

SCHRIFTEN DES
DEUTSCHEN VEREINS FÜR INTERNATIONALES SEERECHT
REIHE A: BERICHTE UND VORTRÄGE

HEFT 30

DR. JÜRGEN ERDMENGER

Seeschiffahrtspolitische Maßnahmen der EG
Shipping Policy in the European Community

HAMBURG 1978

SEESCHIFFFAHRTSPOLITISCHE MASSNAHMEN DER EG:

- gemeinsames Interesse
- rechtliche Möglichkeiten

SHIPPING POLICY IN THE EUROPEAN COMMUNITY:

- common interest
- legal possibilities

Vortrag

von

Dr. Jürgen Erdmenger

gehalten vor dem Deutschen Verein für Internationales Seerecht

am 12. Januar 1978

GLIEDERUNG:

I. EINLEITUNG

Seeschifffahrt im verkehrspolitischen Arbeitsprogramm der Kommission für die Jahre 1978—1980.

II. HAUPTTEIL

1. Überblick über die bisherige Entwicklung
2. Die Interessenlage heute
3. Lösungsmöglichkeiten und ihre EG-rechtlichen Aspekte

III. SCHLUSS

Perspektiven, Realisierungschancen

DISPOSITION:

I. INTRODUCTION

Shipping in the Commission's transport policy working programme for 1978—80.

II. MAIN SECTION

1. Survey of previous developments
2. The state of affairs today
3. Possible solutions and Community legal aspects

III. CONCLUSION

Prospects, chances of success

I. EINLEITUNG

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat dem Ministerrat für seine Tagung über Verkehrsfragen im Dezember 1977 ein verkehrspolitisches Arbeitsprogramm für die Jahre 1978 bis 1980¹⁾ vorgelegt. Dieses Programm enthält eine Prioritätenliste für die Entscheidungen, die der Rat im verkehrspolitischen Bereich in den genannten drei Jahren treffen sollte. Die Prioritätenliste enthält fünf Punkte, die die Seeschifffahrt betreffen:

- Politik hinsichtlich der Schifffahrtspraktiken der Staatshandelsländer,
- Maßnahmen in bezug auf Probleme in der Linienschifffahrt im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex für Schifffahrtskonferenzen,
- Modalitäten über die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Seeverkehr,
- Aktionen auf dem Gebiete der unternormigen Schiffe und schließlich
- die gegenseitige Anerkennung der Diplome und Patente der Seeleute.

Die Kommission hat mit diesen fünf Punkten aus der Reihe der Fragen, die sich im gegenwärtigen Zeitpunkt für die Gemeinschaft im Bereich der Seeschifffahrt stellen, diejenigen herausgegriffen, die nach ihrer Auffassung vorrangig zu behandeln sind. Andere Fragen, wie z. B. die Seerechtskonferenz, werden selbstverständlich fortlaufend weiter mit verfolgt. Auch kann das Programm jederzeit fortgeschrieben werden, wenn sich neue Prioritäten stellen.

Der Ministerrat hat dieses Prioritätenprogramm zur Kenntnis genommen und zum Ausdruck gebracht, daß er sich bemühen wolle, im Rahmen seiner Möglichkeiten die vorgesehenen Maßnahmen zu beraten und womöglich zu verabschieden.

Ich erwähne das Programm, weil es deutlich macht, wie stark die Gemeinschaft im Laufe der vergangenen drei Jahre in die Materie Seeschifffahrt eingestiegen ist. Die Behandlung seeschifffahrtspolitischer Probleme gehört sozusagen inzwischen zu ihrem Alltagsgeschäft.

Ich möchte im folgenden versuchen, darzustellen, wie es in den letzten Jahren zu dieser Entwicklung der Brüsseler Szene gekommen ist, welche Rolle dabei die Interessen der Reederei und der Mitgliedstaaten gespielt haben und insbesondere welche Beiträge die Europäische Gemeinschaft zur Lösung der geschilderten Probleme leisten kann.

II. HAUPTTEIL

1. Die bisherige Entwicklung

In den 20 Jahren seit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge ist viel über die Seeschifffahrt in der EWG diskutiert worden, aber wenig Praktisches dabei herausgekommen. Mancher wird sich daran erinnern, daß Anfang der 60er Jahre gerade auch hier in Hamburg der Frage nachgegangen wurde, welche Konsequenzen sich für die See-

1) Vgl. Bulletin der EG, Nr. 11/77 vom November 1977, S. 128 f.

I. INTRODUCTION

The Commission of the European Communities submitted to the Council of Transport Ministers a transport policy working programme for 1978—80¹⁾ for discussion at their meeting in December 1977. This programme contains a list of priorities for the transport policy decisions to be taken by the Council in this three-year period. The list of priorities contains five shipping points:

- policy concerning the shipping practices of the State-trading nations;
- measures relating to problems in liner shipping in connection with the Code of Conduct for Liner Conferences;
- various ways of applying the rules of competition in shipping;
- measures relating to sub-standard ships;
- the mutual recognition of seamen's diplomas and certificates.

Of the questions which currently arise for the Community in connection with shipping, the Commission has selected the five which it believes deserve priority treatment. Other questions, such as the Law of the Sea Conference, will, of course, continue to receive attention. The programme can also be extended at any time should new priorities arise.

The Council of Ministers took note of this programme of priorities and stated that it would endeavour to do its utmost to discuss and, wherever possible, approve the proposed measures.

I mention this programme because it shows the attention which the Community has devoted to shipping matters in the last three years. Shipping policy problems have now become, as it were, a part of every day life.

I should now like to describe how matters developed along these lines in Brussels in recent years, the role played by the shipowners and other interests and by the Member State Governments, and, in particular, the contribution the European Community can make to solving these problems.

II. MAIN SECTION

1. *Previous developments*

In the 20 years since the Treaties of Rome came into force the shipping sector has been widely discussed in the EEG though until fairly recently little of practical value had emerged. Some people will remember that the effects of European economic integration on the shipping industry were also discussed here in Hamburg in the early sixties.

¹⁾ cf. Bulletin of the European Communities No 11/1977, p. 128.

verkehrswirtschaft aus der Europäischen Wirtschaftsintegration ergeben werden. Leider ist seinerzeit die Diskussion sehr bald in eine juristische Kontroverse abgeglitten, in der sie für etwa 10 Jahre verblieben ist. Die Mehrheit der beteiligten Wirtschaftskreise und auch der Regierungen der alten Sechsergemeinschaft fühlten sich unwohl gegenüber dem Neuen, das da aus Brüssel auf sie zuzukommen schien, und verschanzten sich hinter der These, die da lautete „solange der Ministerrat keinen einstimmigen Beschluß nach Artikel 84 Absatz 2 des EWG-Vertrages gefaßt habe, sei die Seeschifffahrt von der Anwendung der übrigen Vertragsbestimmungen ausgenommen und daher vom Integrationsprozeß zunächst freigestellt“. Die Kommission hat die gegenteilige These vertreten, daraus aber so gut wie keine praktischen Konsequenzen gezogen.

Diese etwas sterile Diskussion und Situation hat sich erst 1973 und 1974 durch drei neue Ereignisse gewandelt:

- a) Mit der Erweiterung der Gemeinschaft wurde die Seeschifffahrt weit mehr als zuvor Teil des gemeinschaftlichen Interesses, denn mit Großbritannien und Dänemark wurden zwei bedeutende Schifffahrtsnationen Mitglieder und brachten ihre speziell auf die weltweite Seeschifffahrt ausgerichtete Interessenlage in die Gemeinschaft ein. Außerdem wurde die Seeschifffahrt auch im verstärkten Maße Teil des innergemeinschaftlichen Verkehrssystems.
- b) Fast gleichzeitig mit dieser neuen wirtschaftsgeographischen Situation der Gemeinschaft beendete der Gerichtshof in Luxemburg die Kontroverse um Artikel 84 Absatz 2 des Vertrages. Mit seinem Urteil vom April 1974¹⁾ drehte er die obengenannte These der Gegner der Einbeziehung der Seeschifffahrt in den Integrationsprozeß um. Der Gerichtshof entschied, daß die Seeschifffahrt zwar nicht den Vorschriften der Artikel 74 bis 83 über den Binnenverkehr, wohl aber den sog. allgemeinen Regeln des EWG-Vertrages unterliegt, soweit nicht ausdrücklich Ausnahmen vorgesehen sind oder vom Rat entschieden werden. Ich teile die Auffassung derer, die sagen, daß ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes noch keine gemeinsame Politik ersetze. Ich möchte aber doch hervorheben, daß jenes Urteil des Gerichtshofes in der damals gegebenen Situation der erweiterten Gemeinschaft in glücklicher Weise einen Stein ins Rollen gebracht hat, weil es den Blick wieder auf die Sachfragen gelenkt hat, die hinter den Rechtsproblemen stehen.
- c) Die weltweiten Probleme der Seeschifffahrt — insbesondere im Bereich der Flaggen-diskriminierung — haben sich seit 1975 verschärft.

