

Am Sandtorkai 2
D-20457 Hamburg

Tel.: +49 40 366203
Fax: +49 40 366377

info@zds-seehaefen.de
www.zds-seehaefen.de

30. September 2022
III-5-30

Konsortien und Allianzen in der internationalen Linienschifffahrt einhegen

Stellungnahme zur Sondierung zu einer Evaluierung durch die Europäischen Kommission
Ares (2022)5649105

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Einleitung.....	4
Das Anhörungsverfahren	4
Beschreibung des aktuellen Rechtsinstruments	5
Probleme aus Sicht der Hafenwirtschaft	6
Im Einzelnen	6
Landseitige Aktivitäten der Linienschifffahrtsunternehmen	6
Rolle des EU-Beihilferechts	8
Marktmacht der Allianzen.....	9
Marktanteilsschwellenwerte.....	11
Auswirkung von globalen Allianzen auf Lieferketten.....	12
Allianzen und Konsortien einhegen	12
Literaturverzeichnis.....	14

Zusammenfassung

- Im Verhältnis zwischen Seehafenbetrieben als Dienstleister und Schifffahrtsunternehmen als deren Kunden und Konkurrenten sorgen die international vielerorts kartellrechtlich freigestellten Verbände von Linienschifffahrtsunternehmen für eine übermäßige Marktmacht der Schifffahrt.
- Die europäische Wirtschaft drängt seit langem auf eine Reform der wettbewerbsrechtlichen Sonderstellung der Linienschifffahrt.
- Eine Bewertung der kartellrechtlichen Sonderstellung von Linienschifffahrtsunternehmen muss deren beihilferechtliche Sonderstellung einbeziehen.
- Die im August 2022 angelaufene Nachprüfung der EU-Gruppenfreistellungsverordnung für Konsortien ist dabei ein wichtiger Meilenstein.
- Die für das Anhörungsverfahren gewählte Methode ist jedoch fragwürdig.
- Das EU-Wettbewerbsrecht scheint auf die Linienschifffahrt nicht systematisch angewandt zu werden, insbesondere im Hinblick auf Marktanteilsschwellenwerte.
- Die Verordnung grenzt Absprachen unter Reedereien über landseitige Aktivitäten wie Hinterlandverkehren nicht hinreichend aus.
- In der EU ist die Resilienz von Lieferketten durch die GVO hyperbeschleunigte Anpassung des globalen Angebotes von Schiffsraum überstrapaziert und hat zu Nachteilen für europäische Transportnutzer und Verbraucher geführt.
- Die Hafenwirtschaft erwartet einen klaren und spezifischen EU-Rechtsrahmen für Konsortien und Allianzen, welcher deren Gebaren und rechtlichen Interpretationsspielraum einhegt.

Einleitung

Im Verhältnis zwischen Seehafenbetrieben als Dienstleister und Schifffahrtsunternehmen als deren Kunden und Konkurrenten sorgen die international vielerorts kartellrechtlich freigestellten Verbände von Linienschifffahrtsunternehmen, den Konsortien und Allianzen, für eine übermäßige Marktmacht der Schifffahrt. So ist es an sich miteinander konkurrierenden Schifffahrtsunternehmen gestattet, sich untereinander abzusprechen, welche Schiffe wie häufig welche Häfen und Umschlagbetriebe anlaufen. Auch ist es ihnen gestattet, als Konsortien gemeinsam eigene Hafenterminals zu betreiben.

Die vor 15 Jahren bei der Abschaffung von noch weitergehenden kartellrechtlichen Sonderstellungen (nämlich Preisabsprachen) Zug um Zug neu gefassten Privilegien¹ fußen jedoch auf längst stark veränderten Marktbedingungen. Ein Bericht des Internationalen Verkehrsforums bei der OECD, zu dem der ZDS beigetragen hat, dokumentiert diese eindrücklich und empfiehlt eine Reform des internationalen Rechtsrahmens für die Linienschifffahrt.

Die im August 2022 angelaufene Nachprüfung der EU-Gruppenfreistellungsverordnung für Konsortien² (GVO) ist dabei ein wichtiger Meilenstein.

