

# Konkurrenceudsætning af lodsvæsenet

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

## Rådsmødet den 26. november 2003

### Resumé

1. Der er fra flere sider, herunder Rigsrevisionen, fremsat kritik af lodsvæsenets organisation og effektivitet. På den baggrund har Konkurrencestyrelsen på eget initiativ iværksat en undersøgelse af effektiviteten og af effektiviserings- og konkurrencepotentialet indenfor lodserhvervet, jf. bilag 1, Konkurrencestyrelsens undersøgelse af lodserhvervet – konkurrence- og effektivitetsvilkår.
2. Analysen viser, at lodsvæsenets lodser er rimelig effektive sammenlignet med lodser i Norge, Finland og Sverige. Til gengæld bliver andre ressourcer indenfor lodsvæsenet, særligt lodsbåde og bådmænd, udnyttet meget ineffektivt.
3. Den ringe ressourceudnyttelse skyldes først og fremmest manglende konkurrencepres. Reguleringen medfører blandt andet, at der er meget begrænsede muligheder for adgang til markedet for lodsningsydelse, eftersom det kun er lodsvæsenet samt autoriserede havnelodser, der må lodse i dansk territorialfarvand. Det betyder også, at der ikke er noget konkurrencepres på prisen for lodsninger.
4. Den manglende effektivitet i udnyttelsen af lodsbåde og bådmænd skyldes desuden manglende incitament til at reducere de omkostninger, der er i forbindelse med lodsning. Det skyldes primært den måde, lodsernes provisionslønsystem er opbygget på, samt at alle udgifter automatisk afholdes af Lodsreguleringsfonden (hvile-i-sig-selv princippet). Det betyder, at lodserne har incitament til at udføre mange lodsninger, men ikke til at udnytte de ressourcer, der anvendes i forbindelse med lodsningen, for eksempel både og bådmænd, optimalt.
5. På trods af ineffektiv ressourceudnyttelse særligt i forhold til lodsbåde og bådmænd har lodsvæsenet de seneste år været i stand til at spare op. Det tyder på, at lodsvæsenets priser for lodsning er for høje, hvilket er til skade for skibsfarten. Lodsvesenets priser er fastsat af forsvarsministeren, og det er ikke muligt for lodsvæsenet efter den nuværende regulering selv at fastsætte lavere priser eller tilpasse sig efterspørgslen.
6. Forsvarsministeren har pr. 1. september 2003 nedsat lodsvæsenets takster med 4 pct. Dette svarer efter Konkurrencestyrelsens beregninger til det, som lodsvæsenet med de hidtidige priser sparede op årligt. Efter Konkurrencestyrelsens beregninger vil det dog være muligt at nedsætte priserne yderligere mindst 9 pct. ved effektiviseringer og inddragelse af den akkumulerede opsparing.
7. Den aktuelle administration af lodsreglerne medfører, at der opretholdes en reel markedsdeling mellem lodserne. Uddannelse og autorisation af lodser sker efter et behovskriterium og ikke på objektive vilkår. Desuden afstår lodsvæsenet fra at lodse, hvis der er en autoriseret havnelods i en havn. På den måde opretholder lodserne hver deres lodsningsområde. Der er derfor reelt ikke mulighed for konkurrence mellem lodsvæsenet og de autoriserede havnelodser. Der er en mulighed

i lodsloven for at blive autoriseret af farvandsdirektøren til at blive havnelods. Dette kunne være en mulig måde at skabe en vis konkurrence til lodsvæsenet. Farvandsvæsenet har dog oplyst, at farvandsdirektøren i øjeblikket de facto har sat autorisationen af nye havnelodser i bero til afventning af et nyt EU-havnedirektiv. Desuden er der opbygget en praksis om, at det skal være havnen og ikke den konkrete interesserede aktør, som skal ansøge Farvandsdirektøren om autorisation. Denne praksis betyder, sammen med havnelovens forbud for de fleste havne mod selv at udføre tjenesteydelser, herunder lodsning, at der ikke autoriseres nye havnelodser.

8. Konkurrencestyrelsen har i Konkurrenceredegørelsen for 2003 peget på, at havnelovens forbud mod at visse havne ikke må udføre tjenesteydelser, herunder lodsning, begrænser konkurrencen. Det forventes, at denne begrænsning tages op til revision i forbindelse med den ændring af havneloven, som ventes at blive en konsekvens af det kommende EU-direktiv om markedsadgang for havnetjenester (havnedirektivet).

9. Det lægges til grund, at det er en direkte og nødvendig følge af bestemmelserne i lodsloven, at det ikke er muligt for andre aktører at etablere sig som lodser i konkurrence med lodsvæsenet og de autoriserede havnelodser. Det lægges også til grund, at det ligeledes følger direkte af lodsloven, at der er faste priser for lodsninger udført af lodsvæsenet. Endelig lægges det til grund, at principperne for aflønning af lodser og betaling af drifts- og anlægsudgifter er en direkte følge af lodsloven.

10. Den omfattende detailregulering på lodsområdet medfører, at mulighederne for konkurrence, effektivisering og billigere takster er stærkt begrænset.

11. Det vurderes, at en fuld liberalisering af lodsvæsenet vil være mulig og vil give det bedste resultat med hensyn til konkurrence og effektivitet. Men en fuld liberalisering af lodsområdet på kort sigt kan gøre det problematisk at opretholde forsyningspligten til overkommelige takster i alle danske farvande, navnlig i mindre og afsides beliggende havne og farvande.

12. Det foreslås derfor i første omgang, at der sker en åbning af markedet for lodstjenester samtidig med, at det eksisterende lodsvæsen opretholdes.

13. Det foreslås derfor, at lodsvæsenet konkurrenceudsættes, således at der gives fri adgang til at etablere sig som lods, når på forhånd fastsatte uddannelses- sikkerheds- og andre lovfæstede krav er opfyldt. Det foreslås samtidig, at der til etablering af en autoriseret lodsvirksomhed skal opfyldes nærmere definerede krav til virksomheden.<sup>1</sup>

14. For at markedsåbningen kan blive reel, skal der være adgang til for enhver at blive uddannet som lods på åbne, lige og ikke-diskriminerende vilkår.

15. Det anbefales, at lodsvæsenet fortsat pålægges forsyningspligt i alle dele af dansk territorialfarvand, mellem dele af dansk territorialfarvand samt fra dansk territorialfarvand til Østersøen og Nordsøen. Det anbefales endvidere, at forsyningspligten afgrænses og defineres nærmere.

16. Det vurderes, at en konkurrenceudsætning særligt vil medføre konkurrence om indbringende lodsninger af store skibe i transit gennem Storebælt og Øresund, samt at lodsning vil blive tilbudt som en del af en "pakke" sammen med for eksempel bugsering eller fortøjning. Det store effektiviseringspotentiale i lodsvæsenet gør det sandsynligt, at en konkurrenceudsætning fulgt op af

en frigivelse af priserne for lodsninger indenfor maksimaltaksterne vil føre til billigere priser på lodsninger. Det vurderes, at der særligt i de trafikerede farvande i Storebælt og Øresund er basis for væsentlig lavere priser. Når lodsning bliver billigere, vil det alt andet lige betyde, at flere skibe vil anmode om lods. Når flere skibe tager lods ombord, selvom der ikke er pligt til det, vil det øge søfartssikkerheden og mindske risikoen for miljøulykker.

17. For at skabe mulighed for lavere priser foreslås det, at der skal være fri adgang til at fastsætte gebyr for lodsningssydelser, både for lodsvæsenet og andre aktører, indenfor rammerne af en maksimalpris. Det foreslås, at maksimalprisen foreløbig fastsættes således, at det svarer til lodsvæsenets nuværende takster.

18. Hvis lodsvæsenet skønner, at omkostningerne ved at opretholde forsyningspligten ikke kan dækkes af maksimaltaksten, foreslås det, at lodsvæsenet skal udbyde lodsningen til andre aktører. Dette kan ske på en dertil indrettet portal. Hvis en anden aktør ønsker at udføre lodsningen til maksimaltaksten eller derunder, skal lodsvæsenet overlade lodsningen til vedkommende aktør.

19. Hvis der ikke er andre aktører, som ønsker at udføre den pågældende lodsning til maksimaltaksten, foreslås det, at lodsvæsenet har pligt til at udføre lodsningen. Lodsvæsenets faktiske omkostninger skal herefter dækkes dels af maksimaltaksten, som kan opkræves af det lodsede skib, dels af udbetaling fra en nyoprettet lodsfond.

20. Lodsvæsenets faktiske omkostninger ved den konkrete, underskudsgivende lodsning opgøres som omkostningerne ved de faktisk anvendte timer for lodser, både og bådmænd ganget med den gennemsnitlige timepris for de pågældende beregnet ud fra lodsvæsenets seneste regnskab. Hertil lægges det faktiske brændstofforbrug, et beløb til rejseudgifter samt et beløb til administration, person- og materielberedskab. Forskellen mellem den beregnede pris og maksimaltaksten kompenseres af den til formålet oprettede lodsfond.

21. Til dækning af lodsfondens udgifter foreslås det, at den enkelte lods for alle lodsninger skal indbetale et forsyningspligtgebyr, svarende til en nærmere fastsat procentdel af lodsindtægterne, til lodsfondens. Der vil således, ligesom efter den eksisterende lovgivning, ske en omfordeling fra indbringende til mindre indbringende lodsninger. Der er ikke tale om indførelse af et nyt gebyr eller en ny afgift, men blot en synliggørelse af den udligning, der sker indenfor lodsvæsenet i dag, men på et mere gennemsigtigt grundlag. Det vurderes derfor ikke, at Danmark med den foreslåede løsning handler i strid med sine folkeretlige forpligtelser, for eksempel i Københavnertraktaten.<sup>2</sup>

22. Det foreslås, at indbetaling af forsyningspligtgebyr af alle udførte lodsninger og overholdelse af øvrige regler fastsat af den relevante tilsynsmyndighed til udøvelse af lodsvirksomhed er en betingelse for at opretholde dansk lodsautorisation. Det vil sige, at alle lodser såvel i som uden for lodsvæsenet skal bidrage til finansieringen af forsyningspligtgebyret samt overholde eventuelle arbejdsmiljøkrav, krav til personale og udstyr mv. Udenlandske lodser vil således, hvis de gennemfører den påkrævede uddannelse, overholder øvrige krav samt betaler forsyningspligtgebyr, kunne få dansk autorisation. Omvendt vil danske lodser ikke ved at flytte til udlandet kunne slippe for at betale forsyningspligtgebyr eller overholde andre krav, hvis de vil opretholde dansk lodsautorisation.

## Afgørelse

23. Konkurrencebegrænsningerne i form af enerettigheder og ensartede takster er en direkte eller nødvendig følge af bestemmelserne i lodsloven og tilknyttede regler, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.

24. Analysen af konkurrence- og effektivitetsforholdene på lodsområdet viser, at de konstaterede konkurrencebegrænsninger hindrer en effektiv ressourceanvendelse, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5, med lav effektivitet og høje priser til følge. De lovregulerede konkurrencebegrænsninger består blandt andet i en begrænsning af erhvervsfriheden ved at hindre den fri adgang til erhvervet, i en svækkelse af incitamenterne til at begrænse omkostningerne samt hindring af priskonkurrence. Det vurderes, at der vil kunne opnås en betydelig effektiviseringsgevinst og dermed et generelt fald i priserne for lodsninger ved at konkurrenceudsætte lodserhvervet. Det vurderes, at et prisfald som følge af en konkurrenceudsætning af lodserhvervet generelt vil medføre, at flere skibe vil vælge at tage lods ombord til gavn for søfarten, miljøet og sikkerheden til søs.

25. Konkurrencerådet retter derfor følgende henvendelse til forsvarsministeren og økonomi- og erhvervsministeren i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5:

”Udtalelse til forsvarsministeren og økonomi- og erhvervsministeren efter konkurrencelovens § 2, stk. 5

26. Konkurrencerådet finder, at lodslovens bestemmelser om, at lodsvæsenet og autoriserede havnelodser har eneret til udførelse af lodsninger i danske farvande samt bestemmelserne i lodsloven og afledt lovgivning, som medfører, at der er faste priser for lodsning i danske farvande, er omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2, og har skadelige virkninger for konkurrencen og hindrer en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse. I medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, påpeger Konkurrencerådet derfor, at den manglende konkurrence, der følger af lodsvæsenets lovfæstede monopol, samt den manglende konkurrence på prisniveauet for lodsninger i danske farvande er til skade for konkurrencen og effektiviteten og derved for skibsfarten.

27. Konkurrencerådet vurderer, at der vil kunne opnås en betydelig effektiviseringsgevinst og dermed et generelt fald i priserne for lodsninger ved at konkurrenceudsætte lodserhvervet. Det vurderes, at et prisfald som følge af en konkurrenceudsætning af lodserhvervet generelt vil medføre, at flere skibe vil vælge at tage lods ombord til gavn for søfarten, miljøet og sikkerheden til søs.

28. Konkurrencerådet foreslår derfor en konkurrenceudsætning af lodsvæsenet i overensstemmelse med følgende forslag. Forslagene er beskrevet mere udførligt i nærværende notat, hvortil i øvrigt henvises.

