

Konkurrencebegrænsende virkninger af råstoflovens §§ 19 og 20

3/1120-0100-1238/ISA/FIB/LDA

Rådsmødet den 22. juni 2005

Resumé

1. Konkurrencestyrelsen modtog i november 2004 en klage [Ø] over de konkurrencebegrænsende virkninger af administrationen af råstoflovens regler om tilladelser mv. til indvinding af råstoffer fra havbunden i danske farvande.
2. På baggrund af klagen har Konkurrencestyrelsen iværksat en undersøgelse af de konkurrencebegrænsende virkninger af reglerne i råstofloven om godkendelse og tilladelse til råstofindvinding.
3. Sagen vedrører kravene om godkendelse af fartøjer og tilladelse til råstofindvinding fra havbunden i bestemte områder. Disse krav er en direkte eller nødvendig følge af bestemmelserne i råstoflovens §§ 19 og 20, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.
4. Ifølge råstoflovens § 19 er det en betingelse for, at et fartøj må foretage indvinding af råstoffer fra havbunden, at fartøjet er godkendt af miljøministeren. Råstoflovens § 20 fastsætter derudover et krav om, at selskaber, som ønsker at foretage indvinding af råstoffer fra havbunden, skal have tilladelse til dette gældende for geografisk afgrænsede områder. Der er således tale om, at § 19 og § 20 udgør et to-leddet tilladelsessystem, der både kræver, at indvindingen sker med et godkendt fartøj og at man har en tilladelse til selve indvindingen i et bestemt område.
5. For så vidt angår råstoflovens § 19 følger det af forarbejderne til råstofloven samt Skov- og Naturstyrelsens administrative praksis, at der kun gives godkendelser til fartøjer med en lastekapacitet på op til 2.000 m³, og at alle de fartøjer, som gives permanente godkendelser, til sammen maksimalt må have en lastekapacitet på 26.250 m³. Desuden er det muligt ud over dette loft at få en midlertidig/opgavebestemt godkendelse i bestemte situationer, men i praksis sker det dog meget sjældent.
6. Det vurderes, at reglerne om godkendelse i råstoflovens § 19 har en markedsafskærmende virkning og dermed hindrer nye aktørers mulighed for at trænge ind på det danske marked for råstofindvinding fra havbunden. De væsentligste hensyn bag bestemmelsen i såvel § 19 som § 20 er hensynene til miljøet. På baggrund af den foretagne analyse vurderes det, at disse hensyn fuldt ud kan varetages ved administrationen af råstoflovens § 20, hvorfor der ikke findes tilstrækkelige saglige begrundelser for at opretholde råstoflovens § 19.
7. Forud for ansøgning om indvindingstilladelse kan man ansøge om at få en efterforskningstilladelse med tilhørende fortrinsret til indvindingstilladelse. En sådan efterforskningstilladelse kan løbe i op til 3 år, og herefter kan ansøgeren opnå eneret til indvinding i det pågældende område i en periode på op til 10 år. Indvindingstilladelserne efter § 20 gives alene til geografisk afgrænsede og miljøvurderede områder. Tilladelserne gives typisk for en 10-årig periode.
8. Det vurderes, at systemet med tildeling af enerettigheder ved udstedelsen af indvindings- og efterforskningstilladelser er konkurrencebegrænsende og går videre end, hvad der er nødvendigt for at beskytte investeringer i efterforskninger mv.
9. På baggrund af ovenstående anbefales det,
 - at bestemmelsen i råstoflovens § 19 om godkendelse af fartøjer til indvinding af råstoffer fra havbunden ophæves.
 - at reglerne om efterforskningstilladelser i råstoflovens § 20 ændres, således at efterforskningstilladelser som hovedregel ikke gives med fortrinsret til efterfølgende indvinding (eneret). Efterforskningstilladelse med fortrinsret bør alene tildeles, hvor væsentlige omkostningsmæssige begrundelser taler herfor, og efterforskningstilladelser med fortrinsret bør normalt ikke have en varighed på mere end et år.
 - at reglerne om indvindingstilladelser i råstoflovens § 20 ændres, så indvindingstilladelser kun er forbundet med en eneret, hvis væsentlige begrundelser taler herfor. Eneretten bør ikke have en varighed, der overstiger et år, medmindre der har været særligt høje omkostninger forbundet med efterforskningen og

miljøvurderingen eller med mindre ganske særlige råstofmæssige, miljømæssige eller forsyningsmæssige grunde taler herfor.

Afgørelse

10. Konkurrencerådet retter den som bilag 3 vedlagte henvendelse til miljøministeren og økonomi- og erhvervsministeren i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5.

Sagsfremstilling

11. Ved brev af [red] klaget til Konkurrencestyrelsen over de konkurrencebegrænsende virkninger af administrationen af råstoflovens regler om sandsugningstilladelser mv.

12. [red]

13. [red]

14. [red]

15. Konkurrencestyrelsen iværksatte på baggrund af henvendelsen en undersøgelse af de konkurrencebegrænsende virkninger af reglerne i råstofloven om godkendelse og tilladelse til råstofindvinding.

Offentlig regulering

16. Den relevante regulering i sagen er bestemmelserne i råstoflovens §§ 19 og 20.

17. Den første lovregulering af råstofindvinding på det danske havområde skete ved lov nr. 285 fra 1972. De nuværende regler i råstofloven blev indført ved lov nr. 484 fra 1996, der trådte i kraft d. 1. januar 1997.

18. Indtil 1997 var udgangspunktet, at råstofindvinding fra havbunden alene krævede en godkendelse af det fartøj, der skulle foretage indvindingen svarende til den nedenfor omtalte § 19-godkendelse. Såfremt man havde en sådan godkendelse, måtte man frit indvinde råstoffer fra havbunden, og der krævedes således som udgangspunkt ikke en tilladelse til selve indvindingen, så længe den foregik med et godkendt fartøj. Der fandtes dog enkelte undtagne områder, hvor der af miljømæssige årsager tillige krævedes en tilladelse til selve indvindingen.

19. Ved indførelsen af de nuværende regler blev dette system lavet om. Kravet om godkendelse af det enkelte fartøj blev opretholdt i råstoflovens § 19, men der blev derudover indsat et krav i råstoflovens § 20 om tilladelse til selve indvindingen. Den nuværende regulering indebærer således et to-strengt tilladelsessystem, hvor der både kræves, at det enkelte fartøj er godkendt til indvinding efter råstoflovens § 19, og at man har en godkendelse til selve indvindingen efter råstoflovens § 20.

20. Ved overgangen til de nye regler vedtog man en overgangsordning, der skulle gælde i 10 år, dvs. frem til 1. januar 2007. Ordningen indebar, at hovedparten af de områder, hvor der indtil 1. januar 1997 blev foretaget ral- og sandsugning (i alt 113), blev udlagt til områder, hvor de fartøjer, der pr. 1. januar 1997 havde en § 19-godkendelse, frit kunne indvinde råstoffer frem til 1. januar 2007 uden en § 20-tilladelse.

Råstoflovens § 19

21. Ifølge råstoflovens § 19, stk. 1 er det en betingelse for, at et fartøj må foretage efterforskning og indvinding af råstoffer på havet, at fartøjet er godkendt af miljøministeren. Ifølge råstoflovens § 19, stk. 2 er det muligt at opnå en midlertidig godkendelse, der fx kan gives for en tidsbegrænset periode eller til en konkret opgave.

22. De er således tale om to forskellige former for godkendelse, nemlig en permanent godkendelse til råstofindvinding, jf. råstoflovens § 19, stk. 1, som både kan anvendes til indvinding til den løbende danske forsyning og til anlægsopgaver, og en midlertidig godkendelse, jf. råstoflovens § 19, stk. 2, der kun kan anvendes til konkrete opgaver eller i en begrænset periode.

23. Forholdene omkring den permanente godkendelse i stk. 1 er specificeret i forarbejderne til bestemmelsen. Det fremgår her, at en godkendelse af et fartøj efter § 19, stk. 1 kan betragtes som en slags autorisation til, at det enkelte fartøj kan foretage råstofindvinding på det danske havområde.

24. Godkendelsen bortfalder, såfremt fartøjet ophugges, slettes af skibsregisteret eller skifter ejer. I sådanne tilfælde er det dog muligt at deponere godkendelsen med henblik på senere genudstedelse til det samme eller et andet fartøj, ligesom det er muligt at sælge godkendelsen med skibet. Derimod kan godkendelsen ikke sælges eller overdrages uden fartøjet.

25. Såfremt godkendelsen på et tidspunkt ligger stille i 3 på hinanden følgende år – dvs. at fartøjet ikke bruges til opgaver i Danmark, der kræver godkendelse efter råstoflovens § 19 – bortfalder godkendelsen, jf. råstoflovens § 24, stk. 1. Dette gælder både deponerede og ikke-deponerede godkendelser. Godkendelsen kan desuden tilbagekaldes eller opsiges af miljøministeren med 10 års varsel, jf. råstoflovens § 24, stk. 2 og 4.

26. Skov- og Naturstyrelsen har endvidere oplyst, at det er muligt for indehaveren af et fartøj med en godkendelse at overflytte godkendelsen til et andet fartøj, ligesom det er muligt at tage fx to mindre godkendelser og flytte dem sammen til ét større fartøj. Det vil således fx være muligt at flytte to godkendelser på fartøjer, der hver har en lastekapacitet på 500 m³, til ét fartøj med en lastekapacitet på 1000 m³. Der vil endvidere ved ombygning være mulighed for at udvide et fartøjs lastekapacitet med op til 100 pct. uden indbygning af lastekapacitet.

27. Det fremgår desuden af forarbejderne, at § 19, stk. 1 forudsættes administreret således, at der sættes et loft på ca. 25.000 m³ for den lastekapacitet, som alle fartøjer med godkendelse til sammen maksimalt kan have. Dette loft er i praksis fastsat til 25.000 m³ + 5 pct., så loftet er fastsat til en samlet lastekapacitet på 26.250 m³.

28. Begrundelsen for at have et sådant loft er ifølge forarbejderne, at der skal sikres en bæredygtig udvikling, hvor den samlede indvinding af naturlige ressourcer begrænses. Skov- og Naturstyrelsen har oplyst, at kapacitetsgrænsen på 25.000 m³ blev fastlagt i forbindelse med ændringen af råstofloven i 1996, svarende ca. til den samlede lastekapacitet på danske sandsugningsfartøjer på dette tidspunkt.

29. Endelig fremgår det af forarbejderne, at den hidtidige praksis om, at der ikke kan ske godkendelse af indvindingsfartøjer med en lastekapacitet på over 2000 m³, forudsættes fortsat. Grænsen er ifølge forarbejderne fastsat for at begrænse de miljømæssige effekter af råstofindvinding med store skibe, samtidig med at det sikres, at alle landets egne kan forsynes med råstoffer fra havbunden. Skov- og Naturstyrelsen har dog i denne forbindelse oplyst, at grænsen oprindeligt blev fastsat ud fra, at dette svarede til den maksimale kapacitet på det største danske sandsugningsfartøj i 1972.

30. I relation til bestemmelsen om midlertidige/opgavebestemte godkendelser i råstoflovens § 19, stk. 2 fremgår det af forarbejderne til bestemmelsen, at udstedelsen af godkendelserne skal administreres i overensstemmelse med tidligere praksis.

31. Dette indebærer ifølge forarbejderne, at der vil blive givet en midlertidig godkendelse til fartøjer, der skal anvendes til anlægsopgaver, som har været udbudt i EU-licitation, og til fartøjer, der skal anvendes til oprensning og uddybning af havne og sejlrender, når de optagne materialer ønskes nyttiggjort som råstoffer.

32. I praksis har Skov- og Naturstyrelsen og Naturklagenævnet administreret udstedelsen af midlertidige godkendelser efter § 19, stk. 2 således, at der altid gives en midlertidig godkendelse, når materialer fra oprensninger ønskes nyttiggjort. Desuden gives der en midlertidig godkendelse til anlægsopgaver i de tilfælde, hvor en opgave har været udbudt i *særskilt* EU-udbud, eller hvor der ikke er ledig kapacitet på fartøjer med en permanent godkendelse efter § 19, stk. 1.

33. [Ø]

34. De midlertidige § 19, stk. 2 godkendelser udstedes i praksis meget sjældent. Ifølge Skov- og Naturstyrelsen er der i løbet af de seneste 5 år alene udstedt sådanne midlertidige godkendelser to gange til to fartøjer. Disse blev givet til det hollandske selskab Blankevoort i forbindelse med en opgave ved den jyske vestkyst.

35. Rohde Nielsen A/S har supplerende oplyst, at selskabet i samme periode også har fået udstedt to midlertidige § 19, stk. 2 godkendelser i forbindelse med kystsikringsopgaver langs Vestkysten. Foreningen af danske Ral- og Sandsugere har endvidere oplyst, at der i perioden frem til år 2000 har været udstedt flere midlertidige godkendelser til opgaver om kystsikring langs Vestkysten og i forbindelse med anlæggelsen af Storbælts- og Øresundsbroerne.

Råstoflovens § 20

36. Råstoflovens § 20 indeholder krav om, at man skal have en tilladelse for at kunne foretage efterforskninger efter råstoffer og for at kunne indvinde råstoffer fra havbunden. Disse tilladelser gives for geografisk afgrænsede og miljøvurderede områder. Der kan desuden fastsættes konkrete tilladelsesvilkår i medfør af råstoflovens § 21.

37. Bestemmelsen i § 20 indeholder i praksis tre elementer: Først kan der ansøges om en efterforskningstilladelse til at søge efter råstofforekomster. Dernæst skal der foretages en miljøvurdering af det område, hvor der konkret påtænkes foretaget indvinding af råstoffer. Endeligt skal der som det tredje element søges om en tilladelse til at foretage indvinding i det konkrete område, som miljøvurderingen omfatter.

38. En efterforskningstilladelse giver ansøgeren adgang til at søge efter råstofforekomster i et geografisk område. Under efterforskningen vil der typisk blive foretaget prøveboringer eller -sugninger med henblik på at klarlægge opfanget af råstofforekomster i området, som det vil kunne betale sig at udnytte. Normalt kræves der ikke miljøvurdering forud for tildeling af efterforskningstilladelser. Der vil dog kunne kræves en forudgående miljøvurdering, hvis de planlagte prøvetagninger i sig selv er så omfattende, at de indebærer en væsentlig miljøpåvirkning.

39. Det følger af råstoflovens § 20, stk. 2, at der kan ansøges om en efterforskningstilladelse med fortrinsret til at få indvindingstilladelse til det konkrete område.

40. Ved en ansøgning om efterforskningstilladelse med fortrinsret, skal der ifølge forarbejderne foretages en høring af øvrige indvindere, hvorefter det vil blive vurderet, om der er andre, der har en væsentlig interesse i området. Såfremt der er andre, der har en relevant interesse i området, vil der blive givet afslag på efterforskningstilladelse med fortrinsret. Ansøgeren har herefter mulighed for at søge om efterforskningstilladelse uden fortrinsret eller at ansøge om efterforskningstilladelse med fortrinsret i fællesskab med de øvrige interesserede, såfremt der kan opnås enighed herom.

41. Er der omvendt ikke andre, der har en væsentlig interesse i området, vil der blive givet en efterforskningstilladelse med fortrinsret til ansøgeren. Denne indebærer, at såfremt der efterfølgende gives indvindingstilladelse til ansøgeren/ansøgerne, vil der være tale om en eneret til at udnytte hele eller dele af forekomsten i en periode på op til 10 år. En efterforskningstilladelse vil normalt ikke blive meddelt for en længere periode end 3 år.

42. Ifølge oplysninger fra Skov- og Naturstyrelsen var der pr. 7. december 2004 én ansøgning om efterforskningstilladelse under behandling, mens der fandtes 12 aktive tilladelser. I alt er der i perioden 1. januar 2000 til 31. december 2004 udstedt 31 efterforskningstilladelser, hvoraf 22 er udstedt til flere indvindere i fællesskab.

43. Når efterforskningerne er gennemført, er næste skridt, at der skal foretages en miljøvurdering af det område, hvor der konkret påtænkes foretaget indvinding af råstoffer. Når den påtænkte indvinding er meget omfangsrig (mere end 1 mio. m³ årligt eller mere end 5 mio. m³ i alt), eller når indvindingen vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, skal der foretages en omfattende VVM-undersøgelse af miljøforholdene. Hidtil har kravet om VVM-undersøgelse kun været anvendt i forbindelse med indvinding til store anlægsprojekter, herunder projekterne om Storebælts- og Øresundsforbindelserne, Amager Strandpark og kystsikring langs Vestkysten.

44. I alle andre situationer vil der være tale om en mere begrænset miljøvurdering, hvor ansøgeren skal give foreliggende oplysninger om områdets fysiske og biologiske tilstand, indvindingens mulige miljøpåvirkninger samt eventuelle foranstaltninger med henblik på at neutralisere skadelige miljøpåvirkninger. Disse miljøvurderinger kan dog give anledning til, at der stilles krav om supplerende undersøgelser.

45. Det tredje element er ansøgningen om tilladelse til at foretage indvinding i et konkret miljøvurderet område. I ansøgningen skal der ud over den nævnte miljøvurdering også angives oplysninger om ønskede indvindingsmængder, indvindingsmetoder, udstyr og materiel mv.

46. En indvindingstilladelse efter § 20 gives for en tidsbegrænset periode på maksimalt 10 år. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der normalt vil blive givet 10-årige tilladelser, når der er tale om indvinding af råstoffer til den daglige råstofforsyning (pladssejlad), mens korterevarende tilladelser vil blive givet til konkrete anlægsarbejder og til opgaver om nyttiggørelse af materialer fra oprensning og uddybning af havne og sejltreder mv.

47. Indvindingstilladelsen kan gives både til indvinderen (den, der har godkendelse efter § 19) og til andre ansøgere, som fx bygherren ved en anlægsopgave. I praksis er hovedreglen, at tilladelser til løbende råstofforsyning (pladssejlad) gives til indvinderen, mens tilladelser til konkrete anlægsopgaver oftest gives til bygherren.

48. Skov- og Naturstyrelsen har oplyst, at det i forbindelse med systemet for indvindingstilladelse efter § 20 – ud over de ovenfor nævnte miljøhensyn – også er af afgørende betydning, at der er gode muligheder for at indvinde råstoffer fra havbunden. Styrelsen ser således gerne, at der skabes incitament til, at produktionen udvides, således at råstoffer fra havbunden i visse regioner af landet kan erstatte landbaserede materialer, når der af miljømæssige eller ressourcemæssige årsager er mangel på disse.

49. § 20 systemet skal derfor ifølge Skov- og Naturstyrelsen indeholde et incitament for virksomhederne til at gennemføre de ofte bekostelige efterforskninger af større undersøgelsesområder, således at der løbende identificeres nye råstofressourcer og udlægges indvindingsområder i takt med udviklingen i behovet. Hidtil har dette incitament alene været udmøntet i form af, at virksomhederne, som afholder omkostninger til efterforskning og miljøvurderinger, får eneret til indvinding, således at omkostningerne kan tjenes ind igen gennem udnyttelsen af de afdækkede råstofressourcer.

50. Ifølge oplysninger fra Skov- og Naturstyrelsen er der i perioden 1. januar 2000 til 31. december 2004 givet i alt 10 indvindingstilladelser, og der var pr. 7. december 2004 i alt 18 aktive indvindingstilladelser. Ud af disse 18 tilladelser er de 15 givet for en periode på 10 år, mens 3 er givet for henholdsvis ca. 1, 3 og 4 år.

51. Hertil kommer de 113 overgangstilladelser, som ved lovrevisionen i 1996 blev givet til ejerne af de fartøjer, som havde en § 19, stk. 1 godkendelse 1. januar 1997. Disse 113 overgangstilladelser, som anvendes til den løbende lokale råstofforsyning og til mindre anlægsprojekter, skal – i det omfang, de ønskes videreført – konverteres til egentlige § 20 tilladelser inden 1. januar 2007.

52. Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere har i denne forbindelse oplyst, at 12 danske råstofindvindere samarbejder (i regi af Råstofselskabet A/S) om at gennemføre en konvertering af de 113 overgangsområder. Desuden har Skov- og Naturstyrelsen tilkendegivet, at styrelsen forud for igangsættelsen af en proces om konvertering af overgangstilladelserne vil drøfte mulige modeller herfor med Konkurrencestyrelsen.

Markedsbeskrivelse

53. Ved råstofindvinding fra havbunden skelnes mellem følgende forskellige råstoffer: Fyldsand, grus, sand, ral/sten og andet. Typisk er mere end halvdelen af indvindingen fra havbunden fyldsand, mens resten udgøres af sand, grus, ral/sten og andet.

54. Fyldsand anvendes primært i forbindelse med større anlægsarbejder (fx de faste forbindelser over Storebælt og Øresund), opfyldninger i havne og til kystfodring (erosionsbeskyttelse). Grus og ral/sten benyttes ved fremstilling af fx beton, mens fx sand kan benyttes til fremstillingen af cement/beton og rekreative formål som fx sandkasser.

55. Der findes således to hovedaktiviteter inden for ral- og sandsugning, nemlig indvinding til den daglige råstofforsyning (også kaldet pladssejlads, idet de indvundne råstoffer sejles til en plads på en havn, hvorfra de videredistribueres) og anlægsarbejder. Til den daglige råstofforsyning er indvindingen opdelt på forskellige materialer (grus, ral/sten og sand) af høj kvalitet (mht. homogenitet), mens indvindingen til anlægsopgaver alene omhandler fyldsand af lavere kvalitet.

56. Pladssejladsen kan både forekomme som sejlads til egen plads og til andre selskabers pladser. Den foregår med forholdsvis små skibe og er koncentreret om indvinding til den daglige råstofforsyning. De små skibe gør det muligt at optage materialer på lave vanddybder og at losse i havne med ringe vanddybder. Kapaciteten på pladserne er typisk meget begrænset og netop indrettet efter, at der kun skal være produktionskapacitet og lagerplads til de begrænsede mængder, som små fartøjer løbende bringer i land. De indvundne råstoffer fra pladssejlads sælges typisk i konkurrence med råstoffer fra landgrusgrave samt fra norske og svenske stenbrud.

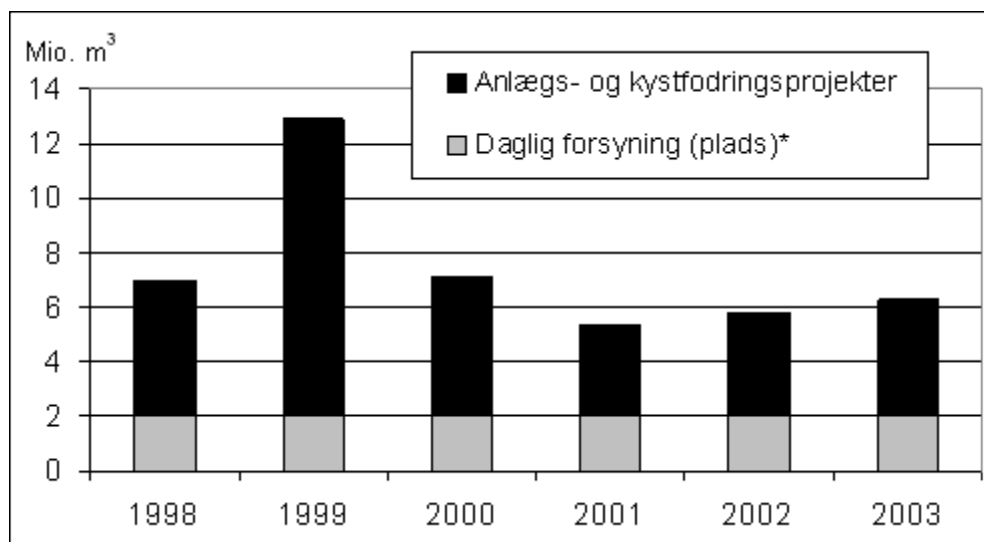
57. En række brancheaktører har i denne forbindelse peget på, at det kun er enkelte steder i Danmark, hvor fartøjer med større kapacitet vil kunne anvendes til pladssejlads. Det skyldes især de ovennævnte forhold om ringe vanddybder i havnene og den begrænsede produktions- og lagerkapacitet på pladserne. Kapaciteten er gennem de senere år i øvrigt blevet yderligere begrænset af den igangværende udvikling, hvor erhvervsvirksomhed på havnene viger til fordel for kontor- og boligbyggeri. Hertil kommer desuden pladssejladsens karakter af løbende forsyning. Hvis et større fartøj blev anvendt til pladssejlads, ville det ifølge brancheaktørerne typisk ikke være muligt i perioder at anvende fartøjet til anlægsopgaver, da aftagerne af de indvundne råstoffer netop har behov for en løbende forsyning.

58. I modsætning til pladssejladsen er anlægsopgaverne koncentreret om konkrete opgaver, hvor man udfører et givent entreprenørarbejde i form af flytning af fyldsand mv. Der er tale om såvel små som store opgaver. Mange af de mindre anlægsopgaver udføres af de ovenfor nævnte små fartøjer ved siden af aktiviteterne om den løbende pladssejlads. Dette gælder fx opgaver om oprensning eller udvidelser af landets mindre havne, hvor der skal arbejdes på områder med ringe vanddybder. De større anlægsopgaver, som typisk bliver fordelt ved udbud, udføres derimod af de større markedsaktører med større fartøjer.

59. Råstofindvindingen fra havbunden udgør kun 10-20 pct. af den samlede indvinding af sand, grus og sten mv. i Danmark. De resterende 80-90 pct. (svarende til omkring 30 mio. m³ årligt) indvindes på land, typisk fra grusgrave mv.

60. Der er fra år til år betydelige udsving i størrelsen af de mængder af råstoffer, som indvindes fra havbunden. Disse udsving afspejler næsten udelukkende variationer i den del af efterspørgslen, som kan henføres til større anlægs- og kystfodringsprojekter. Derimod har den daglige råstofforsyning (til plads) ifølge Skov- og Naturstyrelsens rapport "Råstofproduktionen i 2002, havområdet – produktionen fra samtlige optagningslokaliteter samt udlosningssteder og mængder" (Skov- og Naturstyrelsen 2003) ligget stabilt på omkring 2 mio. m³ årligt, jf. følgende oversigt.

Indvindingen af råstoffer fra havbunden 1998-2003



* Nøjagtige tal kendes ikke. Det vides kun, at tallet har ligget stabilt på ca. 2 mio. m³ årligt.

61. Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere har oplyst, at de ovennævnte tal ikke er helt korrekte, idet pladssejladsen ifølge foreningen gennemsnitligt udgjorde 1,6 mio. m³ årligt, mens mindre anlægsopgaver udgjorde 0,6 mio. m³ årligt i perioden 1990-2002.

Indvindingsområder

62. Det danske marked for sandsugning mv. fra havbunden er i betydelig grad præget af den regulering, der findes på området, da reguleringen bestemmer i hvilke områder, fartøjerne må operere, samt hvilke fartøjer, der overhovedet må indvinde.

63. Der var pr. 1. januar 2005 udlagt 131 indvindingsområder med et samlet areal på omkring 950 km². Disse 131 områder ligger geografisk meget spredt fordelt i de indre danske farvande, langs den jyske vestkyst og i Østersøen ved Bornholm. Indvindingen varierer meget mellem områderne og årligt, afhængigt af den lokale/regionale efterspørgsel. I de fleste af de 131 områder indvindes der årligt kun nogle få tusinde m³ til lokalforsyning, mens der i forbindelse med større anlægsarbejder og kystfodring i enkelte områder kan indvindes op mod flere millioner m³ inden for få måneder.

64. Ud af de 131 indvindingsområder er de 113 områder såkaldte overgangsområder, hvor tilladelse til indvinding er givet for en 10-årig overgangsperiode for 1997-2006. Disse 113 overgangsområder dækker ca. 815 km², hvilket svarer til ca. 0,5 pct. af det samlede danske havområde.

65. Skov- og Naturstyrelsen har foretaget detaljerede undersøgelser af den konkrete indvinding i de 113 overgangsområder i en 5-årig periode, som er offentliggjort i rapporten "Råstofindvinding på havbunden, hvor, hvordan og hvor meget – fysisk påvirkning og omfang" (Skov- og Naturstyrelsen 2003). Undersøgelserne viser, at der i løbet af de 5 år kun er sket indvinding i 94 af områderne, og at der på årsbasis ikke sker indvinding i over 1/3 af områderne. Den samlede indvinding i den 5-årige periode har kun givet en direkte påvirkning af havbunden for et areal på ca. 25 km². Det er således kun ca. 3 pct. af det areal, der er udlagt til daglig råstofforsyning (svarende til i alt ca. 0,02 pct. af det samlede danske havbundsareal), som reelt er blevet direkte påvirket. Den årlige påvirkning er betydeligt mindre (typisk på 4-7 km²). Skov- og Naturstyrelsen konkluderer derfor, at den miljømæssige effekt i langt de fleste af disse indvindingsområder må anses for at være begrænset.

Markedsaktører

66. En oversigt over aktørerne på markedet for sandsugning mv. fra havbunden i danske farvande fremgår af følgende tabel.