Das Anhörungsverfahren

Wir sind jedoch besorgt, dass das Nachprüfungsverfahren der Kommission der Methode des Verfahrens von 2018/2019 folgen soll. (Europäische Kommission 2022, S. 3) Aus Sicht der Hafengewirtschaft war die Methode nicht effektiv. Denn die Kommission versäumte es,

- die relevanten Preis- und Marktanteilsdaten und -informationen einzuholen, die von den Linienschifffahrtsunternehmen leicht verfügbar sind, damit sie die Tätigkeit der GVO im Lichte der wichtigsten Entwicklungen in der Branche seit der Überprüfung im Jahr 2014 überprüfen kann;
- anzuerkennen, dass eine Gruppenfreistellungsverordnung die Anwendung des Wettbewerbsrechts durch Rechtsvorschriften mit allgemeiner Geltung auf eine Kategorie definierter Vereinbarungen ist, aber kein eigenständiges Recht. Ein passgenauerer Bewertungsprozess ist erforderlich.
- in jedem Fall die fünf Bewertungskriterien genau zu bewerten, da die verfügbaren einschlägigen Daten nicht eingeholt wurden und wichtige Veränderungen auf dem Linienschifffahrtmarkt seit 2014 ignoriert wurden; und

¹ Auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 870/95 zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschifffahrtsunternehmen (Konsortien) aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 479/92 des Rates

² VERORDNUNG (EG) Nr. 906/2009 DER KOMMISSION vom 28. September 2009 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschifffahrtsunternehmen (Konsortien), zuletzt verlängert durch Verordnung (EU) 2020/436 der Kommission vom 24. März 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 906/2009 hinsichtlich ihrer Geltungsdauer

- den Mitgliedern von Konsortien ausdrücklich zu verbieten, über die Hafen- und Hinterlandlogistik Absprachen zu treffen.

Die in der Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Bewertung beschriebene Konsultationsstrategie und gerade auch die Fragebögen, die ja einen Schwerpunkt der Anhörung darstellen (Europäische Kommission 2022, S. 4), werfen die Frage auf, ob die Europäische Kommission diese Versäumnisse dieses Mal ausreichend adressieren wird.

Beschreibung des aktuellen Rechtsinstruments

Die GVO ermöglicht „eine Vereinbarung oder mehrere miteinander zusammenhängende Vereinbarungen zwischen mindestens zwei Seeschiffahrtsunternehmen, die internationale Liniendienste ausschließlich zur Beförderung von Gütern auf einer oder mehreren Routen betreiben, deren Ziel die Zusammenarbeit beim gemeinsamen Betrieb eines Seeverkehrsdienstes zur Verbesserung des Leistungsangebotes ist, das jedes Mitglied ohne Konsortium allein erbringen würde, um mit Hilfe technischer, betrieblicher und/oder kommerzieller Abmachungen ihre Beförderungsleistungen zu rationalisieren.“ Sie betrifft vorrangig die Containerfahrt, aber auch den Bereich konventionelles Stückgut.

Konkret dürfen in Abweichung vom üblichen Kartellrecht konkurrierende Schiffahrtsunternehmen

- gemeinsam Liniendienste im Seeverkehr betreiben und dabei insbesondere Fahrpläne sowie anzulaufende Häfen koordinieren und festlegen
- gemeinsam Kapazität entsprechend den Schwankungen von Angebot und Nachfrage anpassen
- gemeinsam Hafenumschlagsanlagen und die dazugehörigen Leistungen (z. B. Leichter- und Trimmdienste) betreiben oder nutzen
- gemeinsam jede sonstige Tätigkeit, die den unter Nummern 1, 2 und 3 aufgeführten Tätigkeiten zugeordnet und für deren Ausführung erforderlich ist, durchführen.

Preise dürfen Konsortien nicht absprechen.

Wesentliche Voraussetzung ist, dass der gemeinsame Marktanteil der Mitglieder des Konsortiums auf dem relevanten Markt, auf dem das Konsortium tätig ist, nicht mehr als 30 % der insgesamt beförderten Gütermenge (Frachttonnen oder TEU) beträgt.

Begründung für die Gruppenfreistellung für Konsortien ist, dass damit Schiffahrtsunternehmen die Möglichkeit, der Verladerschaft ein größeres Liniennetz anzubieten, erleichtert werden soll.

Die aktuelle Gruppenfreistellungsverordnung läuft am 25. April 2024 aus.

Im letzten Nachprüfungsverfahren hatte sich nur die Linienschiffahrt für eine Beibehaltung in unveränderter Form ausgesprochen. Hafenbetriebe, Spediteure, Verloader und selbst einzelne Reeder, die ihre Schiffe an Linienschiffahrtsunternehmen verchartern, hatten sich für eine Änderung oder die Abschaffung der GVO ausgesprochen. Über den mehrheitlichen Reformwunsch ist die Generaldirektion Wettbewerb komplett hinweggegangen. Lediglich der Verlängerungszeitraum wurde von den üblichen fünf auf vier Jahre verkürzt.