29. Rådet foreslår i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, at lodsloven ændres, således at lodsvæsenets og de autoriserede havnelodseres eneret til at lodse skibe i dansk territorialfarvand og danske skibe mellem dele af dansk territorialfarvand og fra dansk territorialfarvand og til Østersøen og Nordsøen, jf. lodslovens § 7, stk. 1 og 2, ophæves. Det skal i den forbindelse præciseres, at skibe både skal kunne rekvirere lods hos lodsvæsenet eller hos konkurrerende udbydere, der opfylder lovens uddannelseskraV og krav til udøvelse af lodsvirksomhed.

30. Rådet foreslår desuden, at der oprettes en tillægsuddannelse til på åbne, gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår at uddanne sig som lods. Alle lodser skal påtage sig sidemandsoplæring,

eventuelt mod betaling, og uddannelsen skal være tilgængelig for alle ansøgere, der i øvrigt opfylder de fastsatte uddannelsesmæssige krav til at blive lods.

31. Rådet foreslår, at der fastsættes åbne, gennemsigtige og ikke-diskriminerende krav for etablering af lodsvirksomhed.

32. Rådet foreslår, at forsyningspligten i lodsloven bliver præciseret. Rådet foreslår, at lodsvæsenet fortsat pålægges forsyningspligten i alle danske farvande.

33. Rådet foreslår endvidere, at lodslovens § 9, ændres, således at de faste takster for lodsninger ændres til en maksimaltakst for lodsninger, som skal gælde for alle aktører incl. lodsvæsenet.

34. Rådet foreslår, at lodsvæsenet pålægges at udbyde konkrete lodsninger, som lodsvæsenet vurderer vil være underskudsgivende ved maksimaltaksten, på en dertil indrettet portal. Hvis ingen andre aktører ønsker at udføre den pågældende lodsning til maksimaltaksten eller derunder, skal lodsvæsenet udføre lodsningen.

35. Rådet foreslår, at lodsvæsenet kompenseres for opretholdelsen af forsyningspligten, hvis maksimaltaksten ikke dækker omkostningerne ved opretholdelsen af forsyningspligten.

36. Rådet foreslår samtidig, at der åbnes mulighed i lovgivningen for, at det konkret kan besluttes at pålægge en anden udbyder forsyningspligten i et afgrænset område, for eksempel gennem udbud, hvis lodsvæsenet ikke kan opretholde kompetencen i det givne område. Rådet foreslår, at vedkommende udbyder i så fald skal overtage lodsvæsenets pligter og rettigheder i det pågældende farvand.

37. Rådet foreslår endvidere, at lodslovens § 9, ændres, således at de faste takster for lodsninger ændres til en maksimaltakst for lodsninger, som skal gælde for alle aktører incl. lodsvæsenet.

38. Rådet foreslår, at der oprettes en lodsfond, som skal udbetale compensation til lodsvæsenet (eller den aktør, der måtte være pålagt forsyningspligt) efter nærmere angivne retningslinjer til dækning af ekstraudgifter ved udførelse af underskudsgivende lodsninger.

39. Rådet foreslår, at alle lodser autoriseret i Danmark får pligt til at indbetale en nærmere fastsat procentdel af enhver lodsning til den nyoprettede lodsfond til dækning af udgifter til opretholdelse af forsyningspligten.

38. Rådet forudsætter, at den til enhver tid relevante tilsynsmyndighed på lodsområdet, som skal administrere den relevante lovgivning, bliver ansvarlig myndighed for uddannelse af lodser, udfærdiger krav og giver tilladelser til at drive lodsvirksomhed samt varetager administrationen af den nyoprettede lodsfond.

40. Forsvarsministeren anmodes om efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren at besvare denne henvendelse senest fire måneder fra modtagelsen, det vil sige den 29. marts 2004.”

## **Sagsfremstilling**

41. På baggrund af kritik af lodsvæsenets effektivitet og priser samt henvendelser fra potentielle konkurrenter har Konkurrencestyrelsen på eget initiativ iværksat en undersøgelse af lodsvæsenet med henblik på at vurdere, om – og i givet fald i hvilket omfang – lodserhvervet bør konkurrenceudsættes.

### *Lodspligt og forsyningspligt*

42. Lodsninger i dansk territorialfarvand<sup>3</sup> må kun udføres af lodsvæsenet eller autoriserede havnelodser, medmindre andet er bestemt i internationale aftaler eller traktater, jf. lodslovens<sup>4</sup> § 7, stk. 1.

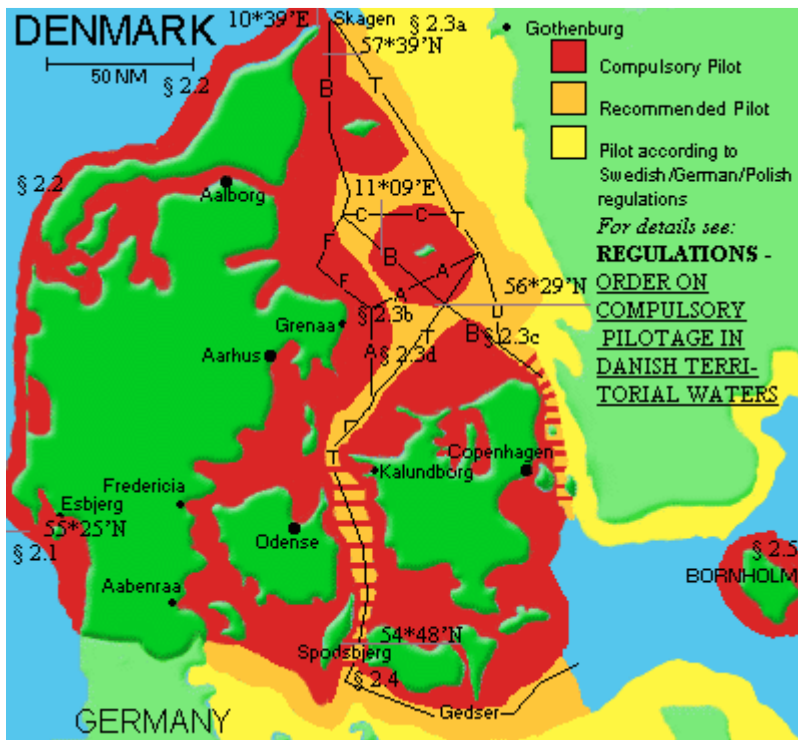
43. Der er kun generel lodspligt i dansk territorialfarvand for skibe, der sejler med farlig last, det vil sige olie (kun skibe på over 1.500 bruttotons), gas, kemikalier eller radioaktivt materiale, jf. lodslovens § 8, stk. 1.

44. Der er ikke lodspligt for de dele af dansk territorialfarvand, der er nævnt i bkg. om lodspligt,<sup>5</sup> § 2, det vil sige over 3 sømil fra land i Vesterhavet, Nordsøen, Skagerrak, Kattegat, sydlige Langelandsbælt og Østersøen. Der er heller ikke lodspligt, hvis skibsføreren mindst 5 gange inden for det sidste halve år har sejlet med samme skib i det samme farvand, jf. § 1, stk. 1, nr. 3, i bkg. om lodspligt. I visse havne mv. er der dog lodspligt uanset hvor mange gange, den pågældende skibsfører har sejlet der, jf. bkg. om lods i danske farvande.<sup>6</sup>

45. Udenfor dansk territorialfarvand er der ikke lodspligt. Skibe, der ønsker det, kan dog anmode om at få lods ombord. Hvis danske skibe beder om lodsning i internationalt farvand mellem dele af dansk territorialfarvand eller fra dansk territorialfarvand og videre i Østersøen eller Nordsøen, skal lodsvæsenets lodser eller en havnelods autoriseret af farvandsdirektøren anvendes, jf. lodslovens § 7, stk. 2. Det samme gælder for danske skibe i transitsejlads gennem dansk territorialfarvand i Storebælt og Øresund.

46. For skibe i transitsejlads gennem Storebælt og Øresund er der ikke lodspligt uanset skibsstørrelse og last, selvom de ligger indenfor dansk territorialfarvand. Det skyldes, at Danmark har forpligtet sig folkeretligt<sup>7</sup> til ikke at pålægge skibe i international transit gennem danske farvande nogen former for skat eller told, herunder pligt til at tage lods ombord. Udenlandske skibe i transit for eksempel gennem T-ruten, kan derfor helt undlade at anvende dansk lods eller tage anden dansk eller udenlandsk rådgiver ombord. Allerede i dag findes der såkaldte ”maritime advisors”, som udfører lodslignende ydelser for skibe, som ikke efter lodsloven er underlagt lodspligt. De såkaldte maritime advisors kan både have dansk og anden nationalitet.

**Figur 1:**



Note: "Compulsory Pilot", det vil sige obligatorisk lods, gælder kun i situationer, hvor skibet medfører den type last, som er nævnt i lodslovens § 8, stk. 1.

Kilde: Lodsvesenets hjemmeside, [www.pilotage.dk](http://www.pilotage.dk).

47. Hvis et skib skal have lods, skal anmodningen ske med minimum 6 timers varsel.<sup>8</sup> Hvis lodsningen sker fra en havn, skal anmodningen ske 4 timer før. Hvis der er tale om en transitlodsning i den såkaldte T-rute, skal bestillingen afgives med 12 timers varsel.

48. Lodsvesenet har forsyningspligt i dansk territorialfarvand samt for transitlodsninger.<sup>9</sup> Forsyningspligten gælder både skibe, som skal have lods, og skibe, som ønsker lods. Udenfor dansk territorialfarvand og for trafik, der ikke er omfattet af Københavnertraktaten, har lodsvesenet ikke pligt til at stille lods til rådighed. Af hensyn til sikkerhed og miljø tilstræbes det dog, at skibe, som ønsker lodsning mellem dele af dansk territorialfarvand samt fra dansk territorialfarvand til Nordsøen eller Østersøen, kan få lods med samme varsel som i dansk territorialfarvand.

49. IMO, FNs søfartsorganisation, anbefaler, at alle skibe med en dybgang på over 11 meter anvender lods ved passagen af de danske stræder. Lods defineres som en lods autoriseret af det land, hvis kyststrækning skibet passerer. Efter Søfartsstyrelsens oplysninger tager 90-95 pct. af de skibe, som er omfattet af IMO's anbefaling, dansk lods ombord, selvom der ikke er lodspligt for transitsejlast gennem Storebælt og Øresund. De såkaldte maritime advisors har ikke, som reglerne er i dag, mulighed for at være autoriseret som lodser i Danmark. Hvis et skib ved passagen af de danske stræder har en sådan maritime advisor ombord i stedet for en dansk lods, vil de derfor ikke umiddelbart opfylde IMO's anbefaling. Men det vil ikke være ulovligt i stedet at anvende en maritime advisor, eftersom der ikke er lodspligt for transitsejlast.

## *Lodsvæsenet*

50. Lodsvæsenet hører ressortmæssigt under Farvandsvæsenet, som er en styrelse under Forsvarsministeriet. Det er Forsvarsministeriet, der bestemmer antallet af lodserier, lodsningssområder og lodstakster samt fastsætter regler for lodseriernes drift. Det er farvandsdirektøren (Farvandsvæsenets direktør), der har bemyndigelse til at udnævne autoriserede havnelodser.

51. Indtil for nylig var lodsvæsenet inddelt i 7 lodserier. Blandt andet for at imødekomme kritik fra Rigsrevisionen<sup>10</sup> gennemførte Farvandsvæsenet pr. 1. november 2002 en organisatorisk samling af lodserierne i 3 lodserier: Farvandslodseriet (som også indeholder det tidligere Limfjordens Lodseri), Bælt- og Fjordlodseriet (sammenlagt af de tidligere Kalundborg Lodseri, Odense Lodseri, Lillebælt Lodseri og Esbjerg Lodseri) og Sundet Lodseri (uændret).

