eller endog imødegå den pågældende parts argumentation: den specielle interesse, han er forpligtet til at godtgøre, må indebære, at han kan fremføre sin opfattelse selvstændigt.

I den foreliggende sag tiltræder intervenienten imidlertid sagsøgttes påstande om sagens afvisning. Han fremfører ikke indsigelser, som sagsøgte ikke selv har fremsat. Hvad angår realiteten, hævder han, ligesom sagsøgte, at der ikke er grund til, at Den Høje Myndighed i medfør af artikel 88 skal fastslå en misligholdelse fra forbundsregeringens side ved at have opretholdt betalingen af skifteholdstillæg, finansieret ved offentlige midler. Han adskiller sig kun fra Den Høje Myndighed derved, at han ikke i betragtning af de vilkår, hvorunder skifteholdstillægget er blevet indført og tildelt, anser dette for et tilskud, der er forbudt i medfør af artikel 4, litra c, mens Den Høje Myndighed, skønt den i så henseende er af den modsatte opfattelse, dog anerkender den retlige mulighed for en passende kompensation og finder, at denne kompensation virkelig findes.

Det er imidlertid åbenbart, at løsningen på den meningsforskel, som skiller sagsøgeren fra Den Høje Myndighed, nødvendigvis forudsætter en *forudgående stillingtagen* til, hvorvidt et skifteholdstillæg finansieret ved offentlige mid-

ler er foreneligt med artikel 4, litra c. Med andre ord, selv om forbundsregeringen ikke havde intervenseret, måtte Domstolen af egen drift have undersøgt dette spørgsmål: tvisten mellem sagsøgeren og Den Høje Myndighed nødvendigvis faktisk en stillingtagen til rækkevidden af forbudet i artikel 4, litra c, for så vidt angår tilskuderne og til en anvendelse på sagens faktiske omstændigheder af de således udledte principper. Det er utænkeligt at tage stilling til spørgsmålet, hvorvidt og inden for hvilke begrænsninger eller på hvilke betingelser et »forbudt tilskud«, abstrakt set, kan kompenseres lovligt, hvis man ikke først har en klar ide om, hvad et »tilskud« efter artikel 4 er; og hvis denne undersøgelse skulle føre til den konklusion, at den omhandlede foranstaltning, i betragtning af de betingelser hvorunder den blevet vedtaget, ikke svarer til den retlige definition og ikke har karakter af et forbudt tilskud, følger det af sig selv, at parternes modsatte opfattelse ikke vil kunne hindre Domstolen i at drage konsekvenserne af det resultat, den således er nået til, og støtte sig på denne afvisningsgrund i stedet for den, der er gjort gældende af sagsøgte. Kort og godt, de faktiske såvel som de retlige bånd mellem de to problemer er for snævre til, at det er muligt at adskille dem. Derfor er jeg af den opfattelse, at ingen processuel hindring stiller sig i vejen for en realitetsdrøftelse af den retlige opfattelse, som forbundsregeringen primært har valgt til støtte for Den Høje Myndigheds indlæg.

#### B — Annullationspåstandenes antagelse til realitetsbehandling

Jeg vil herefter undersøge Den Høje Myndigheds afvisningspåstande. Denne undersøgelse bliver hurtig, idet størsteparten af de spørgsmål, der er rejst i denne anledning, er løst i Domstolens retspraksis.

Først og fremmest følger det heraf, navnlig af dommene 7 og 9/54, at søgsmål, indbragt af virksomheder eller sammenslutninger af disse, i medfør af artikel 35 følger reglerne i artikel 33, for så vidt angår vilkårene for antagelse til realitetsbehandling. Hvad særlig angår de betingelser, der vedrører beslutningens generelle eller individuelle karakter, bør disse vurderese *i forhold til den beslutning, som Den Høje Myndighed, set med sagsøgerens øjne,*

var forpligtet til at vedtage, det vil i den foreliggende sag — som i øvrigt i sagerne 7 og 9/54 — sige en beslutning, der fastslår, at en stat har misligholdt sine forpligtelser.

På den anden side har Domstolen afvist forslag fra sine generaladvokater — hvoraf nogle på én måde var til fordel for organisationerne, mens andre på én måde var ugunstige for virksomhederne — om muligheden af at tillægge en beslutning en blandet karakter, enten ved at anlægge et relativitetskriterium (den samme beslutning kan f.eks. være individuel i relation til en organisation og generel i relation til en virksomhed) eller ved at udskille beslutningens forskellige elementer (f.eks. en beslutning om godkendelse og den handelsregulering, som den godkender): jf. Fedecharddommen, sag 8/55, vedrørende det førstnævnte tilfælde og Nold-dommen, sag 18/57, vedrørende det andet tilfælde. I den nærværende sag er den anfægtede beslutning et afslag på at fastslå en misligholdelse over for en regering: denne er ifølge sin natur individuel.

Endelig finder jeg ikke, at der er tvivl om, at Domstolens retspraksis i den foreliggende sag ligeledes må føre til at anerkende, at beslutningen »vedrører« den sagsøgende organisation.

Det afgørende skridt i denne henseende blev taget i dommene 7 og 9/54, der *adskilte* den første del af punktummet i artikel 33, stk. 2:

»de virksomheder eller organisationer, der er nævnt i artikel 48, kan ... anlægge sag om individuelle beslutninger og henstillinger«.

Fra de følgende ord: »der angår dem«.

Dette sker i to tempi: man undersøger først, om beslutningen objektivt set er af individuel karakter; hvis dette anerkendes, undersøger man herefter, om beslutningen »angår« sagsøgeren, og herved tager man udgangspunkt i begrebet interesse, der, selv om det ikke udtrykkes i traktaten, er en grundlæggende forudsætning for annullationssøgsmålet, som det kendes i de 6 lande i Fællesskabet.

Naturligvis drejer det sig ikke om en hvilken som helst interesse: ordet »angår« er i sig selv tilstrækkeligt stærkt og synes at svare til den »direkte interesse«, som ofte kræves i de nationale retssystemer. Det tilkommer Domstolen at udtale sig i forbindelse med hver sag,

hvilket efterhånden resulterer i en vis retspraksis.

Imidlertid synes denne at udvikle sig mere og mere frit: i sagerne 7 og 9/54 var interessen hos Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises åbenbar og meget direkte, idet den anfægtede beslutning medførte, at der blev pålagt virksomhederne i denne sammenslutning en tillægsbyrde på 8 fr. pr. ton kul, de forbrugte.

