



Svendborg 16. januar 2014

Høring vedrørende forslag til lov om ændring af lodsloven og forskellige andre love

DanPilot har den 20. december 2013 modtaget Erhvervs- og Vækstministeriets udkast til ændring af lodsloven mv. og skal i den forbindelse fremføre følgende bemærkninger og anbefalinger til ændringer af lovforslaget.

1. Sammenfatning

DanPilot finder det mest hensigtsmæssigt først at gengive vores overordnede bemærkninger. Efterfølgende har vi uddybet og konkretiseret disse.

DanPilot er enig i, at lodsmarkedet i Danmark skal effektiviseres, og at denne effektivisering kan ske samtidig med, at hensynet til sejladsikkerheden opretholdes og gerne forbedres.

DanPilot er tillige enig i de målsætninger om højere effektivitet og styrket sejladsikkerhed, som lovforslaget har som formål. DanPilot finder også, at der i forslaget er positive elementer, som vil medvirke til, at DanPilot, som for blot en måned siden er omdannet fra en statslig enhed til en selvstændig offentlig virksomhed, vil få bedre muligheder for at effektivisere sin drift.

DanPilot er imidlertid særdeles bekymret over den del af lovudkastet, som indeholder forslag om en konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsningerne.

Med lovforslaget vil rammerne om lodsning i dansk farvand blive fuldstændig forandret.

Det danske system har hidtil været funderet på to markeder. Et marked for regionallodsning, som politisk har været styret med kunstigt lave priser til gavn for de danske havne, de danske virksomheder og infrastrukturen i landet, og ikke mindst til gavn for sejladsikkerheden og som argument for at kunne tvinge skibe til at tage lods gennem reglerne om lodspligt.

Desuden et marked for gennemsejlingslodsning, som politisk har været styret med priser, der ligger over kostprisen for at levere lodsningerne, og som derfor har betydet, at skibe i international fart, som blot passerer gennem dansk farvand, betaler mere end markedsvilkårene i Danmark tilsiger, men som dog stadig ligger under prisen for sammenlignelige ydelser i landene omkring os (se nærmere rapport afgivet af PwC i september 2012 til EU-Kommissionen om reglerne om certifikater mv. for lodser i de europæiske lande).

Samlet har det betydet, at man i Danmark har kunne opretholde lave lodspriser på regionallodsningspriserne til gavn for det danske samfund, og samtidig sikre, at rigtig mange flere skibe, end dem, der er forpligtet til det, tager lods, uden at den danske stat har udgifter til lodstjenesten, som er selvfinansierende.

Med forslaget om at konkurrenceudsætte den del af markedet, hvor overskuddet tjenes, vil lodstjenesten i Danmark ikke længere kunne være selvfinansierende. Gennemsejlingslodsningspriserne vil muligt falde i pris, og overskuddet vil helt eller delvis blive spredt og gå til private lodserier og dermed ikke bidrage til finansieringen af regionallodsningsmarkedet.

Taberen bliver brugerne af lods i de danske havne, da taksterne på havnelodsningspriserne muligt vil stige væsentligt, ligesom statskassen muligt går glip af skatteindtægter, arbejdspladser og valutaindtjening.

Vinderne bliver de skibe, der blot sejler gennem dansk farvand samt de private lodserier, der overtager opgaven, men som til gengæld hverken behøver være danske eller anvende dansk arbejdskraft.

Lovforslaget vil have væsentlige økonomiske konsekvenser for de små havne, for de virksomheder, der ligger i disse havne og for det danske samfund som helhed.

Lovforslaget indebærer, at et særligt dansk lodsningssystem, som sikrer en række danske samfundsinteresser udskiftes med et system, som ganske vist indebærer øget konkurrence, men som ikke vil føre til højere effektivitet eller højere sejladsikkerhed, som lovforslaget tilsigtede. Denne effekt af lovforslaget underbygges af de mere omfattende og eksterne analyser af det danske lodsmarked, der tidligere er udarbejdet. I 2007 anmodede Farvandsvæsenet PA Consulting Group om at udarbejde rapporten "Vurdering og kvalificering af markedsmodeller for lodsninger i Danmark". Rapporten indeholder en omfattende analyse af de mulige modeller for at konkurrenceudsætte gennemsejlingslodsningspriserne i Danmark. Rapporten indeholder i sin konklusion følgende afsnit om gennemsejlingslodsningspriser:

"7.2.2. Gennemsejlingslodsningspriser

Da det ikke er lykkedes at identificere en markedsmodel for gennemsejlingslodsningspriser, der lever op til alle de stillede kriterier, bør man vurdere om vilkårene for det eksisterende statslige monopol kan ændres så der opnås den ønskede samfundsmæssige effektivitet.

(...)

Det vurderes således, at en mindre justering af vilkårene for det eksisterende statslige Lodsvæsen er et reelt alternativ til indførelse af et frit marked".

Med lov om DanPilot er der netop taget skridt til at tilpasse det statslige lodsvæsen, så der fremadrettet er skabt mulighed for at betjene markedet med én operatør, men med løbende effektiviseringsmål for DanPilot.

DanPilots bekymring for konsekvenserne er så tungtvejende, at vi ikke mener at kunne stå inde for de konklusioner, lovforslaget er baseret på. Gennemføres lovforslaget, vil vi i DanPilot naturligvis gøre vores yderste for at sikre, at målsætningen føres ud i livet, herunder ved at drive DanPilot forretningsmæssigt bedst muligt i en fri konkurrencesituation, men vi finder, at det vil kunne have væsentlige negative konsekvenser for lodsydelsen, og dermed sejladsikkerheden og havmiljøet.