Probleme aus Sicht der Hafenwirtschaft

Probleme aus unserer Sicht sind:

- Die Linienschifffahrtslandschaft hat sich in den letzten zehn bis zwanzig Jahren massiv gewandelt. Gab es zuvor mehr als ein Dutzend größerer Konsortialverbände und unabhängige Linienreedereien, bestimmen nun drei große Allianzen (2M, THE Alliance und Ocean Alliance) das Marktgeschehen. Diese drei Allianzen bestimmen jeweils gemeinsam Fahrpläne und Hafenanläufe. Die damit verbundene Marktmacht gegenüber Umschlag- und Schleppereiunternehmen ist unübersehbar.
- Die Marktanteilsschwellenwerte spielen *de facto* keine Rolle mehr. Geltendes Kartellrecht scheint nicht durchgesetzt zu werden.
- Die Freistellung von Absprachen von globalen Frachtraumkapazitäten beschleunigt deren Anpassung übergebührend und gefährdet europäische Lieferketten.
- Es ist nicht erkennbar, warum Linienschifffahrtsunternehmen gemeinsam Hafenumschlaganlagen oder dazu gehörende Leistungen betreiben können sollen.
- Die Verordnung grenzt Absprachen unter Reedereien zu landseitigen Aktivitäten wie Hinterlandverkehre nicht hinreichend aus.
- Die kartellrechtliche Sonderstellung von Linienschifffahrtsunternehmen und deren beihilferechtliche Sonderstellung verstärken sich gegenseitig und bevorteilen Schifffahrtsunternehmen im Wettbewerb mit sonstigen Logistikunternehmen.

Im Einzelnen

Landseitige Aktivitäten der Linienschifffahrtsunternehmen

Die Verordnung grenzt Absprachen unter Reedereien zu landseitigen Aktivitäten wie Hinterlandverkehre nicht hinreichend aus. Artikel 3, Absatz 3 stellt den Betrieb und die Nutzung von Hafenumschlaganlagen und den dazugehörigen Leistungen frei. Diese Freistellungen sind zu weitreichend. In Artikel 3 der GVO heißt es:

Artikel 3

Freigestellte Vereinbarungen

Gemäß Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag ist vorbehaltlich der in dieser Verordnung niedergelegten Voraussetzungen Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag nicht anwendbar auf die folgenden Tätigkeiten eines Konsortiums:

[...]

3. den gemeinsamen Betrieb oder die gemeinsame Nutzung von Hafenumschlaganlagen und den dazugehörigen Leistungen (z. B. Leichter- und Trimmdienste); (Europäische Kommission 28.09.2009, S. 33)

Die gemeinsame Nutzung von Schiffen macht es in Praxis erforderlich, dass Linienschifffahrtsunternehmen gemeinsam eine Hafenanlage (Absatz 1.c) nutzen, einschließlich einer Hafenumschlaganlage (Absatz 3). Überhaupt nicht erforderlich hingegen scheint es, dass die Linienschifffahrtsunternehmen gemeinsam eine Hafenumschlaganlage betreiben können. Da

hier an sich konkurrierende Konsortialpartner Absprachen zulasten anderer Marktteilnehmer, nämlich vom Konsortium unabhängiger Hafenumschlagunternehmen, treffen können, erleichtert die Freistellungsverordnung in ihrer aktuellen Fassung deren Markteintritt in andere Glieder der Wertschöpfungskette. Die gemeinsame Nutzung von Hafenumschlaganlagen ergibt sich aus dem Wesen eines Konsortiums, der gemeinsame Betrieb hingegen nicht.

Gleichermaßen reicht die Freistellung von dazugehörigen Leistungen viel zu weit. Beispielhaft führt die Verordnung Leichter- und Trimmdienste (auf Englisch: *lighterage or stevedoring services*) an. Eine einheitliche Definition von Leichtern gibt es nicht, und in der Praxis sind Leichterereinheiten (Fahrzeuge für den Wassertransport von Ladung von einem vor Anker liegenden Schiff zu einer Hafenumschlaganlage) von sonstigen Binnenschiffen, wie sie z.B. auf dem Rhein oder der Donau verkehren, nicht zu unterscheiden. Die Verordnung kann also ohne viel Fantasie dahingehend interpretiert werden, dass sie auch Vereinbarungen zwischen Konsortialpartnern hinsichtlich von Hinterlandverkehrsträgern wie Binnenschiffe oder Eisenbahn- und LKW-Transporte ebenso zulässt. In jedem Fall ergibt sich aus der lediglich beispielhaften Auflistung von Leichter- und Trimmdiensten viel Interpretationsspielraum.