I Nold-sagen, nr. 18/57, var sagsøgeren en af de virksomheder, der var undergivet den handelsregulering, hvis lovlighed den bestred: i denne forbindelse »angik« beslutningen, hvorved nævnte regulering blev tilladt, sagsøgeren.

Endelig anerkendte Domstolen i dom 24 og 34/58 af 15. juli 1960, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France m.fl., at det søgsmål, som sagsøgerne havde indgivet imod opretholdelsen af visse særtariffer i Tyskland til fordel for kultransporten til stålindustrien, tariffer, som det var nægtet dem at nyde godt af, kunne antages til realitetsbehandling: i denne dom anføres i præmisserne,

at »sagsøgerne og de tyske virksomheder, der nyder fordel af de omstridte tarifieringer, konkurrerer indbyrdes, idet de inden for fællesmarkedet udøver samme produktionsvirksomhed, sælger samme produkter og bliver forsynet med mineralske brændstoffer fra de samme fabrikker; — følgelig angår den anfægtede beslutning, hvorved opretholdelsen af reducerede tarifieringer tillades, og som kan påvirke nævnte konkurrence, de sagsøgende virksomheder i den i traktatens artikel 33, stk. 2 forudsatte betydning«.

Den aktuelle situation forekommer os meget beslægtet hermed. Virksomhederne, der er sammensluttet i den sagsøgende organisation, ligger øjensynligt i konkurrence med de tyske virksomheder, der omfattes af den omtvistede foranstaltning. Hvis det, hvad sagsøgeren hævder (og dette kan kun undersøgelsen af sagens realitet gøre det muligt at efterprøve), forholder sig således, at skifteholdstillægget er et tilskud, som vilkårligt skal hindre prisniveauet for tysk kul i at påvirke markedsprisen, »kunne (en sådan situation) øve indflydelse på konkurrencen« for at gentage ordlyden i dommen af 15. juli 1960, ikke »konkurrencen«

generelt set og *in abstracto* men helt konkret konkurrencesituationen mellem kulværkerne i Limburg og de tyske kulværker, en konkurrencesituation, hvis eksistens ingen har bestridt.

Hvad angår spørgsmålet, om denne frie rets praksis bør korrigeres som følge af EØF-traktatens artikel 173, hvilket Den Høje Myndighed diskret opfordrer Dem til, mener jeg ikke, at det er nyttigt at udbyde dette. Det system, som Rom-traktaterne har vedtaget i denne forbindelse, er faktisk stærkt afvigende fra Paris-traktatens; det er videre i visse henseender og snævrere i andre, hvilket forklares ved den betragtelige forskel i selve udformningen af forholdene mellem fællesskabsmyndighederne og de retsundergivne i de to tilfælde. Desuden slog dommen af 15. juli 1960 på ingen måde ind på denne vej.

#### C — Antagelse til realitetsbehandling af stævningens øvrige påstande

Jeg bør desuden gøre rede for den påstand om afvisning fra realitetsbehandling, som Den Høje Myndighed særligt har nedlagt over for en del af påstandene i stævningen, dvs. over for alle andre påstande end dem, der går ud på, at den anfægtede beslutning skal annulleres. Selv om dette spørgsmål kun har betydning i det omfang, der gives sagsøgeren medhold, vil jeg allerede nu behandle det i fornødent omfang.

Påstandene i stævningen er følgende:

»at Domstolen:

annullerer den anfægtede beslutning; erklærer, at den Høje Myndighed ved en beslutning skal fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge traktaten ved over statskassen at finansiere et skattefrit tillæg til minearbejdere under jorden, og at den følgelig skal ophæve denne foranstaltning;

træffer enhver anden afgørelse, som den finder nødvendig«.

Den Høje Myndighed mener, at Domstolen, da det drejer sig om et annullationssøgsmaal, eventuelt kan nøjes med at annullere den anfægtede beslutning uden at foretage sig videre.

Dette forekommer mig rigtigt: dommeren i annullationssøgsmalet råder ikke over beføjelser til at give pålæg og kan ikke sætte sig i den udøvende magts sted, idet denne, for at gentage artikel 34, har »pligt til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde annullationsafgørelsen«.

Domstolen skal i så henseende kun

»sende sagen tilbage til Den Høje Myndighed«.

Det er rigtigt, at en sådan tilbagesendelse, ifølge de fremgangsmåder, der indtil nu er fulgt, ikke omtales udtrykkeligt i annullationsdommens konklusion. Men det er unødvendigt: tilbagesendelsen fremgår tilstrækkelig tydeligt af den forkyndelse af dommen, som ifølge procesreglementets artikel 54, stk. 2 sker for sagsøgte, Den Høje Myndighed.

En anden ting er naturligvis en *delvis annullation*, enten af en bestemt del (f.eks. annullation af visse af de anfægtede bestemmelser) eller i en almen form (annullation »i det omfang...«).

Hvad angår *retsvirkningerne* af annullationen er de naturligvis meget forskellige fra sag til sag; mellem den blotte utilstrækkelige begrundelse, som er en rent formel omstændighed og fastslåelse af, at der foreligger materiel retsstridighed, som stiller sig hindrende i vejen for enhver mulighed for at gentage en lignende foranstaltning, ligger der en hel skala af forskellige virkninger, som kan knytte sig til dommen. I den nærværende sag må man imidlertid foretage en meget indgående analyse af den retsstilling, som bliver en følge af en annullationsdom.

Rent faktisk går den anfægtede beslutning, ligesom i sag 7 og 9/54, hvad enten den er stiltiende eller udtrykkelig, ud på Den Høje Myndigheds »afslag« på ved en begrundet beslutning at fastslå, at en regering »ikke har opfyldt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten«.

Følger det heraf, at Den Høje Myndighed, hvis Domstolen annullerer den anfægtede beslutning, udelukkende på grund af retskraftsvirkningen øjeblikkeligt og uden andre undersøgelser eller formkrav er *forpligtet* til at »kon-

statere misligholdelsen ved en begrundet beslutning«, idet begrundelsen i øvrigt kun kan gentage dommens præmisser?

