



Konkurransanalyse av havnesektoren

OE-rapport 2015-32

På oppdrag for Samferdselsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Konkurransøkonomisk analyse og transportsektoren

Oslo Economics er blant de ledende konkurransøkonomiske miljøene i Norden. Flere av våre medarbeidere er på Global Competition Reviews' oversikt over verdens fremste konkurransøkonomer og har tidligere hatt sentrale posisjoner i Konkurransetilsynet. Vi bistår i saker som behandles av nasjonale og internasjonale konkurransemyndigheter. Vår bistand inkluderer fusjoner, oppkjøp, brudd på konkurranseloven, regulerte næringer, sektoranalyser, offentlige anskaffelser og statsstøtte.

Oslo Economics har lang erfaring fra problemstillinger innenfor transportmarkedene og infrastrukturutbygging.

Konkurransanalyse av havnesektoren – OE-rapport 2015-32

© Oslo Economics 2015

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Innhold

Sammendrag og konklusjonen	6
1. Innledning	12
1.1 Departementets oppdrag	12
1.2 Politiske målsetninger om overgang fra veg til sjø	12
1.3 Havnenes betydning	12
1.4 Leserveiledning	13
2. Metodisk tilnærming	14
2.1 Dokumentstudier og eksisterende data	14
2.2 Intervjuer	14
2.3 Spørreundersøkelse	15
2.4 Arbeidsmøter	15
3. Havnenes del i transportmarkedet	16
4. Havnestruktur i Norge	18
4.1 Klassifisering av havner	18
4.2 Regulering av havnene og havnenes ansvarsområde	18
5. Konkurransesituasjonen i havnesektoren i dag	21
5.1 Markedsavgrensning	21
5.2 Det relevante produktmarkedet: Konkurranse med andre transportformer	22
5.3 Det relevante geografiske markedet: Konkurranse mellom havner	27
5.4 Konkurranse innad i havnene	32
5.5 Etableringshindringer og potensiell konkurranse	33
5.6 Vertikale bindinger og nettverksstruktur	33
5.7 Betydningen av antall havner	33
5.8 Konkurransemyndighetenes praksis	34
5.9 Konklusjon – markedsavgrensning	34
5.10 Markedsavgrensningens implikasjoner	37
6. Effekter av havnekapitalreglene	38
6.1 Generelt om betydningen av havnekapitalreglene	38
6.2 Om lønnsomheten i havnenæringen	39
6.3 Hvordan påvirker havnekapitalreglene havnedriften i dag?	42
6.4 Oppsummering	45
6.5 Argumenter for en liberalisering av havnekapitalreglene	46
7. Behov for nye reguleringer?	48
7.1 Full liberalisering	49
7.2 Begrenset uttak av overskudd, kombinert med fri prissetting	50
7.3 Begrenset uttak av overskudd, kombinert med regulert prissetting	51

7.4 Full liberalisering kombinert med statlig kjøp av havnetjenester	53
7.5 Delvis statlig eierskap	53
7.6 Full liberalisering kombinert med at kommunen forpliktes til å tilby havnetjenester	54
7.7 Oppsummering – alternativer til dagens regulering av havnekapital	55
Referanser	58
Vedlegg 1 – prisanalyse	59
Vedlegg 2 – litteraturstudie	63
NTP Godsanalyse – Hovedrapport (Bred samfunnsanalyse av godstransport, 2015)	63
Nasjonal havnestrategi – Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer god på sjø (Samferdselsdepartementet, 2015)	63
Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg- til sjøtransport (TØI 1424/2015)	64
Samfunnsnytt av Moss Havn (Sitma, 2015)	64
Konkurransanalyse av godstransportmarkedet (Oslo Economics, 2015)	65
En analyse av avgifter og tidsbruk i norske havner (TØI-rapport 1345/2014)	65
Vedlegg 3 – stamnetthavner	72
Oslo Havn – Indre og Ytre Oslofjord	72
Drammen Havn – Indre og Ytre Oslofjord	73
Borg Havn – Indre og Ytre Oslofjord	74
Moss Havn – Indre og Ytre Oslofjord	75
Tønsberg Havn (inkludert Slagen) – Indre og Ytre Oslofjord	76
Larvik Havn – Indre og Ytre Oslofjord	77
Grenland Havn – Indre og Ytre Oslofjord	78
Kristiansand Havn – Sørlandet	79
Egersund Havn – Vestlandet	80
Stavanger Havn (inkludert Risavika) – Vestlandet	81
Karmsund Havn – Vestlandet	82
Bergen Havn – Vestlandet	83
Flora Havn – Vestlandet	84
Nordfjord Havn – Vestlandet	85
Ålesund Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal	86
Molde og Romsdalen Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal	87
Kristiansund og Nordmøre Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal	88
Trondheim Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal	89
Mo i Rana Havn – Nordland, Troms og Finnmark	90
Bodø Havn – Nordland, Troms og Finnmark	91
Narvik Havn – Nordland, Troms og Finnmark	92
Harstad Havn – Nordland, Troms og Finnmark	93

Tromsø Havn – Nordland, Troms og Finnmark	94
Hammerfest Havn – Nordland, Troms og Finnmark	95
Kirkenes Havn – Nordland, Troms og Finnmark	96
Alta Havn – Nordland, Troms og Finnmark	97
Nordkapp og Porsanger Havn – Nordland, Troms og Finnmark	98

Sammendrag og konklusjonen

Oslo Economics har analysert konkurransen i havnesektoren, og vurdert effekter av å liberalisere gjeldende regler for havnekapital. Analysen viser at norske stamnetthavner har markedsrett for de fleste tjenestene som tilbys, men at markedsmakten varierer fra tjenesteområde til tjenesteområde. Størst markedsrett har havnene i bulksegmentene, og minst markedsrett i segmentene for stykkgoods som kommer fra Europa eller fra andre norske havner. Analysen indikerer også at markedsmakten i begrenset grad ser ut til å bli utnyttet.

I dag er kommunale havneiere underlagt regler om havnekapital. Det betyr at eierne ikke har mulighet til å ta ut utbytte. En full liberalisering av reglene vil trolig gi økte marginer på tjenestene havnene tilbyr, mindre investeringer i havn og et sterkere press for å drive havnene effektivt. Mange steder er det også et press på å omdisponere havnearealer til byutvikling etc. En liberalisering vil redusere kommunens kostnader og øke mulighetene til å utnytte havnearealer til annen virksomhet. Følgelig vil en liberalisering kunne medføre at havner bygges ned, eller avvikles i sin helhet. Det er derfor sannsynlig at havnebrukerne –sjøfarten –samlet sett vil komme dårligere ut enn i dag. Noen segmenter kan imidlertid komme bedre ut enn i dag, og en liberalisering vil også kunne legge til rette for en mer dynamisk havnestruktur. De kommunale eierne av havner vil på sin side få bedre avkastning av sitt eierskap, og større fleksibilitet med hensyn til hvordan de kan disponere verdiene som i dag er bundet i havnene.

Det kan tenkes reguleringer som på en bedre måte enn dagens havnekapitalregler balanserer hensynet til effektiv sjøtransport på den ene siden og hensynet til havneeiernes behov for avkastning på den andre siden. Vi har vurdert noen modeller. En ordning der havnekapitalreglene erstattes med en plikt for kystkommuner til å tilby fastsatte havnetjenester, kan trolig løse noen av problemene dagens regler gir. En slik ordning vil gi sterkere insentiver til å effektivisere havnene, og trolig medføre en mer fornuftig havnestruktur, samtidig som man sikrer at nødvendige havner ikke blir lagt ned. I tillegg vil en slik ordning neppe være i strid med statsstøttereguleringen.

Bakgrunn og mandat

Oslo Economics har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomført en analyse av konkurransen i havnesektoren. Formålet med analysen har vært å innhente kunnskap om hvilke effekter en eventuell liberalisering av havnekapitalreglene kan medføre, samt om andre former for regulering er mer hensiktsmessige, gitt målsetningen om en effektiv havnesektor.

Metode og datagrunnlag

Det metodiske rammeverket for konkurranseanalysen tar utgangspunkt i tradisjonell konkurranseanalyse, slik den praktiseres av norske og europeiske konkurransemyndigheter ved behandling av oppkjøp, fusjoner og overtredelser av konkurranseloven.

Vår metodiske tilnærming for øvrig er en kombinasjon av dokumentstudier, intervjuer, spørreundersøkelse og arbeidsmøter. Denne åpne 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.

Norsk havnestruktur

Havnestrukturen i Norge, altså klassifisering av havnene og graden av statlig økonomisk engasjement, har over tid vært gjenstand for flere endringer.

I dag finnes det om lag 130 ordinære trafikkhavner i Norge. Havnenes størrelse, hvilke segmenter de er aktive i, og eierform varierer imidlertid betydelig. Av trafikkhavnene har 32 havner status som stamnetthavner. I tillegg til de ordinære trafikkhavnene finnes det næringsspesifikke havneanlegg, herunder fiskerihavner og tømmerkaier.

Dette prosjektet er avgrenset til å studere konkurransen i de 32 stamnetthavnene.

Analyse av konkurransen i markedene som norske havner er en del av

En analyse av konkurransesituasjonen for norske havner gjøres for å vurdere hvilke effekter en liberalisering av havnekapitalreglene kan få. Formålet med analysen er å vurdere i hvilken grad havnene synes å være utsatt for et konkurransepress. Dette vil ha betydning for hvorvidt, og eventuelt hvor mye, prisene kan øke etter en liberalisering av havnekapitalreglene, hvis tilfellet er at reglene i dag medfører at havnene ikke velger å maksimere sin profitt.

Dersom havnene er utsatt for et konkurransestrykk, vil det disiplinere havnene i deres prissetting, og gi dem

insentiver til å tilby bedre tjenester. Hvis havnene derimot er i en monopolsituasjon, vil de ha mulighet til å sette høye priser på sine tjenester. For høye priser kan i sin tur gi ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

Ofte er en aktør hovedsakelig i konkurranse med aktører på samme ledd i verdikjeden. Havner er imidlertid knutepunkt og omlastingssentraler, og helt essensielle for å utføre sjøtransport. Etterspørselen etter havnetjenester er derfor avledet av etterspørselen etter sjøtransport. Dette innebærer at en havn ikke bare kan møte konkurranse fra andre havner, og dermed disiplineres av disse, men også konkurranse fra andre transportformer. I tillegg kan det være konkurranse innad i en havn.

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av konkurransen for ulike segmenter av havnetjenester.

Tjenester tilbudt av havner	Produktmarked	Geografisk marked	Opphav til markedsrett
Våtbulk	Sjøtransport av våtbulk er et eget produktmarked	Lokalt, innenfor/i nærheten av den enkelte havn (på kort sikt)*. Få/ingen alternativer	Stor
Tørrbulk	Sjøtransport av tørrbulk er et eget produktmarked	Lokalt, innenfor/i nærheten av den enkelte havn (på kort sikt)*. Få/ingen alternativer	Stor
Stykkogods shortsea	Viss grad av konkurranse fra veg og ferje på transport til Norge	Nærmeste havn må ligge 10-15 km unna for at det skal være tilstrekkelig konkurranse. Likevel en viss konkurranse mellom Østlandet og hhv. Vestlandet og Trøndelag om import til Norge.	Liten
Stykkogods oversjøisk	Liten grad av konkurranse fra veg og ferje på transport til Norge	Nærmeste havn må ligge 10-15 km unna for at det skal være tilstrekkelig konkurranse. Likevel en viss konkurranse mellom Østlandet og hhv. Vestlandet og Trøndelag om import til Norge.	Middels/stor
Innenriks stykkogods	Stor grad av konkurranse fra veg på de fleste strekninger	Antar at nærmeste havn må ligge 10-15 km unna for at det skal være tilstrekkelig konkurranse.	Liten/ingen
Bilferjer	Bilferjer er et eget produktmarked i de fleste av sine segmenter. Viss grad av konkurranse fra veg og containerskip på noen strekninger i godssegmentet	Viss grad av konkurranse mellom noen havner, mest mellom Langesund og Larvik. Innslag av lokale monopol i mange segmenter.	Middels
Supplyskip	Sjøtransport utgjør et eget produktmarked for supply-virksomheten	Stamnetthavner er utsatt for noe konkurranse fra private havner. Også en viss konkurranse mellom stamnetthavnene.	Liten

Tjenester tilbudt av havner	Produktmarked	Geografisk marked	Opphav til markedsmakt
Cruise	Cruisevirksomhet er et eget produktmarked	Flere havner er utsatt for konkurranse fra andre havner. Noen havner er i særstilling fordi de er «unike» destinasjoner, for eksempel Nordkapp og Bergen.	Liten
Havnerelatert eiendomsdrift	Eget produktmarked	Leietakere er avhengig av å være på havnen.	Middels
Ikke-havnerelatert eiendomsdrift	Eget produktmarked	Lokalt marked i byen/tettstedet	Liten/ingen

Kilde: Oslo Economics. *Note: På lang sikt kan det tenkes at aktører gjør tilpasninger for å forsikre seg mot at havnene setter for høye priser. Dette kan eksempelvis være inngåelse av langsiktige kontrakter eller planlegging av lokalisering. Dette betyr at havnens markedsmakt innenfor bulksegmentet på lang sikt kan avvike fra den på kort sikt.

Effekter av gjeldende regler for havnekapital

I dag er kommunale havneiere underlagt regler om havnekapital. Reglene medfører at eierne ikke har mulighet til å hente ut eventuell avkastning på den delen av havnekapitalen som er skjermet av loven. Det at kommunene ikke har anledning til å ta ut utbytte vil trolig påvirke hvordan kommunene forvalter sine havner.

Vår samlede vurdering tilsier at havnekapitalreglene som binder kapital i havneselskapene sannsynligvis er til fordel for sjøtransporten. Det er imidlertid to forhold ved havnekapitalreglene som, i det minste på sikt, kan være en ulempe for sjøtransporten. Kostnadskontrollen kan bli dårligere enn den ellers ville vært, som følge av begrenset politisk interesse, og regelverket kan sementere en havnestruktur som ikke er tilpasset sjøtransportens behov i dag og i fremtiden.

Sammenlignet med en situasjon der kommunene fritt kunne disponere formuesverdiene i havneselskapene, gir sannsynligvis havnekapitalreglene utslag i at:

- Marginene i segmenter der havner har markedsmakt er lavere
- Investeringer i infrastruktur er høyere
- Den politiske interessen for havn og kostnadskontrollen er mindre
- Arealene havnene disponerer er mer attraktive.
- Antallet havner og havneselskap er høyere, enn det som ellers ville vært tilfellet

Lave marginer og høye investeringer er et gode for sjøtransporten. Svak kostnadskontroll vil derimot være en ulempe, ettersom sjøtransporten enten direkte eller indirekte må dekke de langsiktige kostnadene ved å drifte havnene.

Begrenset politisk interesse for havnevirksomheten kan også være en ulempe for sjøtransporten, hvis dette medfører at politiske grep som kunne gitt mer effektive havner og havnestruktur ikke tas.

Flytting av havnevirksomheten ut fra bykjernen, der mange havner er lokalisert i dag, vil også kunne være en ulempe for sjøtransporten. Dette fordi en slik flytting vil kunne resultere i at godset må transporteres lengre når det skal til og fra havnene. Dette kan i sin tur medføre at godset flyttes til andre transportmidler. På den annen side vil havnevirksomhet utenfor bykjernene kunne legge til rette for enklere intermodal transport.

I dag er det relativt mange havner i Norge, og de er i begrenset grad spesialisert. Deler av sjøtransportnæringen mener at antallet havner kan bli redusert, og havnene i større grad spesialisert. Det er imidlertid utfordrende å si om totaleffekten av færre havner vil støtte opp om sjøtransporten. Færre og mer effektive havner vil muligens være en fordel for linjetransporten, ettersom linjeskipene da kan betjene færre havner og dermed kan redusere transporttiden og kostnadene. På samme tid kan totalkostnadene ved å bruke sjøtransport stige for noen vareiere, som følge av at avstanden til nærmeste havn stiger. Dette vil kunne føre til at noen vareiere velger andre transportformer. Den samlede vurderingen er derfor at havnekapitalreglene som binder kapital i havneselskapene sannsynligvis kan være til fordel for sjøtransporten.

Vurdering av alternative måter å regulere havnesektoren

Vår konkurranseanalyse viser at de fleste havner har en viss grad av markedsrett. Det kan imidlertid virke som om havnene i begrenset grad utøver denne markedsmakten.

Det at havnekapitalreglene låser ressurser til havnedrift kan være en fordel for sjøtransporten, men det kan også ha noen uheldige effekter.

Det er en politisk målsetning å støtte opp under sjøtransporten. Sett i lys av denne målsetningen synes det fornuftig å liberalisere regelverket dersom to vilkår er oppfylt. For det første må regelverksendringen ha merkbar effekt på kommunens adferd – dvs. at liberaliseringen må påvirke kommunens incentiver på en slik måte at adferden endres. For det andre må kommunens endrede adferd manifestere seg på en måte som øker sjøtransportens konkurransekraft.

Vår analyse tyder på at det første vilkåret er oppfylt – dvs. havnens adferd, prissetting og tjenestetilbud påvirkes av havnekapitalreglene.

Videre tyder analysen på at en full liberalisering av havnekapitalreglene vil påvirke adferden i en retning som ikke nødvendigvis er til det gode for

sjøtransporten, da ulike effekter synes å trekke i ulike retninger. Havnestrukturen kan bli mer dynamisk, og kostnadskontrollen bedre. På den annen side vil havnens incentiver til å generere profitt øke – noe som trekker i retning av høyere marginer – og det oppstår en fare for at viktige havner kan bli bygget ned.

Det kan imidlertid eksistere alternativer til full liberalisering av havnekapitalreglene, dvs. havnene kan reguleres på andre måter. I tabellen under oppsummeres vurderingen av følgende alternative reguleringer:

- Full liberalisering
- Mulighet til å ta ut deler av overskuddet i utbytte, kombinert med fri prissetting
- Mulighet å ta ut deler av overskuddet i utbytte, kombinert med regulert prissetting
- Full liberalisering, kombinert med at utvalgte havner forplikter seg til å tilby bestemte tjenester mot en statlig overføring (statlig kjøp).
- Full liberalisering, kombinert med delvis statlig eierskap i havnene
- Kommunal plikt til å tilby havnetjenester, kombinert med full frihet til å forvalte formuesverdiene i havnene

Alternativ til dagens havnekapitalregler	Effekt på priser og investeringer i havnene	Effekt på havnestruktur og markedsorientering	Mulighet for helhetlig arealplanlegging	Byråkratisk byrde og sannsynlighet for konflikt	I strid med statsstøtte-reglene?
Full liberalisering	Høyere priser og mindre investeringer.	Mer dynamisk, men risiko for at også viktige havner nedskaleres. Havnene vil bli svært markedsorienterte.	Ja, kommunene kan disponere arealet fritt.	Ingen	Nei
Begrenset uttak av utbytte og fri prissetting	Høyere priser og lavere investeringer, men i mindre grad enn full liberalisering. Sannsynligvis større fokus på at investeringene må være lønnsomme.	Hvis det kun kan tas ut utbytte av driftsoverskudd, vil dagens havnestruktur opprettholdes. Havnene vil bli mer markedsorienterte.	Nei, så lenge anleggsmidlene fortsatt skjermes endres ikke mulighetene til å utnytte havnearealer til alternativ virksomhet.	Forholdsvis lav byråkratisk byrde, kun overse at kommunene ikke henter ut mer utbytte enn det som er tillatt.	I mindre grad enn i dag i strid med reglene for statsstøtte, men så lenge deler av overskuddet må holdes igjen er det ekvivalent med en kommunal overføring til havnene.
Begrenset uttak av utbytte og	Prisene blir sannsynligvis høyere enn i dag, men reguleringene	Som ved begrenset utbytte og fri prissetting, men	Som ved begrenset utbytte og fri prissetting.	Relativt høy, ettersom det kan være ressurskrevende å	Stort sett som for ved begrenset utbytte og fri prissetting, men et

regulert prissetting	vil sannsynligvis medføre at de øker mindre enn ved full liberalisering.	begrensninger i prissetting kan gjøre havnene mindre markedsorienterte.		vurdere i hvilken grad prisingen tilfredsstiller prisingsreglene. Det kan også oppstå konflikter rundt tolkningen av prisingsreglene.	tak på prissettingen kan også tolkes som en indirekte subsidie på marginen, hvis havnene uten taket ville satt en høyere pris. Sannsynligheten for konflikt med regelverket er derfor høyere.
Full liberalisering kombinert med statlige kjøp	Dersom staten kun avtaler at det skal utføres havnetjenester på havnene, vil prisene kunne stige som ved full liberalisering. I den grad staten kjøper havnetjenester av havner som ellers ville blitt nedlagt vil investeringene samlet sett bli høyere enn ved full liberalisering.	Som ved full liberalisering, men staten kan ved kjøp av tjenester unngå at viktige havner legges ned.	Som ved full liberalisering.	Det å organisere statlige kjøp vil kreve en viss byråkratisk byrde. Videre kan kostnadene ved kjøp bli høye.	Dersom kommunale og private havner fritt kan konkurrere om statlige kjøp vil ikke ordningen være i strid med regelverket for statsstøtte.
Statlig eierskap	Prising som ved full liberalisering, men dersom staten hindrer nedbygging av noen havner som ellers ville blitt bygget ned kan konkurranse føre til at prisene stiger mindre. På samme vis vil da også investeringene bli høyere.	Som ved full liberalisering, men statens representanter kan hindre nedleggelse av viktige havner.	I noe mindre grad enn ved full liberalisering, for kommuner som staten mener besitter viktige havner.	Forholdsvis liten byråkratisk byrde, staten må kun ha en representant i havnestyrene og møte i generalforsamling er. Dersom staten skal overta delvis eierskap uten vederlag, eller kreve å kunne stanse kommunenes planer for havnene, vil det imidlertid være betydelig fare for konflikt.	Så lenge havnene opererer fritt vil ikke ordningen komme i konflikt med reglene for statsstøtte. Usikkert hvorvidt statlig overtakelse av en eierandel, mot kommunenes vilje, vil være mulig i forhold til gjeldende lover og regler.
Kommunal plikt til å tilby tjenester	Prisingsinsentiver som ved full liberalisering. Kravene kan påvirke kapasitet og dermed realisererte priser.	Dynamisk havnestruktur, innenfor rammene av de pliktige tjenestene. Forhandlingsløsninger vil sikre at	Ingen begrensninger på kommunenes muligheter til å drive en helhetlig arealplanlegging, så lenge	Noe byråkratisk byrde knyttet til å designe og innføre systemet. Også en viss byråkratisk byrde knyttet til å følge opp at	Ikke i strid med statsstøttereguleringen, så lenge kommunene fritt kan velge hvorvidt de vil kjøpe tjenester fra

Totaleffekten avhenger av hvor nære havnene må være.	tjenestene blir tilbudt av havnene som er mest effektive. Havnene som tilbyr tjenester vil være svært markedsorienterte.	kommunene sørger for å overholde forpliktelsene.	kommunene overholder sine forpliktelser. Fare for konflikt i forbindelse med innføringen.	kommunale eller private havner. Usikkert hvorvidt staten har hjemmel til å pålegge kommunene en plikt til å tilby havnetjenester.
---	---	--	--	--

Kilde: Oslo Economics

1. Innledning

1.1 Departementets oppdrag

Samferdselsdepartementet har etterspurt en konkurranseanalyse av havnesektoren i Norge. Fra konkurransegrunnlaget følger det at formålet med analysen er å innhente kunnskap om hvilke effekter en eventuell liberalisering av havnekapitalreglene vil kunne medføre, samt hvorvidt andre former for reguleringer er mer hensiktsmessige, gitt målsetningen om en effektiv havnesektor.

Per i dag begrenser reglene knyttet til disponering av havnekapital kommunenes muligheter til å flytte kapital bort fra havnevirksomheten. Denne begrensningen kan ha betydning for hvordan kommunene drifter sine havner, noe som i sin tur kan ha betydning for sjøtransportens konkurransekraft mot transport på veg. Et sentralt spørsmål er dermed i hvilken grad havnekapitalreglene støtter opp om en effektiv havnedrift.

1.2 Politiske målsetninger om overgang fra veg til sjø

Nasjonal transportplan (NTP) er et dokument som beskriver regjeringens transportpolitikk. NTP blir behandlet i transport- og kommunikasjonskomiteen, som legger sin innstilling fram for Stortinget. I utgangspunktet skisserer NTP politikken for en periode på ti år, men den revideres hvert fjerde år.

Når NTP er vedtatt, utarbeider Avinor og transportetatene hvert sitt handlingsprogram for de fire første årene av planperioden. Handlingsprogrammene legges til grunn ved de årlige budsjettforslagene.

I retningslinjene for arbeidet med Nasjonal transportplan 2018-2029, som er den formelle bestillingen fra Samferdselsdepartementet til transportetatene og Avinor, bes det om en godsstrategi som legger til rette for en effektiv, pålitelig, sikker og miljøvennlig godstransport, slik at næringslivets transportkostnader kan reduseres og forutsigbarheten økes. Strategien skal videre være basert på en samfunnsøkonomisk tilnærming og inneholde to elementer:

- Virkemidler som bidrar til en effektiv godstransport gjennom å styrke det enkelte transportmidlets fortrinn
- Virkemidler som styrker samspillet mellom dem. Styrket samspill er et viktig element i arbeidet med å overføre mer godstransport til sjø og bane.

I gjeldende NTP fremheves det som særlig aktuelt å stimulere til overgang fra veg til sjø og bane, når dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Bakgrunnen for dette er at sjø- og banetransporten over tid har tapt markedsandeler til vegtransporten. Aktører på sjøfartsiden har argumentert med at tapet av markedsandeler skyldes dårlige rammevilkår for nærskipfart enn for veg- og jernbanetransport.

Det politiske ønsket om å overføre gods fra veg til sjø skal understøtte målene om effektiv, pålitelig, sikker og miljøvennlig godstransport. Samferdselsdepartementet har derfor bedt om at det utredes hvilke virkemidler som er nødvendige for å realisere potensialet for godsoverføring fra veg til sjø og bane. Det kan være behov for bedre rammebetingelser, særlig dersom en skal sikre at sjø- og banetransport fortsatt skal være konkurransedyktig på strekninger ned til 500 km.

Havnene er viktige knutepunkt for sjøtransporten, og virker således inn på sjøfartens rammebetingelser. Som et ledd i arbeidet med NTP har derfor Samferdselsdepartementet utarbeidet en Nasjonal havnestrategi. Her fremgår det at stamnetthavnregimet skal forsterkes og forbedres, og at det skal legges til rette for en dynamisk havnestruktur bestående av markedsorienterte havner. Blant virkemidlene som drøftes er endringer i regelverket for disponering av havnekapitalen.

1.3 Havnenes betydning

Som nevnt over er havnene viktige knutepunkt og omlastningsterminaler, og har således betydning for skipsfartens rammevilkår og dermed dens konkurranseevne. Lave priser og høy kvalitet på havnetjenester kan være betydningsfulle bidrag til bedre rammevilkår for nærskipfarten. Dette aktualiserer en vurdering av hvilke virkninger dagens reguleringer – inkludert havnekapitalreglene – har for havnenes adferd og sektorens samlede effektivitet, og hvorvidt det eksisterer reguleringer som er mer formålstjenlige gitt målsetningen om bedre konkurranseevne for sjøfarten.

Selv om flere havner har nasjonal betydning, er det kommunene som eier de viktigste havnene. Det er imidlertid ikke gitt at interessene til den enkelte kommune vil samsvare med interessene til skipsfarten og samfunnet ellers. Kommunene kan eksempelvis i begrenset grad ha insentiver til å vektlegge den nasjonale verdien, men sterkere insentiver til å handle

ut ifra hva som er mest fordelaktig for kommunen og egen økonomi.

I dag legger imidlertid reglene om havnekapital vesentlige begrensninger for hvordan kommunene kan disponere verdiene som ligger i havnene. Det er derfor å forvente at reglene på denne måten også har en indirekte virkning på havnenes adferd. I fravær av reguleringer er det dermed en risiko for at kommunene f.eks. velger å benytte havnearealer til boligutvikling og kontorlokaler, eller at de vil øke prisene for å opptjene profitte som kan benyttes til å finansiere annen kommunal virksomhet.

Dersom en havn avvikles, vil det i noen tilfeller ikke være mulig å erstatte den. I andre tilfeller vil erstatning kunne være mulig, men svært kostnadskreven, fordi etablering av ny havn krever store investeringer. En nyetablering av en havn, som en respons på nedleggelse av en annen havn, fremstår dermed som relativt lite sannsynlig. Det er derfor viktig å sikre at havner med nasjonal betydning ikke avvikles, eller på annen måte utviser en adferd som er egnet til å svekke sjøtransportens konkurranseevne.

Havnekapitalreglene begrenser som nevnt kommunenes muligheter til å flytte kapital ut fra havnene. Dersom man reduserer formuesmassen til havnen, f.eks. ved å selge en tomt, skal havnen tilføres like mye kapital. Reglene bidrar således til at dagens havnestruktur opprettholdes og at det investeres i havnene. På den annen side vil begrensningene knyttet til å ta ut utbytte kunne svekke kommunenes insentiver til å sikre effektiv drift ved havnene, og bidra til en mindre markedsrettet og omstillingsdyktig havnestruktur enn det som er ønskelig.

I Nasjonal havnestrategi (Samferdselsdepartementet 2015) uttrykker regjeringen et mål om å utvikle et regelverk for havnekapital som legger til rette for effektive og markedsorienterte havner. Oslo Economics ser konkurranseanalysen, som Samferdselsdepartementet har etterspurt, i lys av dette.

Med dette som bakteppe har vi valgt å innrette konkurranseanalysen slik at eventuelle utilsiktede virkninger etter en liberalisering av havnekapitalreglene kan identifiseres. Innsiktene fra konkurranseanalysen vil også benyttes i vurderingen av alternative modeller for regulering av havnene.

1.4 Leserveiledning

Denne rapporten er organisert på følgende måte. I kapittel 2 redegjøres det for metoden som er brukt i utredningen. I kapittel 3 beskrives det nasjonale markedet for godstransport, og havnenes rolle i dette markedet. I kapittel 4 gis det en oversikt over havnestrukturen i Norge, herunder organisering, tilbud av tjenester og prising av disse tjenestene. I kapittel 5 analyseres konkurransen i de markedene der havnene tilbyr sine tjenester. I kapittel 6 analyseres virkningen av dagens regler for havnekapital, og i kapittel 7 drøftes behovet for nye reguleringer i havnesektoren. Rapporten inkluderer også 3 vedlegg – en oppsummering av økonomisk litteratur som analyserer konkurransen i havnesektoren, en analyse av priser i norske havner og en kort beskrivelse av hver av stamnetthavnene i Norge.

2. Metodisk tilnærming

Det metodiske rammeverket for analysen av havnesektoren er en kombinasjon av dokumentstudier, intervjuer, spørreundersøkelse og arbeidsmøter.

Vår metodiske tilnærming i rapporten er en kombinasjon av dokumentstudier, intervjuer, spørreundersøkelse og arbeidsmøter. Denne åpne 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.

Med utgangspunkt i innsikter og data fra ovennevnte aktiviteter har vi vurdert dagens konkurransesituasjon i havnene og de konkurransemessige virkningene ved en eventuell liberalisering av havnekapitalreglene. Vi har også vurdert alternative reguleringer som kan motvirke eventuelle markedssvikt dersom liberaliseringen gjennomføres.

2.1 Dokumentstudier og eksisterende data

Gjennom dokumentstudier har vi kartlagt tilgjengelig data og eksisterende litteratur om dagens havnestruktur, tilbud av havnetjenester, priser og kostnader i havnen, konkurransesituasjonen mellom transportformer og konkurranseforhold i norske havner.

Den etter hvert innholdsrike litteraturen som omhandler havnesektoren spenner seg fra rapporter som tar for seg sjøtransport på et overordnet nivå til rapporter om havnesektoren på et mer detaljert nivå. Vi har gjennomgått rapporter som beskriver organisatoriske forhold, avgifts- og kostnadsstruktur, effektivitet og konkurranseforholdene i sektoren. Eksempelvis har vi benyttet rapporter fra OECD, Verdensbanken, Transportøkonomisk institutt og Møreforskning i arbeidet med denne rapporten. Videre har vi gjennomgått regjeringens Nasjonal havnestrategi og tidligere EU-kommisjonsrapporter.

I tillegg til å konkurrere seg imellom møter havnene også konkurranse fra andre transportformer. Litteratur som omhandler rammevilkår for sjøtransport og konkurransen mellom ulike transportformer er i denne sammenheng viktig. Transportøkonomisk institutt, Riksrevisjonen, NHO Logistikk og Transport, Møreforskning (NyFrakt), NTP og regjeringens strategi for økt nærskipfart er eksempler på rapporter vi har gjennomgått i forbindelse med denne problemstillingen. Vi viser til vedlegg 2 for en oppsummering av gjennomgått litteratur.

Vi har også innhentet tilgjengelig statistikk, både fra Statistisk sentralbyrå og havnenes egne hjemmesider. Statistisk sentralbyrås havnestatistikk gir en oversikt over godstyper og –mengder i de ulike havnene. I tillegg har vi innhentet data om disse forholdene fra havnenes egne årsrapporter. Kartlegging av prisdata er gjort med utgangspunkt i offentlige tilgjengelige priser som er publisert på havnenes hjemmesider.

2.2 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med aktører og interessenter både på tilbuds- og etterspørselssiden i havnesektoren. Formålet med intervjuene har vært å verifisere informasjon fra dokumentstudiene og supplere med relevant informasjon om hvordan aktørene agerer. Dette har vært nyttig både med hensyn til kvalitetssikring av markedsavgrensningen og i vurderingene av en liberalisering av havnekapitalreglene.

Vi har intervjuet representanter for havner, rederier og interesseorganisasjoner. Tabell 1 viser en oversikt over våre intervjuobjekter.

Tabell 1: Oversikt over intervjuobjekter

Havner	Rederier	Andre
Moss Havn	Unifeeder	Norsk
Oslo Havn	Hurtigruten	Havneforening
Drammen	Maersk Line	KS Bedrift Havn
Havn	Norlines	Rederiforbundet
Larvik Havn	DFDS Logistics	Fraktefortøyenes
Kristiansand		Rederiforbund
Havn		Oslo Kommune, ved
Stavanger		byrådsledens
Havn		avdeling
Bergen Havn		NHO Sjøfart
Trondheim		
Havn		
Bodø Havn		

Kilde: Oslo Economics

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide (temaliste) tilpasset aktørene som skulle intervjues. Sentrale temaer i intervjuene har vært:

- Organisering av havnen
- Etterspørsel etter havnetjenester
- Konkurransen mellom havner
- Konkurransen mellom havn og andre transportformer
- Konkurransen innad i havner
- Betydningen av havnekapitalreglene
- Markedssjekk

Intervjuguiden ble oversendt til aktørene i forkant av intervjuet.

2.3 Spørreundersøkelse

Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle stamnetthavner i Norge. Formålet med undersøkelsen var å avdekke havnenes oppfatning av dagens konkurransesituasjon og mulige effekter dersom havnekapitalreglene liberaliseres.

Spørreundersøkelsen ble sendt per e-post i begynnelsen av juni. Det ble sendt ut to påminnelser til de respondenter som ikke hadde svart ved henholdsvis utgangen av juni og starten av august. Tabell 2 viser responsen fra stamnetthavnene.

Tabell 2: Respons på spørreundersøkelse sendt til alle stamnetthavner

Svar	Ikke svar
Borg Havn	Drammen Havn
Moss Havn	Tønsberg Havn (Slagen)
Oslo Havn	Grenland Havn
Larvik Havn	Egersund Havn
Kristiansand Havn	Karmsund Havn
Stavanger Havn	Tysvær Havn (Kårstø)
Risavika Havn	Bergen Havn (inkl. Sture og Mongstad)
Trondheim Havn	Flora Havn
Mo i Rana Havn	Nordfjord Havn
Narvik Havn	Ålesund Havn
Harstad Havn	Molde og Romsdal Havn (Nyhamna)
Tromsø Havn	Kristiansund og Nordmøre Havn
	Aure Havn (Tjeldbergodden)
	Bodø Havn
	Alta Havn
	Nordkapp Havn
	Kirkenes Havn
	Hammerfest Havn

Kilde: Oslo Economics

2.4 Arbeidsmøter

I arbeidsmøtene er kvantitativ og kvalitativ informasjon kombinert med skjønnsmessige vurderinger. Disse vurderingene er basert på økonomisk teori og erfaring.

3. Havnenes del i transportmarkedet

At transportmarkedet fungerer godt er en forutsetning for et lite, langstrakt land som Norge. Eksport av naturressurser som petroleumprodukter, fisk og aluminium utgjør en stor del av vår verdiskapning. Råolje og naturgass pumpes opp i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet før mye av det transporteres videre til raffinering og foredles til petroleumprodukter som forbrukes innenlands eller eksporteres. Eksportinntektene muliggjør forbruk av dagligvarer, elektronikk, maskiner, kjøretøy og andre importerte produkter. Norges åpne økonomi krever gode logistikk løsninger, både innad i landet og mellom Norge og våre handelspartnere. Havnene er en viktig del av det nasjonale logistikksystemet.

De viktigste godstransportmarkedene i Norge er lastebil-, sjø- og togtransport. I tillegg har vi rørtransport av petroleumprodukter og lufttransport. Hvilke transportformer som benyttes avhenger av hvor og hvor langt godset skal fraktes. Lastebiler kan kjøre der det finnes vegforbindelse, noe det i praksis gjør over alt til lands. Togtransporten begrenser seg til strekninger med jernbaneskinner, og skip behøver en kai i hver ende av strekningen for å kunne frakte gods fra A til B. Vi sier at vegene, jernbanenettet og havnene er en del av infrastrukturen i samfunnet vårt – de danner utgangspunktet for godstransporten i Norge, og påvirker samtidig forbruksmuligheter og bosetningsmønstre.

På enkelte strekninger, for eksempel mellom Oslo og Narvik, finnes det både veg-, sjø- og jernbaneforbindelse. I slike korridorer kan vareeiere og samlastere velge den transportformen som passer dem best. På andre strekninger vil hver av transportformene dekke deler av strekningen, selv om de ikke kan frakte godset fra dør til dør. I slike korridorer kan transportformene kombineres. Gods som skal fraktes fra Rotterdam til Trondheim kan for eksempel transporteres på sjø rundt norskekysten eller fraktes med lastebil gjennom Sverige. Alternativt kan godset fraktes med båt eller bil fra Rotterdam til Oslo, før det lastes videre med tog til Trondheim. Logistikkbedrifter og samlastere spesialiserte seg i å effektivisere innhenting og forsendelse av gods på både veg, sjø og bane og konkurrerer om å tilby vareeierne de beste løsningene.

Selv om infrastrukturen er på plass, er det ikke gitt at vareeierne opplever alle transportformene som reelle alternativer. Vareeiere har ulike krav til ledetid, pris, fleksibilitet, sikkerhet osv. – en meieriprodusent har andre transportbehov enn en som sender aluminium eller mobiltelefoner. Egenskaper som kort holdbarhet på enkelte produkter vil kunne utelukke det alternativet som bruker lengst tid på en strekning, og sikkerhetskrav eller volumstørrelse kan utelukke andre former. Strengt krav kan i enkelte tilfeller innebære at det kun finnes ett transportalternativ.