Som nævnt er DanPilot helt enig i lovforslagets formål om højere effektivitet og styrket sejladsikkerhed. Lovforslagets centrale virkemiddel - konkurrenceudsættelse - er imidlertid tidligere i den ovennævnte analyse fra PA Consulting Group vurderet som et uegnet middel, og er desuden forbundet med en række risici, som ikke er beskrevet og undersøgt som led i det lovforberedende arbejde, herunder:

- Det er ikke sandsynligt, at forslaget fører til øget effektivitet og dermed til skarpere priser. Det skyldes en række forhold:
 - Markedet for gennemsejlingslodsninger må efter DanPilots opfattelse vurderes at være præget af lav priselastisitet. Det er derfor næppe prisen på lodsningen, der i sig selv er hovedbestemmende for, om et skib antager lods. Det kan derfor ikke forudsættes, at flere vil antage lods. Det er DanPilots vurdering, at totalmarkedet hverken bliver større eller mindre, selv om prisen falder eller stiger.
 - DanPilots priser vil uanset konkurrenceudsættelsen formentlig være prisstyrende for markedet, og disse priser er reguleret.
 - Rammerne for gennemførelsen af de 300 lodsninger er beskrevet upræcist. Ifølge forslaget kan et lodseri mere eller mindre selv fastsætte alle vilkår for den enkelte lodsning, herunder hvilken del af ruten lodseriet vil byde på, vilkår for lodsninger samt prisen.
 - DanPilot tillades ikke at konkurrere i markedet, og DanPilot kan derved ikke medvirke til at øge priskonkurrencen.
- Lovforslaget giver udtryk for, at forslaget vil have positive konsekvenser for DanPilot. DanPilot er enig i, at der i lovforslaget er indbygget elementer, der fremmer DanPilots mulighed for effektiviseringer. Det er dog ikke ensbetydende med, at forslaget udelukkende vil have positive konsekvenser for DanPilot. Navnlig peger vi på, at DanPilot står til at miste omsætning og indtjening, der ikke opvejer de mulige besparelser, forslaget kan medføre. DanPilot drives på et tilnærmet "hvile i sig selv" princip. DanPilot forudsættes ikke at bidrage til statskassen og omvendt forudsættes det, at statskassen ikke skal bidrage til DanPilot.
- Ud fra det foreliggende grundlag er det imidlertid sandsynligt, at DanPilot som følge af lovforslaget skal have tilført ny kapital. Såfremt der ikke tilføres DanPilot yderligere kapital vil det være nødvendigt at hæve prisen på regional lodsninger, der i sidste ende skal betales af danske virksomheder og forbrugere. Samlet set er det således sandsynligt, at lovforslagets gennemførelse vil føre til velfærdstab.
- Det er sandsynligt, at sejladsikkerheden forringes. Det skyldes, at muligheden for at anvende flere forskellige lodserier vil kunne skade håndhævelsen af IMO's anbefalinger om at anvende lods i danske farvande. Dertil lægges der op til, at private lodserier kan nøjes med at lodse dele af strækningen, hvilket øger sandsynligheden for, at skibe alene vil anvende lods i dele af danske stræder og ikke for hele strækningen. Det skaber risiko for, at det er skibet, der bestemmer, hvor stor en del af strædet, der skal lods, og ikke de miljø- og sejladsikkerhedshensyn, der er bærende for IMO-anbefalingen, som Danmark har arbejdet hårdt på at håndhæve og med en betydelig succes. Der er således risiko for et tab af autoritet, når Danmark opgiver lodsvæsenets eneret til at varetage lodsninger i danske farvande. Synspunktet underbygges af rapporten "Scenarieanalyse af den danske lodsservice" udarbejdet af Cowi i maj 2013. Rapporten indeholder i pkt. 3 oplysninger om erfaringer fra andre lande, der har eksperimenteret med konkurrenceudsættelse af lodsydelsen, herunder Australien, USA, England og Argentina. Rapporten peger på, at der i flere af disse lande har været en stigning i antallet af ulykker.
- Lovforslaget forholder sig ikke til ovenstående scenarier og de uafhængige analyser der underbygger disse, og er desuden ikke baseret på nærmere analyser, som kan underbygge at lovforslagets forslag vil have den tilsigtede effekt. Navnlig er det ikke beskrevet, i hvilket omfang konkurrenceudsættelse kan føre til øget effektivitet, øget sikkerhed og skarpere priser. Disse forhold beror på antagelser, der ikke er støttet af de rapporter, der er udarbejdet om det danske lodsmarked. Endvidere vurderer forslaget ikke, hvilken effekt konkurrenceudsættelse vil have i

forhold til tab af danske arbejdspladser, mistede skatteindtægter eller for påvirkningen af miljøet.

Lovforslaget indeholder også positive elementer for DanPilot, men det er dog DanPilots opfattelse, at disse forslag kan udvides yderligere, samtidig med at der opnås større sandsynlighed for større sejladsikkerhed og højere effektivitet. Navnlig kan DanPilot pege på:

- Der er lagt op til, at forsyningspligten reguleres mere lempeligt, således at skibe skal varsle lodstjenesten i bedre tid. Dette giver alt andet lige DanPilot bedre mulighed for at tilrettelægge lodsopgaven, men i vidt omfang spiller ændringsforslaget en mindre rolle, idet lodsninger ofte ikke kan planlægges i så god tid, som lovforslaget antager er muligt.
- Der er lagt op til, at erhvervs- og vækstministeren kan fastsætte regler om betaling for lodsning foretaget af DanPilot, herunder regler om maksimale takster. DanPilot finder, at det med henblik på effektivisering og liberalisering er mere hensigtsmæssigt, at DanPilot selv fastsætter sine priser. Alternativt bør det præciseres, at der skal fastsættes *maksimal* takster, således at DanPilot sikres et kommercielt råderum, og dermed et råderum for at lade effektiviseringer komme DanPilots kunder til gavn.
- Der er lagt op til, at DanPilot kan udbyde visse andre ydelser end lodsninger. Dette skaber alt andet lige mulighed for, at DanPilot kan udvikle virksomheden og skabe nye arbejdspladser og øgede skatteindtægter. Eftersom DanPilot er etableret som en selvstændig offentlig virksomhed med en professionel bestyrelse, foreslår DanPilot, at bestyrelsen får det fulde mandat til at tage stilling til, hvilke ydelser DanPilot skal udbyde foruden lodsninger.

