

# Samenvatting

---

## **Concurrentie**

Zeehavens beconcurreren elkaar om lading en omzet. In beginsel is dat vanuit economisch perspectief een gezond uitgangspunt. Concurrentie leidt in goed werkende markten tot neerwaartse druk op de prijzen, waardoor een voor de welvaart gunstiger balans tussen vraag en aanbod ontstaat.

Concurrentie kan echter ook neveneffecten hebben die de welvaart verlagen. Onder meer als concurrentie duurzame ontwikkeling bemoeilijkt, bijvoorbeeld op het gebied van efficiënt ruimtegebruik. Of als concurrentie leidt tot een sterke prikkel om overheidsinvesteringen in havengerelateerde (achterland)infrastructuur te bepleiten, die bij samenwerking niet of in mindere mate nodig zouden zijn.

## **Samenwerking**

Samenwerking tussen zeehavens geeft mogelijkheden om de ongewenste neveneffecten van concurrentie tegen te gaan. Het biedt tevens kansen voor de betrokken partijen om efficiëntieverbeteringen te realiseren. Die kunnen vervolgens bijdragen aan een betere concurrentiepositie ten opzichte van andere (buitenlandse) havens. Dit kan ook maatschappelijke voordelen met zich meebrengen.

## **Roep uit de Tweede Kamer om meer samenwerking tussen havens**

De Tweede Kamer heeft staatssecretaris Tineke Huizinga van Verkeer en Waterstaat in september 2007 gevraagd aan te geven hoe de overheid samenwerking tussen zeehavens (beheerders) verder kan stimuleren. Deze vraag veronderstelt dat samenwerking tussen zeehavenbeheerders goed is, dat die samenwerking nog niet voldoende tot stand komt en dat de overheid maatregelen kan nemen om samenwerking verder te ondersteunen. Dit onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) gaat in op de vraag of en hoe samenwerking tussen zeehavenbeheerders kan bijdragen aan onze welvaart en welke rol de rijksoverheid kan spelen bij het bevorderen van deze samenwerking.

## **Effecten van samenwerking tussen zeehavens op de welvaart: theorie**

Uit literatuurstudie blijkt dat samenwerking tussen zeehavens een aantal positieve effecten kan hebben. Tabel S1 geeft een overzicht van maatschappelijke baten die mogelijk door samenwerking tussen havenbeheerders kunnen ontstaan.

<i>Maatschappelijke baat</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Soort samenwerking</i>
Lagere productie en/of consumptiekosten	Hogere bezettingsgraad terminals en achterlandinfrastructuur	Bundeling/verdeling van stromen bij terminals, achterlandinfrastructuur
	Optimalisatie van (overheids) investeringen	Joint ventures in bijvoorbeeld achterlandverbindingen en/of terminals om overcapaciteit te voorkomen
	Schaalvoordelen door delen van voorzieningen	Gezamenlijke R&D (kennis en innovatie), inkoop, marketing, vaarwegvoorzieningen, ICT, standaardisatie van procedures, veiligheid en beveiliging
	Schaal en scopevoordelen door specialisatie	Specialisatie van havens naar ladingsoort of dienst
Vermindering effecten op milieu, veiligheid en ruimte	Beter ruimtegebruik en efficiënter gebruik van terminals en vervoersinfrastructuur	Bundeling/verdeling van stromen bij terminals, achterlandinfrastructuur, als gevolg van specialisatie
	Faciliteren/versnellen succesvolle innovaties	Gezamenlijke R&D (kennis en innovatie)
Indirect	Bijdrage aan concurrentiepositie door behoud van kritische massa in haven	Samenwerking om tegendruk (countervailing power) te bieden aan reders en stuwadoors
	Bijdrage aan concurrentiepositie door additionele bedrijvigheid ten koste van buitenlandse havens	Gezamenlijke dienstverlening leidt tot aantrekkelijker product en daarmee meer tot meer vraag
	Meer inkomsten van buitenlandse gebruikers van de haven	Hogere tariefzetting op basis van marktmacht

**Tabel S1**

Overzicht van potentiële maatschappelijke baten van samenwerking tussen zeehavens

Dit overzicht van potentiële maatschappelijke baten wil niet zeggen dat elke vorm van samenwerking per definitie tot een netto welvaartsverbetering leidt. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste kunnen positieve en negatieve effecten tegelijkertijd optreden. Een toename van de lading kan voordelen bieden in termen van toegevoegde waarde. Maar ook nadelen in termen van leefbaarheid. Ten tweede kunnen negatieve effecten ook optreden als samenwerking gericht is op het beperken van de mededinging, of als verminderde concurrentie een onbedoeld neveneffect is. Daardoor kan bij partijen marktmacht ontstaan die ertoe kan leiden dat prijzen hoger zijn dan bij volledige concurrentie. Dit is gunstig voor de havens, maar ongunstig voor hun afnemers. De Nederlandse Mededingingautoriteit (NMa) en het directoraat-generaal Concurrentie van de Europese Unie zien echter toe op het naleven van de mededingingswetgeving.

### **Theorie getoetst aan de praktijkervaring van Nederlandse zeehavens**

Nederlandse zeehavenbeheerders werken al op verschillende manieren samen. Meestal zijn daar ook andere havengerelateerde partijen bij betrokken. Waar de gezamenlijke belangen evident zijn en het niet gaat

om commercieel gevoelige onderwerpen, lijken de havenbeheerders elkaar goed te kunnen vinden. In dit opzicht zijn de beschreven baten van samenwerking tussen havenbeheerders dus al deels geïnd. De vraag is vooral wat extra samenwerking hier aan kan toevoegen.

De potentiële baten van de extra samenwerking zijn daarbij afhankelijk van de grenzen van mededingingswetgeving. Tevens zijn deze baten afhankelijk van de mate waarin rijksoverheid en havenbeheerders de invloed hebben om gewenste ontwikkelingen op het gebied van specialisatie en bundeling van goederenstromen te bewerkstelligen. Daarmee bedoelen we dat vestigingsplaats- en transportkeuzes uiteindelijk door private ondernemingen worden gemaakt, waarbij rijksoverheid en havenbeheerders alleen kunnen bijsturen. Deze sturing kan bijvoorbeeld bestaan uit het faciliteren van bepaalde ontwikkelingen, of door andere ontwikkelingen juist niet toe te staan of met allerlei (prijs)prykkels te ontmoedigen. Het succes van een dergelijke strategie is afhankelijk van de mate waarin dit aansluit op behoeften vanuit het havenbedrijfsleven.

Het tij om (nog) verder te gaan samenwerken zit mee. De ladingstromen groeien voornamelijk sterk en in een groeiemarkt is de behoefte minder groot om elkaar sterk te beconcurreren om elke ton lading. Tegelijkertijd staan de havenbeheerders in toenemende mate voor dezelfde vragen, namelijk op welke wijze de groeiende goederenstromen zo goed mogelijk te accommoderen binnen de randvoorwaarden van schaarse ruimte en infrastructuur en de door de overheid gestelde, steeds striktere grenzen van duurzaamheid.

### **NV Nationale Haveneenheid**

Door de helft van de geïnterviewde Nederlandse havenbeheerders wordt een NV Nationale Haveneenheid met samenwerking bij commerciële taken gezien als een mogelijke oplossing voor de problemen op het gebied van bereikbaarheid, duurzaamheid en ruimte. Ook worden schaalvoordelen verwacht en baten uit de mogelijkheid om als haven te specialiseren. Een gezamenlijke NV Nationale Haveneenheid kan echter ook leiden tot inefficiënties ten opzichte van de huidige situatie: bureaucrativering, afname van commerciële aantrekkelijkheid en verwaarlozing van rendabele marktniches.

Zonder een concretisering van de uitgangspunten van een nationale haveneenheid is het op voorhand niet mogelijk om de voor- en nadelen van deze verregaande vorm van samenwerking te wegen. De grenzen aan samenwerking in een nationale haveneenheid worden in alle gevallen bepaald door de mededingingswetgeving. Overigens betekent

samenwerking tussen Nederlandse havens niet dat alle concurrentie is verdwenen: concurrentie doet zich voor tussen havens in het bredere perspectief van de Hamburg-Le Havre range.

### **Rol van de rijksoverheid**

Samenwerking tussen zeehavens kan bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid, gericht op het faciliteren van de groei in ladingstromen binnen randvoorwaarden van duurzaamheid. Ook kan samenwerking mogelijk een bijdrage leveren aan het optimaal inzetten van investeringen door de rijksoverheid, derhalve aan de efficiëntie van overheidsinvesteringen. Denk hierbij aan (grote) infrastructuurprojecten ten behoeve van de toegankelijkheid van havens, of het achterlandvervoer. Door samenwerking tussen havens komen de gezamenlijke belangen, in plaats van de regionale belangen, meer centraal te staan. Dan kan huidige en nieuwe infrastructuur meer optimaal worden benut.

De potentiële maatschappelijke voordelen van samenwerking tussen zeehavens betekenen niet automatisch dat er een rol voor de overheid is weggelegd. De rol van de rijksoverheid bij het stimuleren of afremmen van samenwerking tussen zeehavens, de zogenaamde legitimiteitsvraag, wordt in de bestuurskundige en economische theorie bepaald door de bijdrage aan publieke belangen. Volgens de economische theorie is er alleen in geval van marktfalen sprake van publieke belangen en behoort de overheid in te grijpen. Marktfalen houdt in dat de markt in een bepaalde situatie geen optimale oplossing biedt. Bijvoorbeeld als er sprake is van externe kosten, of als marktpartijen misbruik maken van aanwezige marktmacht. Ook in de havens kan dit voorkomen.

Langs de argumentatielijnen van publieke belangen kan de overheidsrol bij samenwerking tussen zeehavens betrekking hebben op het toezien op het internaliseren of verminderen van externe kosten veroorzaakt door havenactiviteiten. Als samenwerking niet het gewenste effect heeft, kan de overheid handhaven op basis van wet- en regelgeving. Bij het nadenken over een nationale haveneenheid kan de overheid de discussie objectiveren door zorg te dragen voor een goede informatievoorziening. Bijvoorbeeld door te sturen op het expliciteren van de verwachte bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten en opbrengsten van de nationale haveneenheid. Indien deze inschattingen een overtuigend maatschappelijk rendement laten zien, kan de overheid daarna het opzetten van een nationale haveneenheid faciliteren. Dit kan door bijvoorbeeld waar nodig het samenwerkingsproces op gang te houden. Ten slotte dient de overheid bij alle vormen van samenwerking toe te zien op het voorkomen van marktmacht.

Hoewel samenwerking tussen zeehavenbeheerders dus in potentie maatschappelijke baten met zich kan meebrengen, is samenwerking geen doel op zich. In alle gevallen moet de rijksoverheid helder voor ogen houden waarvoor verdergaande samenwerking oplossing(en) biedt en wat de alternatieve overheidsinstrumenten zijn om het geconstateerde probleem op te lossen. Voorbeelden zijn regelgeving, een scherpe afweging van overheidsinvesteringen, of efficiënte beprijzing van ruimtebeslag.