For å få en bedre forståelse av transportmarkedet kan det være hensiktsmessig å definere produkter ut fra egenskaper som er avgjørende for valg av transport. Det er vanlig å skille mellom bulk gods og stykk gods. Med bulk gods menes uemballert gods i løs masse, enten i flytende eller fast form. Våtbulk er flytende produkter som råolje og bensin, mens tørrbulk er produkter som sement, korn, pukk, grus mv. Med stykk gods menes gods fraktet i enheter som kan håndteres av kran eller kjøretøyer, enten i containere, flak eller paller. Matvarer, klær, elektronikk og trematerialer er alle eksempler på stykk gods.

Både sjø- og togtransport preges av stordriftsfordeler. Store investeringer i materiell og infrastruktur gjør at de faste kostnadene ved disse transportformene er høye. Vegtransport har til sammenligning mye lavere faste kostnader. Fordi bulk volumene typisk er store og tunge og skal fraktes langt, egner bulk gods seg godt for sjøtransport. Stykk gods, som ofte fraktes i mindre volumer og over kortere etapper, er på sin side godt egnet for vegtransport.

Konkurransen mellom transportformene begrenser seg til de varegruppene som kan fraktes både på veg, sjø og bane, og de korridorene som i tillegg til å tilby vegforbindelse også har havner og jernbaneskinner. Fordi sjøtransporten er avhengig av veg- eller banetransport i hver ende av transportstrekningen, er det en forutsetning at havneterminalene er tilknyttet riksveger og/eller jernbaneskinner. Det er også en forutsetning at havnene tilbyr utstyr til lasting og fra båt til bil/jernbanevogn og motsatt, samt at det finnes lagringsmuligheter for gods som ikke umiddelbart skal fraktes videre. Dersom sjøtransport skal kunne konkurrere mot vegtransporten, stilles det derfor høye krav både til havnenes beliggenhet, tjenestetilbud og priser.

Havneeiernes kostnader ved å tilby havnetjenester avhenger en rekke faktorer, herunder geografisk beliggenhet, tilgjengelig areal, samt drifts- og kapitalkostnader knyttet til nødvendige anleggsmidler.

Prisingen av tjenestene avhenger av de relevante kostnadene, men også av graden av konkurranse i markedet.

Dersom havnene møter konkurranse fra andre transportformer eller andre havner, vil prisen på tjenestene presses ned mot kostnadene ved å produsere dem. I motsatt tilfelle, dersom havnene ikke møter noe konkurranse, vil de kunne opptre som monopolister og dermed sette prisene høyt for å maksimere eget overskudd. Konkurransen i

havnesektoren er derfor avgjørende for sjøtransportens konkurranseevne.

Også statlige reguleringer vil kunne påvirke tjenestetilbudet og prisene for å benytte havnetjenestene, enten direkte eller indirekte. Eksempelvis kan havnekapitalreglene føre til at havnene ikke utøver sin potensielle markedsrett, ettersom kommunene uansett ikke kan hente ut eventuell profitt i overskudd.

4. Havnestruktur i Norge

Havnestrukturen i Norge, altså klassifisering av havnene og graden av statlig økonomisk engasjement, har over tid vært gjenstand for flere endringer. Nasjonal Havnestrategi (2015) forklarer justeringer i klassifiseringen med at denne «skal kunne benyttes som grunnlag for å prioritere statlige infrastrukturprosjekter på veg, bane og farleder». Etter årtusenskiftet har Nasjonal Transportplan (NTP), som utformer havnepolitikken som en del av samferdselspolitikken, vært sentral i behandlingen av problemstillinger knyttet til havnestrukturen.

I dag finnes det om lag 130 ordinære trafikkhavner i Norge. Havnenes størrelse, hvilke segmenter de er aktive i, og eierform varierer imidlertid betydelig. Av trafikkhavnene har 32 havner status som stamnetthavner. I tillegg til de ordinære trafikkhavnene finnes det næringsspesifikke havneanlegg, herunder fiskerihavner og tømmerkaier.

Beskrivelse av struktur og organisering av havnene i 4.1 og 4.2 er hentet fra Nasjonal Havnestrategi (Samferdselsdepartementet, 2015). Forklaring av avgifter, vederlag og gebyrer er hentet fra havnenes forretningsvilkår.

4.1 Klassifisering av havner

4.1.1 Stamnetthavner

Stamnetthavnene består av havner som har stort godsomslag og som er sentrale i det nasjonale transportnettverket. Det er ansett som avgjørende at stamnetthavnene har en god tilknytning til det nasjonale vegnettet. Det er derfor bestemt at staten skal ha ansvaret for infrastrukturen som kobler sammen stamnettene til sjøs og på land. Statens ansvar inkluderer både veger som binder havnene til stamnettet, og farledene i tilknytning til disse havnene. Stamnettet til sjøs omfatter hovedledene fra svenskegrensa i sør til den russiske grensen i nordøst.

Figur 1 gir en oversikt over hvor de 32 stamnetthavnene er lokalisert. Stamnettbegrepet er knyttet til konkrete terminaler, og ikke til havnen som helhet. En havn kan ha en eller flere terminaler som inngår i stamnettverket.

Syv av havnene er terminaler i privat eie, som ikke er tilknyttet riksvegnettet. Disse havnene er hovedsakelig sjø til sjø-baserte oljeterminaler.

I Vedlegg 3 – stamnetthavner finnes informasjon om alle stamnetthavnene, det vil si opplysninger om hvilke tjenester som tilbys, godstransport, eierskap, regnskapstall og avstand til nærmeste havn.

4.1.2 Utpekte havner

Det har til nå også eksistert såkalte utpekte havner. Systemet med utpekte havner er imidlertid under utvikling (Nasjonal Havnestrategi 2015).

4.1.3 Fiskerihavner

Fiskerihavnene har som oppgave å dekke fiskeflåten og fiskerinæringens behov, herunder liggeplass for fiskefartøy, samt tilgang til mottaks- og foredlingsanlegg for fangst.

Staten har gjennom Kystverket foretatt investeringer som har som mål å stille havneinfrastrukturen til disposisjon for fiskeflåten og andre fartøy som benytter disse havneanleggene. Investeringene knyttes også til distriktpolitiske målsetninger.

4.2 Regulering av havnene og havnenes ansvarsområde

4.2.1 Organisering av havnene

Stamnetthavnene eies i hovedsak av kommunene. Unntakene er olje- og gassterminalene Slagen, Kårstø, Sture, Mongstad, Nyhamna og Tjeldbergodden. I tillegg er Risavika Havn den eneste private havnen som ikke er sjø til sjø-basert.

Stamnetthavnene er organisert på ulike måter. Blant de kommunale havnene er følgende organisasjonsformer tatt i bruk:

- *Del av kommuneadministrasjonen:* havneaktiviteten utføres som en del av kommunens interne driftsorganisasjon.
- *Kommunale foretak (KF):* kommunal organisering av mer forretningspreget virksomhet, men med ønske om tett politisk styring.
- *Interkommunalt samarbeid/styre:* to eller flere kommuner oppretter et styre/samarbeid hvor styret har beslutningsmyndighet på et avgrenset område.
- *Interkommunalt selskap (IKS):* havnen er organisert som et selskap innen offentlig sektor der flere kommuner er eiere. Organiseringen er ikke tiltenkt offentlig myndighetsutøvelse.

- *Aksjeselskaper*: er utviklet for virksomheter med økonomisk formål. Det er ikke vanlig at norske offentlige havner er organisert etter denne

formen, men derimot er flere havner eiere av datterselskaper som er organisert som AS.

Figur 1: Stamnetthavner i Norge



Kilde: Kartgrunnlaget hentet fra Google, utformet av Oslo Economics

4.2.2 Tilbud av havnetjenester

Havnene tilbyr havnetjenester til skipsfartsnæringen og øvrige transport- og logistikkaktører. En sentral oppgave er håndtering av gods og anløp. I tillegg er en del av havnens oppgaver rettet mot myndighetsutøvelse. Det kan synes som om havnemyndighetene i økende grad trekker seg ut av operatørfunksjonene og i større grad konsentrerer seg om myndighetsutøvelse, og landlordvirksomhet. Dette

gjelder særlig for de største havnene (NTP Godsanalyse, 2015).

Brukere av havnetjenester belastes avgifter og vederlag. Skip som benytter en havn må betale en anløpsavgift, som er ment å dekke kostnadene ved å sikre farleden. Videre bruk av havner og tjenester betales det vederlag for, og disse fastsettes fritt av havnene.

4.2.3 Havne- og farvannsloven

Havnene er underlagt havne- og farvannsloven. Loven har blant annet som formål å legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet. Etter loven har kommunen forvaltningsansvar og myndighet «innenfor områder hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven». Det er imidlertid unntak for hovedleder og bileder hvor departementet har forvaltningsansvaret og myndigheten.¹

4.2.4 Avgifter, vederlag og gebyrer i havnene

Anløpsavgiften har hjemmel i havne- og farvannsloven. Denne avgiften skal kun «dekke kommunens kostnader ved utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i denne loven med forskrifter, samt kostnader til å legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde, så langt slike kostnader ikke kan dekkes inn ved betaling for tjenester som ytes i havnen. I forskriften kan det også fastsettes rabattordninger».² Kommunene kan selv velge om de vil innkreve anløpsavgiften eller ikke.

Med unntak av anløpsavgiften kan alle andre havnetjenester prises på markedsmessig grunnlag. Punktene under forklarer vanlige vederlag og gebyrer i havnene:

- **Kaivederlag** er fartøyenes betaling for bruk av havna og havnas kaier, og belastes per døgn. Vederlaget beregnes på grunnlag av skipets bruttotonnasje.
- **Varevederlag** er varens betaling for bruk av offentlige kaier og arealer og betales for alle

varer som fraktes til eller fra havnen og som føres over havnens kaier. Beregningsgrunnlaget er som oftest varens vekt, men containergods betales i enkelte havner per container.

- **Passasjervederlag** er passasjerers betaling for bruk av kaier og arealer og betales per passasjer.
- **ISPS-gebyr** har til hensikt å forbedre sikkerheten for skip i internasjonal fart, og havneanlegg som betjener slike skip. Gebyret belastes per døgn. Gebyret kan beregnes per passasjer (for passasjerskip), som andel av kaivederlag eller på grunnlag av bruttotonnasje.
- **Avfallsgebyr** betales av alle fartøyer i ordinær trafikk som anløper offentlig kai, uavhengig av om det leveres avfall fra skipet til avfallsordningen. Gebyret kan beregnes på grunnlag av antall personer eller på grunnlag av skipets bruttotonnasje, eller det kan være en fast sum.
- **Kranvederlag** betales for leie av kran og kran tjenester. Krankjøring og kranleie betales hver for seg. Vederlaget kan belastes per time, eller per løft.
- **Vannleveranser** betales etter målt kvantum i kubikkmeter. I tillegg kommer en minstepris per levering, ofte tilsvarende en times havnearbeid.

I de fleste tilfeller offentliggjør havnene listepreiser. Prisene som betales kan imidlertid avvike fra listepreisene, ettersom mange havner forhandler med rederier osv. om betingelser og dermed innvilger ulike former for rabatter.

¹ Departementet har i stor grad delegert mesteparten av sin myndighet til å fatte enkeltvedtak etter loven til Kystverket.

² Havne- og farvannsloven §25,1.

5. Konkurransesituasjonen i havnesektoren i dag

En analyse av konkurransesituasjonen for norske havner gjøres her for å vurdere hvilke effekter en liberalisering av havnekapitalreglene kan få. Formålet med konkurranseanalysen er å vurdere i hvilken grad norske havner er utsatt for et konkurransepress. Dette vil ha betydning for hvorvidt, og eventuelt hvor mye, prisene kan øke etter en liberalisering av havnekapitalreglene, hvis tilfellet skulle være at reglene i dag medfører at havnene ikke velger å maksimere sin profitt.

Konkurranseanalysen kan også ha andre formål, for eksempel som kunnskapsgrunnlag i en eventuell notifikasjonsprosess, eller for å vurdere hvilken havnestruktur som gir best konkurranseevne for sjøtransporten - en desentralisert havnestruktur eller færre havner, mer godskonsentrasjon og spesialisering.

Dersom havnene er utsatt for et konkurransetrykk, vil det disiplinere havnene i deres prissetting, og gi dem incentiver til å tilby bedre tjenester. Hvis havnene derimot er i en monopolsituasjon, vil de ha mulighet til å sette høye priser på sine tjenester. For høye priser kan i sin tur gi ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

Ofte er en aktør hovedsakelig i konkurranse med aktører på samme ledd i verdikjeden. Havner er imidlertid knutepunkt og omlastingssentraler, og helt essensielle for å utføre sjøtransport. Etterspørselen etter havnetjenester er derfor avledet av etterspørselen etter sjøtransport. Dette innebærer at en havn ikke bare kan møte konkurranse fra andre havner, og dermed disiplineres av disse, men også konkurranse fra andre transportformer. I tillegg kan det være konkurranse innad i en havn.

For havnevirksomhet er det relevant å vurdere tre ulike kilder til konkurranse:

- Intermodal konkurranse
- Konkurranse mellom havner
- Konkurranse internt i havner

Samtlige former for konkurranse kan ha potensial til å påvirke havnenes adferd, samt den realiserte markedslikevekten med hensyn til betingelser, tjenester osv.

5.1 Markedsavgrensning

For å vurdere dagens konkurransesituasjon i havnesektoren, starter vi med å avgrense de relevante markedene. Formålet med markedsavgrensningen er å avgjøre hvilke aktører som er i konkurranse med hverandre, og dermed virker disiplinerende på hverandres adferd.

I markedsavgrensningen tar vi utgangspunkt i EU-kommisjonens retningslinjer, som også benyttes i norsk konkurranserett. I disse retningslinjene legges det til grunn at et marked har en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.

I henhold til EU-kommisjonens retningslinjer avgrenser man det relevante markedet ved å identifisere hvordan kunder (og potensielle konkurrenter) ville respondert ved en liten og varig prisøkning. Det legges til grunn at man har avgrenset et marked dersom en hypotetisk monopolist (bestående av en eller flere leverandører) ville funnet det lønnsomt å heve prisen med 5-10 prosent, fra dagens markedspris. Følgelig vil antall kunder som enten slutter å kjøpe eller velger en alternativ leverandør være avgjørende for hvilke bedrifter som inngår i det relevante markedet.

Det er verdt å merke seg at analysens formål ikke er å vurdere hvor mye prisene eventuelt kan øke, men å vurdere om konkurrenter eller kunder har en tilstrekkelig disiplinerende effekt på havnen til at den ikke kan opptre tilnærmet uavhengig. Hvis en eller flere aktører lønnsomt kan øke prisene med 5-10 prosent antas det at disse kan opptre så uavhengig at den/de er de relevante leverandørene i et avgrenset marked.

Rent praktisk foretas gjerne markedsavgrensningen ved at man antar at den hypotetiske monopolisten kontrollerer to antatt nære konkurrenter. Deretter vurderes det om det ville vært lønnsomt for denne hypotetiske monopolisten å øke prisene. Dersom det

ikke vurderes som lønnsomt, legges aktøren som antas å være den nærmeste konkurrenten til de to førstnevnte inn i det relevante markedet. Denne iterative prosessen gjentas, ved å inkludere konkurrenter, til den hypotetiske monopolisten lønnsomt kan øke prisen.

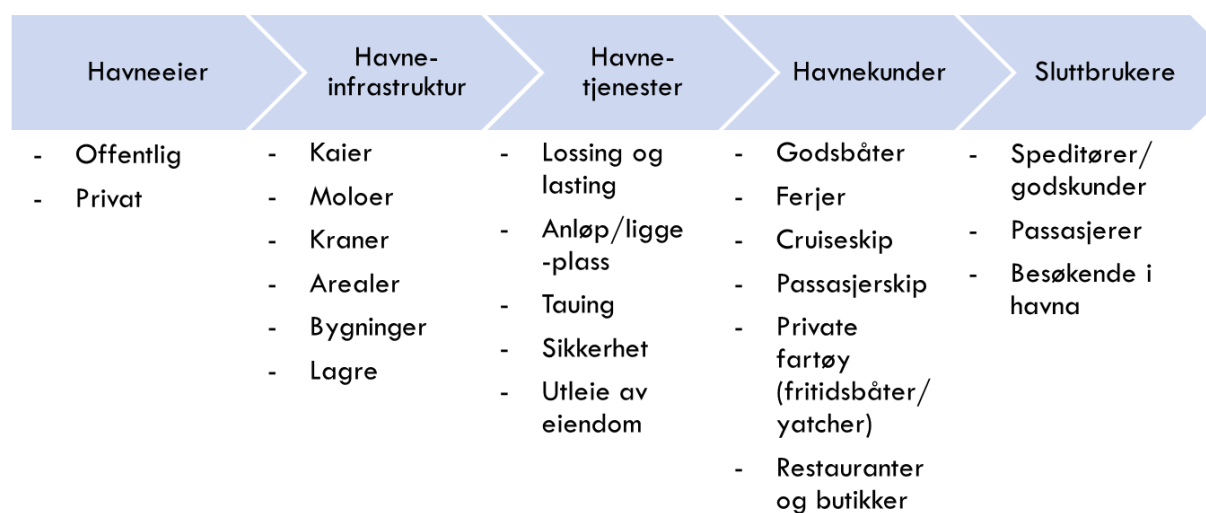
For havnenes del kan «dagens markedspris» være satt i en situasjon der havnen har monopol eller betydelig markedsrett. I så fall kan en havn ha økt prisene så mye at en ytterligere økning ikke er lønnsom. Når det i en slik situasjon testes om prisene lønnsomt kan økes, kan det dermed fremstå som om havnen er utsatt for mer konkurranse enn den faktisk er. Dette

analyseproblemet er kjent som «the Cellophan Fallacy».³ På den annen side kan det hende at dagens regulering av havnesektoren gjør at havnene ikke utøver sin fulle markedsrett.

Formålet med analysen er imidlertid å få innsikt i hvorvidt markedet ligger til rette for at prisene kan øke, fra dagens nivå, dersom en liberalisering av havnekapitalreglene eller andre annet skulle endre havneeiernes insentiver til å utøve markedsrett.

I figuren under har vi illustrert verdikjeden i havnesektoren, i den hensikt å vise hvem som er leverandørene og hvem som er kundene.

Figur 2: Verdikjeden i havnen



Kilde: Oslo Economics/OECD (2011)

Havner kan være organisert på ulike måter, både med hensyn til hvem som eier dem, hvem som utfører tjenestene og hvilke tjenester de tilbyr.

Figuren over viser et eksempel på en typisk havn som tilbyr et variert spekter av tjenester. Når vi analyserer konkurransen i havnesektoren, ser vi på hvilket konkurranstrykk havneierne står ovenfor, og hvilke valgmuligheter havnekundene har. Havnekundene er ofte rederier, og deres valgmuligheter vil gjerne være begrenset av sluttbrukernes preferanser.

Konkurranstrykket havneierne står ovenfor har betydning for hvordan de investerer i havneinfrastruktur og priser sine tjenester. Det er havneierne som er pålagt restriksjoner gjennom havnekapitalreglene, og det er således deres adferd og konkurransesituasjon som er interessant i denne konkurranseanalysen.

5.2 Det relevante produktmarkedet: Konkurransen med andre transportformer

Det relevante produktmarkedet omfatter alle varer og/eller tjenester som etter forbrukerens oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde.

Etter vår vurdering henger avgrensningen av det relevante produktmarkedet i denne analysen nært sammen med intermodal konkurranse – det vil si den potensielle konkurransen som sjøtransport møter fra veg- og banetransport.

Spørsmålet som søkes besvart for å avgrense de relevante markedene som havnene inngår i er dermed hvordan kundene ville respondert dersom en havn

³ For mer informasjon om Cellophan Fallacy, se https://en.wikipedia.org/wiki/Cellophane_paradox.

ensidig skulle øke sine priser, totalt sett, med 5 til 10 prosent. Dersom det for en aktør, eller ett sett med aktører, er lønnsomt å øke prisene med 5 - 10 prosent antas markedet å være avgrenset.

Markedsavgrensningen besvarer, som nevnt, følgelig ikke hvor mye prisene kan øke, men identifiserer heller hvorvidt det er rom for å øke prisene.

I de fleste tilfeller – som også i dette tilfellet – vil det ikke være mulig å fremskaffe informasjonen som er nødvendig for beregne hvorvidt det er lønnsomt for en aktør, eller ett sett av aktører, å heve prisene med 5-10 prosent. Det vanlige er derfor at man forsøker å utlede svaret på markedsavgrensningsspørsmålet ved å benytte tilgjengelig kvantitativ og kvalitativ informasjon, kombinert med økonomisk teori. Dette er også fremgangsmåten vi vil benytte i den påfølgende markedsavgrensningen.

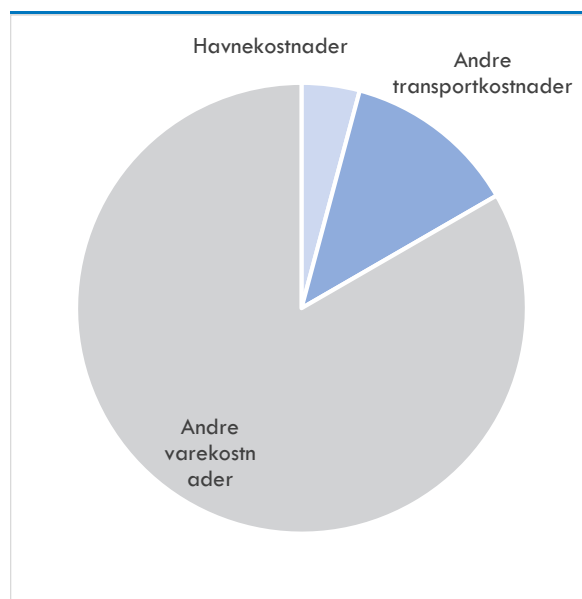
Oslo Economics har i en tidligere rapport (Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet, 2015) kommet til at konkurransen mellom sjøtransport og andre transportformer er nokså begrenset. Dette til tross for at gods for mange relasjoner i utgangspunktet kan betjenes av veg, sjø og bane. Årsaken til dette er sammensatt.

For noen relasjoner kan en bestemt transportform gjerne ha et komparativt fortrinn, som gjør at de andre transportformene i praksis ikke fremstår som reelle alternativer. Videre kan godset som skal sendes ha egenskaper som ekskluderer noen transportformer, f.eks. grunnet krav til framføringstid, fleksibilitet, kapasitet. Enda videre har gjerne vareeiere gjort investeringer i egen infrastruktur og produksjonskapital, og/eller tilpasset sin forretningsmodell med tanke på bruk av én spesiell transportform. Eksempelvis kan en fabrikk eller et grossistlager være lokalisert i nærheten av en havn. Samlet sett medfører dette at det i de fleste tilfellene vil være én transportform som er klart å foretrekke, slik at de relative kostnadene ved transportformene må endre seg betydelig før vareeierne velger å bytte transportform.

Rapporten viste videre at det samlede godsvolumet er relativt lite prisfølsomt. Dette fordi transportkostnadene utgjør en nokså liten andel av samlet varekostnad. Det betyr at en økning i sjøtransportens totale kostnader, herunder havnekostnader, fraktekostnader og andre kostnader, vil gi relativt lite utslag i fraktet volum på sjøen.

Den relative prisfølsomheten for kostnadene i havnen vil imidlertid være enda lavere enn for sjøtransport totalt sett. Dette fordi kostnadene for havnetjenester kun utgjør en begrenset andel av de totale kostnadene knyttet til sjøtransport.

Figur 3: Eksempel på havnekostnadenes andel av totale varekostnader



Kilde: Oslo Economics

En ti prosent økning i havnekostnadene kan derfor utgjøre en vesentlig lavere økning i de totale transportkostnadene, og i praksis bli en ubetydelig økning i totale varekostnader. I utgangspunktet kan man derfor anta at sluttkundene er relativt lite tilbøyelige til å bytte transportmiddel dersom prisene for bruk av havner øker med 5 til 10 prosent. Dette er et argument for en relativt inelastisk markedsetterspørsel. I de deler av transportmarkedet der landtransport er et reelt alternativ, vil etterspørselen være mer elastisk.

Samlastere, som i deler av transportmarkedet tar valget av transportform, kan imidlertid ha en annen elastisitet ettersom en prisendring spiser direkte av deres marginer. Selv om etterspørselen i markedet er relativt uelastisk kan etterspørselen til enkeltthavner være betydelig mer elastisk. Dette fordi en transportør kan ha valget mellom å gå til ulike havner, og derfor vil kunne respondere med å flytte godset til en annen havn, selv ved små prisøkninger. Avstanden til andre havner, og kostnadene ved å transportere godset til fra havnen, vil påvirke hvorvidt en transportør er sensitiv for en havns prisendringer eller ikke.

OECD (2011) konkluderte også med at det er begrenset substitusjon mellom sjø- og landtransport, og dermed med at havnene står overfor et begrenset konkurranstrykk fra andre transportformer selv på strekninger der det reelt sett er valgmuligheter. Et hovedargument i OECD-undersøkelsen er at varer som blir transportert på sjø og land er svært forskjellige. Varer til sjøs har eksempelvis gjerne lavere verdi enn de som transporteres på veg.

Det kan imidlertid være delmarkeder med unntak, der enkelte kunder vil være prisfølsomme. For eksempel kan noen typer persontrafikk være mer prisfølsom enn godstrafikk. Innenfor godstransport er containertransport mer prisfølsom enn bulktransport.

Havnene selv oppgir at det er sterk konkurranse fra vegtransport innen container-/stykkgoodssegmentet. Dette ser i stor grad ut til å gjelde gods som skal til og fra det europeiske kontinentet. Vår vurdering er at konkurranse i ett av mange segmenter neppe er tilstrekkelig til å disiplinere havnens prissetting totalt sett. Vi vil likevel se nærmere på konkurransen mot vegtransport når vi behandler dette delmarkedet.

Over har vi vurdert det relevante produktmarkedet for havner på et overordnet nivå. Det neste skrittet vil være å vurdere konkurranseforholdene i delmarkeder.

Delmarkeder kan være egne produktmarked, der havnene i større eller mindre grad er i konkurranse med andre transportformer. Vi vil gjennomgå disse delmarkedene:

- Bulkgoods
- Stykkgoods
- Bilferjer
- Supplyskip
- Cruise
- Eiendom og tilhørende tjenester

Antakelig er disse delmarkedene separate produktmarked, i den forstand at bulkgoods og stykkgoods ikke er i konkurranse med hverandre. Det er eksempelvis lite sannsynlig at en økning i pris på frakt av bulk vil medføre at mange kunder substituerer seg til stykkgoods.

Havnene tilbyr tjenester knyttet til å flytte gods til og fra skip. Dette innebærer at dersom det eksempelvis eksisterer et eget produktmarked for sjøtransport av bulkgoods, vil det også eksistere et komplementært produktmarked for havnehåndtering av bulkgoods. For å avgjøre hvilke produktmarkeder havnene har aktivitet i, er det derfor hensiktsmessig å starte med å avgrense produktmarkedene for transport av ulike typer gods. Videre må det vurderes hvorvidt en endring i havnekostnader vil medføre at etterspørselen i det avgrensede markedet for transport av de gitte typene gods vil påvirkes i betydelig grad.

5.2.1 Bulkgoods

Det går svært mye bulkgoods over norske havner. Målt i volum er bulktransport det største markedet for sjøtransport. Innenfor kategorien bulkgoods finnes både våtbulk (tankskip) og tørrbulk.

De store mengdene bulk gjør at dette godset har stor økonomisk betydning. Verdien på godset, per

vektenhet, er imidlertid likevel som regel lavere enn for ferdige produkter.

De store mengdene bulktransport som transporteres gjør sjøtransport til den foretrukne transportformen. Verken veg- eller jernbanenettet ville kunne håndtere bulkmengdene som går til sjøs. Mye av bulktransporten til sjøs er dessuten farlig last, som det er mer komplisert å frakte på veg enn til sjøs. Sjøtransporten av bulk antas derfor å være et separat produktmarked. Følgelig eksisterer det et komplementært produktmarked for havnehåndtering av bulkgoods.

Bulktransporten går gjerne i faste transportstrømmer, i planlagte forsendelser. Den krever derfor lite organisering. For at en havn skal håndtere bulk er det nødvendig med investering i særskilt utstyr. Dersom prisene for bulktransport skulle stige med 5-10 prosent er det derfor lite trolig at en havn som ikke allerede håndterer bulkgoods vil investere i det nødvendige utstyret.

Som følge av at vareeierne trolig ikke vil respondere på en prisøkning med å substituere seg mot andre transportformer, og andre havner trolig ikke vil substituere seg inn i segmentet, må derfor bulktransport vurderes som et separat marked, dvs. avgrenset fra stykkgodstransport. Det vil ofte være spesialutstyr for én bulktype, slik at det i praksis også kan eksistere egne produktmarkeder for ulike typer bulk.

Aktører som inngår på tilbudssiden i dette markedet er dermed havner som har det relevante utstyret på plass.

Noen bulkkunder er så store at de kan eie eller kontrollere sin egen havn. Dette gjelder for eksempel Slagentangen i Tønsberg der ESSO har et raffineri og LKABs private havn i Narvik der jernmalm fra Kiruna og Malmberget skipes ut fra Ofotbanen. I slike tilfeller vil det ha mindre betydning om havnen står overfor konkurranse, fordi havneeieren selv vil ha insentiv til å drive havnen effektivt.

5.2.2 Stykkgoods

Stykkgoods som transporteres i norske havner består av ferdigproduserte eller videreforedledede varer som er av en slik karakter at det ikke kan transporteres som bulk. Stykkgodset kan transporteres på ulike transportbærere, herunder containere, semitrailere/vekselsflak og paller. I norske havner betjenes samtlige av disse transportbærerne.

Containertransport på sjø er viktig for importen til Norge. Den er særlig viktig for oversjøisk import, det vil si import som kommer fra andre kontinenter til de store europeiske havnene og fraktes derfra med feederskip til Norge. Denne feedertransporten

kommer i praksis utelukkende med skip til Norge, og opplever i liten grad konkurranse fra andre transportformer. Oversjøisk last vil ifølge rederiene være lite sensitivt for pris på sjøtransport, og dermed også havnenes priser.

Feederskipene kan også ta containere i shortsea-markedet, det vil si gods som kommer fra det europeiske kontinentet eller Storbritannia og til Norge. For shortseagods er vegtransport et nærmere alternativ enn for oversjøisk last, men shortseasegmentet utgjør kun en begrenset del av det totale stykkgodsvolumet.

Semitrailere/vekselsflak transporteres på såkalte ro-ro-ferjer. Denne transportformen brukes i større grad for transport mellom utlandet (kontinentet og Storbritannia) og Vestlandet/Midt-Norge/Nord-Norge, samt for innenriks sjøtransport. «Roro» er en forkortelse for roll on-roll off og er en betegnelse på en skipstype som har en konstruksjon der rullende last kan kjøres fra kaien og direkte ombord og av skipet. Det finnes rene godsferjer (vanlig ro-ro) og bilferjer som tar både gods og passasjerbiler (ropax-ferjer som for eksempel Color Line og Fjordline). Bilferjer behandles i et eget avsnitt under. Roro-ferjer transporterer rullende materiell, dvs. gods som i teorien kunne gått på veg i stedet.

En spesiell type ro-ro-skip er skip som frakter nye biler fra bilprodusentene til Norge. Det finnes egne rederier som har spesialisert seg på transport av nye biler. Både Drammen Havn og Oslo Havn er viktige mottakshavner for biler som importeres til Norge.

Annen transport av stykkgoods, for eksempel pallegods, er vanlig langs norskekysten. Transport på Hurtigruten er et eksempel på slik transport.

Stykkgodset er samlet sett antakelig stilt overfor et sterkere konkurransepress fra vegtransporten enn hva bulktransporten står overfor. Følgelig vil havnenes etterspørsel etter håndtering av stykkgoods være mer sensitiv for prisene på havnetjenester enn etterspørselen etter havnehåndtering av bulkgoods.

Om konkurransepresset fra andre transportformer er så sterkt at det kan disiplinere havnenes prissetting totalt sett er imidlertid tvilsomt. Hvis det er konkurranse fra andre transportformer vil det i tilfelle bare gjelde for noen tjenester og i enkelte havner, slik at havnene kan tilpasse sine priser for disse tjenestene. Videre vil en profittmaksimerende aktør ha insentiver til å ar ut markedsmakten i segmentene den har slik makt.

Mye av stykkgodset som transporteres til sjøs transporteres på strekninger der sjø er eneste alternativ. For annet stykkgoods til sjøs, f.eks. bilfrakt, så er godsmengdene så store at sjøtransporten har en

kostnadsfordel. Ved en liten, men varig, prisøkning på 5 -10 prosent ved norske havner synes det lite trolig at kundene vil substituere seg over til andre transportformer i et omfang som gjør en slik prisøkning ulønnsom.

Sjøtransport av containere og stykkgoods antas derfor å være et eget produktmarked, også innenfor stykkgoodssegmentet. Følgelig eksisterer det et komplementært marked for havnehåndtering av stykkgoods. I dette markedet har imidlertid sjøtransporten noe konkurranse fra landtransport, men denne konkurransen er trolig ikke tilstrekkelig til å kunne hindre havnene samlet sett i å utnytte markedsmakt.

For havner som ikke allerede har nødvendig infrastruktur til å håndtere containere og annet stykkgoods, antas kostnadene forbundet med å få slikt utstyr på plass å være betydelige. Følgelig er det lite trolig at en havn, som ikke allerede kan håndtere containere og annet stykkgoods, vil tre inn i markedet for havnehåndtering av stykkgoods dersom prisene skulle øke med 5-10 prosent.

Det kan også tenkes at enkelte kunder vrir sin etterspørsel mot andre transportformer enn sjøtransport, særlig lastebil, dersom prisene øker med 5-10 prosent. Men som nevnt innledningsvis vil normalt en slik økning i prisene på *havnetjenester* utgjøre en så liten del av de samlede transportkostnadene, at det neppe er tilstrekkelig til å vri en så stor del av kundene over til andre transportformer at prisøkningen blir ulønnsom.

Det tilsier at aktørene som per i dag er aktive i dette produktmarkedet i hovedsak er havner som allerede kan håndtere containere og annet stykkgoods.

Dersom prisene på havnetjenester øker i større grad enn 5 til 10 prosent, vil vridningen mot andre transportformer bli større. Og på ett bestemt prisnivå vil havnene være ute av stand til å øke sine priser ytterligere uten å tape en så stor del av kundene at prisøkningen er ulønnsom.

5.2.3 Bilferjer

Bilferjer transporterer både passasjerer, personbiler, busser, og gods i lastebiler eller på semitrailere.

For enkelte norske havner utgjør utenriks bilferjer et viktig segment. For eksempel gjelder det Oslo, Sandefjord, Larvik, Grenland (Langesund), Kristiansand, Stavanger og Bergen.

Egenskapene til transport med bilferje er i utgangspunktet svært like biltransporten. Dette tilsier at produktene er i samme relevante marked, i de tilfellene fremføringstiden er sammenlignbar. Spørsmålet er dermed hvorvidt havnebetjening av

ferjer som frakter gods kan avgrenses som et separat produktmarked.

Havnekostnadene utgjør en begrenset andel av de totale driftskostnadene forbundet med ferjedrift. Følgelig vil en økning på 5 -10 prosent i havnekostnader øke kostnadene ved å transportere gods med ferjer mindre enn 5-10 prosent. Kostnadene vil heller ikke nødvendigvis øke like mye, målt i kr, som havnekostnadene øker. Dette fordi havnekostnadene kan anses som en fast kostnad ved ferjedrift, og en endring i faste kostnader er ikke ventet å slå ut i endrede prisingsinsentiver.

Ettersom økte havnekostnader for en ferje må ventes å påvirke vareeierens kostnader ved å transportere gods i svært begrenset grad, er det lite trolig at vareeierne vil velge en annen transportløsning for godset. Dette gjør det naturlig å anta at betjening av ferjer som transporterer gods og passasjerer også må vurderes som et separat produktmarked.

5.2.4 Supplyskip

Supplyskip er skip som bringer varer og forsyninger til andre skip og installasjoner til havs. I Norge er supplyskipene særlig viktig for petroleumsvirksomheten offshore. Supplyskipene etterspør to typer tjenester i havnene. Dette er henholdsvis kaier for lasting og lossing av varer og liggekaier i de periodene skipene ikke er i aktivitet.

Ettersom skipene skal levere til havs, er det kun lufttransport som kan være aktuell konkurrent til sjøtransporten. Lufttransport har imidlertid vesentlig høyere kostnader, noe som gjør denne type transport mindre aktuell når det er snakk om store volum.

Supplyvirksomheten er preget av store krav til leveringssikkerhet, det vil si at varene kommer til avtalt tid. Pris er av mindre betydning, noe som gjør at kjøperne i dette markedet er mindre følsomme for prisendringer i havnene. Supplyskipenes aktivitet er videre sterkt påvirket av hvor godt det går i offshoreindustrien.

I nedgangstider vil skipene ofte ligge forholdsvis lenge i havn, grunnet en begrenset oppdragsmengde. Det vil si at skipene ligger i opplag. I slike tilfeller vil havnens lokasjon være mindre betydningsfull, og rederne vil dermed se seg om etter havner som tilbyr rimelig kai. Havnene kan tjene gode penger på at skip ligger i skipsopplag i sitt havnedistrikt. I gode tider vil imidlertid etterspørselen etter skipene være høy, slik at de vil ha høy betalingsvilje for å benytte de nærmeste havnene for lasting og lossing.

Selv om tjenestene som etterspørres varierer, har dermed skipene til alle tider behov for havner. Ettersom det neppe eksisterer alternativer til havn for

skipene, antar vi at havnebetjening av supplyskip er et eget produktmarked.

5.2.5 Cruise

Cruiseskipene tilbyr feriereiser til passasjerer, der skipet og reisen er tjenesten i seg, og ikke transporten. Produktet de selger er dermed ferieturer, og nærmeste substitutt til cruiseskip vil antakelig være andre typer ferier, som for eksempel charterreiser eller feriehoteller. Cruiseskipene har imidlertid en rekke spesielle karakteristika som gjør at de sannsynligvis utgjør et eget produktmarked.

Ett særtrekk er at de seiler i internasjonal trafikk, og dermed er underlagt færre regler med hensyn til skatt, miljøutslipp og arbeidsvilkår. Dette gir cruiseskipene en relativ kostnadsfordel sammenlignet med landbasert turisme i mange land.

Anløp av havner er nødvendig for cruiseferien, og havnekostnadene er sannsynligvis så begrensede, sammenliknet med de totale kostnadene ved cruiseferien, at en prisøkning på 5-10 prosent ikke ville endret etterspørselen etter cruiseturisme. Følgelig eksisterer det et eget produktmarked for havneanløp av cruiseferien.

Det vil typisk være stedets egenskaper som er avgjørende for om en havn vil være en alternativ anløpshavn for et cruiseskip. Cruiseanløp er derfor konsentrert om noen havner som er attraktive turistmål. Dette gjelder havner på Vestlandet (Bergen, Geiranger, Stavanger, Flåm, Ålesund og Molde), samt Oslo, Kristiansand, Tromsø og Nordkapp. Bergen er Norges største cruisehavn.