Mit der neuen Lage seit 1974 wurde die Frage interessant, welche positiven Beiträge zur Problemlösung die Gemeinschaft zu leisten in der Lage ist. Die Möglichkeiten für eine praktische Politik mit Brüssel sind frappierend. Man muß sich dazu einmal die Zahlen ansehen. Das Europa der Neun ist mit seinen rund 260 Millionen Einwohnern gemessen am Volumen seines Außenhandels der größte Handelspartner der Welt. Der Wert der Ein- und Ausfuhren der Gemeinschaft mit Drittländern betrug im Jahre 1975 über 300 Milliarden US-Dollar und überstieg damit den Wert der Ein- und Ausfuhren der Vereinigten Staaten um fast 100 Milliarden Dollar. Rund 90 Prozent dieses Handels der Gemeinschaft mit dritten Ländern wurde auf dem Seewege abgewickelt. Der Wert

¹⁾ Rechtssache 167/73

Unfortunately, the debate soon degenerated into a legal controversy and remained that way for around ten years. Most of the shipping trade — and the Governments of the old six-nation Community — felt uneasy about the new policies that appeared to be emerging from Brussels and took refuge in the idea that as long as the Council of Ministers had not taken an unanimous decision in accordance with Article 84 (2) of the EEC Treaty, shipping was still exempt from the other provisions of the Treaty and thus from the process of integration. The Commission held the opposite view though it took very few practical steps as a result.

This somewhat fruitless discussion and situation did not change until 1973 and 1974 when three new events occurred:

1. The extension of the Community made the shipping sector much more than before an area of Community interest. Two important shipping nations — Britain and Denmark — became members and brought with them their interests directed specifically towards international shipping. Shipping also became, to a greater extent, part of the intra-Community transport system.
2. Almost simultaneously with the change in the Community's economic geography situation, the European Court of Justice in Luxembourg ended the controversy about Article 84 (2) of the Treaty.

In its judgment of 4th April 1974¹⁾ it rejected the view of opponents to the inclusion of shipping in the integration process. The Court of Justice decided that although the shipping sector was not subject to the provisions of Article 74—83 on internal transport it was subject to the general rules of the EEC-Treaty as long as no exceptions were expressly provided for and as long as the Council did not decide to the contrary. I share the view that a judgment by the European Court of Justice does not replace common policy. But I would stress that this judgment by the Court of Justice set things in motion to the advantage of the expanded Community in the situation then prevailing, because it forced attention once again on the policy question which lie behind the legal problems.

3. The worldwide problems of shipping, in particular in the field of flag discrimination have become more serious since 1973.

The new situation since 1974 has centred interest on the question of what positive contributions the Community can bring to achieving solutions to the existing problems. The opportunities for a practical policy in the Community are striking. You only have to look at the figures to see this.

With its 260 or so million inhabitants the nine-nation Community is the largest trading partner in the world, in terms of the volume of foreign trade. The value of the Community's imports and exports to and from non-member countries in 1975 was over \$ 300.000 million and thus exceeded the value of the United States' imports and exports by almost \$ 100.000 million. About 90% of Community trade with non-

¹⁾ Case 167/73, Report of cases before the European Court of Justice, 1974, p. 359.

des innergemeinschaftlichen Handels ist fast genauso hoch wie der des Handels mit Drittländern. Von diesem innergemeinschaftlichen Handel werden rund 25 Prozent durch die Seeschifffahrt bewältigt. So nimmt es nicht wunder, daß der Seeverkehr als Wirtschaftszweig in der EG-Wirtschaft einen bedeutenden Platz einnimmt. Die in der Gemeinschaft ansässigen Reedereien stellen rund ein Fünftel der Handelsflotte der Erde, wobei auch zu berücksichtigen ist, daß die Schiffe der Gemeinschaft zu den qualitativ modernsten und zu den Schiffen mit dem geringsten Durchschnittsalter gehören. Bei den Containerschiffen z. B. entfallen auf die Gemeinschaft 43 Prozent des Weltbestandes.

Von dem Außenhandel der Mitgliedsstaaten (intra EG und extra EG) beförderten die Handelsflotten der Gemeinschaft 1974/75 im Durchschnitt rund 42 Prozent der Einfuhren und 54 Prozent der Ausfuhren. Bei den Trockenfrachten (Stück- und Massengüter) betrug der Anteil der EG-Flaggen im Einfuhrverkehr sogar 51 Prozent und im Ausfuhrverkehr 61 Prozent. Ein großer Anteil des Ladeaufkommens der Gemeinschaftsreedereien entfällt auf den cross-trade. Im seewärtigen Stückgutverkehr — ohne Außenhandel der Gemeinschaft — dürften rund 40 Prozent im cross-trade befördert werden, wovon wiederum 40 Prozent auf Schiffe entfallen, die die Flagge eines EG-Landes führen.

Die Gemeinschaftsreedereien beschäftigen unmittelbar rund 310 000 Personen an Bord der Schiffe und an Land.

Um das Bild abzurunden, muß man sich vergegenwärtigen, daß von den Gesamteinnahmen der Reedereien in Höhe von rund 13 Milliarden Rechnungseinheiten 1974 rund 11 Milliarden Rechnungseinheiten auf den Verkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten und den Verkehr zwischen Häfen außerhalb der Gemeinschaft, also den cross-trade, entfallen. Wenn man nun noch die Erwägung hinzunimmt, daß die Gemeinschaft sich in den 20 Jahren ihres Bestehens zur Zollunion etabliert hat, die eine gemeinsame Außenhandelspolitik betreibt, so drängt sich einem geradezu die Frage auf, ob und wie man dieses Potential der größten Handelsmacht der Erde zugunsten der Seeschifffahrt der Gemeinschaft nutzen kann.

Damit bin ich bei einem vierten Punkt, der zeigt, daß sich seit 1973 in bezug auf die Stellung der Seeschifffahrt der Gemeinschaft ein grundlegender Wandel vollzogen hat. Während in den frühen 60er Jahren bei den Reedern eher eine Zurückhaltung gegenüber den Brüsseler Machenschaften bestand, ist heute mehr Offenheit zu spüren. Die Reederverbände der Mitgliedstaaten haben sich auf europäischer Ebene zum Comité des Associations d'Armateurs des Communautés Européennes zusammengeschlossen. Dieser Verband mit der Abkürzung CAACE hat sich erstmals im Dezember 1973 mit konkreten Vorschlägen an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gewandt und dabei insbesondere die Aufnahme von Schifffahrtsklauseln in die Handelsverträge der Gemeinschaft angeregt. Die Möglichkeiten, die sich aus der gemeinsamen Handelspolitik für die Seeschifffahrt ergeben, wurden also erkannt. In der Zwischenzeit unterhält die Kommission ständige Kontakte nicht nur zu CAACE, sondern auch zu den Verladern und den Gewerkschaften, die alle auf europäischer Ebene organisiert und in Brüssel mit Verbindungsbüros vertreten sind.

Auch die Regierungen der Mitgliedstaaten haben inzwischen ihre negative Haltung modifiziert. Auf der Basis eines von der französischen Regierung im Dezember 1975

member countries took place by sea. The value of intra-Community trade is almost as high as that of trade with non-member countries. Around 25 % of this intra-Community trade is conducted by sea. It is not surprising that the shipping sector occupies an important place in the Community's economy. Shipowners based in the Community account for around one fifth of the world's merchant marine and it must also be borne in mind that the Community's ships are among the most modern in quality and lowest in average age. The Community accounts for 43 % of the world's container ships, for instance.

On average, in 1974/75 the Community's merchant fleets carried 42 % of the imports and 54 % of the exports resulting from the Member States' foreign trade (both intra-Community and with non-member countries). EEC shipping accounted for as much as 51 % of the imports and 61 % of the exports of dry cargo (mixed cargo and bulk goods). A large proportion of the capacity of Community shipowners is accounted for by cross-trade. Around 40 % of mixed-cargo shipping — excluding the Community's foreign trade — is cross-trade. And again 40 % of this is carried in ships flying the flag of an EEC Member State.

Community shipowners directly employ around 310.000 crew and shore personnel.

To round off the picture, it may be noted that, of the shipowners' total revenue of about 13.000 millions units of account in 1974, 11.000 million units of account are accounted for by traffic between the Community and non-member countries and traffic between ports outside the Community, i.e. the cross-trade. When it is also considered that the Community, in the 20 years of its existence, has established itself as a customs union pursuing a common foreign trade policy, this automatically raises the question whether and how this potential of the largest trading power in the world can be utilized in favour of Community shipping.

This brings me to a fourth point which shows that the position of Community shipping has thoroughly changed since 1973.

Whereas shipowners tended to be cautious about Commission activities in the early sixties, they now display a more open attitude. The national shipowners associations have combined at European level into the Comité des Associations d'Armateurs des Communautés Européennes. This association — abbreviated to CAACE — first submitted practical proposals to the Commission of the European Communities in December 1973 and, in particular, urged the inclusion of shipping clauses in the Community's trade agreements. The possibilities arising for the shipping sector from the common trade policy were therefore recognized. The Commission is now in constant contact with both the CAACE and the shippers and trade unions which are all organized at European level and represented in Brussels with liaison offices.