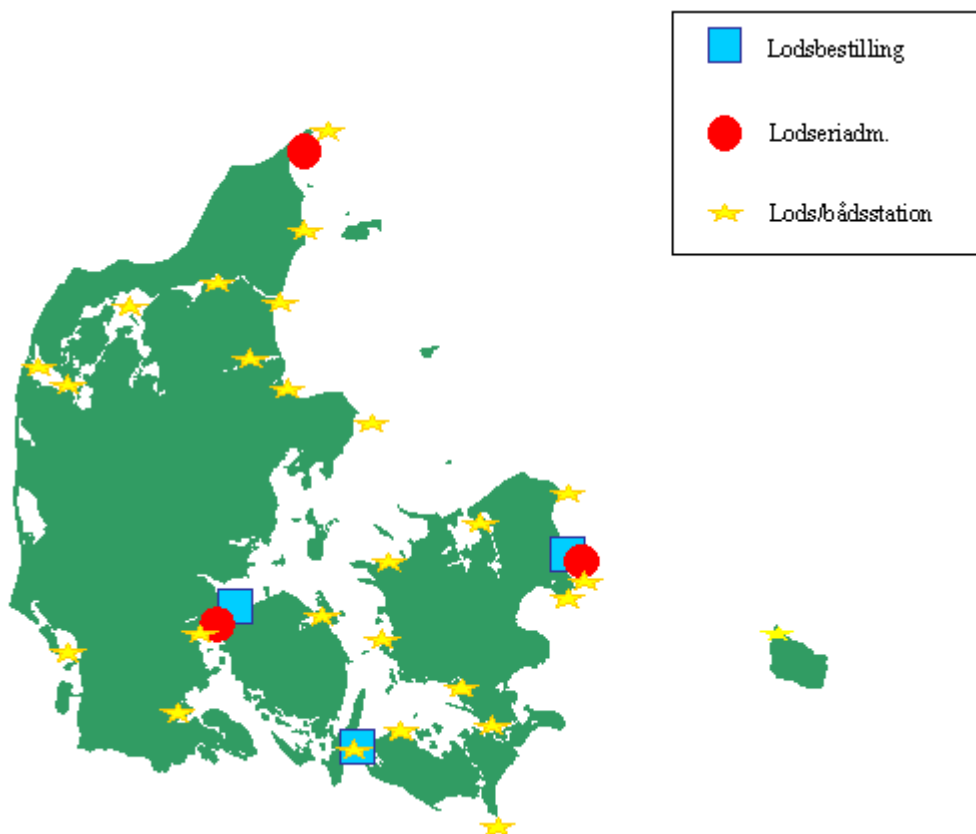
52. Der var pr. 1. januar 2003 ansat 104 lodser og 2 lodsaspiranter ved Lodsvæsenet, heraf 63 lodser og 2 lodsaspiranter ved Farvandslodseriet, 19 ved Bælt- og Fjordlodseriet og 22 ved Sundet Lodseri. Der ud over er der ansat ca. 130 årsværk, herunder administrativt personale, lodsmedhjælpere og bådmænd.

53. Farvandslodseriets administration er i Skagen, og lodsbestillingen sker i Spodsbjerg. Bælt- og Fjordlodseriets administration og lodsbestilling er i Fredericia. Sundet Lodseri har både administration og lodsbestilling i København.

54. Der er 26 lods- og bådstationer i Danmark. Heraf hører de 16 til Farvandslodseriet, 5 til Bælt- og Fjordlodseriet og 5 til Sundet Lodseri. Ved den organisatoriske sammenlægning af lodserierne er der ikke sket ændringer i antallet og placeringen af lods- og bådstationer.

### **Figur 2: Lodsvæsenets placering**





55. Lodsen stiger på skibet på et bestemt lodspåsætningssted. Lodsen stiger på skibet direkte fra lods båden. Hvis der bliver skiftet lods undervejs, stopper skibet ikke op i mellemtiden, men tager eventuelt farten af. Lodserne skal altså stige på og af skibet, mens det er i fart. Det stiller store sikkerhedskrav og kræver, at lods båden er særligt indrettet.

56. For at blive ansat som lods under lodsvæsenet skal man være fyldt 25 år, have bevis som skibsfører af 1. grad, have bestået en lodseksamination efter en oplæringsperiode som lodsaspirant og have et lodspatent, der gælder for et bestemt lodsningssområde.

### *Priser*

57. Afregningsmæssigt opdeler lodsvæsenet lodsninger i tre forskellige kategorier – lokallodsninger, distancelodsninger og gennemsejlingslodsninger.<sup>11</sup> Langt de fleste lodsninger er lokallodsninger, for eksempel havnelodsninger. Farvandslodseriet har langt flest gennemsejlingslodsninger, men også det tidligere Lillebælt Lodseri (nu under Bælt- og Fjordlodseriet) og Sundet Lodseri har væsentlig flere gennemsejlings- og distancelodsninger end gennemsnittet.

58. Den samlede pris for en lodsning kan bestå af flere elementer: Betaling for selve lodsningen ("lodspenge"), eventuel betaling for forgæves fremmøde, betaling for eventuel ventetid samt rejseudgifter for lodsens transport, for eksempel tilbage til lodseriet fra det sted, han bliver sat af skibet efter endt lodsning.

59. Prisen for lodsningen er fastsat af forsvarsministeren. Prisen afhænger af, hvad det er for en type lodsning.

60. For de mest hyppige lokallodsninger er der fastsat takstklasser i Farvandsvæsenets takstbog. Takstklasserne er fastsat efter en sværhedsgrad vurderet af Farvandsvæsenet. Der er 20 forskellige sværhedsgrader, hvor prisen stiger med sværhedsgraden. Prisen for en lodsning fastsættes desuden efter skibets længde, bredde og dybgang.

61. For distancelodsninger beregnes prisen som et grundbeløb, der er bestemt af skibets længde, bredde og dybgang plus et tillæg for den lodsede distance.

62. Taksten for gennemsejlingslodsninger beregnes som "milepenge" pr. lodset sømil. Milepengene stiger med skibets længde, bredde og dybgang. Der skal betales milepenge fuldt ud de første 50 sømil. For de næste 80 sømil skal der kun betales halvdelen af milepengene pr. sømil, og for lodsninger, der er længere end det, skal der for de resterende sømil kun betales ¼ milepenge.

63. Af Farvandsvæsenets takstbog fremgår også priser for ventetid, forgæves fremmøde, rejsepenge mv.

64. Forsvarsministeriet har pr. 1. september 2003 nedsat lodstaksten for alle almindelige lodsninger med 4 pct. Det gælder såvel transitlodsninger som distance- og lokallodsninger.

### *Lodsvæsenets økonomi*

65. Lodsvæsenet havde i 2002 en omsætning på 196 mio. kr.

66. Lodsvæsenet skal i princippet være selv bærende og selvfinansierende. De indtægter, der kommer ind ved lodsninger, skal derfor dække alle driftsudgifter, herunder lønudgifter, administration og transport samt indkøb og vedligeholdelse af lodsbåde og andet udstyr. Samtidig skal det af hensyn til søfartssikkerheden og miljøet sikres, at det ikke koster for meget at bruge lods i farvande, som ikke er så trafikerede. Der sker derfor en form for økonomisk udligning mellem lodserierne.

67. Efter lodslovens § 13 fordeles indtægterne fra lodsninger mellem lodserne og den såkaldte Lodsreguleringsfond. Det er Forsvarsministeren, der fastsætter fordelingstallet. Fordelingstallet blev ændret i forbindelse med takstændringen den 1. september 2003, således at lodsindtægterne nu bliver fordelt med 19,36 pct. til lodserne i det lodseri, hvor pengene er optjent. De resterende 80,64 pct. går til Lodsreguleringsfondens til dækning af lodsvæsenets udgifter til løn, materiel og bygninger. Tidligere var fordelingstallet 18,72 og 81,28 pct. Fordelingen betyder, at lodserne tilsammen i 2002 fik tildelt ca. 34 mio. kr., det vil sige i gennemsnit lidt over 300.000 kr. pr. lods. Ca. 148 mio. kr. gik til Lodsreguleringsfondens.

68. Lodsreguleringsfondens betaler alle driftsudgifter, herunder lodsernes skalaløn, løn til bådmænd, administration og bygninger samt indkøb og vedligeholdelse af materiel. Lodsernes grundløn svarer til skalatrin 38 – 46, det ville pr. 1. november 2002 sige mellem 23.721 og 28.073 kr. om måneden. Hvis Lodsreguleringsfondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække udgifterne, skal staten udrede resten, jf. lodslovens § 14, stk. 3.

69. De 19,36 pct. af indtjeningen i hvert lodseri deles mellem lodserne i det pågældende lodseri. Oven i den almindelige skalaløn, som udbetales til lodsens fra Lodsreguleringsfonden, har hver lods altså yderligere en løndel, som er afhængig af indtjeningen i lodseriet. Denne provisionsløndel udgør i gennemsnit ca. det samme som lodsens faste grundløn.<sup>12</sup> Dertil kommer pension, som er 20 % af grundløn og provisionsløndel. Lodsvæsenets samlede aflønning incl. pension pr. lods-årsværk var således i 2001 i gennemsnit på 725.134 kr. årligt.

### *Havnelodser*

70. Ud over lodsvæsenets lodser findes der 33 såkaldte autoriserede havnelodser fordelt på 14 havne.<sup>13</sup> En autoriseret havnelods er ikke ansat i lodsvæsenet, men kan for eksempel være ansat af havnen, i en privat virksomhed eller være selvstændig erhvervsdrivende. En autoriseret havnelods er personligt autoriseret af farvandsdirektøren til at lodse i den pågældende havn. Der er ikke formelt de samme uddannelseskrav til autoriserede havnelodser som til lodsvæsenets lodser.

71 Farvandsdirektøren har i mindst to tilfælde<sup>14</sup> sat autorisationer af nye havnelodser i bero under henvisning til det endnu ikke vedtagne EU-direktiv om adgang for havnetjenester (havnedirektivet). Desuden administreres farvandsdirektørens bemyndigelse sådan, at det er havnen, ikke den pågældende aktør selv, der skal ansøge om autorisation til den pågældende aktør. Hvis havnen ikke umiddelbart har incitament til at der sker autorisation af en lods i havnen (for eksempel fordi vedkommende efter havnelovens bestemmelser ikke kan være ansat af havnen), vil der efter den aktuelle praksis ikke ske ansøgning og autorisation.

72. De autoriserede havnelodser udførte i 2002 tilsammen ca. 2200 lodsninger og havde en samlet omsætning på ca. 6,8 mio. kr.

73. Konkurrencestyrelsen har i Konkurrenceredegørelsen for 2003 peget på, at havnelovens forbud mod at visse havne ikke må udføre tjenesteydelser, herunder lodsning, begrænser konkurrencen. Det forventes, at denne begrænsning tages op til revision i forbindelse med den ændring af havneloven, som ventes at blive en konsekvens af det kommende EU-direktiv om markedsadgang for havnetjenester (havnedirektivet).

### *Markedsafgrænsning*

74. De tilkaldevarsler, der findes i lovgivningen, kombineret med lodsådenes rækkevidde betyder, at en lodsstation har et afgrænset geografisk operationsområde. Der er områder, som er dækket af flere lodsstationer. I de områder er der principiel mulighed for konkurrence mellem lodsstationer.

75. Lodser og andet personale, for eksempel bådmænd, har derimod en anden aktionsradius, og kan i princippet flytte sig fra den ene ende af landet til den anden indenfor de lovbestemte tilkaldevarsler. Specielt for lodser er det i stedet afgørende, i hvilke farvande lodsens har kompetence til at lodse.

76. En lods – og det gælder både lodsvæsenets lodser og autoriserede havnelodser – har kun tilladelse til at lodse inden for et bestemt område, hvor lodsens har praktisk kompetence. Lodsens har ikke nødvendigvis kompetence til at lodse overalt inden for sit eget lodseri. Men samtidig vil lodsens kunne udføre lodsninger udenfor sit eget lodseris område, hvis lodsens har lodsningserfaring i det

pågældende område. En autoriseret havnelods vil kun have kompetence i det område, hvor han har fået autorisation til at lodse. Det vil typisk være inden for havnens område.

77. Der er derfor potentielt flere relevante markeder:

78. Der er et produktmarked for lodsningssydelser. Lodslovens bestemmelser har stor betydning for afgrænsningen af det geografiske marked. Lodsloven bestemmer således, at lodsvæsenet og i begrænset omfang autoriserede havnelodser har monopol på lodsninger i dansk territorialfarvand og for lodsning af danske skibe mellem dele af dansk territorialfarvand eller fra dansk territorialfarvand og ud i Nordsøen og Østersøen. En lods er kun oplært til at lodse i bestemte farvande. Derfor er alle lodser ikke reelt i konkurrence med hinanden. Alle kan i princippet blive oplært til at lodse andre steder. Det geografiske marked bør derfor ikke opdeles yderligere. Det relevante marked må derfor være alle lodsninger i dansk territorialfarvand og mellem dele af dansk territorialfarvand samt fra dansk territorialfarvand og videre i Nordsøen og Østersøen. I øjeblikket er det kun lodsvæsenets lodser og autoriserede havnelodser, der tilbyder egentlig lodsning.<sup>15</sup> Men andre tjenesteydere med de relevante uddannelsesmæssige kvalifikationer vil på kort tid kunne uddannes til at lodse i de farvande, som lodsvæsenet og de autoriserede havnelodser i dag har monopol på at lodse i.

79. I praksis er markedet for lodsningssydelser i dag afgrænset af, at lodserne hver især har forskellige autorisationsområder. Særligt for så vidt angår arbejdsdelingen mellem lodsvæsenets lodser og autoriserede havnelodser er der sket en de facto-markedsdeling. Det skyldes, at havnelodserne typisk kun bliver autoriseret af Farvandsdirektøren til at lodse indenfor havnens område, mens lodsvæsenets lodser ikke bliver oplært i den pågældende havn, fordi der allerede er en havnelods. Reelt overlader lodsvæsenet derfor lodsningen til den lokale havnelods ved indsejlingen til en havn, hvor der er en autoriseret havnelods. På den måde bliver der opretholdt en markedsdeling, som går videre end det, lodsloven kræver, og som synes at gå videre end hensynet til, at en lods rent praktisk kun kan opretholde lodskompetencen i et afgrænset geografisk område.

