

Konkurransanalyse av havnesektoren

Presentasjon, Havnelederforum 2016

Ove Skaug Halsos, partner



Oppdrag fra Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet ønsker å få gjennomført en konkurranseanalyse av havnesektoren i Norge. I konkurransegrunnlaget skriver de at

«Konkurranseanalysen skal vurdere dagens konkurransesituasjon innen havnesektoren, konkurransemessige virkninger ved en eventuell liberalisering av havnekapitalreglene og eventuelle alternative reguleringer av hensyn til et velfungerende marked gitt en liberalisering».

Metodisk tilnærming

- Det metodiske rammeverket for konkurranseanalysen tar utgangpunkt i tradisjonell konkurranseanalyse
- En kombinasjon av dokumentstudier, intervjuer, spørreundersøkelse og arbeidsmøter.
- En åpen tilnærmingen er vanlig i forbindelse med konkurranseanalyser, som har til formål å vurdere effekten av strukturendringer i en bransje.
- Det samlede informasjonsgrunnlaget har gitt oss en helhetlig forståelse av mekanismene som virker i havnesektoren.

Tradisjonell konkurranseanalyse		Konkurranseanalyse av havnesektoren
Formål	Undersøke effekt av fusjon eller brudd på konkurranseloven	Undersøke om stamnetthavnene har markedsrett
Testhypotese	SSNIP-testen: Vil en prisøkning på 5 til 10 pst. være lønnsom etter en fusjon?	(1) Tilpasset SSNIP: Effekt av relative prisendringer på 5 til 10 pst? (2) Hvor stor må prisendringer være for at substitusjon skal finne sted?
Testobjekt	To selvstendige foretak	Havner (32 stamnetthavner)
Markedssvikt i fokus	Begrenset konkurranse	Alle typer markedssvikt (Begrenset konkurranse, asymmetrisk informasjon, nettverkseffekter, etc.)
Informasjonsgrunnlag	All tilgjengelig informasjon om markedet (Intervjuer, spørreundersøkelser, tidligere undersøkelser, statistikk og registerdata)	Samme som i tradisjonell konkurranseanalyse
Metoder	Metoden tilpasses informasjonen vi har (Økonometriske studier, sjokkanalyser, bruk av andres vurdering, skjønnsmessige vurderinger)	Samme som i tradisjonell konkurranseanalyse

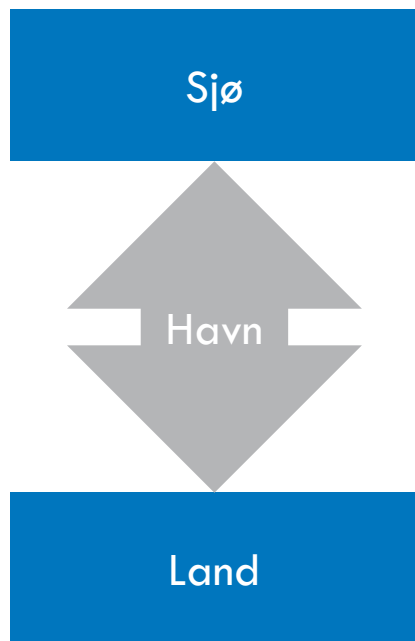
Agenda

- Konkurransanalyse
 - Etterspørsel etter sjøtransport
 - Relevante markeder
 - Havnenes konkurranseadferd i dag
- Hvordan påvirker havnekapitalreglene havnenes adferd?
 - Prising
 - Investeringer (kvalitet)
 - Lokalisering
 - Antallet havner og dynamikk
- Effekter av å avvikle ordningen med avskjerming av havnekapitalen
 - Full liberalisering
 - Begrenset uttak av overskudd – fri og regulert prissetting
 - Statlige kjøp av havnetjenester eller statlig eierskap i havner
 - Havnekapitalreglene erstattes av en kommunal plikt til å tilby havnetjenester

Konkurranseanalysen

Etterspørselen etter
sjøtransport

Havnenes rolle i transportmarkedet



- Havnene er omlastingsterminaler mellom sjø og land
 - Perfekt komplement til transportbærere på sjø
 - Havnenettverket muliggjør transport av gods og personer til sjøs – havner er også komplementar til hverandre
- Sjøtransportens konkurranseevne mot alternative transportformer påvirkes av egenskapene ved havnene
 - Priser, effektivitet (tidsbruk), nærhet til godsets opprinnelses- og endedestinasjon
- Havnenes adferd har betydning for vareierenes/samlasterens valg av transportform
 - Etterspørselen etter havnetjenester er avledet av etterspørselen etter sjøtransport