5.2.6 Eiendom og tilhørende tjenester

De norske havnene tilbyr også tjenester som er mer indirekte knyttet til havnevirksomheten. Av slike tjenester er eiendomsdrift viktigst. Dette gjelder utleie av arealer for godshåndtering og lager, utleie av kontorer til transportoperatørene og utleie til virksomheter som ikke er relatert til havnedriften. Sistnevnte kategori kan være restaurant- og kafédrift eller utleie av kontorer til bedrifter som ikke har tilknytning til sjøtransport.

De to kategoriene vil i en konkurranseanalyse behandles ulikt. Utleie av eiendom til aktører som er avhengig av å være på havnen vil antakelig være et eget produktmarked. Eventuell konkurranse vil avhenge av at det er ulike aktører som leier ut arealer i tilstrekkelig nærhet til kaiene.

Utleie av arealer til andre aktører, for eksempel restauranter og kafeer, vil skje i konkurranse med andre tomteeiere i byen eller området. Slik utleie er dermed konkurranseutsatt. Utleie av eiendom kan være lukrativt, og noen havner hevder at overskuddet

de får fra denne virksomheten går med til å krysssubsidiere den tradisjonelle havnevirksomheten.

5.3 Det relevante geografiske markedet: Konkurransen mellom havner

Det relevante geografiske markedet omfatter området der de aktuelle aktørene, her havnene, tilbyr varer eller tjenester. Innenfor dette området skal konkurransevilkårene være tilstrekkelig ensartet, slik at området kan holdes atskilt fra tilgrensende områder.

I vurderingen av produktmarkedet har vi fastslått hvilke produktmarkeder havnene er aktive i. Vi vil nå vurdere om ulike havner vil være i samme eller ulike geografiske markeder.

Spørsmålet er igjen hvorvidt en havn lønnsomt kan øke sine priser med 5 til 10 prosent. Hvorvidt dette er lønnsomt vil avhenge av om dens kunder vil respondere med å bytte til en annen havn som tilbyr samme produkt/tjeneste? Hvis tilstrekkelig mange kunder vil bytte til en annen havn, vil konkurransevilkårene være ensartede, og de to havnene vil være i samme relevante marked.

I vurderingen av konkurransen mellom havner vet vi at det sjelden er selve havnen som er opprinnelsessted eller destinasjon for en forsendelse eller en reise. I prinsippet kan kunder derfor bruke ulike havner.

Den enkelte havn betjener et omland, der transportkostnadene til og fra havnen er lave. For gods eller personer som kommer fra eller skal til en bestemt destinasjon, vil førstevalget til en transportkunde, alt annet likt, være den eller de nærmeste havnene. To havner som ligger tett kan ha et felles omland, der de konkurrerer om de samme kundene. Forskjellen mellom transportkostnader for godset til/fra havnene vil dermed være avgjørende for hvorvidt en havn disiplineres av nærliggende havner.

Ulike varer har ulike transportkostnader, avhengig av faktorer som vareverdi, krav til ledetid/kvalitet/service, total transportdistanse og/eller totale transport- og logistikkostnader. Derfor vil det geografiske markedet kunne variere fra vare til vare. To havner kan være i konkurranse med hverandre om enkelte typer varer, mens de kan ha lokale monopol i andre varemarkeder.

Vi antar at havnen har et lokalt monopol dersom den har et stort geografisk omland der den har en betydelig kostnadsfordel i forhold til andre havner, slik at få kunder vil bytte til en annen havn dersom havnen øker sine priser med 10 prosent. Tilsvarende antar vi at to havner er en del av samme geografiske

marked dersom transportkostnadene fra den nest nærmeste havnen er tilstrekkelig lave til at det lønner seg for transportørene å bytte havn dersom den nærmeste havnen øker sine priser med 10 prosent.

Hvorvidt to eller flere havner er i samme marked beror derfor på en konkret vurdering av havnene. I den konkrete vurderingen er det naturlig å ta utgangspunkt i transportkostnader, tidligere vurderinger, samt synspunkter fra havner og deres kunder, som vi har innhentet i intervjuer og møter.

5.3.1 Regneeksempel: 10 prosent økning i havnekostnader

I dette regneeksemplet vil vi ved hjelp av nøkkeltall sammenligne en 10 prosent økning i havnekostnader med kostnaden ved å transportere samme mengde gods med lastebil.

I tabellen under har vi satt inn ulike tall for kostnader for transport med lastebil per kilometer og samlet kostnad for å få gods gjennom en havn. I spennet for nøkkeltallene tenker vi oss at en container ligger:

- Havnehåndteringskostnader fra 500 til 1 500 kr
- Kostnader for transport med lastebil for tilsvarende mengde gods: Fra 10 til 30 kr per km

Resultatet av beregningen viser hvor nært nærmeste havn må ligge for at det ikke skal lønne seg for havnen å øke sine priser med 10 prosent.

Tabell 3: 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

Kilde: Oslo Economics

Med forutsetningene i beregningene over vil en 10 prosent økning i havnehåndteringskostnadene gjøre det lønnsomt for kunden å substituere seg til en havn som ligger maks 15 km unna. Vi vurderer imidlertid at forutsetningen for at det skal være 15 km beror både på en lavere kostnad per kilometer og høyere kostnad

per havnepassering enn det som er vanlig for en container.

Det er videre verdt å merke seg at vi i regneeksemplet kun har inkludert kostnadene til selve transportbæreren. Godset vil også ha en tidskostnad som kommer i tillegg til dette. For gods med lav verdi og/eller lang holdbarhet vil denne tidskostnaden være forholdsvis lav. Motsatt vil den være høy for gods som har en høy verdi og som det haster med få frem. I praksis vil dermed vårt regneeksempel overvurdere konkurransen mellom nærliggende havner, og særlig for gods som har en høy verdi og som det haster å få frem.

Det er svært få havner i Norge som ligger så nært hverandre som 15 kilometer. Det kan være eksempler med private havner som ligger så nært offentlige havner. Ingen stamnetthavner ligger så nært hverandre. På lengre sikt kan imidlertid havner være i konkurranse med hverandre selv om de skulle ligge lengre enn 15 km fra hverandre, fordi vareeierne vil kunne tilpasse sine forretningsmodeller til bruk av en bestemt havn.

5.3.2 Geografisk marked for ulike produktmarkeder

Regneeksemplet over illustrerer at havner må ligge svært nært hverandre for at de skal være konkurrenter, etter kriteriene for å definere det relevante markedet. I utgangspunktet antar vi derfor at hver havn utgjør et naturlig monopol i sitt geografiske område for godstransport, inkludert bulk og stykkgoods. Det kan imidlertid, som nevnt, tenkes at havnene på lang sikt likevel er i konkurranse med hverandre, fordi vareeierne over tid vil kunne gjøre nødvendige tilpasninger for å minimere transportbehovet ved bruk av alternative havner.

Når det gjelder ulike typer stykkgoods, herunder shortsea, oversjøisk og innenriks, vil det være transportkostnaden ved å substituere seg mellom havner som er avgjørende. Basert på dette vil det ikke være ulike geografiske markeder i disse segmentene. For oversjøisk- og shortsea-gods som skal til Vestlandet og Trøndelag finnes det imidlertid to alternative veger, - enten via Østlandet eller direkte til den lokale havnen. Slik sett vil havnene på Vestlandet og i Trøndelag oppleve konkurranse fra havnene på Østlandet.

I praksis skjer imidlertid ikke substitusjonen mellom disse havnene på kort sikt, men som en del av lengre trender for samordning av transportstrømmer. Denne konkurransen er dermed neppe sterk nok til å disiplinere havnene på Vestlandet og i Trøndelag.

I markedet for suppylskip kan det i større grad være konkurranse mellom havner. Dette gjelder særlig for liggehavner, fordi skipene kan ha behov for å ligge

lengre slik at kostnadene ved å ta skipet til en havn er mindre viktig. Når det gjelder lasting/lossing av suppylskip vil opprinnelsessted for forsyningene være av betydning. For forsyninger som er tilgjengelig nær mange havner, eller som eventuelt billig kan transporteres til havner, kan havner som ligger forholdsvis langt fra hverandre være gode substitutter. Dersom forsyningene er kostnadskrevende å flytte, vil imidlertid havnen som ligger nærmest forsyningens opprinnelsessted ha markedsrett, på samme måte som havner som er aktive produktmarkeder for mer tradisjonell godshåndtering.

For bilferjer vil både havnehåndteringskostnadene per personbil og kilometerkostnaden per personbil være lavere. Spørsmålet er om et ferjerederi vil flytte seg fra én havn til en annen, dersom havnekostnadene øker med 10 prosent. Antakelig er havnekostnadene så lave at andre forhold, som for eksempel havnens kapasitet og beliggenhet i forhold til transportstrømmene, vil være viktigere. Dette innebærer at de geografiske markedene for havnehåndtering av ferjer sannsynligvis er relativt snevre i utbredelse.

Cruiserederiene har i noen tilfeller muligheter til å bytte havn dersom prisene øker. Hvis kostnadene ved å bruke havnene øker kan dette påvirke hvilke havner cruiserederiene anløper, eventuelt om rederiene flytter skipene til andre farvann. Dette er imidlertid avhengig av hvor mye egenart havnens hjemsted har som reisemål.

Bergen og Nordkapp er for eksempel nokså unike reisemål, og vil være vanskeligere å bytte ut. Oslo vil derimot være en av flere lignende byer, og vil kunne byttes ut med for eksempel andre byer i Skagerak og Østersjøen. Det er likevel tvilsomt om tilstrekkelig mange cruiserederier vil bytte ut Oslo ved en 10 prosent økning i havnekostnadene til at en slik økning vil være ulønnsom.

5.3.3 Betydningen av private havner

Private havner vil være i samme marked som offentlige havner, dersom de ligger tilstrekkelig nære en offentlig havn. En må i de tilfellene vurdere konkurranseforholdene, herunder markedsandeler og etableringshindringer. Dersom det bare er to havner i ett relevant marked og høye etableringshindringer, kan disse stilltende tilpasse sin adferd, slik at den virksomme konkurransen blir begrenset.

Videre, i mange tilfeller vil en offentlig havn ha vesentlig større kapasitet enn en privat havn, slik at private havner bare til en viss grad kan disiplinere de offentlige havnene. Vi legger til grunn at det er høye etableringshindringer i havnesektoren, både fordi det er vanskelig å regulere tilgjengelige arealer til havneformål og fordi det krever store investeringer.

Samlet vurderer vi det derfor dithen at private havner i praksis kun disiplinerer kommunale havner i begrenset grad. Dette med mindre de private har høye markedsandeler i det geografiske området.

5.3.4 Konkurransen i ulike regioner

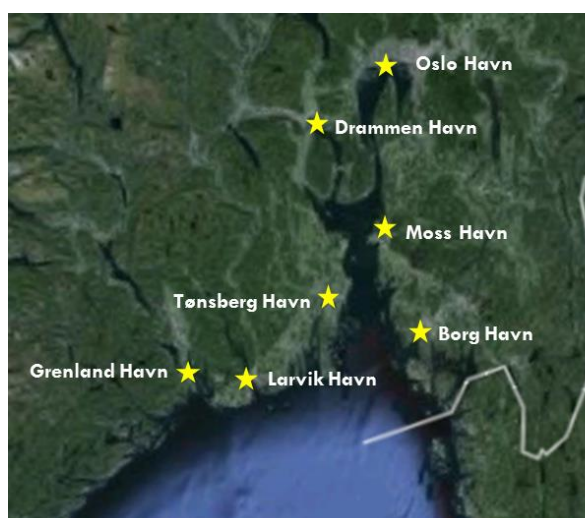
I det følgende vil vi vurdere konkurransesituasjonen for havner i ulike regioner:

- Indre og Ytre Oslofjord
- Sørlandet
- Vestlandet
- Trøndelag og Møre og Romsdal
- Nordland, Troms og Finnmark

5.3.5 Indre og Ytre Oslofjord

I Indre og Ytre Oslofjord ligger følgende stamnetthavner: Borg (Fredrikstad og Sarpsborg), Moss, Oslo, Drammen (Drammen, Lier, Røyken, Hurum og Svelvik), Tønsberg, Larvik og Grenland (Skien, Porsgrunn og Bamble). I tillegg er det andre kommunale havner med en viss trafikk som for eksempel Sandefjord og Halden.

Figur 4: Stamnetthavner i Oslofjorden



Kilde: Kartgrunnlaget hentet fra Google, utformet av Oslo Economics

Havnene ligger nokså tett, flere med ca. 40 km avstand. Av stamnetthavnene er det Larvik og Grenland som ligger nærmest hverandre med omtrent 2 mil avstand. TØI-rapporten *Analyse av havners, jernbaneterminalers og samlastterminalers omland* (1360/2014) finner også at havnene i Oslofjorden betjener et større omland enn hva som er tilfelle for Vestlandet og Midt-Norge.

Vår vurdering er likevel at havnene ligger så spredt, at de normalt er for langt unna hverandre til å være i samme marked. Eksempelvis viser resultatet fra kjøring

av godsmodellen at hvis Moss havn stenger, vil kun 40 prosent av godset overføres til andre havner i Oslofjorden. Overføringen vil primært gå til Borg havn og Oslo havn, jf. Sitmas rapport *Samfunnsnytten av Moss Havn* (2015).

I Oslofjorden er det også en type arbeidsdeling mellom havnene, for eksempel ved at Oslo og Moss transporterer mye stykkgods i containere, mens Tønsberg transporterer bensin, Larvik transporterer stein og Grenland transporterer gjødsel og aluminium.

Havnene i området ligger likevel så nært hverandre at de kan antas å utgjøre en viss konkurransefaktor for hverandre. For eksempel vil Drammen havn og Oslo havn kunne konkurrere om kunder i Asker kommune, som ligger midt i mellom disse havnene. Dette gjelder særlig på lang sikt, ettersom vareeierne tilpasser logistikkvirksomheten etter sin virksomhet. Når beslutningene med hensyn til logistikk løsninger fattes, vil dermed flere havner kunne være substitutter for vareeierne.

Vi vet også at ferjetrafikken fra Grenland og Larvik er i konkurranse med hverandre. Det at ferjerederiene konkurrerer med hverandre betyr imidlertid ikke automatisk at deres havner er i det samme relevante markedet.

Vedlegg 1 beskriver vi to eksempelskip, ett containerskip (5 000 BT) og ett passasjerskip (11 000 BT). Med utgangspunkt i disse to skipene har vi beregnet totale havneknudnader i norske stamnetthavner. Beregningen baseres på offentlig tilgjengelige priser, og inkluderer ikke øvrige rabattordninger mv. Se vedlegget for en nærmere beskrivelse av forutsetninger.

Havnene i Oslofjorden har et relativt sammenlignbart prissystem for containertransport. Tabell 4 viser beregnede totale havneknudnader for containerskipet i Borg, Moss, Drammen, Larvik, Grenland og Kristiansand. Oslo Havn er ikke med i oversikten, fordi prisene for leie av kran og kranløft bestemmes av operatørene Yilport og er ikke offentlig tilgjengelige.

Tabell 4: Beregnede kostnader for containerskip 5000 BT. Kr inkl. mva. 2015.

Havn	Beregnete havneknudnader
Borg Havn	22 824
Moss Havn	21 281
Drammen Havn	19 609
Larvik Havn	20 557
Grenland Havn	16 726
Kristiansand Havn	22 360

Kilde: Oslo Economics. **Beregnete havnekostnader er summen av anløpsavgift- og kaivederlag, ISPS-gebyr og varevederlag, kranvederlag og andre gebyrer (vann og avfall).

For di prisinformasjonen vi besitter ikke er komplett, så utgjør den ikke et tilstrekkelig grunnlag til å foreta konklusjoner basert på priseksemplene over. Det kan imidlertid se ut til at havnene i Oslofjorden priser sine containertjenester relativt likt. Det er imidlertid utfordrende å vurdere om dette skyldes virksom konkurranse, eller eksempelvis at de priser seg for å dekke inn sine kostnader og har en relativt lik kostnadsstruktur.

Tabell 5 viser beregnede havnekostnader for eksempelkipet med passasjerer for havnene i Larvik, Grenland og Kristiansand. Dette er havner i ytre Oslofjord som alle har utenlands ferjetrafikk mellom Norge og Danmark.

Tabell 5: Beregnede havnekostnader for passasjerskip 11 000 BT og 600 passasjerer. Kr inkl. mva. 2015.

Havn	Beregnete havnekostnader*
Larvik Havn	10 496
Grenland Havn	12 788
Kristiansand Havn	12 250

Kilde: Oslo Economics. *Beregnete havnekostnader er summen av anløpsavgift- og kaivederlag, ISPS-gebyr og passasjervederlag og andre gebyrer (vann og avfall).

Også her gir tilgjengelig prisinformasjon inntrykk av at prisene på passasjertrafikktenester er nokså like mellom ferjehavnene i ytre Oslofjord.

5.3.6 Sørlandet

På Sørlandet er det bare én stamnetthavn – Kristiansand Havn. Nærmeste stamnetthavner er Grenland og Egersund. Over Kristiansand Havn går det relativt mye ferjegods. I ferjemarkedet er det en viss konkurranse mellom Kristiansand-Hirtshals og Langesund-Hirtshals, Stavanger-Hirtshals og Larvik-Hirtshals. Langesund (Grenland), Stavanger og Larvik ligger nokså langt unna og Kristiansand må antakelig regnes for å være et eget marked.

I nærheten av Kristiansand finnes det andre kommunale havner, for eksempel Gismerøya Havnetterminal i Mandal. Gismerøya håndterer tømmer, betongkonstruksjon og asfalt, primært for lokale bedrifter på Gismerøya, slik at den i liten grad bidrar til å utøve et konkurransepress for Kristiansand Havn.

Figur 5: Kristiansand er eneste stamnetthavn på Sørlandet



Kilde: Kartgrunnlaget hentet fra Google, utformet av Oslo Economics

5.3.7 Vestlandet

I Vestlandsfylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane ligger følgende stamnetthavner: Egersund, Stavanger (Risavika), Karmsund, Kårstø, Bergen, Øygarden (Stureterminalen), Mongstad, Flora og Nordfjord. Av disse er Bergen Havn Norges største målt i volum. Flere av havnene er tungt rettet inn mot petroleumsaktiviteten på norsk sokkel. Kårstø, Sture og Mongstad er rene petroleumshavner.

Figur 6: Stamnetthavner på Vestlandet



Kilde: Kartgrunnlaget hentet fra Google, utformet av Oslo Economics

For containertrafikken til og fra Vestlandet opplever havnene en viss konkurranse fra transport via

Østlandet. Det vil si at kundene kan velge mellom å transportere gods med skip direkte til Vestlandet, eller ta det via Østlandet, der man kan konsolidere en større transportstrøm. Dette kan gjelde alle typer stykkgoeds. Denne type konkurranse mellom Østlandet og Vestlandet vil først og fremst gjelde på litt lengre sikt. Selv om den er helt reell, er det ikke sikkert den vil være tilstrekkelig til å disiplinere havnene på Vestlandet fra å utnytte markedsmakt på kort sikt.

Stavanger (Risavika) Havn ligger nært Sandnes Havn, som kan konkurrere om godshåndtering for varer til Stavangerregionen og Jæren. Imidlertid er det lite trolig at Risavika i betydelig grad vil disiplineres av Sandes Havn, grunnet begrenset kapasitet i sistnevnte.

Kårstø og Karmsund ligger kun 25 km unna hverandre med bil. Dette er normalt for langt til å være i samme relevante marked. Kårstø er videre hovedsakelig en gassterminal mens Karmsund har et bredere tjenestetilbud.

Bergen og omland havn omfatter Lindås og Austrheim kommuner der Mongstad ligger. Bergen og omland havn har også planer om utvidelse på Mongstad, men disse planene synes snarere å være i samarbeid enn i konkurranse med Mongstad havn.⁴ Bergen og omland havn omfatter også Øygarden kommune der Stureterminalen ligger. I teorien kan Bergen og omland havn konkurrere med både Mongstad og Stureterminalen, men vårt inntrykk er at havnene betjener ulike produktmarkeder - Bergen er en fullservicehavn, mens Mongstad og Stureterminalen er spesialisert på petroleum.

Øvrige stamnetthavner på Vestlandet ligger i god avstand fra hverandre, og mellom mange av dem er det nødvendig å benytte bilferje for å ta korteste veg med bil. Havnene synes derfor i de fleste tilfellene ikke å ligge så nært hverandre at de kan sies å være i samme geografiske marked. Dette gjelder også for supply- og offshorevirksomheten. I utgangspunktet kan man tenke seg at disse virksomhetene kan velge mellom ulike lokaliseringer langs kysten, for eksempel Karmsund, Risavika eller Bergen. I tilfelle vil de lokalisere sin virksomhet i nærheten av de aktuelle havnene, med lokaler og ansatte. Når det er gjort vil de ha en høyere kostnad for å bytte til en annen havn, slik at hjemmehavnene i praksis har en tilnærmet monopolstilling. I nedgangstider vil supplyskipene i større grad ligge i opplag, og da er det mulig rederiene har større mulighet til å bytte fra én havn til en annen.

Mange av havnene på Vestlandet er viktige cruise- og passasjerhavner. Tabell 6 viser beregnede

havnekostnader for et passasjerskip med 11 000 BT og 600 passasjerer i Bergen, Flora og Nordfjord. Beregningen er basert på offisielle prislister, og tar derfor ikke hensyn til rabattordninger utover dem som er offentlig tilgjengelige.

Tabell 6: Beregnede havnekostnader for passasjerskip 11 000 BT og 600 passasjerer. Kr inkl. mva. 2015

Havn	Beregnete havnekostnader*
Bergen Havn	20 846
Flora Havn	18 912
Nordfjord Havn	20 539

Kilde: Oslo Economics. *Beregnete havnekostnader er summen av anløpsavgift- og kaivederlag, ISPS-gebyr og passasjervederlag og andre gebyrer (vann og avfall).

Fordi prisinformasjonen vi besitter ikke er komplett, så utgjør den ikke et tilstrekkelig grunnlag til å foreta konklusjoner basert på priseksemplene over. Offentlig tilgjengelig prisinformasjon gir imidlertid inntrykk av at prisingen av passasjertrafikk er relativt lik mellom disse havnene.

5.3.8 Trøndelag og Møre og Romsdal

I Trøndelag og Møre og Romsdal er det stamnetthavner i Ålesundregionen, Molde og Romsdal, Kristiansund og Nordmøre, Aure (Tjeldbergodden) og Trondheim. Havnene ligger nokså langt unna hverandre, med unntak av Aure som ligger i området til Kristiansund og Nordmøre havn. Aure er imidlertid en gassterminal, slik at den opererer i et annet produktmarked enn Kristiansund og Nordmøre.

⁴ Se Hordaland fylkeskommunes presentasjon «Mulig ekspansionsområde for Bergen og Omland havn – Mongstad – I Lindås og Austrheim»

Figur 7: Stamnetthavner i Trøndelag og Møre og Romsdal



Kilde: Kartgrunnlaget hentet fra Google, utformet av Oslo Economics

Trondheim Havn er den eneste havnen i Trøndelagsfylkene, og denne havnen opplever konkurranse fra jernbane. Vi antar konkurransen gjelder gods som transporteres med skip eller bil til Østlandsområdet og med jernbane videre til Trondheim, i stedet for å gå med skip direkte fra kontinentet til Trondheim. Trondheim Havn har imidlertid trolig en sterk markedsposisjon i de fleste andre segmenter.

Stamnetthavnene i regionen antas å utgjøre egne geografiske markeder.

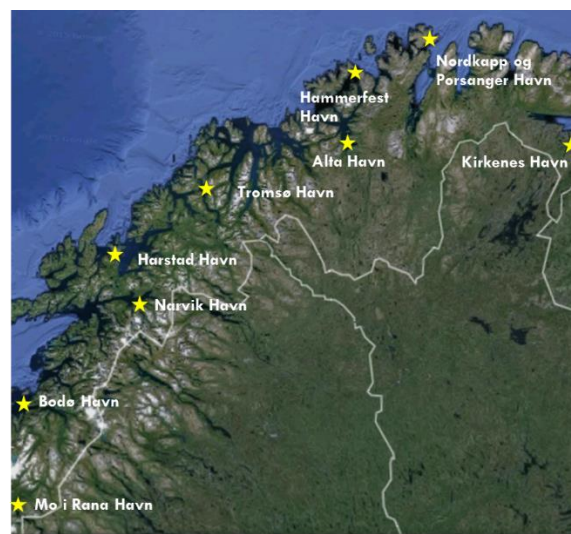
5.3.9 Nordland, Troms og Finnmark

I Nord-Norge ligger havnene Mo i Rana, Bodø, Narvik, Harstad, Alta, Hammerfest, Nordkapp og Porsanger, og Kirkenes. Det er store avstander i Nord-Norge og ingen av havnene kan sies å være i samme geografiske marked, selv om de store avstandene gjør at hver havn har et større havneomland.

Det er imidlertid en rekke private og mindre kommunale havner i området, som i noen tilfeller kan utgjøre et visst konkurranstrykk mot stamnetthavnene. Tromsø Havn oppgir for eksempel å ha konkurranse fra sju private havner. Vi antar likevel at hver stamnetthavn i regionen er alene i sitt geografiske marked.

⁵ <http://www.arbeidslivet.no/Lonn/Stillingsvern/Om-havnekonflikten/>

Figur 8: Stamnetthavner i Nordland, Troms og Finnmark



Kilde: Kartgrunnlaget hentet fra Google, utformet av Oslo Economics

5.4 Konkurranse innad i havnene

Dersom det er flere aktører i (eller i tilknytning til) samme havn som tilbyr de samme tjenestene, kan det resultere i konkurranse innad i havnen. En vareeier som benytter havnen vil kunne velge mellom de ulike aktørenes tilbud.

Havnearbeidere har hatt fortrinnsrett på å drive laste- og lossearbeider i norske havner. En fortrinnsrett kan hindre konkurranse i arbeidsmarkedet, noe som er en viktig innsatsfaktor i havnene. I 2012 var det rundt 400 havnearbeidere⁵ i norske havner. Det er imidlertid organisasjonsfrihet for havnearbeiderne,⁶ slik at det i praksis likevel kan være konkurranse i dette faktormarkedet.

De fleste stamnetthavnene er i offentlig eierskap. Godshåndteringen drives likevel i stadig større grad av private operatører (jf. Nasjonal Havnestrategi, 2015). Særlig i større havner er tilbaketrekningen av kommunale eiere fra operatørfunksjoner vanlig. Når offentlige eiere setter ut driften til private, vil det vanligvis gjøres i en form for konkurranse. Selve driften kan likevel bli satt ut til én aktør, som i tilfelle vil ha monopol i en periode. Driften kan også bli satt ut til to eller flere aktører, som konkurrerer.

De private operatørene vil typisk maksimere profit. Dette innebærer at hvis en privat operatør er ansvarlig for prissettingen, kan resultatet være at prisene i havnen blir satt for å maksimere profitten. En

⁶ <https://www.nho.no/Lonn-og-tariff/Tariffoppgjør-og-lonnsdannelse/Organisasjonsfrihet-i-havnene/>

mulighet til å hente ut utbytte vil i et slikt tilfelle ikke ha noen betydning for havnens prisingsstrategi. Det kan imidlertid ha effekt på prisene og kvaliteten på havnetjenestene dersom kommunene får endret sine insentiver til å investere i havnen – som i sin tur gir private aktører høyere betalingsvilje for å ha aktivitet i havnen.

Havnene har virkemidler som kan benyttes til å hindre at en eneleverandør av tjenester i havnen tar ut monopolprofitt. Dette fordi havnene ved inngåelse av kontrakter med private leverandører har mulighet til å regulere hvordan prisene kan settes. Det finnes flere måter å regulere prisene på, men uansett er det en fare for at man ikke klarer å treffe en riktig markedspris, samt at det vil være administrative kostnader ved reguleringen. Havnenes utfordringer ved å regulere leverandører, f.eks. som følge av prinsipal-agentproblemer, blir ikke ytterligere behandlet i dette kapitlet.

I verdikjeden til havnen har vi observert områder der det er vanlig med konkurranse, f.eks. terminal- og lagertjenester. Det at havneeierne kan sette ut driften til private kan dermed bidra til mer effektive havnetjenester, men det må ikke nødvendigvis gjøre det. Havneeieren vil, dersom den ønsker det, ha muligheter til å legge vilkår på den private kontraktsparten som kan sikre at havneeieren sitter igjen med monopolprofitt, med det resultat at prisene for havnetjenestene blir høyere.

5.5 Etableringshindringer og potensiell konkurranse

Dersom det er enkelt og uten vesentlige ekstrakostnader å etablere seg i et marked, kan dette hindre eksisterende leverandører i å utnytte markedsrett. Trusselen om at nye havner etablerer seg i nærheten kan gjøre at dagens havner ikke tør å ta høyere priser enn en frikonkurransepris for sine tjenester.

Våre undersøkelser av havneøkonomien tyder imidlertid på at det er vesentlige etableringshindringer i havnesektoren. Etableringshindringene er knyttet til store behov for investeringer i infrastruktur, avhengighet av at offentlige myndigheter sørger for tilknytning til veg og eventuelt jernbane og knapphet på egnede arealer i strandsonen. Høye faste kostnader er en kilde til stordriftsfordeler som også gir et fortrinn til de etablerte aktørene.

Videre kan offentlig regulering av havnene gjøre det mindre attraktivt for private eiere å investere i havnene, dersom de offentlige reguleringene gjør at prisene på havnetjenester settes på et nivå som ikke dekker normal avkastning på kapitalen.

Vår vurdering er derfor at etableringshindringene er vesentlige i havnesektoren, og at potensiell konkurranse ikke har betydning.

5.6 Vertikale bindinger og nettverksstruktur

De største vareeierne i landet, for eksempel store eksportører, kan inngå strategiske avtaler med havner før de gjør investeringer i produksjonsmidler. Dette kan de gjøre når de velger mellom ulike lokaliseringer, og kan dermed sette ulike havner opp mot hverandre. På denne måten kan store vareeiere avbøte problemer med eventuell manglende konkurranse i havnesektoren.

På den annen side vil ikke dette i samme grad hjelpe små vareeiere eller aktører som ikke kan tilpasse sin virksomhet strategisk til havner som gir gode betingelser. Små vareeiere benytter imidlertid i stor grad samlastere, og disse kan trolig tilpasse seg like, eller mer, fleksibelt enn store vareeiere som i stor grad forstår sin egen transport. Særlig i større havner går utviklingen i retning av at samlatere forestår en større del av godshåndteringen. Det er imidlertid verdt å merke seg at i hvilken grad gevinstene som samlasterne oppnår vil videreføres til vareeierne vil avhenge av konkurransesituasjonen på samlasterleddet og vareeierens forhandlingamakt overfor samlasterne.

Samlet sett kan derfor muligheten til vertikale bindinger og innlemming i nettverk, avhjelpe manglende konkurranse noe, men trolig ikke fullt ut kompensere for at havner i utgangspunktet har en betydelig markedsrett.

5.7 Betydningen av antall havner

Havnene i Norge utgjør et nettverk som legger til rette for sjøtransport, både til og fra Norge og innad i Norge. Antallet havner som er en del av dette nettverket vil derfor påvirke havnenes adferd.

Havner som ligger nær hverandre vil, i større grad enn havner som ligger fjernt fra hverandre, disiplinere hverandre både på kort og lang sikt. Følgelig vil to havner som ligger nær hverandre også begrense hverandres profittmuligheter mer enn fjerntliggende havner. Av dette følger det at hvis noen havner, som respons på manglende lønnsomhet, skulle avvikles eller nedskaleres hvilke tjenesteområder de tilbyr tjenester innen, vil dette mest sannsynlig gjelde havner som ligger relativt nær andre havner.

Færre havner vil dermed, i det minste i første omgang, trolig bety mer for den lokale konkurransen mellom havner enn for nettverket av havner. Sagt på en annen måte, reduksjonen i antall havner vil skje i

regioner der havnetettheten er høy, men uten at regioner som har tilgang til havn mister dette fullstendig. Konsekvensen er dermed økt markedsrett for havner som ligger nær havner som utvikles/nedskaleres sin virksomhet, uten at mulighetene til sjøtransport forringes betydelig.

Dersom havner som får økt markedsrett velger å utnytte denne, vil prisene øke, alt annet likt. Videre vil de gjenværende havnene i en region møte en større etterspørsel, ettersom godset som ellers ville gått til den nedlagte havnen vil fordele seg over andre havner og andre transportformer. I den grad det er mulig å hente ut stordriftsfordeler, vil mulighetene til dette øke. Følgelig vil også de gjenværende havnenes kostnader kunne avta.

Ettersom dette vil skje simultant med at konkurransen reduseres, er det imidlertid ikke opplagt at havnenes besparelser vil videreføres i form av lavere priser. Årsaken er at lavere priser kun i begrenset grad vil gi økt volum. Dette som følge av at den totale etterspørselen etter sjøtransport er forholdsvis uelastisk. De gjenværende havnene vil nå ha færre havner i nærheten som de kan hente etterspørsel fra ved å redusere sine priser. Følgelig vil havnene i begrenset grad ha incentiver til å redusere sine priser når kostnadene reduseres.

Færre havner vil kunne være en fordel for skip som går i linjefart, da konkurranse i dette markedet medfører at de må betjene havner som ligger forholdsvis nært hverandre. Med færre havner, og større avstand mellom dem, vil kostnadene så vel som transporttiden reduseres. For skip som ikke går i rute, vil mulighetene til å velge en havn som er lokalisert nær godsets opprinnelses- eller destinasjonssted reduseres. Alt annet likt vil slik sjøtransport dermed få redusert sin konkurranseevne. Imidlertid vil større og mer spesialiserte havner kunne trekke i retning av at havnene blir mer effektive i sin godshåndtering. Dette vil i tilfellet også komme alle havnebrukere til gode, ved at tidsbruken i havn reduseres. I så tilfelle vil denne effekten, alt annet likt, øke sjøfartens konkurranseevne.

5.8 Konkurransemyndighetenes praksis

Konkurransen i havnesektoren har tidligere vært behandlet av internasjonale konkurransemyndigheter. Vårt inntrykk av denne litteraturgjennomgangen er at havner som ofte anses som monopolister, etter at konkurransemyndighetene har gjort en konkret vurdering:

- I 2005 behandlet EU-kommisjonen en fusjon mellom Maersk og PONL (sak M.3829). Her ble sjøfart avgrenset til egne delmarkeder, f.eks. om

skipene går i rute, og om det er containertransport eller ikke. Landtransport ble ikke regnet som en del av samme marked.

- I 2004 behandlet EU-kommisjonen en fusjon mellom Deutsche Bahn og PCC Logistics. Her ble det lagt til grunn at ulike transportformer ikke er i konkurranse med hverandre, slik at jernbanetransport er et eget transportmarked.
- I 2011 ga EFTAs overvåkningsorgan (ESA) en bot til det norske ferjerederiet Color Line på nærmere 19 millioner euro for å ha inngått en eksklusiv avtale med Strömstad kommune om tilgang til havnen. Siden vedtaket har Strömstad åpnet opp havnen for konkurrenter.
- I 2004 konkluderte EU-kommisjonen med at Helsingborg havn utgjorde et eget marked for ferjerederier, tross i at Øresundsbroen lå omtrent 60 km lenger sør. I godsmarkedet antok EU-kommisjonen at Helsingborg kunne møte effektiv konkurranse fra andre havner i Øresundregionen, for eksempel Malmø og Gøteborg.
- I en fusjon mellom taubåtselskapene SvitserWijsmueller og Adstream Marine, som ble behandlet av Competition Commission, konkurransemyndigheter i Storbritannia i 2007, kom man frem til at hver havn utgjorde et eget geografisk marked. Konklusjonen ble tatt etter en vurdering av kundenes kostnader ved å bytte til en annen havn. Competition Commission konkluderte med at mange brukere var låst til en spesiell havn på grunn av havnens infrastruktur, langsiktige avtaler og tunge investeringer, og at prisen på taubåttjenester ikke ville være en avgjørende faktor i valg av havn.

5.9 Konklusjon – markedsavgrensning

Hvilket konkurransetrykk det enkelte produkt i den enkelte havn står overfor varierer. Vårt bilde av markedet er likevel relativt likeartet for mange av produktene havnene tilbyr, og vi mener vi har grunnlag for trekke konklusjoner om konkurranse situasjonen på generelt grunnlag.

For det første skiller sjøtransporten seg fra andre transportformer i kostnader, tidsbruk og fremføringsruter, og utgjør i de aller fleste tilfellene et eget produktmarked. Veg-, bane- og/eller lufttransport vil i disse tilfellene ikke utøve tilstrekkelig konkurranse for havnene.

For det andre utgjør havnekostnadene en mindre andel av transportkostnadene, slik at en økning i havnekostnadene neppe vil avgjøre valg av transportform. To havner må ligge svært nært hverandre for å kunne sies å ligge i samme geografiske marked. Stamnetthavnene i Norge ligger

som hovedregel ikke nært nok hverandre til å være i samme marked. De stamnetthavnene som ligger nært hverandre opererer i ulike produktmarkeder, der den ene er en olje- eller gassterminal. For noen stamnetthavner kan private havner eller mindre kommunale havner utgjøre et visst konkurranstrykk. Vi antar imidlertid at kapasiteten og markedsandelen til havnen vil være så stor at den havnen vil ha en dominerende posisjon.

For det tredje er det tvilsomt om to havner i samme marked vil være tilstrekkelig til å sikre virksom konkurranse, fordi strukturelle forhold med låst kapasitet og store etableringshindringer legger forholdene til rette for at to havner kan tilpasse sin virksomhet i et duopol, med høye priser. Dette er det Tabell 7 gir en oversikt over hvordan grader av markedspekt kan deles inn på et overordnet nivå.

man i konkurranseøkonomi kan kalle koordinert adferd.

Basert på avgrensingen av produktmarkedet og det geografiske markedet kan mulig opphav til markedspekt vurderes. Det er imidlertid utfordrende å gi en presis definisjon på ulik grad av markedspekt, og det søkes ei heller å gjøre dette. Allikevel vil en overordnet inndeling kunne gi viktige implikasjoner for konkurranse situasjonen i sektoren. Dette er særlig av relevans siden vi i analysen finner at markedspekt til en havn kan være forskjellig innenfor ulike segmenter.

Tabell 7: Grader av markedspekt

Grad av markedspekt	
Ingen	Havnen har i praksis ingen innflytelse på prisen. I et slikt marked blir prisen normalt satt på et frikonkurranse nivå.
Liten	Havnen har litt innflytelse på prisen, slik at den kan øke prisene noe over et frikonkurranse nivå. For at det skal være liten grad av markedspekt må aktøren kunne heve prisene minst 5 til 10 prosent over prisen som ville vært satt i et marked med virksom konkurranse.
Middels	Havnen kan heve prisene vesentlig. Vi vurderer at når prisen kan økes med 20-30 prosent eller mer over prisen som ville vært satt i et marked med virksom konkurranse har havnen middels grad av markedspekt.
Stor	Havnen kan sette prisen nesten uavhengig. I praksis tenker vi oss at havner har stor grad av markedspekt når prisen kan økes rundt 60-80 prosent eller mer over prisen som ville vært satt i et marked med virksom konkurranse. Det kan være tilfeller havner kan doble prisene, det vil si en 100 prosent økning.