Oversigt over selskaber med § 19, stk. 1 godkendelser (januar 2005)

Selskaber godkendt efter råstoflovens § 19, stk. 1:	Aktive fartøjer	Aktiv kapacitet	Deponeret kap.	Tilsagn om godk.	Kapacitet i alt
Rhode Nielsen A/S	7	9.995	3.103	500	13.598
NCC Råstoffer A/S	4	2.942	0	370	3.312
Kystdirektoratet	3	1.260	0	0	1.260
Storebælt Sten & Grus A/S	3	930	0	150	1.080
Kroghs Stensiloer A/S	1	920	236	0	1.156
Chabira Management A/S	3	901	0	0	901
Flintholm Sten Grus ApS	2	705	0	0	705
Van Oord ACZ	1	635	0	0	635
RGS 90	1	423	0	0	423
Rederiet Peter Rhode A/S	1	330	0	0	330
Silversand A/S	1	327	0	0	327
Korsgård Grus & Sten A/S	1	316	0	0	316
EJJ Sten & Grus ApS	1	265	0	0	265
Remmerstrand Fjordral	1	150	0	0	150
Casani ApS	0	0	161	0	161
Frakt & Sandsølan	0	0	320	0	320
Åbyskov Søentreprise ApS	0	0	200	0	200
I alt	30	20.099	4.020	1.020	25.139

67. Det fremgår af tabellen, at der er 4.020 m³ lastekapacitet, der er deponeret. Deponeringen betyder, at lastekapaciteten ikke er aktiv. En deponering sker typisk, hvor fartøjet skal anvendes til udenlandske opgaver, eller hvis indehaveren af fartøjet vil sælge det, uden at godkendelsen skal sælges med.

68. Endvidere ses det, at der er givet tilsagn til 1.020 m³ lastekapacitet. Tilsagnene dækker over de tilfælde, hvor en virksomhed har fået tilsagn om, at de kan opnå godkendelse til den pågældende lastekapacitet. Dette sker typisk, hvor en virksomhed ønsker at bygge eller ombygge et skib og derfor ønsker at opnå tilsagn om godkendelse inden en bekostelig ombygning påbegyndes.

69. Deponeringerne og tilsagnene får i praksis den betydning, at der alene findes fartøjer med 20.099 m³, der er aktive på det danske marked for sugning af sand mv. fra havbunden.

70. I alt er der pt. 39 fartøjer med en permanent godkendelse efter råstoflovens § 19, stk. 1. Ni af disse fartøjer er dog pt. ikke aktive og har i stedet deponeret godkendelsen, således at der pt. er 30 aktive fartøjer med godkendelse.

71. Siden 2000 er der ifølge oplysninger fra Skov- og Naturstyrelsen kun kommet to nye fartøjer til, mens 8 fartøjer har mistet godkendelse pga. inaktivitet. De resterende 37 af de 39 eksisterende godkendelser er tildelt før år 2000. I perioden siden 2000 har Skov- og Naturstyrelsen givet adskillige afslag på anmodninger om godkendelse. Skov- og Naturstyrelsen har ikke oplyst det samlede antal afslag på anmodninger om godkendelser, men alene at alle afslag er givet til dansk indregistrerede fartøjer med undtagelse af 9 hollandske og belgiske fartøjer, som har fået afslag i 2004.

72. En af brancheaktørerne har i denne forbindelse peget på, at forskellige opgørelser viser, at der er tildelt en række nye § 19, stk. 1 godkendelser i perioden efter 2000, og at dette ikke harmonerer med ovenstående oplysning om, at der kun er kommet to nye fartøjer til. Forklaringen herpå er imidlertid ifølge Skov- og Naturstyrelsen, at alle de øvrige godkendelser vedrører omflytninger af eksisterende godkendelser mellem forskellige fartøjer og sandsugningsvirksomheder.

73. Der er forskel på de enkelte fartøjers kapacitet, idet de mindste kan laste omkring 160 m³ og de største op til den maksimale kapacitet på 2000 m³, som er angivet i bemærkningerne til råstoflovens § 19. Den maksimale lastekapacitet på 26.250 m³ gælder samlet for alle godkendelserne, dvs. også for deponerede godkendelser. De ovenfor nævnte afslag på anmodninger om nye godkendelser har alle haft den begrundelse, at der på det pågældende tidspunkt ikke var plads til yderligere godkendelser under kapacitetsloftet.

74. Det er i øvrigt stort set udelukkende ældre fartøjer, som anvendes til sandsugningsopgaver i Danmark. Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at de aktive fartøjer i gennemsnit er mere end 30 år gamle. Undersøgelserne viser desuden, at de mindre fartøjer med den laveste kapacitet er de ældste (typisk omkring 40 år gamle), mens fartøjer med større kapacitet typisk kun er 20-30 år gamle.

75. En af brancheaktørerne har i denne forbindelse peget på, at det er misvisende at se på fartøjernes bygningstidspunkter, og at der samtidig bør lægges vægt på, at der er sket opdateringer og ombygninger af visse fartøjer de senere år.

76. Som nævnt ovenfor kan der opnås en midlertidig godkendelse efter råstoflovens § 19, stk. 2. En sådan godkendelse kan gives til fartøjer, der skal udføre anlægsopgaver, men ikke til fartøjer, der skal forestå løbende råstofindvinding ved pladssejlad. § 19, stk. 2 godkendelserne er ikke medtaget i tabellen ovenfor, men som tidligere nævnt udstedes de i praksis meget sjældent.

Markedskoncentration

77. De 39 fartøjer med en § 19, stk. 1 godkendelse er fordelt på i alt 17 forskellige aktører. I praksis er tildelt § 19, stk. 1 godkendelser til i alt 19 selskaber, men tre af disse er koncernforbundne, og der er således alene tale om 17 forskellige aktører.

78. De 30 aktive fartøjer er fordelt på 14 selskaber, hvoraf de 4 største selskaber tilsammen har 17 aktive fartøjer med en gennemsnitlig kapacitet på 890 m³, mens de 10 mindste selskaber har en gennemsnitlig kapacitet på 382 m³ på de resterende 13 fartøjer. Det illustrerer, at der er forholdsvis stor spredning i selskabernes størrelse og markedsandele, jf. følgende oversigt over markedskoncentrationen.

Koncentrationen opgjort efter godkendt og aktiv kapacitet

	Godkendt kapacitet	Aktiv kapacitet
CR4	76,9 %	79,8 %
HHI	3.183	2.794

79. Markedskoncentration er i oversigten opgjort på to forskellige måder. Det summariske rateindeks (CR4) viser de fire største selskabers samlede markedsandele (dvs. værdier fra 0-100 %), mens Hirschman-Herfindahl indekset (HHI) er opgjort som summen af kvadraterne af hver udbyders markedsandel (dvs. værdier fra 0-10.000).

80. CR4-værdierne har for hele den danske økonomi siden starten af 1980'erne gennemsnitligt ligget på lidt under 40 pct. Derfor må CR4-værdier på 75-80 pct. for sandsugningsbranchen vurderes at være udtryk for en høj koncentration. Dette billede understøttes også af HHI-værdierne på omkring 3.000, hvor fx de amerikanske konkurrencemyndigheder som tommelfingerregel vurderer værdier på over 1.800 som udtryk for højt koncentreret markeder.

81. De to største aktører er, som det fremgår af oversigten over selskaber med § 19, stk. 1 godkendelser, Rohde Nielsen A/S og NCC Råstoffer A/S. Rohde Nielsen A/S besidder i alt 50 % af den aktive lastekapacitet og 54 % af den samlede lastekapacitet med godkendelse efter råstoflovens § 19, stk. 1. Endvidere besidder Rohde Nielsen A/S 77 % af den deponerede kapacitet. NCC Råstoffer A/S besidder knap 15 % af den aktive lastekapacitet og 13 % af den samlede lastekapacitet med godkendelse efter råstoflovens § 19, stk. 1.

82. Rohde Nielsen A/S beskæftiger sig udelukkende med anlægsopgaver, mens NCC Råstoffer A/S og stort set alle de øvrige selskaber med § 19, stk. 1 godkendelser hovedsageligt udfører pladssejlad.

83. Det har ikke ud fra det foreliggende datamateriale været muligt at foretage vurderinger om markedsandele og koncentration ud fra faktisk indvundne mængder.

Brancheforening mv.

84. En række af selskaberne på markedet for sandsugning er organiseret i brancheforeningen "Foreningen af danske ral- og sandsugere", der er en sektion under Dansk Byggeri.

85. Alene de selskaber, der er indehavere af et eller flere fartøjer med en permanent godkendelse efter råstoflovens § 19, stk. 1, kan blive medlem. Foreningen har pt. 11 medlemmer, hvoraf to af medlemmerne er koncernforbundne (NCC-selskaber).

86. Stemmeretten i foreningen er fordelt i forhold til, hvor stor samlet godkendt lastekapacitet det enkelte selskab har, hvor hver juridiske enhed maksimalt kan have 2 stemmer. De to største aktører på markedet Rohde Nielsen A/S og NCC Råstoffer A/S er begge medlem af foreningen. NCC Råstoffer A/S råder som nævnt over to koncernforbundne selskaber og har i alt 3 stemmer, mens Rohde Nielsen A/S har 2 stemmer. De øvrige 8 medlemmer har alene én stemme hver.

87. Foreningen fungerer som høringspart ved procedurerne efter råstoflovens §§ 19 og 20 og har i medfør af råstoflovens § 26a, stk. 1, nr. 6 en lovbestemt klageberettigelse vedrørende afgørelser, der er truffet i medfør af råstoflovens §§ 19, 20, 23 og 24.

88. En kreds af brancheforeningens medlemmer har desuden stiftet Råstofselskabet A/S med henblik på at lette mulighederne for at få gennemført efterforskninger og få foretaget de miljøundersøgelser, som reglerne i råstoflovens § 20 kræver for, at der kan udstedes indvindingstilladelse.

89. Råstofselskabets aktionæroverenskomst bestemmer bl.a., at der træffes aftale om gennemførelse af projekter ved særlig aftale mellem deltagerne, og at projektomkostningerne fordeles mellem de deltagende aktionærer. Endvidere indeholder aktionæroverenskomsten en bestemmelse om, at aktionærerne har ret og pligt til at overdrage deres kortlægningsopgaver til selskabet, og at selskabet påtager sig disse opgaver som fuldmægtig for aktionærerne. Bestemmelsen gælder ikke for passive aktionærer. Aktionæroverenskomsten indeholder desuden en bestemmelse, hvorefter aktionærerne er forpligtede til at stemme for optagelsen af nye aktionærer og i det nødvendige omfang vedtage udvidelse af aktiekapitalen i selskabet.