80. Der ud over er der et selvstændigt marked for lodsbaadsydelser, det vil sige båd og besætning til at betjene båden. En lods vil i langt de fleste tilfælde have brug for en lodsbaad til at blive sat enten på eller af det lodsede skib. Der eksisterer i dag faste tilkaldevarsler i lovgivningen. Idet det forudsættes, at lovgivningen til hver en tid vil fastsætte et tilkaldevarslet på forholdsvis kort tid, vil lodsbaade have en begrænset rækkevidde i forhold til at nå frem til et skib indenfor tilkaldevarslet. Geografisk er markedet begrænset af rækkevidden af lodsbaadene. Der er derfor flere, i nogle områder overlappende markeder for lodsbaadsydelser. Rækkevidden for en lodsbaad vil dog også i noget omfang begrænses af de omkostninger, der er forbundet med lang rejsetid, for eksempel brændstof og løn til mandskabet. Tilkaldevarslet er derfor ikke den eneste faktor, der er afgørende for den geografiske markedsafgrænsning. Jo længere tilkaldevarslet er, jo større betydning får omkostninger til brændstof og løn for afgrænsningen af det geografiske marked.

81. Der er ingen krav i lovgivningen om, at lodsstationer og lodsbaade skal være ejet af lodsvæsenet, eller at bådmænd og andet personale skal være ansat af lodsvæsenet. Lodsvæsenet har således også som et forsøg udliciteret bådmændstjenesten på en enkelt lodsstation,<sup>16</sup> og flere af lodsvæsenets både er lejet. Farvandsvæsenet forbereder desuden i øjeblikket udlicitering af bådmændstjenesterne på yderligere 5 lodsstationer. Der er derfor allerede et – om end begrænset – marked for leverancer af tjenesteydelser til brug for lodserne. Desuden må det antages, at tjenesteydere, som aktuelt

tilbyder tjenesteydelser, som til en vis grad grænser til lodsning, for eksempel fortøjning og bugsering, som også kræver særligt materiel og mandskab, vil kunne træde ind på markedet.

### *Høring*

82. Konkurrencestyrelsen har ført løbende drøftelser med høringsparterne, som også forud for høringen har haft mulighed for at kommentere data og vurderinger i vedlagte baggrundsnotat, jf. bilag 1.

83. Nærværende notat og det vedlagte baggrundsnotat, jf. bilag 1, har været i høring hos Farvandsvæsenet, Forsvarsministeriet, Danske Lodser, Søfartsstyrelsen, Danmarks Rederiforening samt advokat Palle Petersen på vegne af Kalundborg Linesmen m.fl. Der er ikke modtaget høringssvar fra Søfartsstyrelsen og advokat Palle Petersen.

84. For så vidt angår bemærkninger i høringssvarene vedrørende faktiske og tekniske forhold har Konkurrencestyrelsen indføjet disse i nærværende notat og i baggrundsnotatet, jf. bilag 1, i det omfang, hvor de kan være af betydning for den konkurrenceretlige vurdering af sagen.

### **Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenet**

85. Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenet har afgivet hvert sit høringssvar. I Forsvarsministeriets høringssvar, som primært indeholder generelle kommentarer til Konkurrencestyrelsens undersøgelse og indstilling, henvises der dog til Farvandsvæsenets høringssvar. Farvandsvæsenets høringssvar indeholder dels generelle kommentarer, dels detaljerede kommentarer til enkeltpunkter både til Konkurrencestyrelsens udkast til notat til forelæggelse for Konkurrencerådet, dels til Konkurrencestyrelsens baggrundsrapport ”Undersøgelse af lodserhvervet – konkurrence- og effektivitetsvilkår”.

86. Både Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenet er principielt enige i vurderingen af, at det er vigtigt at effektivisere lodsvæsenet for at kunne tilbyde lavere lodstakster.

87. Derimod er både Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenet uenige i vurderingen af, at effektiviseringerne bør ske gennem en konkurrenceudsætning af lodsvæsenet. Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenet påpeger således, at lodsning er en for følsom branche sikkerheds- og miljømæssigt til at kunne konkurrenceudsættes og frygter, at forsyningspligten vil komme i fare, hvorfor det bør forblive et statsligt monopol.

88. Efter anmodning fra Farvandsvæsenet blev både Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenets høringssvar forelagt for Konkurrencerådet i sin helhed.

### *Danske Lodser*

89. Danske Lodser under Dansk Navigatørforening mener først og fremmest, at der bør fokuseres på, hvordan lodsvæsenet er organiseret og fungerer i dag, for på baggrund heraf at skabe et effektivt lodsvæsen. Danske Lodser er således i vidt omfang enige i analysen, men er uenige i metoden til at opnå besparelserne.

90. Frem for en markedsudsætning for at skabe incitament til effektiviseringer og dermed prisfald, anbefaler Danske Lodser i stedet, at lodsvæsenet først omdannes til en egentlig statslig virksomhed, hvor effektiviseringerne skal ske. Danske Lodser mener, at det først herefter kan være relevant at tale om en konkurrenceudsætning af lodsvæsenet.

91. Danske Lodser er skeptiske overfor den foreslåede model. Det skyldes for det første, at omkostningerne til opretholdelse af forsyningspligten efter Danske Lodseres mening i sidste ende vil blive væltet over på kunderne, selvom udgangspunktet er, at maksimaltaksten er de eksisterende lodstakster. For det andet mener Danske Lodser, at en model, hvor lodsvæsenet skal løfte forsyningspligten samtidig med, at konkurrenter kan træde ind på markedet, har en latent risiko for at gå galt.

92. Endelig efterlyser Danske Lodser generelt en politisk diskussion om og stillingtagen til, hvilke opgaver og hvilken betjening og uddannelse, et fremtidigt dansk lodsmarked kan tilbyde skibstrafikken. Dette gælder både for det eksisterende lodsvæsen og i et eventuelt fremtidig konkurrenceudsat lodsmarked. Herunder bør der ske en central stillingtagen til uddannelseskraft, krav til aktører (document of compliance), spørgsmål om, hvorvidt lodsningskrav kan være et bi-erhverv, eventuelt differentierede krav afhængigt af geografi, eventuel differentiering af krav til lodser afhængigt af opgaver etc.

93. Danske Lodser er ikke imod en udvikling af lodsvæsenet i retning af bedre service og lavere priser. Danske Lodser er heller ikke imod en privatisering, fri konkurrence, udlicitering eller andet. Danske Lodser mener dog, at tilgangen bør være følgende: Først udskilles lodsvæsenet som en reel statslig virksomhed med egen erhvervsorienteret ledelse og under statsligt tilsyn. Først herefter, og når denne statslige virksomhed ud fra politiske beslutninger om sikkerhed, miljø og service har nået sine mål, kan der tages skridt til en markedsåbning.

### *Danmarks Rederiforening*

94. Danmarks Rederiforening kan tilslutte sig forslaget, herunder særligt bemærkningen om, at en gennemførelse vil kunne medføre lavere priser til gavn for søfarten, miljøet og sikkerheden til søs.

95. For så vidt angår muligheden for at lade lodsvæsenet udføre andre ydelser end lodsningsopgaver påpeger Danmarks Rederiforening, at det bør sikres, at staten ikke i alle situationer kan påføre en privat operatør ubegrænset konkurrence.

## **Vurdering**

### *Konkurrencelovens § 2*

96. Lodsningsopgaver er en tjenesteydelse på linje med andre teknisk-nautiske tjenesteydelser som for eksempel bugsering og fortøjning. Lodsvæsenets status er ikke klart defineret, og kan betegnes som en form for offentligt koncessioneret virksomhed eller en slags statslig institution, hvor Farvandsdirektøren har det overordnede ansvar og den overordnede ledelse. De autoriserede havnelodser driver i vidt omfang privat erhvervsvirksomhed, eventuelt sideløbende med andre havnerelaterede tjenesteydelser. Der er altså tale om erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens § 2, stk. 1's forstand.

97. Efter konkurrencelovens § 2, stk. 2, gælder reglerne om konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens kapitel 2 og 3 ikke, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Hvis et forhold er reguleret af lovgivning eller følger heraf, kan konkurrencemyndighederne med andre ord ikke gribe ind overfor konkurrencebegrænsende aftaler eller misbrug i medfør af reglerne herom i konkurrenceloven.

98. Lodsninger i dansk territorialfarvand må kun udføres af lodsvæsenet eller autoriserede havnelodser, medmindre andet er bestemt i internationale aftaler eller traktater, jf. lodslovens § 7, stk. 1. Det fremgår af bestemmelsen, at lodser ved kommunale lodserier og private havnes lodserier, der ikke er autoriseret af farvandsdirektøren, fortsat kan udføre lodsninger inden for deres hidtidige lodsningssområde. Ifølge Farvandsvæsenet findes der ikke længere sådanne uautoriserede havnelodser.

99. Efter lodslovens § 7, stk. 2, må lodsninger af danske skibe uden for dansk territorialfarvand i Storebælt, Lillebælt og Øresund, mellem dele af dansk territorialfarvand eller fra dansk territorialfarvand til Østersøen og Nordsøen kun udføres af lodsvæsenet eller autoriserede havnelodser, medmindre fremmed territorialfarvand passeres under sejladsen, eller andet er bestemt i internationale traktater.

100. Det lægges til grund, at adgangen til at udføre lodsninger på skibe i dansk territorialfarvand og på danske skibe mellem dele af dansk territorialfarvand er fuldstændig reguleret i lodsloven, og at der på de områder ikke er mulighed for at drive virksomhed som lods, medmindre man er ansat i lodsvæsenet eller er autoriseret af farvandsdirektøren som havnelods. På den baggrund lægges det således til grund, at det som en direkte følge af bestemmelserne i lodsloven ikke er muligt at etablere sig som lods i konkurrence med lodsvæsenets lodser og de autoriserede havnelodser. Der er således i lodsloven taget stilling til, at der ikke skal være konkurrenter til lodsvæsenet og de autoriserede havnelodser.

101. Efter lodslovens § 9, stk. 1, er det forsvarsministeren, der fastsætter bestemmelser for betaling for lodsning. Efter bestemmelsen skal betalingen fastsættes på grundlag af 1) det lodsede skibs størrelse og dybgang, 2) lodsningens længde og varighed samt 3) farvandets beskaffenhed.

102. Det lægges derfor til grund, at taksterne for lodsninger i danske farvande er fuldstændig reguleret af lodsloven, og at det forhold, at der er faste takster og at der ikke er konkurrence om prisen på lodsninger i danske farvande, er en direkte følge af bestemmelserne i lodsloven.

103. Der er ikke tilsvarende bestemmelser i lodsloven, der tilsiger, at bådstationer og lods både skal være ejet af lodsvæsenet. Tilsvarende er der ingen bestemmelser, der kræver, at bådmænd og andet personale skal være ansat under lodsvæsenet. Det er derfor ikke en direkte eller nødvendig følge af lovgivningen, at lodsvæsenet skal eje både og bådstationer og at personalet skal være ansat under lodsvæsenet. De fleste lodsstationer er ejet og drevet af lodsvæsenet. Bådmandstjenesten på enkelte stationer er dog udliciteret, og flere af lodsvæsenets lods både er lejet.

104. Der findes ligeledes ingen bestemmelser i lodsloven, som fastsætter antallet af lodserier, bådstationer, lodsbestillinger, lodsadministrationer mv.

105. Derimod fremgår det af lodslovens § 14, at Lodsreguleringsfonden afholder udgifter til materiel, bygninger og personale mv. og dermed forbundne udgifter. Det lægges derfor også til grund, at principperne for aflønning af lodser og betaling af drifts- og anlægsudgifter er en direkte følge af lodsloven.

106. Konkurrencemyndighederne kan derfor ikke gribe ind overfor konkurrencebegrænsende aftaler eller misbrug af dominerende stilling i medfør af konkurrenceloven i forhold til lodsvæsenets og de autoriserede havnelodseres monopol, overfor lodsvæsenets priser eller overfor principperne for aflønning af lodser og betaling af drifts- og anlægsudgifter, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2. Derimod kan Konkurrencerådet rette henvendelse til forsvarsministeren og økonomi- og erhvervsministeren med forslag til fremme af konkurrencen på området, hvis rådet finder, at reguleringen på området har skadelige virkninger for konkurrencen, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5.

### *Effektivitet*

107. Lodsvæsenets priser og effektivitet er blevet analyseret flere gange. En konsulentvirksomhed udarbejdede i 1999 i samarbejde med lodsmyndighederne i Danmark, Norge, Sverige og Finland en rapport, hvor de fire lodsvæsener blev sammenlignet ("benchmarkingrapporten").<sup>17</sup> Og i januar 2001 offentliggjorde Rigsrevisionen en beretning om lodsvæsenet.<sup>18</sup>

108. Begge rapporter konkluderer, at lodserne i det danske lodsvæsen er effektive og udnytter tiden bedre end gennemsnittet i de andre nordiske lande. Lodsvæsenets lodser bruger altså forholdsvis meget tid på faktisk at udføre lodsningsopgaver.