Etterspørselen etter transport – alt gods



Etterspørselen etter godstransport på sjø



Etterspørselen etter godstransport på sjø



Konkurranseanalysen

Relevante markeder

Hovedgrupper av markedsområder

- Bulkgoods
- Stykkgoods
- Ferje og cruise
- Supply og eiendom

Bulkgods

Tjeneste	Produktmarked	Geografisk marked	Mulig markedsrett
Våtbulk	Sjøtransport eget produktmarked	Lokalt	Stor
Tørrbulk	Sjøtransport eget produktmarked	Lokalt	Stor

Lange kontrakter – på lang sikt kan konkurransen være sterkere enn på kort sikt, grunnet at vareeierne kan bytte havn.

Krever trolig store investeringer av vareeier – trussel om å bytte havn disiplinerer sannsynligvis havnene i begrenset grad.

Stykk gods: Hvor nært to havner må være for å være i samme relevante marked, gitt ulike nøkkeltall

		Samlet kostnad for å få godset gjennom havnen		
		500 kr	1 000 kr	1 500 kr
Kostnad for vegtransport per km	10 kr	5 km	10 km	15 km
	15 kr	3 km	7 km	10 km
	20 kr	2,5 km	5 km	8 km
	30 kr	2 km	3 km	5 km

Stykkgoods

Tjeneste	Produktmarked	Geografisk marked	Mulig markedsmakt
Short-sea	Veitransport er et alternativ til sjø	Lokalt (10-15 km)	Noe/liten
Oversjøisk	Sjøtransport eget produktmarked	Lokalt (10-15 km)	Middels/stor
Innenriks	Stor grad av konkurranse fra vei	Lokalt (Trolig snevrere enn 10-15 km)	Liten/ingen

Prisdiskriminering kan være mulig slik at havnene kan tilpasse seg konkurransen i de ulike delmarkedene

Ferje og cruise

Tjeneste	Produktmarked	Geografisk marked	Mulig markedsmakt
Ferje	Noe konkurranse fra vei- og containertransport	Nærliggende havner	Middels
Cruise	Sjøtransport eget produktmarked	Konkurranse mellom turistdestinasjoner	Liten

I ferjemarkedet vil distanse til havnen på "andre siden" påvirke markedsmakten til havnen

Cruiset er selve "produktet" – rederiene kan lenketilpasse rutene etter hvor attraktive tilbud havnene gir dem.

Supply og eiendom

Tjeneste	Produktmarked	Geografisk marked	Mulig markedsmakt
Supply	Betjener installasjoner til havs – eget marked	Lokalt/regionalt (Private havner)	Lav til høy (avhengig av konjunktur)
Havnerelatert eiendom	Komplement til havnen – aktørene trenger lagringsplass	Lokalt – men arealer utenfor havnen er substitutt	Middels/stor
Ikke-havnerelatert eiendom	Eget produktmarked	Lokalt - byen	Ingen

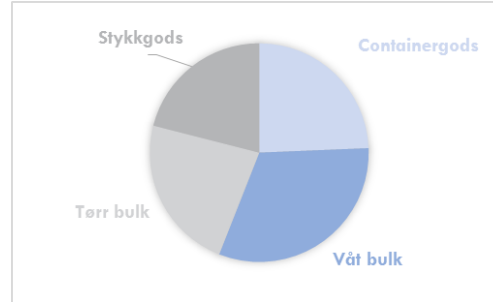
Konkurranseanalysen

Oversikt over den enkelte havn

Ålesund Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal

Tabell 43: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
406 673	528 407	384 231	351 108



Kilde: SSB

Tabell 44: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Nordfjord	Molde
Avstand i km	142	82
Containergods	x	x
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykk gods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 45: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd*
Interkommunalt samarbeid	52 mill. kr	18 mill. kr