Bestemt ikke i alle tilfælde. Man må ikke glemme, at konstateringen af, at en stat har misligholdt sin forpligtelse, er genstand for en særlig bestemmelse i traktatens artikel 88, som frembyder to særegenheder: den første er nødvendigheden af forud at opfylde et formelt krav: den omhandlende stat skal have haft lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger; den anden er, at den sag, som staten kan anlægge imod den beslutning, der konstaterer misligholdelsen, og som pålægger den en frist til opfyldelse af sine forpligtelser, er en sag, hvori Domstolen har fuld prøvelsesret, hvilket indebærer, at Den Høje Myndighed har et fuldstændigt frit skøn, hvad angår konstateringen af misligholdelsen: dens beføjelser går således ligesom Domstolens, ud over grænserne for et annullationssøgsmaal.

Vedrørende det første punkt er det åbenbart, at en annullation foranlediget af en tredjemands søgsmaal ikke kan afskære staten fra dens ret til at fremsætte sine bemærkninger. I den nærværende sag kan man dog mene, at dette ikke vil være nødvendigt, ikke blot fordi forbundsregeringen har interverneret i den foreliggende tvist, men også fordi forskriften i artikel 88 allerede er blevet opfyldt (den 2. maj 1956), og fordi forbundsregeringen fra dette tidspunkt har haft fuld frihed til at fremsætte sine bemærkninger og i meget vidt omfang har benyttet sig af denne frihed, hvilket den omfangsrige korrespondance med Den Høje Myndighed også vidner om.

For så vidt angår det andet punkt, kunne det tænkes, at konstateringen af misligholdelsen ikke udelukkende afhænger af rent retlige betragtninger: staternes forpligtelser, således som de navnlig fremgår af artikel 86, er fastlagt således, at en eventuel krænkelse heraf ikke nødvendigvis skal konkretiseres i en retstridig handling; man behøver f.eks. blot at tænke på krænkelsen af den forpligtelse, som består i

»at træffe alle egnede almindelige og særlige forholdsregler .... at lette Fællesskabets varetagelse af dets opgaver«.

Man kan således glimrende forestille sig tilfælde, hvor en tredjemand fik annulleret et

afslag fra Den Høje Myndighed på at handle ifølge artikel 88, som var baseret på retlige begrundelser, der af Domstolen blev vurderet som fejlagtige, når dette afslag kunne begrundes med andre retlige eller faktiske overvejelser.

Dette er dog ikke tilfældet her: hvis man fulgte sagsøgerens opfattelse, ville det nemlig betyde, at et skifteholdstillæg finansieret ved offentlige midler, som i sig selv var uforeneligt med fællesmarkedet og derfor forbudt ved artikel 4, litra c, uden at nogen udligning var mulig, både ved sine indførelse og opretholdelse ville indebære, at staten krænkede sine forpligtelser, i den nærværende sag forpligtelserne i artikel 86, stk. 2:

»Medlemsstaterne forpligter sig til at afholde sig fra enhver forholdsregel, der er uforenelig med, at det i artiklerne 1 og 4 omtalte fælles marked består.«

Virkningen af en annullationsdom ville altså i den foreliggende sag være den, som sagsøgeren forventer, dvs. Den Høje Myndigheds forpligtelse til at konstatere misligholdelsen, naturligvis medmindre forbundsregeringen selv straks vedtager foranstaltninger, der er egnede til at gøre denne konstatering genstandsløs.

Men uanset hvad virkningerne af en eventuel annullationsafgørelse vil være, tilkommer det ikke Domstolen på sin side at ændre dem til pålæg; det påhviler det udøvende organ at udlede disse virkninger og at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse af artikel 34.

### III — Vedrørende realiteten

Jeg kommer herved til undersøgelsen af realiteten.

Logisk må det først undersøges, om indførelsen af et skattefrit skifteholdstillæg finansieret ved offentlige midler har karakter af et eller en ved artikel 4, litra c forbudt »tilskud eller anden støtte«: sagsøgeren og Den Høje Myndighed, som er enige på dette punkt, gør det modsatte gældende over for forbundsregeringen. Jeg vil herefter undersøge, hvorvidt der, såfremt forbundsregeringens opfattelse ikke tages til følge, er hjemmel for at anerkende

muligheden af en udligning i form af en ny byrde på virksomhederne og i bekræftende fald, hvorvidt denne udligning er adækvat og fulstændig i den foreliggende sag: dette er stridsspørgsmålet mellem sagsøgeren og Den Høje Myndighed.

A — Er skifteholdstillægget et tilskud, der er forbudt ved traktatens artikel 4, litra c?

Vedrørende det første punkt vil jeg ikke gentage alle de argumenter, der er fremført til støtte for de to opfattelser, og som til overflod er udviklet under skriftvekslingen og på en så veltalende måde er kommenteret under den mundtlige retsforhandling. Jeg vil simpelthen først prøve at udlede betydningen af forbudsbestemmelserne i artikel 4, litra c, således som de må fortolkes i forhold til andre bestemmelser i traktaten, navnlig artikel 67. Herefter vil jeg undersøge, hvorvidt den af forbundsregeringen vedtagne foranstaltning falder ind under dette forbud eller ej.

#### 1. Fortolkning af artikel 4, litra c

Jeg vil her gentage artikel 4's ordlyd:

»I overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat ophæves og forbydes følgende inden for Fællesskabet som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål:

.....

c) tilskud eller anden støtte ydet af Staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker;

.....«;

I sin dom 7 og 9/54 udtalte Domstolen:

»Bestemmelserne i artikel 4 er tilstrækkelige i sig selv og umiddelbart anvendelige, når de ikke er gentaget andetsteds i traktaten:

når artikel 4's bestemmelser derimod er nævnt, gentaget eller nærmere fastsat andre steder i traktaten, skal de regler, der angår en og samme bestemmelse, betragtes som en helhed og anvendes under et«.

Et eksempel på en selvstændig anvendelse uden sammenhæng med nogen anden bestemmelse i traktaten (bortset fra overgangsbestemmelserne) er forbudet mod told og kvantitative

restriktioner i litra a. Et eksempel på anvendelse samtidig med andre bestemmelser i traktaten er forbudet i litra d mod restriktive fremgangsmåder, der tilsigter opdeling eller udnyttelse af markederne, et forbud hvis regler er nærmere uddybet i artikel 65.

Det forholder sig på samme måde med bestemmelserne i artikel 60 og i artikel 70 vedrørende forskelsbehandling, hvad angår priser og transportbetingelser i forhold til forbudet i litra b i artikel 4. I disse to tilfælde (b og d) fremstår forbudet i artikel 4 som en fremhævelse af et princip, hvis gennemførelsesmåder er nærmere fastsat i særbestemmelserne i tredje del.