Kilde: Oslo Economics

Tabell 8: Oppsummering av markedsavgrensningen

Tjenester tilbudt av havner	Produktmarked	Geografisk marked	Opphav til markedsrett
Våtbulk	Sjøtransport av våtbulk er et eget produktmarked	Lokalt, innenfor/i nærheten av den enkelte havn (kort sikt)* Få/ingen alternativer	Stor
Tørrbulk	Sjøtransport av tørrbulk er et eget produktmarked	Lokalt, innenfor/i nærheten av den enkelte havn (kort sikt)* Få/ingen alternativer	Stor
Stykkogods shortsea	Viss grad av konkurranse fra veg og ferje på transport til Norge	Nærmeste havn må ligge 10-15 km unna for at det skal være tilstrekkelig konkurranse. En viss konkurranse mellom Østlandet og hhv. Vestlandet og Trøndelag om import til Norge.	Liten
Stykkogods oversjøisk	Liten grad av konkurranse fra veg og ferje på transport til Norge	Nærmeste havn må ligge 10-15 km unna for at det skal være tilstrekkelig konkurranse. En viss konkurranse mellom Østlandet og hhv. Vestlandet og Trøndelag om import til Norge.	Middels/stor
Innenriks stykkogods	Stor grad av konkurranse fra veg på de fleste strekninger	Antar at nærmeste havn må ligge 10-15 km unna for at det skal være tilstrekkelig konkurranse.	Liten/ingen
Bilferjer	Bilferjer er et eget produktmarked i de fleste av sine segmenter. Viss grad av konkurranse fra veg og containerskip på noen strekninger i godssegmentet	Viss grad av konkurranse mellom noen havner, mest mellom Langesund og Larvik. Innslag av lokale monopol i mange segmenter.	Middels
Supplyskip	Sjøtransport utgjør et eget produktmarked for supplyvirksomheten	Stamnetthavner er utsatt for noe konkurranse fra private havner. Også en viss konkurranse mellom stamnetthavnene.	Liten
Cruise	Cruisevirksomhet er et eget produktmarked	Flere havner er utsatt for konkurranse fra andre havner. Noen havner er i særstilling fordi de er «unike» destinasjoner, for eksempel Nordkapp og Bergen.	Liten
Havnerelatert eiendomsdrift	Eget produktmarked	Leietakere er avhengig av å være på havnen.	Middels
Ikke-havnerelatert eiendomsdrift	Eget produktmarked	Lokalt marked i byen/tettstedet	Liten/ingen

Kilde: Oslo Economics

* På lang sikt kan det tenkes at aktører gjør tilpasninger for å forsikre seg mot at havnene setter for høye priser. Dette kan eksempelvis være inngåelse av langsiktige kontrakter eller planlegging av lokalisering. Dette betyr at havnens markedsrett innenfor bulksegmentet på lang sikt kan avvike fra den på kort sikt.

5.10 Markedsavgrensningens implikasjoner

De fleste havner synes å kunne karakteriseres som lokale monopol. Følgelig har havnene sannsynligvis mulighet til å utøve betydelig markedsrett. Det er imidlertid ikke gitt at denne markedsmakten utøves per i dag, grunnet manglende insentiv til å ta den ut. Dette da de kommunale havneeiernes ikke får nytte av eventuell profitt grunnet havnekapitalreglene.

Vi vil avslutningsvis i dette kapitlet knytte noen kommentarer til denne konklusjonen.

5.10.1 Faktorer som likevel disiplinerer havnenes adferd

Selv om havnene står i en monopolstilling i konkurransemessig forstand, så vil det være noen faktorer som disiplinerer havnenes adferd. Vår markedsavgrensning er gjort ut fra et vilkår om at konkurrenter må hindre havnen i å kunne øke med 5 til 10 prosent. Med betydelige prisøkninger ut over dette vil havnene imidlertid kunne miste mye etterspørsel. Havnene vil således lite trolig kunne øke prisene ubegrenset. Det synes eksempelvis rimelig at en større del av havnens kunder vil forlate havnen hvis den øker sine priser med 20 prosent, 50 prosent eller 100 prosent, og at slike prisøkninger derfor ikke nødvendigvis er lønnsomme.

Mange av godskundene i næringslivet vil ha investert i produksjonssteder og lagre som gjør at de i praksis er bundet til en havn. På lengre sikt vil disse bedriftene kunne omorganisere sin virksomhet og dermed kunne bytte fra en havn til en annen havn. Dette vil kunne gi havnene noe insentiver til å holde et moderat kostnadsnivå og tilby effektive havnetjenester.

Selv om havnene er i en monopolsituasjon, er mange av kundene deres utsatt for virksom konkurranse, og for noen vil driften være på marginen. For disse kundene vil både kostnad og kvalitet i havnen ha betydning for konkurranseevnen, og i noen tilfeller vil de måtte nedskalere sin virksomhet på grunn av for dårlige vilkår i havnene.

De fleste og største kundene til havnene er bedrifter, til dels store bedrifter med lokal betydning. Dette vil være kjøpere som vil kunne utøve kjøperrett gjennom å opptre systematisk og profesjonelt. De vil for eksempel ha anledning til å samarbeide med andre kunder i havnen, og de vil gjennom dette kunne utøve press på havnen for å oppnå gode vilkår.

5.10.2 Manglende konkurranse i havner og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Det kan stilles spørsmål ved hvorfor man bør være opptatt av manglende konkurranse i havnesektoren.

I utgangspunktet er man bekymret for manglende konkurranse fordi dette gir et samfunnsøkonomisk velferdstap. Det samfunnsøkonomiske tapet skyldes at tilbyderne i et marked med manglende konkurranse vil ta en pris for sine produkter som er høyere enn marginalkostnaden. Den høyere prisen gjør da at forbruket av den aktuelle varen eller tjenesten blir lavere enn det som er optimalt for samfunnet. Det lavere forbruket er en såkalt «vridningseffekt», og det er en kilde til redusert effektivitet i økonomien.

Reduksjonen i samfunnsøkonomisk lønnsomhet bygger dermed på en forutsetning om at økte priser gir lavere forbruk. Det kan stilles spørsmål ved hvor relevant dette er for havnesektoren. Funnene vår tyder på at transport, og særlig godstransport, er lite følsom for prisendringer totalt sett. Havnekostnadene utgjør også bare en mindre andel av transportkostnaden, og vil sjelden være en avgjørende faktor ved valg av transportform. Lav prisfølsomhet i etterspørselen etter havnetjenester tyder på at konkurransen i havnesektoren har relativt liten betydning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Vår vurdering er likevel at man bør tilstrebe lave priser og høy kvalitet i havnesektoren. Dette er det flere grunner til. For det første vil det alltid være noen aktører som på marginen vil være prisfølsomme og komme dårligere ut enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt for samfunnet. For det andre vil det være uheldig fordelingspolitikk at noen få havneiere skal kunne berike seg på bekostning av det brede lag av forbrukere og bedrifter som direkte eller indirekte betaler for mye for havnetjenestene, selv om byrden for den enkelte i praksis er uten betydning. Endelig vil elastisiteten på lang sikt kunne være betydelig, slik at lave priser og høy kvalitet over tid gradvis bidrar til at gods flyttes fra andre transportformer til sjø.

5.10.3 Tilgang til havn som essensiell infrastruktur

Havnene er essensiell infrastruktur for å sikre tilgang til sjøen. Det kan være vanskelig for myndighetene å gjøre tiltak for å sikre konkurranse mellom havner. Det at havnene ofte er i monopollignende posisjoner gjør at myndighetene bør ha regler for å sikre aktørers tilgang til havnene på like vilkår. Havnenes monopolsituasjon kan også begrunne at man gjør tiltak for å sikre kostnadseffektivitet, lave priser og/eller høyere kvalitet i havnene.

6. Effekter av havnekapitalreglene

I dag er kommunale havneiere underlagt reglene om havnekapital. Dette medfører at de ikke har mulighet til å hente ut eventuell avkastning på den delen av havnekapitalen som er skjermet av loven. Det at kommunene ikke har anledning til å ta ut utbytte kan påvirke hvordan kommunene forvalter sine havner.

Vår samlede vurdering tilsier at havnekapitalreglene som binder kapital i havneselskapene sannsynligvis er til fordel for sjøtransporten. Det er imidlertid to forhold ved havnekapitalreglene som, i det minste på sikt, kan være en ulempe for sjøtransporten. Kostnadskontrollen kan bli dårligere enn den ellers ville vært, som følge av begrenset politisk interesse, og regelverket kan sementere en havnestruktur som ikke er tilpasset sjøtransportens behov i dag og i fremtiden.

6.1 Generelt om betydningen av havnekapitalreglene

Med havnekapital menes havnenes formuesverdier og inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift og anløpsavgift.⁷ Dagens regelverk (havne- og farvannsloven § 48) slår fast at den kapitalen som var bundet i kommunenes havner ved ikrafttredelse av loven, utelukkende skal benyttes til havnerelaterte formål. Dette omfatter drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og utvikling av havnene, samt forvaltning av infrastruktur i det nasjonale transportnettet og tilrettelegging for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområder. Dagens regelverk er en videreføring av reglene som ble innført i 1984, da havnene gikk fra å være egne juridiske enheter til å bli underlagt de respektive kommunene de var plassert i, og som forbød kommunene å hente ut midler av havnekassene.

I dag har dermed de kommunale havneiere ikke mulighet til å hente ut eventuell avkastning på den delen av havnekapitalen som er skjermet av loven. Det at kommunene ikke har anledning til å ta ut utbytte kan påvirke hvordan kommunene forvalter sine havner. Årsaken er at det å ikke kunne ta ut utbytte vil gi svakere insentiver til å drive havnen etter bedriftsøkonomiske prinsipper, sammenlignet med en situasjon der eventuelt overskudd kan benyttes til å finansiere annen kommunal virksomhet.

Det er således rimelig å legge til grunn at i den grad havnekapitalreglene har en effekt på kommunenes drift av sine havner, så trekker effekten i retning av at andre hensyn, enn bedriftsøkonomisk lønnsomhet, veier tyngre enn hva de ellers ville gjort. Følgelig vil en liberalisering av regelverket kunne medføre at

bedriftsøkonomiske hensyn vil tillegges mer vekt i forhold til hvordan havnene driftes i dag.

Det er en politisk målsetning å støtte opp under sjøtransporten. Kostnader forbundet med å benytte havnetjenester og servicenivået ved de ulike havnene er av direkte betydning for sjøtransportens konkurranseevne. Sett i lys av denne målsetningen synes det fornuftig å liberalisere regelverket dersom to vilkår er oppfylt. For det første må regelverket ha merkbar effekt på kommunens adferd – dvs. liberaliseringen må påvirke kommunenes insentiver på en slik måte at adferden endres. For det andre må den endrede adferden manifestere seg på en måte som øker sjøtransportens konkurransekraft. I samfunnsøkonomisk forstand kan det imidlertid være lønnsomt å gjøre endringer i havnekapitalreglene, selv om dette skulle forringe sjøtransportens konkurranseevne. Dette fordi det kan oppstå andre former for gevinster, f.eks. mer effektiv arealutnyttelse.

Dersom det første vilkåret ikke er oppfylt – insentivene og kommunenes sannsynlige adferd påvirkes ikke – er det liten grunn til å endre på regelverket med begrunnelse i sjøtransportens behov. Dette fordi regelverket skaper en forutsigbarhet for aktørene ved å sikre drift av de havnene som per i dag er etablerte. En slik forutsigbarhet har en verdi for blant annet vareiere som gjerne tilpasser sine forretningsmodeller til en logistikk-løsning. Slike tilpasninger vil ofte være forbundet med senkede kostnader. Følgelig vil en fremtidig risiko for at en havn avviker sin drift, som en respons på f.eks. manglende bedriftsøkonomisk lønnsomhet, kunne føre til at en vareier velger bort en løsning med sjøtransport til havnen, til fordel for en alternativ transportløsning, når forretningsmodellene tilpasses.

⁷ Også formue som tilhørte havnekassen da loven trådte i kraft inngår i havnekapitalen

Forutsigbarheten som havnekapitalreglene gir, kan således bidra til å styrke sjøtransportens konkurranseevne, selv i tilfeller der reglene ikke direkte påvirker havnes adferd.

Dersom det andre vilkåret ikke er oppfylt – dvs. at prisene kan stige og/eller servicenivået falle som en følge av endrede insentiver – vil ikke liberaliseringen støtte opp om formålet som er en forsterket konkurranseevne for sjøtransporten. Følgelig vil sjøtransporten komme dårligere ut ved en liberalisering. Ved en liberalisering vil imidlertid de kommunale havneierne komme bedre ut, da havnekapitalreglene legger begrensninger på kommunenes mulighet til å disponere ressursene som i dag er bundet i havnevirksomhet.

Eksempelvis vil overskudd fra havnevirksomheten kunne benyttes til å finansiere annen kommunal virksomhet, der nytteverdien på marginen er høyere enn for havnevirksomhet. Sagt på en annen måte, det er svært lite trolig at nytteverdien av å bruke en ekstra krone til havnevirksomhet er nøyaktig lik nytteverdien av å bruke en ekstra på en annen kommunal aktivitet, noe som må være tilfredsstillt dersom kommunene ikke skal komme bedre ut etter en liberalisering. Sannsynligvis er nytteverdien, gitt dagens situasjon, lavest i havnene. Følgelig er havnene, sett fra kommunenes ståsted, relativt overkapitaliserte.

6.2 Om lønnsomheten i havnencæringen

6.2.1 Driftsresultat

For å vurdere om de to vilkårene er oppfylt er det naturlig å starte med dagens situasjon. Dvs. om havnene per i dag drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper, eller om andre hensyn vektlegges tyngre. For å få innsikt i dette kan det være hensiktsmessig å se hen til økonomiske nøkkeltall. I tabellen under har vi presentert driftsresultatet fra noen utvalgte havner:

Tabell 9: Driftsresultat utvalgte havner. Mill. kr

Havn	Resultat 2014	Resultat 2013	Resultat 2012
Oslo	-20,58	-25,66	-1,05
Drammen	13,47	10,17	2,38
Moss	4,1	4,34	0,15
Borg			20,46
Kristiansand	24,09	24,51	11,70
Stavanger	42,43	35,57	42,44
Bergen	7,19	8,14	15,48
Trondheim	17,22	18,84	15,29

Kilde: Havnenes årsregnskap

Oslo Havn har ifølge de offentlige regnskapene ikke hatt positivt driftsresultat siden 2011, da havnen hadde et driftsoverskudd på 7,5 mill. kr. Videre fremkommer det av de relevante årsberetningene at resultatet de siste årene er bedre enn budsjettert. Oslo Havn har et naturlig konkurransefortrinn ved at den har en nærhet til en stor befolkning og viktige omlastningspunkt for en betydelig del av godset som skal til og fra Norge. Den begrensede lønnsomheten fra havnens havnerelevante virksomhet er således en indikasjon på at havnen ikke utelukkende drives med formål om å maksimere profitten. Dette understøttes videre av at havner som ligger i nærheten, basert på informasjonen fra de offentlige regnskapene, synes å drive med overskudd. Det er imidlertid verdt å merke seg at Hav Eiendom AS, et heleid datterselskap i Oslo Havn KF, driver eiendomsutvikling på arealer som havnen tidligere benyttet til havnerelatert virksomhet. Inntektene til dette selskapet er derimot ikke knyttet til driften av havnen.

Drammen Havn møter sannsynligvis konkurranse fra Oslo Havn innen flere segmenter. Det er derimot uklart i hvilken grad Drammen Havn kan disiplinere Oslo Havn. Dette fordi Oslo Havn i mange tilfeller vil være foretrukket, da bruk av Drammen Havn ofte vil kreve at godset transporteres en lengre distanse med annet transportmiddel. Til tross for konkurranse fra Oslo Havn har imidlertid Drammen Havn lyktes i å opparbeide seg en sterk posisjon innen import av kjøretøy. Havnen har gått med overskudd de siste årene. Basert på havnenes posisjon inne kjøretøyimport er det naturlig å legge til grunn at en vesentlig del av havnes dekningsbidrag genereres i dette segmentet.

Moss Havn står i en liknende posisjon overfor Oslo Havn som Drammen Havn. Den disiplineres derfor trolig av Oslo Havn, men det er også usikkert i hvilken grad den kan disiplinere Oslo, dersom Oslo Havn skulle ønske å utøve sin potensielle markedsrett. Havnen har gått med overskudd de siste årene, men overskuddene er ikke betydelige.

Kristiansand Havn møter trolig begrenset konkurranse fra andre havner, og er en viktig havn for ferjer til Danmark. Leie av ferjeterminal gir derfor havnen betydelige inntekter – 31 prosent av inntektene og 26 prosent av dekningsbidraget i 2012. Når det gjelder containerterminalen stod denne i 2012 for 22 prosent av inntektene, og 13 prosent av dekningsbidraget. Bulk og stykkgods stod samme år for 13 prosent av både inntektene og dekningsbidraget. Havnen har de siste årene drevet med overskudd, og dette skyldes trolig i stor grad posisjonen som ferjehavn. I likhet med Oslo Havn KF har Kristiansand Havn et datterselskap som driver med eiendomsutvikling på areal som tidligere ble benyttet til havnerelatert virksomhet.

Stavanger Havn er sannsynligvis i begrenset konkurranse med andre havner innen godstransport. Det mest aktuelle alternativet er Sandnes havn, men dette er en forholdsvis liten havn, sammenlignet med havnen i Stavanger. Havnen er imidlertid viktig for offshorenæringen, og i noen segmenter opplever sannsynligvis havnen konkurranse fra andre private og offentlige havner. Til forskjell fra de fleste kommunale havner er mye av virksomheten lagt til et aksjeselskap – Risavika Havn AS. Dette gjelder blant annet driften av containerterminalen.

I dette selskapet har Stavanger Havn KF en eierandel på 45 prosent, mens det resterende eies av private aksjonærer. Dette selskapet drives derfor sannsynligvis etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Driftsinntektene til Risavika Havn var i 2014 på 120 millioner kr. Driftsresultatet var på 80 millioner kr, mens resultatet før skatt var på 35 millioner kr. Dette kan indikere at de kommunale havnene som genererer betydelig lavere overskudd ikke setter profittmaksimerende priser per i dag.

Risavika Havn skiller seg også fra andre fullservice-havner ved at den ligger strategisk plassert for aktiviteten i Nordsjøen. Det kan derfor i prinsippet ikke utelukkes at havnens lønnsomhet skyldes posisjonen i et lønnsomt segment, og ikke at havnen drives etter andre prinsipper enn kommunale havner.

Vi har imidlertid sammenlignet kostnadene for et typisk containerskip på 5000 BT, med 40 containere.⁸ For vårt eksempelskip vil kostnadene i Risavika havn være på 68 400 kr. Til sammenlikning er f.eks. kostnadene i Borg Havn og Moss Havn på henholdsvis 22 800 kr og 21 300 kr. Imidlertid kan det ikke utelukkes at konkurransen i Oslofjorden er tøffere enn i Rogaland, og at derfor havnene også her tar ut den markedsmakten de kan. Konkurransforholdene for Bergen Havn og Tromsø Havn bør derimot være tilnærmet like som for Risavika Havn. For begge disse

havnene er kostnadene for vårt eksempelskip ca. 25 000 kr.

Av de havnene vi har kunnet foreta beregninger for er Molde og Romsdal Havn IKS den nest dyreste, med en kostnad på ca. 50 000 kr, etterfulgt av Mo i Rana Havn KF og Trondheim, med beregnede kostnader på henholdsvis 27 600 kr og 26 000 kr. Av de havnene vi vet håndterer containere, kan vi blant annet ikke bergene kostnadene for Oslo Havn, da Yilport som håndterer løftene ikke har offentlige priser. Eksempelskipets kostnader eksklusiv kranarbeid i Oslo Havn, er imidlertid på ca. 10 000 kr. I Risavika Havn er til sammenlikning kostnadene eksklusiv kranarbeid på 29 000 kr.

Prisene til de ulike havnene er ikke alltid direkte sammenliknbare. Vi har derfor måttet gjøre noen forutsetninger i beregningene. Selv om man skulle legge til grunn at kostnadene for å benytte Risavika havn skulle være beregnet for høyt, og/eller kostnadene for å bruke de øvrige havnene for lavt, synes det imidlertid klart at Risavika Havn har høyere priser enn sammenliknbare havner.

Bergen Havn møter, på samme måte som Stavanger og Kristiansand, trolig begrenset konkurranse fra andre havner. Totale driftsinntekter for havnen utgjorde 143 mill. kr i 2014. Av dette var om lag 13,6 mill. kr anløpsavgift, som kun skal dekke kostnader. Videre ga gebyrer og andre vederlag fra skipstrafikken inntekter på 68,7 mill. kr, mens utleie av areal stod for 60,7 mill. kr av inntektene. Sett i forhold til havnes størrelse er inntektene for Bergen Havn relativt lave sammenlignet med inntektene til Risavika Havn. Dette kan indikere at havnen ikke søker å maksimere profitt.

Havnene rundt Trondheim driftes av det interkommunale foretaket Trondheim Havn IKF. Denne havnen møter derfor i begrenset grad konkurranse fra andre havner, og betjener en relativt stor befolkning. Havnen har de siste årene drevet med overskudd på omkring 15 mill. kr per år. Av årsberetningen for 2014 fremkommer det at om lag 27 prosent av omsetning ikke direkte er relatert til havnevirksomhet, f.eks. utleie av parkeringsplasser osv.

Innsikt fra havnenes driftsresultat

Den hardeste konkurransen skulle vi forvente å observere i Oslofjorden, da havnene her ligger tettest. Ettersom konkurranse vil føre til et prispress nedover er det videre å forvente at havnene i Oslofjorden skulle ha relativt lave profittmarginer og således driftsresultat. Det at Oslo havn ikke driver med overskudd, mens de øvrige havnene i de største byene

⁸ Se analysen vedlegg 1. Kostnadene inkluderer anløpsavgift, kaivederlag, ISPS- og avfallsgebyr, vann, varevederlag og kranarbeid.

drives med overskudd, kan indikere at konkurransen i Oslofjorden er relativt tøff. Det samme bildet får vi dersom vi sammenlikner priser for et typisk containerskip.

Det at havner som Moss og Drammen oppnår positive resultat, i en situasjon der Oslo Havn driver med underskudd, er derimot ikke konsistent med at det er svært hard konkurranse mellom havnene. Dette fordi Oslo Havn sannsynligvis er den mest attraktive havnen å benytte, da den for en betydelig del av godset vil være nærmest til opprinnelses-, omlasting- eller endestasjon. Av dette kan vi utlede at Oslo havn sannsynligvis ikke drives utelukkende etter bedriftsøkonomiske prinsipper, og at det sannsynligvis er potensial for høyere priser i Oslo.

Dersom havnene hadde vært drevet etter bedriftsøkonomiske prinsipper skulle vi også forvente at Bergen Havn fikk betydelig høyere overskudd, grunnet en forholdsvis beskyttet konkurranseposisjon mot andre havner. Overskuddene til Bergen Havn er imidlertid relativt små, sammenlignet med havnens aktivitetsnivå.

Det er videre verdt å merke seg at havnene på Vestlandet og i Midt-Norge sannsynligvis i noe mindre grad enn havner på Østlandet møter konkurranse fra stykkgodstransport på veg. Dette bør gi disse havnene mulighet til å høste høyere inntekter på stykkgods, og bør således forventes å bidra til at disse havnene kan oppnå relativt høyere profitt enn havner på Østlandet. De forholdsvis lave overskuddene til henholdsvis Bergen Havn og Trondheim Havn gir derimot ikke grunnlag for å anta at disse havnene i betydelig grad utnytter den potensielle markedsmakten de besitter - som følge av stor avstand fra andre aktuelle havner og noe begrenset konkurranse fra vegtransport. Prissammenlikningen som baseres på et typisk containerskip viser f.eks. at summen av hanekostnader i Oslofjorden ligger på om lag 22 000 lengst inne, og noe lavere utover. Kostnadene i Grenland Havn IKS er beregnet til i underkant av 17 000. I Bergen og Trondheim er kostnadene til sammenlikning henholdsvis ca. 27 000 kr og 25 000 kr.

Endelig er det som nevnt verdt å merke seg at Risavika Havn, som er en privat fullservicehavn som Stavanger Havn KF har eierskap i, er den klart mest lønnsomme havnen i Norge. Utnyttelse av markedsmakt er ikke nødvendigvis er den eneste årsaken til den høye lønnsomheten, f.eks. kan også en strategisk posisjon i offshore-segmentet, sannsynligvis forklare deler av overskuddet. Prissammenlikningen basert på vårt eksempelskip gir imidlertid grunn til å tro at Risavika Havn utnytter sin markedsmakt i større grad enn andre havner.

Videre har også flere andre havner en gunstig lokalisering i forhold til ulike typer gods – slik Risavika sannsynligvis har innen offshoresegmentet. Det bidrar også til at det synes å være sannsynlig at den spesielt høye lønnsomheten til Risavika Havn skyldes at denne havnen i større grad enn andre havner drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper.

Det overordnede bildet er derfor å være at transportørenes betaling hovedsakelig kun dekker havnenes driftskostnader, dvs. kostnadene ved at transportørene benytter havnene. Ettersom konkurranseanalysen viser at havnene sannsynligvis har markedsmakt, tyder dermed havnenes resultat på at de i begrenset grad utøver sin markedsmakt per i dag.

Forhold som ikke fanges opp av havnenes driftsresultat

I dag utføres en stadig større del av havnevirkomheten av private aktører, mens havnenes rolle er endret i retning av tradisjonell «landlord-virkomhet». For eksempel håndteres containerflyten gjerne av private aktører som betaler leie til havnene. Dette kan medføre at transportørene i praksis betaler mer for å benytte havnene enn hva de faktiske kostnadene, mens overskuddet tilfaller de private aktørene med virksomhet i havnen, og ikke de kommunale havneforetakene.

I de tilfeller der transportørene selv står for håndtering av godset, men betaler leie osv. til kommunene, vil transportørenes kostnader ikke avvike fra det som fremkommer i havnenes regnskaper. Følgelig vil transportørenes betaling i sum hovedsakelig sammenfalle med kostnadene knyttet til at de benytter havnen.

Hvis private selskaper derimot har kontroll på en flaskehals, og selger tjenester til andre transportører vil imidlertid transportørene kunne betale vesentlig mer enn kostnadene ved at de benytter havnen. Dette fordi private aktører i prinsippet alltid har incentiver til å maksimere sin profitt. Et eksempel på at private har kontroll på en flaskehals finner vi i Oslo. Her er Yilport innvilget en enerettighet på å løfte containere av skip. Oslo Havn har imidlertid opplyst om at de har en viss kontroll med prisene som Yilport setter, uten at vi er kjent med hva dette i praksis innebærer. Et annet eksempel kan være at en havn leier ut hele sitt lagringsareal til en agent, som så fremleier dette til en høyere kostnad til transportører og andre som flytter gods gjennom havnen.

Når private har kontroll på en flaskehals, kan resultatet bli at transportørene må betale profittmaksimerende priser, til tross for at de tjenestene havnen selv fastsetter prisen på prisen lavt. Dette følger av at de ulike havnetjenestene er

komplementer, og gjerne perfekte komplementer. For en transportør er det de totale kostnadene som er avgjørende, ikke prisen på enkelttjenester. Dersom en havn eksempelvis søker å gjøre seg mer attraktiv gjennom å redusere sitt kaivederlag, vil en privat aktør med kontroll på en flaskehals ha incentiv til å øke prisene. Eksempelvis vil Yilport ha incentiver til å øke prisen på løft dersom Oslo Havn reduserer sitt varevederlag. En slik tilpasning vil sørge for at containerskip til enhver tid må betale den profittmaksimerende prisen.

Det er også forhold som trekker i retning av at transportørene kan betale en mindre andel av havnenes kostnader enn det som kommer til uttrykk av havnenes driftsresultat. Dette som en følge av at havnene også henter inntekter fra aktører som ikke driver havnerelatert virksomhet. Eksempler på slik virksomhet er leie av lokaler og parkeringsplasser. Lønnsomheten på slik utleie kan være relativt god, ettersom utleie gjerne medfører lave variable kostnader. I så tilfelle vil transportørene bidra med en relativt mindre andel av havnenes dekningsbidrag enn det som fremkommer av havnenes regnskaper.

6.2.2 Avkastning på kapitalen

De fleste større havner i Norge har i dag positive driftsresultat. Driftsresultatene er imidlertid relativt små, særlig i forhold til havnenes egenkapital, som illustrert i tabellen under:

Tabell 10: Driftsresultat, egenkapital og –avkastning utvalgte havner i millioner kr i 2014.

Havn	Resultat	Egenkapital	Avkastning
Oslo	-20	4046	N/A
Drammen	24	352	6%
Moss	4	191	2%
Kristiansand	24	693	3%
Stavanger	42	646	6%
Bergen	7	607	1%
Trondheim	13	819	2%

Kilde: Havnenes årsregnskap

Som det fremgår av Tabell 10 er egenkapitalavkastningen svært begrenset. Det er særlig verdt å merke seg at egenkapitalen til de fleste havner sannsynligvis er betydelig høyere enn det som rapporteres. Dette fordi havnearealene er blant de mest attraktive tomtene å utvikle boliger og næringseiendom på. Dersom reelle tomteverdier hadde blitt lagt til grunn, er det derfor sannsynlig at egenkapitalrentabiliteten fra havnevirksomheten hadde vært betydelig lavere enn det som fremkommer av havnenes regnskaper.

Den begrensede egenkapitalrentabiliteten understøtter derfor at kommunal havnevirksomhet per i dag er relativt ulønnsomt. På generelt grunnlag er det

utfordrende å konkludere med hvorvidt dette skyldes hard konkurranse mellom havner, at industrien ikke ligger til rette for høy lønnsomhet, eller at havnene ikke søker å maksimere profitt. Imidlertid synes resultatene fra konkurranseanalysen, kombinert med de økonomiske nøkkeltallene, å indikere at havnene har rom for å sette høyere priser og på den måten oppnå bedre lønnsomhet.

6.3 Hvordan påvirker havnekapitalreglene havnedriften i dag?

Kommuner er ikke profittmaksimerende aktører. De antas imidlertid å søke å maksimere velferd for sine innbyggere, gitt tilgjengelige midler. Dette innebærer at en kommune kan ha incentiver til å maksimere profitten fra en virksomhet, hvis profitten i neste omgang kan utnyttes til å øke nytten til innbyggerne.

Dersom en virksomhet drives for å maksimere profitten, kan imidlertid dette ramme velferden til noen av kommunens interessenter. Følgelig vil en kommune ha incentiver til å vekte hensynet til profitt mot redusert velferd for interesser som rammes negativt av at en virksomhet utøver markedsrett. I det følgende vil vi drøfte hvordan dette motsetningsforholdet kan påvirke kommunenes forvaltning og drift av sine havner i dag, når det ikke er mulig å ta ut utbytte fra havnevirksomheten.

6.3.1 Priser på havnetjenester

Dersom vi legger til grunn at havnene søker å maksimere velferden for sine innbyggere, vil trolig ikke en kommune ha incentiv til å sette profittmaksimerende priser per i dag.

Årsaken er at høye priser vil kunne ramme lokalt næringsliv negativt, ettersom høye priser på havnetjenester sannsynligvis vil bidra til høyere transportkostnader. På den annen side vil lave priser kunne medføre at mer gods går gjennom havnen enn i en situasjon med høyere priser. På denne måten kan lave priser gi et høyere aktivitetsnivå i havnen enn det som ville vært tilfelle ved høyere priser. Dette kan i sin tur gi rom for flere arbeidsplasser i havnen.

Den eventuelle profitten som høye priser gir opphav til, vil imidlertid ikke kunne hentes ut og benyttes til å heve velferden til andre interessenter i kommunen. Dette gir kommunene incentiver til utelukkende å legge vekt på andre hensyn. Kommuner har således per i dag begrensede incentiver til å instruere sine havner til å sette høye priser for å maksimere sitt overskudd. Det er derfor å forvente at de kommunale havnene i dag ikke setter like høye priser som en privat havn ville satt.

Dersom havnekapitalreglene liberaliseres, slik at det blir mulig for kommunene å ta ut utbytte, vil kommunene derimot kunne benytte profitt fra havnevirksomheten til å produsere andre tjenester. En rasjonell kommune, som søker å maksimere sine innbyggers velferd, vil da i større grad vekte profitt fra havnevirksomheten. Dette kan således lede til høyere priser på havnetjenester.

I hvilken grad prisene vil øke vil imidlertid avhenge av flere faktorer. Hvor viktig lave priser er som instrument for å sikre positive ringvirkninger av havnedriften, betydningen av de eventuelt positive ringvirkningene og profittpotensialet fra havnedriften er avgjørende for hvordan en liberalisering av havnekapitalreglene vil påvirke prisene på havnetjenester.

Dersom en kommune mener at havnevirksomheten har svært positive ringvirkninger for interessenter i kommunen og profittmulighetene er begrensede, vil incentivet til å øke prisene for å få mulighet til å ta ut økt utbytte være begrensede. Tilsvarende vil incentivene til å øke prisene kunne være sterke dersom kommunen mener at de positive ringvirkningene er begrensede, men profittpotensialet er betydelig.

Det er imidlertid ikke gitt at prisene er lavere i en situasjon med utbytterestriksjoner sammenlignet med en situasjon uten slike restriksjoner. Uten muligheter til å hente ut utbytte kan det være begrenset politisk interesse for havnevirksomhet, og i sin tur svak eierstyring. Resultatet kan bli begrenset fokus på å holde kostnadene nede, noe som vil forplante seg videre i form av relativt høye priser. Det at havner ofte er i en relativt skjermet konkurranseposisjon kan gjøre dem særlig utsatt for dårlig kostnadskontroll, dersom eierstyringen også er svak.

En mulighet til å ta ut utbytte vil således ikke bare gi kommunene incentiver til å ta marginer, det vil også kunne gi incentiver til mer effektiv drift. På generelt grunnlag er det ikke mulig å konkludere med hvilken effekt som vil dominere, og om prisene vil øke eller reduseres ved en overgang til en eventuelt mer profittmaksimerende adferd.

I hvilken grad en rasjonell aktør vil videreføre en kostnadsbesparelse i form av lavere priser vil avhenge av etterspørselsetastisiteten. For de fleste typer gods som går på sjø er den totale etterspørselsetastisiteten forholdsvis liten, selv om mulighetene for å bytte havn vil kunne medføre at etterspørselen til en enkelt havn er mer elastisk enn markedets totale etterspørsel. For gods som også kan sendes på bil er det imidlertid grunn til å tro at etterspørselsetastisiteten er høyere enn for annet gods.

Det kan derfor hende at mer effektiv havnedrift leder til lavere kostnader for containertransport på sjø. I hvilken grad havnene faktisk vil ha incentiver til å

videreføre lavere kostnader i form av lavere priser på containerhåndtering vil imidlertid avhenge av volumet av containere som er mulig å vinne fra veg, og volumet som uansett går på sjø. Jo mindre volum som er mulig å vinne fra veg, jo mindre vil havnenes incentiver til å videreføre kostnadsbesparelser være.

For gods som er lite egnet for transport på veg, og som også er lite egnet for å transportere til andre havner, er havnenes markedsrett og muligheter til å forbedre lønnsomheten gjennom høyere priser bedre enn for containere og stykkgoods. Følgelig er det mindre trolig at eventuelle kostnadsbesparelser vil videreføres i form av lavere priser for slike typer gods.

6.3.2 Kvaliteten på havnetjenester

Kvaliteten på havnetjenestene antas å påvirkes positivt av investeringer som gjøres i havnene. Ettersom det per i dag ikke er mulighet til å ta ut utbytte, synes det trolig at verdier som havnene realiserer blir reinvestert i havnevirksomhet.

Som nevnt oppnår de fleste havner positive driftsresultat. Videre besitter havnene også verdifulle tomtearealer. I noen tilfeller selges arealer ut, f.eks. i forbindelse med byutvikling. Overskuddet og salgsgevinster reinvesteres trolig i dag i havnedriften, ettersom alternativet er å la midlene bli stående som kapitalinnskudd på bankkonto.

Videre har havnedriften over tid endret seg, på en slik måte at flere havner nå sitter på arealer som ikke lengre utnyttes til havnedrift. Disse arealene genererer imidlertid ofte fortsatt inntekter og dekningsbidrag, gjennom eksempelvis utleie til ikke-havnerelatert virksomhet. I dag er det utfordrende for kommunene å ta disse arealene ut fra havneselskapene. Uten havnekapitalreglene ville dette vært betydelig lettere. Følgelig ville havnene kunnet miste en kilde til dekningsbidrag, og dermed også gjennom dette fått mindre ressurser å investere i havnene dersom havnekapitalreglene liberaliseres.

Det at kommunene ikke kan ta ut verdier fra havneselskapene medfører derfor trolig at havnene har mer ressurser å investere i havnevirksomhet enn de ellers ville hatt. Det er derfor grunn til å tro at dette bidrar positivt til investeringer i havner. Havnekapitalreglene kan derfor gjennom dette lede til at kvaliteten på havner og havnetjenester er høyere enn den ellers ville vært. Siden investeringer kan ventes å lede til høyere kvalitet, er høye investeringer sannsynligvis et gode for sjøtransporten.

Selv om havnekapitalreglene sannsynligvis leder til at det investeres mer i havnevirksomhet enn det som ellers ville blitt gjort, er det ikke opplagt at investeringsmidlene allokeres til de prosjektene som er

av størst betydning for sjøtransporten. Dette fordi havnene ikke nødvendigvis velger de å investere i de prosjektene som generer størst betalingsvilje, når de ikke opptrer profittmaksimerende. Uten havnekapitalreglene vil imidlertid havnene som nevnt sannsynligvis i større grad maksimere profitt, og de kan dermed få insentiver til å investere i mer lønnsomme prosjekter.

Selv om en kommune skulle mene at den samfunnsmessige eller økonomiske avkastningen kunne vært høyere ved investeringer i ikke-havnerelatert virksomhet, må havnemidlene i dag investeres i havnevirksomhet. Havnekapitalreglene legger således opplagt begrensninger på hvordan kommunene kan forvalte sine samlede midler. Følgelig kan havnekapitalreglene bidra til å favorisere sjøtransporten på bekostning av andre interesser i kommunene.

Formålet med investeringer er alltid en form for avkastning, enten økonomisk eller i form av annen nytte. I dette perspektivet er det relevant å vurdere om de begrensede mulighetene til å ta ut utbytte kan påvirke investeringene negativt. Det er imidlertid lite trolig at kommunene ville investert mer i sine havner dersom det ble åpnet for utbytte. Årsaken er at havneselskapene selv kan finansiere enhver investering som etter deres vurdering er lønnsom og/eller hensiktsmessig, enten gjennom å bruke egenkapitalen eller ved å ta opp lån. Dette forsterkes ytterligere av at havnene ikke per i dag har alternative anvendelsesformål til overskuddskapital.