In the meantime, the Governments of the Member States have also given up any opposition of principle to Community activity in shipping. On the basis of a shipping policy memorandum submitted by the French Government in December 1975 and proposals made by the Netherlands during its presidency in 1976, the Council, in

eingereichten Memorandums zur Schifffahrtspolitik und von Vorschlägen, die die niederländische Präsidentschaft im Jahre 1976 gemacht hat, hat der Rat erstmalig im Juni 1977 eine Entscheidung¹⁾ nach Artikel 84 Absatz 2 des Vertrages getroffen, die es ermöglichen soll, die Chancen zu nutzen, die in einem gemeinsamen Auftreten der Mitgliedstaaten nach außen in Schifffahrtsfragen liegen. Mit dieser Entscheidung wurde ein Konsultationsverfahren eingeführt, das sich auf die bilateralen Beziehungen der Mitgliedstaaten zu dritten Ländern auf dem Gebiet des Seeverkehrs bezieht und zugleich der Vorbereitung eines gemeinsamen Auftretens in internationalen Organisationen dient. Der erste Schritt, die Außenbeziehungen der Gemeinschaft in Seeschifffahrtsfragen zu gestalten, ist also getan.

2. DIE INTERESSENLAGE HEUTE

Lassen Sie uns nun einen Blick auf zwei aktuelle Probleme des Weltseeverkehrs werfen, zu denen es nach Auffassung der Kommission und auch des Ministerrates im gemeinsamen Interesse liegt, auf Gemeinschaftsebene eine Lösung anzustreben. Es sind dies zwei Bereiche, die ich eingangs im Zusammenhang mit dem Arbeitsprogramm 78 bis 80 schon erwähnt habe, nämlich die Expansion der Schifffahrt der Staatshandelsländer insbesondere in der Linienschifffahrt und die Fragen der Flaggendiskriminierung, die sich im Augenblick auf das Vorgehen in bezug auf den UN-Kodex für die Schifffahrtskonferenzen konzentrieren. Zu beiden Komplexen hat die Kommission dem Rat Mitteilungen und Vorschläge unterbreitet, beide stehen während der dänischen Präsidentschaft, die bis Mitte des Jahres 1978 läuft, zur Entscheidung an. Bei beiden Bereichen wird Ihnen die Problematik in der Sache geläufig sein. Ich will daher vor allem der Frage nachgehen, welchen Lösungsbeitrag die europäische Dimension liefern kann und wo das gemeinsame Interesse liegt.

a) Staatshandelsländer

Die Kommission hat erstmalig im Juni 1976 in ihrer Mitteilung an den Rat über die Beziehungen der Gemeinschaft zu dritten Ländern auf dem Gebiet des Seeverkehrs²⁾ das Thema des „Dumping“ einiger Staaten Osteuropas aufgegriffen und auf die Vorteile hingewiesen, die sich aus einer Koordinierung der Gegenmaßnahmen auf der Ebene der Gemeinschaft ergeben könnten. Nach ersten Erörterungen in den Gremien des Ministerrates haben die Dienststellen der Kommission im Oktober 1977 eine eingehende Analyse der Situation vorgelegt und einen Fächer von möglichen Optionen zur Begegnung des COMECON-Wettbewerbs aufgezeigt. In einem ersten Gedankenaustausch über diese Arbeitsunterlage erkannte der Rat im Oktober 1977 an, daß es notwendig ist, Aktionen auf Gemeinschaftsebene gegenüber den von den Staatshandelsländern verursachten Problemen auf dem Gebiet des Seeverkehrs zu unternehmen. Er beauftragte die Ständigen Vertreter, die Kommissionsunterlage zu prüfen und Prioritäten für die durchzuführenden Aktionen aufzustellen. Die Kommission wird

¹⁾ Entscheidung des Rates Nr. 77/587/EWG vom 13. September 1977 zur Einführung eines Konsultationsverfahrens im Bereich des Seeverkehrs, ABl Nr. L 239/23.

²⁾ Dokument KOM (76) 341 endg. vom 30. 6. 76.

June 1977, took its first decision¹⁾ pursuant to Article 84 (2) of the Treaty to take advantage of the opportunities arising from a common stance by the Member States on shipping matters. This decision established a consultative procedure for considering together to the bilateral relations between the Member States and non-member Countries in the shipping sector and at the same time paved the way for adopting a common position in wider international organizations. The first step towards shaping the Community's foreign shipping relations has therefore been taken.

II. THE STATE OF AFFAIRS

Let us now turn to two problems currently affecting world shipping for which the Commission as well as the Council of Ministers believe that a solution should, in the general interest, be sought at Community level. These are two fields which I already mentioned at the beginning in connection with the working programme for 1978—80, i. e. the expansion of the shipping of the State-trading nations, in particular liner shipping, and the questions of flag discrimination, which are currently concentrated on the procedure to follow in relation to the UN Code of Conduct for Liner Conferences. The Commission has presented the Council with Communications and proposals on both points and a decision is due on both during the Danish presidency which runs until the middle of 1978. You will be aware of the problems arising in both sectors. I shall therefore concentrate on what solutions the European dimension can contribute and on where the common interest lies.

a) Competition from State-trading countries

In its Communication to the Council of June 1976 on the Community's relations with non-member countries in shipping matters²⁾, the Commission first turned to the "dumping" practices by some Eastern European States and pointed out the advantages to be derived from coordinating countermeasures at Community level. Following initial discussions within the Council of Ministers, the services of the Commission issued a thorough analysis of the situation in October 1977 and put forward a range of possible options to combat competition from the COMECON. In a first exchange of views in October 1977 about the Commission's working paper, the Council recognized the necessity of measures at Community level to cope with the problems which the State-trading nations cause to shipping. It instructed the Permanent Representatives to examine the Commission document and set priorities for the measures to be implemented. The Commission will probably submit to the Council proposals for concrete measures in the spring of 1978.

The European Parliament and the Economic and Social Committee dealt with these problems in 1976 and 1977. Following reports by its members Mr. Seefeld³⁾ and Mr.

¹⁾ Decision Nr. 77/587/EEC of 13 September 1977 concerning the introduction of a consultation procedure in shipping matters O.J. L 239/23.

²⁾ Doc. COM (76) 341 final of 30.6.76.

³⁾ Resolution of the European Parliament of 20.4.77, O.J. C 118/41.

dem Rat voraussichtlich noch im Frühjahr 1978 Vorschläge für konkrete Maßnahmen unterbreiten.

1976 und 1977 haben sich auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem Problembereich befaßt. Das Europäische Parlament hat auf der Basis von Berichten der Abgeordneten Seefeld¹⁾ und Prescott²⁾ die Gemeinschaftsorgane aufgefordert, gegenüber den Staatshandelsländern eine gemeinsame Haltung zu erarbeiten. Im Wirtschafts- und Sozialausschuß hat Herr Dr. Hennig als Generalberichterstatter sehr eingehend die Verkehrsprobleme in den Beziehungen zu den Oststaaten untersucht und dabei mit dem Mitberichterstatter, Herrn Picard, insbesondere den Seeverkehr unter die Lupe genommen. In der abschließenden Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom November 1977³⁾ findet sich ebenfalls eine Aufforderung an die gemeinschaftlichen Instanzen, sich alsbald ein geeignetes Gesetzesinstrumentarium zuzulegen, mit dem bei ernststen Störungen des Verkehrsmarktes Gegenmaßnahmen zur Abwehrung dieser Bedrohung ergriffen werden könnten, womit allerdings Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und dem COMECON bzw. den COMECON-Staaten nicht ausgeschlossen werden.

Ich erwähne das alles hier so im Detail, um zu demonstrieren, daß der Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß auf der Ebene der Gemeinschaft zu diesem Komplex in vollem Gange ist. Hinter all diesen Bemühungen der Gemeinschaftsinstitutionen steht die Erkenntnis der Seeschifffahrt treibenden Mitgliedstaaten, daß im Verhältnis insbesondere zur Sowjetunion der einzelne wenig auszurichten vermag. Die bisherigen bilateralen Kontakte und Verhandlungen haben sich meist in die Länge gezogen und die rapide russische Flottenexpansion nicht beeinflußt. Einseitige Schutzmaßnahmen, für die die nationalen Außenhandelsgesetze meist die Möglichkeit bieten, wagt man aus politischen Gründen nur ungern anzuwenden. Außerdem muß befürchtet werden, daß solche einseitigen Maßnahmen zu Verkehrsverlagerungen führen und sich daher nachteilig auswirken. Der Staatssekretär für Schifffahrt im britischen Handelsministerium, Clinton Davis, hat im November auf einer Pressekonferenz, die er unwillig aus Moskau zurückkehrend gegeben hat, keinen Hehl daraus gemacht, daß nach seiner Auffassung die UdSSR keine flexiblere Verhandlungsposition einnehmen werde, solange sich die EG-Staaten nicht auf eine gemeinsame Aktion geeinigt hätten. Es bleibt abzuwarten, ob Bonn in seinen Gesprächen mit Moskau zu anderen Erkenntnissen kommt.

Die Kommission ist in ihrer Arbeitsunterlage vom Oktober davon ausgegangen, daß etwaige Aktionen auf Gemeinschaftsebene nicht an die Stelle bilateraler Bemühungen treten sollten, sondern daß es gegenwärtig darum geht, nationale Aktionen auf der Ebene der Gemeinschaft zu ergänzen.

Sie hat in diesem Zusammenhang auch klargestellt, daß es nicht darum gehen kann, COMECON-Reedereien vom Handel der Gemeinschaft oder von der Beteiligung am

¹⁾ Entschließung des EP vom 20. 4. 77 — ABl C 118/41.

²⁾ Entschließung des EP vom 10. 2. 77 — ABl C 57/57.

³⁾ Ergänzende Stellungnahme über „Die Verkehrsprobleme in den Beziehungen zu den Oststaaten“ vom 23. 11. 77, Dok. CES 1160/77.