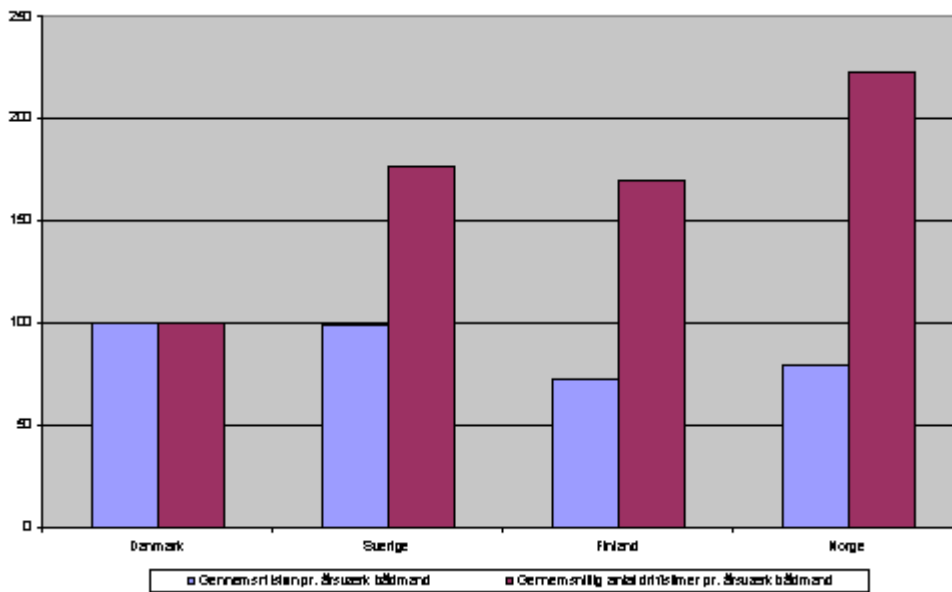
109. I 2001 udførte lodsvæsenets lodser i gennemsnit ca. 1400 lodstimer hver. Gennemsnittet dækker dog over store udsving. Højest lå Farvandslodseriet med i gennemsnit over 1600 lodstimer pr. lods. Til sammenligning havde lodserne ved Limfjordens Lodseri under 750 timer i snit. Der findes endnu ingen data for effektiviteten efter sammenlægningen af lodserierne fra syv lodserier til tre. Analyserne baserer sig derfor på tal fra før sammenlægningen. Det må antages, at forskellene lodserierne imellem vil udligne sig efter sammenlægningen.<sup>19</sup>

110. Til gengæld konkluderer begge rapporter, at det danske lodsvæsen ikke udnytter lodsbåde og bådmænd effektivt.

111. Benchmarkingen af de nordiske lodsmyndigheder viste, at Danmark havde den ringeste kapacitetsudnyttelse af bådmænd i de nordiske lande. Samtidig havde de danske bådmænd de højeste lønninger blandt de nordiske bådmænd, jf. figur 3.

**Figur 3: Gennemsnitsløn pr. årsværk bådmænd og det gennemsnitlige antal driftstimer pr. årsværk bådmænd 1997 (Danmark indeks=100).**





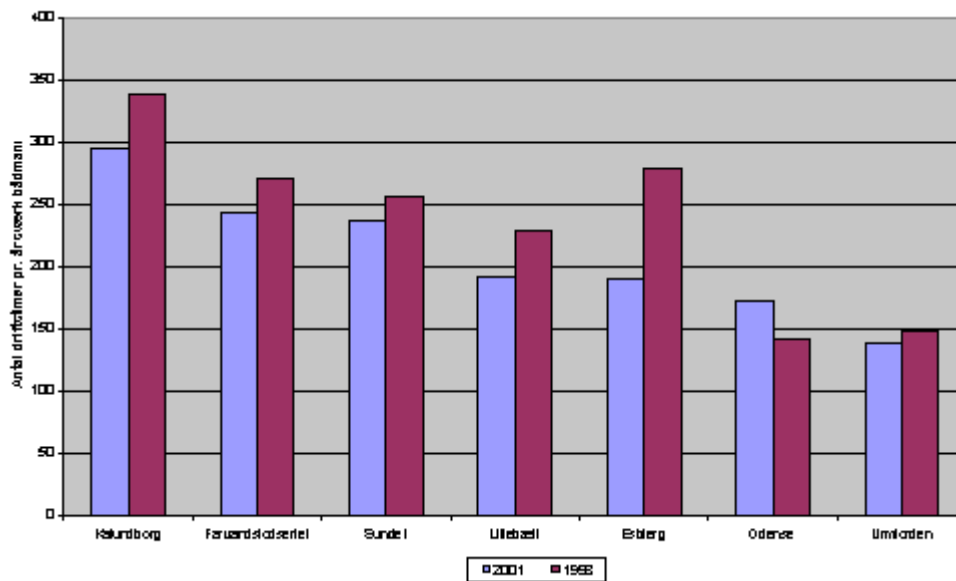
Kilde: Egne beregninger på data fra Boston Consulting Group "Benchmarking af lodsvæsenet", februar 1999.

112. Dette betyder samlet, at lodsvæsenet i 1997 havde klart den højeste bådmandsløn pr. driftstime.

113. Benchmarkingrapporten vurderede, at det var muligt at opnå besparelser på op mod 1/3 af det samlede antal bådmand i lodsvæsenet fra 118 årsværk i 1997 til omkring 80 årsværk. Forbruget af bådmand i lodsvæsenet var i 2002 på ca. 103 årsværk. Der er altså stadig et betydeligt effektiviseringspotentiale i forhold til benchmarkingrapportens resultater. Effektiviseringspotentialet understreges af, at antallet af driftstimer pr. bådmand i perioden fra 1997 til 2002 er faldet svagt.<sup>20</sup> Der er derfor ikke sket en tilstrækkelig tilpasning i antallet af bådmand sammenlignet med de øvrige nordiske lande.

114. De danske tal dækker over store forskelle lodserierne imellem, jf. figur 4. I 2001 var der stor forskel i antallet af driftstimer pr. bådmand indenfor hvert af de daværende syv lodserier. Især Limfjorden Lodseri havde et meget lavt antal driftstimer, det vil sige under 140 timer årligt pr. bådmand, hvor gennemsnittet for alle lodserierne var over 225 timer.

**Figur 4: Antal driftstimer pr. årsværk bådmand i 1998 og 2001.**

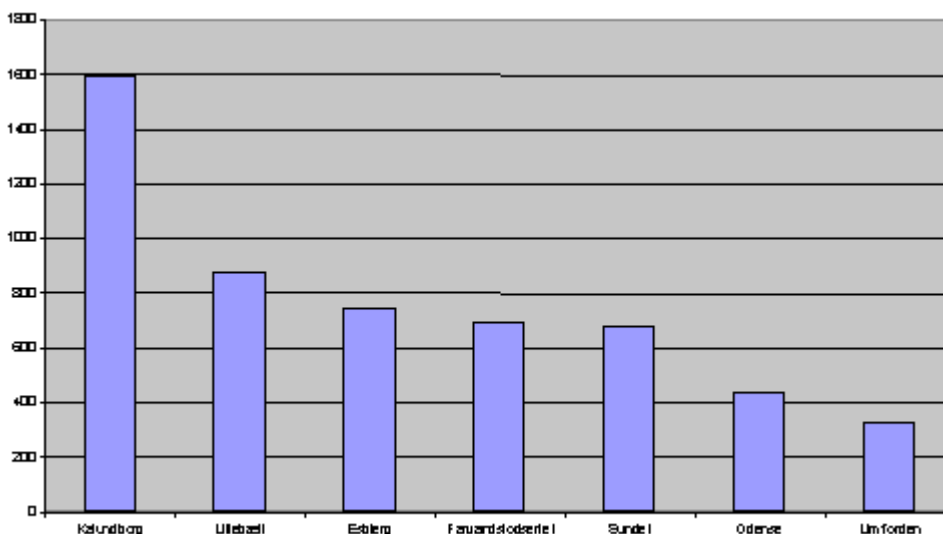


Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Farvandsvæsenet.

115. Forskellene vil blive mindre synlige efter sammenlægningen af lodserierne fra 7 til 3, særligt i forhold til Limfjordens Lodseri, som nu er sammenlagt med Farvandslodseriet.

116. Der er endnu større forskelle i lodseriernes udnyttelse af lodsådene, jf. tabel 5. Det er typisk nyere lodsåde, der anvendes meget, mens lodsvæsenets ældre lodsåde i mange tilfælde stort set ikke anvendes.<sup>21</sup> De meget store forskelle i udnyttelsen af lodsådene tyder på, at lodsvæsenets brug af lodsådene er u hensigtsmæssig og ineffektiv.

**Figur 5: Udnyttelse af lodsåde<sup>22</sup>**



Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Farvandsvæsenet.

117. Den ringe udnyttelse skyldes delvist, at lodsådernes kapacitet på grund af forsyningspligten ikke kan udnyttes fuldt ud. Der skal være kapacitet til at rykke ud, selvom de andre lodsåde er ude at sejle eller skal til reparation. Der er derfor behov for en vis overkapacitet. Jo flere lodsstationer, der er, jo mere overkapacitet vil der være i form af både, der kun skal anvendes, hvis de andre lodsåde ikke er til disposition.

118. I perioden 1997 til 2002 har der været en nedgang i det totale antal driftstimer for lodsvæsenets lodsåde. Dette har dog ikke resulteret i en tilsvarende tilpasning af antallet af lodsåde. Siden 1997 er udnyttelsen af lodsvæsenets både således faldet med i gennemsnit 14 pct. pr. båd.

119. Benchmarkingrapporten konkluderede, at hvis det danske lodsvæsen skulle op på bedste praksis i de nordiske lande, ville der kun være brug for 27 lodsåde mod de daværende 38. Farvandsvæsenet har oplyst, at lodsvæsenet i løbet af 2003 har afhændet de 4 ældste lodsåde, så der nu er 34. Det fremgår ikke til hvilken pris.

120. Analyserne tyder på, at der er for mange bådmænd og lodsstationer – og dermed lodsåde – i forhold til antallet af lodsninger. Tallene viser også, at der er et stort effektiviseringspotentialer i lodsvæsenet, særlig for så vidt angår udnyttelse af lodsåde og bådmænd.

### *Besparelsesmuligheder i lodsvæsenet*

121. Efter Konkurrencestyrelsens beregninger, jf. bilag, afsnit 6.7, kunne lodsvæsenet reducere sine hidtidige takster (før 1. september 2003) med ca. 4 pct. ved udelukkende at undlade at spare op. Pr. 1. september 2003 nedsatte forsvarsministeren lodstakterne med netop 4 pct.

122. Ved effektivisering af lodsvæsenet vil der kunne ske yderligere besparelser og prisnedsættelser.

123. Den nye struktur i lodsvæsenet med færre lodserier muliggør en kapacitetstilpasning. Den sammenlægning af lodserierne, der skete i november 2002, indeholdt ikke en sammenlægning af lodsstationer. Der er altså det samme antal lodsstationer og bådmænd som før sammenlægningen. Som det fremgår af figur 2, ligger flere af de eksisterende lodsstationer forholdsvis tæt på hinanden, for eksempel i Limfjorden, på den jyske østkyst nord for Århus og i Storebælt. Benchmarkingrapporten peger på, at der kan ske besparelser ved at minimere antallet af reservelodsåde. Det vil blandt andet kunne ske ved at lægge lodsstationer sammen. Efter Konkurrencestyrelsens beregninger<sup>23</sup> vil alene et salg af de overskydende ældste lodsåde medføre en årlig besparelse på 2,4 mio. kr.<sup>24</sup>

124. Lodsvæsenet har selv opstartet et forsøg med at udlicitere bådmandstjenester. Ved – i overensstemmelse med Farvandsvæsenets egen resultatkontrakt – i videre omfang at udlicitere bådmandstjenester samt i højere grad at leje materiel, kan der ske yderligere besparelser.

125. Både Rigsrevisionens rapport og benchmarkingrapporten anbefaler en centralisering af de administrative funktioner, for eksempel meldetjenesten og formidling af lodser, både og bådmænd.

Ved sammenlægningen i november 2002 er der sket en reduktion af meldestationer. Men som det fremgår af figur 2, er der fortsat 3 forskellige lodsbestillingssteder og 3 lodseriadministrationer fordelt over hele landet. Bestilling af lods samt fordeling af lodsopgaver bør kunne foregå centralt, og der er ikke umiddelbart nogen praktiske og sikkerhedsmæssige grunde til, at funktionerne er spredt i hele landet. En samling af de administrative funktioner vil alt andet lige medføre besparelser.

126. Konkurrencestyrelsens beregninger viser således, at der – ud over de 4 pct., som lodstaksterne blev nedsat med pr. 1. september 2003 – er mulighed for at sænke priserne med yderligere mindst 9 pct. som følge af effektiviseringer.

### *Incitamentsstruktur*

127. Den manglende ressourceudnyttelse i lodsvæsenet af især bådmænd og lodsbåde skyldes ifølge både Rigsrevisionen og benchmarkingrapporten, at lodsvæsenet ikke har en incitamentstruktur, der tilskynder effektiviseringer af driften. Det skyldes ifølge begge rapporter i vidt omfang lodsernes lønsystem.