Festzustellen ist dabei, dass es zur erklärten Strategie vieler großer Linienschiffahrtsunternehmen und Allianzen zählt, Fuhr-, Eisenbahnverkehrs- und Speditionsunternehmen in das Eigengeschäft zu integrieren. So titelte McKinsey schon im Jahr 2015: „Landside operations: The next frontier for container-shipping alliances.“ (McKinsey&Company 2015) Die nachfolgende Tabelle illustriert die zahlreichen Zukäufe der Linienschiffahrtunternehmen im Zeitraum 2020/2021:

Table 3. Acquisitions by selected container carriers in maritime logistics, 2020-21

Container shipping company	Acquisition	Type of activity
Maersk	HUUB	E-commerce logistics
Maersk	Visible Supply Management	E-commerce logistics
Maersk	B2C Europe	E-commerce logistics
Maersk	Senator International	Freight forwarding
Maersk	KGH Customs Services	Customs brokerage
Maersk	Performance Team	Warehousing
CMA CGM	Ingram Micro CLS	E-commerce logistics
CMA CGM	FMS Terminal Los Angeles	Container terminal
CMA CGM	Continental Rail	Freight rail operations
CMA CGM	Oxatis	E-commerce logistics
CMA CGM	ASTI	Logistics
COSCO	Container Terminal Tollerort Hamburg	Container terminal
COSCO	RSGT Terminal, Jeddah, Saudi Arabia	Container terminal
Hapag Lloyd	Jade Weser Port Terminals	Container terminal

Quelle: International Transport Forum 2022

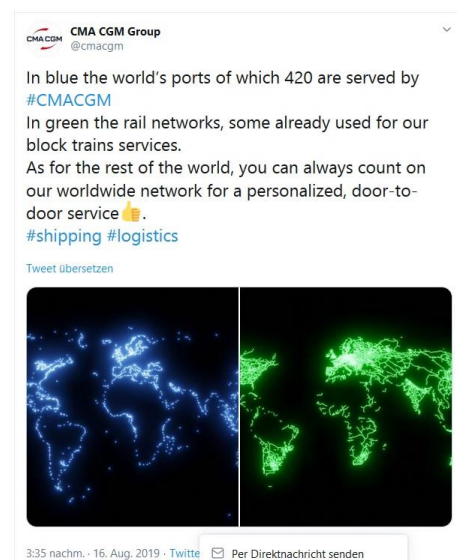
Aktuelle Meldungen zu den durch die aktuellen, im Übrigen kaum besteuerten Rekordgewinne der Linienschiffahrtsunternehmen erleichterten Zukäufe auf der Landseite verstetigen dieses Bild:

- “Container lines spend big to switch focus from ships to shore”, *Lloyd’s List* 22.12.201
- “How ocean carriers dove deeper into logistics, air cargo in 2021”, *Hellenic Shipping News*, 29.12.2021
- “What are container lines spending their billion on?”, *Seatrade Maritime News*, 07.01.2022
- “Bolloré Africa Logistics now a part of the world’s largest container line’s stable”, *www.shippingandfreighresources.com*, 01.04.2022
- “Hapag-Lloyd looking to invest in more terminals and carriers”, *World Cargo News*, 16.08.2022
- „Hafen Rotterdam und MSC entwickeln riesiges Terminal“, *DVZ*, 31.08.2022
- „Hapag-Lloyd beteiligt sich an Spinelli Group“, *DVZ*, 15.09.2022

Durch die nicht von der GVO ausgeschlossene Möglichkeit, Absprachen zu Hinterlandverkehren zu treffen erhalten die Linienschiffahrtsunternehmen über die GVO einen weiteren Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Marktteilnehmern.