Sammenfattende vurderer vi, at liberaliseringsprocessen kan gennemføres mere hensigtsmæssigt ved:

- (i) først at eksekvere og evaluere konkurrenceudsættelsen af regionallovsninger,
- (ii) dernæst at opbygge DanPilot som en effektiv og konkurrencedygtig statsejet virksomhed, og
- (iii) herefter vurdere og eksekvere konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslovsninger baseret på analyser af de dokumenterede erfaringer og effekter af pkt. (i) og (ii).

Punkt (i) blev der taget hul på i 2006, og det var hensigten, at der ca. tre år senere skulle følges op på konkurrenceudsættelsen, herunder om konkurrenceudsættelsen som antaget havde ført til lavere generelle priser og flere lodsninger. Først i 2012 blev denne evalueringsproces dog igangsat, og om end der foreligger nye beskrivelser af lodsmarkedet, så er effekterne af 2006 lodsloven fortsat ikke analyseret.

Pkt. (ii) blev gennemført i sommeren 2013 med vedtagelsen af lov om Danpilot. Loven trådte i kraft den 4. december 2013, og det er således godt en måned siden, at DanPilot blev omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed under ledelse af en professionel bestyrelse. Bestyrelsen er på nuværende tidspunkt end ikke fuldtallig, da de medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer først vælges ved et valg den 23. februar 2014. Af bestyrelsens 8 medlemmer er foreløbig således alene udpeget 5 medlemmer. Det foreliggende lovforslag vedrører pkt. (iii), og er således udarbejdet uden at evaluere virkningerne af konkurrenceudsættelsen af regionallovsninger, og uden at give DanPilot en chance til at etablere sig som en statsejet virksomhed, herunder ikke mindst at kunne tage de effektiviseringsmuligheder, som lov om DanPilot indebærer, og som det statslige lodsvæsen ikke tidligere har haft adgang til, i anvendelse.

DanPilot finder det mere hensigtsmæssigt at følge den oprindelige plan for udviklingen af lodsmarkedet. Selv om tidsplanen er skredet, mener DanPilot ikke, at det rette er at undlade at analysere effekterne af konkurrenceudsættelsen af regionallovsninger og at antage, at konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslovsninger alt andet lige alene vil have positive effekter for det danske samfund.

DanPilot foreslår dermed følgende konkrete ændringer til det fremsatte lovforslag:

- Ændringsforslag 3 og 4 udgår.
- Ændringsforslag 5 ændres til:
”§ 19. Danpilot er i det danske søterritorium og den danske eksklusive økonomiske zone forpligtet til at foretage gennemsejlingslodsning af skibe, som måtte ønske det.
Stk. 2. Danpilot er forpligtet til at foretage regionalloidsning til eller fra danske havne af skibe, som måtte ønske det, eller som er omfattet af lodspligt.
Stk. 3. Uden for det dansk søterritorium og den danske eksklusive økonomiske zone er Danpilot i andre kyststaters eksklusive økonomiske zoner i Den Engelske Kanal, Nordsøen, Skagerak, Kattegat og Østersøen forpligtet til at foretage højsøloidsning af skibe, der måtte ønske det.
Stk. 4. Danpilot fastsætter vilkår for lodsninger, der gennemføres i medfør af stk. 1-3. Vilkårene godkendes af Søfartsstyrelsen.
Stk. 5. Danpilot kan indgå samarbejdsaftaler med private om opfyldelse af pligterne, der er nævnt i stk. 1-4.”
- Ændringsforslag 6 udgår eller ændres til:
”§ 19 a. Erhvervs- og Vækstministeren fastsætter maksimumtakster for udførelse af regionalloidsninger.”
- Ændringsforslag 1, 7 og 8 udgår.

Såfremt det mod DanPilots anbefaling besluttes at fremme konkurrenceudsætningen af gennemsejlingslodsninger skal DanPilot henstille, at lovforslagets § 13, stk. 2 i forslagets pkt. 3 affattes således:

”Stk. 2. Søfartsstyrelsen kan efter ansøgning give private lodserier tilladelse til at foretage gennemsejlingslodsning på hele strækningen mellem Bornholm og Skagen.”

Det er afgørende for sejladsikkerheden og opretholdelsen af lodsydelsen i danske farvande, at private lodserier opretholder den standard, som er udviklet af det statslige lodsvæsen og i dag varetages af DanPilot. Tillades private lodserier at lodse på *dele af* strækningen, vil det indebære en betydelig risiko for, at flere skibe ligeledes vil sejle *dele af* strækningen uden lods, og dermed vil skibes anvendelse af dansk lods alt andet lige falde til fare for sikkerheden.

2. DanPilots bemærkninger til forslagets hovedhensyn

I det følgende skal vi mere uddybende redegøre for vores betænkeligheder.

Indledningsvis bemærkes, at DanPilot i forbindelse med tilblivelsen af lovforslaget har bistået Søfartsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet med bidrag til forståelsen af lodsmarkedet samt med svar på konkrete spørgsmål og i visse tilfælde bemærkninger til konkrete notater eller udkast til notater. Vi har i den proces tillige redegjort for og i videst mulige omfang dokumenteret nedenstående betænkeligheder.

Vi skal også bemærke, at lodsmarkedet er blevet undersøgt på europæisk plan af PwC i 2012, mens det danske lodsmarked er undersøgt af Farvandsvæsenet i 2007 og af COWI i 2013. Disse analyser synes ikke at have indgået i arbejdet med den foreslåede lovændring.

For eksempel har COWI konkluderet:

”Internationale erfaringer og vores undersøgelse peger på en række uhensigtsmæssigheder ved en liberaliseret lodsservice. Argumenterne er først og fremmest:

Markedet er samlet set ikke stort nok til en sund og bæredygtig konkurrence med mange aktører. (...)

Det er samlet set konsulentens vurdering, at liberalisering vil blive dyrere eller på minimum samme omkostningsniveau, og at det formentlig vil føre til mindre sikkerhed på grund af mindre regulering, koordinering og risikoen for usunde incitamentsstrukturer. (...)

COWI anbefaler modellen med et statsligt selskab, som dog med fordel kan inddrage nogle af koncessionsmodellens mekanismer på dele af markeder.

Derudover finder COWI, at der kan være en række andre veje, som kan føre til effektiviseringer uden at kompromittere sikkerheden, som p.t. er udforsket.”

Erhvervs- og Vækstministeriet har i stedet vedlagt sin egen analyse af det danske lodsmarked uden at inddrage de oven for nævnte analyser. Erhvervs- og Vækstministeriets analyse indeholder ikke nogen dokumentation for eller sandsynliggørelse af øget sikkerhed til søs, effektiviseringer eller scenarier om udviklingen af lodsmarkedet, herunder om det er sandsynligt, at lodsmarkedet er et vækstmarked, der egner sig til øget konkurrence. Erhvervs- og Vækstministeriets analyse har således mere karakter af at være en beskrivelse af lodsmarkedet, samt en vurdering af, at konkurrenceudsættelse altid vil være positiv. Resultatet heraf er, at konkurrenceudsættelse aldrig kan være en ulempe, og at det derfor ikke er nødvendigt at undersøge konsekvenserne af konkurrenceudsættelse.

Det er væsentligt at understrege, at DanPilot støtter høj sikkerhed til søs og et mere effektivt lodsmarked. Med lov om Danpilot blev netop disse hensyn fremhævet som et hovedargument for oprettelsen af DanPilot som en selvstændig offentlig virksomhed, og dermed som et hovedformål for tilrettelæggelse af driften i DanPilot.

Det fremsendte udkast til ændring af lodsloven er imidlertid ikke egnet til at fremme disse hensigter. Lovforslaget er baseret på en antagelse om, at konkurrence altid vil føre til øget effektivitet. Dette er ikke givet på forhånd, navnlig hvis modellen for konkurrenceudsættelse ikke er velunderbygget.

2.1 Effektiviteten fremmes ikke

Af forslagens bemærkninger følger, at formålet med lovforslaget blandt andet er at skabe et mere effektivt lodsvæsen.

Det er imidlertid ikke sandsynligt, at lovforslaget vil fremme effektiviteten i lodsmarkedet.

Selv om lovforslaget justerer DanPilots forsyningspligt, så den er mere fleksibel, vil omkostningsreduktionen være beskednen. Det skyldes for det første, at DanPilot skal opretholde et beredskab til forsyningspligtige lodsninger. For det andet vil justeringen have betydning for meget få lodsninger, da de havne, der omfattes af justeringerne, ikke er blandt de havne, hvor antallet af lodsninger er mange.

Lovforslaget giver også mulighed for, at DanPilot kan opnå omsætning og indtægt fra andre ydelser. Dette er en positiv udvikling for DanPilot, men det er ikke sandsynligt, at denne mulighed kan kompensere DanPilots tab som følge af konkurrenceudsættelsen af gennemsejlingslodsningerne.

Det er heller ikke sandsynligt, at priserne i markedet bliver lavere. For det første vil DanPilot efter forslaget stadig være underlagt regulerede takster og vil således ikke kunne møde den mulige priskonkurrence, der kan opstå. For det andet må DanPilot ikke konkurrere med de lodserier, der kan byde ind på de 300 lodsninger. For det tredje forekommer det, at de 300 lodsninger fordeles som en kvoteordning, og at der således ikke konkurreres fuldt ud om kunderne, men at der blot tildeles andre lodserier en andel af gennemsejlingslodsningerne i de danske farvande.

2.2 Velfærdsmæssige konsekvenser

Konkurrenceudsættelse gennemføres med henblik på at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse til fordel for virksomheder og forbrugere. Virkningerne af konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsningerne skal således kunne fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse.

Det er DanPilots vurdering, at denne effekt mest sandsynligt ikke vil opstå. Det skyldes opbygningen af det danske lodsmarked. I lodsmarkedet sondres der mellem regionalloidsninger og gennemsejlingslodsninger. Omkostningerne til regionalloidsninger er relativt høje, fordi beredskabet skal være til rådighed hele døgnet, selvom der kun er få lodsninger. Dertil er der lodspligt for anløb i danske havne, og skibe lastet med miljøfarlig last mv. skal derfor tage lods. Det gør opgaven omfattende, når for tiden omkring 70 erhvervshavne skal betjenes. Indtægterne til regionalloidsninger står således ikke mål med omkostningerne, hvorfor DanPilot i dag har et tab på disse lodsninger.

Gennemsejlingslodsninger er derimod rentable. Omkostningerne til gennemsejlingslodsninger er mindre end indtægterne, og derfor er navnlig gennemsejlingslodsningerne attraktive. DanPilot har i dag et overskud på disse lodsninger.

Overskuddet fra gennemsejlingslodsninger går til at dække omkostningerne til regionale lodsninger. Det betyder, at priserne på regionale lodsninger kan holdes nede, og derved at det ikke er for omkostningstungt at anløbe danske havne. Skulle DanPilot opkræve omkostningsægte priser, ville priserne blive så høje, at skibe enten tog chancen selv eller ikke anløb danske havne. I stedet ville fragten skulle sendes via for eksempel lastbiltransport.

Når gennemsejlingslodsninger konkurrenceudsættes fuldt ud, vil priserne som følge af konkurrence muligt falde til et niveau tættere på omkostningerne. Det betyder, at overskuddet fra gennemsejlingslodsningerne falder, og derved at puljen til at dække underskuddet for regionalloidsninger ligeledes falder. Resultatet af denne udvikling er, at priserne på regionalloidsninger enten skal op, eller at der skal tilføres statsstøtte til at opretholde det nuværende prisniveau for regionale lodsninger.

Konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsninger fører således til, at penge tages fra danske forbrugere og skatteydere for at tildele internationale rederier, der gennemsejler danske farvande, lavere priser.

Samlet set fører konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsninger således til risiko for velfærdstab, fordi virksomhederne og forbrugerne enten skal betale mere for at få fragt via havnene, alternativt at staten skal indskyde yderligere kapital i opgaven med at gennemføre regionalloidsninger.

Det er herudover et åbent spørgsmål, om en fuld konkurrenceudsættelse vil betyde, at udenlandske lodserier vil byde ind på markedet, og om arbejdspladser, skatteindtægter og valutaindtjening, der i dag tilfalder den danske stat, fremover helt eller delvist vil forsvinde. I det hele taget savnes en analyse af, både hvordan udenlandske aktører må forventes at agere i det foreslåede marked, og hvordan andre lande har indrettet sig, herunder erfaringer med konkurrenceudsættelse af lodsydelsers mv.

2.3 Dokumentation for følgevirkninger

I lodslovsanalysen og lovforslagets bemærkninger antages det, at konkurrenceudsættelsen vil have positive effekter i relation til lodsmarkedet, mens det ikke vil have nogen negative konsekvenser.

Der er dog ikke udarbejdet analyser, der underbygger disse virkninger af lovforslaget. Tværtimod er der analyser, der når til det modsatte resultat, nemlig at der ikke er tilstrækkelig omsætning i totalmarkedet for lodsninger, til at det er muligt at opnå positive effekter af konkurrenceudsættelse.

I lovforslaget eller i lodslovsanalysen er der således ikke udarbejdet nogen vurdering af, om effekterne af konkurrenceudsættelsen af regionallovsningerne har haft positiv eller negativ effekt, om konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslovsninger vil have positiv eller negativ effekt, om der vil være økonomiske konsekvenser herunder velfærdstab, om der vil være miljømæssige konsekvenser eller om der vil være konsekvenser i relation til arbejdspladser og skatteindtægter.

2.4 Sikkerheden forbedres ikke

Af forslagens bemærkninger følger, at formålet med lovforslaget blandt andet er at styrke sikkerheden til søs.

Det er imidlertid ikke sandsynligt, at lovforslaget vil styrke sikkerheden. I bedste fald vil sikkerheden til søs være uændret i forhold til gældende regulering.

Baggrunden for, at sikkerheden til søs mest sandsynligt forringes skal findes i forslaget om at konkurrenceudsætte gennemsejlingslovsningerne. Konkurrencemodellen vil efter DanPilots vurdering mest sandsynligt føre til, at skibe, som normalt har antaget lods, i højere grad vil sejle uden lods enten på hele strækninger eller dele af strækninger i dansk farvand. Navnlig vil det være aktuelt for et skib at sejle dele af strækningen i dansk farvand uden lods, hvis den konkurrenceudsatte del kun udgør en delmængde af den fulde lodsning. Her vil skibet mest sandsynligt kun anvende én lods.

Det bemærkes desuden, at det forekommer at være forbundet med en vis risiko allerede på nuværende tidspunkt politisk at forpligte sig til i 2020 at gennemføre en fuldstændig konkurrenceudsættelse helt uafhængig af, hvad konkurrenceudsættelsen i 2016-2020 måtte give af erfaringer. Der bør således ikke fremsættes sådanne garantier i lovbemærkningerne.

2.5 Rammerne for yderligere konkurrenceudsættelse

Det er i lovforslaget anført, at erhvervs- og vækstministeren bemyndiges til at bestemme, hvor mange lodsninger der skal konkurrenceudsættes, om end ministeren forudsættes at konkurrenceudsætte det hele senest i 2020.

Forudsat forslaget om konkurrenceudsættelse opretholdes, anbefaler DanPilot, at denne bemyndigelse justeres til, at ministeren kan konkurrenceudsætte op til 300 lodsningen i 2016-2020. Det bør dernæst fremgå, at konkurrenceudsættelsen skal evalueres, før der tages stilling til at udvide antallet af lodsninger, der konkurrenceudsættes. Det forekommer uhensigtsmæssigt, at der ikke er en sådan evalueringsmodel, idet en forudsætning for at gennemføre fuldstændig konkurrenceudsættelse bør være, at den delvise konkurrenceudsættelse har de forventede effekter.

2.6 Forslag til alternativ

Henset til ovenstående bemærkninger anbefaler DanPilot, at lovforslaget fremsættes med følgende ændringer.

- Ændringsforslag 3 og 4 udgår.
- Ændringsforslag 5 ændres til:
"§ 19. Danpilot er i det danske søterritorium og den danske eksklusive økonomiske zone forpligtet til at foretage gennemsejlingslovsning af skibe, som måtte ønske det.
Stk. 2. Danpilot er forpligtet til at foretage regionallovsning til eller fra danske havne af skibe, som måtte ønske det, eller som er omfattet af lodspligt.
Stk. 3. Uden for det dansk søterritorium og den danske eksklusive økonomiske zone er Danpilot i andre kyststaters eksklusive økonomiske zoner i Den Engelske Kanal, Nordsøen, Skagerak, Kattegat og Østersøen forpligtet til at foretage højsølovsning af skibe, der måtte ønske det.

Stk. 4. Danpilot fastsætter vilkår for lodsninger, der gennemføres i medfør af stk. 1-3. Vilkårene godkendes af Søfartsstyrelsen.

Stk. 5. Danpilot kan indgå samarbejdsaftaler med private om opfyldelse af pligterne, der er nævnt i stk. 1-4.”

