

Svar på Konkurrencerådets henvendelser efter § 2, stk. 5, vedr. råstofloven og frihavnsloven

Journal nr. 3/1120-0203-0026/HLA/FIB/ISA

Rådsmødet den 30. november 2005

Resumé

1. Konkurrencerådet besluttede på rådsmødet den 22. juni 2005 at sende en udtalelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 5 til transport- og energiministeren og økonomi- og erhvervsministeren. I udtalelsen anbefalede Konkurrencerådet at ophæve bestemmelsen i § 3 i lov om Københavns frihavn (frihavnsloven) om eneret for Copenhagen Malmö Port AB (CMP) til at udføre en række havnetjenesteydelser på Københavns frihavn i form af lastning og losning, opstilling og drift af kraner, transport af varer til og fra pakhus, opførelse og drift af pakhuse mv. Konkurrencerådet anbefalede endvidere at ophæve bestemmelsen i frihavnsloven § 7 om frihed for ejendomsskatter for Københavns Havn A/S (KHAS)' og CMP's ejendomme på frihavnsområdet.
2. Konkurrencerådet besluttede på samme møde at sende en udtalelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 5 til miljøministeren og økonomi- og erhvervsministeren vedrørende reglerne i råstofloven for sandsugning. I udtalelsen anbefalede rådet, at råstoflovens § 19 om godkendelse af fartøjer til indvinding af råstoffer fra havbunden ophæves, og at reglerne om efterforsknings- og indvindingstilladelser i råstoflovens § 20 ændres således, at anvendelsen af enerettigheder begrænses og kun benyttes, når der er væsentlige begrundelser for det.
3. Transport- og energiministeren har ved brev af 17. oktober 2005 besvaret Konkurrencerådets henvendelse vedr. reglerne i frihavnsloven, jf. bilag 1. Miljøministeren har ved brev af 9. november 2005 besvaret Konkurrencerådets henvendelse vedr. reglerne i råstofloven, jf. bilag 2.
4. Transport- og energiministeren oplyser, at en eventuel ændring af §§ 3 og 7 i frihavnsloven vil blive taget op i forbindelse med en forventet lovændring i 2006.
5. Miljøministeren oplyser for sit vedkommende at ville imødekomme Konkurrencerådets anbefalinger, idet miljøministeren dog lægger op til en etapevis udfasning af reglerne.

Afgørelse

6. Konkurrencerådet sender vedlagte brev til transport- og energiministeren, jf. bilag 3. Brevet offentliggøres på Konkurrencestyrelsens hjemmeside sammen med transport- og energiministerens besvarelse af 17. oktober 2005.
7. Konkurrencerådet tager miljøministerens svar af 9. november 2005 til efterretning. Miljøministerens svar offentliggøres på Konkurrencestyrelsens hjemmeside.

Sagsfremstilling

Frihavnsloven

8. På Konkurrencerådets møde den 22. juni 2005 besluttede rådet at sende en udtalelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 5, til transport- og energiministeren og økonomi- og erhvervsministeren med anbefaling om at ophæve §§ 3 og 7 i frihavnsloven.
9. Frihavnslovens § 3 indeholder en eneret for koncessionshaver (CMP) til at udføre en række specifikke tjenesteydelser på frihavnsområdet i form af lastning og losning, opstilling og drift af kraner, transport af varer til og fra pakhus, opførelse og

drift af pakhuse mv. CMP har således et legalt monopol, som betyder, at andre tjenesteydere forhindres i at udføre de pågældende tjenesteydelser på frihavnsområdet.

10. Analyserne viste, at eneretten særligt påvirker mulighederne for at tilbyde konkurrerende tjenesteydelser på området for containerhåndtering og på området for tjenesteydelser til krydstogtskibe. Konkurrencerådet fandt derfor, at eneretten i frihavnslovens § 3 virker særligt skadelig for konkurrencen på disse markeder.

11. Endvidere vurderede rådet på baggrund af analyserne, at det manglende konkurrencepres, som følger af eneretten i frihavnslovens § 3, medvirker til ineffektiv ressourceanvendelse og høje priser til skade for havnens brugere.