Rolle des EU-Beihilferechts

Die Vorteile, die die GVO gewährt, werden durch beihilferechtlich ermöglichte steuerliche Vorteile verstärkt. Ganz generell werden Schiffahrtsunternehmen in der Europäischen Union niedriger besteuert als Terminalbetriebe. Liegt in Deutschland in einem Gewinnjahr die Steuerquote bei einem Umschlagbetrieb bei über 30 Prozent, liegt sie bei einem Linienschiffahrtsunternehmen bei weniger als 1 Prozent. Bei Haus-Haus-Verkehren beziehen Linienschiffahrtsunternehmen zudem regelmäßig die Erlöse aus den landseitigen Verkehren unter die Besteuerung nach der Tonnagemethode mit ein. (Warth & Klein Grant Thornton 2021, Rn. 27) Linienschiffahrtsunternehmen treten also mit besseren steuerlichen Voraussetzungen in den Wettbewerb mit Umschlagunternehmen ein und müssen bei Gewinnen aus derselben Dienstleistung weniger Steuer zahlen als ihre landbasierten Konkurrenten. Sie erhalten durch die so zur Verfügung stehende Liquidität einen weiteren Wettbewerbsvorteil. Ebenso scheinen in einigen Mitgliedstaaten der EU Reedereibeteiligungen an Terminalbetrieben tonnagesteuerfähig zu sein.



Quelle: CMA CGM 2019

Auf den Zusammenhang von Kartellrecht und Wettbewerbsrecht weist auch das Internationale Verkehrsforum bei der OECD hin:

*Pillar 2 of the Framework and its accompanying Commentary do not consider logistics, forwarding and inland transport to be qualifying ancillary activities that could benefit from the exclusion of a global minimum tax as international shipping does (OECD, 2021; OECD, 2022). **Governments will need to make sure that***

transpositions in national and supra-national legislation – including for shipping-specific schemes such as tonnages taxes – and regulations like the EU Maritime State Aid Guidelines are in line with the OECD/G20 model regulation and the Commentary. [eigene Betonung] (International Transport Forum 2022, S. 48)

In ihrer gegenwärtigen Fassung jedenfalls verstärkt die GVO und die Anwendung des Beihilfe-rechts die Wettbewerbsnachteile von Seehafenbetrieben und anderen landseitigen Dienst-leistern in übergebührender Weise. Eine Bewertung der kartellrechtlichen Sonderstellung von Linienschiffahrtunternehmen muss deren beihilferechtliche Sonderstellung ausdrücklich ein-beziehen.

Marktmacht der Allianzen

Die Marktmacht der Allianzen ist übermäßig. Die Europäische Kommission selbst hat in ihrem Bericht von 2019 auf die Herausbildung der drei großen globalen Allianzen und den stark schrumpfenden Marktanteil von Nicht-Allianz-Linien hingewiesen. Bereits im Jahr 2018 hätten die drei großen Allianzen einen globalen Marktanteil von knapp 80 Prozent abgebildet, und auf dem wichtigen Asien-Nordeuropa-Verkehr habe der Anteil von Nicht-Allianzen bei unter fünf Prozent gelegen. (European Commission 2019, S. 23) Das Internationale Verkehrsforum bei der OECD verweist zudem auf die zusätzlichen Verflechtungen, die Mitglieder von großen Allianzen mit Mitgliedern anderer Allianzen eingehen:

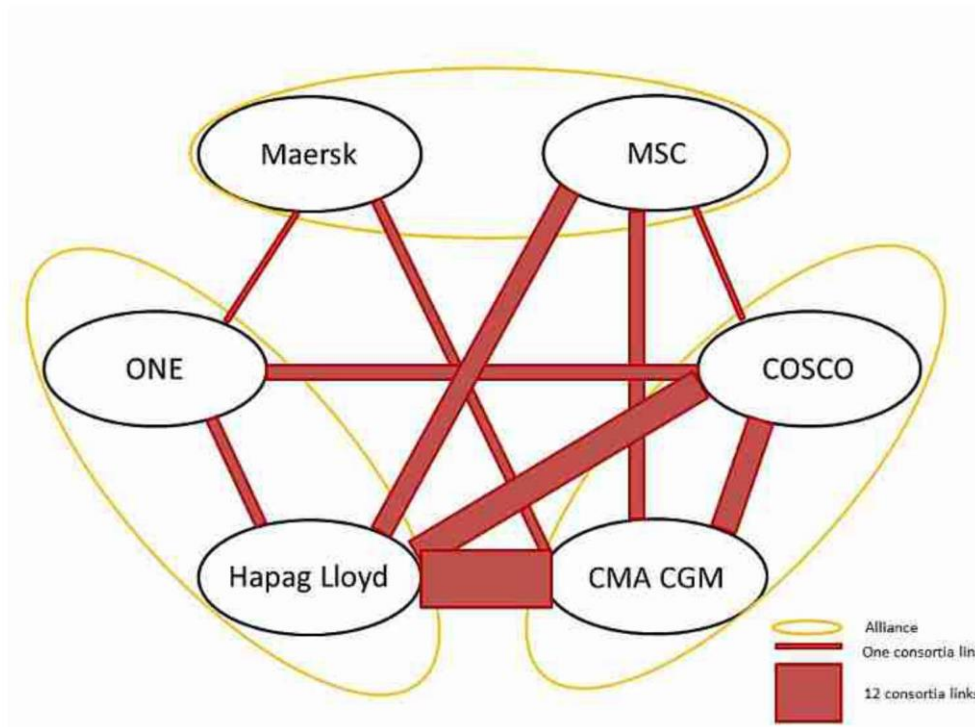
Table 2. Number of links between the top ten carriers via consortia in 2021

		2M		Ocean Alliance			THE Alliance				Total	
		Maersk	MSC	CMA CGM	COSCO	Evergreen	Hapag Lloyd	HMM	ONE	Yang Ming		ZIM
2M	Maersk		2	4	3		4		4		2	19
	MSC	2		1	2		4	1	3		1	14
Ocean Alliance	CMA CGM	4	1		10	5	8		2	1	2	33
	COSCO	3	2	10		12	6		10	5	3	51
	Evergreen			5	12		3	1	5	3	2	31
THE Alliance	Hapag Lloyd	4	4	8	6	3		5	11	6	1	48
	HMM		1			1	5		6	4		17
	ONE	4	3	2	10	5	11	6		7	3	51
	Yang Ming			1	5	3	6	4	7			26
	ZIM	2	1	2	3	2	1		3			14
Total		19	14	33	51	31	48	17	51	26	14	

Source: Merk and Teodoro (2022).

Quelle: International Transport Forum 2022

Figure 28. Interlinkages between carriers via alliances and consortia



Source: Merk (17 December 2019).

Quelle: *International Transport Forum 2022*

Unter Berücksichtigung dieser zunehmend dichten Verflechtungen und dem zentralen kartellrechtlichen Zugeständnis, als Konsortial- und Allianzmitglieder Absprachen über Hafenanläufe und die Nutzung von Hafenumschlaganlagen treffen zu dürfen, scheint die Schlussfolgerung der Europäischen Kommission, dass die GVO die Verhandlungsmacht der Linien gegenüber Häfen und Umschlagbetrieben nicht erhöht hätte (European Commission 2019, S. 25), mehr als befremdlich.

Für Marktteilnehmer sind die Verflechtungen von Linienreedereien untereinander kaum erkennbar. Die großen Allianzzusammenschlüsse sind geläufig, doch die allianzübergreifenden Verknüpfungen von Linien in einzelnen Fahrgebieten kaum. Eine Veröffentlichungspflicht besteht nicht. Die vom Internationalen Verkehrsforum bei der OECD beschriebene Analyse der Mitgliedschaften von Linienreedereien beruht auf einer umfangreichen Datenbank, die von einem Beratungshaus entwickelt wurde.³ Wichtige Marktinformationen sind nur auf Grundlage intensiver Recherchearbeit zugänglich.⁴ Schifffahrtskunden können also kaum erkennen, wie stark Anbieter in einem Fahrgebiet tatsächlich miteinander konkurrieren. Linienschiffahrtsunternehmen, die in EU-Verkehren tätig sind, sollten verpflichtet werden, jedwede

³ Merk und Teodoro 2022, S. 8.

⁴ Merk und Teodoro 2022, S. 9.

Mitgliedschaft in einem Konsortium leicht zugänglich allgemein und in Offerten zu veröffentlichen und mitzuteilen.

Marktanteilsschwellenwerte

Das EU-Wettbewerbsrecht scheint auf die Linienschifffahrt nicht systematisch angewandt zu werden. Die GVO sieht einen konkreten Marktanteilsschwellenwert von 30 Prozent vor:

Artikel 5

Voraussetzungen betreffend den Marktanteil

(1) Damit ein Konsortium in den Genuss einer Freistellung nach Artikel 3 kommen kann, darf der gemeinsame Marktanteil der Mitglieder des Konsortiums auf dem relevanten Markt, auf dem das Konsortium tätig ist, nicht mehr als 30 % der insgesamt beförderten Gütermenge (Frachttonnen oder TEU) betragen. (Europäische Kommission 28.09.2009, S. 34)