90. Selskabet anmeldte i 2001 sin aktionæroverenskomst til Konkurrencestyrelsen med anmodning om opnåelse af en ikke-indgrebserklæring. Konkurrencestyrelsen rettede i den forbindelse henvendelse til Skov- og Naturstyrelsen med forespørgsel om, hvorvidt de tre ovennævnte bestemmelser var en direkte og nødvendig følge af råstoflovens § 20. Skov- og Naturstyrelsen traf herefter afgørelse om, at bestemmelsen i aktionæroverenskomsten om, at der træffes aftale om gennemførelse af projekter ved særlig aftale mellem deltagerne, og at projektomkostningerne fordeles mellem de deltagende aktionærer, var en direkte eller nødvendig følge af råstoflovens § 20, idet Skov- og Naturstyrelsen efter fast praksis udelukkende udsteder efterforskningstilladelser med fortrinsret til efterfølgende indvinding af råstoffer, hvis alle de interesserede indvindere er enige om at fordele udgifterne til den fornødne miljøvurdering. Konkurrencestyrelsen meddelte herefter Råstofselskabet en ikke-indgrebserklæring.

Udbud af sandsugningsopgaver ved anlægsprojekter

91. Sandsugningsopgaverne i forbindelse med større anlægsprojekter så som kystfodring og havneudvidelser tildes normalt efter udbudsrunder. Disse opgaver er ofte mængdemæssigt meget omfangsrige. De to udbud, som har været afholdt i løbet af det seneste år, har således omhandlet 2,5 (Vestkysten) og 3,3 (Århus havn) mio. m³.

92. Siden 2001 har der været afholdt i alt 6 EU-udbud indeholdende i alt 9 sandsugningsopgaver. Rohde Nielsen A/S har i de fleste tilfælde været den eneste danske tilbudsgiver i konkurrence med tilbud fra typisk 4-6 udenlandske selskaber.

93. Ud af de 9 udbudte sandsugningsopgaver har Rohde Nielsen A/S vundet de 4 ved at have laveste bud. Kontrakterne på 3 af opgaverne er gået til udenlandske selskaber. Heraf har det ene selskab fået en midlertidig godkendelse efter råstoflovens § 19, stk. 2. I de to andre tilfælde har der været tale om oprensings- og uddybningsopgaver uden nyttiggørelse, som ikke har krævet § 19 godkendelse, idet godkendelseskravet kun gælder, når de oprensede materialer nyttiggøres. For de to sidste opgaver (Amager Strandpark i 2004 og Århus havn i 2005) gælder, at de to udenlandske tilbudsgivere, hhv. Boskalis og Blankevoort, som havde afgivet laveste bud, ikke kom til at udføre sandsugningsopgaverne. Årsagen var i det første tilfælde, at Boskalis ikke kunne få en § 19, stk. 2 godkendelse, fordi sandsugningsopgaven ikke var udbudt særskilt, jf. beskrivelsen i pkt. 31-33 ovenfor. I det andet tilfælde blev Blankevoorts tilbud vurderet som ukonditionsmæssigt af flere forskellige grunde,

herunder at Blankevoort ikke havde ansøgt om en § 19, stk. 2 godkendelse. I begge tilfælde er den konkrete udførelse af sandsugningsopgaverne efterfølgende gået til Rohde Nielsen A/S.

94. Ved EU-udbudene har der været store forskelle i enhedspriserne opgjort pr. m³ i de vindende bud. Priserne i vinderbudene har således varieret fra helt ned til 12 kr./m³ og op til 30 kr./m³, afhængigt af de enkelte opgavers størrelse og karakter mv.

95. De oplysninger, som Konkurrencestyrelsen har modtaget til brug for sagen, viser, at det kun er de fartøjer med en forholdsvis høj kapacitet – dvs. en kapacitet på over 1.000 m³ og under de maksimalt tilladte 2.000 m³ i Danmark – som vil kunne være i stand til at afgive tilbud med enhedspriser på 12-30 kr./m³.

96. Oplysningerne, som Konkurrencestyrelsen har modtaget fra branchens aktører, viser, at fartøjer med lavere kapacitet typisk har enhedsomkostninger, som ligger på omkring 35 kr./m³ og helt op til over 100 kr./m³ afhængigt af forskellige forhold, herunder fx transportafstande og sugetider. Fx foretager de små fartøjer primært indvinding til plads af kvalitetsmaterialer, hvor der er tale om væsentligt længere sugetider i forhold til indvindingen af fyldsand af lavere kvalitet til anlægsarbejder.

Omsætning

97. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at omsætningen i forbindelse med indvinding af råstoffer fra den danske havbund ligger på godt 300 mio. kr. årligt. Denne vurdering er baseret på en sammenstilling af en række af de oplysninger, som Konkurrencestyrelsen har indhentet fra virksomheder i branchen, herunder regnskabsoplysninger fra forskellige selskaber og oplysninger om fartøjers aktive kapacitet mv.

98. Konkurrencestyrelsens vurdering af omsætningen ligger på linie med en vurdering fra Danske Entreprenører, som i 2002 skønnede, at omsætningen i den danske ral- og sandsugerbranche var på omkring 400 mio. kr., hvoraf de 105 mio. kr. dog stammede fra udenlandske projekter. De resterende 295 mio. kr. var i Danske Entreprenørers vurdering fordelt på en løbende forsyning (plads) på ca. 135 mio. kr., anlægsprojekter på ca. 40 mio. kr. og kystfodring på ca. 120 mio. kr.

Det relevante marked

99. Reglerne i råstoflovens §§ 19 og 20 vedrører fartøjer til og indvindingen af råstoffer fra havbunden i det danske territorialfarvand. Udgangspunktet for fastlæggelsen af det relevante marked er derfor aktiviteterne i forbindelse med indvinding af råstoffer (sand og ral mv.) fra havbunden i danske farvande.

100. Som det fremgår af sagsfremstillingen, fastlægger råstoflovens § 19 og den hidtidige administration heraf betydelige restriktioner i hvilke fartøjer, som kan indvinde råstoffer fra havbunden i danske farvande. Allerede fordi, der foreligger denne restriktive adgangregulering, kan det konstateres, at der kun i begrænset omfang vil kunne være tale om udbudssubstitution og potentiel konkurrence fra andre fartøjer.

101. Dertil kommer, at indvinding af råstoffer fra havbunden kræver et fartøj, der er indrettet med særligt udstyr til råstofindvindingen. Det er forbundet med betydelige omkostninger at ombygge et fartøj, som fx et fragtskib, så det kan anvendes til råstofindvinding. Fartøjer, der ikke er udstyret med materiel til råstofindvinding, kan derfor ikke på kort sigt og uden betydelige ekstraomkostninger anvendes til sandsugningsopgaver. Selv uden den nævnte adgangregulering ville der således ikke være tale om udbudssubstitution fra fartøjer uden særligt sandsugningsudstyr, dvs. fra fx fragtskibe mv.

102. Aktørerne på det relevante marked er derfor alene de selskaber, som råder over fartøjer, der er udstyret med materiel til råstofindvinding fra havbunden, og som har en godkendelse til sandsugning efter råstoflovens § 19.

103. Ved afgrænsningen af det relevante marked foretages vurderinger af produktmarkedet og det geografiske marked.

Produktmarkedet

104. Som nævnt ovenfor består aktiviteterne i forbindelse med indvinding af råstoffer fra havbunden af to hovedformer, nemlig på den ene side den daglig råstofindvinding til plads og de mindre anlægsopgaver, som hovedsageligt udføres af mindre fartøjer, og på den anden side indvinding til de større anlægsopgaver. Det skal vurderes, om disse to typer af aktiviteter foregår på et samlet marked, eller om der er tale om to særskilte markeder.

105. Ved råstofindvinding til større anlægsopgaver er der typisk tale om store indvindingsmængder, som forudsætter, at indvindingsfartøjerne har en vis størrelse. Større fartøjer vil have betydeligt lavere enhedsomkostninger end mindre fartøjer, når der er tale om store indvindingsmængder. De fartøjer, der normalt anvendes til pladssejlad og mindre anlægsopgaver,

har typisk væsentligt mindre kapacitet og derfor også typisk væsentligt højere enhedsomkostninger end de større fartøjer, som anvendes til de store anlægsopgaver.

106. Da de fleste større anlægsopgaver sendes i udbud og tildeles efter kriterier om laveste pris, vil de mindre fartøjer som regel ikke blive anvendt til anlægsopgaver. Tilsvarende vil de større fartøjer, der anvendes til større anlægsopgaver, kun i begrænset omfang blive anvendt til pladssejlad og mindre anlægsopgaver, da der ved disse opgaver ofte er tale om ringe vanddybder i havnene, begrænsede produktions- og lagerkapacitet på pladserne og krav om løbende forsyning.

107. Grænserne mellem de to typer af aktiviteter er imidlertid flydende, og et selskab, som fx råder over både mindre og større fartøjer, vil derfor afhængigt af de konkrete indgåede kontrakter periodevist og fleksibelt kunne anvende begge typer af fartøjer til begge typer af aktiviteter. Der vil derfor kunne argumenteres for, at der overordnet set er tale om et samlet marked for råstofindvinding til både plads- og anlægsopgaver, men også for at der i visse situationer kan være tale om to delmarkeder for indvinding til plads/mindre anlægsopgaver henholdsvis indvindingsopgaver i forbindelse med større anlægsprojekter. En endelig markedsafgrænsning er imidlertid uden betydning for denne sag, der vedrører en vurdering af offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5.

108. Desuden skal det overvejes, om der er substitution mellem indvinding af råstofferne sand, grus og sten mv. fra havbunden og fra fx grusgrave og stenbrud på land. Der er her generelt forskel på kvalitet, anvendelsesformål, produktions- og transportomkostninger samt pris på de materialer, der fremkommer ved indvinding fra hhv. havbunden og på land. En brancheaktør har oplyst, at kvaliteten på materialerne (som er højere ved indvinding fra havbunden end fra landgrusgrave) samt leveringssikkerhed og tillid til leverandøren typisk er vigtigere parametre for aftagerne end prisen. De nævnte forskelle betyder, at der ikke generelt vil være efterspørgselssubstitution mellem de materialer, der indvindes fra havbunden og fra land.

109. Det understøttes af oplysninger, som Konkurrencestyrelsen har fået fra flere markedsaktører, som sælges råstoffer fra såvel landsgrusgrave som fra havet. De pågældende markedsaktører har oplyst, at virksomhederne ikke ville være bæredygtige, hvis de ikke kunne få adgang til råstoffer fra havet.

110. Sammenfattende er det derfor vurderingen, at det relevante produktmarked bør afgrænses som markedet for indvinding af råstoffer fra havbunden.

Det geografiske marked

111. Reglerne i råstoflovens §§ 19 og 20, som er genstanden for nærværende notat, vedrører indvinding fra havbunden i det danske territorialfarvand. Disse bestemmelser i råstoflovgivningen gælder således for havbunden i alle danske farvande, og det er derfor ikke relevant at overveje, om den geografiske markedsafgrænsning skal omfatte større eller mindre områder end de danske farvande.

112. Det relevante geografiske marked fastlægges derfor som omfattende havbunden i det danske territorialfarvand.

Høring

113. Et udkast til dette notat har været sendt i høring hos Skov- og Naturstyrelsen, [2], samtlige indehavere af fartøjer med en § 19, stk. 1 godkendelse samt Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere.

114. Der er indkommet høringssvar fra Skov- og Naturstyrelsen, Kystdirektoratet, Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere, Rohde Nielsen A/S, Rederiet Peter Rohde A/S, RGS 90 A/S, NCC A/S, Storebælt Sten & Grus A/S, Krogh A/S, EJJ Grus & Sten ApS og [2].

115. I det omfang, der i høringssvarene er påpeget faktuelle fejl eller mangler, er dette indarbejdet i notatet. Derudover er de indkomne høringssvars væsentligste bemærkninger til indstillingen kort gengivet nedenfor.

116. Skov- og Naturstyrelsen bemærker i sit høringssvar, at det er afgørende at bevare et incitament for virksomhederne til at investere i efterforskning efter nye råstoffer jfr. ovenfor pkt. 48-49. Skov- og Naturstyrelsen bemærker i forlængelse heraf, at der stadig bør være mulighed for at opnå eneret både ud fra omkostningsmæssige begrundelser men også ud fra miljømæssige, råstofhusholdningsmæssige og forsyningsmæssige hensyn, jf. råstoflovens § 3. Fx nævner styrelsen, at det er afgørende, at der til stadighed er tilstrækkelige råstoffer til fodring af den jyske vestkyst.

117. Kystdirektoratet bemærker, at der efter en ophævelse af § 19 fortsat bør være mulighed for at stille krav til fartøjernes udstyr og indretning, da der ellers vil være risiko for en skadelig påvirkning af miljøet og for, at der vil blive efterladt uegnede og udtjente fartøjer i de danske havne.

118. I relation til indstillingen vedrørende råstoflovens § 20 bemærker Kystdirektoratet, at der bør være mulighed for flerårige eneretsbevillinger til råstofindvinding, der har til formål at varetage samfundsmæssige opgaver, der er politisk vedtaget og som helt eller delvist finansieres af staten (som fx kystfodring på den jyske vestkyst, som Kystdirektoratet forestår). Ifølge Kystdirektoratet vil en eneret på dette område ikke påvirke konkurrencen, men hvis det ikke er muligt at opnå eneret i forbindelse med disse opgaver, vil der være risiko for, at opgaverne ikke kan varetages.

119. Svarene fra de virksomheder, der er i besiddelse af en § 19 godkendelse (ud over Kystdirektoratet, der er en offentlig instans under Transport- og Energiministeriet) samt fra Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere bærer præg af en modvilje mod ændringer af det eksisterende system.

120. Sammenfattende er de forhold, som § 19-godkendelsesindehaverne anfører som problematiske, følgende:

- at der er risiko for skadelige miljøpåvirkninger ved indvinding med store fartøjer, som vil få adgang til markedet,
- at den regionale forsyningssikkerhed vil blive truet og de små pladsvirksomheder på havnene vil forsvinde, idet der er risiko for, at den fremtidige råstofindvindingsflåde vil komme til at bestå af store fartøjer, som alene kan operere fra et begrænset antal havne,
- at det forhold, at det alene er et begrænset antal havne, der kan tage imod de store fartøjer betyder, at der skal foregå transport af råstofferne til lands, hvilket også har miljømæssige konsekvenser,
- at der er risiko for, at den løbende forsyning vil blive truet, idet virksomhederne ikke er sikre på at kunne indvinde bestemte mængder,
- at det kan være vanskeligt for virksomhederne at opfylde længerevarende leveringsaftaler med fx betonindustrien, såfremt virksomhederne ikke kan være sikre på at indvinde bestemte mængder,
- at de fartøjer, der har en § 19 godkendelse på nuværende tidspunkt, vil undergå en værdiforringelse, da tilladelsen i sig selv repræsenterer en værdi,
- at en ændring af systemet har karakter af ekspropriation i forhold til indehavere af § 19 godkendelser, som dermed er berettiget til erstatning, og
- at en ophævelse af eneretten vil medføre tilbageholdenhed med at investere i efterforskninger og miljøvurderinger af nye område, da virksomhederne ikke kan være sikre på at få dækket omkostningerne hertil ved eneret til den efterfølgende indvinding.

121. Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere anfører desuden i sit høringssvar, at branchen generelt ønsker at fastholde den gældende formulering og administration af bestemmelserne i råstoflovens §§ 19 og 20, og at en ændring for at opnå konkurrence på store anlægsarbejder kan få katastrofale følger for den øvrige del af branchen.

122. Derudover anfører Rohde Nielsen A/S i sit indlæg, at der ikke er belæg for de konklusioner, som Konkurrencestyrelsen når frem til i sit udkast til indstilling, mens NCC A/S er af den opfattelse, at styrelsens udtalelser og konklusioner er truffet på et for spinkelt og ufuldstændigt grundlag. Bortset fra nogle ændringer og justeringer i de faktuelle oplysninger i sagsfremstillingen, som er indarbejdet i nærværende notat, finder Konkurrencestyrelsen ikke, at der er belæg for denne kritik.

Vurdering

Erhvervsvirksomhed

123. Sagen vedrører Skov- og Naturstyrelsens udstedelse af godkendelser og tilladelser i henhold til råstoflovens §§ 19 og 20. Udstedelsen af tilladelser falder ind under begrebet myndighedsudøvelse, idet der er tale om, at forvaltningen ensidigt og bindende fastlægger borgeres rettigheder på grundlag af offentligretlige regler.

124. Da myndighedsudøvelse er modstykket til begrebet erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens § 2, stk. 1, falder Skov- og Naturstyrelsens udstedelse af tilladelser og godkendelser efter råstoflovens §§ 19 og 20 ikke ind under konkurrencelovens § 2, stk. 1.

125. Indvinding af råstoffer fra havbunden er derimod en aktivitet, der falder ind under begrebet erhvervsvirksomhed, da der er tale om en økonomisk aktivitet, som foregår på et marked.

126. Nærværende sag omhandler udstedelsen af godkendelser og tilladelser efter råstoflovens §§ 19 og 20. Disse har betydning for udøvelsen af erhvervsvirksomhed på markedet for indvinding af råstoffer fra havbunden i danske farvande og udgør en konkurrencebegrænsning på dette marked. På denne baggrund, og idet udstedelsen af godkendelser og tilladelser udgør en konkurrencebegrænsning, der er en direkte eller nødvendig følge af råstoflovens §§ 19 og 20, kan der rettes en henvendelse til miljøministeren efter konkurrencelovens § 2, stk. 5.

Samhandelspåvirkning

127. Der vil formentlig kunne argumenteres for, at bestemmelserne om godkendelse af fartøjer og tildeling af indvindingstilladelser mv. påvirker samhandelen mellem medlemsstater. Bestemmelserne påvirker således selskaber fra andre medlemsstaters mulighed for at foretage råstofindvinding fra havbunden i danske farvande. Der ses også i praksis at have været selskaber fra andre medlemsstater, som har ønsket at foretage råstofindvinding fra havbunden i danske farvande.

128. Bestemmelserne i EU-Traktaten bør dog ikke anvendes på nærværende sag, da der er tale om en sag om konkurrencebegrænsende regulering i medfør af konkurrencelovens § 2 og ikke en sag om konkurrencebegrænsende aftaler eller om misbrug af dominerende stilling.

129. De forhold, som analyseres i nærværende sag, er begrænsninger i antallet af markedsaktører og tildelingen af enerettigheder. Derimod analyseres det ikke, om de tilstedeværende virksomheder på markedet for eksempel har gjort sig skyldig i adfærd, der ville kunne karakteriseres som misbrug af en dominerende stilling, eller indgåelse af konkurrencebegrænsende aftaler. At der i medfør af lovgivning sættes adgangs begrænsninger og tildeles enerettigheder, som i sig selv kan virke konkurrencebegrænsende, er ikke tilstrækkeligt til, at der vil kunne gribes ind efter traktatens artikel 81 eller 82.

130. Da der således ikke er tale om en sag, som ville kunne behandles efter traktatens artikel 81 eller 82, er det ikke relevant at vurdere, om sagen har samhandelspåvirkning i forhold til bestemmelserne i forordning 1/2003. Procedurene i forordning 1/2003 finder derfor ikke anvendelse.

Konkurrencebegrænsninger

Råstoflovens § 19: Grænsen for maksimal lastekapacitet på 26.250 m³

131. Grænsen i råstoflovens § 19, stk. 1 for godkendte fartøjers samlede maksimale lastekapacitet på 26.250 m³ udgør en begrænsning af antallet af fartøjer, der har mulighed for at indvinde råstoffer på danske farvande.