- Ændringsforslag 6 udgår eller ændres til:
”§ 19 a. Erhvervs- og Vækstministeren kan fastsætte maksimumtakster for udførelse af regionalloidsninger.”
- Ændringsforslag 1, 7 og 8 udgår.

I tillæg til ovenstående vil anbefalingen i lodslovsanalysen om yderligere, fastsatte effektiviseringer gennem lavere prisfremskrivning af taksterne blive implementeret. Samtidig vil DanPilot gennem de redskaber, som lov om Danpilot nu giver lodseriet, kunne effektivisere den nuværende forretning yderligere. Det bemærkes i den forbindelse, at DanPilot med den nuværende regulering er en sund og levedygtig virksomhed. DanPilot leverer således et overskud på 15-20 mio. kr. før skat. Beløbet forventes at blive større i takt med at de nævnte nye redskaber til effektiviseringer tages i anvendelse.

Da DanPilot grundlæggende skal drives efter et ”hvile-i-sig-selv”-princip betyder det forslag, DanPilot skitserer, at der med meget stor sandsynlighed vil være basis for at sætte taksterne for gennemsejling ned, og fortsat finansiere en rimelig og veldefineret forsyningspligt på regionalloidsningerne, og vel at mærke uden at bringe de risici, der er nævnt ovenfor, i spil. I det lys savnes en helt konkret begrundelse for, hvilken samfundsmæssig gevinst, der er forbundet med konkurrenceudsættelsen af gennemsejlingsloidsningerne fremfor at fastholde, at markedet betjenes af én operatør, som underlægges effektiviseringsmål.

3. Konkrete bemærkninger til lovforslagets indhold

DanPilot har ovenfor redegjort for de udfordringer, som det foreslåede lovforslag giver anledning til, og vi har fremlagt et alternativ forslag, der efter vores vurdering er mere egnet til at fremme sikkerheden til søs samt effektiviteten i lodsmarkedet.

Såfremt vores anbefaling ikke imødekommes og lovforslaget således fremsættes, skal DanPilot anmode om, at følgende forhold nærmere vurderes, forinden forslaget fremsættes.

3.1. Definitionen af en mindre havn, forslagens pkt. 1 om § 3, nr. 12

Det fremgår af forslaget, at der indføres en sondring mellem mindre havne, der fremover vil være omfattet af en mindre dækkende forsyningspligt, og øvrige havne. Definitionen er baseret på de af EU fastsatte opdelinger, betegnet TEN-T.

Dette valg af afgrænsning er ikke velegnet i forhold til, hvad der i lodsmæssig sammenhæng er store og små havne. Det skyldes en række forhold, herunder at en havn kan være stor i betydningen travl på grund af for eksempel færgefart, der ikke medfører lodsopgaver, eller kan være stor i betydningen mange små skibe, som hver især efter de gældende takster prissættes under de omkostninger, der er forbundet med lodsningerne og dermed er tabsgivende. Disse lodsninger løses i dag af DanPilot under forsyningspligten.

Danmark har for tiden 22 TEN-T-havne. Af disse er DanPilot til stede permanent eller regelmæssigt i ca. halvdelen. De øvrige har enten slet ikke lodsoperationer, meget få lodsoperationer eller betjenes af et havnelodseri med videre. Dette skal ses i forhold til, at DanPilot betjener ca. 70 havne, hvoraf nogle af havnene har væsentlig mere, herunder væsentlig bedre indtjenende, trafik end en række af de havne, der står på TEN-T-listen. Det forekommer uhensigtsmæssigt, at forsyningspligten i medfør af lovforslaget principielt vil være vigtigere på Fanø (som følge af havnens TEN-T-status grundet færgen til Esbjerg), hvor

der i øvrigt ikke er lodsopgaver, end til Grenaa eller Mariager Fjord, som i 2013 havde henholdsvis 240 og 346 skibe med lods fra DanPilot. Mariager Fjord har tilmed lodspligt for skibene.

Såfremt der opretholdes et behov for en definition af "mindre havne", foreslår DanPilot, at denne definition fastsættes i bekendtgørelsesform, således at definitionen af mindre havne kan foretages på baggrund af en helhedsvurdering af trafik, størrelse, omsætning, lodsforudsætninger og TEN-T.

3.2. Af- og påsætning af lods, forslagets pkt.2 om § 7

DanPilot støtter forslaget og er enig i, at der ikke er forsyningspligt i forhold til det enkelte lodsmærke, og at det dermed er op til det enkelte lodseri herunder DanPilot at indrette sig forretningsmæssigt hensigtsmæssigt i forhold til betjeningen af lodsmærkerne.

3.3. Konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsninger, forslagets pkt. 3 om § 13

DanPilot har ovenfor redegjort for sit overordnede syn på forslaget om at konkurrenceudsætte gennemsejlingslodsningerne på den foreslåede måde. Såfremt forslaget fremmes i sin nuværende form, bemærkes følgende:

Det fremgår af forslaget til § 13, stk. 2, at et privat lodseri vil kunne opnå tilladelse til at udføre gennemsejlingslodsning på strækningen Skagen-Bornholm "eller dele heraf".

Indledningsvis bemærkes, at DanPilot som led i det lovforberedende arbejde på anmodning har regnet på de forventede økonomiske konsekvenser af konkurrenceudsættelse af 300 lodsninger på strækningen Skagen-Bornholm. Disse beregninger tager ikke sigte på det forslag, der nu foreligger, hvor *dele* af strækningen kan konkurrenceudsættes. Da det ikke nærmere er konkretiseret, hvilke dele der er tale om, er det ikke muligt at anslå de samlede økonomiske konsekvenser for DanPilot ved forslaget.

Tilføjelse af ordene "eller dele heraf" er efter DanPilots opfattelse særdeles problematisk.