Havnekapitalreglene fører dermed trolig til at det investeres mer i norske havner enn det ellers ville blitt gjort – bedriftsøkonomisk overinvestering. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil eventuell overinvestering være uheldig. På den annen side er det ikke gitt at en bedriftsøkonomisk overinvestering også er en samfunnsøkonomisk overinvestering. Dette som en følge av at investeringer i havnevirksomhet kan ha positive eksternaliteter, eksempelvis ved at investeringer i en havn gir fordeler for andre havner og transportører.

Når en havn blir bedre kan dette f.eks. bidra til et mer effektivt transportsystem totalt sett, uten at havneieren får den fulle gevinsten. Hvis dette gjelder, så vil det investeringsnivået som er bedriftsøkonomisk optimalt ligge lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Med andre ord er det fare for markedssvikt hvis eierne investerer bedriftsøkonomisk optimalt. Det er derfor ikke mulig å vurdere om dagens havnekapitalregler slår ut i at det investeres for mye i havner og for lite ressurser benyttes til andre samfunnsnyttige formål.

6.3.3 Havnenes lokalisering

Mange havnearealer er i dag svært verdifulle hvis de benyttes til ikke-havnerelatert virksomhet, f.eks. bolig og næringseiendom. På den annen side er havnene strategisk plassert i forhold til opprinnelses-, omlastings- og endedestinasjon for godset de betjener.

Ettersom havnene selv eier arealene de benytter, betaler de ikke for å utnytte dem. Dersom havnene skulle betalt markedspris for leie av arealene, ville mange havner trolig måtte flytte store deler av sin virksomhet til mindre attraktive lokasjoner eller, om mulig, økt prisene for å dekke inn de økte kostnadene. Det at havneselskapene eier verdifulle arealer, og derfor ikke må betale leiekostnader for dem, kan dermed betraktes som en implisitt subsidiering av havnevirksomheten. Dette er et gode for sjøtransporten.

Innenfor det eksisterende regelverket er det imidlertid en åpning for å flytte havnevirksomhet til andre arealer enn de per i dag disponerer. Et eksempel på dette er flyttingen av Oslo Havn sin containerterminal fra Filipstad til Sjørsøya. Det å flytte havnenes aktiviteter er imidlertid en tidkrevende prosess. For det første krever det godkjenning fra ulike instanser, og for det andre vil brukere av havnen kunne motarbeide prosessene, dersom de frykter at den nye plasseringen er mindre tilpasset deres behov. Naboer til området hvor havnen flyttes til vil også kunne motarbeide prosessen, ettersom få ønsker å ha en havn i sitt eget nærområdet. Endelig vil ikke kommunen få den økonomiske gevinsten fra omdisponeringen av arealet, siden eventuelt overskudd etter investering i nye havnearealer vil tilfalle havneselskapet og være bundet som en del av havnekapitalen.

I det ekstreme kan det derfor tenkes at en kommune ville avvirket store deler av sin havnevirksomhet dersom den fritt hadde kunnet flytte verdier ut fra havneselskapene. Færre havner vil, alt annet likt, kunne være uheldig for sjøtransportens konkurranseevne. På den annen side vil også færre havner kunne lede til at de gjenværende havnene håndterer en større mengde gods, noe som kan bidra til økt effektivitet dersom det eksisterer stordriftsfordeler innen havnevirksomhet, som dagens havner ikke fullt får tatt ut.

Samlet kan derfor havnekapitalreglene bidra til at havnedriften opprettholdes på de arealene som er mest attraktive for sjøtransporten, til tross for at arealene kunne blitt utnyttet av aktører som har høyere "betalingsvilje" for å utnytte arealene. Den samfunnsøkonomiske effekten av dette er imidlertid usikker, på samme måte som effekten av investeringer.

Dette fordi attraktive havner kan ha betydning for effektiviteten i hele transportsystemet.

6.3.4 Antallet havner og naturlig markedsdynamikk

Havnevirksomhet er noe annet i dag enn det var da havnene ble etablert. Dette kan innebære at det er behov for en annen havnestruktur enn den som eksisterer i dag, og som i stor grad opprettholdes av regelverket.

I fravær av havnekapitalreglene kunne eksempelvis to kommuner avvirket sine eksisterende havner, tømte havnekassene, og så etablert en ny havn i regi av et felleseid selskap. I dag vanskeliggjøres et slikt grep av at kommunene i så fall må gå inn med hele sin havnekapital og at eierskapet i et felles selskap dermed vil bestemmes av de gjeldende verdiene i havneselskapene. Videre vil kommunene under dagens regelverk ikke kunne hente ut en eventuell gevinst av en slik konsolidering, noe som begrenser insentivet til konsolidering.

Færre containerhavner er blant annet etterspurt av linjerederier. Dette som en følge av at hver enkelt kunde etterspør at dens containere lastes og losses på den nærmeste havnen. Konkurransen mellom linjerederiene fører derfor til at skipene må stoppe innom et stort antall havner. På den annen side fører det at mange havner betjenes til at linjeskipene bruker lang tid på sine ruter, og skaper forholdsvis høye kostnader. Det store antallet havner fører videre til at transport til og fra havnene ikke kan optimaliseres fullt ut, samt at det legger begrensninger på havnenes muligheter til å ta ut stordriftsfordeler.

Dagens situasjon kan derfor beskrives som et fangens-dilemma. Mange vareeierne kunne sannsynligvis kommet bedre ut om antall stoppesteder for linjeskipene hadde blitt redusert. Samtidig kommer den enkelte vareeier, alt annet likt, best ut når linjeskipet betjener dens foretrukne havn. Så lenge havnene er operative er det imidlertid svært vanskelig for de konkurrerende linjerederiene å komme til en likevekt der antallet betjente havner reduseres.

Konsolidering kan derfor være en fordel for sjøtransporten ved at antallet havner i de ulike segmentene reduseres, slik at de gjenværende havnene i større grad kan spesialisere seg og dermed legge til rette for mer effektive godsstrømmer.

På den annen side vil færre havner medføre at noe gods må lastes/losses på en havn som er mindre hensiktsmessig enn den som benyttes i dag. Videre kan en konsolidering opplagt føre til at graden av konkurranse mellom havner som ligger nært hverandre elimineres. Dette ved at kontrollen med havnene kommer inn under et felles eierskap slik at havnene

ikke lengre disiplinerer hverandre i forhold til prissetting etc.

6.4 Oppsummering

Sammenlignet med en situasjon der kommunene fritt kunne disponere formuesverdiene i havneselskapene, gir sannsynligvis havnekapitalreglene utslag i at:

- Marginene i segmenter der havner har markedsrett er lavere,
- Investeringer i infrastruktur er høyere,
- Den politiske interessen for havn og kostnadskontrollen er mindre,
- Arealene havnene disponerer er mer attraktive, og
- Antallet havner og havneselskap er høyere

enn det som ellers ville vært tilfellet.

Lave marginer og høye investeringer er et gode for sjøtransporten. Svak kostnadskontroll vil derimot være en ulempe, ettersom sjøtransporten enten direkte eller indirekte må dekke de langsiktige kostnadene ved å drifte havnene.

Begrenset politisk interesse for havnevirksomheten kan også være en ulempe for sjøtransporten, hvis dette medfører at politiske grep som kunne gitt mer effektive havner og havnestruktur ikke tas.

Flytting av havnevirksomheten ut fra bykjernen, der mange havner er lokalisert i dag, vil også kunne være en ulempe for sjøtransporten. Dette fordi en slik flytting vil kunne resultere i at godset må transporteres lengre når det skal til og fra havnene. Dette kan i sin tur medføre at godset flyttes til andre transportmidler. På den annen side vil havnevirksomhet utenfor bykjernene kunne legge til rette for enklere intermodal transport.

I dag er det relativt mange havner i Norge, og de er i begrenset grad spesialiserte. Deler av sjøtransportnæringen mener at antallet havner burde blitt redusert, og havnene i større grad spesialisert. Det er imidlertid utfordrende å si om totaleffekten av færre havner ville støttet opp om sjøtransporten. Færre og mer effektive havner vil muligens være en fordel for linjetransporten, ettersom linjeskipene da vil betjene færre havner og dermed kan redusere transporttiden og kostnadene. På samme tid kan totalkostnadene ved å bruke sjøtransport stige for noen vareeiere, som følge av at avstanden til nærmeste havn stiger. Dette vil kunne føre til at noen vareeiere velger andre transportformer.

Den samlede vurderingen er derfor at havnekapitalreglene som binder kapital i havneselskapene sannsynligvis er til fordel for sjøtransporten. Det er imidlertid to forhold ved

havnekapitalreglene som i det minste på sikt kan være en ulempe for sjøtransporten. Kostnadskontrollen kan bli dårligere enn den ellers ville vært som følge av begrenset politisk interesse, og regelverket kan sementere en havnestruktur som ikke er tilpasset sjøtransportens behov i dag og i fremtiden.

6.5 Argumenter for en liberalisering av havnekapitalreglene

Transportørene og havneselskapene er negative til en liberalisering av havnekapitalreglene. Pådriverne for en liberalisering synes å være havneeeierne – kommunene. Blant annet kommer dette til uttrykk i et dokument som er utarbeidet for KS sitt hovedstyre og datert 19. september 2014. I dette følger det et forslag til styrevedtak som er formulert på følgende måte:

- KS erfarer at Havne- og farvannslovens prinsipp om adskilt havneøkonomi hindrer en helhetlig politikk til beste for eierne, innbyggerne og virksomheten.
- KS støtter en liberalisering av Havne- og farvannsloven for å sikre at kommunene som eiere av havneinfrastruktur kan rigge havnene for effektiv drift og drive aktiv arealforvaltning. For å kunne realisere dette må lovens bestemmelser om havnekapital endres.
- KS mener det bør gjennomføres en utredning som ser på alternative eierformer av havnene som bidrar til å nå kommunenes mål om effektiv havnedrift og god arealforvaltning. Det bør også lages en utredning om kommunale flaskehalser for mer effektiv sjøtransport.

Under punktet "Bakgrunn for saken" heter det blant annet at:

"Flere større kommuner mente en oppmyking kunne bidra til en mer dynamisk utvikling av havnene ved at de blir en mer integrert del av det kommunale forvaltnings- og plansystemet, og at kommunestyret kan stille økonomiske krav."

Videre, under punktet "Dagens Havne og Farvannslov" heter det blant annet at:

I mange av dagens havnekommuner er det etterspørsel etter arealer nær sjøen både til bolig – og kultur- og

fritidsinteresser. Et kommunesentrum vil i praksis oppleve at sentrale områder av sine arealer til havn kan bidra til å hindre en nødvendig og ønsket utvikling av arealene. Moderne havnedrift er noe annet i dag enn for 100 år siden, slik at arealet en havn trenger har endret seg. Så lenge havnekapitalen er bundet, slik dagens Havne- og farvannslov tilsier, er det svært vanskelig for en kommune å vurdere arealer og kapital til andre ønskelige formål sett med kommunens øyne. Loven bør utformes slik at kommunen lettere kan ta dette helhetsansvaret.

Under punktet "Konsekvenser av en lovendring" heter det avslutningsvis at:

En viktig målsetting i transportpolitikken er å flytte transport fra veg til sjø. Havnene er en viktig del av løsningen for å nå dette målet. Kommunene som eiere av denne infrastrukturen bærer derfor et stort ansvar for å finne løsninger for drift av havnene som gjør at de kan utvikle seg til moderne havner, samtidig som kommunene kan utvikle sitt areal på en fremtidsrettet måte for sin kommune. En havnestrategi og en revidering av havne- og farvannsloven må derfor ta hensyn til begge forhold.

Disse tre sitatene kan sies å oppsummere argumentasjonen i notatet for hvorfor kommunene ønsker en liberalisering av dagens regelverk. Når det gjelder sjøtransporten isolert sett, er argumentasjonen knyttet til behov for en dynamisk utvikling i havnesektoren. Det redegjøres imidlertid i liten grad for hvorfor en liberalisering er nødvendig for å sikre en dynamisk utvikling, samt moderne og effektive havner.

I samtlige tre sitater vektlegges imidlertid kommunenes behov for å drive en effektiv og helhetlig arealpolitikk. Dette kan indikere at eiernes ønske om

en liberalisering av havnekapitalreglene først og fremst motiveres av muligheter for generell byutvikling.

Ny Havne- og farvannslov trådte i kraft i 2009. I arbeidet med loven ble det gjennomført en høringsrunde. I Ot. Prop. Nr 75 (2007-2008) – Om

lov om havner og farvann – fremkommer en del av høringsinstansens synspunkter. Også her argumenteres det for behovet for et regelverk som åpner for en dynamisk utvikling av havnene og havnestrukturen. Rederiene og havnene selv, argumenterte imidlertid for å videreføre skjermingen av havnekapitalen.

7. Behov for nye reguleringer?

Vår konkurranseanalyse viser at de fleste havner har i alle fall en viss grad av markedspekt. Det kan imidlertid virke som om havnene i begrenset grad utøver denne markedspekt.

Det at havnekapitalreglene låser ressurser til havnedrift kan være en fordel for sjøtransporten, men det kan også ha visse uheldige effekter.

Det er en politisk målsetning å støtte opp under sjøtransporten. Sett i lys av denne målsetningen synes det fornuftig å liberalisere regelverket dersom to vilkår er oppfylt. For det første må regelverket ha merkbar effekt på kommunens adferd – dvs. liberaliseringen må påvirke kommunenes insentiver på en slik måte at adferden endres. For det andre må den endrede adferden manifestere seg på en måte som øker sjøtransportens konkurransekraft.

En liberalisering av dagens havnekapitalregler vil medføre fordeler og ulemper. Det kan også være alternative måter å regulere havnene på. I dette kapitlet har vi vurdert følgende reguleringsalternativer: begrenset uttak av overskudd kombinert med fri prissetting eller regulert prissetting, delvis statlig eierskap, og full liberalisering kombinert med statlig kjøp av havnetjenester eller med at kommunen forpliktes til å tilby havnetjenester.

Fra konkurranseanalysen fremkommer det at de fleste havner i større eller mindre grad har markedspekt. Dette gjelder særlig på kort sikt, og innen segmentene for bulk og ferje. Innen segmentene for container- og stykkgods antas markedspekt å være noe mer begrenset. Dette fordi slikt gods lettere kan flyttes til andre nærliggende havner, eller til veg. Særlig antas havner å ha begrenset markedspekt innen containere fra kontinentet, mens markedspekt er noe sterkere for oversjøiske containere.

Basert på gjennomgangen av havnens driftsresultat kan det imidlertid synes som om havnene i begrenset grad utøver markedspekt – dvs. at de ikke maksimerer overskuddet. Også det faktum at kostnadene ved å benytte havner i Norge synes å være lavere enn sammenlignbare land støtter opp om denne hypotesen.

Hvis havnene ikke utøver den potensielle markedspekt i dag kan dette, som drøftet i forrige kapittel, trolig knyttes til havnekapitalreglene. For det første kan det ikke tas ut utbytte, noe som bidrar til at de kommunale eierne vil vektlegge andre hensyn enn profitt. Dette trekker isolert sett i retning av lave priser. Videre må overskudd og annen frigjort kapital reinvesteres i havnene. Dette kan i sin tur gi overinvesteringer og derigjennom overkapasitet. Overkapasitet vil så kunne trigge en mer aggressiv konkurranseadferd enn ved et mer normalt investeringsnivå.

Dersom havnekapitalen hadde kunnet anvendes fritt ville havnene, på lik linje med andre kommunale

interessenter, måttet konkurrere om å utnytte kapitalen. Det må da forventes at havneinvesteringene ville blitt lavere. Endelig gjør havnekapitalreglene det kostnadsfylt for kommunene å fristille areal for annen virksomhet, noe som i sin tur innebærer at havnene kan tilby sine tjenester på mer attraktivt areal enn ellers. Dette bidrar også til å senke de kvalitetsjusterte prisene på havnetjenester i Norge.

Det at havnekapitalreglene låser ressurser til havnedrift kan gjennom de nevnte effektene være en fordel for sjøtransporten. På den annen side kan det ha visse uheldige effekter. For det første kan insentivene til å minimere kostnader svekkes, når lavere kostnader ikke skaper en umiddelbar gevinst for eierne. Videre virker havnekapitalreglene sementerende på havnestrukturen, ved at det investeres i samtlige havner. Havnene blir dermed værende i markedet, selv om en struktur med færre havner skulle være optimalt for samfunnet som sådan og/eller sjøtransporten.

Selv om havnekapitalreglene sannsynligvis leder til at det investeres mer i havner enn det som ellers ville blitt gjort, er det ikke opplagt at det er den beste løsningen for sjøtransporten. Dette som en følge av at investeringsmidlene ikke kan flyte fritt til de havnene der de kaster mest av seg, eller gir mest nytte for sjøtransporten. Det kan derfor hende at sjøtransporten kunne vært tjent med et noe lavere samlet investeringsnivå, men mer konsentrerte investeringer. Endelig kan havnekapitalreglene også, som eierne

hevder, føre til suboptimal arealutnyttelse og være til hinder for nødvendig by- og tettstedsutvikling.

Per i dag er det kun kommunale eiere som er underlagt reglene om havnekapital. Det at eierne ikke kan ta ut utbytte kan dermed anses som en indirekte overføring/subsidie til kommunal havnevirkksomhet. I en juridisk betraktning, utarbeidet av advokatfirmaet Kluge, heter det at dette kan være i strid med reglene for statsstøtte. På den annen side er havnestrukturen en del av det nasjonale transportnettverket, og således kritisk infrastruktur. Videre er det fare for markedssvikt hvis hver eier kun maksimerer sin egen nytte, uten å vekte den nasjonale og regionale betydningen av havnene. Reguleringer som ellers ville vært i strid med reglene om statsstøtte, men som har til formål å sikre kritisk infrastruktur og avhjelpe markedssvikt, kan derfor under visse vilkår likevel være lovlige. Slike ordninger må imidlertid notifiseres hos ESA.

Vi vil i det følgende drøfte fordeler og ulemper ved å liberalisere dagens regelverk, samt alternative måter å regulere havnene på.

7.1 Full liberalisering

Med en full liberalisering mener vi at enhver kommune kan forvalte sin havn på samme måte som en privat eier ville forvaltet den. Dette innebærer at kommunene er fri til å sette de priser som den måtte ønske, og ta ut eventuelt utbytte i profitt. Videre vil kommunene kunne nedskalere eller avvikle havnevirkksomheten dersom de gjennom dette mener å kunne få en bedre økonomisk og/eller samfunnsmessig avkastning på kapitalen som i dag er bundet i havnevirkksomheten.

Muligheten til å kunne hente ut overskudd som kan benyttes til å finansiere annen kommunal virksomhet, vil gi kommunene sterkere insentiv til å utøve markedsmakt. Videre vil kommunen sannsynligvis, i liket med andre investorer, allokere kapitalen slik at den kaster mest mulig av seg. Dersom kommunen mener at havnedrift ikke er det som gir best avkastning – enten økonomisk eller samfunnsmessig – vil kapitalen bli anvendt på annen måte.

Arealene som havnene benytter representerer i mange tilfeller betydelige verdier. På samme tid genererer havnedriften på disse arealene begrensede overskudd per i dag. Hvis kommuner kun vektlegger den isolerte økonomiske avkastningen fra havnedriften, vil derfor mange kommuner, i en situasjon med full liberalisering av havnekapitalreglene, trolig ønske å nedskalere eller avvikle sin havnedrift. Dette med mindre lønnsomhet fra havnedriften kan økes slik at avkastningen på kapitalen dekker alternativverdien av den.

Den økonomiske lønnsomheten fra havnedrift vil øke dersom inntektene stiger og/eller kostnadene reduseres. I arbeidet med denne rapporten har vi ikke analysert havnenes effektivitet. Vi kan derfor ikke konkludere med om det er rom for å redusere kostnadene i norske havner. Det kan likevel ikke utelukkes at kostnadene kunne blitt redusert ved flere havner. Dette da dagens regelverk har gitt begrenset politisk interesse for havnedrift og derfor også muligens begrenset press på kostnadsdisiplin. Imidlertid vil det være en grense for hvor mye kostnadene kan reduseres, uten samtidig å redusere havnenes aktivitetsnivå. Det anses derfor som lite trolig at mange havner har mulighet til å redusere sine kostnader til et nivå som, alt annet likt, gir tilstrekkelig/normal avkastning på kapitalen de disponerer.

Dette innebærer at inntektene for flere havner trolig må økes. Inntektene kan økes på to måter, enten ved å øke prisene eller ved å agere på en slik måte at etterspørselen etter havnetjenester øker. Dersom vi holder adferden til andre havner uendret, anses det som lite trolig at en havn i betydelig grad vil kunne øke etterspørselen etter sine havnetjenester. Dette skyldes at den totale etterspørselen etter transport i havnenes omland først og fremst styres av vareproduksjon og –etterspørsel i omlandet, og i liten grad transportkostnadene.

Videre er det bare en begrenset andel av godset som det vil være aktuelt å endre transportløsning for dersom havnen tilbyr et mer attraktivt produkt. Dette fordi bulkgoods, men også mye stykk- og containergods, har egenskaper som gjør at de kvalitetsjusterte prisene skal endres betydelig før det er rasjonelt for en vareeier eller samlaster å endre transportløsning. Det å redusere kvalitetsjusterte priser, enten ved å redusere prisene eller ved å øke servicenivået i havnen, vil derfor i liten grad medføre høyere etterspørsel for havnen.

Ettersom etterspørselen er lite sensitiv for havnepriser, fremstår prisøkning som den mest hensiktsmessige måten å øke en havns lønnsomhet på. Det vil imidlertid være begrenset hvor mye havnenes lønnsomhet kan øke ved å sette høyere priser. Trolig er derfor ikke etterspørselen etter sjøtransport stor nok til at dagens havnestruktur vil opprettholdes etter en liberalisering av havnekapitalreglene, selv om hver havn skulle opptre profittmaksimerende. Det er derfor å vente at noen havner vil nedskalere eller avvikle sin virksomhet dersom havnekapitalreglene liberaliseres fullt ut.

Når en havn avvikles, vil noe gods trolig flyttes til andre transportmidler. Det resterende godset vil flyttes til andre havner. I sin tur vil dette bidra til høyere lønnsomhet for de gjenværende havnene, både gjennom økt markedsmakt og større volum.

Denne prosessen vil foregå til de gjenværende havnene genererer tilstrekkelig avkastning på kapital til at ikke flere kommuner finner det lønnsomt å bygge ned sin havnevirksomhet.

Havnene som ligger på de mest attraktive arealene vil, alt annet likt, nedskaleres og eventuelt avvikles først. På den annen side kan det tenkes at de havnene som ligger på de mest attraktive arealene også er de havnene som i størst grad møter etterspørsel som ellers ville gått til andre transportmidler. Dette gjør at disse havnene også kan være de havnene som, alt annet likt, vil genererer, eller har potensiale til å generere, størst inntekter. Til tross for dette anses risikoen for at en havn nedskaleres eller avvikler sin virksomhet å være korrelert med hvor verdifulle arealene er, relativt til verdien av arealene til nærliggende havner.

Ved en full liberalisering er det derfor to grunner til å tro at prisene på havnetjenester vil øke. For det første vil havnene trolig i større grad enn i dag utnytte sin markedsrett. Alt annet likt bidrar dette til høyere priser. For det andre vil det sannsynligvis bli færre havner, noe som i sin tur gir de gjenværende havnene sterkere markedsrett. Dette gir et ytterligere rom for å øke prisene.

Høyere priser vil sannsynligvis bidra til å flytte noe gods til andre transportformer. Videre vil færre havner, alt annet likt, medføre at sjøtransporten blir mindre attraktiv for gods som kan transporteres av andre transportmidler. Følgelig vil dette også bidra til at relativt mindre gods vil transporteres til sjøs. På den annen side vil det med færre havner trolig være mulig å gjøre de gjenværende havnene mer effektive. Denne effekten vil virke i motsatt retning. Det er derfor usikkert hvor mye mindre gods som vil transporteres til sjøs, selv om det mest sannsynlig vil bli en reduksjon.

Dagens konkurranseregler vil ikke kunne hindre havnene i å øke sine priser, dvs. å utøve den markedsrett de har mulighet til. Konkurransereglene har i realiteten ingen mulighet til å begrense høye priser, ut over at ingen har anledning til å samarbeide om å ta ut høye priser (§10 i konkurranseloven). Dersom man ikke ønsker at prisene skal øke, må dette derfor sikres med andre reguleringer.

Mange havner vil imidlertid kunne ha en dominerende posisjon, i konkurranserettslig forstand. Disse havnene vil etter §11 i konkurranseloven ha begrensninger i hvilke avtaler de kan inngå med andre aktører, eksempelvis rederier. Dette innebærer eksempelvis at samtlige kunder må behandles på ikke-diskriminerende vilkår. Hva ikke-diskriminerende vilkår innebærer må vurderes fra sak til sak. Eksempelvis vil det være mulig å tilby rabatter for store kunder, men rabattstrukturen må være gjennomskiktig og ikke i

praksis stenge noen kunder ute. Videre vil §10 i konkurranseloven kunne sette begrensninger på i hvilken grad havner under ulikt eierskap kan samarbeide, da paragrafen forbyr avtaler som har til formål eller virkning å begrense konkurransen mellom to parter.

Endelig vil §16 i konkurranseloven ha betydning for hvilke havner som kan legges inn under felles eierskap, da denne paragrafen sier at enhver foretakssammenslutning som begrenser konkurransen skal forbys. Konkurranselovens regler kan dermed indirekte ha en effekt på prisene på havnetjenester, gjennom å opprettholde den konkurransen som markedsstrukturen legger opp til, men ikke direkte brukes til å sikre lave priser.

Full liberalisering av havnekapitalreglene vil dermed trolig føre til høyere priser, noe som er negativt for sjøtransportens konkurranseevne. På den annen side vil det også sannsynligvis føre til færre havner, noe som kan ha både positive og negative konsekvenser for sjøtransportens konkurranseevne. Det er imidlertid usikkert om de havnene som vil fortsette å operere er de havnene som er de gunstige for sjøtransporten.

Videre vil staten i stor grad miste innflytelsen over havnestrukturen og virkemidler som kan brukes for å indirekte styre havnenes adferd. Det er derfor særlig verdt å merke seg at det å legge ned en havn vil være en irreversibel beslutning. Dersom arealer selges ut, og det f.eks. bygges boliger på tomtene, vil det i mange tilfeller være svært vanskelig å senere etablere en havn i nærheten av disse arealene for å bøte på eventuelle negative konsekvenser av havnens bortfall.

Dersom full liberalisering gjennomføres anses det videre som svært utfordrende å innføre nye reguleringer på et senere tidspunkt, dersom utviklingen etter liberalisering ikke skulle være som ønsket. Dette innebærer at det er en betydelig risiko knyttet til å liberalisere havnekapitalreglene fullt ut.

7.2 Begrenset uttak av overskudd, kombinert med fri prissetting

Per i dag har kommunale eiere relativt begrensede insentiver til å følge opp havnene, ettersom overskudd ikke kan benyttes til å finansiere andre kommunale tjenester og aktiviteter. Videre har advokatfirmaet Kluge kommet til at utbyttebegrensningen i havnekapitalreglene kan være i strid med statsstøtte-reglene. Mulighet til å ta ut hele eller deler av driftsoverskuddet vil dermed kunne bøte på ulemper ved dagens regelverk.

En mulighet til å ta ut hele driftsoverskuddet i utbytte vil kunne lede til at kommuner som i utgangspunktet

ikke ser seg tjent med å drive havnevirksomhet ikke setter av tilstrekkelig med ressurser til å vedlikeholde og investere i havnene. Dette vil dermed kunne svekke havnene over tid. En løsning på dette vil være å kun tillate at deler av overskuddet utbetales i utbytte. I praksis kan det eksistere mange mulige måter å sikre at ressurser holdes tilbake i havnene.

En mulig løsning kan være at havnene kun får ta ut en fast andel av overskuddet i utbytte. Dette vil sikre at det fortsatt benyttes ressurser til vedlikehold og investeringer. Sammenlignet med i dag vil dette styrke kommunenes insentiver til å drive havnene på en slik måte at det genereres overskudd. I hvilken grad dette skjer vil imidlertid avhenge av hvor stor del av driftsoverskuddet som tillates å tas ut. Dersom andelen er stor, vil insentivene til å sette profittmaksimerende priser i liten grad avvike fra de som oppstår ved full liberalisering. Hvis andelen derimot er liten, vil insentivene på den annen side bli tilnærmet som i dag.

I dag er presset på havnene til å få økonomisk avkastning på sine investeringer sannsynligvis begrenset. Det er derfor ikke opplagt at det er de økonomisk mest lønnsomme investeringene som prioriteres i havnene. Dersom det er mulig å hente ut driftsoverskudd vil sannsynligvis kommunene blir mer opptatt av at de mest lønnsomme investeringene prioriteres. Dette fordi avkastningen på investeringene vil påvirke det fremtidige utbyttet. Således kan det å åpne for at en andel av overskuddet kan tas ut i form av utbytte bidra til å sikre at investeringsmidlene allokteres til prosjekter som det er høy betalingsvilje for, og dermed høy samfunnsøkonomisk nytte av.

Et alternativ til å la kommunene ta ut en fast andel av overskuddet, er å la havnene ta ut alt overskudd etter at avsetninger til nødvendig vedlikehold og investeringer er gjort. I motsetning til alternativet med en fast andel av overskuddet vil en slik løsning gi kommunene insentiver til å sørge for at havnen opptrer profittmaksimerende. Prisingsinsentivene vil dermed være like som ved en full liberalisering. Dette skyldes at alt overskudd som genereres etter at avsetningene er dekket vil kunne tas som utbytte, mens kommunen ved det første beskrevne alternativet kun får en andel av overskuddet. Videre vil en pliktig avsetning gi større forutsigbarhet for at det benyttes ressurser på vedlikehold og investeringer, siden ressursene benyttet på vedlikehold vil bestemmes av den nødvendige avsetningen, og ikke størrelsen på overskuddet.

På den annen side vil en ordning med en bestemt avsetning til vedlikehold og investeringer trolig være betydelig mer ressurskrevende og komplisert å håndheve. Dette skyldes at det for en utenforstående vil være vanskelig å avgjøre hvor mye ressurser det er nødvendig å sette av i de ulike havnene. Videre vil avsetningene måtte tilpasses havnenes aktivitetsnivå

og infrastruktur. Dette kan i sin tur gi kommunene insentiver til å nedskalere aktivitetsnivået innen segmenter som i begrenset grad bidrar til havnenes lønnsomhet, for å begrense avsetningene til vedlikehold og investeringer. Det synes videre svært utfordrende å pålegge havnene et bestemt aktivitetsnivå.

Så lenge det kun er driftsoverskuddet som kan tas ut i utbytte vil arealene som havnene benytter i tilnærmet samme grad som i dag være "låst" til havnedrift. Det kan imidlertid tenkes situasjoner der kommunenes kostnader ved å fristille arealer både synker og stiger.

I dag vil arealene i ulik grad bidra til havnenes lønnsomhet. Arealer som i svært liten grad bidrar til lønnsomheten, men likevel er attraktive for annen virksomhet, vil kunne bli lettere å fristille. Dette som en følge av at salgsverdien vil kunne investeres i de lønnsomme delene av havnen, og på den måten bidra til høyere overskudd og dermed høyere utbytte i fremtiden. Kommuner som fristiller areal vil med andre ord få tilbake deler av "fristillingskostnadene", i motsetning til under dagens regelverk.

Det motsatte vil gjelde for arealer som i stor grad bidrar til havnenes lønnsomhet. Dersom disse fristilles, vil investeringene måtte gjøres på arealer som i begrenset grad bidrar til havnenes lønnsomhet. Dette vil kunne redusere det fremtidige utbytte. Følgelig vil relativt lavere utbytte i fremtiden skape en "tilleggs-kostnad" ved å fristille arealer, som ikke eksisterer i dag når kommunene uansett ikke kan hente ut utbytte.

Dersom det også åpnes for at det kan tas ut utbytte på gevinst av anleggsmidler, vil kommunenes kostnader til å fristille arealer falle. Sammenlignet med full liberalisering vil imidlertid ikke havnene kunne avvikles fullt ut, så lenge deler av gevinsten må beholdes i havnen.

En begrensning på utbytte vil dermed i større grad enn full liberalisering sikre virksomhet i havnene, men på samme tid også i større grad enn i dag legge til rette for mer markedsorienterte havner.

7.3 Begrenset uttak av overskudd, kombinert med regulert prissetting

Ettersom mulighetene til å ta ut utbytte vil gi kommunene sterkere insentiver til å maksimere overskuddet fra havnedriften, er det opplagt en risiko for at prisene på havnetjenester vil kunne stige hvis det gis adgang til å ta ut utbytte. Da dette vil være en utilsiktet virkning kan det være aktuelt å vurdere hvorvidt adferdsreguleringer kan være hensiktsmessig.

Et alternativ vil være å sette begrensninger på havnenes marginer. Dette kan eksempelvis gjøres ved å benytte en form for kostpluss-regulering – at havnene maksimalt tillates å ta priser som dekker deres kostnader pluss en regulert fortjenestemargin. Ved en kostpluss-modell kan fortjenestemarginen enten reguleres som et fast kronebeløp eller en fast prosentvis margin.

Dersom man setter marginen som et fast kronebeløp, vil havnene få incentiver til å minimere kostnader. Dette fordi kilden til økt profitt da kun vil være økt aktivitet, og ikke mulighet til en høyere kronemargin. Aktiviteten på en havn ventes å avta i prisene. Følgelig vil havnene få incentiver til å holde kostnadene nede, for å kunne tilby konkurransedyktige priser som øker aktivitetsnivået, for en gitt kronemargin.

Hvis marginsatsen ikke tar høyde for at kostnadene kan øke med kvaliteten på tjenestene, vil imidlertid resultatet kunne bli at havnene i liten grad vil ønske å tilby tjenester av høy kvalitet. Videre er det en utfordring knyttet til at en stor del av havnenes kostnader vil være faste, noe som gjør det utfordrende å finne de korrekte satsene for en kronemargin.

Dersom det derimot settes en regulert margin som en andel av kostnadene, vil havnene på den annen side kunne få incentiver til å blåse opp kostnadsnivået eller eventuelt la være å redusere kostnadene dersom dette er mulig. Dette som en følge av at marginen i kronen nå vil øke i kostnadene. Dersom havnene i liten grad er eksponert for konkurranse vil det også i begrenset grad eksistere et press på havnene om å holde prisene nede for å ikke miste etterspørsel. Følgelig vil kostnadene, og dermed prisene, kunne bli høye.

En kostpluss-modell vil videre være utfordrende å administrere, og dermed skape en betydelig byråkratisk byrde. Dette som følge av at havnene tilbyr en rekke ulike tjenester som det må fastsettes maksimalmarginer på, og som gjerne involverer noen av de samme innsatsfaktorene.

Et alternativ til en kostpluss-modell vil være at myndighetene fører tilsyn med at ikke prisene avviker fra normal prisutvikling. Dette er en løsning som er benyttet i blant annet Australia. Den blotte eksistensen av en slik tilsynsmyndighet vil kunne virke disiplinerende på havnenes prising. Når mulighetene til å øke lønnsomheten gjennom høyere priser begrenses, vil havnene få sterke incentiver til å minimere sine kostnader. Følgelig vil en tilsynsmyndighet kunne gi mer effektive havner enn i dag.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til å ha en tilsynsordning. For det første vil det være utfordrende å vurdere om havnene er i strid med intensjonen om normal prisutvikling dersom priser og kvalitet stiger samtidig, eller kvaliteten synker mens prisene holdes uendret. Dersom en havn innfører en ny tjeneste, vil det også være utfordringer knyttet til å vurdere om denne er priset for høyt eller for lavt. For det andre betaler i mange tilfeller ikke kundene listepriser per i dag. Det er dermed en utfordring hvorvidt det er prisene som kundene faktisk betaler i dag eller listeprisene som det skal føres tilsyn med. Endelig vil det å legge begrensninger på mulighetene til å øke prisene kunne påvirke incentivene til å investere på utilsiktede måter.

I Australia synes tilsynsoppgaven å være lagt til ACCC – Australian Competition og Consumer Commission. Dette er en slags hybrid mellom det norske Konkurransetilsynet og vårt Forbrukerombud, men i tillegg er ACCC ansvarlig for ulike sektorreguleringer, som i Norge ligger under andre tilsyn og direktorater. Dersom en slik tilsynsmyndighet skulle vært opprettet i Norge må det derfor vurderes hvilket organ myndigheten skal legges inn under. Konkurransetilsynet har tidligere ført tilsyn med ulike industrier – "Pristilsynet" – men har ikke lengre slike oppgaver. I Norge kan det derfor hende at Kystverket vil være et passende organ.

Basert på den informasjonen vi har funnet om den australske ordningen kan det synes som om ACCCs primære oppgave er å utarbeide årlige rapporter som beskriver konkurransesituasjonen, investeringer, priser og kostnader. Det er imidlertid uklart hvorvidt ACCC har noen sanksjonsmyndighet dersom aktørene f.eks. øker sine priser. Videre kan ACCC foreslå endringer i reguleringen, men det er uklart hvorvidt de selv har myndighet til å endre reguleringer. ACCC sin utarbeidelse av årlige rapporter kan minne om Nkom sine rapporter om E-kom-markedet.

Slike rapporter vil gi aktørene, f.eks. rederiene, informasjon om kostnader osv. som kan ha verdi ved forhandlinger med havnene etc. Det er imidlertid uklart hvor stor betydning de faktisk vil kunne få. Dette fordi etterspørerne i markedet sannsynligvis allerede har god kjennskap til kostnader o.l. i havnene. Imidlertid vil offentliggjøring i seg selv kunne skape et incentiv til å holde kostnadene nede. Hvis en tilsynsordning skal etableres i Norge må det derfor utredes hvorvidt den skal gis kompetanse også til å gripe inn i havnenes kommersielle valg, i tillegg til å overvåke markedet.

Effektene av en tilsynsordning vil sannsynligvis avhenge av hvilken kompetanse tilsynsmyndigheten gis, og hvor mye ressurser den får tilgjengelig. Det bør

også innhentes erfaringer fra andre land, og fra andre sektorer der det føres liknende tilsyn.

Så lenge det mulige utbyttet styres av driftsoverskuddet vil en slik løsning, på samme måte som ved fri prissetting, i liten grad gjøre det enklere for kommunene å fristille attraktive arealer. Videre synes det heller ikke som om disse modellene legger til rette for bedre samarbeid mellom havner eller en mer dynamisk havnestruktur, i tråd med myndigheters, havneeieres og transportørers ønske.

7.4 Full liberalisering kombinert med statlig kjøp av havnetjenester

En utfordring ved full liberalisering er at statlige myndigheter mister innflytelse over havnestrukturen. Det kan medføre at havner som er av sentral betydning legges ned. Et alternativ kan derfor være å innføre en ordning der staten betaler havner for å opprettholde tilbudet av havnetjenester. Dette vil opplagt kunne løses på flere ulike måter. Følgelig må ulike måter å organisere kjøpene, samt konsekvenser av ordningen, utredes nærmere for å kunne vurdere hvorvidt en slik ordning vil være formålstjenlig.