Kilde: Årsrapport 2014, Ålesund Havn

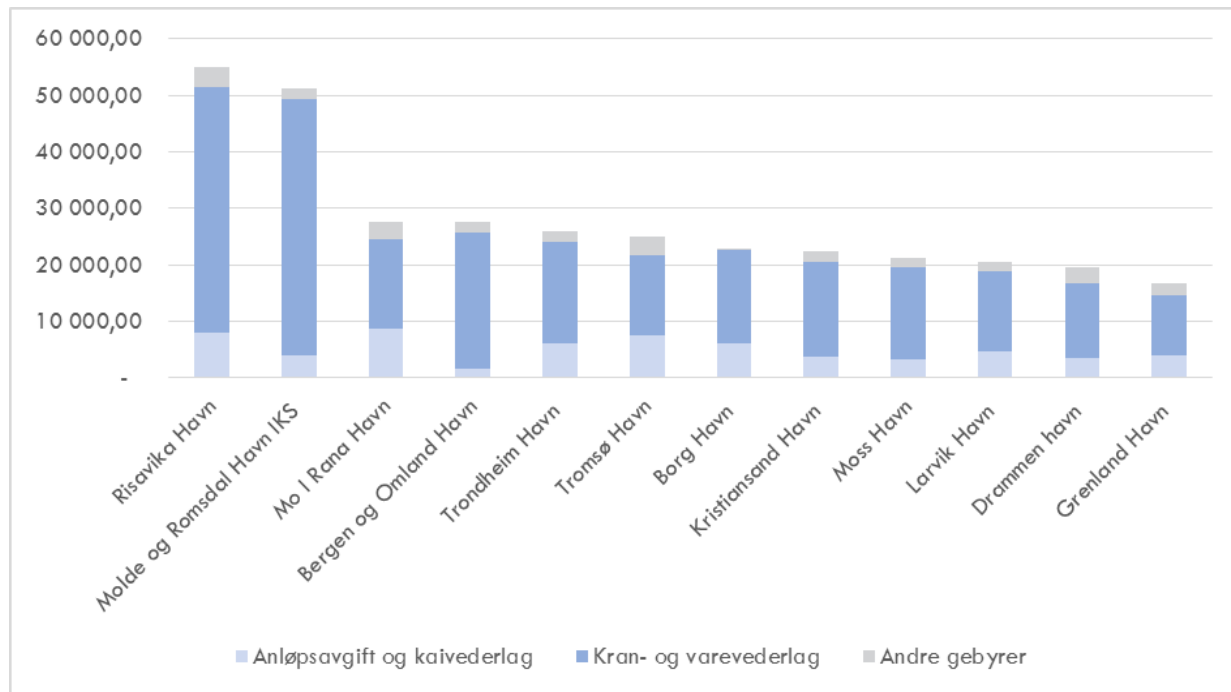
* Oppgir som brutto driftsresultat

Konkurranseanalysen

Havnenes
konkurranseadferd i
dag

Priser – håndtering av containerskip

- Havner i Oslofjorden har relativt like priser
- To havner på Vestlandet har betydelig høyere priser enn de øvrige
- Avstand til nærmeste havn synes i begrenset grad å ha betydning for prisene
- Kran og varevederlag bidrar mest til prisforskjellene



Driftsoverskudd over tid i utvalgte havner

- Lønnsomheten i havnedrift er begrenset
- Avstanden til nærmeste havn synes å ha begrenset betydning for driftsresultat
- Havnes størrelse synes å ha liten betydning for driftsresultat
- Risavika, som er privat, gjør det betydelig bedre enn de kommunale havnene

Havn	Resultat 2014	Resultat 2013	Resultat 2012
Oslo	-21	-26	-1
Drammen	13	10	2
Moss	4	4	0
Borg			20
Kristiansand	24	25	12
Stavanger	42	35	42
Risavika havn	80	71	55
Bergen	7	8	15
Trondheim	17	19	15