128. Som beskrevet ovenfor udgør provisionslønnen i gennemsnit halvdelen af lodsens samlede løn. Provisionslønnen er direkte afhængig af de lodspenge, som lodseriet tjener ind. Antallet og længden af de lodsninger, som lodseriet har, er altså afgørende. Systemet giver med andre ord incitament til at skaffe flere lodspenge til lodseriet. Til gengæld har lodseriets omkostninger ingen indflydelse på provisionslønnen. Lodserierne har heller ikke selv indflydelse på prisen for lodsninger. Den eneste måde at tiltrække flere lodsninger på, er derfor at hæve kvaliteten. Det vil alt andet lige betyde øgede omkostninger. Og eftersom omkostningerne automatisk dækkes af Lodsreguleringsfonden, er der ikke umiddelbart noget incitament til at spare hverken på transport, bådmænd eller udstyr.

129. Til trods for ineffektivitet og manglende incitamenter til at effektivisere har lodsvæsenet i periode 1999 til 2002 forøget sine likvide midler fra ca. 10 mio. kr. til ca. 50 mio. kr. Det tyder på, at priserne for lodsning er for høje.

130. Forsvarsministeriet har pr. 1. september 2003 nedsat priserne for alle typer lodsninger med 4 pct. Det er dog fortsat ikke efter lovgivningen muligt at tilbyde lavere priser end de, der er fastsat fra centralt hold.

131. Hvis der havde eksisteret et konkurrencepres på lodsvæsenet, ville det være interessant for lodsvæsenet at tiltrække flere lodsninger gennem nedsættelse af taksterne for lodsning.

132. De eneste potentielle konkurrenter til lodsvæsenet er de autoriserede havnelodser. Der eksisterer dog reelt ingen konkurrence mellem lodsvæsenet og havnelodserne, eftersom havnelodserne kun er autoriseret indenfor et afgrænset geografisk område. Teoretisk set kunne lodsvæsenet tilbyde lodsninger i de pågældende havne i konkurrence med de autoriserede havnelodser og dermed skabe en – om end isoleret – konkurrence. Men eftersom lodsvæsenet konsekvent overlader en lodsning til den stedlige havnelods, hvis der er en sådan, opstår konkurrencesituationen aldrig.

133. Desuden er tilgangen af potentielt konkurrerende havnelodser fuldstændig styret af farvandsdirektøren, som har enekompetence til at autorisere havnelodser efter ansøgning. Efter

hidtidig praksis er det den havn, som ønsker, at en bestemt person får autorisation som havnelods, som ansøger om, at vedkommende bliver autoriseret. Det fremgår dog ikke af lovgivningen, at det skal være havnen og ikke en potentielt interesseret aktør, som skal søge om autorisationen. Denne praksis opretholdes ifølge Farvandsvæsenet for at sikre, at der er et reelt behov for autorisation af havnelodser i den pågældende havn.

134. Det betyder samtidig, at hvis havnens behov allerede er dækket, for eksempel af lodsvæsenets lodser, så vil farvandsdirektøren ikke autorisere en havnelods, selvom vedkommende er velkvalificeret. Desuden kan langt de fleste havne efter havneloven<sup>25</sup> ikke længere selv tilbyde tjenesteydelser, herunder lodsning. Havnen kan derfor ikke oprette eget havnelodseri, og har derfor ikke umiddelbart incitament til at søge om autorisering af en havnelods.

135. Den smule konkurrence, som lodsloven åbner for mellem lodsvæsenets lodser og autoriserede havnelodser, bliver altså ikke aktualiseret. I øjeblikket har Farvandsvæsenet desuden i mindst to tilfælde<sup>26</sup> afvist autorisationer med henvisning til, at man afventer udfaldet af Kommissionens foreslåede direktiv om markedsadgang for havnetjenesteydelser (havnedirektivet). Som det umiddelbart ser ud i øjeblikket, vil havnelodsningsregler dog ikke blive omfattet af direktivets krav om markedsadgang for nye aktører.

136. Der eksisterer derfor ingen konkurrence, som kunne have givet lodsvæsenet incitament til at tilbyde lavere priser for lodsninger – hvis der havde eksisteret mulighed i lodsloven for fri prisdannelse.

137. Detailreguleringen på lodsområdet betyder altså, at det ikke er muligt decentralt at fastsætte lavere priser, at der ikke eksisterer nogen konkurrence, og at der derfor ikke er incitament til at effektivisere og dermed spare omkostninger for at kunne tilbyde lavere priser på lodsninger.

### *Konkurrenceudsætning*

138. Det vurderes, at en væsentlig del af årsagen til den manglende ressourceudnyttelse er, at hverken lodserhvervet eller lodsbaadsydelse er presset af konkurrerende udbydere.

139. Der er meget begrænsede muligheder for at etablere sig som lods, hvis man ikke er ansat under lodsvæsenet. En mulighed er at søge autorisation som havnelods. Men som nævnt ovenfor er denne mulighed stærkt begrænset og i øjeblikket reelt ikke eksisterende.

140. Som det fremgår ovenfor er det praksis, at lodsvæsenets lods overlader lodsningen af et skib det sidste stykke ind i havnen til den autoriserede havnelods, hvis der er en sådan i havnen. Dette selvom havnen ligger indenfor den pågældende farvandslods' eget lodseri. Begrundelsen for denne praksis er, at lodserne ved at få flest mulige lodsninger i sit eget område hver i sær opretholder kompetencen til at lodse. På den måde opretholdes der en faktisk markedsdeling mellem lodserne.

141. En anden mulighed er at tilbyde lodsytelser til udenlandske skibe i internationalt farvand. Problemet er dog, at så snart skibet bevæger sig ind i dansk territorialfarvand, så er det ulovligt for andre end lodsvæsenet og autoriserede havnelodser at udføre lodsytelser, medmindre der er tale om udenlandske skibe i transitsejlad. Skibe i transit gennem Storebælt og Øresund kommer igennem dansk territorialfarvand, men er som følge af Københavnertraktaten ikke omfattet af lodspligt. Skibe i transitsejlad kan derfor allerede nu anvende såkaldte maritime advisors, som udfører lodslignende

ydelse. Sådanne maritime advisors kan både være danske og udenlandske rådgivere, for eksempel lodser fra et af landene omkring Østersøen, eller danske rådgivere, som ikke er ansat i lodsvæsenet. Men hvis skibet er omfattet af IMO's anbefalinger om at tage lods ombord, opfylder skibet, som reglerne er konstrueret i dag, kun anbefalingen, hvis det tager dansk lods ombord. Det er dog ikke ulovligt i dag for skibe i transitsejlad gennem Øresund og Storebælt at tage en maritime advisor i stedet for en af lodsvæsenets lodser.

142. Flere tjenesteydelsesudbydere har vist interesse i at tilbyde lodsningssopgaver, hvis der sker en reel åbning af markedet. Det drejer sig både om tjenesteydere, som aktuelt udfører tilstødende aktiviteter som bugsering og fortøjning, eksisterende autoriserede havnelodser, som ønsker at udvide deres autorisationsområde samt navigatører, der med ganske lidt oplæring og udbygning af lokalkendskab vil kunne udføre lodsningssopgaver, for eksempel transitlodsninger.

143. Der er også enkelte havne, som har ytret ønske om selv at udbyde tjenesteydelser, herunder lodsninger. Bestemmelserne i havneloven er dog i vidt omfang til hinder for, at havne selv udfører tjenesteydelser, eftersom havnenes muligheder er begrænset i forhold til den organisationsform, havnen har.<sup>27</sup> Desuden har visse havne som følge af traditioner opretholdt rettigheder, som andre havne ikke kan få del i, for eksempel muligheden for selv at udføre visse tjenesteydelser.<sup>28</sup> Konkurrencestyrelsen har allerede i Konkurrenceredegørelsen 2003, kapitel 3 om vækst i danske havne, anbefalet, at havnenes muligheder for at konkurrere, herunder selv udføre tjenesteydelser, gøres ens. Det kan for eksempel ske ved at alle erhvervsdrivende havne gøres til aktieselskaber, som har mulighed for at tilbyde havnetjenesteydelser.

144. Den eksisterende lovgivning – både lodsloven og havneloven – samt Farvandsvæsenets praksis for tildeling af autorisationer betyder tilsammen, at der sker en afskærmning af markedet for udbud af lodsning i dansk territorialfarvand m.v., hvor der er et reelt konkurrencepotentiale.

145. Liberalisering og konkurrenceudsætning i forskellige former er allerede afprøvet med held i flere brancher, som det for få årtier siden blev betragtet som utænkeligt at konkurrenceudsætte. Således er telesektoren i dag fuldt liberaliseret, selvom TDC har beholdt forsyningspligten i Danmark. Postsektoren er delvist liberaliseret, hvor Post Danmark for en del ydelser har en forsyningspligt, selvom andre aktører har adgang til markedet. En ydelse som redningstjeneste, som i endnu højere grad end lodsning er livsvigtig og kræver beredskab og udrykning på kort tid, er konkurrenceudsat i medfør af amtslige udbud. Det er derfor ikke et argument i sig selv for at bevare et statsligt monopol, at ydelsen udføres af hensyn til højt prioriterede sikkerheds- og miljøhensyn samt kræver beredskab og forsyningspligt.

146. Det vurderes, at en fuld liberalisering af lodsvæsenet<sup>29</sup> vil være mulig og give det bedste resultat med hensyn til konkurrence og effektivitet. Men en fuld liberalisering af lodsområdet på kort sigt kan gøre det vanskeligt at opretholde forsyningspligten til overkommelige takster i alle danske farvande, navnlig i mindre og afsides beliggende havne og farvande.

147. Det forekommer derfor mest realistisk, at der i første omgang sker en åbning af markedet for lodstjenester samtidig med, at det eksisterende lodsvæsen opretholdes.

148. Ved en åbning af markedet for interesserede udbydere af lodsninger må det forventes, at der kommer konkurrenter til lodsvæsenet og de eksisterende autoriserede havnelodser. Tilstedeværelsen

af konkurrence vil alt andet lige betyde, at der er større incitament til at tiltrække kunder ved at tilbyde lavere priser, hvilket blandt andet kan opnås gennem effektivisering.

149. Et af de sandsynlige konkurrencescenarier er, at der vil komme konkurrerende aktører på de typer lodsninger, som er indtægtsgivende, og hvor der er størst mulighed for at udnytte sin kapacitet, typisk transitlodsninger af store skibe gennem Storebælt og Øresund. Her er der god grund til at formode, at øget konkurrence vil medføre lavere priser på lodsninger. Lavere priser må antages at medføre, at flere skibe, som ikke har lodspligt, vil tage lods ombord. Det vil betyde større søfartssikkerhed og mindre fare for miljøet.

150. Et andet sandsynligt scenarium er, at aktører, som driver virksomhed på tilstødende tjenesteydelsesområder, for eksempel bugsering eller fortøjning, fremover vil tilbyde ”pakker” med flere forskellige tjenesteydelser på en gang, herunder lodsning. Hvis tjenesteyderne på den måde får mulighed for at udføre flere forskellige ydelser, er det muligt at spare omkostninger (”economies of scope”). Den samme mulighed skal selvfølgelig også tilbydes lodsvæsenet – under hensyntagen til konkurrence- og statsstøttereglerne – for at skabe mulighed for effektivisering og priskonkurrence.

151. Muligheden for at udnytte fordelene ved at kunne tilbyde flere tilstødende ydelser må gøre sig gældende for lods både og mandskab. For eksempel må store dele af det samme materiel og mandskab kunne benyttes til for eksempel lodsning, bugsering og fortøjning. Konkurrencen på lods både er i øjeblikket begrænset af, at det suverænt er lodsvæsenet selv, som vurderer, om det vil eje udstyret og beskæftige bådmændene selv, eller om opgaven skal udliciteres helt eller delvist.

152. Som nævnt er bådmandstjenesten på en enkelt af lodsvæsenets lodsstationer udliciteret, og der planlægges udliciteret yderligere 5 bådmandstjenester. Men det er indtil videre meget begrænset, og der findes i dag intet reelt konkurrencepres på lods bådsydelser.

153. Konkurrencestyrelsens analyser af lodsvæsenet, jf. bilag 1, afsnit 6.6, viser, at der er et effektiviseringspotentiale i lodsvæsenet i størrelsesordenen minimum 9 pct. Konkurrencestyrelsens beregninger viser således, at lodsvæsenets priser som minimum vil kunne nedsættes med yderligere 9 pct. ud over de 4 pct., taksterne blev nedsat med pr. 1. september 2003. Konkurrenceudsætning af andre, offentligt regulerede brancher har medført besparelser i størrelsesordenen ca. 15 % i gennemsnit.<sup>30</sup>

154. En konkurrenceudsætning vil særligt kunne få betydning for omkostningerne til drift og vedligeholdelse af lods både og bådstationer samt omkostninger til bådmænd. Samtidig vil der kunne opnås en administrativ besparelse ved sammenlægning af lodsstationer, lodsadministration og lodsbestilling.