12. Konkurrencerådet vurderede desuden, at eneretten ikke er nødvendig for at bevare de særlige toldmæssige forhold, som findes i frihavnen, eftersom disse hensyn kan tilgodeses ved den eksisterende told- og skatteregulering. Rådet vurderede, at der ikke er andre hensyn, der kan retfærdiggøre en fortsat opretholdelse af eneretten.

13. Konkurrencerådet anbefalede derfor en ophævelse af bestemmelsen om eneret i frihavnslovens § 3.

14. Frihavnslovens § 7 indeholder en bestemmelse om, at KHAS og koncessionshaver (CMP) er fritaget for skatter af enhver art på grunde og bygninger på frihavnsområdet.

15. Analyser viste, at skattefritagelsen giver KHAS mulighed for en overnormal indtægt på udlejning af erhvervslejemål. Det vurderedes derfor, at skattefritagelsen virker konkurrenceforvridende på markedet for udlejning af erhvervslejemål. Det vurderedes også, at KHAS i kraft af skattefritagelsen stilles gunstigere i konkurrencen med andre sammenlignelige erhvervshavne. Rådet vurderede desuden, at de forpligtelser, KHAS har til opførelse og vedligeholdelse af vejanlæg mv. på frihavnsområdet, ikke står mål med de gevinster, der opnås ved skattefriheden.

16. Konkurrencerådet anbefalede derfor en ophævelse af bestemmelsen om skattefrihed i frihavnslovens § 7.

17. I overensstemmelse med konkurrencelovens § 2, stk. 5, fik transport- og energiministeren fire måneder til, efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren, at svare på Konkurrencerådets udtalelse. Transport- og energiministeren sendte sin udtalelse til Konkurrencerådet den 17. oktober 2005. Udtalelsen er vedlagt som bilag 1.

18. Efter transport- og energiministerens vurdering er der flere forhold, der taler for at opretholde de to bestemmelser i frihavnsloven.

19. Transport- og energiministeren oplyser dog, at hvis der som forventet vedtages en aftale om etableringen af en Metrocityring, forventes det at give anledning til lovændringer i løbet af 2006, også for så vidt angår Københavns frihavn.

20. I den forbindelse vil transport- og energiministeren overveje en eventuel afvikling og/eller reduktion af omfanget af eneretten i frihavnslovens § 3. Selvom der mod forventning ikke sker lovændringer som følge af etablering af en Metrocityring, vil ministeriet alligevel optage forhandlinger om ændring af eneretten.

21. Transport- og energiministeren vil ligeledes i forbindelse med en eventuel lovændring overveje en revision af reglen om skattefrihed.

Råstofloven

22. På mødet den 22. juni 2005 besluttede rådet desuden at sende en udtalelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 5 til miljøministeren samt økonomi- og erhvervsministeren med anbefaling om at ophæve råstoflovens § 19 og foretage ændringer i råstoflovens § 20.

23. Baggrunden for rådets henvendelse var en klage over 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.

24. Ifølge råstoflovens § 19 skal fartøjer godkendes, før de må foretage indvinding af råstoffer fra havbunden. Råstoflovens § 20 fastsætter derudover et krav om tilladelse til indvinding gældende for geografisk afgrænsede områder. Der er således tale om et to-leddet tilladelsessystem om både godkendelse af fartøjer og tilladelse til selve indvindingen i et bestemt område.

25. Det følger af forarbejderne til råstoflovens § 19 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.

26. Konkurrencerådet vurderede, 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 bestemmelserne i såvel § 19 som § 20 er hensynene til miljøet. På baggrund af den foretagne analyse vurderede rådet, at disse hensyn fuldt ud kan varetages ved administrationen af råstoflovens § 20, og at der derfor ikke forelå begrundelser for at opretholde råstoflovens § 19.

27. 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. Indvindingstilladelserne efter § 20 gives alene til geografisk afgrænsede og miljøvurderede områder. Tilladelserne gives typisk for en 10-årig periode. Rådet vurderede, 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.