Effekter av havnekapitalreglene

Priser

Investeringer

Havnenes lokalisering

Antall havner og dynamikk

Effekter av havnekapitalreglene

Priser

Begrenset incentiv til å maksimere overskudd

- Ettersom overskudd ikke kan tas ut av havnene har havneieren begrensede incentiv til å sette høye priser
 - Lave priser vil på den annen side komme næringslivet i regionen til gode
- Tilsvarende har eieren begrensede incentiver til å sørge for god kostnadsdisiplin
 - Kan føre til slakk og høye kostnader
- Effekten havnekapitalreglene har på priser er usikker
 - Havnekostnadene i Norge synes imidlertid å være lavere enn sammenliknbare land, og noe av årsaken kan skyldes begrensede incentiver til å maksimere overskudd
 - Resultatene fra konkurranseanalysen indikerer at prisforskjellene mellom havner burde vært større, dersom alle havnene satte priser for å maksimere overskudd

Effekter av havnekapitalreglene

Investeringer

Overskudd og annen frigjort kapital har få alternative anvendelsesområder

- Overskudd og frigjort kapital må enten investeres eller settes på konto
 - Overskuddene er relativt små, men i noen havner frigjør byutvikling mye kapital
- Dersom havnene ikke har tilstrekkelig med finansielle anleggsmidler til å finansiere en investering kan investeringen lånefinansieres
 - Forventes at lønnsomme investeringer foretas, selv om kommunene må garantere for lånene
- Kapital som er bundet i havnene konkurrerer ikke med alternative investeringer, havnekapitalreglene fører dermed trolig til at det investeres mer enn det ellers ville blitt gjort.
- Kapitalen kan imidlertid ikke flyte fritt mellom havner
 - Ikke gitt at investeringene foretas i de havnene der de kaster mest av seg
- Manglende incentiv til å maksimere lønnsomhet kan medføre at ikke de mest lønnsomme prosjektene velges

Effekter av havnekapitalreglene

Havnenes lokalisering

Havnene disponerer verdifulle arealer – men kreves ikke "markedsleie"

- Flere havner ligger i dag på områder som er svært verdifulle for byutvikling
- Hvis havnene skulle betalt markedsleie for arealene de disponerer ville trolig få hatt positive driftsresultat
- Havnekapitalreglene gjør det vanskelig å flytte en havn, og reduserer gevinsten for havnen av å frigjøre arealer, ettersom frigjort kapital må reinvesteres i havnedrift
- Effekten av havnekapitalreglene er dermed trolig at havnene disponerer mer attraktive og større arealer enn de ellers ville gjort

Effekter av havnekapitalreglene

Antall havner og dynamikk

Havnekapitalreglene virker sementerende på havnestrukturen

- Frigjort havnekapital må reinvesteres i havnerelatert virksomhet
 - En kommunene kan dermed ikke avvikle en havn, uten å finne et alternativ
- Havnekapitalreglene kompliserer samarbeid på tvers av kommuner, og mellom kommuner og private
 - Reduserer alternativene for en kommune som ønsker å avvikle sin eksisterende havn
- Havnekapitalreglene bidrar til at etablerte havner ikke avvikles, men gir også svært begrenset dynamikk i havnestrukturen
 - Hindrer spesialisering – nærliggende havner tilbyr samme tjenestetilbud
 - Godset spres utover et stor antall havner – reduserer muligheter til å hente ut stordriftsfordeler

Avvikling av havnekapitalreglene

Full liberalisering

Begrenset uttak av overskudd – fri og regulert
prissetting

Statlig kjøp og eierskap

Kommunal plikt til å sørge for havnetjenester

Avvikling av havnekapitalreglene

Full liberalisering

Konsekvenser av full liberalisering

- Sterkere incentiver til profittmaksimering
 - Havnene vil trolig i større grad utøve sin markedsrett – vil trolig bidra til høyere marginer i segmenter der havnene har markedsrett
 - Eierne vil kreve en strengere kostnadsdisiplin – vil alt annet likt trekke i retning av lavere priser for gods med høy elastisitet
- Alternativverdien av arealene stiger for kommunene
 - Havner som ikke gir nok lønnsomhet/nytte til å dekke alternativverdien vil avvikles
 - De havnene som vil ha størst sannsynlighet for å avvikles, alt annet likt, er de som møter konkurranse fra en nærliggende havn og disponerer et verdifullt areal
- Gjenværende havner vil i snitt betjene mer gods, men noe gods vil trolig flyttes til vei
 - Mulighet til å hente ut stordriftsfordeler – men om gevinstene i merkbar grad overføres til kundene i form av lavere priser er usikkert
 - Færre havner gir økt markedsrett for de gjenværende havnene
- Ikke i strid med reglene for statstøtte

Full liberalisering kan gi utilsiktede virkninger – i hvilken grad kan konkurransereglene avhjelpe disse?