132. Som omtalt ovenfor er det muligt for indehaverne af fartøjer med en § 19-godkendelse at deponere en godkendelse i tilfælde af salg, ophugning eller sletning af fartøjet fra skibsregisteret, ligesom indehaveren kan flytte rundt med godkendelserne mellem sine fartøjer. Dertil kommer, at indehaveren alene behøver at anvende godkendelsen hvert 3. år for at undgå bortfald.

133. Skov- og Naturstyrelsen har oplyst, at såfremt en overførsel af en godkendelse fra et fartøj til et andet finder sted inden for den samme ejerkreds, stilles der ikke egentlige betingelser for overflytningen, ud over at den samlede lastekapacitet, som ejeren har godkendelse til, ikke overskrides.

134. Dermed har en § 19, stk. 1 godkendelse karakter af en tildeling af et kvantum af den samlede lastekapacitet på 26.250 m³ til de enkelte sandsugningsselskaber, snarere end en egentlig godkendelse af det enkelte fartøj.

135. Skov- og Naturstyrelsen har som tidligere nævnt oplyst, at der inden for de seneste 5 år er givet adskillige afslag på ansøgninger om godkendelser efter § 19, stk. 1 med den begrundelse, at der ikke har været kapacitet under loftet for den maksimale samlede lastekapacitet.

136. Dermed udgør 26.250 m³-grænsen og den måde, den administreres på, en konkurrencebegrænsning. Loftet for den samlede godkendte kapacitet hindrer således i praksis potentielle konkurrenter i at få adgang til markedet, og det begrænser muligheden for en dynamisk og effektivitetsbaseret udvikling. Den meget begrænsede tilgang af nye aktører har bl.a. medvirket til, at den danske sandsugningsbranche i dag er præget af ældre fartøjer, som gennemsnitligt er mere end 30 år gamle, med forholdsvis lille kapacitet og dermed høje enhedsomkostninger.

137. Det skal dog i denne forbindelse nævnes, at den udbredte anvendelse af små fartøjer også skyldes en række andre faktorer som fx ringe vanddybder og begrænset lagerkapacitet i størstedelen af de danske havne. En række brancheaktører har således peget på, at fartøjer med stor kapacitet i de fleste tilfælde ikke vil kunne anvendes til den løbende råstofforsyning og de mindre anlægsopgaver, jf. pkt. 56-58. Disse forhold indebærer, at der fortsat vil være behov for at løse en række sandsugningsopgaver, hvor mindre fartøjer er de mest egnede.

138. Ud over de permanente godkendelser efter § 19, stk. 1, er der mulighed for at få opgavebestemte/midlertidige godkendelser efter råstoflovens § 19, stk. 2 til at udføre råstofindvinding fra havbunden i forbindelse med konkrete anlægsopgaver. Disse godkendelser gives ud over loftet for den samlede lastekapacitet på 26.250 m³.

139. Idet § 19, stk. 2 godkendelserne ikke kan gives til fartøjer, som foretager daglig indvinding af råstoffer til plads, kan bestemmelsen ikke afbøde de til konkurrencebegrænsende virkninger af kapacitetsloftet på 26.250 m³ efter råstoflovens § 19, stk. 1.

140. Muligheden for at få midlertidige godkendelser efter § 19, stk. 2 vil dog som udgangspunkt principielt kunne medvirke til at sikre mere konkurrence om de større anlægsopgaver.

141. Som anført ovenfor tildeler Skov- og Naturstyrelsen dog kun midlertidige godkendelser, når en opgave har været udbudt i særskilt EU-udbud, eller når der ikke er ledig kapacitet på fartøjer med en permanent godkendelse efter § 19, stk. 1. Der synes ikke at foreligge nogen saglig begrundelse for denne administrative praksis, som dels indebærer forskellig behandling af sandsugningsopgaver, som er udbudt særskilt i forhold til opgaver, der er udbudt som led i større entrepriser, og dels indebærer fortrinsstillinger til fartøjer med en permanent § 19 godkendelse på de anlægsopgaver, som ikke har været i særskilt EU-udbud.

142. Hertil kommer, at selv om en samlet opgave, hvoraf sandsugning kun udgør en del, har været i EU-udbud (som hoved- eller totalentreprise), har Skov- og Naturstyrelsens administrative praksis den virkning, at den neutraliserer den grænseoverskridende konkurrence om en stor del af opgaven, fordi denne praksis indebærer, at en udenlandsk vinder af et sådant EU-udbud afskæres fra at anvende egne ressourcer på opgaven. Den anvendte praksis er derfor i strid med formålet med udbudsdirektiverne og med de traktatretlige principper for tildeling af offentlige kontrakter. Den administrative praksis er desuden i strid med det konkurrencefremmende formål med tilbudsloven (lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren), allerede fordi det efter denne praksis ikke er muligt at arrangere et udbud efter tilbudsloven (udbud under 44 mio. kr.) med deltagelse af udenlandske tilbudsgivere, også selv om der er tale om et særskilt udbud af sandsugningsentreprisen.

143. I praksis er der kun i enkelte tilfælde givet godkendelse efter § 19, stk. 2, og muligheden for midlertidige godkendelser efter denne bestemmelse har derfor langt fra i praksis sikret konkurrence på de opgaver, der vedrører indvinding af råstoffer til brug for større anlægsprojekter.

144. I løbet af de seneste 5 år er der kun givet to nye permanente godkendelser efter råstoflovens § 19, stk. 1 og fire midlertidige godkendelser efter § 19, stk. 2. Skov- og Naturstyrelsen har oplyst, at der er givet adskillige afslag på ansøgning om godkendelse, ligesom det er styrelsens opfattelse, at reglerne i sig selv afholder flere potentielle aktører fra overhovedet at søge om godkendelse. Råstoflovens regler om godkendelse og administrationen heraf har således i praksis også en markedsafskærmende virkning.

145. Den meget restriktive administration af mulighederne for godkendelse har i konkrete tilfælde også haft negativ virkning på priserne for sandsugningsopgaver. I en konkret sag vedrørende anlægsopgaver i Århus Havn var det et udenlandsk selskab, der afgav det billigste tilbud. Ordregiveren afviste tilbudet som ukonditionsmæssigt af flere grunde, herunder bl.a. at tilbudsgiveren ikke havde ansøgt om en § 19, stk. 2 godkendelse. Opgaven gik i stedet til den næstbilligste tilbudsgiver, som allerede havde permanent godkendelse efter § 19, stk. 1, men hvis tilbudspris var 5 mio. kr. højere.

146. Formålet med 26.250 m³-grænsen er ifølge forarbejderne til bestemmelsen at sikre en bæredygtig udvikling ved at begrænse den samlede indvinding af naturlige råstoffer. Ifølge Skov- og Naturstyrelsen tages der med denne formulering sigte på at varetage miljømæssige hensyn. Hverken kapacitetsgrænsen eller begrundelse om en bæredygtig udvikling er dog baseret på nærmere miljømæssige undersøgelser eller lignende – tværtimod blev kapacitetsgrænsen oprindeligt ifølge Skov- og Naturstyrelsen fastsat ud fra størrelsen af den samlede kapacitet på danske sandsugningsfartøjer i 1996.

147. Miljøhensynet, der drejer sig om at sikre en bæredygtig udvikling ved at begrænse indvindingen i de områder, hvor dette er relevant, vil fuldt ud kunne varetage ved at fastsætte mængdebegrænsninger i indvindingstilladelser efter § 20.

148. Der synes ikke at foreligge andre begrundelser end det nævnte miljøhensyn for at opretholde den konkurrencebegrænsende bestemmelse om en maksimumsgrænse for den samlede godkendte lastekapacitet på 26.250 m³.

Råstoflovens § 19: Grænsen for et fartøjs lastekapacitet på 2.000 m³

149. Som anført ovenfor følger det af forarbejderne til råstoflovens § 19, at alene indvindingsfartøjer, der har en lastekapacitet på maksimalt 2.000 m³, kan opnå godkendelse. Dette gælder både for permanente godkendelser efter råstoflovens § 19, stk. 1 og for midlertidige/opgavebestemte godkendelser efter råstoflovens § 19, stk. 2.

150. Mange udenlandske fartøjer har imidlertid en lastekapacitet på mere end 2000 m³. Reglen om maksimal lastekapacitet kan dermed virke begrænsende for potentielle udenlandske konkurrenter.

151. Ifølge oplysninger fra [Ø] findes der en række udenlandske aktører, der potentielt kan gå ind på det danske marked, herunder [Ø].

152. Bestemmelsen om maksimal lastekapacitet har en konkurrencebegrænsende virkning, idet den udelukker potentielle konkurrenter fra at trænge ind på det danske marked. Desuden kan administrationen af § 19, stk. 1, herunder anvendelsen af både 2.000 m³ og 26.250 m³ kapacitetsgrænserne, være betænkelig i forhold til tjenesteydelseernes frie bevægelighed inden for EU, der er beskyttet ved EF traktatens artikel 49.

153. 2.000 m³-grænsen er ifølge forarbejderne fastsat af fordelingshensyn, således at alle dele af landet kan forsynes med råstoffer indenfor den maksimale lastkapacitet på 26.250 m³. Desuden er det anført, at 2.000 m³ grænsen også er fastsat med henblik på at begrænse den miljømæssige effekt ved indvinding af råstoffer med store fartøjer.

154. For så vidt angår fordelingshensynet, vil dette ikke længere være relevant, såfremt man fjerner grænsen for den maksimale lastekapacitet på 26.250 m³ for de fartøjer, der må anvendes til indvinding. Dette hensyn kan derfor ikke begrunde en opretholdelse af 2.000 m³-grænsen.

155. Hensynet til begrænsning af den miljømæssige effekt af indvinding af råstoffer med store fartøjer kan på samme måde som det miljømæssige hensyn med 26.250 m³-grænsen varetages ved udstedelsen af tilladelser efter råstoflovens § 20, idet man kan vælge at fastsætte vilkår om fx maksimale indvindingsmængder i de områder, hvor det er relevant.