Eksempelvis kan det innenfor avgrensede områder avholdes konkurranser der havner kan gi tilbud på ønsket kompensasjon for å garantere tilbud av ulike tjenester over en nærmere bestemt periode. Hvilke priser og vederlag havnene kan belaste sine brukere kan eventuelt også inkluderes som en del av konkurransen. På denne måten vil staten også kunne påvirke prisene som havnebrukerne til sist må betale. Eksempelvis kan staten definere en maksimalpris på de ulike tjenestene som tilbys med støtte fra staten. Staten kan så, basert på havnenes vurderte betydning og de økonomiske tilbudene, kunne avgjøre hvilke havner den vil inngå kontrakt med. På denne måten vil staten kunne sikre fortsatt havnedrift i havner som den ellers vurderer at vil være truet av nedbygging, f.eks. som en følge av at den beslaglegger et område som er attraktivt for byutvikling.

En slik ordning vil heller ikke være i strid med statsstøtteregelverket, så sant både private og offentlige havner kan delta i konkurransen.

En ordning med statlige kjøp vil imidlertid opplagt ha flere utfordringer og ulemper. Ordningen kan for det første bli dyr, da den i praksis vil innebære at staten må dekke differansen mellom kommunens profitt ved å drive ordinær havnedrift og verdien arealene har som tomtearealer for alternativ virksomhet. Ettersom staten ikke med sikkerhet kan vite om en kommune vil videreføre havnedriften ved fravær av en avtale, oppstår det også en risiko for at staten betaler for å opprettholde driften av en havn som også i fravær av statlige kjøp ville opprettholdt driften.

Gjennomføringen av konkurransene vil også kunne medføre en ikke ubetydelig byråkratisk byrde.

På den annen side, sett bort fra de administrative kostnadene forbundet med å avholde konkurransen, vil staten imidlertid helt kostnadsfritt kunne få det samme resultatet som ved full liberalisering, så lenge staten forbeholder seg retten til å kunne velge ikke å inngå kontrakt med noen aktører.

Statlige kjøp skjer på flere områder, men hovedsakelig i tilfeller der markedet ikke selv kan tilby tjenestene, eller tilby tjenestene til en akseptabel pris. Drift av ferjesamband på riks- og fylkesveger og kollektivtrafikk er eksempler. Selv om kjøp av havnetjenester sannsynligvis skiller seg fra de områdene der statlige kjøp er vanligst, blant annet med at tjenestene sannsynligvis uansett vil tilbys til en viss grad også uten statlig kjøp, har havner noen likende egenskaper. F.eks. vil nettverket av havner ha stor betydning for sjøtransportens konkurranseevne. Følgelig kan erfaringer fra statlige kjøp innen andre sektorer kunne ha verdi dersom statlige kjøp av havnetjenester skal utredes nærmere.

7.5 Delvis statlig eierskap

Selv om havnene forvaltningsmessig er overført til kommunene, kan det argumenteres for at havnene fremdeles ikke reelt sett er eiet av kommunene. Dette fordi kommunen ikke har rett til å hente ut verdier fra havnene. De har således i dag ikke reelt eierskap til formuesverdiene. En full liberalisering vil imidlertid innebære at formuesverdiene overføres til kommunene, ettersom de da også vil kunne hente ut verdiene.

Et alternativ kan dermed være at staten går inn og tar en eierandel i havnene før en liberalisering. Hvis kommunene ikke formelt sett er eier av formuesverdiene i havnene, kan det argumenteres for at staten vil kunne ta en eierandel i havnene vederlagsfritt. Denne andelen kan gjerne være forholdsvis liten, så lenge det presiseres i vedtektene at kommunene ikke kan selge ut anleggsmidler av betydelig verdi uten at statens representanter også stemmer for dette. På denne måten vil staten kunne hindre at havner nedskaleres eller nedlegges ved at arealer selges ut til annen type virksomhet.

Det antas imidlertid at kommunene vil motsette seg at staten skal kunne ta/få en eierandel, og særlig vederlagsfritt. Dersom staten skal kjøpe en eierandel i utvalgte havner, kan den videre ordningen bli dyr, og det er ikke gitt at kommunene vil ønske å selge en eierandel til staten, da dette kunne virke begrensende på hvordan eierandelen kan disponeres. Endelig vil det være et spørsmål om hvorvidt det eksisterer en hjemmel som kan benyttes for å tvinge kommunene til

å avhende deler eierskapet av havnevirkksomheten til staten.

Dersom en slik hjemmel ikke eksisterer vil det særlig kunne være utfordrende å få kommuner som i utgangspunktet ønsker å nedskalere/avvikle sin havn til å avhende deler av sitt eierskap. En ordning med delvis statlig eierskap lider dermed under den samme utfordringen som ved statlig kjøp av havnetjenester – det kan bli svært kostnadsfullt å sikre videre drift i havner som kommunene i utgangspunktet ønsker nedskalert/avviklet.

7.6 Full liberalisering kombinert med at kommunen forpliktes til å tilby havnetjenester

Når havnene gikk over fra å være egne juridiske enheter til å bli underlagt kommunene, var intensjonen at havnene skulle videreføre sin drift. Dette kom blant annet til uttrykk ved at kommunene ikke kunne ta ut verdier fra havnekassene, og senere havnekapitalen.

En full liberalisering vil som nevnt innebære at havneverdiene overføres til kommunene, ettersom de da vil kunne benytte verdiene fritt. Staten får imidlertid i utgangspunktet ingen motytelse for å la kommunene få disponere fritt de betydelige verdiene som ligger i havnene. Det kan derfor argumenteres med at staten kan, og bør, kreve en motytelse. En slik motytelse kan være at kommunene forpliktes til å sørge for at det tilbys havnetjenester, enten i eller nært kommunen. Dersom en slik forpliktelse pålegges kommunene, elimineres faren for at store områder i praksis kan stå uten nærhet til havn.

Det eksisterer en rekke ulike måter en slik forpliktelse kan utformes på. Forpliktelsen kan også være mer eller mindre detaljert. Eksempelvis kan man se for seg at hver kommune pålegges å sørge for at de tjenestene som per i dag tilbys i dens havn videreføres, og at kapasiteten innen hvert tjenesteområde ikke reduseres med mer enn en nærmere definert grense.

Eventuelt kan man, i stedet for å konkretisere kapasitet for hver tjeneste, bare stille krav om at havnetjenestene videreføres, og at et bestemt areal med kai og lagringsområde avsettes til havnedrift. En slik forpliktelse vil gi havnene en noe større fleksibilitet til å tilpasse seg markedsutviklingen innen de ulike segmentene enn en forpliktelse som også spesifiserer kapasitet på tjenestenivå. Følgelig vil det legge til rette for en mer dynamisk utvikling av havnene, i tråd med markedets behov.

Et alternativ til å pålegge kommunene en forpliktelse med utgangspunkt i dagens havnekapasitet kan være

å knytte forpliktelsen til antall innbyggere. Eksempelvis at det for hver 1000 innbygger kreves at en kommune må besørge en tilstrekkelig havnekapasitet til at x antall containere kan håndteres per døgn, begrenset oppad til kapasiteten i kommunens havn i dag. Følgelig vil forpliktelsen kun få effekt for kommuner som i dag har en havn som er omfattet av havnekapitalreglene.

Jo mer detaljerte forpliktelser som pålegges kommunene, jo mer kontroll vil staten ha med at kapasitet videreføres også etter en liberalisering av havnekapitalreglene. På den annen side vil detaljerte forpliktelser kunne hindre en effektiv og dynamisk utvikling i havnene. Dette fordi en endring av sjøtransportens behov kan medføre at noe kapasitet blir stående ubrukt, mens det kan bli for lite kapasitet til å betjene etterspørselen etter tjenester innen andre segmenter.

Så lenge kommunene ikke forpliktes til å tilby kapasiteten i egen kommune, vil det åpnes for forhandlingsløsninger. En kommune som ikke ønsker å tilby en eller flere av de pålagte havnetjenestene i egen kommune, kan da eksempelvis betale en kommune eller en privat havneier som ligger tilstrekkelig nære for å tilby kapasiteten den er forpliktet til å besørge.

Ved at det åpnes for slike forhandlingsløsninger vil kommunene kunne innrette seg slik at de kommer like godt, eller bedre ut, enn i dag. Dersom kommunen, gitt kostnaden ved å tilby kapasitet utenfor kommunen, ikke ønsker å kjøpe kapasitet, kan den simpelthen videreføre driften ved sin nåværende havn og på den måten møte forpliktelsen. Markedsmekanismer vil da følgelig kunne sørge for en dynamisk utvikling av havnestrukturen slik at havnedriften tilbys der det er mest effektivt, gitt arealkostnader osv. Eksempelvis kan man se for seg en utvikling i retning av mer spesialiserte havner; der havner som har komparative fortrinn innen containerhåndtering løser dette for sine nærliggende kommuner, mens havner som har komparative fortinn innen bulk løser dette for sine nærliggende kommuner osv.

Jo mindre område en kommune må sørge for å tilby havnekapasitet innen, jo færre havner vil kunne nedlegges. På den annen side vil en større radius åpne for mer samarbeid og dermed legge til rette for en mer dynamisk utvikling med større havner. Dersom mulighetene til å hente ut stordriftsfordeler ved havnedrift er betydelige, taler dette følgelig for at radiusen bør være stor. På den annen side, dersom nærhet til opprinnelses-, omlastings- og endestinasjoner er relativt viktigere enn stordriftsfordeler, taler dette for en liten radius.

Dersom en slik forpliktelse kombineres med full liberalisering, vil den ikke komme i konflikt med statsstøtteregulativet. Dette fordi kommunene vil stå fritt til å velge å disponere overskudd fra havnedriften. Videre vil kommunen stå fritt til å velge om de ønsker å tilby havnetjenestene i egen regi, eller samarbeide med andre kommunale eller private havner for å sikre at forpliktelsene overholdes. En kommunal forpliktelse til å sørge for at havnetjenester tilbys vil følgelig ikke bare legge til rette for samarbeid på tvers av kommunale havner når dette er effektivt, men også samarbeid mellom kommuner og private når dette er effektivt.

Gjennom utforming av forpliktelsene vil staten kunne påvirke ikke bare havnestrukturen, men også graden av konkurranse mellom havner. Dersom kommunene må besørge havnetjenester nært sin kommune, vil avstanden mellom havnene ikke kunne øke betydelig fra i dag. Ettersom havner som ligger nære hverandre, alt annet likt, vil konkurrere hardere, vil dermed radiusen indirekte ha betydning for konkurranseintensiteten.

På samme måte vil krav om høy kapasitet, alt annet likt, lede til sterkere konkurranse enn ved liten kapasitet. Dette skyldes at havnene vil ha incentiver til å utnytte den kapasiteten de er forpliktet til å tilby. Jo større kapasitet, jo hardere vil de derfor konkurrere om kundene. Følgelig vil det lede til at transportørene i forventning tilbys mer attraktive betingelser enn ved små kapasitetsforpliktelser.

Det vil opplagt kunne være mange utfordringer knyttet til å pålegge kommunen en forpliktelse til å tilby havnetjenester, juridiske så vel som byråkratiske. Imidlertid fremstår det å kombinere full liberalisering med noen form for forpliktelse som hensiktsmessig. Dette fordi det ved full liberalisering oppstår en fare for markedssvikt.

7.7 Oppsummering – alternativer til dagens regulering av havnekapital

I tabellen under har vi oppsummert de viktigste egenskapene ved de ulike alternativene til dagens skjerming av havnekapitalen.

Tabell 11: Viktige egenskaper ved ulike alternativer til dagens regulering av havnekapitalen

Alternativ til dagens havnekapitalregler	Effekt på priser og investeringer i havnene	Effekt på havnestruktur og markedsorientering	Mulighet for helhetlig arealplanlegging	Byråkratisk byrde og sannsynlighet for konflikt	I strid med statsstøtte-reglene?
Full liberalisering	Høyere priser og mindre investeringer.	Mer dynamisk, men risiko for at også viktige havner nedskaleres. Havnene vil bli svært markedsorienterte.	Ja, kommunene kan disponere arealet fritt.	Ingen	Nei
Begrenset uttak av utbytte og fri prissetting	Høyere priser og lavere investeringer, men i mindre grad enn full liberalisering. Sannsynligvis større fokus på at investeringene må være lønnsomme.	Hvis det kun kan tas ut utbytte av driftsoverskudd, vil dagens havnestruktur opprettholdes. Havnene vil bli mer markedsorienterte.	Nei, så lenge anleggsmidlene fortsatt skjermes endres ikke mulighetene til å utnytte havnearealer til alternativ virksomhet.	Forholdsvis lav byråkratisk byrde, kun overse at kommunene ikke henter ut mer utbytte enn det som er tillatt.	I mindre grad enn i dag i strid med reglene for statsstøtte, men så lenge deler av overskuddet må holdes igjen er det ekvivalent med en kommunal overføring til havnene.
Begrenset uttak av utbytte og regulert prissetting	Prisene blir sannsynligvis høyere enn i dag, men reguleringene vil sannsynligvis medføre at de øker mindre enn	Som ved begrenset utbytte og fri prissetting, men begrensninger i prissetting kan gjøre havnene	Som ved begrenset utbytte og fri prissetting.	Relativt høy, ettersom det kan være ressurskrevende å vurdere i hvilken grad prisingen tilfredsstiller prisingsreglene.	Stort sett som for ved begrenset utbytte og fri prissetting, men et tak på prissettingen kan også tolkes som en indirekte

	ved full liberalisering.	mindre markedsorienterte.		Det kan også oppstå konflikter rundt tolkningen av prisingsreglene.	subsidie på marginen, hvis havnene uten taket ville satt en høyere pris. Sannsynligheten for konflikt med regelverket er derfor høyere.
Full liberalisering kombinert med statlige kjøp	Dersom staten kun avtaler at det skal utføres havnetjenester på havnene, vil prisene kunne stige som ved full liberalisering. I den grad staten kjøper havnetjenester av havner som ellers ville blitt nedlagt vil investeringene samlet sett bli høyere enn ved full liberalisering.	Som ved full liberalisering, men staten kan ved kjøp av tjenester unngå at viktige havner legges ned.	Som ved full liberalisering.	Det å organisere statlige kjøp vil kreve en viss byråkratisk byrde. Videre kan kostnadene ved kjøp bli høye.	Dersom kommunale og private havner fritt kan konkurrere om statlige kjøp vil ikke ordningen være i strid med regelverket for statsstøtte.
Statlig eierskap	Prising som ved full liberalisering, men dersom staten hindrer nedbygging av noen havner som ellers ville blitt bygget ned kan konkurranse føre til at prisene stiger mindre. På samme vis vil da også investeringene bli høyere.	Som ved full liberalisering, men statens representanter kan hindre nedleggelse av viktige havner.	I noe mindre grad enn ved full liberalisering, for kommuner som staten mener besitter viktige havner.	Forholdsvis liten byråkratisk byrde, staten må kun ha en representant i havnestyrene og møte i generalforsamling er. Dersom staten skal overta delvis eierskap uten vederlag, eller kreve å kunne stanse kommunenes planer for havnene, vil det imidlertid være betydelig fare for konflikt.	Så lenge havnene opererer fritt vil ikke ordningen komme i konflikt med reglene for statsstøtte. Usikkert hvorvidt statlig overtakelse av en eierandel, mot kommunenes vilje, vil være mulig under gjeldende lover og regler.
Kommunal plikt til å tilby tjenester	Prisingsinsentiver som ved full liberalisering. Kravene kan påvirke kapasitet og dermed realisererte priser. Totaleffekten avhenger av hvor nære havnene må være.	Dynamisk havnestruktur, innenfor rammene av de pliktige tjenestene. Forhandlingsløsninger vil sikre at tjenestene blir tilbudt av havnene som er mest effektive.	Ingen begrensninger på kommunenes muligheter til å drive en helhetlig arealplanlegging, så lenge kommunene sørger for å overholde forpliktelsene.	Noe byråkratisk byrde knyttet til å designe og innføre systemet. Også en viss byråkratisk byrde knyttet til å følge opp at kommunene overholder sine forpliktelser. Fare for konflikt i	Ikke i strid med statsstøttereglene, så lenge kommunene fritt kan velge hvorvidt de vil kjøpe tjenester fra kommunale eller private havner. Usikkert hvorvidt staten har hjemmel

Havnene som
tilbyr tjenester vil
være svært
markedsorienterte.

forbindelse med
innføringen.

til å pålegge
kommunene en
plikt til å tilby
havnetjenester.

Kilde: Oslo Economics

Referanser

- Berg, G. (2015). Samfunnsnyttene av Moss Havn i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv. Sitma
- Eidhammer, O. (2004). Hva koster et skipsanløp? TØI-rapport 716/2004
- Eidhammer, O. (2002). Havner og nærsjøfart. Forutsetninger for å utvikle intermodale sjøtransporttilbud. TØI-rapport 559/2002
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013). Mer gods på sjø – Regjeringens strategi for økt nærsjøfart
- Grønland S.E. m.fl. (2014). Kostnadsstrukturer i godstransport. Betydning for priser og transportvalg. TØI-rapport 1372/2014
- Grønland, S.E. og I.B. Hovi (2011). Konkurransetilstand i godstransport. TØI rapport 1125/2011
- Hovi, I.B. m.fl. (2015). Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg- til sjøtransport. TØI-rapport 1424/2015
- Hovi, I.B. m.fl. (2014). En analyse av avgifter og tidsbruk i norske havner. TØI-rapport 1345/2014
- Hovi, I.B. m.fl. (2014). Analyse av havners, jernbaneterminalers og samlastterminalers omland. TØI-rapport 1360/2014
- Møreforskning (2009). NyFrakt – Rammevilkår for sjøtransport: Sammenligning med rammevilkår for veg- og jernbanetransport
- Møreforskning (2009). NyFrakt – Havner og varestrømmer
- Naima, S. m.fl. (2010). An application of cooperative game among container terminals of one port
- NHO Logistikk og Transport (2014). Potensiale for sjøtransport.
- NTP Godsanalyse (2015). Hovedrapport – Bred samfunnsanalyse av godstransport
- OECD (2011). Competition on Ports and Port Service
- Oslo Economics (2015). Konkurransanalyse av godstransportmarkedet
- Regjeringen (2013). Nasjonal Transportplan 2014-2023
- Riksrevisjonen (2014). Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs. Dokument 3:8 (2013-2014)
- Samferdselsdepartementet (2015). Nasjonal havnestrategi – Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø
- SSB (2014). Havnestatistikken
- The Competition Authority (2013). Competition in the Irish ports sector
- The European Commission (2005). Case No COMP/M.3829 – Maersk/PONL
- The European Commission (2004). Case No COMP/M.5480 – Deutsche Bahn/PCC Logistics
- The World Bank (2007). Port reform toolkit, Port regulation module

Vedlegg 1 – prisanalyse

Stamnetthavnenes nettsider inneholder informasjon om priser og forretningsvilkår for tilbudte havnetjenester. Vi har konstruert to eksempelskip, ett for containergods og ett for passasjerer, og laget priseksempler for hver havn basert på offentlig tilgjengelige priser.

Med unntak av de privateide sjø til sjø-baserte havnene så oppgir alle stamnetthavner priser og forretningsvilkår på sine nettsider. Vi har kartlagt disse prisene, og gjort et forsøk på å sammenligne priser ved å konstruere to priseksempler – ett containerskip og ett passasjerskip – for hver av havnene.

Det er en rekke forbehold som tas i beregningen av disse priseksempelene, og det er derfor ikke grunnlag for å trekke slutninger basert på resultatene under. Disse eksemplene er hovedsakelig ment som en illustrasjon på hvordan avgifter, vederlag og gebyrer settes i de forskjellige havnene. Det er flere årsaker til at prisene vi har beregnet ikke nødvendigvis er sammenlignbare:

- Vi har tatt for oss to eksempelskip, ett containerskip og ett passasjerskip. Det er ikke alle stamnetthavnene som har container- og passasjertrafikk, og det fremgår ikke alltid av nettsidene om årsaken til manglende priser (f. eks. passasjervederlag, varevederlag for containere) skyldes at det ikke tilbys passasjertrafikk/containertrafikk i dag, eller om det er andre grunner til at prisene ikke oppgis.
- De fleste av havnene tilbyr rabattordninger til skip i linjefart med hyppige anløp. Mange havner oppgir i tillegg at det er mulig å inngå rabattavtaler utover disse ordningene som oppgis offentlig. Vi kjenner ikke til omfanget eller størrelsen på disse rabattordningene, og har dermed kun tatt hensyn til de offentlig tilgjengelige ordningene.
- Enkelte gebyrer (som ISPS- og avfallsgebyr) kan beregnes på ulike grunnlag. Mens enkelte havner beregner disse gebyrene basert på bruttotonnasje, tar andre et fast beløp per anløp eller benytter andre grunnlag.
- Priser for krantjenester beregnes også på ulikt grunnlag. Havnene i Oslofjorden oppgir pris per containerløft, mens flere andre havner oppgir vederlag per times kranarbeid (arbeidskraft) i tillegg til vederlag per times leie av kran. Mange havner på Vestlandet og i Nord-Norge har ikke egne kraner på land, og tilbyr dermed ikke sammenlignbare krantjenester.

Priseksempler

Prisstrukturen i norske havner er sammensatt av en rekke ulike komponenter. Våre priseksempler er beregnet på grunnlag av priser og forretningsvilkår for anløpsavgift, kaivederlag, varevederlag, passasjervederlag, ISPS-gebyr, avfallsgebyr⁹, vannleveranser og kranleie. Se kapittel 4.2.4 for beskrivelse av de ulike vederlagene.

Tabellene under presenterer eksempelskipene det er tatt utgangspunkt i.

Tabell 12 Eksempel 1: containerskip, 5000 BT

Containerskip	
Bruttotonnasje	5000
Lengde	160
Vann, m3	30
Vanntilkobling, timer	1
Kranarbeid, timer	2
Antall lossede containere	40
Antall tonn per container	18
Liggetid i havn	1
Antall ukentlige anløp	2
Mannskap	12

Kilde: Oslo Economics

Tabell 13 Eksempel 2: passasjerskip, 11 000 BT, 600 passasjerer

Passasjerskip	
Bruttotonnasje	11 000
Lengde	123
Vann, m3	30
Vanntilkobling, timer	1
Antall passasjerer	600
Liggetid i havn	1
Antall ukentlige anløp	7

⁹ Vi har sett bort fra avfallsgebyr på passasjerskip.

Kilde: Oslo Economics

Eksempel 1: Containerskip, 5000 BT

Ved beregning av prisseksempl 1 (containerskip 5000 BT) har vi sett bort i fra havner som enten

- har ingen, eller svært liten¹⁰ containertrafikk, eller
- ikke oppgir pris for kran tjenester per containerløft¹¹.

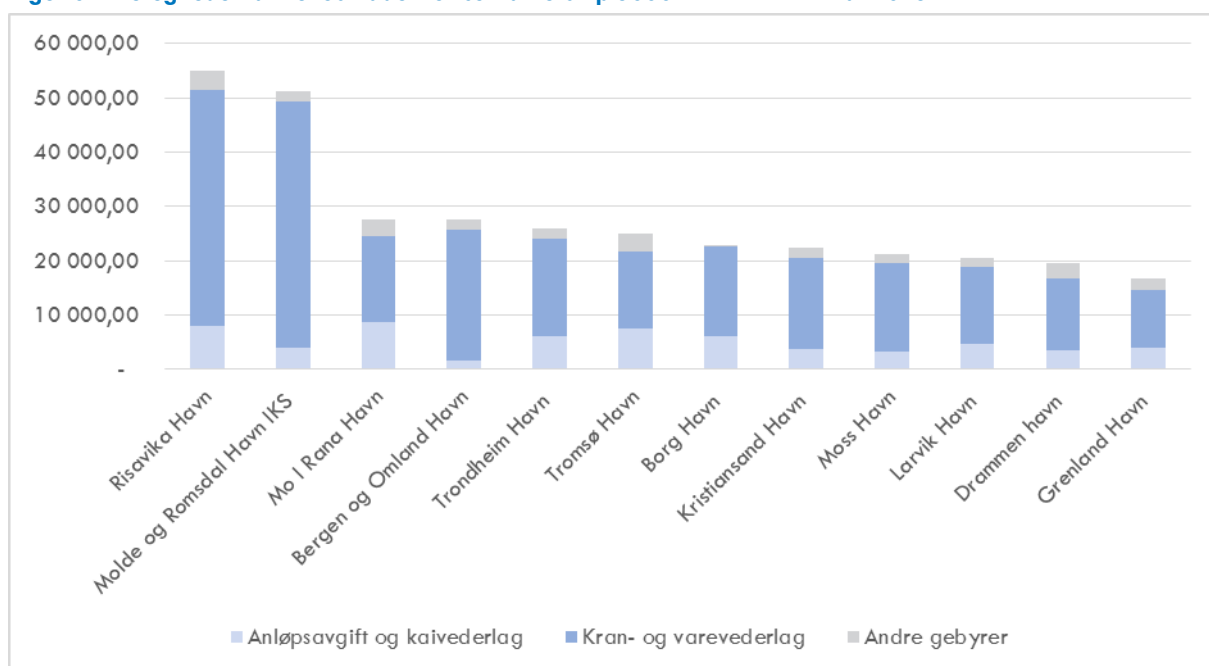
Mange av de største containerhavnene befinner seg i Oslofjorden. Andre store containerhavner er Ålesund, Flora, Risavika, Trondheim, Kristiansund og Bergen. Flere av havnene på Vestlandet og i Nord-Norge har ikke egne kraner på land, slik at skipene benytter egne kraner. Andre havner oppgir priser for leie av

kran og arbeidskraft per time, slik at en må gjøre forutsetninger om produktiviteten i havnene for å kunne beregne priser for eksempel skipet vårt.

I sin rapport En analyse av avgifter og tidsbruk i norske havner (2014) oppgir TØI gjennomsnittlig laste- og lossetid for containere i havnene. Vi har benyttet oss av disse estimatene i beregning av pris per containerløft for havner som kun har listepreiser for leie av kran og kranarbeid per time.

Figur 0-1 viser beregnede havnekostnader for eksempel skipet i de havner vi har prisgrunnlag for. Prisene er gruppert og delt inn i tre: anløpsavgift og kaivederlag, kran- og varevederlag og andre gebyrer.

Figur 0-1 Beregnede havnekostnader for containerskip 5000 BT. Kr inkl. mva. 2015



Kilde: Havnenes nettsider og Oslo Economics

Det må understrekes at den informasjonen vi besitter ikke er komplett. Den utgjør følgelig ikke et tilstrekkelig grunnlag til å foreta konklusjoner basert på prisseksemplene.

Figuren illustrerer at kran- og varevederlag er den klart største komponenten i de samlede havnekostnadene. Det fremgår også at to havner med relativt like totalkostnader (som Mo i Rana og Bergen og Omland) kan ha innbyrdes forskjeller i størrelsen

på de ulike kostnadskomponentene – samlet kran- og varevederlag er eksempelvis mye større i Bergen enn i Mo i Rana.

Havnene i Oslofjorden har et relativt sammenlignbart prissystem, og ligger nærmere hverandre enn havnene ellers i landet. Tabell 14 viser beregnede havnekostnader for eksempel skipet i Borg, Moss, Drammen, Larvik, Grenland og Kristiansand. Oslo Havn er ikke med i oversikten, fordi prisene for leie av kran og kranløft bestemmes av operatørene Yilport og er ikke offentlig tilgjengelige.

¹⁰ Vi ser bort i fra havner som ifølge Statens vegvesens havnestatistikk hadde mindre enn 10 000 tonn containergods i 2014.

¹¹ Enkelte havner oppgir ikke noen priser for kran tjenester. Årsaken til dette kan være at havnen har satt ut drift av containerterminal til eksterne operatører, og at disse ikke opererer med priser som ikke er offentlig tilgjengelige, eller

at havna ikke har kraner på land. Andre havner oppgir pris per times leie av kran og kranarbeider, slik at en kan beregne pris per løft gitt forutsetninger om produktiviteten i havnen. Fordi vi ikke har kjennskap til i hvilken grad produktiviteten varierer mellom havnene, har vi valgt å fokusere på havnene som oppgir pris per containerløft.

Tabell 14 Havneknader for containerskip 5000 BT i Oslofjorden. Kr inkl. mva. 2015

Havn	Anløpsavgift og kaivederlag	Kran- og varevederlag	Andre gebyrer (ISPS, vann, avfall)	Totalt
Borg Havn	6 184	16 400	240	22 824
Moss Havn	3 350	16 200	1 731	21 281
Drammen Havn	3 549	13 200	2 860	19 609
Larvik Havn	4 680	14 240	1 637	20 557
Grenland Havn	3 938	10 788	2 000	16 726
Kristiansand Havn	3 780	16 640	1 940	22 360

Kilde: Havnenes nettsider og Oslo Economics.

De offentlig tilgjengelige prislistene gir inntrykk av at totale havneknader for containerskip er relativt like blant havnene i Oslofjorden.

Eksempel 2: Passasjerskip, 11 000 BT, 600 passasjerer

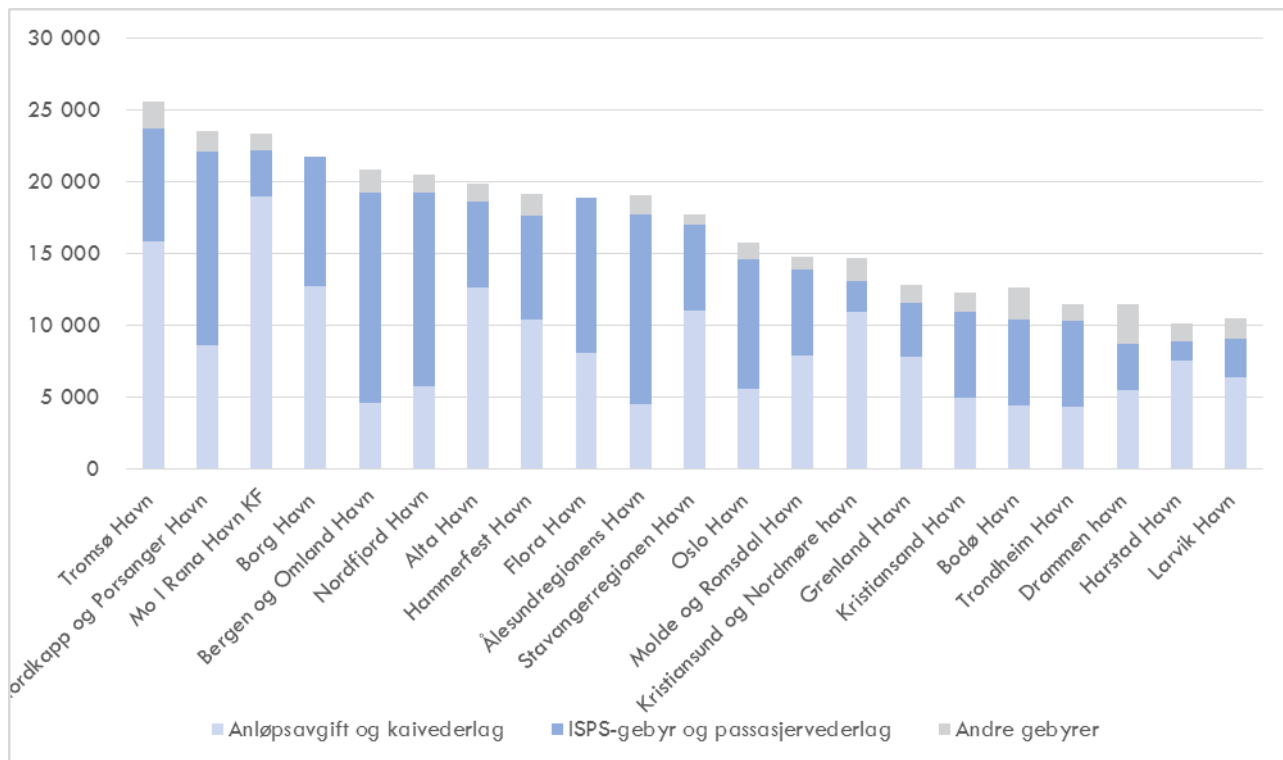
Ved beregning av priseksempel 2 har vi sett bort i fra havner som enten

1. har ingen, eller svært liten passasjertrafikk, eller
2. ikke oppgir priser for verken passasjervederlag eller ISPS-gebyr per passasjer.

Det finnes ulike typer cruise- og passasjertrafikk. Noen havner i Oslofjorden har utenlands ferjetrafikk til Sverige, Danmark og Tyskland. Oslo Havn har utenlandsferjer, hurtigbåter og cruiseanløp. Mange av havnene på Vestlandet og i Nord-Norge har både innenlands ferjetrafikk, hurtigbåter, hurtigruter og cruiseanløp.

Figur 0-2 viser beregnede havneknader for eksempelet i de havner vi har prisgrunnlag for.

Figur 0-2 Beregnede havneknader for passasjerskip 11 000 BT og 600 passasjerer. Kr inkl. mva. 2015



Kilde: Havnenes nettsider og Oslo Economics

Igjen må det understrekes at den informasjonen vi besitter ikke er komplett. Den utgjør følgelig ikke et

tilstrekkelig grunnlag til å foreta konklusjoner basert på priseksemplene.

Det fremgår av figuren at det skiller ganske mye i de offentlige havnekostnadene, både i total sum og i sammensetning. For enkelte havner utgjør anløpsavgift og kaivederlag mer enn halvparten av havnekostnadene. For andre havner er det ISPS-gebyr og passasjerlederlag som er den største komponenten.

Vi har valgt å fokusere på havner i to geografiske områder der prisstrukturen innenfor hvert område er

nokså lik. Tabell 15 viser beregnede kostnader for eksempelskipet i fire havner på Vestlandet, og tre havner i ytre Oslofjord.

Bergen, Flora, Nordfjord og Ålesund er alle havnebyer med Hurtigruteanløp. Bergen, Nordfjord og Ålesund er også sentrale cruisedestinasjoner.

Larvik, Grenland og Kristiansand har alle utenlands ferjetrafikk til Danmark.

Tabell 15 Havnekostnader for eksempelskip 2, passasjerskip 11 000 BT og 600 passasjerer, på Vestlandet. Kr inkl. mva.

Havn	Anløpsavgift og kaivederlag	ISPS-gebyr og passasjerlederlag	Andre gebyrer (vann, avfall)	Totalt
Bergen Havn	4 582	14 700	1 564	20 846
Flora Havn	8 112	10 800	0	18 912
Nordfjord Havn	5 789	13 500	1 250	20 539
Ålesund Havn	4 543	13 200	1 350	19 093
Larvik Havn	6 399	2 660	1 437	10 496
Grenland Havn	7 838	3 750	1 200	12 788
Kristiansand Havn	4 910	6 000	1 340	12 250

Kilde: Havnenes nettsider og Oslo Economics.

De offentlig tilgjengelige prislister gir et inntrykk av at totale havnekostnader i passasjerhavner som ligger i nærheten av hverandre er relativt like. Det er imidlertid store forskjeller i pris mellom områdene. Prisforskjellen skyldes hovedsakelig størrelsen på ISPS-gebyr. Mens havnene på Vestlandet belaster ISPS-gebyr per passasjer, betaler havnene sør i Oslofjorden et fast, lavt beløp per skip.

Priser på havnetjenester i Norge sammenlignet med andre land

Fordi priser på havnetjenester settes ulikt mellom land, er det grunn til å utvise ekstra varsomhet ved sammenligning av havnepriser på tvers av landegrensene.

Det har kommet fram i intervjuer med flere aktører i det norske havnemarkedet at norske priser er lave

sammenlignet med andre havner i Europa. Offentlig tilgjengelige prislister for havnene i Stockholm, Helsingborg og Malmø/København¹² gir inntrykk av at prisene i disse er høyere enn i norske havner. Det kan være at det innrømmes rabatter for linjeskip som vi ikke har tilgang til, slik at de offisielle prisene i svært liten grad stemmer overens med betalte priser. Vi mangler også priser for kranetjenester. Det vi observerer er imidlertid at havneavgifter og vederlag (kranleie ekskludert) for containerskip i disse havnene er mer enn dobbelt så høye som i de fleste norske havner.

Også for cruise- og passasjerskip ser det ut til at havneprisene i Norge er lavere enn de havner vi har sett på i Sverige og Danmark.

¹² Driften av havnene i København og Malmø er slått sammen i virksomheten Copenhagen Malmö Port. Havnene har hver sine prislister.

Vedlegg 2 – litteraturstudie

NTP Godsanalyse – Hovedrapport (Bred samfunnsanalyse av godstransport, 2015)

Formål

Etablerer et oppdatert kunnskapsgrunnlag for transportetatenes og Avinors arbeid med godstransport. Rapporten skal gi kunnskap som bidrar til en sikrere, mer miljøvennlig og samfunnsøkonomisk effektiv transport av gods.

Metode

Det er utarbeidet en egen delrapport som dokumenterer arbeid i kartleggingsfasen og arbeidet i analysefasen.

Resultater

Konkurransesplatene mellom transportformene er små. 5-7 mill. tonn har et overføringspotensial fra veg til sjø og bane.

Det er viktig å forstå havnene i lys av deres rolle, både som tilbydere av tilpassede tjenester til det lokale og regionale næringsliv og som utviklingsaktør for dette næringslivet.

En desentralisert havnestruktur viderefører havnenes rolle som lokale og regionale utviklingsaktører, der lokalt/regionalt eierskap og forankring og et konkurransedyktig sjøtransporttilbud understøttes av havnenes finansielle styrke.

Terminalkostnader er av betydning for valg av transportform. Reduserte terminalkostnader gir mer sjø- og banetransport, mens økte distribusjonskostnader gir mindre. Færre havner fører til at havnen må dekke et større omland. Det ser ut til at innhenting og distribusjonskostnader overstiger stordriftsfordelene (kostnadsreduksjon i terminalleddet) ved færre og større havner. En slik struktur medfører at vegtransporten innenriks øker. Transportkjøperne etterspør et desentralisert havnetilbud, og dette i økende grad.

På havnesiden peker mange funn i retning av at markedet etterspør et desentralisert tilbud. Effektene av at alle stamnetterminaler gjøres 20 % raskere og billigere for alle godstyper, er store og positive. En simulering av at 6 nærliggende havner i Oslofjorden samarbeider, hvor 3 kan tilby 50 % raskere og billigere containerhåndtering og 3 tilsvarende store forbedringer for annet stykk gods (ingen endring for bulkvarer) framstår som samfunnsøkonomisk nyttige. Det er også gjort simuleringer der Bergen betjenes fra

en av stamnetthavnene lengre sør. Resultatet er en helt marginal økning i godsslag i Karlsund og i Stavanger havner ved stengning av containerhåndtering i indre Bergen havn. Gods overføres til veg, jernbane og andre lokale havner, som i godsmodellen ikke har kapasitetsbegrensninger. Det er også gjort en simulering med å effektivisere Bergen havn og Risavika havn samt å flytte lager for gods fra Osloområdet til bynær lokalisering i Bergen og Stavanger. Dette gir reduserte kostnader for næringslivet, redusert vegtransport, en svak økning i banetransport og tilnærmet ingen endring i sjøtransport.