Diese Schwelle wird häufig überschritten. Auf allen 20 Handelskorridoren von und nach Europa sind Konsortien mit Marktanteilen von über 30 Prozent tätig. (International Transport Forum 2022, S. 46). Auch die Europäische Kommission hielt schon im Jahr 2019 fest, dass die beiden Allianzen 2M und Ocean in spezifischen EU-Fahrtgebieten Marktanteile von über 30 Prozent hielten. In diesen Fällen hätten die Konsortien und Allianzen zumindest Einzelfreistellungen einholen müssen. (European Commission 2019, S. 6) Für Konsortien, deren Marktanteil 30 Prozent überschreitet, besteht dabei die Möglichkeit zur Selbsteinschätzung, ob die wettbewerbsrechtlichen Bedingungen für die zugrundeliegende Vereinbarung erfüllt sind. Doch eine Pflicht zur Veröffentlichung besteht nicht⁵. Wenig ist darüber bekannt, ob, wie häufig und mit welchen Ergebnissen die Europäische Kommission solche Selbsteinschätzungen prüft. Für das Internationale Verkehrsforum bei der OECD stellt sich die Frage, ob das gemeinsame Kapazitätsmanagement dieser Konsortien und Allianzen überhaupt legal ist. Viele Konsortien und Allianzen scheinen sich in einem rechtlichen Vakuum zu bewegen, das quasi alles ermöglicht, weil die Wettbewerbsbehörden die tatsächlichen Marktgegebenheiten kaum durchdringen können und – wie es die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission selbst einräumt – über praktisch keine eigenen Informationen verfügen. (European Commission 2019, S. 15) Alle Konsortien und Allianzen sollten verpflichtet werden, ihre rechtlichen Selbsteinschätzungen zu veröffentlichen. Die Europäische Kommission sollte zudem die laufende wettbewerbsrechtliche Überwachung von Konsortien und Allianzen stärken.

Zugleich zeigen die im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Verflechtungen, dass herkömmliche Betrachtungen der Marktmacht von Unternehmen bei Konsortien und Allianzen nicht ausreichen. Merk and Teodoro beschreiben die Beschränkungen, denen herkömmliche Indikatoren wie die Konzentrationsrate (CR) oder der Herfindahl-Hirschman Index (HHI) unterliegen, weil sie die Mitgliedschaften in Konsortien von in Allianzen zusammengeschlossenen Linien nicht berücksichtigen.⁶ Sie regen an, andere Indikatoren wie Marktanteile von Konsortien und unabhängigen Betreibern oder den Anteil von Konsortien, die gemeinsam die Marktanteilsschwelle überschreiten, zu nutzen. Diese Besonderheiten machen es aus unserer

⁵ European Commission 2019, S. 9.

⁶ Merk und Teodoro 2022, S. 3.

Sicht erforderlich, einen spezifischen und konkreten EU-Rechtsrahmen für Konsortien und Allianzen vorzuhalten.

Auswirkung von globalen Allianzen auf Lieferketten

Es ist das Wesen der Allianzen, dass an sich konkurrierende Linienschiffahrtsunternehmen gemeinsam die Auslastung von Schiffen und Frachtraum absprechen können. Die EU-wettbewerbsrechtliche Freistellung dafür muss den Nutzern und Verbrauchern in der EU, also der Volkswirtschaft insgesamt, dienlich sein. Die Entwicklungen gerade der letzten zwei Jahre jedoch zeigen, dass eine übermäßige Beschleunigung von Kapazitätsanpassungen zu nachteiligen Verwerfungen in den Lieferketten führt.⁷ Das Internationale Verkehrsforum bei der OECD beschreibt, wie Linienschiffahrtsunternehmen Frachtraum recht kurzfristig auf die Transpazifikroute verlagert haben, um die dortige hohe Nachfrage zu befriedigen und den entsprechenden wirtschaftlichen Gewinn zu ziehen. Dies wiederum verknappte Frachtraum etwa in Verkehren von und nach Europa und führte hier zu höheren Frachtraten und strapazierten Lieferketten. In der Analyse des Internationalen Verkehrsforums zahlten so europäische Verlagerer den Preis für eine von den USA ausgehende Nachfrage-Boom für Konsumgüter und Staus vor US-Häfen. (International Transport Forum 2022, S. 44) In einer global-wirtschaftlichen Betrachtungsweise mag die Frachtraumverlagerung der ökonomischste Einsatz von globaler Frachtraumkapazität gewesen sein; doch in der EU hat die durch die GVO hyperbeschleunigte Anpassung des globalen Angebotes von Schiffsraum die Resilienz von Lieferketten überstrapaziert und zu Nachteilen für europäische Transportnutzer und Verbraucher geführt, die bis heute anhalten.

Allianzen und Konsortien einhegen

Der ZDS erwartet einen klaren und spezifischen EU-Rechtsrahmen für Konsortien und Allianzen, welcher deren Gebaren und rechtlichen Interpretationsspielraum einhegt. Der EU-Rechtsrahmen sollte folgende Punkte gewährleisten:

- Kein gemeinsamer Kauf von Umschlags-/Hafendiensten zur Wiederherstellung einer ausgewogeneren Wettbewerbssituation für Terminals und technologische Dienstleistungen
- Die Absprachen und der Datenaustausch unter Konsortialpartnern sollten auf die Schiffsreise beschränkt sein. Absprachen zu landseitigen Tätigkeiten sollten ausdrücklich untersagt sein.
- Die Verpflichtung der Reedereien, die Teil eines Konsortiums sind, ihre Kunden und Dienstleister adäquat und rechtzeitig zu konsultieren, sollte wieder eingeführt werden.
- Linienschiffahrtsunternehmen in Konsortien sollten verpflichtet werden, der Kommission über die Konsultationen, die sie mit ihren Kunden und Dienstleistern geführt haben, Bericht zu erstatten.

⁷ Dies gilt im Übrigen auch bei wirtschaftlichen Abschwüngen. Vgl. „Maersk and MSC call off voyages to Europe in October“, *Shipping Watch*, 14.09.2022

- Die Rücknahmebestimmung der Gruppenfreistellung bei ineffektivem Wettbewerb oder unzureichenden Konsultationen mit Verkehrsnutzern und Dienstleistern sollte wieder eingeführt werden.
- Der EU-Rechtsrahmen sollte ausdrücklich für alle Konsortien und Allianzen gelten, unabhängig von ihrem Marktanteil. Der Rechtsrahmen sollten klare Grenzen des Handlungsspielraums von Konsortien und Allianzen festlegen.
- Linienschifffahrtsunternehmen, die in EU-Verkehren tätig sind, sollten verpflichtet werden, jedwede Mitgliedschaft in einem Konsortium leicht zugänglich allgemein und in Offerten zu veröffentlichen und mitzuteilen.
- Konsortien und Allianzen sollten verpflichtet werden, ihre kartellrechtlichen Selbsteinschätzungen zu veröffentlichen.
- Adäquate Indikatoren für die Ermittlung von Marktkonzentration und Marktmacht in der Linienschiffahrt sollten herangezogen werden.
- Die Europäische Kommission sollte die laufende wettbewerbsrechtliche Überwachung von Konsortien und Allianzen stärken.

Literaturverzeichnis

Europäische Kommission (28.09.2009): Verordnung (EG) Nr. 906/2009 der Kommission vom 28. September 2009 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschiffahrtsunternehmen (Konsortien, GVO Konsortien. Fundstelle: L 256/31. In: Amtsblatt der Europäischen Union.

Europäische Kommission (2022): Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Bewertung. EU-Wettbewerbsrecht – Bewertung der Gruppenfreistellungsverordnung für Seeschiffahrtskonsortien. Brüssel (Ref. Ares(2022)5649105).

European Commission (2019): Commission Staff Working Document. Evaluation of the Commission Regulation (EC) No 906/2009 of 28 September 2009 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices between liner shipping companies (consortia). Brussels (SWD(2019) 411 final).

International Transport Forum (2022): Performance of Maritime Logistics. Paris (International Transport Forum Policy Papers, No. 106).

McKinsey&Company (2015): Landside operations: The next frontier for container-shipping alliances. Online verfügbar unter <https://www.mckinsey.com/industries/travel-transport-and-logistics/our-insights/landside-operations-the-next-frontier-for-container-shipping-alliances>.

Merk, Olaf; Teodoro, Antonella (2022): Alternative approaches to measuring concentration in liner shipping. In: *Marit Econ Logist*. DOI: 10.1057/s41278-022-00225-x.

Warth & Klein Grant Thornton (2021): Verband Deutscher Reeder. Gutachterliche Stellungnahme: „Tonnagesteuer“ und sog. Hilfs- und Nebengeschäfte (hier: Betrieb eines Terminals) – Voraussetzungen und Zusammenhänge. Hamburg.