

Konkurrencerådets udtalelse til forsvarsministeren efter § 2, stk. 5, vedr. lodsvæsenet

Journal nr.3/1107-0300-0032/HLA/ISA

Rådsmødet den 28. april 2004

Resumé

1. Med baggrund i en analyse af konkurrence- og effektivitetsforholdene inden for lodsvæsenet fremsendte Konkurrencerådet efter beslutning på rådsmødet den 26. november 2003 en udtalelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 5, til forsvarsministeren og økonomi- og erhvervsministeren med anbefaling om at konkurrenceudsætte lodsvæsenet på nærmere beskrevne vilkår, jf. vedlagte bilag 1.
2. Efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren har forsvarsministeren den 30. marts 2004 besvaret Konkurrencerådets udtalelse. Forsvarsministerens svar er vedlagt som bilag 2.

Afgørelse

3. Konkurrencerådet sender vedlagte brev til forsvarsministeren, jf. bilag 3. Brevet offentliggøres sammen med forsvarsministerens besvarelse af 30. marts 2004 og Konkurrencerådets analyse af konkurrence- og effektivitetsforholdene inden for branchen af 26. november 2003.

Sagsfremstilling

4. På Konkurrencerådets møde den 26. november 2004 besluttede rådet at sende en udtalelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 5, til forsvarsministeren og økonomi- og erhvervsministeren med anbefaling om at konkurrenceudsætte lodsvæsenet på nærmere beskrevne vilkår. Konkurrencerådet anbefalede, at det eksisterende lodsvæsen bevares, men at reglerne for lodsning og autorisation til lodsning ændres, så erhvervet åbnes op for konkurrence, jf. bilag 1.
5. Konkurrencerådets udtalelse blev afgivet på baggrund af Konkurrencestyrelsens forudgående analyse af effektivitets- og konkurrenceforholdene inden for lodserhvervet. Konkurrencestyrelsens analyse konkluderede, at erhvervet rummer et betydeligt effektiviseringspotentiale, og at priserne på lodsning vil falde markant i de mest trafikerede farvande, for eksempel Storebælt og Øresund, hvis erhvervet bliver udsat for mere konkurrence. Lavere priser på lodsning gennem dansk farvand kan endvidere tilskynde flere af de store skibe til at benytte lods. Udover en effektivitetsbesparelse vil

en markedsåbning derfor også kunne bidrage til større sejladsikkerhed og reduktion af faren for miljøulykker.

6. Konkurrencestyrelsen konkluderede desuden, at den ringe ressourceudnyttelse i lodserhvervet først og fremmest skyldes manglende konkurrencepres. Området er reguleret på en måde, der tilskynder til at udføre så mange lodsninger som muligt, men uden at øvrige ressourcer, for eksempel lodsboade og bådmænd, bliver udnyttet effektivt. Samtidig medfører lodsreglerne, at markedet deles mellem de eksisterende lodser, og at der ikke konkurreres på priserne. Endelig forhindrer reglerne i havneloven, at de havne, som måtte ønske det, selv kan udføre lodsning. Havnene kan derfor heller ikke træde ind som konkurrenter til lodsvæsenet.

7. Alt dette betyder, at mulighederne for konkurrence, effektivisering og lavere takster er stærkt begrænset. Men da reguleringen er lovbestemt, kan Konkurrencerådet ikke gribe direkte ind i medfør af konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2. I stedet kan rådet i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, henvende sig direkte til forsvarsministeren.

8. Rådet anbefalede, at adgangen til at udføre lodsninger gives fri for enhver, der på åbne og ikke diskriminerende vilkår kan opnå autorisation, og at de nugældende takster for lodsninger kan fraviges i nedadgående retning. De fremtidige maksimaltakster vil herefter være det højeste, et skib vil kunne komme til at betale for at blive lodset i danske farvande.

9. I overensstemmelse med konkurrencelovens § 2, stk. 5, fik forsvarsministeren 4 måneder til, efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren, at svare på Konkurrencerådets udtalelse. Den tidligere forsvarsminister sendte sin udtalelse til Konkurrencerådet den 30. marts 2004 (vedlagt som bilag 2).

10. Forsvarsministeren lagde i sit svar vægt på, at en eventuel konkurrenceudsætning af lodsvæsenet skal opfylde tre overordnede forudsætninger: Forsyningsikkerhed, selvfinansiering og kvalitet. Forsvarsministeren fandt ikke, at Konkurrencerådets forslag opfylder alle tre kriterier.

11. Forsvarsministeren foreslår i stedet en delvis konkurrenceudsætning af lodsvæsenet. Forslaget går ud på at konkurrenceudsætte alle gennemsejlingslodsninger, som ikke er omfattet af IMOs anbefalinger. IMO (FNs søfartsorganisation) anbefaler, at alle skibe, som har en dybgang på over 11 meter, anvender lods ved gennemsejling af T-ruten mellem Skagen og Gedser Øst og af Øresund.

12. Forsvarsministeren skønner, at den del, som foreslås konkurrenceudsat, i dag indbringer 25-30 pct. af lodsvæsenets lodsindtægter, det vil sige omkring 50 mio. kr. på årsbasis. Ifølge forsvarsministeren påregnes denne andel at stige i de nærmeste år.

13. Forsvarsministeren oplyser i svaret, at der allerede nu iværksættes et lovforberedende arbejde, som dels skal fortsætte analyserne af mulighederne for at konkurrenceudsætte flere områder under lodsvæsenet, dels skal forberede de konkrete, foreslåede ændringer af lodsloven samt eventuelle øvrige områder, som under det lovforberedende arbejde måtte vise sig at kunne konkurrenceudsættes. Det lovforberedende arbejde skal afsluttes inden udgangen af 2004 med henblik på fremsættelse af et forslag til lovændringer primo 2005 (Folketingssamlingen 2004-2005). Det tilstræbes, at ændringerne vil kunne træde i kraft senest 1. januar 2006.

14. Forsvarsministeren finder, at lodsloven senest 3 år efter ikrafttrædelsen af ændringerne revideres. Dette skal ske for at vurdere erfaringerne af konkurrenceudsætningen og mulighederne for at udsætte flere områder for konkurrence.

Vurdering

15. Forsvarsministerens forslag betyder, at lodsvæsenet som udgangspunkt opretholder sin eneret for så vidt angår lodsning af skibe, som skal anløbe en dansk havn, samt lodsning af store skibe i transit gennem dansk farvand. Kun de gennemsejlingslodsninger, som ikke er omfattet af IMOs anbefalinger om at tage lods ombord, udsættes for konkurrence.

16. Forsvarsministeren mener ikke, at det er nødvendigt at konkurrenceudsætte lodsning af store skibe med en dybgang på over 11 meter. Argumentet herfor er, at 95 pct. af disse skibe allerede følger IMOs anbefaling om at benytte lods ved gennemsejlingen af danske farvande. En prissenkning som følge af konkurrence vil derfor efter forsvarsministerens vurdering ikke medføre, at mange flere af de store skibe vil anvende lods.

17. Her overfor kan anføres, at netop konkurrenceudsætning af lodsning af store skibe vil medføre lavere priser. Det vil komme alle skibe til gode, uanset om de i dag anvender lods eller ej. Der må lægges vægt på, at en konkurrenceudsætning vil anspore de sidste 5 pct. af de store skibe, for eksempel russiske olieskibe, som ikke i dag følger anbefalingen, til fremover at anvende lods til gavn for søfartssikkerheden og miljøet. Men det er også vigtigt, at priserne nedbringes for de øvrige store skibe, og at alle lodsninger i fremtiden kan udføres til konkurrencedygtige priser. Derfor bør alle gennemsejlingslodsninger, også af store skibe, omfattes af konkurrenceudsætningen.

18. Det er tvivlsomt, om en begrænset konkurrenceudsætning, der kun omfatter gennemsejlingslodsninger af skibe med mindre end 11 meters dybgang, er tilstrækkelig til at skabe et forretningsmæssigt grundlag for potentielle konkurrenter. De omhandlede lodsninger af skibe i gennemsejling med en dybgang på under 11 meter bidrager med 25-30 pct. af lodsvæsenets nuværende indtægter, svarende til ca. 50 mio. kr. For at sikre reel konkurrence om lodsmarkedet vil det være nødvendigt med en yderligere konkurrenceudsætning, som for eksempel også omfatter gennemsejlingslodsninger af skibe med en dybgang på over 11 meter og længere lodsninger med begyndelses- eller slutpunkt dansk havn. Forsvarsministeriets delvise imødekommelse af Konkurrencerådets anbefaling kan derfor ikke forventes at føre til en væsentlig forbedring af effektivitet og konkurrence.

19. Forsvarsministeren finder desuden, at der under alle omstændigheder forud for en eventuel ændring af lodsloven skal ske et lovforberedende arbejde.

20. Det må antages, at et længevarende, lovforberedende arbejde vil forsinke en markedsåbning yderligere. En så begrænset markedsåbning, som er indeholdt i forsvarsministerens forslag, bør kunne gennemføres uden forsinkelse. Derimod kan det være velbegrundet at foretage et mere grundigt lovforberedende arbejde til brug for overvejelserne om en yderligere markedsåbning.

21. Den delvise markedsåbning er på den ene side et skridt i den rigtige retning, men er på den anden side ikke tilstrækkelig til at skabe reel konkurrence på lodsmarkedet. Forsvarsministeren bør derfor opfordres til at genoverveje sagen og så hurtigt som muligt komme med forslag til, hvornår der kan ske en yderligere markedsåbning.