- Konkurransereglene vil ikke sette begrensninger på hvordan havnene kan fastsette priser
 - Hvis en havn ønsker å øke sine priser står den fritt til dette
- En havn kan isolert sett ha incentiver til å hindre noen rederier etc. tilgang til havnen, for å hente ut mer profitt av andre rederier – begrense konkurransen mellom rederier
 - Mange havner har imidlertid trolig en dominerende posisjon i konkurranserettslig forstand og vil derfor ikke kunne inngå avtaler som virker utestengeden (Konkl. §11)
- Nærliggende havner vil ikke kunne samarbeide om sin prissetting for å sikre et høyt prisnivå (Konkl § 10)
- Havner som i betydelig grad disiplinerer hverandre vil ikke tillates å være under felles eierskap (Konkl. §16)
- Konkurranseloven kan ikke hindre at havner nedlegges eller sikre at det investeres tilstrekkelig i havnedrift

Avvikling av havnekapitalreglene

Begrenset uttak av
overskudd – fri og
regulert prissetting

Begrensninger på uttak av overskudd – fri prissetting

- Fast andel av overskuddet tillates tatt ut
 - Jo større andel av overskuddet kommunene tillates å ta ut, jo mer like vil prisingsincentivene bli som ved full liberalisering
 - Lønnsomme investeringer vil bli prioritert
 - Begrenset byråkratisk byrde
- Alt overskudd, etter nødvendige avsetninger til vedlikehold og investeringer, tillates tatt ut
 - Prisingsincentivene vil bli like som ved full liberalisering
 - Lønnsomme investeringer vil prioriteres som ved full liberalisering, men det kan også medføre at havnene vil nedskalere aktivitetsnivået for å begrense forpliktelser til vedlikehold
 - Middels byråkratisk byrde, grunnet at havner vil ha ulikt behov for vedlikehold etc.
- Begrenset betydning for havnestruktur dersom kun driftsoverskudd tillates å tas ut
 - Kostnaden ved å fristille arealer som i liten grad bidrar til lønnsomhet kan synke
 - Kostnaden ved å fristille arealer som i stor grad bidrar til lønnsomhet kan øke
- I mindre grad i strid med reglene for statsstøtte enn dagens regulering

Begrenset uttak av overskudd – regulert prissetting

- Regulert margin – fast kronebeløp
 - Sterke incentiver til å minimere kostnader
 - Kan redusere incentivet til å tilby tjenester av høy kvalitet
 - I utgangspunktet liten byråkratisk byrde, men utfordrende at det er mange tjenester det må fastsettes margin på. Like marginer for alle havner kan medføre at noen ikke lykkes med å dekke inn sine faste kostnader
- Regulert margin – som andel av kostnader
 - Kan gi incentiver til å "blåse opp" kostnadene for å kunne ta en høyere margin
 - Gir incentiver til å tilby tjenester av høy kvalitet – dersom kostnadene stiger i kvaliteten
 - Relativt stor byråkratisk byrde – må føres tilsyn med både kostnader og marginer. Videre kan det være komplekst å velge de "riktige" kostnadene, da en stor andel av kostnadene er faste.
- Betydningen for havnestruktur er som ved fri prissetting
- Usikkert hvorvidt ordningen er i strid med reglene om statsstøtte

Tilsyn med havnenes prissetting – ellers full liberalisering

- En tilsynsmyndighet kan overvåke at havnenes priser ikke øker utover normal prisutvikling
 - Vil disiplinere havner med hensyn til prissetting, gir derfor trolig sterke incentiver til å minimere kostnader
 - Kvalitet er mer utfordrende å overvåke – kan lede til at kvaliteten reduseres for å øke lønnsomheten
 - Begrenser profittmulighetene til havner, og kan dermed føre til at kommuner velger å legge ned havner som ellers ikke ville blitt nedlagt
- Kan være utfordrende å vurdere hva som er normal prisutvikling
 - Mange tjenester og ulik kvalitet
- Usikkert om ordningen vil være i strid med statsstøtteregulativet dersom den i praksis setter et tak på hvilken profittmargin kommunalt eide havner kan ta
- Den byråkratiske byrden vil avhenge av ambisjonsnivået for tilsynsmyndigheten