Sejladssikkerhedsmæssigt indebærer forslaget en betydelig risiko, fordi der vil være mulighed for kun at byde ind på en del af strækningen, hvilket vil indebære, at det lodssøgende skib enten skal have lods af og på flere gange eller sejle en strækning uden lods. Tilbyder et privat lodseri for eksempel lodsning mellem Langeland Syd og Grenaa, er det nærliggende, at nogle skibe ikke vil tage lods på strækningen Bornholm-Langeland Syd og strækningen Grenaa-Skagen. Forslaget kan dermed både medvirke til at sænke overholdelsen af IMO-anbefalingen om anvendelse af lods på gennemsejlingsruten og betyde fald i sejladssikkerheden.

Forslaget indebærer desuden, at det bliver vanskeligere for DanPilot at tilpasse sit beredskab. DanPilot skal således som følge af ordlyden opretholde et beredskab, der er større end påkrævet, hvilket samfundsmæssigt ikke er hensigtsmæssigt.

Forslaget indebærer desuden, at det kan blive vanskeligere at opretholde certifikater til delstrækninger, som måtte være foretrukket af et privat lodseri, hvilket dels betyder yderligere udgifter for DanPilot, dels kan afstedkomme monopolisering af den pågældende strækning, og dels gøre det vanskeligt for DanPilot at opfylde den uændrede forsyningspligt. DanPilot er således stadig forpligtet til at opretholde forsyningspligt på denne strækning i tilfælde, hvor et privat lodseri ikke ønsker eller evner at tage skibe.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at erhvervs- og vækstministeren – så vidt ses allerede i perioden fra 2016-2020 - vil kunne udvide konkurrenceudsættelsen til også at omfatte lodsninger gennem Øresund. Denne del af forarbejderne er i modstrid med ordlyden af den foreslåede § 13, og bør derfor udgå af lovbemærkningerne.

Det fremgår af § 13, stk. 4, samt lovforslagets bemærkninger, at der meddeles tilladelse for ét år ad gangen og i et system med tildeling af kvoter. Det er ikke beskrevet, hvordan denne kvoteordning skal administreres, men det forekommer, at de 300 lodsninger fordeles mellem ansøgere, således at en ansøger får et antal lodsninger til gennemførelse. Denne model er meget uigennemsigtig, eftersom lodsninger udføres over for meget forskellige skibe i forhold til størrelse og last. En kvoteordning betyder også, at lodserierne ikke konkurrerer indbyrdes på pris og kvalitet. Reelt synes modellen blot at give andre lodserier en begrænset eneret til gennemførelse af et antal lodsninger.

DanPilot skal hertil bemærke, at modellen for konkurrenceudsættelse i forvejen alene indebærer en tillempet form for konkurrence, idet realiteten er, at de 300 bedst indtjenende lodsninger foræres til private lodserier, uden at DanPilot har mulighed for at byde ind i konkurrence med de private lodserier.

Lovforslaget åbner i § 13, stk. 4, mulighed for, at adgang til de 300 lodsninger kan betinges af, at der betales et nærmere fastsat gebyr pr. lodsning, som skal anvendes til medfinansiering af underskuddet på regionallopsningerne. DanPilot er enig i, at konsekvensen af forslaget om konkurrenceudsættelse er, at der indføres en gebyrordning, da regionallopsningerne ellers ikke kan finansieres.

En sådan gebyrordning kan imidlertid være kritisabel i forhold til Københavnertraktaten af 1857. Forholdet er ikke omtalt i forarbejderne, men bør afklares, inden loven vedtages. Der er således risiko for, at gebyrordningen ikke er forenelig med Københavnertraktaten af 1857, og er det tilfældet, vil der opstå et underskud i relation til regionale lodsninger der enten skal dækkes af højere priser for regionale lodsninger eller direkte af statskassen. I begge tilfælde vil forbrugerne skulle betale, hvilket vil resultere i velfærdstab. I tilknytning hertil bemærker DanPilot, at lodserier mest sandsynligt vil lade gebyret fremgå direkte af fakturaen for lodsydelsen, og at der således skabes opmærksomhed om, at gennemsejlingslodsninger pålægges et gebyr som overføres til medfinansiering af regionallopsninger.

Opretholdes gebyret, bør gebyret fastsættes for alle gennemsejlingslodsninger, således at gebyret også gælder for DanPilots lodsninger, så rederierne ikke får opfattelse af, at DanPilot er markant dyrere end de private lodserier, fordi de private lodserier er i stand til at udskille et bestemt gebyr. Endvidere sikres det, at alle lodserier inklusiv DanPilot bidrager lige meget til den omtalte gebyrordning. Det er centralt, at gebyrordningen fastsættes, så det samlede provenu opretholdes uden at diskriminere DanPilot. Gebyret skal således modsvare det bidrag, DanPilot ville have overført til regionallopsninger, såfremt DanPilot havde varetaget de pågældende 300 lodsninger. Alternativt stiger DanPilots bidrag til regionallopsninger, hvilket enten skal afholdes af betalinger for øvrige lodsninger eller af statskassen.

3.4. Justering af forsyningspligten, forslagens pkt. 5 om § 19

Som nævnt ovenfor er det foreslåede kriterium for opdeling i små og større havne ikke velvalgt.

DanPilot støtter forslaget om at justere i forsyningspligten, som alt andet lige vil kunne øge effektiviseringsmulighederne, navnlig over tid og med inddragelse af øvrige rammevilkår for DanPilot.

DanPilot er enig i, at DanPilot skal have mulighed for at indgå specifikke kundeføtter, jf. den foreslåede § 19, stk. 7. Kravene til transparens af sådanne aftaler bør dog lempes, så DanPilot ikke tvinges til at offentliggøre konkurrencefølsomme oplysninger over for vores konkurrenter. Hvis DanPilots konkurrenter får adgang til oplysninger om DanPilots kundeføtter, kan dette virke prisuniformerende. Det fremgår for eksempel, at DanPilot i sit regnskab klart skal angive blandt andet pris for den enkelte lodsning, der genererer indtægter under en særlig kundeføtte.