Hvordan forholder det sig i denne forbindelse med det forbud i litra c, som interesserer os? Det er ikke blevet »gentaget« eller »nærmere fastsat« i andre bestemmelser i traktaten sådan som forbudet mod forskelsbehandling på prisområdet eller restriktive fremgangsmåder. *Det gælder således selvstændigt.*

Ganske vist er andre bestemmelser i traktaten mere eller mindre snævert forbundet med det. Således forholder det sig navnlig med artikel 67 set fra flere synspunkter: for det første drejer det sig i begge tilfælde om en handling fra en medlemsstat; endvidere angår denne handling ligeledes i begge tilfælde indgreb i konkurrencevilkårene; endelig genfinder man i artikel 67 (stk. 3) udtrykket »særlige byrder«, som ligeledes optræder i artikel 4, litra c.

Ikke desto mindre er de regler, der er opstillet i de to tilfælde, stærkt afvigende: mens artikel 4, litra c opstiller en ubetinget forbudsregel, hvor den stat, som overtræder den, følgelig uden videre krænker traktaten, omfatter artikel 67 dels kun en handling fra en medlemsstat, »som kan have en mærkbar indvirkning på konkurrencevilkårene«, hvilket efterlader en ligeledes »mærkbar« skønsmargen, dels giver den kun Den Høje Myndighed en beføjelse til at afgive »henstillinger« eller »tilladelser«, og endelig lader den vilkårene for indgreb fra Den Høje Myndigheds side afhænge af de forudseelige *virninger* af statens handling, alt efter hvorvidt denne handling, på anden måde end gennem ændringer i produktiviteten, kan øge forskellene i produktionsomkostningerne, eller om den tværtimod kan



formindske dem, er virkningen principielt ikke af en sådan art, at den fordrejer det fælles marked, som den tværtimod gavner, og Den Høje Myndigheds interventionsbeføjelser er begrænset til tilfælde, hvor der er tale om en forskelsbehandling til gunst eller ugunst for den pågældende kul eller stålindustri i sammenligning med andre industrier i det samme land.

Således fremstår de i artikel 4, litra c omhandlede tilfælde (tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem) blot som *særligt tilfælde*, som falder ind under den mere omfattende kreds af statslige foranstaltninger, der kan føre til en fordrejning af konkurrencevilkårene.

Hvorfor nu en så forskellig ordning? Af to årsager, der i øvrigt er snævert forbundne: der det første fordi det i tilfældene i artikel 4, litra c drejer sig om *direkte indgreb* i fællesmarkedets funktion, indgreb som i sig selv bliver betragtet som stridende mod *selve betingelserne for oprettelsen* af dette fælles marked: derfor bliver de anset for uforenelige hermed, uden at det er nødvendigt at påvise, ja blot undersøge, om der *faktisk* sker indgreb i konkurrencevilkårene, eller om der eksisterer en risiko herfor: selve formålet med foranstaltningen begrundet formodning herfor. Samme synspunkt gælder for f.eks. told, i hvilken forbindelse man ikke undersøger, om den har karakter af beskyttelsestold eller blot finanstold: med intern told er der ikke tale om et fælles marked. På samme måde er der ikke for en industri tale om noget virkeligt fælles marked imellem flere lande, hvis et af disse yder tilskud til sin egen industri: konkurrencereglerne bør kun føre til, at hver industrigrænse tilpasses de naturlige vilkår, bortset fra at de nødvendige overgangsforanstaltninger naturligvis skal træffes for at gøre det muligt at gennemføre denne tilpasning uden unormalt store vanskeligheder, hvilket er formålet med konventionen om overgangsbestemmelser, således som det er fastlagt i dennes § 1.

Den anden årsag er, at alt, hvad der vedrører fællesmarkedets funktion, såvel overvågningen af de regler, som regulerer dette marked, (politimæssig handling) som styringen af det og de indgreb, der kan være nødvendige i dette øjemed, henhører under den kompetence,

der er overdraget til Fællesskabets organer, som i øvrigt kun kan udøve disse beføjelser inden for de ved traktaten fastsatte betingelser og grænser; staterne har afgivet *deres kompetence*. Til gengæld forbliver staterne kompetente på de andre områder: skatter, social tryghed, osv. såvel som på området for den almindelige økonomiske og sociale politik. Derfor er det nødvendigt med en nøjagtig opregning, som artikel 67 er et af hovedeksemplerne på. »Handlingen fra en medlemsstats side« i artikel 67 må omfatte enhver handling på et af de områder, hvor staten ikke har overdraget sin suverænitet en handling, der imidlertid kan virke traktatstridigt på konkurrencevilkårene på det fælles marked: når fællesskabsinstitutionerne gør brug af deres kompetence for at overvinde disse virkninger, der strider mod traktaten, kan de kun gøre dette på diskret måde, og uden at antaste det nationale kompetenceområde, hvorimod et forbud mod selve foranstaltningen er udelukket.

Man må således fastslå, at artikel 4, litra c, og artikel 67 bygger på helt forskellige regler, og selv om det eventuelt kan forekomme nødvendigt at henvise til den ene for at belyse den anden, sker dette kun for f.eks. bedre at kunne forstå et fælles begreb, såsom begrebet »særlige byrder«, som findes i begge disse to bestemmelser: i artikel 4, litra c, og i artikel 67, stk. 3. Dom 7 og 9/54 har ikke gjort andet. Den indleder med udtrykkeligt at henvise opmærksomheden på, at:

»artikel 4, litra c forbyder særlige byrder pålagt af medlemsstaterne, i hvilken som helst form dette sker«;

herefter undersøges det ved hjælp af forskellige bestemmelser i traktaten og navnlig artikel 67, hvor udtrykket »særlige byrder« udtrykkeligt forekommer, hvilken betydning der må tillægges dette udtryk, og det fastslås til slut, at den omtvistede foranstaltning under hensyn til de forskellige, således udledte kriterier:

»ikke er en ved traktatens artikel 4, litra c særligt ophævet og forbudt byrde«.

Efter at jeg således har redegjort for den retlige sammenhæng, hvori forbudet i artikel 4, litra c skal ses, vil jeg herefter søge at danne mig en opfattelse af, hvad et »tilskud« er i henhold til denne bestemmelse.