Avvikling av havnekapitalreglene

Statlig kjøp og
eierskap

Statlig kjøp av havnetjenester – ellers full liberalisering

- Staten kan arrangere konkurranser der havner får mulighet til å forplikte seg til å tilby visse tjenester, priser og kapasitet, i en gitt kontraktsperiode
 - Kan sikre drift av havner som ellers ikke ville dekket alternativverdien av arealet
- For å sikre fortsatt drift ved havner som ellers ville blitt nedlagt, må staten minst dekke differansen mellom profitten av driften, gitt vilkårene i kontrakten, og alternativverdien av arealet
 - Ordningen kan bli dyr
- Kan ikke med sikkerhet vite om en havn vil legges ned uten avtale med staten
 - Risiko for å betale for drift i havner som ellers ville hatt drift.
- Begrenset byråkratisk byrde – avholde konkurranser
- Ikke i strid med reglene for statsstøtte så lenge alle havner kan konkurrere om kontrakt

Delvis statlig eierskap – ellers full liberalisering

- Staten kan gå inn som minoritetseier, med styreplass, i alle eller utvalgte havner
 - Aksjonæravtalen kan utformes slik at havner ikke kan avvikles/nedbygges uten at statens representant stemmer for dette.
- Dersom staten må betale vederlag for eierskapet kan ordningen bli dyr, og man kan risikere at kommuner ikke vil ønske å selge ut deler av eierskapet
- Uklart om staten kan kreve å få eierskap uten å betale vederlag
 - En mulighet er å surke pillen med at havnekapitalreglene kun gjelder for havner staten ikke har eierskap i – noe som vil gi staten en god forhandlingsposisjon
- Det må forventes at den byråkratiske byrden er relativt stor i forbindelse med erverv av eierskap.
 - Begrenset byråkratisk byrde etter overtakelse. Staten må stille med representant i styrene
- I utgangspunktet ikke i strid med reglene for statsstøtte – men kan være i strid dersom havnekapitalreglene videreføres for havner der staten ikke har eierskap.

Avvikling av havnekapitalreglene

Kommunal plikt til å
sørge for
havnetjenester

Kommunal plikt til å sørge for havnetjenester – ellers full liberalisering (1 av 2)

- Havnekapitalreglene avvikles og erstattes med en kommunal plikt til å sørge for at havnetjenester tilbys innen et definert omland
 - Kan også regulere hvilken kapasitet og tjenester de ulike havnene må tilby
- Kommunene står fritt til å velge hvordan de vil innfri sine forpliktelser
 - Videreføre drift i dagens havn, bygge ny i egen regi, inngå avtale med privat havneier, inngå avtale med annen kommunal havn
- Muliggjør forhandlingsløsninger mellom kommuner seg imellom, eller kommuner og private aktører
 - Gir incentiver konsolidering og at havnedrift skjer der det er mest effektivt – gitt arealverdiene og komparative fortrinn
 - Mulighet for regional spesialisering

Kommunal plikt til å sørge for havnetjenester – ellers full liberalisering (2 av 2)

- Gir staten mulighet til å sikre at havnekapasitet videreføres innenfor definerte omland
- Graden av konkurranse kan implisitt kontrolleres av hvordan omlandet defineres
 - Lite omland – havnene vil måtte ligge tett og legger dermed til rette for hard konkurranse
 - Stort omland – havner kan ligge spredt og muliggjør dermed å hente ut stordrifts- og spesialiseringsfordeler
- Graden av konkurranse kan også implisitt kontrolleres gjennom krav til kapasitet
 - Jo mer kapasitet kommunene er forpliktet til sørge for, jo hardere vil havner konkurrere for å utnytte sin kapasitet
- Begrenset byråkratisk byrde – må avgjøres hvordan omlandene skal defineres og hva som skal ligge til grunn for eventuelle kapasitetskrav
- Ikke i strid med regelverket om statsstøtte – kommunen kan kjøpe tjenester av private eller drifte egen havn etter forretningsmessige prinsipper.

Takk for oppmerksomheten

oslo**economics**

www.osloeconomics.no