28. På baggrund af ovenstående anbefalede Konkurrencerådet,

- 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 to 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.

29. Ligesom i frihavnssagen fik miljøministeren i overensstemmelse med konkurrencelovens § 2, stk. 5 fire måneder til, efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren, at svare på Konkurrencerådets udtalelse. Svarfristen er efterfølgende forlænget, og miljøministerens har den 9. november 2005 sendt sit svar til Konkurrencerådet.

30. Det fremgår af miljøministerens svar, at ministeren generelt er enig i de betænkeligheder, som Konkurrencerådet har fremført om konkurrencebegrænsningerne i råstoflovens §§ 19 og 20.

31. Mht. råstoflovens § 19 vil miljøministeren afskaffe godkendelsesordningen og afløse den af en registreringspligt. Loftet over den samlede lastekapacitet på 26.250 m³ vil blive afskaffet ved lovændringens ikrafttræden medio 2007. Reglerne om de enkelte fartøjers maksimale lastekapacitet på pt. 2.000 m³ vil blive afskaffet over en periode, således at lastekapaciteten hæves til 4000 m³ medio 2007 og herefter ophæves etapevis til helt at være afskaffet 1. januar 2013. Den etapevise ophævelse begrundes i et ønske om at undgå utilsigtede miljø- og forsyningsikkerhedsmæssige konsekvenser.

32. Mht. råstoflovens § 20 er miljøministeren enig i Konkurrencerådets anbefaling om ændring af reglerne om efterforskningstilladelser. Ministeren er også generelt enig i rådets anbefaling vedr. indvindingstilladelser, men ministeren dog her i lovændringen lægge op til, at en eventuel eneret til enhver tid fastlægges konkret på baggrund af de kriterier, som bl.a. er fremført af Konkurrencerådet, og at længden af den tildelte eneret kun i helt særegne tilfælde vil kunne overstige 5 år.

33. Miljøministeren har i sit svar til Konkurrencerådet angivet to forbehold i relation til ovennævnte tilkendegivelser om ændringer i råstoflovens §§ 19 og 20. For det første har miljøministeren igangsat en undersøgelse af, hvorvidt forslagene, som fremført af den største danske sandsugervirksomhed, Rohde Nielsen A/S, vil kunne udløse erstatning efter grundlovens § 73. For det andet tager ministeren forbehold for, at EU-Kommissionen, som også har rettet henvendelse vedr. administrationen af råstofloven, evt. måtte have indvendinger imod modellen.

Vurdering

Frihavnsloven

34. Transport- og energiministeren henviser i sit svar blandt andet til en udtalelse fra Havnerådet for Københavns Havn om, at man helst ser, at der er én stærk operatør på havnen. I forbindelse med forberedelsen af sagen forud for Konkurrencerådets møde den 22. juni 2005 indkom der også et høringssvar fra Havnerådet. Indholdet heraf svarer til det, som er gengivet i transport- og energiministerens svar. Høringssvaret blev indarbejdet i Konkurrencerådets beslutning. Der er derfor ikke tale om nye oplysninger i forhold til det, der blev forelagt for Konkurrencerådet.

35. For så vidt angår transport- og energiministerens kommentar om, at staten gennem koncession har indgået aftale med KHAS om eneret til frihavnsområdet frem til 2019, så var dette forhold også inddraget i Konkurrencerådets behandling af sagen på mødet den 22. juni 2005. Heller ikke på dette område er der således tale om nye oplysninger.

36. Transport- og energiministerens svar lægger op til, at der under alle omstændigheder vil ske en forhandling med koncessionshaver om længden og omfanget af koncessionen og eneretten. Dette også selvom der ikke sker lovændringer i 2006 som følge af en eventuel aftale om en Metrocityring.

37. For så vidt angår skattefritagelsen i frihavnslovens § 7, nævner transport- og energiministeren i sit svar, at en række af arealerne i frihavnen allerede vil være fritaget for ejendomsskat i henhold til vurderingsloven, via deres anvendelse til havnerelaterede formål. Også dette forhold blev analyseret i forbindelse med Konkurrencerådets behandling i juni 2005. Forskellen til vurderingsloven er, at bestemmelsen i frihavnslovens § 7 netop undtager *alle* ejendomme på frihavnsarealet for ejendomsskat, og ikke kun de, der anvendes til deciderede havneformål. Analyserne viste, at en stor del af de eksisterende lejemål på frihavnsområdet ikke ville opfylde betingelserne for skattefrihed i vurderingsloven.

38. Der bør lægges vægt på transport- og energiministerens positive tilkendegivelse om samtidig med en forventet generel revision i 2006 af de regler, der gælder for Københavns frihavn, at ville fjerne eller begrænse eneretten i frihavnslovens § 3, herunder længden af koncessionsperioden.

39. Det bør også tillægges vægt, at transport- og energiministeren som anført under alle omstændigheder vil optage forhandlinger med koncessionshaver, uanset om der indgås aftale om etablering af en Metrocityring med henblik på en hurtig afvikling af koncessionsperioden.

40. Der bør ligeledes lægges vægt på transport- og energiministerens tilkendegivelser om i forbindelse med den forventede lovændring i 2006 at ville tilpasse reglen om skattefrihed i frihavnslovens § 7, så der bliver ensartede regler.

Råstofloven

41. Miljøministeren har i sit svar tilkendegivet generelt at være enig i stort set alle de betragtninger og anbefalinger, som fremgår af Konkurrencerådets henvendelse efter lovens § 2, stk. 5. Dette er også generelt afspejlet i de forslag til lovændringer, som miljøministeren har skitseret i svaret. Der er dog to punkter, hvor miljøministeren ikke fuldt ud følger Konkurrencerådets anbefalinger.

42. For det første vil miljøministeren mhp. at undgå utilsigtede miljø- og forsyningssikkerhedsmæssige konsekvenser foretage en etapevis udfasning af reglerne om de enkelte fartøjers maksimale lastekapacitet på 2.000 m³. Det enkelte fartøjs maksimale lastekapacitet vil dog allerede ved lovændringens ikrafttræden medio 2007 vil blive fordoblet til 4000 m³, og reglerne vil herefter blive helt udfaset i perioden frem til 1. januar 2013.

43. Det vurderes, at en sådan etapevis udfasning af reglerne må vurderes som en acceptabel løsning. Denne vurdering skal tillige ses i lyset af, at den danske sandsugerbranche indtil nu har indrettet sig efter de eksisterende vilkår, og i lyset af at det kræver investeringer og tid at tilpasse den danske sandsugningsflåde til fartøjer med større lastekapacitet end 2.000 m³. Ved en etapevis udfasning af kapacitetskravet vil de danske virksomheder få bedre tid til at tilpasse sig en stigende konkurrence på især de større anlægsopgaver, hvor fartøjer med større lastekapacitet end 2.000 m³ vil kunne være mere effektive.

44. For det andet havde rådet anbefalet, at eneret til indvinding i bestemte områder ikke bør have en varighed, der overstiger to 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. Miljøministeren lægger her op til, at enerettigheder til enhver tid fastlægges konkret på baggrund af de kriterier, som bl.a. er fremført af Konkurrencerådet, og at længden af den tildelte eneret kun i helt særegne tilfælde vil kunne overstige 5 år.

45. Også her må miljøministerens forslag vurderes som en klar forbedring i forhold til den nuværende situation og derfor også som en acceptabel løsning. For nærværende tildeles enerettigheder typisk for 10-årige perioder. Med miljøministerens

forslag vil den nuværende praksis derfor ændres på to punkter. For det første vil længden af eventuelle enerettigheder blive vurderet konkret i hvert enkelt tilfælde og på baggrund af de kriterier, som rådet har fremført. For det andet vil eventuelle enerettigheder blive tildelt for betydeligt kortere perioder end tidligere og således kun i helt særegne tilfælde kunne overstige 5 år.

46. Sammenfattende vurderes det derfor, at miljøministerens svar bør tages til efterretning.