De tre parter er enige om, at det er svært at give en præcis og ubestridelig definition af ordet »tilskud«. Jeg erkender ligeledes denne vanskelighed. Det ser dog ud til, at man kan danne sig en ganske klar opfattelse, hvis man tager den sammenhæng, jeg netop har redegjort for, med i betragtning. Man må absolut først, snarere end at anlægge et juridisk eller endog finansielt synspunkt, anlægge et økonomisk synspunkt: dette fremgår af udtrykkene »anden støtte«, »særlige byrder« ligesom naturligvis at selve formålet med hele artikel 4, er at sikre betingelserne for oprettelsen af det fælles marked. For det andet er der tale om noget *særligt*: udtrykkene »tilskud« og »anden støtte« står i modsætning til udtrykket »særlige byrder«: når adjektivet »særlig« ikke er blevet knyttet til ordene »tilskud eller anden støtte«, skyldes det, at det tilskud eller en anden støtte er af særlig karakter, hvilket ikke er tilfældet med en byrde. For det andet må man tage hensyn til, hvem tilskuddet er bestemt for: man må ikke forveksle den, der oppebærer ydelsen, med den, der nyder fordel af tilskuddet, idet de kan være forskellige. Endelig må man for at kunne fastlægge foranstaltningens egentlige karakter betragte det *virkelige formål* med den.

Som flertallet af de forfattere eller kommentatorer, som har fordybet sig i disse spørgsmål, har bemærket det, opstår den største vanskelighed i de tilfælde, hvor foranstaltningen, samtidig med at den griber ind i rammerne for en generel lovgivning på et område, som er forbeholdt staternes kompetence (skat, sociallovgivning, etc.), imidlertid kun vedrører anvendelsen af denne lovgivning på kul- og stålindustrien. Det er dette problem, som navnlig Paul Reuter under nr. 197 i sit værk (side 194 og 195) i den ofte citeret passus har undersøgt<sup>1</sup>.

Jeg er ligesom denne forfatter af den opfattelse, at kriteriet særlig, selv når man anskuer det »faktisk« og ikke »retligt«, ikke er tilstrækkeligt: artikel 67 er øjensynligt blevet affattet med tanke på de virkninger, som anvendelsen af *Bestemmelser af generel karakter* f.eks. på det skattemæssige område kan have på det fælles marked for kul og stål. Men jeg mener ligesom Reuter, at man ikke uden videre fra medlemsstaternes kompetence-

område kan udelukke alt, hvad der inden for rammerne af en lovgivning af denne art specielt vedrører hele eller en del af Fællesskabets industri, f.eks. i form af fritagelse for eller tværtimod pålæggelse af særlige byrder; dette vil være en utilladelig udvidelse af Fællesskabets aktiviteter på et område, som er forbeholdt staternes kompetence. Som følge heraf må der indføres et andet kriterium; ikke som Reuter foreslår det, kriteriet *forståeligt* (ifølge ham vil »alle de foranstaltninger, som indebærer en særlig byrde eller fordel, der ydes for at fordreje konkurrencen«, være forbudt) men snarere, som jeg har sagt det, et kriterium som angår foranstaltningens *virkelige formål*. Derfor skal de sociale fordele, der er blevet tilstået minearbejderne, ikke *af den ene grund*, at de ikke er givet arbejdstagerne i de andre industrier, betragtes som en »særlig byrde« pålagt mineindustrien, endog selv om disse særlige fordele ikke er af samme art eller betydning i alle landene i Fællesskabet. Da foranstaltningens formål er socialt, forbliver den inden for den nationale kompetence og henhører i forhold til Fællesskabet principielt kun under artikel 67 eller artikel 68. På den anden side ville det forholde sig på samme måde, hvis loven til fordel for virksomhederne f.eks. ændrede måderne at finansiere den sociale tryk på ved at øge den del af byrden, som bæres af staten: heri vil man ikke i det mindste *a priori* kunne se en støtte eller et tilskud, som er forbudt ifølge artikel 4, litra c, da der kan findes legitime grunde til *inden for rammerne af den generelle lovgivning og under hensyn til de formål, som denne forfølger*, at kræve særlige regler for finansiering af de ydelser, der gives til lønmodtagerne inden for et bestemt erhverv.

Men løsningen ville være en anden, hvis det blev fastslået, at foranstaltningens faktiske hensigt i virkeligheden ikke er social men økonomisk og består i enten at pålægge virksomhederne byrder, som normalt ikke påhviler dem, eller tværtimod at fritage dem for en byrde, som de normalt skal bære; i dette tilfælde vil der, hvis de andre betingelser, navnlig den betingelse som vedrører den særlige karakter, er opfyldt, være tale om en særlig byrde eller et tilskud, som er forbudt ifølge artikel 4, litra c.

1 — La Communauté européenne du charbon et de l'acier, Paris 1953.

## 2. *Anvendelsen i det foreliggende tilfælde*

Jeg vil nu forsøge at anvende disse begreber på det tilfælde, hvor der foreligger et skifteholdstillæg.

Dette er et tilskud fritaget for skat og enhver afgift i form af social forsikring, som udbetales af virksomhederne til minearbejderne under jorden og fradrages indkomstskatten, der indeholdes i form af kildeskat. Den sum, der udbetales som tillæg, fremkommer således ved et fradrag i de beløb, virksomhederne skylder staten, hvilket i virkeligheden — og dette er parterne enige om — betyder, at tillægget er en ydelse, som staten betaler minearbejderne under jorden. Det er genstand for en særlov.

For det første forekommer det mig ubestrideligt, at det drejer sig om et løntillæg, en del af aflønningen. Tillægget udbetales rent faktisk i kraft af det *arbejde* den begunstigede udfører: det er modstykket til den arbejdsydelse, han leverer.

Men er det, fordi virksomheden ikke bærer byrden, et tilskud til denne.

I denne forbindelse afhænger alt af det *virkelige formål* med tillægget. Hvis dette har en ren social karakter, uafhængigt af enhver forbindelse med den del af produktionsomkostningerne, som svarer til arbejdskraften, må der svares nej: det drejer sig da om den type »social løn«, som man her har omtalt.

Hvis det derimod er beregnet på at udligne en del af den lønbyrde, der påhviler virksomhederne, er det et tilskud.