Samlet anbefaling vedrørende § 19

156. De konkurrencebegrænsninger, der følger af loftet for den samlede lastekapacitet på 26.250 m³ og kapacitetsgrænsen for det enkelte fartøj på 2.000 m³, er en følge af råstoflovens § 19 og Skov- og Naturstyrelsens administration af denne bestemmelse.

157. De to kapacitetsgrænser begrænser adgangen til markedet for såvel nye aktører som for større og mere effektive fartøjer. Dermed begrænses også mulighederne for en dynamisk og effektivitetsbaseret udvikling i den danske sandsugningsbranche, som er præget af ældre fartøjer med forholdsvis lille kapacitet og høje enhedsomkostninger.

158. En ophævelse af råstoflovens § 19 vil eliminere disse konkurrencebegrænsninger. En sådan ophævelse må vurderes at føre til større konkurrence på de store anlægsopgaver, og at give muligheder for udvidelser af produktionen af råstoffer fra havbunden til erstatning af produktion fra landgrusgrave. Samtidig vil der fortsat være behov for de mange mindre sandsugningsfartøjer, som har specialiseret sig i at udføre løbende råstofforsyning og mindre anlægsopgaver i fx havne med ringe vanddybder mv., jf. beskrivelsen ovenfor under pkt. 137.

159. De væsentligste begrundelser for 26.250 m³ og 2.000 m³ grænserne er de ovennævnte hensyn til miljøet. Disse vil kunne varetages ved at fastsætte vilkår om fx mængdebegrænsninger og indvindingsudstyr mv. i indvindingstilladelser efter råstoflovens § 20 i de områder, hvor dette ud fra miljøhensyn vurderes at være relevant. Da der ikke i øvrigt foreligger saglige og nødvendige hensyn, som ville kunne begrunde opretholdelsen af de konkurrencebegrænsende kapacitetsgrænser, er det Konkurrencestyrelsens vurdering, at råstoflovens § 19 bør ophæves.

Råstoflovens § 20

160. Råstoflovens § 20 giver Skov- og Naturstyrelsen mulighed for at tildele hhv. efterforskningstilladelser og indvindingstilladelser efter de principper, som er skitseret ovenfor i sagsfremstillingen.

161. En efterforskningstilladelse giver ansøgeren adgang til at undersøge et konkret geografisk område i de danske farvande med henblik på at klarlægge, om der findes råstofforekomster, som det kan betale sig at indvinde.

162. En efterforskningstilladelse kan tildeles både med og uden fortrinsret til efterfølgende indvindingstilladelser. Når efterforskningstilladelsen gives med fortrinsret, får ansøgeren først en eneret til at foretage efterforskning (for en periode på op til 3 år), og har herefter fortrinsret til et få en eneret til indvinding (for en periode på op til 10 år). Når efterforskningstilladelsen gives uden eneret, vil der kunne gives flere tilladelser til efterforskning i samme område på samme tid, ligesom der ikke på forhånd vil være givet fortrinsstillinger mht. den efterfølgende indvinding.

163. Med reglerne om efterforskningstilladelser sikres det, at Skov- og Naturstyrelsen har klarhed over, hvor der konkret påtænkes foretaget prøveboringer og prøvesugninger, således at styrelsen kan vurdere eventuelle miljøpåvirkninger. I tilfælde af, at en planlagt efterforskning efter råstofforekomster er så omfattende, at selve efterforskningen vil kunne indebære en væsentlig miljøpåvirkning, kan der stilles krav om forudgående miljøvurdering og evt. gives afslag på anmodningen om efterforskningstilladelse. Der foreligger således miljømæssige begrundelser for at have et system med efterforskningstilladelser.

164. Derimod foreligger der ikke miljømæssige begrundelser for, at en efterforskningstilladelse kan gives med en tilhørende fortrinsret til at få en efterfølgende indvindingstilladelse. Systemet med fortrinsret fremstår alene som begrundet i et ønske om at have forudgående procedurer for tildelingen af enerettigheder til indvinding.

165. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at systemet med tildeling af efterforskningstilladelser for perioder på op til 3 år med fortrinsret til indvindingstilladelser for perioder på op til 10 år begrænser konkurrencen, idet eventuelle konkurrenter potentielt udelukkes fra det pågældende område i en længere årrække.

166. På denne baggrund er det vurderingen, at reglerne om efterforskningstilladelser bør ændres, således at efterforskningstilladelser som hovedregel ikke gives med fortrinsret til efterfølgende indvinding. Efterforskningstilladelse med fortrinsret bør alene tildeles, hvor væsentlige omkostningsmæssige begrundelser taler herfor, og efterforskningstilladelser med fortrinsret bør normalt ikke have en varighed på mere end et år.

167. Den anden del af bestemmelsen i råstoflovens § 20 omhandler tilladelser til indvinding af råstoffer fra havbunden i et bestemt geografisk område, som kan gives for en periode på op til 10 år. Indvindingstilladelserne kan udstedes som en eneret for en enkelt ansøger eller til en kreds af flere ansøgere. Såvel indvindingsselskaber som bygherrer ved anlægsopgaver kan ansøge om indvindingstilladelse.

168. Systemet i råstoflovens § 20 er skruet sammen således, at de omkostninger til efterforskninger og miljøvurderinger, der som følge af miljøhensyn påføres virksomheder, som ønsker at indvinde råstoffer fra havbunden, modsvarer af enerettigheder. Systemet har desuden til formål at give virksomhederne incitamentet til at afholde omkostninger til yderligere efterforskninger, jf. pkt. 48-49.

169. Sådanne enerettigheder udelukker andre fra at indvinde råstoffer i de pågældende områder i hele den periode, som eneretten gælder for. Dermed udelukkes nuværende og potentielle konkurrenter fra det pågældende område, og tildelingen af sådanne enerettigheder begrænser derfor konkurrencen på markedet for indvinding af råstoffer fra havbunden i danske farvande.

170. Ud fra en konkurrenceretlig vurdering kan tildelingen af enerettigheder dog i visse tilfælde og for kortere perioder være acceptable. Det kan fx være tilfældet, hvis erhvervelsen af en eneret er forbundet med så betydelige initialomkostninger, at det er nødvendigt gennem en eneret at give den pågældende virksomhed mulighed for få dækket disse initialomkostninger. I givet fald bør eneretten dog kun gives for en periode, som står i rimeligt forhold til initialomkostningen.

171. I det konkrete system efter råstoflovens § 20 er tildeling af enerettigheder indbygget som løsning på problemet om, hvordan omkostninger fordeles i en situation med flere konkurrerende virksomheder. I denne situation skal det selvfølgelig sikres, at den eller de virksomheder, der afholder omkostningerne til efterforskninger og miljøvurderinger, ikke efterfølgende udsættes for urimelig konkurrence fra andre virksomheder, som også ønsker at udnytte de samme råstoffressourcer, mens som ikke har været med til at betale for efterforskningen og miljøvurderingen.

172. Der findes dog flere mulige løsninger på problemet om at fordele omkostningerne mellem flere forskellige aktører. Fx kan der udarbejdes modeller, hvor de virksomheder, som konkret foretager indvindingen, deles om at betale de afholdte omkostninger til efterforskninger og miljøvurderinger, uanset hvem der i først omgang konkret har afholdt omkostningerne. Sådanne modeller for omkostningsdeling kan gøres afhængige af fx antallet af indvindere eller de konkrete indvindingsmængder hos hver enkelt virksomhed. Desuden vil det være muligt at lave ordninger, hvor staten fx står for de konkrete efterforskninger og miljøvurderinger, og hvor omkostningerne hertil betales i form af indvindingsafgifter eller lignende.

173. Det er på denne baggrund vurderingen, at bestemmelsen om indvindingstilladelse bør ændres, så der kun gives eneret til indvinding, hvis der er væsentlige begrundelser for det. I givet fald bør eneretten dog ikke have en varighed, der overstiger to år, medmindre der har været særligt høje omkostninger forbundet med efterforskningen og miljøvurderingen. Desuden bør der kunne gives en eneret, hvor ganske særlige råstofmæssige, miljømæssige eller forsyningsmæssige grunde taler herfor. Begrundelsen herfor er, at Skov- og Naturstyrelsen har anført, at såfremt det ikke er muligt at tildele en eneret kan der opstå forsyningsmæssige vanskeligheder ved kystfodringen på den jyske vestkyst ligesom der kan opstå råstofmæssige problemer ved udvinding af meget specielle sandfraktioner (f.eks. til sandpapir). Endelig kan der være sjældne tilfælde, hvor den eneste mulighed for at varetage de fornødne miljøhensyn er gennem tildeling af en eneret.

Konklusion

174. Samlet set anbefales det at ophæve bestemmelsen i råstoflovens § 19, da bestemmelsen indebærer konkurrencebegrænsninger, som der ikke vurderes at være tilstrækkelige begrundelser for at opretholde idet hensynene bag råstoflovens § 19 vurderes fuldt ud at kunne varetages ved administrationen af råstoflovens § 20.

175. Endvidere anbefales det at ændre reglerne om efterforskningstilladelser, så efterforskningstilladelser som hovedregel ikke gives med fortrinsret til efterfølgende indvinding (eneret). Efterforskningstilladelse med fortrinsret bør alene tildeles, hvor væsentlige omkostningsmæssige begrundelser taler herfor, og efterforskningstilladelser med fortrinsret bør normalt ikke have en varighed på mere end et år.

176. Det anbefales endeligt at ændre reglerne om indvindingstilladelser, så der kun gives eneret til indvinding, når der er væsentlige begrundelser for det, og at en sådan eneret ikke bør gælde i mere end to år, medmindre der har været særligt høje omkostninger forbundet med efterforskningen og miljøvurderingen. Desuden bør der kunne gives en eneret, hvor ganske særlige råstofmæssige, miljømæssige eller forsyningsmæssige grunde taler herfor.