Prescott¹), the European Parliament called on the Community Institutions to draw up a common position towards the State-trading nations. In the Economic and Social Committee Dr. Hennig, the general rapporteur, made a detailed examination of the transport problems in relations with the Eastern bloc countries and, together with his co-rapporteur, Mr. Picard, paid special attention to shipping. The final opinion of the Economic and Social Committee, published in November 1977²) also calls on the Community Institutions to prepare an appropriate legal basis for countermeasures against the threat of serious dislocation of the transport market, although this does not preclude negotiations between the Community and COMECON or COMECON countries.

I mention all this in such detail in order to show that the opinion-forming and decision-making process is in full swing at Community level as regards these problems. These efforts by the Community Institutions are set against the background that the maritime Member States have realized that individual countries are unable to cope with countries like the Soviet Union. Up to now, the bilateral contacts and negotiations have usually dragged on and failed to influence the rapid expansion of the Russian fleet. Countries are reluctant, for political reasons, to apply unilateral protective measures usually possible under national foreign trade legislation. There is also the fear that unilateral measures of this type would lead to diversions of traffic and thus have an adverse effect. At a press conference he gave reluctantly last November on his return from Moscow, Clinton Davis, the State Secretary of Shipping at the British Ministry of Trade, made no secret of his view that the USSR would not adopt a more flexible negotiating position until the Member States of the European Community agreed on joint measures. Time will tell whether Bonn comes to different conclusions in its talks with Moscow.

In its working document of October the Commission assumed that any measures at Community level should not replace bilateral efforts; at present it was a question of supplementing national measures at Community level.

In this respect the Commission has clearly stated that it cannot be a question of excluding COMECON shipping lines from Community trade or from participation in Western cross-trades. In spite of the existing differences between the Western and the Eastern economic systems COMECON shipping lines could contribute to competition in international shipping market so long as they participate within reasonable limits which do not put in danger the existing merchant fleets of the Community or other market orientated merchant fleets. On the other hand reasonable participation by eastern fleets in the bilateral trade between the EEC and COMECON and as far as possible in other COMECON controlled trade should be assured. The Commission has therefore put forward a flexible strategy for discussion which proposes increasingly firm actions on a step by step basis.

The possible options mentioned by the Commission range from bilateral and multi-lateral agreements to unilateral Community measures such as the control of the right

¹) Resolution of the European Parliament of 10. 2. 77, O.J. C 57/57.

²) Additional opinion concerning "Transport Problems in East/West Relations" of 23. 11. 77, Document CES 1160/77.

westlichen cross-trade auszuschließen. Trotz der bestehenden Unterschiede im westlichen und östlichen Wirtschaftssystem könnten COMECON-Reedereien zum Wettbewerb auf den internationalen Schiffahrtsmärkten beitragen, solange sie sich innerhalb angemessener Grenzen beteiligen, die die bestehende Handelsflotte der Gemeinschaft oder sonstiger auf marktwirtschaftlicher Basis geführter Handelsflotten nicht gefährden. Andererseits sollte auch im bilateralen EWG-COMECON-Handel und soweit möglich in dem sonstigen von COMECON beherrschten Handel eine angemessene Beteiligung westlicher Flotten von den COMECON-Staaten sichergestellt werden. Die Kommission hat daher eine flexible Strategie zur Diskussion gestellt, die schrittweise sich verstärkende Aktionen ins Auge faßt.

Die möglichen Optionen, die die Kommission angeregt hat, reichen von bilateralen und multilateralen Abkommen zu einseitigen Maßnahmen durch die Gemeinschaft, wie etwa die Kontrolle des Niederlassungsrechts oder die Einführung eines Quotensystems oder die Koordinierung der Anwendung der nationalen Schutzgesetzgebung.

Ich muß noch darauf hinweisen, daß das Interesse, das Geschäftsgebaren von Staatshandelsreedereien in Grenzen zu halten, die nach westlichen marktwirtschaftlichen Maßstäben als vernünftig erscheinen, nicht nur ein Interesse der EG-Mitgliedstaaten, sondern auch vieler unserer westlichen Partner ist. Es läge also nahe, sich der OECD als Rahmen zu bedienen, um ein einheitliches Vorgehen herbeizuführen. Die Erfahrung hat allerdings gelehrt, daß die spezifischen Aktionsmöglichkeiten der Gemeinschaft, die über eigene Rechtssetzungsbefugnisse und eigene Koordinierungs- und Verhandlungsmechanismen verfügt, gegenüber der üblichen Praxis internationaler Organisationen einen erheblichen Vorteil aufweisen. Auch ist es in kleinerem Kreis politisch oft einfacher, zu einer gemeinsamen Haltung zu kommen. Es ist aber selbstverständlich, daß spezifische Aktionen der Gemeinschaft immer auch nach dem Gesichtspunkt der Solidarität zwischen den westlichen Industrienationen gestaltet und durchgeführt werden sollten, d. h., daß die Gemeinschaft den Kontakt mit den OECD-Partnern zu pflegen hat, und soweit wie möglich auch auf koordinierte Aktionen innerhalb der OECD drängen sollte.

Ich breche die Erörterung der Probleme der Seeschiffahrtskonkurrenz durch Staatshandelsländer hier ab, weil ich hoffe, daß aus dem Bisherigen deutlich geworden ist, wie gemeinsame Probleme zu gemeinsamen Interessen werden können und in der praktischen Arbeit der Gemeinschaft dazu geführt haben, daß man nach gemeinsamen Lösungen sucht, die zum Vorteil aller sind. Damit haben wir den legalistischen Ansatz der früheren Jahre für die Eingliederung der Seeschifffahrt in die europäische Wirtschaftsintegration verlassen und uns nützlicherer Arbeit zugewandt. Daß wir dabei nicht nur die Interessen der europäischen Reeder, sondern auch die der verladenden Wirtschaft und der in der Seeschifffahrt Beschäftigten im Auge haben, versteht sich von selbst. Es wird Sie interessieren, daß bei der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses über die Verkehrsbeziehungen zu den Oststaaten die Industrie und die Gewerkschaften ebenso mitgewirkt haben wie die Verkehrswirtschaft. Mag für den Verlader der COMECON-Wettbewerb wegen der günstigen Frachtraten kurzfristig von Vorteil sein, so muß er doch, ebenso wie der Reeder, ein Interesse daran haben, daß es den COMECON-Linien langfristig nicht gelingt, eine preisbestimmende und marktbeherrschende Stellung in einer bestimmten Relation einzunehmen.

of establishment or the introduction of a quota system or the coordination of the application of protective national legislation.

I should also point out that keeping the commercial practices of the State-trading shipping lines within limits which appear reasonable by Western market economy yardsticks is in the interest of not only the Member States of the European Community but also of many of our Western partners. The OECD would thus be an obvious choice as a basis for joint action. However, experience has shown that the specific possibilities of action by the Community, with its own legislative powers and coordinating and negotiating machinery, are considerably more advantageous than the usual practice of international organisations. It is also often politically easier to reach a common position in a smaller group. However, specific Community measures must obviously be drawn up and implemented from the angle of the solidarity of the Western industrial nations, i. e. the Community must cultivate contacts with the OECD partners and as far as possible should also press for coordinated measures within the OECD.

Let me now turn away from the problems caused for shipping by competition from the State-trading-nations; I hope my comments have shown how common problems can develop into common interests and have led people to seek mutually advantageous joint solutions as part of the Community's practical activities. We have thus abandoned our former legalistic approach to the inclusion of shipping in European economic integration and turned to practical activities. We have obviously had the interests of shippers and those employed in shipping in mind and not just those of the European shipowners. It will interest you to know that the industry, the unions, and the transport sector helped to draw up the opinion of the Economic and Social Committee on transport links with the Eastern bloc countries. Though shippers will find COMECON competition advantageous in the short term because of the favourable freight charges, they too, like the shipowners, will have an interest in not wanting the COMECON shipping lines to gain, in the long term a position enabling them to determine prices and dominate the market in one specific transport link.

b) *The UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences*

I shall now turn to another sector in which we in Brussels are trying to draw up a practical shipping policy in the Community's interest: the Community's attitude to the United Nations Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences. You will know that this international United Nations Convention seeks to get the problem of flag discrimination under control and at the same time make allowances for the interests of developing countries to an extent acceptable to the industrial nations. I do not need to set out the details of the UN Convention here. I am concerned only with giving you a short description of the problems of policy making in this sector at Community level.

The background to the Code of Conduct for Liner Conferences is made far more complicated by the fact that the primordial interests of the maritime members of the Community as regards the code were and still are different. However, the Com-

b) *Der UNCTAD-Verhaltenskodex für Linienkonferenzen*

Ich wende mich nunmehr einem anderen Sachbereich zu, in dem wir uns in Brüssel bemühen, praktische Schifffahrtspolitik im Interesse der Gemeinschaft zu machen. Es handelt sich um die Haltung der Gemeinschaft zu dem Abkommen der Vereinten Nationen über einen Verhaltenskodex für die Linienkonferenzen. Sie wissen, daß mit diesem weltweiten Abkommen der Vereinten Nationen versucht worden ist, das Problem der Flaggendiskriminierung in den Griff zu bekommen und dabei den Interessen der Entwicklungsländer in einem für die Industrienationen vertretbaren Maße Rechnung zu tragen. Ich denke, daß ich hier nicht die Einzelheiten des UN-Abkommens schildern muß. Mir geht es nur darum, Ihnen kurz die Problematik des policy-making auf der Ebene der Gemeinschaft in diesem Bereich darzustellen.

Die Ausgangslage im Hinblick auf den Linienschifffahrtskodex ist insofern ungleich komplexer, als die ursprünglichen Interessen der Schifffahrtsnationen der Gemeinschaft im Hinblick auf den Kodex unterschiedlich waren und noch sind. Gleichwohl kann die Gemeinschaft zu dieser wichtigen Frage der internationalen Seeverkehrspolitik nicht schweigen. Das hat mehrere Gründe:

Die Stellung der Gemeinschaft im Welthandel und die gegebene wirtschaftliche Bedeutung ihrer Linienschifffahrt lassen es als politisch zweckmäßig erscheinen, daß sich die Mitgliedstaaten gemeinsam um eine angemessene Beteiligung der Linienreedereien der Gemeinschaft am Transport des Welthandels bemühen. Mit anderen Worten, es gibt ein gemeinsames Interesse der Mitgliedstaaten, sich um die aktuellen Probleme der Weltlinienschifffahrt, insbesondere die Flaggendiskriminierung, gemeinsam zu kümmern, unabhängig davon, welche Haltung sie zum UN-Kodex einnehmen. Letztlich ist ja auch die Konkurrenz der Staatshandelsländer vor allem ein Problem der Linienschifffahrt.

Wer aber seine weltweiten Linienschifffahrtsinteressen wahrnehmen will, der muß heute zu dem UN-Kodex für Linienkonferenzen Stellung nehmen. Einfach, weil dieser Kodex existiert und weil seine Existenz politische Bedeutung im Nord-Süd-Zusammenhang hat. Die Gemeinschaft muß sich z. B. in ihrem Dialog mit den AKP-Staaten, die ein bedeutender Teil der Gruppe der 77 sind, zu der Frage äußern, ob sie ihren assoziierten Staaten eine gewisse Präferenz auch beim Wachstum ihrer Flotten gewähren will.

Der Rat hat aus diesen Gründen auf seiner Tagung im November 1976 auch anerkannt, daß es zweckmäßig wäre, bald eine gemeinsame Haltung in bezug auf den Verhaltenskodex der Schifffahrtskonferenzen festzulegen.

Schließlich gibt es auch innergemeinschaftliche Gründe für die Befassung mit dem Kodex. Vor allem drei Mitgliedstaaten haben nämlich ihr Interesse bekundet, dem Kodex beizutreten. Andererseits berührt aber ein Teil der im Kodex geregelten Materie gültige Rechtsvorschriften des EWG-Vertrages, nämlich die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht und die sog. Wettbewerbsregeln, also die Kartellvorschriften. Damit wird die Stellungnahme zum Kodex für die Gemeinschaft auch zu einer Rechtsfrage, und zwar zunächst insoweit, als nicht einzelne Mitgliedstaaten einseitig durch Beitritt zu dem Abkommen über eine Rechtsmaterie der Gemeinschaft verfügen können. Die Frage, ob Beitritt ja oder nein, bedarf also eines Beschlusses der Organe der Gemeinschaft.

munity cannot remain silent on this important question of international shipping policy. There are a number of reasons for this:

1. The Community's position in world trade and the economic importance of its liner shipping make it appear politically practical for the Member States to take joint action to ensure Community shipping lines a suitable share in the carriage of world trade. In other words, there is common interest on the part of the Member States to take common action on the current problems of world liner shipping, in particular flag discrimination, irrespective of their attitude towards the UN Code of Conduct. Finally, the competition of the State-trading nations is also basically a problem of the liner trade.

2. Any country, however, wishing to protect its worldwide liner shipping interests must come to a decision on the UN Code of Conduct for Liner Conferences, simply because this Code of Conduct exists and because its existence is of political significance in the North-South context. In its talks with the ACP States, which account for a considerable proportion of the Group of 77, the Community must for instance express its opinion on whether to grant these associated States some preference for growing their fleets. For these reasons, the Council also recognized at its meeting of November 1976 that it would be practical to lay down a common stance on the Code of Conduct for Liner Conferences as soon as possible.

3. Finally, there are also intra-Community reasons for dealing with the Code of Conduct. Three Member States above all have expressed their interest in subscribing to the Code of Conduct. On the other hand, some of the matters regulated by the Code of Conduct affect valid legal provisions from the EEC Treaty — the rules relating to the right of establishment and the rules of competition, i. e. the rules applying to monopolies. For the Community, adopting a position on the Code of Conduct is thus also a legal question in so far as individual Member States cannot unilaterally have jurisdiction over matters falling within the competence of the Community by acceding to the agreement. The question of whether or not to accede requires a decision by the organs of the Community.

With this situation in mind, the Commission has, since 1974, striven for a common position by the Member States on the UN Code of Conduct for Liner Conferences. It was, hithout doubt, a handicap that the judgment of the Court of Justice stating that the general provisions of the Treaty were applicable to shipping did not come until so to speak on the day of the conclusion of the Geneva negotiations on the Code of Conduct for Liner Conferences. The Commission did not therefore appear on the scene until it was too late, though this state of affairs is also linked with the previously negative attitude of the Member States to shipping questions as a whole. In 1974 and 1975 the Commission presented to the Council a number of proposals concerning the Code of Conduct none of which lead to a common position by the Member States. However, the negotiations were so fruitful that the Commission, in collaboration with the Member States, has now put forward a compromise proposal which has at least some chance of adoption.

The new Commission proposal of 15 December 1977 on the Code of Conduct for Liner Conferences¹⁾ seeks to balance the interests of the Member States and at the same time

¹⁾ Doc. COM (77) 686 final.

Ausgehend von dieser Situation hat sich die Kommission seit 1974 um eine gemeinsame Haltung der Mitgliedstaaten zum UN-Linienschiffahrtskodex bemüht. Dabei war es sicherlich ein Handicap, daß das Urteil des Gerichtshofes, das die allgemeinen Vertragsvorschriften auf die Seeschifffahrt für anwendbar erklärte, erst sozusagen am Tage des Abschlusses der Genfer Verhandlungen über den Linienschiffahrtskodex verkündet wurde. Die Kommission ist also erst nachträglich in der Arena erschienen, ein Umstand, der aber auch mit der früheren negativen Haltung der Mitgliedstaaten zu Schifffahrtsfragen überhaupt zusammenhängt. Die Kommission hat dem Rat 1974 und 1975 verschiedene Vorschläge zum Kodex vorgelegt, die alle nicht zu einer Übereinstimmung der Haltung der Mitgliedstaaten geführt haben. Die Verhandlungen darüber waren aber immerhin so fruchtbar, daß die Kommission in Übereinstimmung mit den Mitgliedstaaten jetzt einen Kompromißvorschlag vorgelegt hat, der zumindest einige Chancen auf Annahme besitzt.

Der neue Vorschlag der Kommission zum Linienschiffahrtskodex vom 15. Dezember 1977¹⁾ sucht einen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten und versucht damit zugleich den handels- und schiffahrtspolitischen Interessen der Gemeinschaft als solcher gerecht zu werden. Die Kommission schlägt den Beitritt der Mitgliedstaaten zum Verhaltenskodex vor, hält es aber für notwendig, diesen Beitritt mit gewissen Kautelen zu verknüpfen, die einerseits die Einhaltung der Bestimmungen des Niederlassungsrechts und der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages gewährleisten und andererseits marktwirtschaftliche Grundsätze in Schifffahrtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und innerhalb der OECD ermöglichen sollen. Darüber hinaus schlägt die Kommission einen späteren Beitritt der Gemeinschaft zum Kodex und die Festlegung einer gemeinsamen Haltung für eine spätere Revisionskonferenz vor.

Die Kommission hat sich bei der Ausarbeitung dieses Vorschlages insbesondere von der Überlegung leiten lassen, daß es wünschenswert ist, ein weltweites Instrument zur Ordnung der Linienschifffahrt in Kraft zu setzen. Der bestehende Kodex muß dafür als Ausgangspunkt genommen werden. Der Beitritt der Länder der Gemeinschaft würde den bestehenden Kodex in Kraft setzen, weil damit die vorgesehene Größenordnung der betroffenen Linientonnage erreicht würde. Andererseits würde ein Nichtbeitritt der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ein Inkrafttreten des Kodex zweifelhaft erscheinen lassen. Man sieht hier, daß der Gemeinschaft eine Schlüsselrolle bei der Behandlung der Kodexfrage zukommt.

Insgesamt kann man den neuen Vorschlag der Kommission dahin charakterisieren: eine gewisse Vorzugsstellung für die Entwicklungsländer, möglichst weitgehende Anwendung marktwirtschaftlicher Grundsätze in der Seeschifffahrt zwischen den OECD-Staaten, wobei allerdings die Gemeinschaft durch ihre positive Haltung zum Kodex auch eine positive Haltung zu den Linienschiffahrtskonferenzen zum Ausdruck bringt, soweit diese die Verhaltensregeln des Kodex einhalten; und schließlich ein erster Schritt zur Festlegung einer gemeinsamen Haltung auch gegenüber den Staatshandelsländern, wobei unbestritten ist, daß der UN-Kodex allein das Problem nicht lösen wird. Es bedarf also auch insoweit noch der Ergänzung durch andere Maßnahmen, über die ich ja schon gesprochen habe.

¹⁾ Dok. KOM (77) 686 endg.

do justice to the trade and shipping policy interests of the Community as such. The Commission proposes that the Member States should accede to the Code of Conduct, but considers it necessary to impose certain reservations to ensure that the provisions of the right of establishment and the rules of competition in the EEC Treaty are maintained and make it possible to have freemarket principles in the shipping links between the Member States of the Community and within the OECD. The Commission also proposes that the Community should accede to the Code of Conduct later and that a common position should be laid down for a later review conference.

In drawing up this proposal, the Commission was guided by the considerations that it is desirable to bring into force a worldwide instrument to organise liner shipping. The existing Code has to be taken as a starting point for this. The accession by the countries of the Community bring the existing Code into force because the liner tonnage requirements provided for would be reached. On the other hand were the Member States of the Community not to accede it seems doubtful whether the Code would enter into force. One can clearly see here the key role which the Community has to play in dealing with the Code question.

The Commission's new proposal can be summed up as follows: some preferential treatment for the developing nations, as extensive an application as possible of free-market principles for shipping between OECD members, whereby the Community can, through its support of the Code of Conduct, expresses its support for the liner conferences if they comply with the rules contained in the Code of Conduct, and finally an initial step towards the establishment of a common position, also vis-à-vis the State-trading nations, in which connection it is obvious that the problem will not be solved by means of the UN Code of Conduct alone. Here the other measures I have mentioned above are also required.

Might I add at this point that a common position by the Member States of the European Community regarding the UN Code of Conduct for liner Conferences could also form a basis for a common position towards the United States. This opens up a fresh prospect of finding solutions to the specific liner shipping problems in the North Atlantic.

3. Aspects of Community law

Now that I have concentrated more on the Community's view of the situation regarding shipping policy interests, let me turn to a number of legal questions. I shall pay special attention to the powers of action in the shipping sector arising from the EEC Treaty. Despite the April 1974 judgment of the Court of Justice, the many years of controversy about the Community's decision-making powers in the shipping sector have still left a good deal of uncertainty about the actual extent of these competences and powers of decision. This is reinforced by the fact that the Community can generally act only within the limits set for it in the founding treaties, i. e. it can act sovereignly only in a legally restricted framework. This is similar to the relationship between the central Government and the Federal states in a federated system.

Eine kleine Anfügung an dieser Stelle. Bitte, beachten Sie, daß eine gemeinsame Haltung der EG-Staaten zum UN-Linienschiffahrtskodex auch eine Ausgangsbasis für eine gemeinsame Haltung im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten liefern könnte. Hier eröffnet sich eine neue Perspektive, um nach Lösungen für die speziellen Linienschiffahrtsprobleme auf dem Nordatlantik zu suchen.

3. *EG-rechtliche Aspekte*

Lassen Sie mich, nachdem ich bisher mehr zur seeschiffahrtspolitischen Interessenlage aus der Sicht der Gemeinschaft gesprochen habe, noch ein Wort zu einigen Rechtsfragen sagen. Ich will das insbesondere im Hinblick auf die nach dem EWG-Vertrag gegebenen Handlungsbefugnisse im Bereich der Seeschifffahrt tun. Es ist nämlich gerade wegen der langjährigen Kontroverse zu den Entscheidungskompetenzen der Gemeinschaft in Seeschifffahrtsfragen auch nach dem Urteil des Gerichtshofs vom April 1974 häufig noch unklar, wie weit denn nun im einzelnen diese Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse reichen. Dies um so mehr, als die Gemeinschaft generell nur in den ihr von den Gründungsverträgen gezogenen Grenzen tätig werden kann, also die Kompetenz für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben ihr nur in rechtlich-begrenztem Umfang zusteht. Das ist ähnlich wie im Bund-Länder-Verhältnis im Bundesstaat.

Ich lasse bei der Betrachtung der Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse den EGKS-Vertrag und den Euratom-Vertrag beiseite und beschränke mich auf den EWG-Vertrag. Nach dem oben erwähnten Urteil des Europäischen Gerichtshofs gelten für die Seeschifffahrt die sogenannten allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrages¹⁾. Das sind im wesentlichen die Vorschriften, die sich mit der Errichtung und dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes befassen, soweit sie eben auf die Wirtschaftsaktivität der Reeder Bezug haben. Es sind dies also insbesondere die Bestimmungen über die grundsätzliche Zielsetzung der Gemeinschaft (harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens), sodann — im 2. Teil — die umfassenden Freizügigkeitsbestimmungen über den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, das Niederlassungsrecht, die Dienstleistungen und den Kapitalverkehr. Darüber hinaus sind dies aber auch die Bestimmungen des dritten Teils des Vertrages über die Politik der Gemeinschaft, d. h. all die Bestimmungen, die sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beziehen mit den Vorschriften für Kartelle, Dumping und Beihilfen, mit den steuerlichen Bestimmungen, Angleichung der Rechtsvorschriften, aber auch die Vorschriften über die Wirtschaftspolitik, Konjunkturpolitik, Zahlungsbilanz, Handelspolitik und die Sozialpolitik. Man muß sicherlich auch die Europäische Investitionsbank und — im vierten Teil — die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete erwähnen. Auch die institutionellen Vorschriften und die Haushaltsvorschriften des fünften und sechsten Teiles haben ihre Bedeutung.

Es gibt nun allerdings Stimmen, die behaupten, aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 4. 4. 1974 ließe sich nur die Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen des zweiten Teils des EG-Vertrages auf die Seeschifffahrt ableiten, da der Gerichtshof sich nur mit einem Fall der Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Art. 48 bis 51) befaßt habe. Insbesondere die Wettbewerbsregeln und das Beihilfeverbot im dritten Teil des Vertrages seien in die Anwendbarkeit der generellen Regeln nicht einbezogen.

¹⁾ Rechtssache 167/73.

On considering the powers of action and decision, I shall ignore the ECSC Treaty and the Euratom Treaty and restrict myself to the EEC Treaty. Following the judgment of the European Court of Justice mentioned above¹⁾ shipping is firstly covered by the general provisions of the EEC Treaty. Basically that is those provisions dealing with the establishment and operation of the common market in so far as this relates to the economic activity of the shipping lines. In particular, these are the provisions of the first part of the Treaty about the basic aims of the Community (harmonious development of economic activities), and of the second part concerning the extensive provisions on the free trade of goods, the freedom of labour, the freedom of establishment, services and capital movements. But in addition there are the provisions of the third part of the Treaty concerning Community policy, i. e. all those provisions which relate to the operation of the common market with the rules on competition, dumping and aids, the tax provisions, harmonization of legislation and the regulations on economic policy, with regard to the short-term economic position, balance of payments, commercial policy and social policy. The European Investment Bank and — in the fourth part — the Association of the Overseas Countries and Territories must also be mentioned. The provisions in the fifth and sixth parts governing the Institutions and the financial provisions are also of importance.

There are, however, some who maintain that only the application of the liberalisation provisions of part two of the EEC Treaty to shipping can be read into the judgment of the Court of 4. 4. 74, as the Court was only dealing with a case concerning the freedom of labour (Articles 48—51). The competition rules and prohibition on aids of Part Three of the Treaty may not be included in the question of applicability of the general rules.

This interpretation of the judgment does not, however, do justice to the grounds for the decision of the Court. Therein consideration is given to "the place of Title IV of Part Two of the Treaty, relating to transport in the *general system* of the Treaty, and the place of Article 84 (2) within Title IV"²⁾. In this the Court develops its view concerning the applicability of the "fundamental rules" on "the whole complex of economic activity"³⁾ to the transport sector, from Articles 2 and 3 of the Treaty; these are not contained in Part Two and their meaning is therefore not restricted to this Part.

In addition to this totality of the general provisions of the Treaty, shipping is also covered by Article 84 (2), which contains a special provision for this sector. The systematic context of this special provision in the Treaty leads to specific peculiarities as to the legal position of shipping. First of all, there are the peculiarities that can be deduced directly from the text of the Treaty. According to Article 61 (1) of the EEC Treaty, freedom to provide services in the shipping sector is governed by the provisions of the Title relating to transport and not to the other provisions of Articles 59—66 of the Treaty. If this is read along with the whole of Article 84 it

¹⁾ Case 167/73.

²⁾ Grounds for decision no 17.

³⁾ Grounds for decision no 24.

Diese Interpretation des Urteils wird jedoch den Entscheidungsgründen des Gerichtshofes in keiner Weise gerecht. Darin wird „auf die Stellung des Verkehrsfragen gewidmeten Titels IV im zweiten Teil des Vertrages in der *Gesamtsystematik* des Vertrages sowie auf die Stellung des Art. 84 Absatz 2 innerhalb dieses Titels“¹⁾ eingegangen. Der Gerichtshof entwickelt zudem seine Aussage über die Anwendbarkeit der „für das gesamte Wirtschaftsleben geltenden Grundsatzbestimmungen“²⁾ auf den Verkehrssektor aus den Artikeln 2 und 3 des Vertrages, die nicht in dessen zweitem Teil stehen und sich in ihrer Bedeutung nicht auf diesen beschränken.

Neben dieser Gesamtheit der allgemeinen Regeln des Vertrages gilt nun für die Seeschifffahrt allerdings auch Artikel 84 Absatz 2, der eine Sondervorschrift für diesen Wirtschaftszweig enthält. Aus dem systematischen Zusammenhang, in dem sich diese Sondervorschrift im Vertrag befindet, ergeben sich bestimmte Eigenheiten der für die Seeschifffahrt geltenden Rechtslage. Zunächst einmal sind es die Eigenheiten, die man unmittelbar aus dem Vertragstext ableiten kann. Danach ist es gemäß Artikel 61 Absatz 1 des EWG-Vertrages so, daß für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet der Seeschifffahrt die Bestimmungen des Titels über den Verkehr gelten und nicht die üblichen Bestimmungen der Artikel 59 bis 66 des Vertrages. (Liest man dies zusammen mit der ganzen Vorschrift des Artikels 84, so wird deutlich, daß für die Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der Seeschifffahrt ausschließlich die Bestimmung des Artikels 84 Absatz 2 des Vertrages gilt.)

Darüber hinaus ergibt sich aber, daß für die übrigen Sachbereiche der Tätigkeit der Gemeinschaft, also die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes insgesamt, die allgemeinen Vorschriften des Vertrages *und* Artikel 84 Absatz 2 für die Seeschifffahrt nebeneinander gelten. Denn das kann man aus der Fassung des Artikels 84 Absatz 2 insbesondere auch im Vergleich mit den Bestimmungen über den Binnenverkehr entnehmen: Artikel 84 Absatz 2 beschränkt sich sicherlich nicht auf die Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich der Seeschifffahrt. Dies kann man auch daraus schließen, daß Artikel 3 Buchstabe 3), also der Artikel des Vertrages, der die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne ihrer Zielsetzungen gemäß Artikel 2 des Vertrages umschreibt, ganz allgemein von der Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs spricht. Damit ist auch die Seeschifffahrt gemeint und nicht nur der Binnenverkehr.

Damit haben wir die eigentümliche aber auch die reizvolle Lage, daß die Sachkompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Seeschifffahrt und die Entscheidungsbefugnisse der Organe der Gemeinschaft in diesem Bereich sowohl in den allgemeinen Bestimmungen des Vertrages wie auch in der Sonderbestimmung des Artikels 84 Absatz 2 umschrieben sind. Die Bestimmungen müssen und können kumulativ angewendet werden, um die Ziele des Vertrages im Bereich der Seeschifffahrt zu verwirklichen. Der Gerichtshof spricht davon, daß die Regeln über die gemeinsame Verkehrspolitik dazu dienen, „den Grundsatzbestimmungen Wirksamkeit zu verleihen und sie durch gemeinsame Aktionen auszufüllen“.³⁾

Diese kumulative Anwendung der allgemeinen Vorschriften und der Sonderbestimmung des Artikels 84 Absatz 2 gibt folgende praktische Konsequenzen:

¹⁾ Entscheidungsgrund 17

²⁾ Entscheidungsgrund 24

³⁾ siehe Entscheidungsgrund 35 des Urteils a.a.O.

becomes plain that only Article 84 (2) applies to the establishment of the freedom to provide services in the shipping sector.

In addition it follows that, for the other sectors of Community activity, i. e. the establishment and operation of the common market as a whole, the general provisions of the Treaty and Article 84 (2) both apply. This can be concluded from the wording of Article 84 (2), especially when compared with the provisions concerning internal transport: Article 84 (2) is certainly not restricted to the establishment of the freedom to provide services in the shipping sector. This may also be concluded from the fact that letter (e) of Article 3, i. e. the Article of the Treaty which defines Community activities in accordance with Article 2 of the Treaty, speaks quite generally of the adoption of a common policy in the sphere of transport. This therefore includes shipping and not just internal transport.

We thus have the peculiar though interesting situation where the Community's competence in the shipping sector and the decision — making powers of the Community's organs in this sector are outlined in both the general provisions of the Treaty and in the special provision of Article 84 (2). The provisions must and can be applied in combination in order to achieve the Treaty's aims as regards shipping. The Court of Justice speaks of the provisions on the Common Transport Policy as having the object to "implement and complement the fundamental rules by means of common actions"¹⁾.

The application in combination of both the general provisions and the special provision of Article 84 (2) leads in practice to the following consequences:

1. The general provisions — both the authorization of the Community institutions to take action and the directly-applicable legislation such as the right of establishment²⁾ or the competition rules — apply without restriction as long as the Council does not make use of its power of decision, arising from Article 84 (2), to adopt appropriate provisions for shipping.
2. The Council's power of decision under Article 84 (2) is restricted to the effect that the Council may not adopt any special provisions for shipping which conflict with the aims of the Treaty. It must not vitiate the substance of the general provisions of the Treaty or reverse the intention.
3. On the other hand, Article 84 (2) allows the Council to lay down additional measures for the implementation of the Treaty and the achievement of its aims in the shipping sector, as regards the general provisions too, whenever the special conditions of the shipping sector make this necessary and the possibilities offered by the general provisions for flexible application are not sufficient.

Finally, to complete the picture of the legal situation in respect of shipping, the judgments of the Court of Justice concerning the Community's external powers must

¹⁾ see Grounds for decision no 25 of the judgment of 4. 4. 74.

²⁾ Case 274 of 21. 6. 74 "Reyners" case.

- a) Die allgemeinen Vorschriften, und zwar sowohl die Handlungsermächtigungen für die Organe der Gemeinschaft wie das unmittelbar auf den einzelnen anwendbare Recht — z. B. Niederlassungsrecht¹⁾ oder Wettbewerbsregeln — gelten uneingeschränkt, solange der Rat nicht von der ihm nach Artikel 84 Absatz 2 eingeräumten Entscheidungsbefugnis, geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt zu erlassen, Gebrauch macht.
- b) Die Entscheidungsbefugnis des Rates nach Artikel 84 Absatz 2 ist dahin gehend eingeschränkt, daß der Rat keine Sondervorschriften für die Seeschifffahrt erlassen darf, die gegen die Ziele des Vertrages gerichtet sind. Er darf also sozusagen den Wesensgehalt der allgemeinen Vorschriften des Vertrages nicht aushöhlen oder in sein Gegenteil verkehren.
- c) Andererseits kann der Rat nach Artikel 84 Absatz 2 Modalitäten für die Durchführung des Vertrages und die Realisierung seiner Ziele im Bereich der Seeschifffahrt auch im Hinblick auf die allgemeinen Regeln dort noch zusätzlich festlegen, wo Besonderheiten der Seeschifffahrt dies erforderlich machen und die in den allgemeinen Regeln gegebenen Möglichkeiten für eine flexible Anwendung nicht ausreichen.

Um schließlich ein vollständiges Bild für die Rechtslage im Hinblick auf die Seeschifffahrt zu haben, muß man die Rechtssprechung des Gerichtshofes im Hinblick auf die Außenkompetenzen der Gemeinschaft hinzunehmen. Danach gilt zunächst nach dem sog. AETR-Urteil²⁾, daß die Außenkompetenzen der Gemeinschaft insoweit zustehen, als eine Materie durch unmittelbar anwendbares innergemeinschaftliches Recht für den Innenbereich der Gemeinschaft geregelt ist. Das Urteil bezog sich im wesentlichen auf das sog. sekundäre Gemeinschaftsrecht, hat aber seine Bedeutung auch für unmittelbar anwendbare allgemeine Vorschriften des Vertrages. Dies ist der Grund, warum ich vorhin im Zusammenhang mit dem UN-Verhaltenskodex darauf hingewiesen habe, daß die Haltung gegenüber dem Kodex für die Gemeinschaft auch eine Rechtsfrage ist.

Darüber hinaus hat der Gerichtshof aber in seiner Stellungnahme vom 26. April 1977³⁾ deutlich gemacht, daß die Gemeinschaft auf den im EWG-Vertrag geregelten Sachgebieten auch dann gegenüber Drittstaaten tätig werden kann, wenn sekundäres Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich noch nicht gesetzt worden ist, wenn das Tätigwerden nach außen aber notwendig ist, um eines der Ziele des EWG-Vertrages zu verwirklichen.

Ein solcher Grundsatz kommt natürlich insbesondere in solchen Bereichen zum Tragen, die, wie die Seeschifffahrt, weltweit orientiert sind.

Die institutionellen Bestimmungen der Gemeinschaft regeln hierfür das Verfahren. Für das Aushandeln von Abkommen gilt Artikel 228, für das gemeinsame Auftreten in internationalen Organisationen z. B. Artikel 116.

¹⁾ Rechtssache 2/74 vom 21. 6. 74, Fall „Reyners“.

²⁾ Urteil vom 31. März 1971, Rechtssache 22/70; AETR = Europäisches Übereinkommen über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen.

³⁾ Rechtssache 1/76, Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt.

also be considered. First of all, there is the so-called AETR judgment¹⁾ which grants the Community external powers as long as a matter is regulated within the Community by directly-applicable internal Community law. The judgment related mainly to Community secondary legislation but is also of importance for the directly-applicable provisions of the Treaty. This is why I stated above, when talking of the UN Code of Conduct, that the position taken on the Code of Conduct was also a legal question for the Community.

Furthermore, in its opinion of 26 April 1977²⁾ the Court of Justice showed that the Community can also take action vis-à-vis non-member countries in sectors covered by the EEC Treaty when there is no Community secondary legislation in this sector but when external action is necessary to achieve one of the aims of the EEC Treaty. Naturally, a principle of this type applies in particular to sectors like shipping which have a worldwide basis.

The Community provisions governing the Institutions determine procedure here. Article 228 governs the negotiation of agreements and Article 116, for instance, joint action in international organizations.

The basic principles outlined here allow of the formation of a practical arsenal of competences and decision-making powers at Community level. I use the term "practical arsenal" to show that the main concern is to use this arsenal in line with the shipping policy interests of the Member States and the Community and, of course, the shipping lines, trade unions and shippers and in keeping with the practical requirements of the operation of the Community fleets on the world shipping markets. Individual aims contained in the general provisions cannot be implemented without considering this overall context.

The Commission also took advantage of this extensive room for manoeuvre when submitting its new proposal on the UN Code of Conduct for Liner Shipping³⁾. The proposal is expressly based on the EEC Treaty and in particular Article 82 (2) thereof, as the wording states. The Commission believes that this step provides the Community with the possibility to be flexible when dealing with the question of the Community's accession to the Code of Conduct and to be able to adapt to the given circumstances.

The consultative procedure on shipping matters⁴⁾ which I touched upon at the beginning, was also introduced by means of a Council Decision based on Article 84 (2). However, the Council and the Commission have interpreted this as meaning that the procedures laid down in the Treaty to determine a common position by the Member States in questions of foreign relations should only be supplemented and that it was not a case of not applying Article 116 of the Treaty, in particular, to shipping.

¹⁾ Judgment of 31 March 1971, Case 22/70; AETR = European Agreement in the working conditions of drivers engaged in international road transport.

²⁾ Case 1/76 — Immobilisation fond for internal waterway transport.

³⁾ COM (77) 686 final of 15 December 1977.

⁴⁾ Council decision no 77/589/EEC of 13.9.77.

Aus den Grundprinzipien, die ich hier nun geschildert habe, läßt sich ein brauchbares Instrumentarium aus Sachkompetenzen und Entscheidungsbefugnissen auf der Ebene der Gemeinschaften ableiten. Ich benutze den Ausdruck „brauchbares Instrumentarium“ bewußt, um deutlich zu machen, daß es vor allen Dingen darum gehen muß, dieses Instrumentarium im Sinne der schiffahrtspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und natürlich auch der Reeder, der Gewerkschaften und der verladenden Wirtschaft zu benutzen, so wie es im Hinblick auf die Betätigung der Flotten der Gemeinschaft auf den Weltschiffahrtsmärkten sachgerecht ist.

Es kann sich nicht darum handeln, einzelne Zielsetzungen aus den allgemeinen Regeln ohne Berücksichtigung dieses Gesamtzusammenhangs durchzuführen.

Die Kommission hat bei der Vorlage ihres neuen Vorschlags¹⁾ zu dem UN-Verhaltenskodex für Linienschiffahrtskonferenzen von diesem breiten Handlungsspielraum auch Gebrauch gemacht. Der Vorschlag ist ganz bewußt, wie es in der Formulierung heißt, auf den EWG-Vertrag, insbesondere auf Artikel 84 Absatz 2, gestützt. Dieses Vorgehen gibt der Gemeinschaft nach Auffassung der Kommission u. a. die Möglichkeit, die Frage des Beitritts der Gemeinschaft zum Kodex flexibel zu gestalten und den Umständen anzupassen.

Auch das von mir zu Anfang kurz erwähnte Konsultationsverfahren²⁾ in Seeschiffahrtsfragen ist durch eine Ratsentscheidung eingeführt worden, die auf Artikel 84 Absatz 2 gestützt wurde. Der Rat und die Kommission haben das durchaus aber so verstanden, daß damit die im Vertrag vorgesehenen Verfahren zur Festlegung einer gemeinsamen Haltung der Mitgliedstaaten in Fragen der Außenbeziehungen nur ergänzt werden sollen und daß es nicht darum ging, insbesondere z. B. den Artikel 116 des Vertrages auf die Seeschifffahrt nicht anzuwenden.

Schließlich möchte ich nur kurz noch erwähnen, daß diese Kombination von allgemeinen Vorschriften und Artikel 84 Absatz 2 des Vertrages der Gemeinschaft auch genügend Instrumente liefern wird, um das Problem der Konkurrenz der Staatshandelsländer in all seinen Aspekten in den Griff zu bekommen.

Der guten Ordnung halber möchte ich am Ende dieses kurzen Abschnittes über die Rechtsfragen klarstellen, daß die Rechtsauffassungen, die ich hier geäußert habe, meine persönlichen sind und irgendwelche offiziellen Äußerungen der Kommission als Behörde nicht präjudizieren.

III. SCHLUSS

Ich fasse zusammen: Es hat sich insbesondere nach der Erweiterung der Gemeinschaft 1973 in den letzten Jahren immer mehr gezeigt, daß die Mitgliedstaaten und damit auch die Gemeinschaft als solche nach außen gemeinsame seeschiffahrtspolitische Interessen zu vertreten haben. Ich habe versucht, Ihnen das am Beispiel des Auftretens der

¹⁾ Vom 15. Dezember 1977, a.a.O.

²⁾ Ratsentscheidung vom 13. 9. 77 a.a.O.

Finally, I should like to mention in passing that this combination of general principles and Article 84 (2) of the Treaty gives the Community adequate means for coping with all aspects of the problem of competition from the State-trading nations.

For the sake of clarity I should like to state at the end of this short section on the legal issues that the legal interpretations I have expressed are my own and do not prejudice any official statements by the Commission as such.

III. CONCLUSION

To sum up, it has become increasingly clear, since the expansion of the Community in 1973, that the Member States and thus, also the Community as such, have common shipping policy interests to protect against outside influences. I have tried to make this clear by taking the examples of the activities of the fleets of some State-trading nations and of the UN Code of Conduct for Liner Conferences. I did not turn to the broad range of other shipping questions involving the Community's interests. Think of the questions mentioned in the introduction — sub-standard ships, tanker safety or the law of the sea conference — or the questions of the harmonization of the conditions of competition between the fleets of the Community, social provisions, aids etc. This must all be dealt with on another occasion. My main concern was to show that the organs of the Community are well aware of the special problems of international shipping and that the Community also has sufficient legal means to solve these problems through shipping policy measures.

In this it will become increasingly a question of placing such shipping policy measures with the framework of common guidelines which, on the one hand, tie in with the traditional liberal shipping policy of Western European states but which, on the other hand, face up to the reality of the current necessity to procure the necessary public instruments to defend ones interests.

If use is really to be made of these opportunities in Brussels and if the Council of Ministers is to take practical decisions, all the persons involved in the industry and in the Governments must become more clearly aware of the European dimension in shipping policy matters and not flinch from a common approach on such matters, particularly as regards relations with non-member countries. In my talks with shipowners and Government representatives from non-member countries in Europe or overseas I have often been struck by the fact that the realities and possibilities of European integration are often taken more seriously there than within the Community itself. The saying about "united we stand" should apply in particular to European shipping policy. I hope that I have been able to make this clear today.

Flotten gewisser Staatshandelsländer und am UN-Verhaltenskodex für Linienschiffahrtskonferenzen deutlich zu machen. Damit bin ich auf ein weites Feld weiterer Sachfragen im Bereich der Seeschifffahrt, die die Interessen der Gemeinschaft berühren, nicht eingegangen. Denken Sie an die eingangs erwähnten Fragen des sub-standard ships oder der Tankersicherheit oder der Seerechtskonferenz oder auch an Fragen der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Flotten der Gemeinschaft, Sozialvorschriften, Beihilfen und ähnliches. Dies alles muß einer anderen Gelegenheit vorbehalten bleiben. Mir kam es in erster Linie darauf an zu zeigen, daß sich die Organe der Gemeinschaft der besonderen Problematik der internationalen Seeschifffahrt durchaus bewußt sind und daß die Gemeinschaft auch über das erforderliche Instrumentarium rechtlicher Art verfügt, Problemlösungen durch seeschifffahrtspolitische Maßnahmen zu finden.

Es wird dabei mehr und mehr auch darauf ankommen, solche schifffahrtspolitischen Maßnahmen in den Rahmen einer gemeinsamen Leitlinie zu stellen, die einerseits an die traditionelle liberale Schifffahrtspolitik der westeuropäischen Staaten anknüpft, die aber andererseits auch realistisch die aktuelle Notwendigkeit ins Auge faßt, sich zur Verteidigung der eigenen Interessen die erforderlichen hoheitlichen Instrumente zu verschaffen.

Damit die gegebenen Möglichkeiten in Brüssel aber nun auch wirklich genutzt werden und es zu praktischen Entscheidungen des Ministerrats kommt, ist allerdings Voraussetzung, daß sich alle Beteiligten in der Wirtschaft und in den Regierungen der europäischen Dimension in schifffahrtspolitischen Fragen deutlicher bewußt werden und sich auch nicht scheuen, in solchen Fragen gemeinsam aufzutreten, insbesondere im Verhältnis zu Drittstaaten. Mir ist in Gesprächen mit Reedern und Regierungsvertretern aus europäischen Drittstaaten oder aus Übersee immer wieder aufgefallen, daß die Realitäten und Möglichkeiten der europäischen Integration dort oft viel ernster genommen werden als innerhalb der Gemeinschaft selbst. Der simple Satz, daß Einigkeit stark macht, dürfte gerade auch für die europäische Seeschifffahrtspolitik gelten. Ich hoffe, daß ich dazu beitragen konnte, dies deutlich zu machen.