Hvis vi imidlertid går tilbage til den periode, hvor man imødeså indførelsen af et skifteholdstillæg (februar 1956), hvad ser vi da? Efterspørgslen efter kul var endnu meget stærk. Produktionsudviklingen og endnu mere produktivitetsforbedringen var mere end nogensinde før på dagsordenen, mens man oplevede en stigende og foruroligende uvilje imod minearbejdet: forsømmelse, stærk afgang af kvalificeret arbejdskraft, som var vanskeligere og vanskeligere at erstatte, et fænomen der i øvrigt ikke var specielt for de tyske miner. På den anden side skulle højesteprisordningen ophøre den 31. marts, og Den Høje Myndighed havde ikke til hensigt at forny den, mens producentorganisationerne fra Ruhr-området og fagforeningerne havde

ladet bekendtgøre nødvendigheden af at øge lønningerne med gennemsnitligt 9 % fra den 15. februar

»for at afbøde den truende afvandring af minearbejdere til andre industrisektorer«,

hvilket ville medføre en prisforhøjelse på kul på gennemsnitligt 3 DM pr. ton. En yderligere stigning på 3 DM pr. ton syntes ligeledes nødvendig for producenterne

»for at afhjælpe et længe eksisterende under-skud«.

Denne situation blev officielt bragt til Den Høje Myndigheds kundskab ved en skrivelse af 4. februar 1956 fra forbundsøkonomiministeriet, som erklærede, at det havde et vist antal foranstaltninger under overvejelse, hvis formål hovedsageligt var at mindske virksomhedernes økonomiske byrder

»for at kunne sætte relativt snævre grænser for denne prisstigning«,

der kunne risikere at få

»beklagelige konsekvenser for prisstrukturen i sin helhed, især i Forbundsrepublikken, men også i lande inden for Fællesskabet, som hvad angår deres forbrug er afhængige af Ruhr-kullet«.

Blandt disse foranstaltninger var skifteholdstillægget, som,

tilføjede skrivelser, »ganske vist *ikke direkte vil medføre en finansiel lettelse for virksomhederne* men synes egnet til at give arbejdet under jorden en særlig tiltrækning og således opveje den truende afvandring, ligesom den vil kunne opmuntre til en særdeles hastende ansættelse af nye arbejdstagere i minerne«.

Det forekommer mig under disse omstændigheder umuligt at nægte, at man her står over for en ydelse af lønmæssig art, som normalt skulle påhvile virksomhederne, og om staten har overtaget, altså et tilskud til de førstnævnte med henblik på at undgå eller i det mindste at begrænse den prisforhøjelse, som ville have været resultatet heraf.

Dette vil ikke sige, at tilskuddet har til formål at beskytte den omhandlede industri eller at begunstige udviklingen heraf: dette er ikke nødvendigvis hensigten med et tilskud. Det

kan også — og således forholder det sig her — sigte på at undgå en prisforhøjelse i forbrugerens interesse; der er således et *pristilskud*. Det er ikke derfor mindre uforeneligt med traktaten, idet det direkte griber ind i fællesskabsorganernes beføjelser. Indgrebet i kul- og stålpriserne, og især i kulpriserne, er utvivlsomt også af betydning for medlemsstaternes generelle økonomi, og det er af denne grund, at Den Høje Myndighed på dette område, som på andre, bør handle i stadig forbindelse med Rådet. Den er således forpligtet til at rådføre sig med Rådet, før den fastsætter højestepriser (artikel 61), men det er udelukkende, når der er tale om at udøve de beføjelser, som traktaten har givet fællesskabsinstitutionerne, og ikke i tilfælde af en ensidig indgriben fra en medlemsstats side, at denne handlemåde skal følges.

Man har ganske rigtigt gjort gældende, at der er betragtelige forskelle mellem skifteholdstillægget således som det er blevet indført, og en lønforhøjelse, således som denne kunne være indrømmet af virksomhederne. Disse forskelle vedrører først og fremmest de ganske særlige vilkår i forbindelse med ydelsen af tillægget, som er fritaget for skat og enhver afgift i medfør af sociallovgivningen. Man har forklaret os, at dette var den eneste måde, hvorpå tillægget kunne få sin egentlige karakter, nemlig en fordel som udelukkende gives til minearbejdere under jorden, uden at tillægget i sin helhed påvirkes af den på gældendes familiemæssige eller skattemæssige situation, som det nødvendigvis vil være tilfældet ved lønydelser. På den anden side har man lagt vægt på den psykologiske virkning af, at denne særlige fordel ydes af staten, hvilket giver tillægget karakter af en national anerkendelse, en offentlig hyldest til udøvelsen af dette erhverv, der er lige så byrdefuldt, som det er nødvendigt for Fællesskabet.

Jeg mener ikke, at vi behøver at opholde os ved den første betragtning. Lovgiver var faktisk ganske i sin ret til at udstede særegler for tildelingen af tillæg såsom skattefritagelse eller fradrag i sociale forsikringer. Dette ændrer ikke dets karakter af en lønbyrde, hvad det normalt er for arbejdsgiveren. Det økonomiske synspunkt bør, som jeg allerede har sagt, tillægges betydning her; uanset betingelserne for ydelsen af tillægget er dette ikke desto mindre en faktor i produktionsomkostnin-

gerne, af den del af produktionsomkostningerne, som modsvarer aflønningen af arbejdstageren for hans arbejde, og som er en byrde for arbejdsgiveren. Hvis skifteholdstillægget ikke var blevet indført, måtte virksomhederne selv have givet særlige fordele til de af deres arbejdere, som arbejder under jorden, for at undgå den mærkbare åreladning. Det er blevet sagt, at der ikke var nogen forbindelse mellem indførelsen af skifteholdstillægget og de lønforhøjelsesforslag, der blev imødeset dengang, men jeg mener, at det modsatte er blevet påvist.

For så vidt angår den anden betragtning vedrørende den psykologiske virkning af et tillæg ydet af staten, er denne bestemt mere relevant. Den synes i øvrigt at have gjort indtryk på Den Høje Myndighed, hvis man skal dømme efter skrivelsen af 17. januar 1957, hvori den, idet den bøjer sig for dette argument, tilsyneladende for første gang erklærer, at den ikke vil tillægge »den formelle karakter af de anvendte fremgangsmåder« nogen betydning og vil stille sig tilfreds med en tilsvarende udligning. Argumentet forekommer mig dog ikke på nogen måde afgørende. Det, der rent faktisk har betydning, er realiteten og ikke udbetalingsmåderne. Man havde for eksempel nemt kunnet bestemme, at virksomhederne skulle have tilbagebetalt de udgifter til det offentlige, som var erlagt af dette med henblik på betalingen af tillægget, således som Den Høje Myndighed i øvrigt foreslog det i næstsidste afsnit i sin skrivelse af 17. januar 1957, hvortil jeg lige har henvist; en løsning, som åbenbart ville være fuldstændig forskellig fra den, som Den Høje Myndighed til sidst accepterede, og som anerkender muligheden af en ligning med en anden slags byrde. Man kunne også have overvejet en lovhjemlet garanti for udbetalingen af tillægget. Dette har ringe betydning, når blot den reelle byrde, som ydelsen udgør, bæres af virksomheden.

Men, vil man så sige, ville der så ikke foreligge en »særlig byrde«, der er lige så forbudt som et tilskud? Det ville der ikke, idet det under disse omstændigheder, som jeg mener at have påvist, drejede sig om en byrde af lønmæssig art, som normalt påhviler arbejdsgiveren; man ville kun stå for et indgreb fra en stat under dennes udøvelse af de beføjelser på det lønmæssige område, som er forbeholdt den ifølge artikel 68, stk. 1.

Til syvende og sidst forekommer det mig sikkert, at skifteholdstillægget, finansieret over de offentlige midler, under de omstændigheder, hvorunder det blev indført, havde karakter af et tilskud, som via statens overtagelse af en del af de produktionsomkostninger, der bæres af virksomhederne, var beregnet til at hindre en tilsvarende prisforhøjelse.

Imidlertid kan der fremsættes endnu en indvending. Er det, der dengang var rigtigt, også rigtigt i dag, efter at der er sket en konjunkturændring? Det, som man påberåbte sig i 1956, at det for enhver pris var nødvendigt at bremse afgangen af minearbejdere, gælder det også på et tidspunkt, som må betragtes som et gode, at der sker en nedgang på 83 000 i antallet af arbejdere under jorden? Mister tillægget af denne grund sin karakter af tilskud?

Det mener jeg ikke. Rent faktisk kan en sådan fordel, når den en gang er blevet givet, vanskeligt trækkes tilbage. På den anden side svarer tillægget objektivt set til visse særlige arbejdsvilkår, og det er normalt, at arbejdstagerens aflønning, uafhængigt af efterspørgselsændringerne, tager hensyn hertil. Dette er en moralsk betragtning, som må indgå i lønbegrebet (lønnen, en retfærdig godtgørelse for det ydede arbejde). I øvrigt gør den aktuelle krise det mere nødvendigt end nogen sinde, at der anvendes særligt kvalificeret arbejdskraft, en for en forbedring af produktiviteten afgørende forudsætning, i den grad at nødvendigheden af at nedbringe antallet af minearbejdere på ingen måde kan begrunde en nedsættelse eller ophævelse af det løntillæg, der svarer til de særlige arbejdsvilkår for visse af dem.

Tilbage bliver endelig det argument, at foranstaltningen ikke har en særlig karakter, forstået således at skifteholdstillægget ydes til samtlige, der arbejder under jorden, og ikke blot til dem, der arbejder i kulminerne.

Dette argument forekommer mig værdiløst. Det er uden tvivl rigtigt, at skifteholdstillægget, som oprindeligt kun blev ydet til minearbejderne i kulminerne, meget hurtigt af lighedshensyn er blevet udtrakt til deres kammerater i jernminerne, kaliminerne og andre miner. Men ifølge de oplysninger, som intervinenten selv har givet, findes der i Forbundsrepublikken kun 44 000 minearbejdere

under jorden, som arbejder i andre miner end i kulminerne, imod 340 000, der arbejder i disse. Vi har faktisk set, at det *reelle formål* med indførelsen af et skifteholdstillæg på statens bekostning havde forbindelse med situationen for kulminerne. Det drejer sig derfor om et tilskud ydet til den tyske kulindustri.

Til slut har jeg endnu to bemærkninger.

Den første vedrører EØF-traktatens artikel 92, som er påberåbt som analogi. Dette anbringende er forkert. Selv om det nemlig på den ene side er korrekt, at EØF-traktatens artikel 92 kun omfatter de støtteformer, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, idet den således binder de to begreber sammen, er dette netop, hvad EKSF-traktatens artikel 4, litra c, ikke gør. Jeg har allerede forklaret mig på dette punkt. Hvis man på den anden side læser hele artikel 92 omhyggeligt, når man til den overbevisning, at indførelsen inden for EØF-traktatens rammer af et skifteholdstillæg finansieret over offentlige midler, under de vilkår hvor det er blevet indført, ikke ville være blevet betragtet som foreneligt med fællesmarkedet, hverken ifølge stk. 2 eller stk. 3 i artikel 92, og det ville tværtimod være blevet betragtet som ulovligt i medfør af den samme artikels første stykke.

Jeg ville også gerne, og dette er min anden bemærkning, en smule i den ånd, hvori Steindorff gjorde det samme i en undersøgelse, offentliggjort i *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, 1957, s. 96, henlede Deres opmærksomhed på de alvorlige ulemper, som ville følge af en fortolkning baseret på en for snæver sammenhæng mellem artikel 4, litra c, og artikel 67. De ved (hvilket jeg har haft lejlighed til at minde Dem om), at artikel 67 sonderer mellem, om indgrebene i konkurrencevilkårene har til hensigt at *nedsætte* eller tværtimod at *øge* forskellene i produktionsomkostningerne.

I det første tilfælde foreligger der i princippet ingen intervention, undtagen hvis der foreligger en fordrejning i forhold til andre industrier i samme land (det er stk. 3). I det andet tilfælde skal den sidstnævnte betingelse derimod ikke begrunde et indgreb fra Den Høje Myndighed. Resultatet heraf kunne være, at artikel 67, stk. 2, andet afsnit fandt anvendelse, hvis Den Høje Myndighed på denne baggrund mente, at skifteholdstillægget kan

krænke konkurrencevilkårene føleligt, således at der fremkaldes en alvorlig uligevægt (hvilket man ikke kan udelukke *a priori*); dette ville være tilfældet, fordi man normalt mener, at de tyske kulindustriens produktionsomkostninger er lavere end omkostningerne i kulindustrierne i de andre lande i Fællesskabet. En foranstaltning som et skifteholdstillæg ville således *forværre* forskellen i produktionsomkostningerne. Hvis den samme foranstaltning derimod blev indført i et andet land, ville den *formindske* denne forskel mellem produktionsomkostningerne, og kun artikel 67, stk. 3 ville være anvendelig, hvilket kunne føre til meget forskellige afgørelser, hvad angår muligheden for og arten af et indgreb. Man må imidlertid erkende, at disse subtiliteter, som måske er meget berettigede set fra et teoretisk synspunkt, vil være vanskelige at få offentligheden til at gå med til. Denne ville aldrig kunne forstås, at den samme foranstaltning såsom et skifteholdstillæg, vedtaget under de samme omstændigheder, vil kunne være lovlig f.eks. i Nederlandene og ulovlig i Tyskland, under påskud af at den i det ene tilfælde »øger« og i det andet tilfælde »nedsætter« forskellene i produktionsomkostningerne.

Dette bekræfter, hvor klogt det var at undergive de direkte foranstaltninger (støtteformer, tilskud, særlige byrder) og de mere eller mindre indirekte virkninger af de foranstaltninger, som er vedtaget inden for rammerne af en almindelig lovgivning forskellige ordninger, idet der altid i det uendelige kan diskuteres om disse virkninger, deres art og betydning, hvilket den foreliggende strid alt for vel beviser. Der er ingen tvivl om, at det, at forbudene i artikel 4 »trækkes ned« i artikel 67's »kviksand«, hvis man kan udtrykke sig således, må skade den ved traktaten tilstræbte gnidningsløse funktion af fællesmarkedet, om ikke alvorligt, så dog mærkbart.

#### *B — Er en kompensation mulig?*

Jeg vil behandle dette andet punkt meget kort, idet den udredning, som jeg har givet vedrørende første punkt, allerede forekommer mig at føre til en forkastelse af Den Høje Myndigheds opfattelse, hvad angår muligheden for en udligning.

Den grunglæggende *systematiske* forskel mellem artikel 4 og artikel 67 viser efter min mening det umulige heri. Hvis man virkelig står over for en støtteform eller et tilskud ifølge artikel 4, er denne eller dette slet og ret forbudt, hvilket betyder, at staten ikke har ret til at indføre den, og hvis staten selv i god tro har gjort dette, er det Den Høje Myndigheds pligt at søge den ophævet. Foruden de ofte store vanskeligheder ved vurderingen af, om den påtænkte modforanstaltning virkelig er en byrde, om den faktisk og fuldstændigt over for de samme retsundergivne (virksomhederne) ophæver virkningerne af det »forbudte« tilskud, spørgsmål som kan give anledning til talrige diskussioner og indsigelser — foruden disse vanskeligheder, udsætter man permanent sig selv for risikoen for at se »modstykket« annulleret eller erstattet af et andet, hvor man igen skal stille undersøgelser om de reelle virkninger. *I mellemtiden vedbliver tilskuddet at bestå i sin fulde udstrækning, selv om det er forbudt.* Som sagsøgeren har sagt det, erstatter en sådan fremgangsmåde begrebet skadeserstatning med begrebet forbud.

Under disse betingelser forekommer det os unødvendigt at undersøge, om den udligning, som Den Høje Myndighed har anerkendt i dette tilfælde, er reel og tilstrækkelig. Jeg vil blot bemærke, at dette forekommer mig at være særdeles tvivlsomt.

Denne foranstaltning, betragtet som en udligning, dvs. som en ny byrde, der er pålagt virksomhederne, og svarer til den byrde, som skifteholdstillægget ville indebære, består faktisk i, at man har forhøjet virksomhedernes procentvise andel af finansieringen af minearbejdernes alderdomsforsikring med 6,5 %, en brøkdæl, som blev båret af staten, da skifteholdstillægget blev indført.

Man kunne først, som sagsøgeren gør det, spørge sig selv, om det her ikke simpelthen drejer sig om ophævelse af en foranstaltning, der ligeledes selv havde karakteren af et tilskud. Satsen for arbejdsgiverandelen var inden for mineindustrien fastsat til 14,5 %, og dens nedsættelse til 8 % var en af de foranstaltninger, som regeringen vedtog for at lette virksomhedernes byrder og »delvis udligne virkningen af en forbøjelse i kulpriserne«, som det siges i skrivelsen af 4. februar 1956, 3. afsnit. Drejer det sig desuagtet om en foran-

staltning, som normalt træffes inden for rammerne af bestemmelserne om finansiering af den sociale tryghed, som derfor kun falder ind under artiklerne 67 og 68, stk. 5 og ikke er et tilskud? Dette har forbundsregeringen og Den Høje Myndighed anerkendt, fordi foranstaltningen simpelthen bestod i at nedbringe satsen for arbejdsgiverandelen til den normale sats på 8 %, som finder anvendelse inden for de andre industrier. Man kan imidlertid have sine tvivl herom, når man tænker på, at der under hensyn til, at minerarbejdernes sociale sikringsordning på samme tid er blevet forbedret væsentligt, er sket en betragtelig forøgelse af byrderne i den grad, at statens allerede store andel af disse byrder er øget betragteligt. Set fra et socialsikrings synspunkt forekommer det åbenbart, at øjeblikket for at nedsætte arbejdsgiverbyrden ved at bringe den på lige fod med de andre industrier og således yderligere øge statens byrde er dårligt valgt.

Drejer det sig ikke snarere om en efter de konkrete forhold afpasset foranstaltning, hvis egentlige formål er at give mineindustrien »en støtte«? Man kan i det mindste stille sig selv spørgsmålet.

Men det er ikke nødvendigt at løse det i forbindelse med nærværende tvist. I virkeligheden foreligger der to muligheder: enten drejer det sig om et tilskud, og det følger af sig selv, at ophævelsen af et forbudt tilskud ikke kan berettiget opretholdelsen af et andet, lige så forbudt tilskud; eller også drejer det sig simpelthen om en ændring i gennemførelsen af lovgivningen om den sociale tryghed, som i øvrigt ikke har anden virkning end at genindføre en tidligere krævet forpligtelse, og jeg kan ikke se, hvorledes en sådan foranstaltning kan have karakter af en ny byrde, som særligt pålægges virksomhederne for at udligne virkningerne af det forbudte tilskud.

## F o r s l a g t i l a f g ø r e l s e

Jeg foreslår:

- at den anfægtede beslutning annulleres;
- at de øvrige påstande ikke tages til følge.