155. Udgifter til lodsning er en ikke uvæsentlig udgift for søfartserhvervet. For eksempel koster en transitlodsning fra Bornholm til Skagen 74.896 kr. for et mellemstort olieskib.<sup>31</sup> Til sammenligning er timecharteren (”dagslejen”) for et tilsvarende skib 150 – 200.000 kr. i døgnet. Et skib af den størrelse er normalt godt et døgn om at tilbagelægge strækningen Bornholm – Skagen. Når det antages, at konkurrence på lodsområdet vil medføre lavere priser for lods ydelser, vil det være mærkbart for skibsfarten. Det må forventes, at det særligt er i trafikerede farvande som Storebælt og Øresund, at der vil komme konkurrence og dermed pres på prisniveauet for lodsninger. Ved faldende priser på lodsninger i de trafikerede farvande må det forventes, at flere skibe vil vælge at tage lods ombord, selvom skibet ikke er omfattet af lodspligt. Med lavere priser på lodsninger

særligt for store skibe i transitsejlad må det antages, at flere skibe, som før slet ikke havde lods eller som anvendte såkaldte maritime advisors, vil vælge at anvende en dansk autoriseret lods, selvom der ikke er en pligt til det. Da det samtidig er i transitruterne gennem Storebælt og Øresund, at de største skibe med den relativt farligste last sejler, vil det øge søfartssikkerheden, hvis flere af disse skibe vælger lods på grund af lavere priser.

156. Af hensyn til miljøet og sikkerheden til søs vurderes det, at der ikke med det samme kan ske en fuldstændig liberalisering af markedet for lodstjenester. Lodspligten for skibe med farligt gods bør fortsat modsvares af en forsyningspligt. Af de samme hensyn må det også fortsat sikres, at skibe, der ønsker lods, kan få det med et rimeligt varsel. Det taler for, at lodsvæsenet fortsat bevarer en pligt til indenfor et lovbestemt varsel at sørge for, at ethvert skib indenfor dansk territorialfarvand, mellem dele af dansk territorialfarvand eller fra dansk territorialfarvand og til Østersøen eller Nordsøen, kan få stillet lods til rådighed.

157. For at sikre, at der som minimum opretholdes samme uddannelses- og sikkerhedsmæssige niveau som i dag, samtidig med, at lodsvæsenet ikke stilles urimeligt i konkurrencen, skal eventuelle konkurrerende udbydere selvfølgelig opfylde alle uddannelses- og sikkerhedskrav, incl. arbejdsmiljøregler for lods både og andet udstyr.

158. Det skal i den forbindelse sikres at alle, der opfylder de nødvendige kriterier, kan få den nødvendige tillægsuddannelse, for eksempel gennem sidemandsoplæring mod betaling hos eksisterende lodser. Blandt andet under henvisning til Det Indre Marked og arbejdskraftens fri bevægelighed skal det dermed også være muligt for lodser fra andre lande at blive autoriseret til at lodse i danske farvande. Kriterierne skal være åbne, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

159. På samme måde skal kravene til etablering af lodsvirksomhed, betingelserne for at få tilladelse til drift af lodsvirksomhed og løbende betingelser for fortsat at drive lodsvirksomhed være åbne, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

### ***Forsyningspligt og forsyningsikkerhed***

160. Af hensyn til miljø og sikkerhed skal forsyningen med lodsudgifter opretholdes på et mindst lige så højt niveau som i dag. Det gælder både de uddannelsesmæssige krav til lodser og andet personale, krav til udstyr og kravene til sikkerhed for at få lods inden for de til enhver tid gældende tilkaldefrister i loven. Forudsætningen for en konkurrenceudsætning af lodserhvervet er derfor, at det faglige og sikkerhedsmæssige niveau som minimum opretholdes.

161. Fordelen ved konkurrenceudsætning vil være, at konkurrencen må antages at medføre lavere priser for lodsnings i farvande, hvor der er meget trafik, og hvor lodsningsene i dag er mest indbringende – det vil blandt andet sige transitlodsnings gennem dansk farvand i Storebælt og Øresund. Lavere priser, for eksempel for store skibe med farlig last i transitsejlad gennem danske farvande, vil alt andet lige tilskynde flere skibe til at tage lods ombord. Når flere store skibe med farlig last tager lods ombord, vil søfartssikkerheden alt andet lige øges.

162. For at sikre, at der i alle danske farvande til alle tidspunkter kan skaffes en kompetent lods foreslås det, at lodsvæsenet fortsat pålægges forsyningspligten i alle danske farvande (mod kompensation for underskudsgivende lodsnings, jf. nedenfor).



163. Forsvarsministeriet har udtrykt bekymring for, at konkurrencen kan medføre, at lodsvæsenet ikke får et tilstrækkeligt antal lodsnings til at opretholde kompetencen. Det kan iflg. Forsvarsministeriet ske, hvis andre aktører erobrer så stor en del af lodsningerne i bestemte farvande, at lodsvæsenets lodser ikke med de få lodsnings, der bliver tilbage, kan opretholde kravet om løbende at vedligeholde hver enkelt lods' kompetence. Det vil iflg. Forsvarsministeriet betyde, at lodsvæsenet ikke er i stand til i praksis at opretholde forsyningspligten i alle danske farvande.

164. Forudsætningen for et sådant scenarium vil være, at lodsvæsenet ikke er i stand til prismæssigt at konkurrere med de øvrige aktører, og derfor ikke kan tiltrække et tilstrækkeligt antal lodsnings. Den foreslåede model skal følges op af en mulighed for, at lodsvæsenet ligesom andre aktører frit kan sætte sine priser.<sup>32</sup> Lodsvæsenet kan derfor ligesom de øvrige aktører tiltrække kunder ved at sænke prisen.<sup>33</sup>

165. Desuden kan der allerede under den eksisterende regulering opstå problemer med i praksis at vedligeholde lodskompetencen. I de mindre havne, som har autoriseret havnelods, har lodsvæsenet ikke opretholdt kompetencen til at lodse. I flere af disse havne er der kun én havnelods. Hvis vedkommende havnelods forlader jobbet, er der umiddelbart ingen, som har kompetencen til at lodse i det pågældende farvand. Men der er ingen tvivl om, at det i så fald vil være lodsvæsenet, som har forsyningspligten. Tilsvarende findes der områder i dansk farvand, hvor skibstrafikken er så sparsom, at der efter Konkurrencestyrelsens oplysninger allerede i dag er problemer med at opretholde den enkelte lods' kompetencer. Dette klares efter styrelsens oplysninger rent praktisk med dispensationer.

166. Udgangspunktet må derfor være som i dag, at hvis lodsvæsenet ikke faktisk kan honorere kompetencekravene, så må lodsvæsenet sørge for at få kompetencen tilbage. Det kan enten ske ved at oplære en lods til at lodse i det pågældende farvand eller ved at ansætte en lods eller kontrahere med en konkurrerende lods, som kan, eller i sidste instans at give en dispensation.

167. Hvis det fortsat er praktisk umuligt for lodsvæsenet at opretholde forsyningspligten i et konkret farvand, fordi konkurrerende lodser tiltrækker alle opgaverne, bør det i disse helt ekstreme situationer være muligt at overføre forsyningspligten i det pågældende farvand til den eller de lodser, der faktisk har kompetencen. I de farvande, hvor det ikke er muligt for lodsvæsenet at være til stede, bør der være hjemmel til at pålægge andre aktører end lodsvæsenet en forsyningspligt i det pågældende område.

168. Det vil være den tilsynsførende myndighed, der efter ansøgning fra lodsvæsenet skal afgøre, om alle andre muligheder er udtømte, således at forsyningspligten kan pålægges en eller flere konkurrerende operatører.

### *Rimelige priser*

169. Ved en konkurrenceudsætning af markedet for lodsytelser skal det selvfølgelig også kunne lade sig gøre for lodsvæsenet at konkurrere med andre udbydere om prisen for lodsnings. Derfor skal en markedsåbning også følges op af et krav om fri prisdannelse. For at sikre, at det ikke medfører urimeligt høje priser i områder, hvor der er få lodsnings, skal der fastsættes maksimalpriser for alle lodsnings, det vil sige både lodsnings udført af lodsvæsenet og lodsnings udført af andre aktører. Det skal i den forbindelse understreges, at den virksomhed, som er

dominerende på det pågældende marked (det vil typisk være lodsvæsenet), desuden begrænses i sin prisfastsættelse af reglerne i konkurrenceloven om forbud mod prisdumping.

170. Som udgangspunkt anbefales det, at maksimaltaksterne tager udgangspunkt i lodsvæsenets eksisterende takster.

171. På sigt bør det dog overvejes at fastsætte maksimalpriserne på et mere gennemskueligt grundlag end i dag. Den eksisterende takststruktur med 20 forskellige sværhedsgrader og flere forskellige beregningsmetoder afhængigt af lodsningens længde er meget vanskeligt gennemskuelig. Priser for lodsninger i for eksempel Sverige og Norge bliver beregnet på en langt enklere måde baseret på skibets størrelse i bruttotons og varigheden af lodsningen. Man må forvente, at tidsforbruget afspejler sværhedsgraden. Det virker derfor langt mere reelt at beregne prisen på baggrund af den tid, der bliver brugt på lodsningen.

### *Kompensation for opretholdelse af forsyningspligt*

172. Det er utvivlsomt mere omkostningstungt at opretholde et beredskab for lodsninger i tyndt trafikerede farvande end i farvande, hvor personale og materiel kan udnyttes mere effektivt. Dårlig udnyttelse af mandskab og materiel kan i noget omfang afhjælpes ved at åbne op for, at også lodsvæsenet får mulighed for at udføre andre opgaver end lodsning. Det bør dog i så fald forudsættes, at der sker regnskabsmæssig separation mellem lodsaktiviteter og andre aktiviteter. Ved at udnytte ressourcerne til at udføre tilstødende opgaver er der større muligheder for at opnå economies of scope.

173. Ikke desto mindre vil der utvivlsomt være områder, hvor lodsvæsenets omkostninger til at opretholde et lodsberedskab vil betyde, at priserne for lodsninger bliver meget høje, hvis de skal dække omkostningerne. Af hensyn til miljø og søfartssikkerhed også i mere sparsomt trafikerede farvande bør der derfor være et loft for prisen på lodsninger. Det foreslås, at dette loft bliver lodsvæsenets nuværende priser.

174. Selvom der åbnes op for, at lodsvæsenet kan udføre andre opgaver end lodsning, og selvom det fortsat bliver muligt at opkræve maksimaltaksten, vil der sandsynligvis være farvande, hvor lodsvæsenets omkostninger til at opretholde forsyningspligten vil overstige de indtægter, som kan opkræves efter maksimaltaksten.

175. Det kan derfor blive nødvendigt at kompensere for udgifterne til at opretholde forsyningspligt og et rimeligt serviceniveau i yderområderne.

176. I dag foregår subsidieringen af de mindre indbringende lodsområder via Lodsreguleringsfonden, som afholder udgifter løn til personale, materiel, bygninger mv. Da priserne for lodsninger er faste, sker der således en krydssubsidiering mellem de farvande, hvor lodsninger giver overskud, til de farvande, hvor lodsning er underskudsgivende.

177. Det foreslås at etablere en model, hvor både lodsvæsenets og andre aktørers prisdannelse er fri, dog således at der højest kan opkræves maksimaltaksten.<sup>34</sup> Kunderne, det vil sige skibe og skibsredere mv., kan frit vælge, om de vil henvende sig til lodsvæsenet eller alternative aktører. Mens andre aktører kan afslå en anmodning om en lodsning,<sup>35</sup> vil lodsvæsenet som forsyningspligthaver have pligt til at acceptere en anmodning om lods.

178 Hvis lodsvæsenet får anmodning om at udføre en lodsning, som lodsvæsenet konkret vurderer vil påføre lodsvæsenet så mange omkostninger, at maksimaltaksten ikke kan dække det, foreslås det, at lodsvæsenet i første omgang skal udbyde lodsningen. Udbudet kan foregå på en dertil indrettet portal i en begrænset tidsperiode, for eksempel en eller to timer, hvor andre aktører kan tilbyde at påtage sig lodsningen til maksimaltaksten eller derunder. Hvis en anden aktør ønsker at udføre den pågældende lodsning til maksimaltaksten eller derunder, skal lodsvæsenet overlade lodsningen til den pågældende aktør.

179. Hvis ingen andre aktører ønsker at udføre lodsningen, skal lodsvæsenet udføre den til maksimaltaksten. Lodsvæsenet kan derefter få udbetalt kompensation for de udgifter, der ikke dækkes af maksimaltaksten, som opkræves af skibet. Til det formål foreslås det, at der oprettes en særlig lodsfond.

180. Lodsvæsenets faktiske omkostninger ved den konkrete, underskudsgivende lodsning opgøres som omkostningerne ved de faktisk anvendte timer for lodser, både og bådmænd ganget med den gennemsnitlige timepris for de pågældende beregnet ud fra lodsvæsenets seneste regnskab. Hertil lægges det faktiske brændstofforbrug, et beløb til rejseudgifter samt et beløb til administration, person- og materielberedskab. Forskellen mellem den beregnede pris og maksimaltaksten kompenseres af den til formålet oprettede lodsfond.

181. Det foreslås, at denne lodsfond får sine midler ved et forsyningspligtgebyr, som alle lodser, som er autoriseret i Danmark, skal indbetale af de lodsninger, de foretager. Det foreslåede forsyningspligtgebyr skal udgøre en bestemt procentdel af prisen for en lodsning. Det er altså ikke skibet, men lodsen, der skal indbetale gebyret. Hvis en lods ikke indbetaler forsyningspligtgebyr for en udført lodsning, mister vedkommende sin autorisation.<sup>36</sup> En lods kan således heller ikke ved for eksempel at flytte til udlandet slippe for at betale forsyningspligtgebyr eller overholde andre krav til udøvelsen af lodserhverv, hvis vedkommende vil beholde sin autorisation til at lodse i dansk territorialfarvand eller være omfattet af IMO's anbefalinger.

182. Størrelsen af det foreslåede forsyningspligtgebyr beregnes forud hvert år på baggrund af omkostningerne til opretholdelsen af forsyningspligten det forgangne år. Konkurrencestyrelsens foreløbige beregninger tyder på, at et sådant forsyningspligtgebyr vil få en størrelse på mellem 3 og 5 pct., jf. bilag 1, afsnit 6.6.

183. Konkurrence om lodsnydelser og øget konkurrencepres på lodsvæsenet vurderes generelt at medføre større incitament til effektivisering og dermed lavere priser generelt. Det kan dog ikke afvises, at øget konkurrence i enkelte, tyndt befærdede farvande kan medføre, at lodsvæsenet får færre lodsninger og dermed kommer til at anvende flere omkostninger på opretholdelsen af et forsyningspligtberedskab. I det omfang, at maksimaltaksten ikke kan dække omkostningerne, vil forskellen blive dækket af den nyoprettede lodsfond. Såfremt udgifterne til opretholdelsen af forsyningspligten ændrer sig, vil der skulle tages højde for det ved de årlige beregninger til brug for fastsættelse af forsyningspligtgebyret.

184. Forsvarsministeriet mener, at et sådant forsyningspligtgebyr i betænkelig grad vil bringe Danmark på kant med Københavnertraktaten (jf. note 2) om Øresundstoldens afvikling, da afgiften må forventes i al overvejende grad at skulle anvendes til dækning af underskudsgivende lodsninger i ikke-gennemsejlingsfarvande. Hertil må bemærkes, at de lodspenge, der opkræves for gennemsejlingslodsninger i dag, også i vidt omfang dækker udgifterne til lodsninger i sparsomt

trafikerede farvande. I dag er der et ens-prissystem for lodsninger i danske farvande, som er uafhængigt af de faktiske omkostninger ved den konkrete lodsning. Som beskrevet ovenfor går 80,64 pct. af de opkrævede lodspenge til Lodsreguleringsfonden, som betaler lodsvæsenets omkostninger. Som det fremgår blandt andet af figur 4 og 5 er der i dag betydeligt lavere kapacitetsudnyttelse af lods både og bådmænd i områder, hvor der ikke er tæt trafik. Det betyder, at indtægter fra lodsninger i tæt trafikerede farvande, for eksempel gennemsejlingslodsninger, anvendes til at opretholde beredskabet i mindre trafikerede farvande, for eksempel i Limfjorden. Der foregår således allerede i dag overførsel af indtægter fra lodsninger af skibe i transit til underskudsgivende områder. Forskellen er blot, at krydssubsidieringen er mindre gennemsigtig i dag end den vil være i et system, hvor lodsvæsenet er tvunget til at opgøre underskudet for hver af de lodsninger, som man ønsker kompensation for. De faktiske omkostninger ved at opretholde forsyningspligten i tyndt trafikerede farvande vil derfor blive mere synlige.

185. Det vurderes, at det ligger indenfor EU-konkurrencereglerne at foretage krydssubsidiering for at kunne sikre en forsyningspligt til overkommelige priser for alle.

186. Endvidere må bemærkes, at der ved forslaget fortsat ikke pålægges skibe i gennemsejlingssejlsads nogen pligt til at anvende lods. Der pålægges derfor heller ikke en pligt for skibene til at betale lodspenge (og herigennem indirekte et forsyningspligtgebyr). Forsyningspligtgebyret er derfor ikke i strid med Københavnertraktaten.

187. En lods, som vil opretholde sin danske autorisation, vil efter forslaget have pligt til at indbetale forsyningspligtgebyr af de lodsninger, vedkommende foretager.

### *Myndighedsopgaver og administration*

188. Det foreslås, at der udpeges en tilsynsmyndighed, som skal udarbejde krav til den nye, åbne tillægsuddannelse til at blive lods. Myndigheden skal udstede autorisationer/uddannelsesbeviser samt kontrollere, at lodserne fortsat har et tilstrækkeligt højt fagligt niveau.

189. Myndigheden skal desuden føre tilsyn med, at de lodser, der er autoriseret i Danmark, betaler forsyningspligtgebyr til den nyoprettede lodsfond. Myndigheden kan trække en autorisation tilbage, såfremt en lods ikke opretholder sin kompetence eller undlader at indbetale forsyningspligtgebyr af lodsninger.

190. Myndigheden skal endvidere udfærdige regler for etablering af lodsvirksomhed,<sup>37</sup> udstede tilladelser til lodsvirksomhed og føre tilsyn med opretholdelsen af erhvervskravene.

191. Endelig skal myndigheden vurdere, om der efter anmodning fra lodsvæsenet er tilstrækkeligt grundlag til at overføre forsyningspligten i et konkret farvand til en anden udbyder, samt foretage et eventuelt udbud heraf.

### **Samlet konklusion**

192. Lodsvæsenet er ineffektivt i sammenligning med andre lodsvæsener, særligt i forhold til udnyttelse af både og bådmænd, og tager for høje priser for lodsning til skade for skibsfarten. Det skyldes dels manglende konkurrence og faste priser, dels manglende incitament til at reducere de omkostninger, der er i forbindelse med lodsning, særligt til lods både og bådmænd.

193. Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at der er et stort effektiviseringspotentiale i lodsvæsenet på minimum 9 pct. Det er derfor sandsynligt, at en konkurrenceudsætning fulgt op af en frigivelse af priserne for lodsninger under maksimalpriser vil føre til billigere priser, særligt for transitlodsninger af store skibe gennem Storebælt og Øresund. Lavere priser for lodsninger vil alt andet lige betyde, at flere skibe, som ikke har lodspligt, vil anmode om lods, hvilket vil forøge søsikkerheden og mindske risikoen for miljøulykker.

194. Det vurderes, at en fuld liberalisering af lodsvæsenet vil være mulig og give det bedste resultat med hensyn til konkurrence og effektivitet. Men en fuld liberalisering af lodsområdet på kort sigt kan gøre det vanskeligt at opretholde forsyningspligten til overkommelige takster i alle danske farvande, navnlig i mindre og afsides beliggende havne og farvande.

195. Det foreslås derfor, at der i første omgang sker en åbning af markedet for lodstjenester samtidig med, at det eksisterende lodsvæsen opretholdes.

196. For at markedsåbningen bliver reel, skal der være adgang til at blive oplært som lods på åbne, lige og ikke-diskriminerende vilkår. Samtidig skal konkurrenter til lodsvæsenet opfylde samme høje uddannelses- og sikkerhedskrav samt krav til etablering af lodsvirksomhed.

197. Det anbefales, at lodsvæsenet fortsat pålægges forsyningspligten i alle dele af dansk territorialfarvand, mellem dele af dansk territorialfarvand samt fra dansk territorialfarvand til Østersøen og Nordsøen. Lodsvæsenet skal have mulighed for at opnå kompensation for opretholdelsen af forsyningspligten, herunder opretholdelse af det nødvendige beredskab, hvis maksimaltaksten ikke kan dække lodsvæsenets udgifter til den konkrete lodsning, og hvis andre aktører efter udbud heller ikke ønsker at udføre lodsningen til maksimaltaksten eller derunder.

198. Kompensationen til lodsvæsenet for udførelse af underskudsgivende lodsninger dækkes af tilskud fra en ny lodsfond. Det foreslås, at lods-fonden får sine midler ved, at alle autoriserede lodser indbetaler et forsyningspligtgebyr for alle lodsninger. Forsyningspligtgebyret vil udgøre en bestemt procentsats af den opkrævede pris for lodsningen. Det foreslås, at betaling af forsyningspligtgebyr og overholdelse af øvrige regler fastsat af den relevante tilsynsmyndighed til udøvelse af lodsvirksomhed er en betingelse for at opretholde dansk lodsautorisation.

---

1 Det nærmere indhold af etableringskravene skal fastsættes af de relevante søfartsmyndigheder, for eksempel i form af et "document of compliance".

2 Tractat af 14. marts 1857 ang. Afløsningen af Sund- og Belttolden.

3 Generelt inden for 12 sømil fra kysten, jf. lov nr. 200 af 7. april 1999 om afgrænsning af søterritoriet.

4 Lbkg. nr. 529 af 4. august 1989

5 Bkg. nr. 1048 af 29. november 2000.

6 Bkg. nr. 621 af 23. juli 2002 om anvendelse af lods i danske farvande.

7 For eksempel i den såkaldte Københavnstraktat, jf. note 2.

8 Bkg. nr. 562 af 4. juli 2002 om tilkaldelse af lods mv.

9 Efter Københavnstraktaten, jf. note 2.

10 Beretning om Lodsvæsenet (lodserierne og Lodsreguleringsfornden), Rigsrevisionen, den 9. januar 2001.

11 *Lokallodsnings* er korte lodsninger, for eksempel havnelodsnings, hvor lodsningen har en fast pris efter takstbogen. *Distancelodsnings* er lodsninger over 20 sømil i Nordsøen, Kattegat, Østersøen eller Storebælt. *Gennemsejlingslodsninger* er lodsninger under uafbrudt sejlads på over 90 sømil gennem Kattegat eller Østersøen.

12 Gennemsnittet dækker over ret store forskelle i provisionslønnen lodserierne imellem. Efter sammenlægningen af lodserierne fra 7 til 3 må det dog antages, at forskellene udjævnes noget.

13 Egersund-Gråsten (1), Fakse Ladeplads (1), Haderslev (1), Hanstholm (3), Hirtshals (4), Middelfart (1), Marstal/Rudkøbing (3), Nexsø (1), Rønne (3), Skagen (3), Sæby (1), Sønderborg (1), Ærøskøbing (1) og Århus (9).

14 Farvandsvæsenets notat til Konkurrencestyrelsen af 14. oktober 2002 samt materiale fra Kalundborg Linesmen.

15 Jf. dog ovenfor, punkt 45 og 48, om såkaldte "maritime advisors".

16 Hundested.

17 Benchmarking af lodsvæsenet, Boston Consulting Group, 1999.

18 Beretning om lodsvæsenet (lodserierne og Lodsreguleringsfonden), Rigsrevisionen, 9. januar 2001.

19 Netop Farvandslodseriet og Limfjordens Lodseri er blevet lagt sammen ved omorganiseringen i november 2002.

20 Jf. bilag 1, tabel 6.4.

21 Jf. bilag 1, tabel 6.7.

22 Figuren viser det gennemsnitlige antal driftstimer pr. lodsbaad for 1998-2001. Gennemsnittet for alle lodserier er 766 timer pr. lodsbaad.

23 Jf. bilag 1, afsnit 6.4.

24 Efter Farvandsvæsenets oplysninger er de 4 ældste lodsbaade i løbet af 2003. Det fremgår ikke til hvilken pris.

25 Lov nr. 326 af 28. maj 1999 om havne.

26 Farvandsvæsenets notat til Konkurrencestyrelsen af 14. oktober 2002 samt materiale fra Kalundborg Linesmen.

27 Havnelovens §§ 7 – 11.

28 Havnelovens § 20, stk. 2. Århus Havn har for eksempel af historiske årsager lov til at udføre lodsning og bugsering, mens andre havne med den samme organisationsform ikke har samme muligheder.

29 Eventuelt efterfulgt af en ændring af reglerne i havneloven vedr. havnenes adgang til selv at udbyde tjenesteydelser, herunder lodsning.

30 For eksempel renovation og kollektiv bustransport.

31 Dødvægt 40.000 BT, længde 273 m, bredde 43 m, dybgang 15 m, medregnet reduktion for skibe med dobbelbund/skrog.

32 Jf. umiddelbart nedenfor om rimelige priser.

33 Rammen for prissænkninger udgøres af konkurrencelovens regler om misbrug af dominerende stilling. En dominerende virksomhed vil således normalt ikke kunne tilbyde priser under de variable omkostninger.

34 Desuden må en dominerende aktør ikke sætte priserne så lavt, at de variable omkostninger ikke dækkes. Der vil i så fald være tale om predatory pricing, som er i strid med forbudet i konkurrencelovens § 11, stk. 1 om misbrug mod dominerende stilling.

35 Medmindre der er tale om den helt undtagelsesvise situation, jf. ovenfor pkt. 166-167, hvor en anden aktør har fået pålagt forsyningspligt i et bestemt farvand.

36 Betydningen for udenlandske lodser af at have dansk autorisation er blandt andet, at de vil være autoriserede til at lodse i dansk territorialfarvand samtidig med, at de opfylder betingelserne for at

kunne antages som IMO-anbefalet lods på transitsejladser gennem danske farvande. Manglende indbetaling til lods-fonden vil betyde tab af autorisation – både i dansk territorialfarvand og i forhold til IMOs anbefalinger.

37 For eksempel i form af et ”document of compliance”.