3.5. Regler om betaling, forslagens pkt. 6 om § 19 a

Det fremlagte lovudkast er baseret på, at der i tillæg til de forslag i den underliggende lodslovsanalyse, der kræver lovændringer, foretages administrative ændringer. Lodslovsanalysen anbefaling 4 siger:

”På længere sigt bør der indføres maksimaltakster for DanPilot frem for faste takster, så DanPilot får mulighed for også at konkurrere på pris. Overførsler mellem de forskellige lodsningstyper skal synliggøres”

DanPilot støtter denne anbefaling. Det er således efter DanPilots opfattelse væsentligt, at lodsloven og de tilhørende administrative regler overalt, hvor det er muligt, bakker op om hensigten i lov om Danpilot om, at DanPilot i videst mulig omfang skal drives på almindelige, forretningsmæssige vilkår.

DanPilot lægger særlig vægt på denne anbefaling i lyset af, at de private lodserier hidtil som følge af taksternes udmøntning har haft fri adgang til at byde ind på de lodsninger, der giver den bedste dækningsgrad og vel at mærke alene ved at underbyde taksterne marginalt. De eksisterende regler på regionalområdet har således ikke ført til reel konkurrence på de overskudsgivende regionallopsninger, dels fordi DanPilots priser var lagt fast, dels fordi de var offentligt tilgængelige.

DanPilot skal henstille, at der som led i behandlingen af lovforslaget sker en konkretisering af tidspunktet for implementeringen af anbefaling 4. DanPilot skal helt konkret foreslå, at det indgår som en forudsætning for den nye lodslov, at anbefaling 4 implementeres med virkning fra lodslovens ikrafttræden.

3.5. Andre maritime tjenesteydelser (Ændringer i lov om Danpilot)

Det fremgår af lovforslagets § 2, at der åbnes mulighed for at, DanPilot tillige kan udføre maritime tjenesteydelser. DanPilot er enig i denne del af forslaget, som i et vist omfang og over tid vil kunne betyde, at DanPilot vil kunne udnytte sit produktionsapparat bedre.

Som også fremhævet oven for bør der i relation til disse ydelser ikke være en så høj grad af indsigt i de konkrete aftalevilkår, at det kan få konkurrencebegrænsende virkninger eller hæmme DanPilots kommercielle adfærd.

3.6. Uddannelse af lodser

Efter lodsloven er DanPilot forpligtet til at bidrage til den praktiske oplæring af lodser. Den praktiske uddannelse er forbundet med udgifter for DanPilot.

Lovforslaget er baseret på, at de private lodserier som betingelse for at få adgang til puljen har eller skønnes at ville have, det nødvendige antal lodser med de nødvendige certifikater. Der er således indarbejdet en forventning om, at DanPilot forestår gratis uddannelse af de lodserier, DanPilot fremadrettet skal konkurrere med.

DanPilot anser opnåelse af disse certifikater og den medfølgende uddannelse som et væsentligt aktiv for DanPilot og dertil et aktivt, som DanPilot har afsat midler til at opretholde.

DanPilot anser det for urimeligt at denne viden skal udleveres gratis og tilmed direkte til DanPilots konkurrenter. DanPilot anbefaler derfor, at lodsloven giver DanPilot ret til at opkræve betaling for den praktiske oplæring af lodser.

3.7. Lovforslagets økonomiske konsekvenser

I lovforslagets bemærkninger pkt. 8 anføres, at ministeriets forventning samlet set er, at ”effektiviseringen af lodsområdet vil have positive økonomiske og administrative konsekvenser for DanPilot”.

Udsagnet savner dokumentation. DanPilot har tidligere fremsendt beregninger til ministeriet, der viser, at konkurrenceudsættelsen vil betyde et omsætningstab på årligt 25 mio. kr. og at omsætningstab vil komme fra de skibe, der i dag bidrager med de absolut højeste dækningsbidrag. Samtidig indeholder

lodslovsanalysen effektiviseringskrav til DanPilot, som udover omsætningstab vil stille krav om væsentlige rationaliseringer af DanPilots drift.

DanPilot vil ganske vist med forslaget opnå mulighed for indtægter fra maritime tjenesteydelser og andre justeringer, men disse muligheder vil efter DanPilots opfattelse med til vished grænsende sandsynlighed ikke kunne opveje de tab, konkurrenceudsættelsen vil betyde for DanPilots drift.

DanPilot skal opfordre til, at der som led i det lovforberedende arbejde fremlægges modelberegninger, der kan understøtte lovforslagets forventninger til de positive økonomiske konsekvenser for DanPilot.

3.8. Ikrafttrædelsesbestemmelserne i forslagens § 7

DanPilot har ikke bemærkninger til de foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelser for de dele af lodslovsanalysens anbefalinger, som implementeres gennem lovforslaget.

DanPilot har ovenfor påpeget betydningen af, at der samtidig med lovforslagets vedtagelse sker en justering i taksterne, så de overgår til at være maksimaltakster.

DanPilot finder tilsvarende, at det bør indgå som en forudsætning for vedtagelse af lovforslaget, at de øvrige tiltag i lodslovsanalysen, som ikke kræver lovændringer, men som vil kunne medvirke til en effektivisering af DanPilot, sættes i værk senest med samme ikrafttrædelsesdato.

Det vil udover den nævnte anbefaling sige anbefalingerne om:

- Ændrede regler om certifikater
- Forsøg med landbaseret lodsning
- Nye regler om placering af lodssætningssteder

De nævnte forslag nævnes i lodslovsanalysen som initiativer, der sammen med justeringer i forsyningspligten vil kunne nedsætte de negative økonomiske konsekvenser for DanPilot af konkurrenceudsættelsen af gennemsejlingslodsningerne.

Med venlig hilsen

Lars Ahrendtsen