Det ser ut til at havnene innretter og tilpasser sine aktiviteter mot etterspørselen i lokale markeder. Dette gir spesialiserings-/effektivitetsgevinster. Kommunene har i dag full frihet til valg av organisasjonsform. Kommunalt eller interkommunalt eierskap til havnene framstår som gunstig for å opprettholde det desentraliserte havnetilbudet som markedet etterspør.

Nasjonal havnestrategi – Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer god på sjø (Samferdselsdepartementet, 2015)

Nasjonal havnestrategi tar for seg utfordringer dagens havnesektor står ovenfor som et ledd i arbeidet med å styrke sjøtransportens konkurransekraft. Det blir først gitt en beskrivelse av den norske havnesektoren og deretter presenteres regjeringens strategi for å løse utfordringene i sektoren med sikte på å tilrettelegge for gods på sjø.

Tørr- og våtbulk er den dominerende godstypen på sjø, og volumene i bulkmarkedet er stort. Containergodset utgjør en relativt liten andel av det totale godsvolumet, men dette godset kan allikevel ha høy verdi og stor betydning for det samlede transportsystemet.

Det er et behov for forbedring av statistikkgrunnlag for gods i norske havner. Videre indikerer gjennomgang av regnskapsopplysninger for offentlige havner at havnene stort sett går med driftsoverskudd og at en stor andel av inntektsgrunnlaget er knyttet til utleie av eiendom.

Regjeringens havnestrategi omfatter:

- Forenkling av havnestrukturen
- Styrke stamnetthavnregimet for å utvikle effektive, intermodale knutepunkt

- Legge til rette for sterke og robuste havner gjennom havnesamarbeid
- Utvikle havnekapitalregleverket slik at det legger til rette for markedsorienterte havner

Dagens havnekapitalregler kan på den ene siden bidra til at havnene kan bevare sin posisjon som viktige knutepunkt og omlastningsterminaler. På den annen side kan reglene gi svake insentiver til effektiv drift. Konsekvensene av en liberalisering av regelverket vil avhenge av konkurransesituasjonen i havnesektoren. Mulige modeller for regulering av havnekapitalen er:

- Begrenset utbytteadgang
- Forenklede regler for å benytte havnekapital til andre formål enn havnevirksomhet
- Større mulighet for arealdisponering gjennom søknad om helt eller delvis fritak
- Havnekapitalregler kun for utvalgte havner

Det kommer fram at det er behov for mer kunnskap om det norske havnemarkedet.

Potensiale og virkemidler for overføring av gods fra veg- til sjøtransport (TØI 1424/2015)

Formål

Lastebillasten til et stort utvalg transportkjøpere kartlegges for å se hva som stimulerer til overføring av gods fra veg til sjø og bane, og hva som skal til for å overføre en andel av denne lasten fra veg til sjøtransport.

Metode

SSBs lastebilundersøkelse og data tilsendt fra Eurostat. Spørreundersøkelsen er utført av Shortsea Promotion Center og NHO Logistikk og Transport til om lag 100 foretak. Det skilles mellom totale makrovolumer, basert på SSB data, og mikrovolumer som er kartlagt i spørreundersøkelsen.

Resultater

Analyse av godset som transporteres til og fra steder som ligger i nærheten av en havn eller jernbaneterminal:

- 40 prosent av alt gods som fraktes over 30 mil har en avstand til havn (sum begge ender av transporten) på under 2 mil. Om lag 60 prosent av gods som fraktes på distanser lenger enn 30 mil har en samlet distribusjonsdistanse fra havn som er kortere enn 5 mil.
- Ser man på gods som fraktes på avstander lengre enn 50 mil vil drøyt 50 prosent av godset ha en samlet distribusjonsdistanse til/fra havn på 2 mil.

- Det er i hovedsak kystlast som har et overføringspotensial til sjø. Dette er lange godstransporter mellom kommuner nære større kystbyer både i Norge og nærmeste naboland. Overføringspotensialet avhenger imidlertid av varegruppe, distanse på transporten, hvor lasten kommer fra og hvor den skal til og godsmengdene som transporteres på hver enkelt relasjon.
- Den viktigste korridoren for overføring fra veg til sjø er last fra Østersjøen øst og syd, samt last fra Vest-Europa, som kommer inn via Sverige og/eller Danmark til Østlandet.
- Pris og/eller frekvens er en av de viktigste årsakene til at landtransport velges foran sjø.
- Myndighetene må legge til rette for sjøtransport. Eksempler på slike tiltak kan være: kjøreavgift for lastebiltransport, etableringsstøtte til nye tilbud, økobonus for sjøtransport og reduserte kostnader i havn.
- Reduserte avgifter i havnene vil kunne bidra til at mellomlange transporten (300-800 km) kan bli konkurransedyktige overfor vegtransport. Reduserte havnekostander vil kunne gi øke omlandet rundt terminalene.

Samfunnsnyttene av Moss Havn (Sitma, 2015)

Formål

Kartlegge samfunnsnyttene av Moss Havn, i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv.

Metode

Benytter Nasjonal Godsmodell. Modellberegner konsekvenser ved stengning av Moss Havn.

Resultater

- 40 prosent av trafikken vil bli overført til en annen havn. 60 prosent vil bli overført til E6 over Svinesund. Det vil ikke påvirke utenriks godsvolum på bane til/fra Østlandet.
- Sjøtransporten til andre havner blir omtrent likt fordelt mellom Borg havn og Oslo havn (rederiene svarer imidlertid at de foretrekker Borg havn fremfor Oslo havn). Trafikken over havnene i Drammen og Larvik vil også øke, men bare marginalt.
- Innenriks banetrafikk over Alnabru og Drammen mister noe gods som følge av at godset, via de nasjonale logistikksentrene til andre landsdeler, overføres til andre transportkorridorer. Mest negativ effekt får gods til Bergen som alternativt blir transportert direkte med skip.

Det er viktig å merke seg at beregningene er basert på sammenligning av transportkostnader. Det vil

imidlertid også være andre faktorer som påvirker transportmiddelvalget.

Det ser ut til at terminalkostnadene i Borg, Moss og Oslo er relativt like, men Oslo havn har et mye strengere lagringsregime. Containeren kan bare ligge i terminalområdet på Sjørsøya i to døgn før merkostnader påløper.

Oslo Havn har satt ut driften av havnen til det tyrkiske selskapet Yilport. Rederiene mener at dette har ført til at havnekostnadene er økt med 50-60 prosent (tar utgangspunkt i havnetariffen for 2014 før skifte av operatør).

Om prisene for sjøtransport:

- Prisene i Oslofjorden svinger i takt med konkurranse situasjonen og overskudd/underskudd på tonnasje.
- Prisene ved eksport er halvparten eller lavere av prisene ved import på grunn av den skjeve retningsbalansen. Overskuddet på tonnasje over Moss havn bidrar til gunstige priser ved sjøtransport for eksportindustrien.
- Dersom Moss havn faller bort vil overskuddet i Oslofjorden sannsynligvis bli redusert. Dette kan føre til at færre rederier anløper Oslofjorden og en nedgang i antall løp på østsiden.

Containertrafikken over Borg består av litt høyere godsvolum mot sør enn mot nord. Det antas derfor at Moss havns bidrag til kapasitetsoverskudd fører til lavere sjøtransportpriser for eksportindustrien enn ved konsentrasjon av trafikken til Fredrikstad eller Oslo.

Konkurranseanalyse av godstransportmarkedet (Oslo Economics, 2015)

Formål

Avdekke de deler av markedet der det foreligger konkurranse mellom veg, sjø og bane, de deler av markedet der transportformene utfyller hverandre og de deler av markedet der transportformene ikke er i konkurranse med hverandre.

Metode

Tar utgangspunkt i tradisjonell konkurranseanalyse. Med utgangspunktet i delanalyser av tilbuds- og etterspørselssidene i markedet vurderes konkurranseflatene mellom ulike transportformer. Tilgjengelig statistikk og spørreundersøkelse er også benyttet.

Resultater

Analysen viser at muligheten til å overføre gods fra veg til sjø og bane er begrenset på kort sikt. I enkelte

delmarkeder kan imidlertid konkurransen mellom ulike transportformer være sterk. Innsamlet data tyder på at de sterkeste konkurranseflatene er mellom veg og bane på transport av stykk gods mellom Oslo og Trondheim/Bergen/Stavanger og mellom veg og sjø på transport av containere mellom Vestlandet/Østlandet og deler av det europeiske kontinentet.

En analyse av avgifter og tidsbruk i norske havner (TØI-rapport 1345/2014)

Formål

Analyse av godsstrømmene som går igjennom norske havner, primært basert på grunnlagsdata fra SSBs k havnestatistikk. Det gjøres en gjennomgang av:

- Godsmengder i norske havner 2002-2012
- Godshåndtering 2011-2012
- Ulike forklaringsfaktorer for tidsbruk
- Forskjeller i tidsbruk i norske havner
- Anløp og anløpsrelaterte avgifter/vederlag
- Godsvolum og godsrelaterte vederlag

Resultater

Analysen finner at det er svært store forskjeller på både godsmengden og tidsbruken på lasting og lossing i norske havner. Det ser ut til at høyere godsmengde per anløp henger sammen med lavere tid på lasting og lossing per gods enhet. Dette mønsteret ser også ut til å holde når man analyserer det utfra ulike havner og ulike skipstyper.

Når man ser på den totale godstrafikken i norske havner, ser det ut til å være en sammenheng mellom anløpsspesifikke avgifter og antall anløp per år, hvor lavere avgifter henger sammen med flere anløp. Det ser også ut til å være en sammenheng mellom prisen per løft med kran, og tidsbruk per container, hvor havner som tar høyest pris er de som bruker kortest tid.

Analyse av havners, jernbaneterminalers og samlastterminalers omland (TØI rapport 1360/2014)

Formål

Det gjennomføres en analyse av ulike terminalers omland.

Metode

Det er benyttet en todelt innfallsvinkel: SSBs lastebilundersøkelse og resultater fra Nasjonal

godsmoell om terminalbruk i intermodale transportkjeder.

I analysen sammenlignes resultater fra godsmoellen med lastebilundersøkelsen. Videre sammenlignes lastebilundersøkelsen med Havnestatistikken. Analysen gjennomføres ved å se på gjennomsnittlig godsmengde distribuert til og fra havnen årlig.

Resultater

- Tall fra lastebilundersøkelsen finner at havnene i stor grad betjener eget omland, men det finnes ulikheter mellom landsdeler. Blant annet betjener havnene i Oslo et større omland enn hva som er tilfellet for Vestlandet og Midt-Norge. I Nord-Norge finner man lange distribusjonsringer.
- Godsmoellen gir generelt kortere distribusjonsdistanse enn lastebilundersøkelsen.

Kostnadsstruktur i godstransport – Betydning for priser og transportvalg (TØI rapport 1372/2014)

Formål

Utvikle et oppdatert grunnlag for kostnader og kostnadsstruktur for sjøtransport (og for de andre transportformene). Videre ses det på samspillet mellom kostnader og priser (prisdannelse).

Metode

Det benyttes caseeksempler for å se hvordan transportmiddelvalg påvirkes av kostnader.

Resultater

Transport er i utgangspunktet en bransje med lave marginer. På lang sikt forklarer kostnader i all hovedsak transportprisene, men prisdannelsen påvirkes også i stor grad av kontraktsform og hvilken risikodeling denne gir. På kort sikt varierer kostnadene i større grad.

For skip (container) er havneavgifter/-vederlag og kostnader knyttet til los, fulgt av drivstoffavgifter på distribusjonsleddet på land.

Ser man isolert på terminalkostnadene i havn (transferkostnadene mellom skip og bil), så utgjør avgifter/vederlag den største kostnadsandelen, i størrelsesorden som den direkte laste/lossekostnaden, mens tidskostnadene for selve transportmidlene i transferfasen er av noe mindre betydning.

Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjø (Dokument 3:8 2013-2014)

Formål

Undersøker i hvilken grad Fiskeri- og kystdepartementets og Kystverkets arbeid med å overføre mer gods fra veg til sjø har vært effektivt, i hvilken grad målet er nådd og årsaker til eventuell svak måloppnåelse.

Metode

Data fra SSB, intervjuer med sentrale aktører.

Resultater

Inndeling av stamnetthavner og utpekte havner er hensiktsmessig når prioritering av statlige infrastrukturprosjekter om veg, bane og farleder skal prioriteres. Utpekte havner anses som viktig i det samlede transportnettverket.

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet, nærskipstrategien og Trondheim havn må det til en endring i havnestruktur for å øke godstransport til sjøs. Havnestrukturen må bli slik at godstransporten konsentreres i intermodale havner, for eksempel gjennom de utpekte havnene. Påstander bygger på at kostnadene ved å frakte en container gjennom en stor, spesialisert havn er lavere enn i en liten havn. En utfordring ved færre havner er at kjøredistansen til gjenværende havner øker, og for noen kunder vil sjøtransporten derfor bli mindre attraktivt.

Avgiftene som berører godstransporten til sjøs, kan deles inn i fem kategorier: statlige rammevilkår, miljøavgifter, havneavgifter, vederlag og private avgifter. En undersøkelse fra Møreforsk viser at sjøtransport har nærmere 30 ulike avgifter å forholde seg til, mens veg og bane har i underkant av 10 hver.

Kystverket opplyser om at private havner gjerne har mindre administrative kostnader enn de offentlige havnene og er dermed mer konkurransedyktige.

Avvikling av havneavgiftene til fordel for alminnelig prising ser ut til å ha virket positivt på konkurransen i havnesektoren. Fri prisdannelse om bruk av havn og havnetjenester vil føre til konkurranse mellom havnene og stimulere til kostnadskontroll, strategisk tenkning, lavere marginer og prisdifferensiering. Økt konkurranse mellom havnene vil kunne tydeliggjøre ulike havnetilbud og bidra til en rasjonalisering og effektivisering av havnestrukturen, som igjen kommer havnebrukerne til gode.

Potensiale for sjøtransport (NHO Logistikk og Transport, 2014)

Formål

Undersøker bransjespesifikt overføringspotensiale for gods fra veg til sjø.

Metode

Intervjuer med 27 store vareeiere.

Resultater

Anslår et totalt overføringspotensial til shortsea på om lag 3-5 mill. tonn i et tiårsperspektiv.

Med unntak av dagligvarebransjen har bedriftene i liten grad innflytelse på valg av transportmiddel på inngående transport. På utgående transport kan de i store grad ta valget selv.

Mer gods på sjø – Regjeringens strategi for økt nærskipfart (2013)

Regjeringen har et mål om å overføre mer gods til sjøs. Det skal legges til rette for at kysten fortsatt skal være en viktig drivkraft i norsk næringsliv.

Regjeringens nærskipsstrategi tar for seg de områdene som det ønskes å satse på for å nå dette målet. Strategien bygger på:

- Legge til rette for gode godsruiter, både langs kysten og ut av landet
- Effektive havner og god arbeidsfordeling mellom havnene
- God samhandling mellom de ulike transportformene
- Legge til rette for at næringslivet får dekket sine behov

Competition in the Irish ports sector (The Competition Authority, 2013)

Formål

Analyse av konkurransen i havnesektoren i Irland. Analysen tar for seg konkurranse mellom havner og konkurranse innad i havnen for forskjellige godstyper (samlastet gods og bulk).

Metode

Møter med over 40 interessenter, en offentlig høringsprosess, kvantitativ analyse og økonomisk litteratur.

Resultater

- Konkurransen mellom havner ser ut til å være begrenset.
- Det er spesielt viktig å sikre en velfungerende konkurranse innad i havnen.

- Avtalene/kontrakter for Lo-Lo terminaloperatører i Dublin havn ser ut til å begrense konkurransen. Også andre driftsavtaler i havene (godshåndtering, kranutleie mm.) ser ut til å ha en begrensende effekt på konkurransen.

Faktorer som er av betydning for konkurransen mellom havner knytter seg til lokalisering av havnen, trafikkutvikling, transportkostnader, spesialisering på last, service, vegtilkobling og konkurransen innad i havnen.

Generelt vil brukere ønske å benytte den nærmeste havnen for å minimere transportkostnadene. Containerskip ser ut til å verdsette store terminaler som minimerer kostnader (tilrettelagt for større båter og mer effektive kraner). Bulktransport ser i stor grad ut til å velge havn ut ifra nærliggende industri. Dette fører til at konkurransen mellom havner i dette segmentet er begrenset.

Competition in Ports and Port Service (OECD 2011)

Formål

Tar for seg generelle konkurransehensyn som kan oppstå i havnesektoren.

Resultater

En havn møter konkurranse fra to andre hold: fra andre transportformer og fra andre havner. I hvilken grad disse formene er substitutter for hverandre er avgjørende for konkurransen. En analyse av «verdien per enhet gods» viser at denne verdien i stor grad varierer mellom transportformer. Dette impliserer at godstype er av betydning for valg av transportform og begrenser konkurransen mellom transportformene.

Konkurranse mellom havner vil mest sannsynlig oppstå i områder hvor ikke en enkelt havn har en signifikant kostnadsfordel overfor andre havner.

Flere faktorer er av betydning i vurdering av en havns markedsrett: graden av eksisterende konkurranse, potensiell konkurranse og graden av kjøperrett. EU kommisjonen har imidlertid vurdert kjøperrett til å være begrenset i den maritime sektoren.

Konkurranseflater i godstransport (TØI rapport 1125/2011)

Formål

Analyserer konkurranseflater mellom transportmidler for ulike produkter, avstander og korridorer.

Metode

Arbeidet tar utgangspunkt i tilgjengelig statistikk, i tillegg til at transportetatens nasjonale

godstransportmodell (Logistikkmodellen) er benyttet til analyser.

Resultater

Sjø er konkurransedyktig mot bil på avstander over:

- 450 km for termovarer
- 600 km for stykkgoods (mot kjede bil-bil-bil langt over 1000 km)
- 500 km for industrivarer
- 650 for tømmer

Overføringspotensialet fra skip innenriks er for stykkgoods 1 914 tusen tonn og for bulk 3 687 tusen tonn.

I rapporten gjøres det scenarioanalyser av tiltak som kan påvirke konkurranseflatene mellom transportformene (det er også gjennomført tilsvarende analyser for kun stykkgoods):

- **Økt tillatt dybde:** Det er i scenarioet forutsatt at det er bygd ut til 14 m tillatt dybde for alle aktuelle skipstyper ved følgende havner: Moss, Fredrikstad, Oslo, Drammen, Larvik, Porsgrunn, Kristiansand, Karmøy, Stavanger, Bergen, Vågsøy, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø. For havner/båter hvor det allerede er etablert større dybde beholdes den største dybden. **Resultat:** økning i sjøtransport både innenlands og for eksport, og delvis import. Økningen er imidlertid ikke sterk, hvilket indikerer at økt dybde medfører at økningen i skipsstørrelser som velges er begrenset.
- Det er beregnet to scenarioer med *reduserte havneavgifter*: Ett der vareavgiften fjernes helt, men beholder anløps- og kaiavgifter. I det andre scenarioet fjernes anløps- og kaiavgifter helt, mens vareavgiftene beholdes. **Resultat:** fjerning av vareavgift gir en sterk overføring til sjø. Fjerning av alle kai- og anløpsavgifter gir også en positiv effekt men med mindre utslag. Dette er naturlig siden vareavgiften i kr per tonn er 3-4 ganger høyere enn kai- og anløpsavgiften.

An application of cooperative game among container terminals of one port (2010, S. Naima m.fl.)

Formål

Utleder sannsynlige utfall av de tilnærmingene havneterminalene kan velge mht. samarbeid eller konkurranse. Tar utgangspunkt i tre containerhavner i Pakistan som har et litt ulikt tilbud til brukerne.

Selv om rammebetingelsene er noe forskjellige i forhold til europeiske havner, så kan likevel metodikken og forskningstilnærmingen være relevant for analyser av havner i Europa.

Metode

Spillteoretisk tilnærming for å belyse konkurranseadferd mellom terminaler. Det er sett på to spillsituasjoner:

- Ikke-kooperative spill mellom fire av terminalene (en av terminalene i Karachi er eid av utenlandske private interesser, en av private pakistanske interesser, mens den tredje er eid av det offentlige)
- Spill der de tre terminalene i Karachi havn samarbeider (kan sammenlignes med en situasjon der nabohavner har felles eierskap) og har konkurranse mot Quasim, som er eid av utenlandske interesser.

Resultater

Finner at havneavgifter, navigasjonshjelpemidler og «turnaround-tid» er de viktigste elementene ved valg av terminal/havn (funnene er basert på resultater fra en spørreundersøkelse sendt til rederiene).

- **Spill 1:** En modell med simulert Nashlikevekt, basert på ikke-kooperative spill og dagens vareavgifter, gir markedsandeler for de fire terminalene som tilsvarer omtrent dagens markedsandeler. Dette gir et godt utgangspunkt for simuleringer av alternative situasjoner.
- **Spill 2:** Alternativet med en økt terminalleie til "landlord" i Karachi havn gir økte priser, med økt renprofitt i Karachi (3 terminaler). Quasim fremstår som "vinneren", fordi avgiftene her trekkes opp av Karachi, uavhengig av hva "landlord" gjør i Quasim. Lav priselastisitet vil bidra til denne økningen.
- Prissamarbeid mellom terminalene i Karachi havn kan forsterke dette. En effekt som kommer i tillegg til pris, er at det kan tenkes fordeler av koordinert avvikling av trafikken under kapasitetspress og felles areal for lagring. Dette kan øke samlet kapasitet og redusere vente- og turnaround-tid, noe som kan bidra til å øke nytten for brukerne.
- Det er også sett på virkninger av ulike måter å ilagge havneavgifter på (avgift pr. anløp og pr. container).

Funnene kan anses som viktig kunnskap for utforming av både avgifter og ulike former for eierskap til havnene.

NyFrakt – Rammevilkår for sjøtransport: Sammenligning med rammevilkår for veg- og jernbanetransport (Møreforskning, 2009)

Formål

Analyserer rammevilkårene for sjøtransport, og sammenligner disse vilkårene med de for veg- og jernbanetransport. Rapporten skal bidra til å legge til rette for at en effektiv og mer miljøvennlig sjøtransport får konkurransevilkår som er likeverdige med vilkårene for veg- og jernbanetransport.

Metode

Kartlegge utviklingen av avgift- og gebyrregimet frem til i dag. Kartlegge og beskrive avgiftene og gebyrene gjennom lovene og forskriftene som gjelder dem. Det blir konstruert et transporteksempel der avgifter og gebyrer for sjø, veg og jernbane sammenlignes.

Resultater

I dag er norske avgift- og gebyrsystem for nærskipsfarten uoversiktlig og det finnes ikke en totaloversikt over rammevilkårene.

I tillegg til avgiftene og gebyrene gjengitt i tabellen over finnes det også en del andre avgifter og gebyrer som oppstår ved bruk av noen tjenester (eks gebyrer innkrevd av Sjøfartsdirektoratet ved utstedelse av forskjellige sertifikater, enten for mannskap eller fartøy).

Sjøtransporten har flest kategorier av avgifter og gebyrer. Mer omlastning og et komplisert avgifts- og gebyrregime gjør at sjøtransporten ofte taper i konkurransen mot vegtransporten. I tillegg til å øke transporttiden øker også omlastning risiko for skader og forsinkelser.

Transporteksempel der 100 tonn stykkgoods transporteres fra Stavanger til Bodø:

- En stor del av totalkostbildet utgjøres av terminal- og omlastingskostnader
- I totalkostnadsbilde for hver transporttype utgjør rene avgifter 15,2 prosent for sjøtransport, 11,4 prosent for vegtransport og 0,5 prosent for jernbanetransport.

Infrastrukturavgift utgjør for sjø 85 prosent mens den for veg utgjør 75 prosent av de totale avgiftene.

NyFrakt – Havner og varestrømmer (Møreforskning, 2009)

Formål

Kartlegge fraktefartens virksomhet til og fra norske havner. Gir blant annet en oversikt av anløp i de største havnene, og hva slags type last som preger havnene (bulk, stykkgoods, containere mm.)

Metode

Data fra SSB (havnestatistikk) og statistikkgrunnlag for Portwin.

Resultater

- Ca. 85 prosent av den totale transporten er bulktransport mens 15 prosent er stykkgoods.
- Stykkgodsskipene har flest havneanløp på kysten (2/3 av anløpene i norske havner, 2004-2007). Bulkods fremstår som den største varegruppen i tonn og stykkgoods som den minste.
- Anløpsstatistikken indikerer at bulkskip i stor grad representerer «en-havn-til-en-havn»-transporter, mens stykkgodsskip kjennetegnes ved «flere-havner-til-flere-havner»-transporter.
- Stykkgoods har stor innvirkning på transportvalg og infrastrukturutvikling (skyldes varens verdi og tilpasningsdyktighet i forhold til ulike fremføringsløsninger).
- De fleste norske havner er flerbrukshavner (tilbyr havnetjenester knyttet til håndtering og lagring av forskjellige vare og godstyper, fra bulk til enhetslaster).

De største våtbulkhavnene:

- I. Er lokalisert i Oslofjordområdet (Tønsberg) og på Vestlandet (Bergen og Karmsund). I stor grad konsentrert om få, store terminaler på Østlandet/Vestlandet.

De største tørrbulkhavnene:

- II. Er lokalisert i Oslofjordområdet (Grenland) og i Nord-Norge (Narvik). I motsetning til våtbulk er det større spredning på mange havneterminaler langs hele kysten.

Det er få stykkgodshavner (definer som løst stykkgoods, palletert/sekket gods mm.) som skiller seg ut, og alle landsdeler har omtrent lik trafikkbelastning. Av containerhavner er Oslofjorden dominerende.

Hva kan påvirke havnetilbudet i fremtiden:

- Intermodale løsninger
- Konsentrasjon om containerløsninger og utenriks godsknutepunkt i Sør-Norge
- Mulighet for flerbruksskip
- Interkommunalt havnesamarbeid

- Samarbeid mellom offentlige og private havner

Port reform toolkit, Port regulation module (The World Bank, 2007)

Formål

Modulen er utarbeidet for å hjelpe det offentlige i å designe et regulatorisk rammeverk som gjør havnene kostnadseffektive og tilpasningsdyktige for endringer i etterspørselen. Ser på tilfeller når det er nødvendig med regulering i havnesektoren og hvordan en slik regulering kan utformes.

Metode

Modulen gir en veiledning på hvordan:

- Identifisere regelverk og saker som må tas hensyn til når det skal utvikles en havnereform/strategi. Her må det blant annet undersøkes hvordan havnene konkurrer og styrken av konkurransen.
- Designe et reguleringssystem.
- Utforme strategi for å etablere reguleringsstruktur og utføring av aktuell regulering.
- Velge passende reguleringsteknikker og instrumenter avhengig av konkurransesituasjon.
- Forberede en sjekkliste med forhold som må inkluderes.
- Spesifisere operasjonell og finansiell informasjon som er nødvendig for å følge opp reformen.

Resultater

Formålet med regulering er å sikre en effektiv og konkurransedyktig havn. En evaluering av regulatoriske forhold, alternativer og konsekvenser av disse bør identifiseres tidlig. Faktorer som indikerer omfanget av konkurranseevnen innenfor havnesektoren omfatter:

- I. Transportalternativer
- II. Operasjonell drift av havnen
- III. Sammenligning av avgifter/vederlag
- IV. Økonomiske resultater

Fravær av transportalternativer, sprengt kapasitet, relativt høye priser og høy fortjeneste kan alene, eller i kombinasjon, fører til at konkurransen på eller mellom havnene ikke er velfungerende.

Konkurransen i havner kan enten styrkes gjennom strukturelle virkemidler eller regulatoriske virkemidler. Strukturelle virkemidler kan eksempelvis være: innføring av nye terminaler eller kaier, dele eksisterende havn inn i flere terminaler, inngå kortsiktige driftsavtaler, leie- eller administrasjonskontrakter. Regulatoriske virkemidler kan være tariffen.

Følgende prinsipper bør følges:

- Myndigheten må ha en klar forståelse av konkurransesituasjonen i havnesektoren
- Reguleringen må være klart definert og under hvilke forhold den gjelder
- Ansvar for operativ drift og konkurranseregulering bør formelt være separert
- Mulighet for berørte parter til å fremme sine synspunkt

Hva koster et skipsanløp? (TØI-rapport 716/2004)

Formål

Identifisere og kvantifisere forskjellige statlige farledsgebyrer, kommunale havneavgifter og private kostnader ved et skipsanløp. I tillegg er det analysert hvor stor andel de skipsanløpsrelaterte kostnadene utgjør av de totale kostnaden i en varekjede.

Metode

Spørreundersøkelse og intervjuer med havner, rederier og transportkjøpere.

Resultater

Gir en beskrivelse av hvordan ulike avgifter og gebyrer varierer i havner. Studiet gir også en beskrivelse av kjennetegnene ved en god havn.

Havner og nærsjøfart – Forutsetninger for å utvikle intermodale sjøtransporttilbud (TØI rapport 559/2002)

Formål

Studere sjøfarten og havnenes betydning for transporttilbudet i regionene rundt Nordsjøbassenget. Fremme kunnskap om transportsektoren i Norden.

Metode

Litteraturstudie og casestudie.

Resultater

Internasjonal utvikling viser at de viktige trafikkhavnene konkurrerer seg imellom om å være det beste distribusjonspunktet for næringslivet. Viktige konkurranseparametere:

- Skipenes snutid
- Lagerfasiliteter
- Muligheter for etablering av distribusjonssenter
- Gode landverts forbindelser

De havnene som utvikler det beste tilbudet for intermodal transport er forventet å bli mest attraktive i fremtiden. Utviklingen baserer seg på at godsbehandling er en aktivitet med stordriftsfordeler og at effektive løsninger lettest lar seg realiseres når

man samler godset i noen sentrale hovedstrømmer. Denne samme grunntanken ligger bak EUs arbeid for å etablere transportkorridorer og de transeuropeiske transportnettverkene.

Det ser ut til at utfordringen i norske havner i liten grad ligger i kapasitet men i en stor spredning av godset. Dette gjør det vanskelig å realisere stordriftsfordeler og investeringer i anlegg og utstyr.

Mange havner sikrer imidlertid en viss grad av konkurranse mellom havnene.

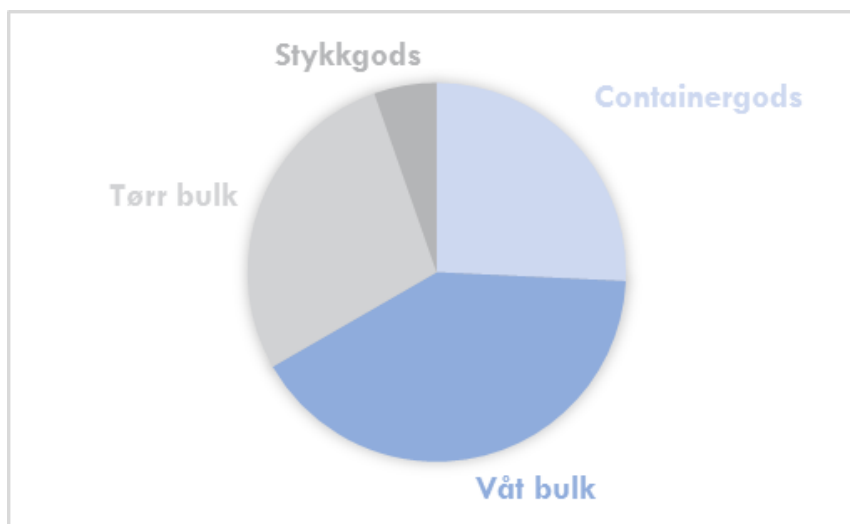
Gevinst ved å etablere hovedhavner kan være økt frekvens på skipsanløpene og økt kapasitetstilbud per tidsenhet, kortere seilingstid enn dersom skipene skal innom flere havner og større effektivitet i godshåndtering på land. Ulemper kan være lengere transportavstander på land og mindre konkurranse mellom havnene.

Vedlegg 3 – stamnetthavner

Oslo Havn – Indre og Ytre Oslofjord

Tabell 1: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkogods
1 252 973	1 992 534	1 360 503	260 669



Kilde: SSB (2014)

Tabell 2: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Drammen	Moss	Tønsberg	Borg
Avstand i km	44	63	101	107
Containergods	x	x		x
Våtbulk	x		x	x
Tørrbulk	x	x	x	x
Stykkogods	x	x		x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 3: Utvalgte nøkkeltall (2014)

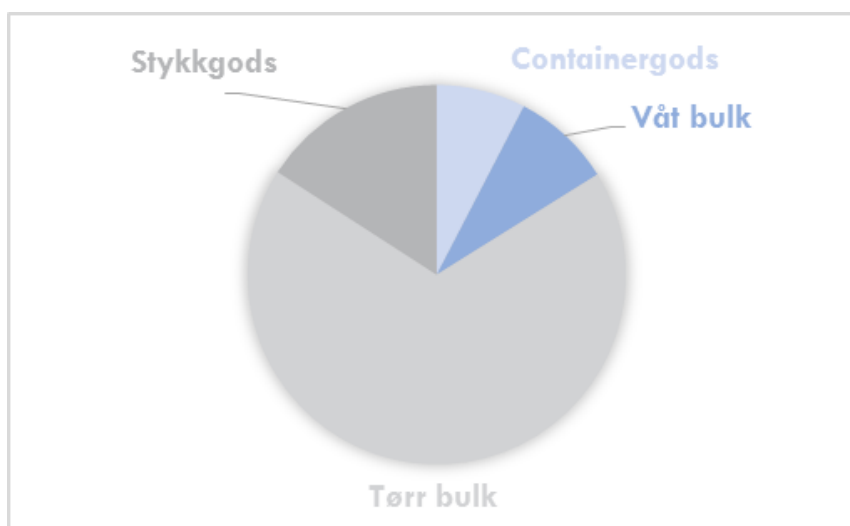
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	276 mill. kr	-20 mill. kr

Kilde: Årsberetning 2014, Oslo Havn

Drammen Havn – Indre og Ytre Oslofjord

Tabell 4: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
140 343	157 371	1 252 973	293 006



Kilde: SSB (2014)

Tabell 5: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Oslo	Moss	Tønsberg
Avstand i km	44	76	61
Containergods	x	x	
Våtbulk	x		x
Tørrbulk	x	x	x
Stykk gods	x	x	

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 6: Utvalgte nøkkeltall (2014)

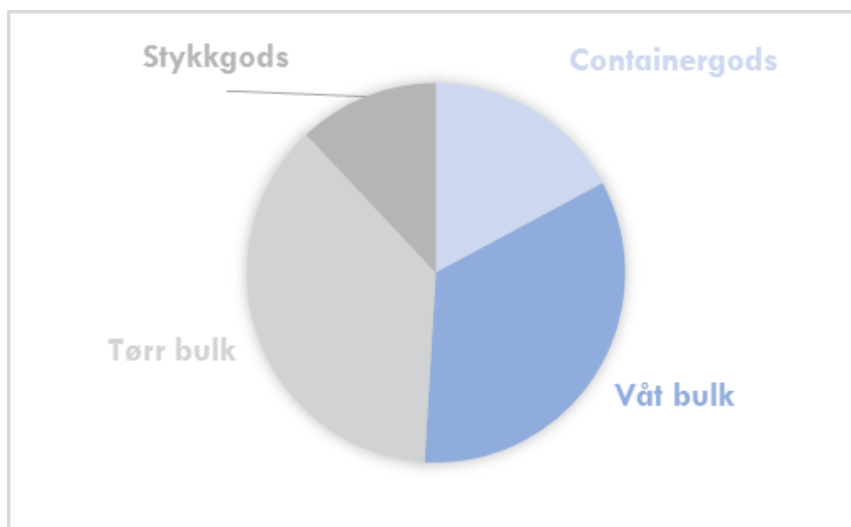
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt samarbeid	66 mill. kr	18 mill. kr

Kilde: Årsrapport 2014, Drammen Havn

Borg Havn – Indre og Ytre Oslofjord

Tabell 7: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
474 277	932 864	1 022 866	331 799



Kilde: SSB (2014)

Tabell 8: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Moss	Oslo	Drammen
Avstand i km	48	107	76
Containergods	x	x	x
Våtbulk		x	x
Tørrbulk	x	x	x
Stykk gods	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 9: Utvalgte nøkkeltall (2014)

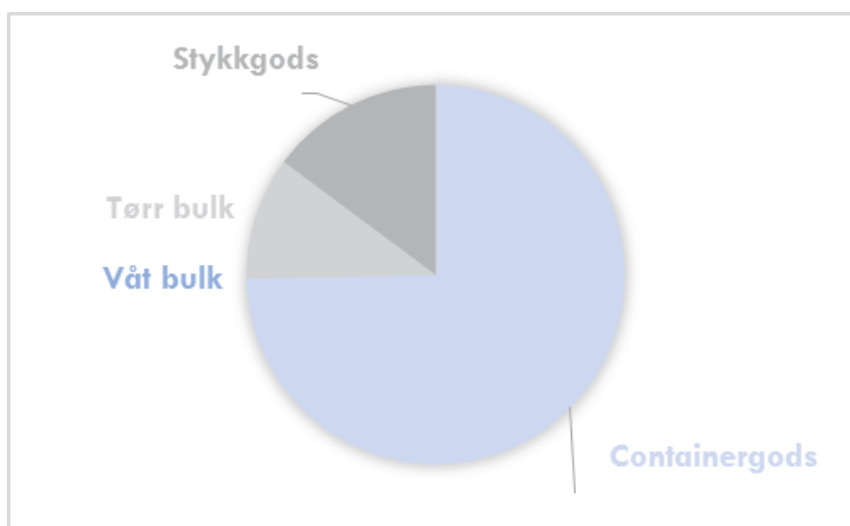
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap (IKS)	67 mill. kr	14 mill. kr

Kilde: Proff Forvalt

Moss Havn – Indre og Ytre Oslofjord

Tabell 10: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykksgods
336 762	0	47 075	66 846



Kilde:

Tabell 11: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Borg	Oslo	Drammen	Tønsberg
Avstand i km	48	63	76	82
Containergods	x	x	x	
Tørrbulk	x	x	x	x
Stykksgods	x	x	x	

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 12: Utvalgte nøkkeltall (2014)

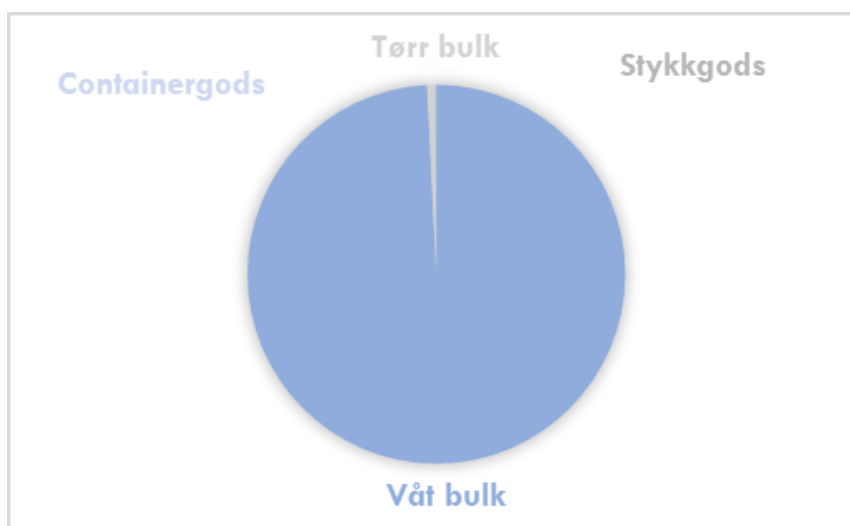
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	29 mill. kr	4 mill. kr

Kilde: Årsrapport 2014, Moss Havn

Tønsberg Havn (inkludert Slagen) – Indre og Ytre Oslofjord

Tabell 13: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
0	9 739 570	68 789	7 366



Kilde:

Tabell 14: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Larvik	Drammen	Moss	Oslo
Avstand i km	41	61	82	101
Våtbulk		x		x
Tørrbulk	x	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

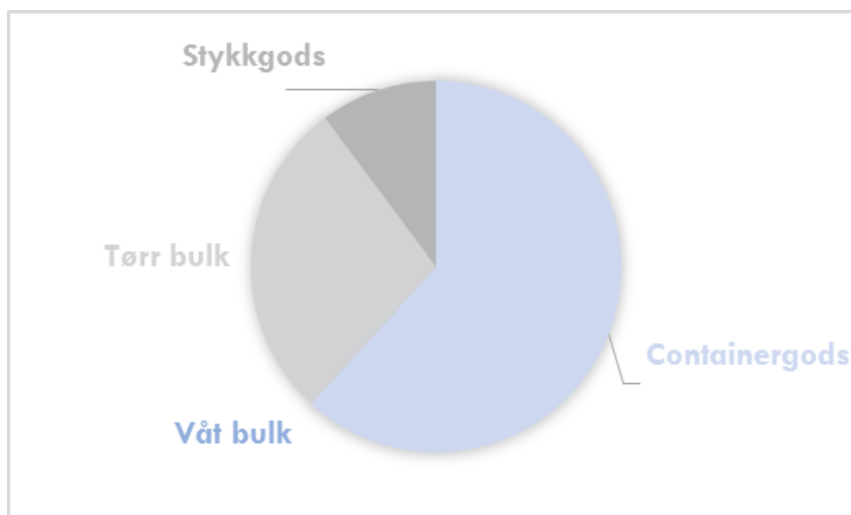
Tabell 15: Utvalgte nøkkeltall

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Del av kommuneadministrasjon	n/a	n/a

Larvik Havn – Indre og Ytre Oslofjord

Tabell 16: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
715 613	0	324 461	118 371



Kilde: SSB

Tabell 17: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Tønsberg	Grenland	Moss	Drammen
Avstand i km	41	33	66	94
Containergods		x	x	x
Tørrbulk	x	x	x	x
Stykkegods		x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 18: Utvalgte nøkkeltall 2014

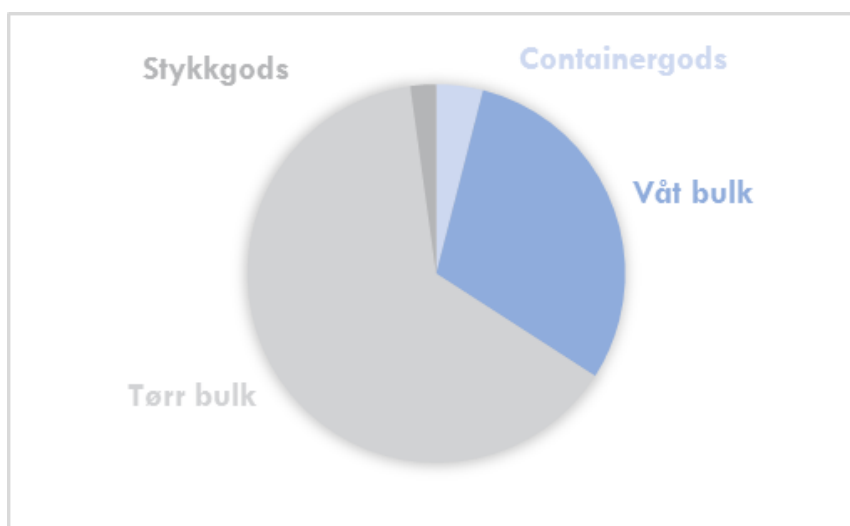
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	56 mill. kr	18 mill. kr

Kilde: Årsrapport, Larvik Havn

Grenland Havn – Indre og Ytre Oslofjord

Tabell 19: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
422 165	3 186 780	6 742 794	231 910



Kilde: SSB

Tabell 20: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Larvik	Tønsberg	Kristiansand
Avstand i km	33	70	161
Containergods	x		x
Våtbulk		x	x
Tørrbulk	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 21: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap	53 mill. kr	17 mill. kr*

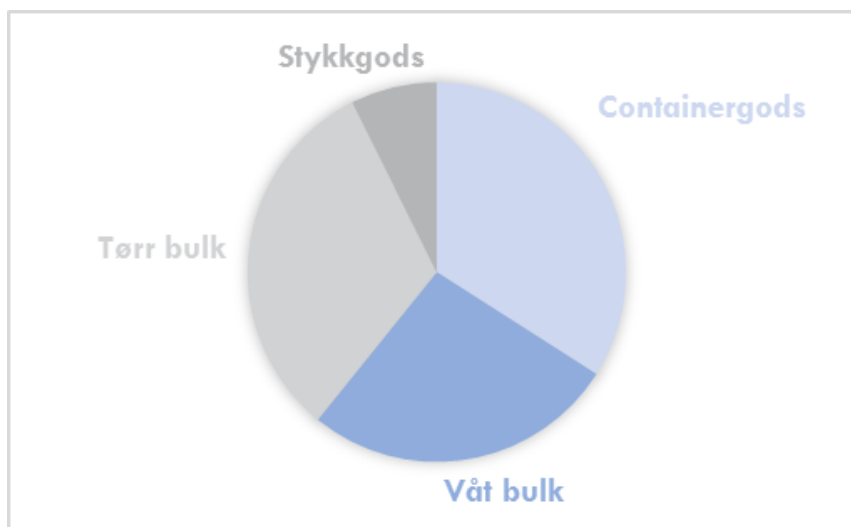
Kilde: Årsrapport 2014, Grenland Havn

* Driftsresultat før avskrivninger

Kristiansand Havn – Sørlandet

Tabell 22: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
452 488	356 378	423 091	97 947



Kilde: SSB

Tabell 23: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Grenland (161)	Egersund (178)
Containergods	x	x
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 24: Utvalgte nøkkeltall (2014)

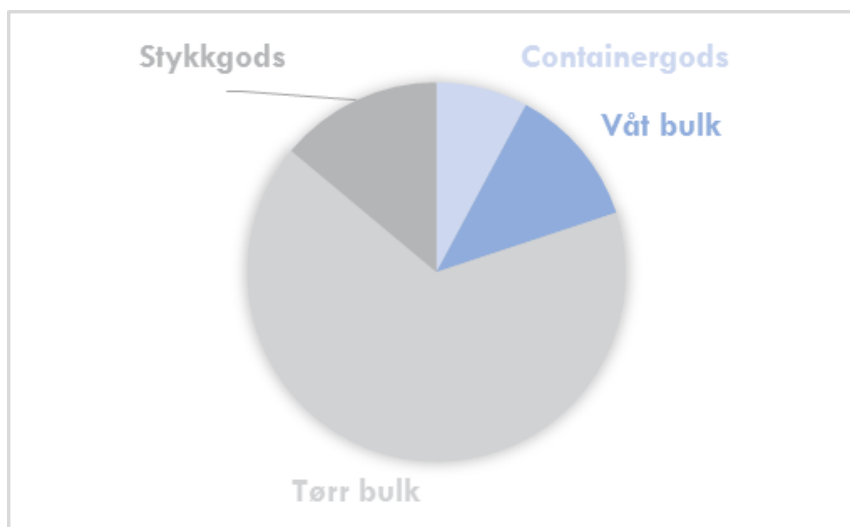
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	303 mill. kr	231 mill. kr

Kilde: Årsmelding 2014, Kristiansand Havn

Egersund Havn – Vestlandet

Tabell 25: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
53 823	83 126	454 422	95 902



Kilde: SSB

Tabell 26: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Kristiansand	Stavanger	Karmsund
Avstand i km	178	75	155
Containergods	x	x	x
Våtbulk	x	x	x
Tørrbulk	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 27: Utvalgte nøkkeltall (2014)

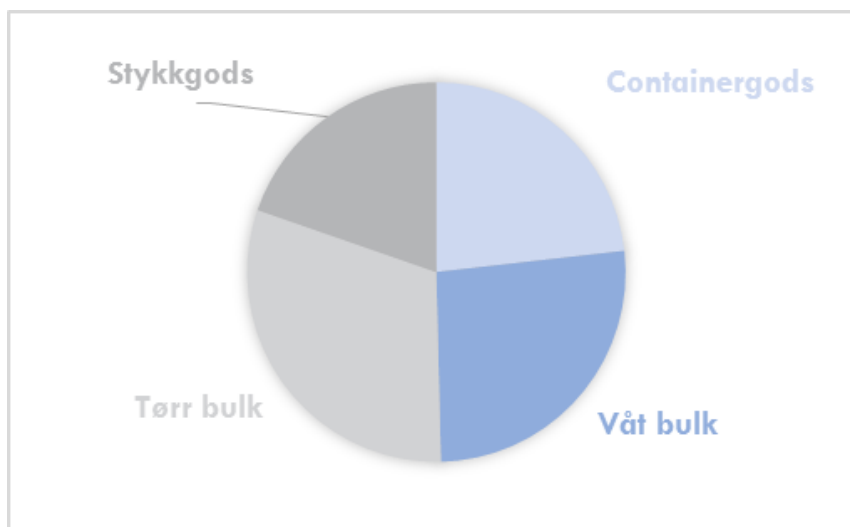
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	12 mill. kr	3 mill. kr

Kilde: Saksdokument 12. mars 2015, Eigersund Næring og Havn KF

Stavanger Havn (inkludert Risavika) – Vestlandet

Tabell 28: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
609 050	692 939	805 366	516 767



Kilde: SSB

Tabell 29: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Egersund	Karmsund	Bergen
Avstand i km	75	81	209
Containergods	x	x	x
Våtbulk	x	x	x
Tørrbulk	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 30: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning*	Driftsoverskudd*
Interkommunalt selskap	98 mill. kr	37 mill. kr

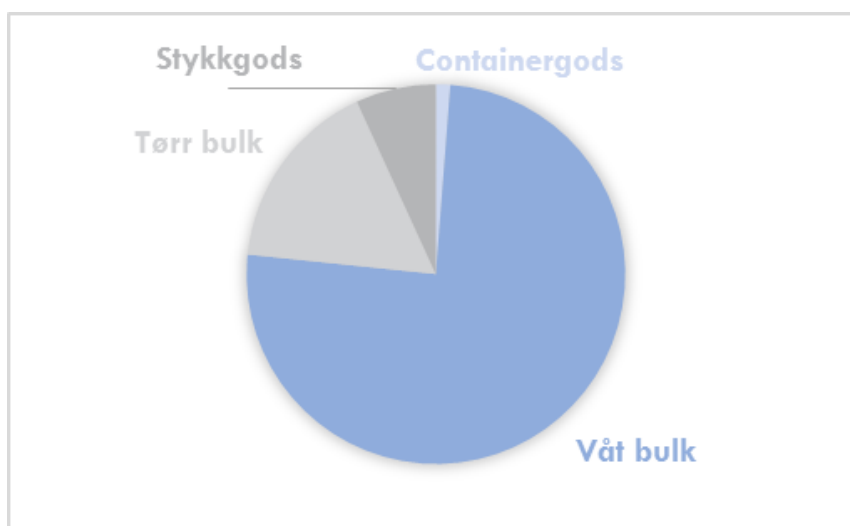
Kilde: Årsrapport 2014, Stavanger Havn

* Tall oppgitt for SRH Konsern

Karmsund Havn – Vestlandet

Tabell 31: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
99 114	6 151 739	1 345 540	558 904



Kilde: SSB

Tabell 32: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Egersund	Stavanger	Bergen
Avstand i km	155	81	140
Container	x	x	x
Våt	x	x	x
Tørr	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 33: Utvalgte nøkkeltall (2014)

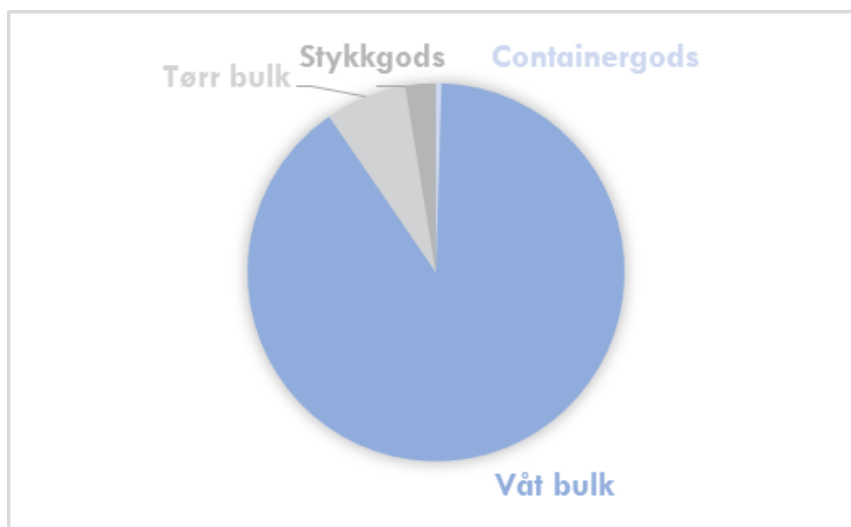
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap	64 mill. kr	14 mill. kr

Kilde: Årsrapport 2014, Karmsund Havn

Bergen Havn – Vestlandet

Tabell 34: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
192 874	37 755 708	2 922 834	1 101 834



Kilde: SSB

Tabell 35: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Stavanger	Karmsund	Flora
Avstand i km	209	140	230
Containergods	x	x	x
Våtbulk	x	x	x
Tørrbulk	x	x	x
Stykk gods	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 36: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd*
Interkommunalt samarbeid	1 47 mill. kr	7 mill. kr

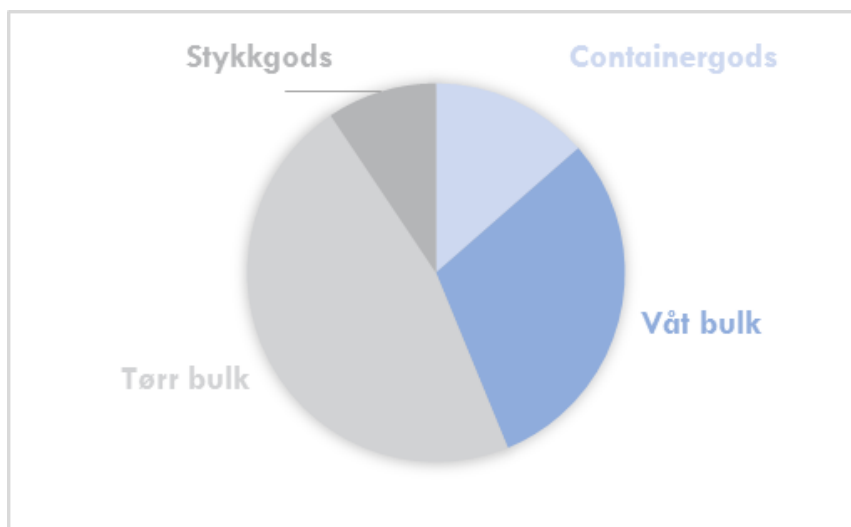
Kilde: Årsmelding 2014, Bergen Havn

* Brutto driftsresultat

Flora Havn – Vestlandet

Tabell 37: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
365 293	813 188	1 259 312	253 541



Kilde: SSB

Tabell 38: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Bergen	Nordfjord
Avstand i km	230	109
Containergods	x	x
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

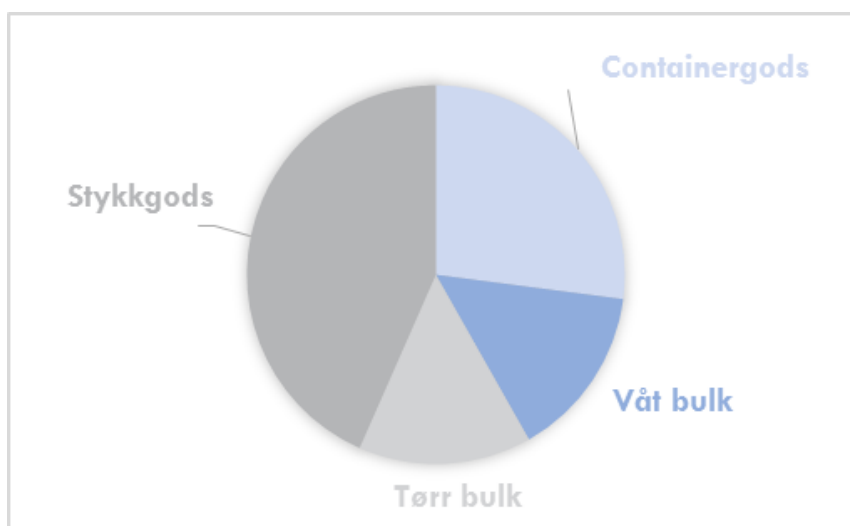
Tabell 39: Utvalgte nøkkeltall

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	n/a	n/a

Nordfjord Havn – Vestlandet

Tabell 40: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
121 234	66 083	66 428	194 398



Kilde: SSB

Tabell 41: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Bergen	Nordfjord
Avstand i km	230	109
Containergods	x	x
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykk gods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 42: Utvalgte nøkkeltall (2013)

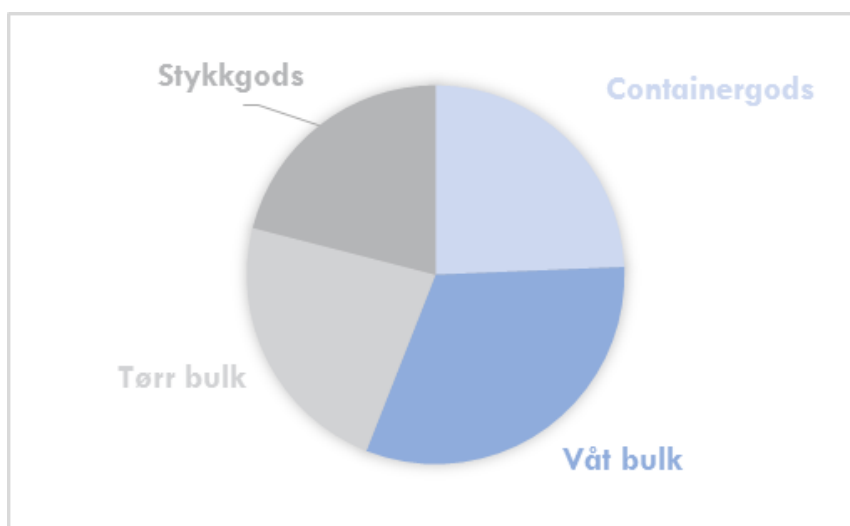
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap	17 mill. kr	5 mill. kr

Kilde: Proff Forvalt

Ålesund Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal

Tabell 43: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
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
Stykkegods	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

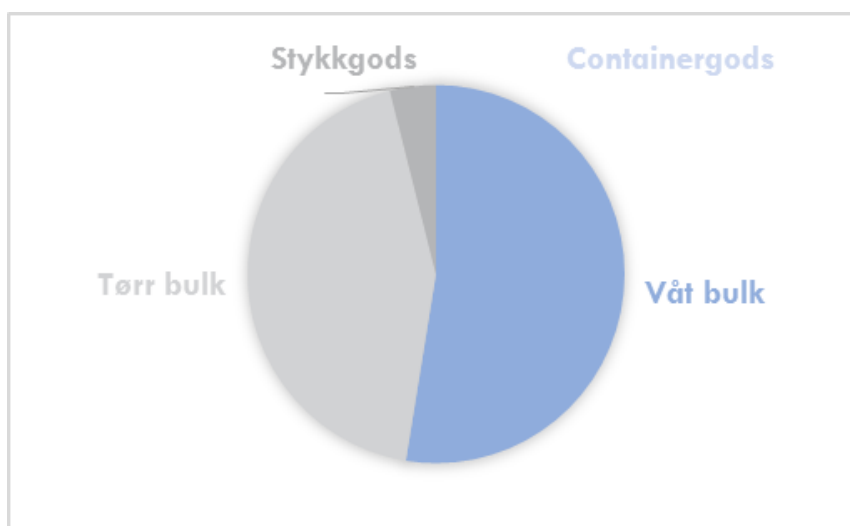
Kilde: Årsrapport 2014, Ålesund Havn

* Oppgir som brutto driftsresultat

Molde og Romsdalen Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal

Tabell 46: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
422	3 404 745	2 818 206	254 921



Kilde: SSB

Tabell 47: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Nordfjord	Ålesund	Kristiansund
Avstand i km	170	82	82
Våtbulk	x	x	x
Tørrbulk	x	x	x
Stykkegods	x	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 48: Utvalgte nøkkeltall (2014)

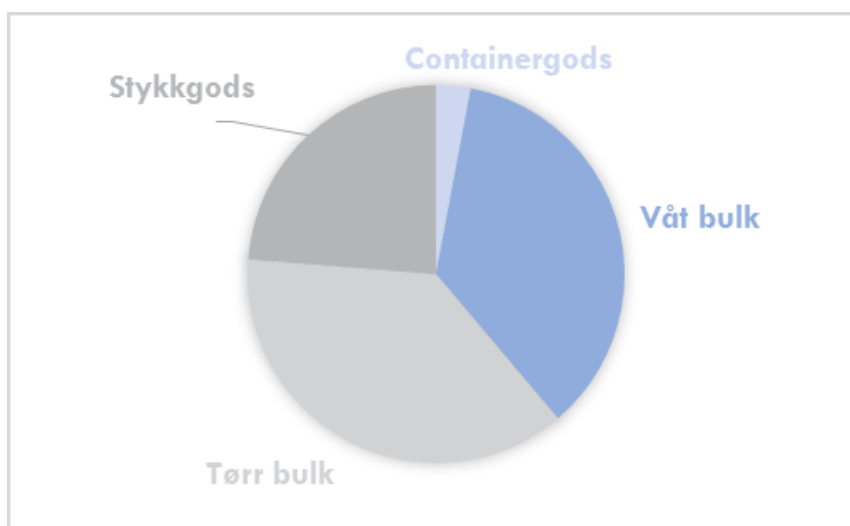
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap	24 mill. kr	3 mill. kr

Kilde: Proff Forvalt

Kristiansund og Nordmøre Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal

Tabell 49: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
213 546	2 593 675	2 706 967	1 717 072



Kilde: SSB

Tabell 50: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Molde	Trondheim
Avstand i km	82	151
Containergods		x
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 51: Utvalgte nøkkeltall (2014)

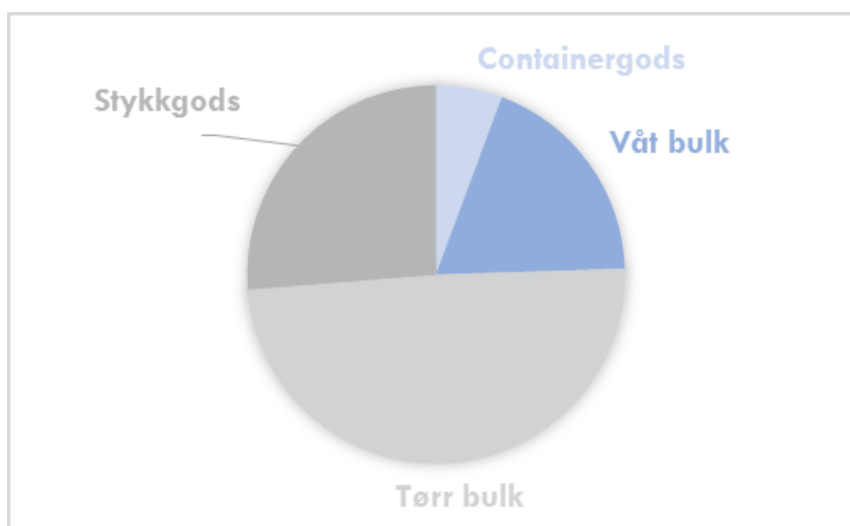
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap	32 mill. kr	4 mill. kr

Kilde: Proff Forvalt

Trondheim Havn – Trøndelag og Møre og Romsdal

Tabell 53: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
223 525	740 803	1 939 771	1 034 293



Kilde: SSB

Tabell 54: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Kristiansund	Mo i Rana
Avstand i km	151	476
Containergods	x	
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykk gods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 55: Utvalgte nøkkeltall (2014)

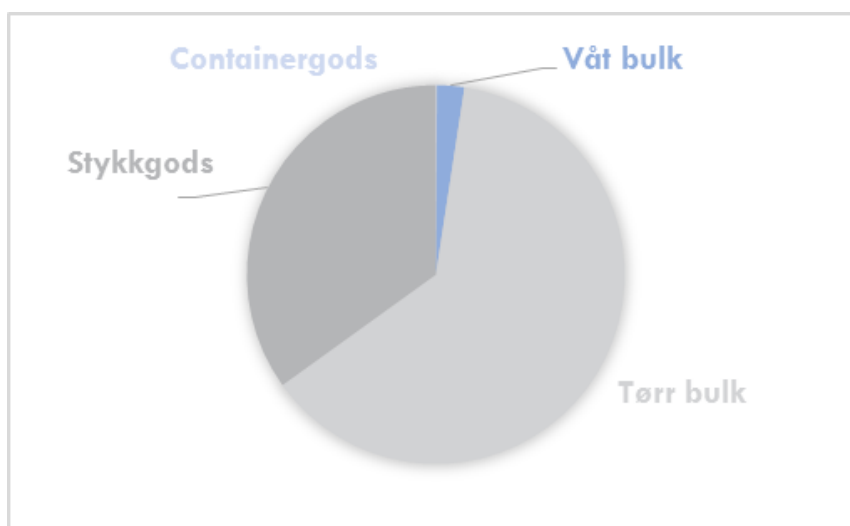
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap	1 47 mill. kr	1 4 mill. kr

Kilde: Årsrapport 2014, Trondheim Havn

Mo i Rana Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 56: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
4 961	103 261	2 793 133	1 556 162



Kilde: SSB

Tabell 57: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Trondheim	Bodø
Avstand i km	476	231
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 58: Utvalgte nøkkeltall (2013)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd*
Kommunalt foretak (KF)	23 mill. kr	1,2 mill. kr

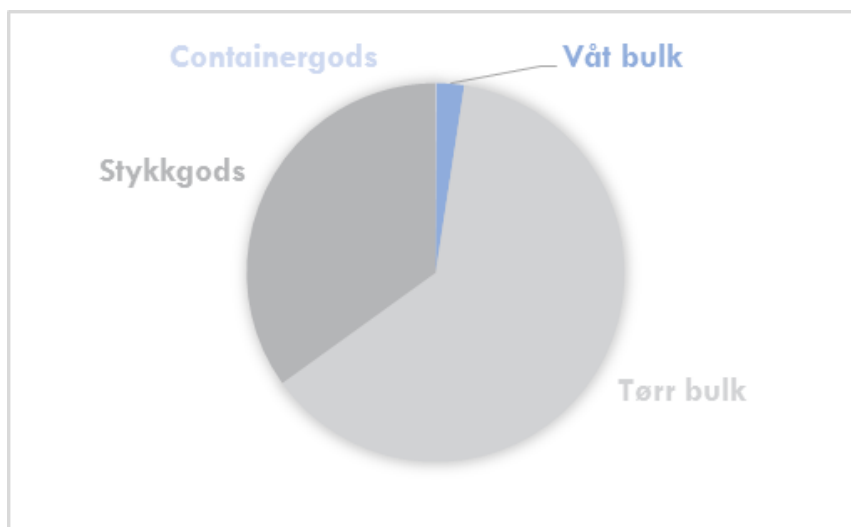
Kilde: Årsmelding 2012, Mo i Rana Havn

*Oppgitt som brutto driftsresultat

Bodø Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 59: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
89 971	121 954	258 548	39 236



Kilde: SSB

Tabell 60: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Mo i Rana	Narvik
Avstand i km	231	300
Containergods		
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 61: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd*
Kommunalt foretak (KF)	31 mill. kr	-2,6 mill. kr

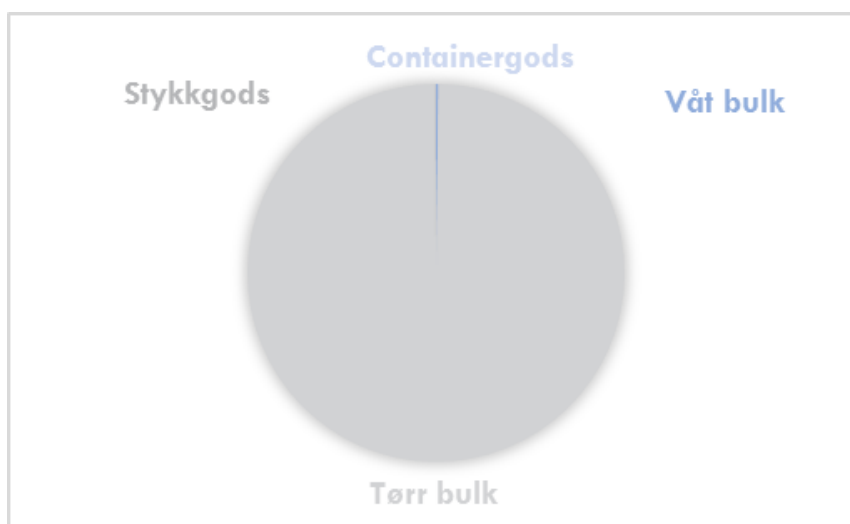
Kilde: Årsrapport 2014, Bodø Havn

* Oppgitt som brutto driftsresultat

Narvik Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 62: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
0	44 737	21 002 824	9 688



Kilde: SSB

Tabell 63: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Bodø	Harstad
Avstand i km	300	119
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

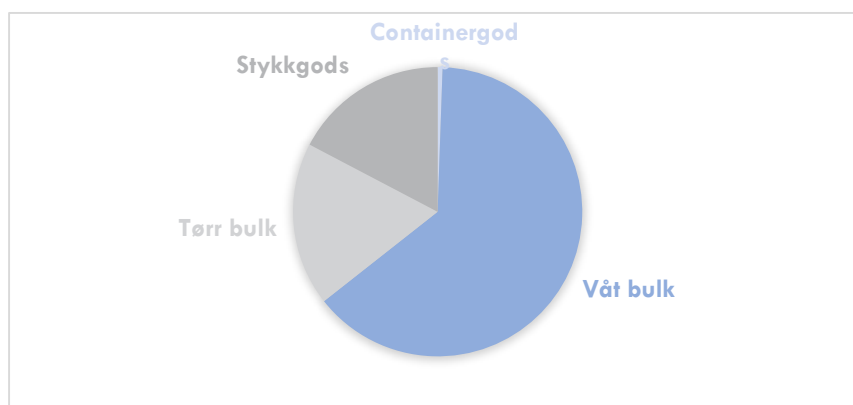
Tabell 64: Utvalgte nøkkeltall

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	n/a	n/a

Harstad Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 65: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
2 021	235 845	67 596	63 957



Kilde: SSB

Tabell 66: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Narvik	Tromsø
Avstand i km	119	301
Våt	x	x
Tørr	x	x
Stykk	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 67: Utvalgte nøkkeltall (2013)

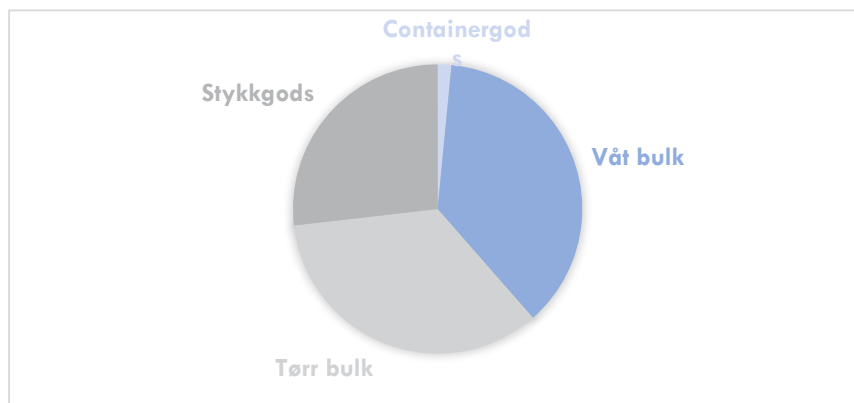
Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	19 mill. kr	5 mill. kr

Kilde: Årsberetning 2013, Harstad Havn

Tromsø Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 68: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
11 481	278 967	260 958	202 004



Kilde: SSB

Tabell 69: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Harstad	Hammerfest
Avstand i km	301	443
Containergods		
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 70: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd*
Kommunalt foretak (KF)	72 mill. kr	11 mill. kr

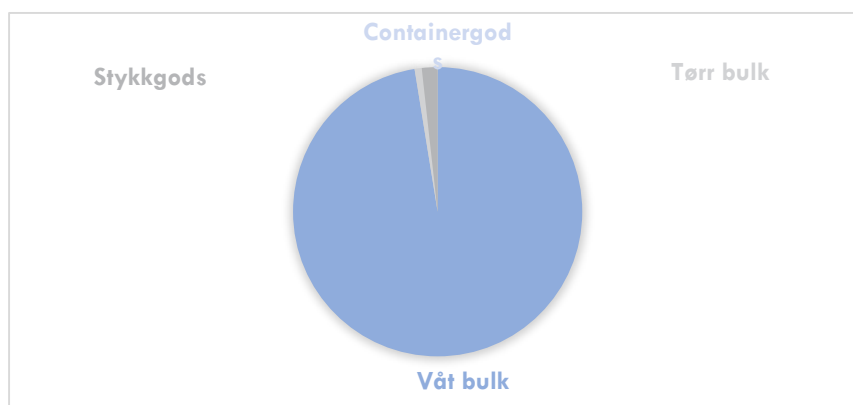
Kilde: Årsrapport 2014, Tromsø Havn

* Oppgitt som brutto driftsresultat

Hammerfest Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 71: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
379	4 688 132	38 340	84 614



Kilde: SSB

Tabell 72: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Tromsø	Kirkenes
Avstand i km	443	481
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

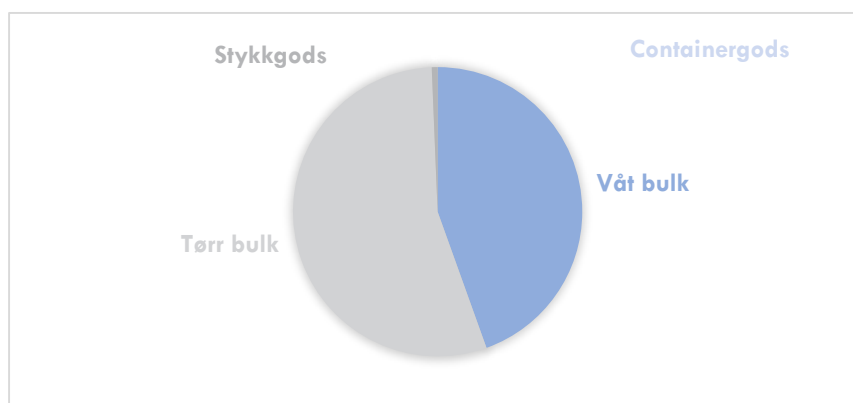
Tabell 73: Utvalgte nøkkeltall

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	n/a	n/a

Kirkenes Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 74: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
0	2 433 666	2 997 782	35 680



Kilde: SSB

Tabell 75: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Hammerfest	Alta
Avstand i km	481	467
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykk gods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

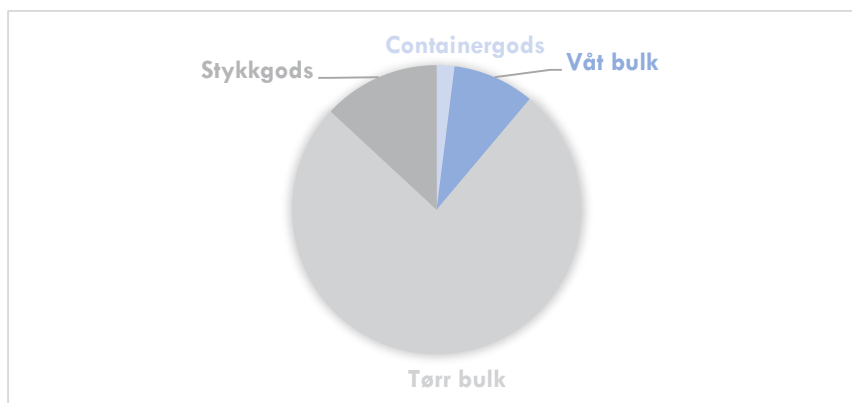
Tabell 76: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Kommunalt foretak (KF)	n/a	n/a

Alta Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 77: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykk gods
12 849	59 041	489 270	84 614



Kilde: SSB

Tabell 78: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Hammerfest	Nordkapp
Avstand i km	137	204
Containergods		
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykk gods	x	

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 79: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd*
Kommunalt foretak (KF)	8 mill. kr	1 mill. kr

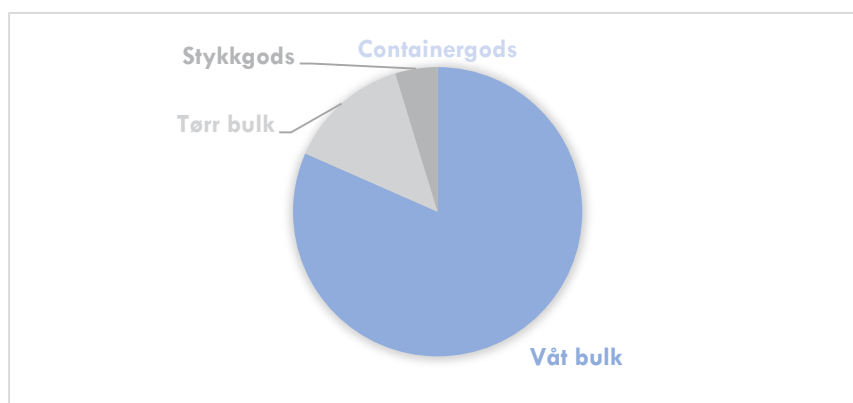
Kilde: Årsregnskap 2014, Alta Havn

* Oppgitt som brutto driftsresultat

Nordkapp og Porsanger Havn – Nordland, Troms og Finnmark

Tabell 80: Godsmengde i tonn 2014

Containergods	Våtbulk	Tørrbulk	Stykkegods
0	62 645	10 500	3 631



Kilde: SSB

Tabell 81: Avstand til nærmeste havner og godstyper som håndteres i havnene

	Alta	Ham. Fest
Avstand i km	204	178
Våtbulk	x	x
Tørrbulk	x	x
Stykkegods	x	x

Kilde: Oslo Economics og SSB

Tabell 82: Utvalgte nøkkeltall (2014)

Organisering av havnen	Omsetning	Driftsoverskudd
Interkommunalt selskap	21 mill. kr	4,5 mill. kr

Kilde: Årsberetning og noter 2014, Nordkappregionen Havn

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo