



Havenrichtlijn nog niet op koers

Auteur(s):

Nijdam, M.H.

Langen, P.W. de

Enthoven*, D. van

*De auteurs zijn verbonden aan de leerstoel havenconomie van de Erasmus Universiteit Rotterdam m.nijdam@few.eur.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4414, pagina 447, 19 september 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

transportsector

De voorgestelde EU-richtlijn is onvoldoende. Het ongelijke speelveld en een Europese mededingingsautoriteit voor havens zijn belangrijker.

De liberalisering van de economie is een belangrijk thema voor de Europese commissie. Ook in de havensector spant de Commissie zich in voor liberalisering. Daartoe is een havenrichtlijn geproduceerd.

Twee vragen staan centraal in het debat over wenselijkheid van deze Europese regelgeving. Ten eerste speelt de vraag of overheden verstoringen in het speelveld creëren. Ten tweede is het de vraag of er voldoende concurrentie is tussen en in de Europese havens.

Gelijk speelveld

Een gelijk speelveld houdt in dat concurrentie tussen havens op gelijke voorwaarden plaatsvindt. Verstoringen van dit speelveld ontstaan door verschillen in subsidies of regelgeving. In de Europese havens blijken er duidelijke verstoringen van het speelveld te zijn.

In veel havens wordt een (groot) deel van de infrastructuur betaald door overheden zonder doorberekening van de kosten aan de gebruikers van deze infrastructuur¹. Ook worden de havenarbeiders veelal gesubsidieerd, bijvoorbeeld door het bekostigen van de leegloop van een pool van havenwerkers. Een derde verstoring ontstaat door verschillen in nationale wetgeving, voornamelijk met betrekking tot veiligheid en milieu. Deze verschillen zorgen voor ongelijke kosten in havens waardoor de concurrentieverhoudingen verstoord worden².

De verstoringen die aldus ontstaan zijn economisch onwenselijk. Deze leiden er toe dat goederenstromen niet verlopen via de meest efficiënte keten, maar via de keten die het meest gesubsidieerd wordt. Landen of regio's proberen door subsidies goederenstromen en daaraan gerelateerde economische activiteiten aan te trekken. Vanuit Europees perspectief is dit een verspilling van overheidsgeld.

De bovenstaande argumentatie is een belangrijk motief voor beleid van de Europese Commissie³. Toch zijn er zijn nog steeds forse verstoringen van het speelveld. De havenrichtlijn zal hier weinig aan veranderen: niet het gelijke speelveld, maar het bevorderen van concurrentie staat hierin centraal.

Onvoldoende concurrentie

Een tweede aanleiding voor wetgeving is onvoldoende concurrentie. De commissie wil concurrentie bevorderen door de markttoegang voor havendiensten te vergroten en door scheepvaartbedrijven het recht te geven op 'zelfafhandeling'. Dat betekent het recht om alle handeling aan het schip (afmeren, sjoeren van lading, laden en lossen) zelf uit te voeren. Naast het vergroten van concurrentie houdt dit ook een liberalisering van de totnogtoe gesloten arbeidsmarkt in.

In de havensector is er sprake van interne en externe concurrentie. Interne concurrentie vindt plaats tussen aanbieders in de dezelfde haven, externe concurrentie is concurrentie tussen (bedrijven in) verschillende havens. Als de goederenstromen via verschillende havens kunnen worden afgewikkeld, is er sterke externe concurrentie. Voor sommige overslagdiensten is dit het geval. Verladings- en ontvangers in Zuid-Duitsland kunnen bijvoorbeeld via een groot aantal havens containers verschepen.

In een aantal sectoren is echter onvoldoende externe concurrentie aanwezig. De overslag van olie in Europa kan bijvoorbeeld slechts in een zeer beperkt aantal havens plaatsvinden. Ook in afgelegen havens is er in feite nauwelijks effectieve externe concurrentie. Het is dan zinvol te streven naar interne concurrentie. Dit geldt voor overslagdiensten maar ook voor sleep-, loods- en roeiersdiensten, diensten die aan één bepaalde haven gebonden zijn en dus per definitie geen externe concurrentie ondervinden. In veel Europese havens zijn deze diensten monopolies en is het stimuleren van interne concurrentie dus zeer wenselijk.

Voor veel overslagdiensten geldt echter dat de minimale efficiënte schaal zo groot is dat de aanwezigheid van twee aanbieders economisch niet wenselijk is. Zelfs in Rotterdam, de grootste haven van Europa, is er in een aantal segmenten (auto's, fruit) nauwelijks

ruimte voor interne concurrentie.

Ook voor de overige havendiensten is interne concurrentie in veel gevallen praktisch onmogelijk omdat de markt te klein is. Het vergroten van de markttoegang heeft in deze situatie nauwelijks effect op de concurrentie, omdat het niet aantrekkelijk is de markt te betreden.

Aanbesteding

De havenrichtlijn onderkent de mogelijkheid dat er onvoldoende ruimte is voor meerdere aanbieders. De Commissie lijkt er echter vanuit te gaan dat dit slechts in uitzonderlijke gevallen zal voorkomen. Als er binnen havens slechts ruimte is voor één aanbieder, dan voorziet de havenrichtlijn in een aanbestedingsprocedure. Hierbij wordt het recht om een bepaalde dienst uit te voeren via openbare aanbesteding verdeeld. Op die manier ontstaat in ieder geval periodiek concurrentie tussen aanbieders.

Aanbesteding heeft echter als nadeel dat diensten vantevoren precies door de havenautoriteit moeten worden gespecificeerd. In veel gevallen is dat onmogelijk of onwenselijk. Een bedrijf dat overslagactiviteiten wil koppelen aan logistieke dienstverlening of industriële activiteiten, kan bijvoorbeeld nauwelijks via aanbesteding geaccommodeerd worden. Aanbesteding is dus alleen een geschikt mechanisme voor goed afgebakende diensten zoals het uitvoeren van sleep- of loodsdiensten.

Regulering

Ook regulering kan misbruik van marktmacht voorkomen. De Europese mededingingswetgeving stelt bedrijven al in staat naar de rechter te stappen. Dit is echter een kostbare en tijdrovende weg. De zaak van de Rotterdamse olie-industrie, die de tarieven van de havenbeheerder aanvecht, speelt bijvoorbeeld al jaren. Daarom is het waarschijnlijk dat met name in de kleinere havens onvoldoende gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid.

Het oprichten van een 'havenafdeling' van een Europese mededingingsautoriteit, die op eigen initiatief onderzoek doet naar misbruik van marktmacht in havens is daarom wenselijk. De havenrichtlijn gaat niet in op deze mogelijkheid, omdat er teveel wordt vertrouwd op verbetering van de markttoegang en tenderprocedures om de concurrentie te bevorderen.

Conclusie

De havenrichtlijn beoogt voornamelijk de concurrentie binnen havens te vergroten. Dat is op zichzelf lovenswaardig, maar gaat voorbij aan het belangrijkere thema van het ongelijke speelveld. Het Europese Parlement heeft een terecht punt door op concurrentie tussen havens te willen focussen.

De Europese Commissie verwacht teveel van een betere markttoegang en van aanbesteding. Beide mechanismen dragen zeker bij aan de vergroting van interne concurrentie, maar zijn onvoldoende effectief om een einde te kunnen maken aan misbruik van marktposities. Interne concurrentie is in veel gevallen onmogelijk, schaalvoordelen gecombineerd met een relatief kleine markt leiden tot 'natuurlijke monopolies' voor sommige havenactiviteiten. De eis om in alle gevallen minimaal twee aanbieders per haven te hebben is daarom terecht geschrapt door het Europese Parlement.

Aanbesteding zal, met name voor diensten die goed gespecificeerd kunnen worden, een bruikbaar instrument zijn, maar voor een aantal andere activiteiten die havenbeheerders in havens willen accommoderen is dit niet effectief. Onzes inziens is er daarom, naast de bovenstaande maatregelen, behoefte aan een effectieve mededingingsautoriteit die op eigen initiatief misbruik van dominante marktposities in de havensector onderzoekt.

Michiel Nijdam, Peter de Langen en Désir van Enthoven

1 Nationale Havenraad, 2001, *Financiering van infrastructuur voor zeehavens*, NHR november 2001, Rotterdam.

2 M.H. Nijdam, P.W. de Langen en D. van Enthoven, *Het level playing field in Nederlandse zeehavens*, Erasmus Universiteit Rotterdam, februari 2003.

3 Zie artikel 87 en 88 van het Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap.