

MAJ 2013
FORENINGEN DANSKE LODSER

SCENARIEANALYSE AF DEN DANSKE LODSSERVICE

ENDELIG RAPPORT



COWI

MAJ 2013
FORENINGEN DANSKE LODSER

SCENARIEANALYSE AF DEN DANSKE LODSSERVICE

ENDELIG RAPPORT

PROJEKTNR. 1
DOKUMENTNR. 1
VERSION 1
UDGIVELSESDATO
UDARBEJDET CELL, NVBE
KONTROLLERET JDCR
GODKENDT CELL

INDHOLD

1	Indledning	7
2	Baggrund	10
2.1	Den nuværende model	11
3	Internationale erfaringer med liberalisering af lodsydelse	13
4	Scenarieanalyse	16
4.1	Scenarie A – status quo	17
4.2	Ét statsligt selskab	20
4.3	Fri konkurrence - liberalisering af gennemsejling	22
4.4	Ren koncessionsmodel	25
4.5	Samlet oversigt	28
5	Konklusioner og anbefalinger	30
5.1	Anbefalinger	31

BILAG

Bilag A	Interviewliste
---------	----------------

1 Indledning

En scenarieundersøgelse af lodsservice i danske farvande er en kompleks størrelse. Organiseringen af lodsydelse i Danmark kan sammenlignes med et kredsløb med mange forbundne kar, hvor justeringer et sted vil skabe ændringer mange andre steder i systemet. At undersøge alle muligheder og modeller i detaljer er uden for denne undersøgelses rækkevidde, hvorfor denne undersøgelse vil koncentrere sig om at beskrive de mest sandsynlige fordele og ulemper ved fire mulige modeller for organisering af lodsvæsnet. Undersøgelsens mål er at bidrage med nuancerende refleksioner til den igangværende diskussion om en fremtidig bæredygtig og effektiv model for den danske lodsservice.

Forudsætninger

For at simplificere vores analyser lidt, har vi måttet antage nogle faste forudsætninger, som kan danne en form for fast grund at analysere modellerne på. De valgte forudsætninger skulle gerne spejle de mest entydige prioriteter i det politiske system i forholdt til lodsområdet. De er:

- › Et højt sikkerhedsniveau har altid førsteprioritet
- › Det er vigtigt at Danmark kan leve op til sine forpligtelser overfor søfarten og således leve op til forsyningspligten
- › Staten vil fortsat have en indtægtsdækket og brugerfinansieret lodsmodel så en reform skal være 'gratis' for skatteborgerne
- › Man ønsker fortsat at understøtte regional lodsninger i yderhavne ved hjælp af den førte prispolitik for lodsydelse i statsligt regi
- › Det er et krav, at effektiviserings- og optimeringspotentialer løbende skal findes og realiseres
- › Det er et eksplicit mål – under hensyntagen til ovenstående – at der skal være lavere priser på lodsydelse

Perspektiv Undersøgelsen vil bevæge sig på et relativt overordnet niveau og ikke analysere i detaljer på driftsøkonomi. Vi har derimod fokus på de samlede konsekvenser for lodsningssområdet af forskellige modeller. I denne kontekst er man naturligt forsigtig i forhold til at foretage ændringer, der kan øge risikoen for ulykker og miljøkatastrofer ud fra den simple logik, at marginale effektiviseringer på kort sigt kun er acceptable, hvis risikoen for miljøkatastrofer ikke forværres. Det følger af denne logik, at omkostninger ved at rydde op efter en potentiel ulykke er så vidtrækkende i mange år efter en ulykke, at blot en mindre forringelse af sikkerheden som oftest er både politisk og samfundsøkonomisk uholdbar.

Fire scenarier I rapporten opstiller vi fire scenarier med en analyse af respektive fordele og ulemper:

- › 'Status quo'-modellen
- › Fri konkurrence
- › Statsligt selskab
- › Rene koncessionsmodeller

Scenarierne er i sagens natur fiktive (undtagen det første), og man vil givetvis kunne forestille sig andre specificeringer af scenarierne end dem, som vi har foretaget.

Undersøgelsen indeholder 2 typer af dataindsamling:

- › Interviewundersøgelse blandt interessenter 360 grader rundt om erhvervet¹
- › Desk-studier af tilgængelige nationale og internationale tekster om andre landes erfaringer

Overordnede konsekvenser Som det fremgår, baserer undersøgelsen sig primært på kvalitative data, og det former analysens refleksioner og konklusioner. Disse prøver at kortlægge de overordnede konsekvenser af forskellige modeller ved at beskrive de årsagssammenhænge, der i det konkrete tilfælde påvirker priserne på lodsydelsen og sikkerhedsniveauet. Analyserne indeholder altså ikke præcise, kvantitative data og beskrivelser af de nærmere økonomiske konsekvenser af de forskellige modeller. De tjener på denne måde mest til at opridse for læseren, de forhold, der skal tages med i overvejelserne, når man reflekterer over relevansen af en eller flere modeller for fremtidig organisering af lodsservicen i Danmark.

Denne undersøgelse er udarbejdet af Nis Vilhelm Benn og Carsten Bondo Ellegaard fra COWI. Undersøgelsen er finansieret af Foreningen Danske Lodser.

¹ Se bilag A

Foreningen Danske Lodser har henvendt sig til COWI, fordi man ønskede at få belyst forskellige scenariers fordele og ulemper, så man kunne være sikker på, at disse bliver bragt ind i de refleksioner, der foregår på politisk niveau i foråret og sommeren 2013.

COWI har indgået kontrakt med Foreningen med den forståelse, at COWIs rapport som altid repræsenterer en uvildig faglighed. Projektet har en størrelse og et budget, der gør, at vi ikke i alle tilfælde har kunnet analysere alle potentielt relevante detaljer for de enkelte scenarier.

2 Baggrund

Lodsning er et traditionelt maritimt erhverv til forebyggelse af ulykker. Det har været lodsers arbejdsopgave at føre skibe sikkert i havn eller sikkert fra punkt A til punkt B. Senere er lodsers virke udviklet sig til også at indbefatte en vurdering af skibes sikkerhedsmæssige stand og besætningens maritime færdigheder.

Den danske lods selvforståelse

Danske lodser ser sig selv som en integreret del af en dansk søfartstradition, hvor vægten har været på kvalitet, høj faglighed og godt maritimt håndværk. I dag er danske lodser højt specialiserede navigatører med mange års erfaringer som kaptajn eller seniorofficerer.² Traditionelt har der været en stærk uafhængig og uvildig identitet omkring det at være lods. Der er en selvforståelse af, at lodser er sat i verden for at skabe mest mulig sikkerhed primært gennem forebyggende og uvildig rådgivning. Det er den generelle opfattelse, at man i dag leverer lodsydelse, som er af meget høj kvalitet. De danske lodser opfattes mange steder som en meget vigtig brik i det forebyggende beredskab i forhold til ulykker og olieforurening i Danmark.

Lodsning i de danske farvande

Internationalt set er de danske farvande et af de mest trafikerede områder. Der er adskillige udfordringer, der knytter sig til navigation i danske farvande. De fleste steder er havbunden ganske tæt på skibene, og det betyder at selv den mindste afvigelse fra sejlrender kan medføre grundstødninger. Samtidig giver de smallere stræder i Danmark en særlig udfordring i form af en meget lille passageafstand. Særligt her – og ikke mindst med tiltagende trafikmængder – er det kun ganske små afvigelser, der skal til, før kollisioner opstår. Danske lodsninger er i særdeleshed vigtige for sikkerheden omkring de mange tankskibe, der sejler igennem danske farvande. Af særlig sikkerhedsmæssig interesse er det, at der hver dag transporteres omkring store mængder olie igennem³ Danmark fra Østersøen og til Nordsøen - og dette tal skulle være stigende, som følge af en stigning særligt russisk tankere med olie.

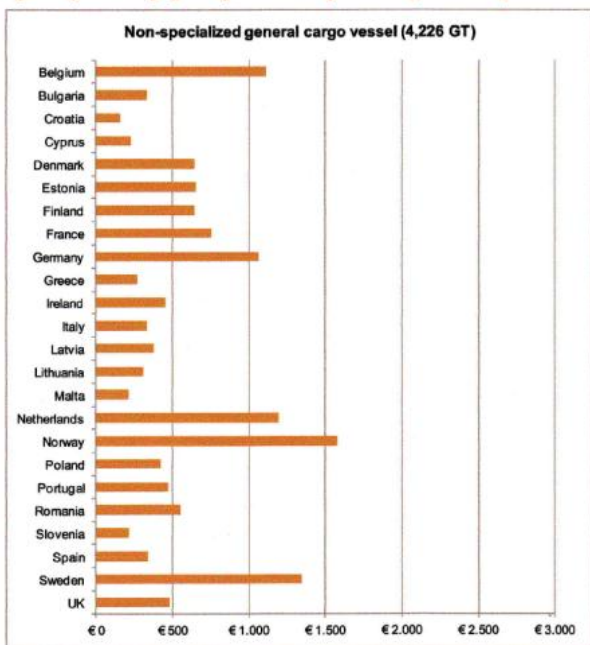
² Denne stærke faglige kultur fremgår tydeligt af interviews og samtaler med lodser.

³ Interviewkilder har vurderet at der transporteres ½ mio. tons olie dagligt igennem danske farvande – dette har vi dog ikke kunne finde statistisk data på.

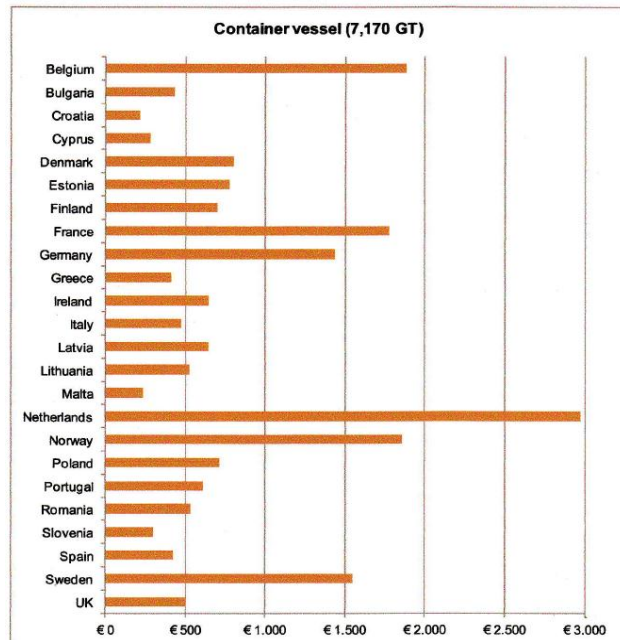
Priser på lodsning

I en EU-benchmark med andre lande placerer Danmark sig omtrent midt i feltet blandt EU-lande, og billigere end en række lande som Norge, Sverige, Holland og Tyskland, som vi på mange omkostningsparametre ligner mest.

Figur 1 Gennemsnitlig pris for lodsning: Ikke specialiseret fragtskib⁴



Figur 2 Gennemsnitlig pris for lodsning: Containerskib⁵



2.1 Den nuværende model

I 2006 vedtog Folketinget en ny lodslov, som konkurrenceudsatte det statslige lodsvæsen på visse typer af lodsninger, de såkaldte regionallopsninger i dansk farvand til og fra dansk havn, mens transitlopsninger af tankskibe og anden stor skibstrafik gennem dansk farvand forblev en opgave for det statslige lodsvæsen DanPilot.

To primære aktører på markedet

Den danske lodsservice består i dag primært af to aktører - henholdsvis DanPilot og Danish Pilot Service. Derudover er der enkelte havne, der har egne lodser, herunder Århus Havn, Rønne, Hirtshals, Skagen og Frederikshavn (privat aktør).

DanPilot

DanPilot blev grundlagt i 2007 som en fusion imellem de tidligere lokale lodserier, og er nu en selvstændig enhed under Erhvervs- og Vækstministeriet i Danmark, men der er planer om at etablere et statsligt selskab med en professionel bestyrelse.⁶ DanPilot varetager den statslige lodsvirksomhed gennem danske farvande, til og fra enhver destination i Danmark samt til destinationer i Østersøen. Det er en del af DanPilots opgave, at statens forsyningspligt overholdes.

⁴ Study on Pilotage Exemption Certificates, PWC 2012: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2012-09-18-pec.pdf>

⁵ Ibid

⁶ Der er i øjeblikket et lovforslag om dette i høring.

Som følge af lodsaftalen fra 2006 er DanPilot i konkurrence med Danish Pilot Service omkring regionallodsningsopgaver, mens gennemsejlingen stadig er uden konkurrence.

DanPilot er på vej til at blive omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV), som led i en indsats mod at øge transparens og dermed også muligheden for øget omkostningseffektivitet.

Danish Pilot Service

Danish Pilot Service (DPS) er et kommanditselskab som blev oprettet som Danmarks første private lodseri i oktober 2007. Selskabet brød således det monopol, som det statslige lodsvæsenet havde haft indtil da. Selskabet har base i Fredericia deres lodser udfører lodsnings til og fra større danske havne og havnelodsnings, hovedsageligt fra Fredericia, Kalundborg, Aabenraa, København og i Limfjorden.

Størrelsen på lods-markedet

I dag er der forskellige forhold, der udløser en anbefaling⁷ om lodsnings i gennemsejlingen. Dette kan være et skibs dybgang, hvor alle skibe med en dybgang på mere end 11 meter anbefales at tage lods igennem Storbælt. I Øresund er der en anbefaling for lastede tankskibe med en dybgang på mere en 7 meter, samt alle lastede kemikalietankere gastankere og skibe lastet med INF. I regionallodsningsammenhæng udløser sådanne laster lodspligt, når der lodses til/fra havn. (indre territorial grænse).

Lodsnings tilvejebringer en anslået samlet omsætning på ca. 450 mio. kr. om året.

Tabel 1 Cirka antal lodsnings fordelt på regional og gennemsejlinger samt cirkapriser

	Regionallodsnings ⁸	Gennemsejlingslodsnings
Antal årlige lodsnings	8.000	10.000
Cirka pris per lodsnings⁹	6.000-8.000	30.000-35.000

I den danske model er omkostningerne for den danske lodsservice, hvad enten det er via DPS eller DanPilot 100 % brugerfinansieret. Man kan fra et statsligt perspektiv derfor betragte modellen, som en udgiftsneutral offentlig service. De drøftelser, som vi har haft med vores interviewpersoner undervejs i forløbet, tyder på, at der i dag er tale om, at den store indtægt, der stammer fra gennemsejlingslodsnings, delvist bruges til at sikre lavere priser på regionallodsnings (hvor forsyningspligten er ganske dyr at opretholde). Brugere af gennemsejlingslodsnings betaler en ukendt merpris for dette.

I kapitel 4.1 vil vi se på konsekvenser af det nuværende scenarie.

⁷ IMO sn1 / 263

⁸ Disse lodsnings dækker ikke kun havnelodsnings, men også lodsnings f.eks. fra Skagen til Kalundborg. 'Rene' havnelodsnings er billigere end det her angivne beløb.

⁹ DanPilots omsætningsfordeling på regional og gennemsejlingslodsnings?

3 Internationale erfaringer med liberalisering af lodsydelsler

Langt de fleste lande har i dag en statsligt kontrolleret lodsservice. Der er dog efterhånden en række lande, der har forsøgt sig med forskellige varianter af liberalisering eller deregulering af lodsydelsler. Det generelle billede fra disse internationale erfaringer er, at det ikke er oplagt at konkurrenceudsætte dette område.

Australien er et af disse lande, hvor man har ændret organiseringen af lodsningen, og har høstet nogle erfaringer med dette. Man vedtog her i 1993 en reorganisering af udbuddet af lodsservices, hvilket for alle havnes vedkommende betød, at man lavede en model med 'seriel konkurrenceudsættelse'. Der er kun én udbyder, der vinder opgaven i hver havn, men lodsydelsen skal udbydes fra tid til anden. For lodstjenesten ved Great Barrier Reef og Torresstrædet indførte man i stedet en model, der muliggjorde løbende konkurrence mellem flere udbydere (i første omgang to, senere flere udbydere). Det førte indledningsvis til prisfald, men også til flere ulykker. Denne ordning er blevet evalueret ganske kritisk efter disse ulykker, og reguleringen af området er blevet strammet.¹⁰ Man har samtidig løbende overvejelser om at erstatte løbende konkurrence med den samme 'serielle' model, som anvendes for havnene. De mulige fordele ved ikke at have konkurrenceudsættelse har både at gøre med sikkerhed og med effektivitet.¹¹ Sådanne modeller kræver dog det, som i de gennemførte analyser kalder 'comprehensive transition planning', når der skal skabes rum for muligvis at skifte leverandør.

I USA har man også eksperimenteret med at konkurrenceudsætte lodsydelsler, f.eks. i Alaska og i Florida. I Alaska konkluderede en rapport i 1994, at

*'Competition... severely compromised the... ability to maintain high professional standards'.*¹²

¹⁰ http://www.atsb.gov.au/media/4018189/MI2010011_FINAL.pdf

¹¹ http://www.amsa.gov.au/shipping_safety/coastal_pilotage/Coastal_Pilotage_Services.pdf

¹² "Alaska's Marine Pilotage System Revisited", som vi dog ikke har kunnet finde mere præcise henvisninger til. Vores kilde er "The Impact of Competition on Pilotage," Canadian Marine Pilots' Association.

Det var derfor ikke en større overraskelse, da man ved grundstødningen af 'Nieuw Amsterdam' i 1997 efterfølgende konkluderede det samme – at konkurrencen (i den model, som man anvendte i Alaska) havde skadet den offentlige sikkerhed.¹³ Florida har også forsøgt sig med en kortvarig konkurrenceudsættelse af lodsydelsers. Dette forsøg blev dog afbrudt og statens love revideret. Der står i dag i Florida Statutes:

*'Because safety is the primary objective in the regulation of pilotage by the state and because of significant economies of scale in delivering the service, the requirement of a large capital investment in order to provide required services and the fact that are supplying services that are considered to be essential to the economy and the public welfare, it is determined that economic regulation, rather than competition in the market place, will better serve to protect the public health, safety and welfare'.*¹⁴

I mange amerikanske stater har man i dag, og har historisk haft, et system, hvor flere lodsningforeninger (associations) deles om et marked ud fra et rotationsprincip. Der er således ikke konkurrence om den enkelte kunde.

I Hawaii undersøgte man i 1993 effektiviteten af organiseringen af lodsydelsers, hvor der var to udbydere i konkurrence med hinanden. Konklusionen var:

*"The existence of two pilot organizations results in a very inefficient pilotage system in Hawaii Since they do not share information or resources, there is necessarily a duplication of staffing requirements and an inefficient use of resources."*¹⁵

I England ændrede man lovgivningen i slutningen af 1980'erne, så ansvaret for lodsydelsers overgik til de enkelte havnemyndigheder. Der var således ikke tale om en konkurrenceudsættelse, men i højere grad om en deregulering. Havnene havde efterfølgende det fulde ansvar for udbuddet af lodsydelsers og kvaliteten af ydelsersne. Ulykken med Sea Empress i 1996 medførte et retsligt efterspil, der viste nogle af svaghederne ved denne organisering af lodsydelsers. Dommeren i sagen udtaler:

'The port authority imposes a charge for pilotage but in the same breath has the added advantage of the pilot being treated for purposes of civil liability as an employee of the shipowner'.

Det kan således være problematisk når private operatører (som en havn) ikke reelt har det juridiske ansvar for skibet, men alligevel tager sig betalt for ydelsen. Den britiske deregulering fik i det hele taget ikke placeret et tilstrækkeligt tydeligt ansvar for lodsernes kvalifikationer, fordi ansvaret for at sætte standarder også var

¹³ <http://www.marinepilots.ca/en/articles/competition.html>

¹⁴ 2005 Florida Statutes, artikel 2

¹⁵ "Division of Consumer Advocacy's Statement of Position With Respect to the Hawaii Pilot Association's Amended Petition for Change of Pilotage Rates," Hawaii Department of Commerce and Consumer Affairs, 1993. Se også "Competition in Pilotage: The US Experience." Michael R. Watson (præsident for International Maritime Pilots' Association), 2007.

placeret decentralt. Denne situation gælder stadig¹⁶, men det britiske parlament overvejer nu igen at revidere lodslovgivningen.

I Argentina har man også gennemført liberaliseringer af lodsområdet tilbage i 1997. I løbet af de første tre år indtraf der 18 alvorlige ulykker sammenlignet med nul i de foregående tyve år.¹⁷ Regeringen fremlagde på det tidspunkt reformforslag, der skulle rulle liberaliseringen tilbage, som dog ikke blev vedtaget. Indledningen i lovforslaget lød bl.a. (oversat)

*”competition leads pilots to do things they would refuse to do for safety reasons in a non-competitive setting.”*¹⁸

¹⁶ www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmtran/writev/marine/m16.htm

¹⁷ “The Impact of Competition on Pilotage,” Canadian Marine Pilots’ Association

¹⁸ “The Impact of Competition on Pilotage,” Canadian Marine Pilots’ Association. Det har desværre ikke været muligt for os at finde frem til det oprindelige lovforslag.

4 Scenarieanalyse

I det følgende kapitel gennemgår vi en række scenarier for fremtidige organisering af lodsydelse i Danmark. For hver af dem peger vi på de mest sandsynlige fordele og ulemper. Det er dog i sagens natur svært at spå om, hvilke konsekvenser en valgt model i praksis ville have, da en masse konkrete juridiske og aftalemæssige forhold vil spille ind og påvirke modellens fordele og ulemper. Således er det umiddelbart forventeligt, at konkret lovgivning altid vil forsøge at imødegå de mest oplagte negative konsekvenser ved et scenarie.

Vi ser på de økonomiske og sikkerhedsmæssige konsekvenser ved fire scenarier:

- › Status quo
- › Fri konkurrence
- › Statsligt selskab
- › Koncessionsmodeller

Økonomi

Grundlæggende vil der være fem parameter, der har betydning for økonomi på tværs af alle scenarier:

- › Udnyttelsesgrad af lodser
- › Optimering på materiel
- › Lønninger til lodser
- › Administrationsomkostninger til supportfunktioner
- › Aktørernes forventelige prispolitik og markedsadfærd

Sikkerhed

Vi vil vurdere sikkerhed på parametre som:

- › Kvaliteten af lodser bestemt af uddannelse og erfaring

- › Incitamentsstrukturer for sikkerhed, herunder bevarelse af uvildighed
- › Håndtering af forsyningspligten, så alle der ønsker lods får en lods

I alle scenarier antager vi, at staten vil fastholde et fornuftigt, højt niveau af kvalifikationskrav samt et grundigt tilsyn med lodsning.

4.1 Scenarie A – status quo

Beskrivelse

Den nuværende model kan helt kort beskrives som en model, der har monopol på gennemsejlingen og fri konkurrence på regional lodsningen. Modellen har, som allerede nævnt, medført dannelsen af Danish Pilot Service, som nu agerer konkurrent til DanPilot i visse havne.

Økonomi

Det giver den umiddelbare fordel for redere, at de i disse havne (primært Fredericia, København, Åbenrå og Kalundborg), har mulighed for at vælge mellem leverandører af lodsydelse. Dette kan anses for at være et gode i sig selv, men fører dog først til reelle fordele for rederierne, hvis konkurrencen fører innovation/forbedret service og lavere priser med sig.

Danish Pilot Service har i dag et identisk prisniveau sammenlignet med DanPilot for den enkelte lodsning. Virksomheden arbejder dog med at give rabatter til de rederier, der vælger at indgå aftaler om et større antal lodsninger inden for en given tidsperiode. Det er vores indtryk, at rabatterne kan beløbe sig til 5-15 % på den oprindelige pris per lodsning. DPS tilbyder også nogle gange introduktionsrabat til nye kunder. Konkurrenceudsættelsen har således medført fordele i et begrænset omfang i forhold til pris, i det det kræver indgåelse af en længere/større kontrakt mellem reder og leverandør, før det bliver muligt at sænke priserne. Enkeltlodsninger koster som sagt det samme som hos DanPilot. Det scenarie, der er i dag, bidrager for hovedparten af rederierne ikke til lavere priser.

Som vi har omtalt, er en af de primære poster, der udgør omkostningerne til lodsning, selve lønnen til lodserne. Det tyder på, at Danish Pilot Service kan etablere lønaftaler med nogle af deres lodser, hvor lønniveauet er lavere end det ville have været, hvis personen var blevet ansat hos DanPilot. I et vist omfang har konkurrencesituationen altså medført en mere varieret løndannelse for lodser. Dette er en fordel i forhold til muligheden for på længere sigt at nedbringe prisen på lodsning, men indebærer en lille risiko for at arbejdskraften også er mindre kvalificeret, hvilket vi vil vende tilbage til.

I forhold til prisen på lodsninger og omkostningerne ved at opretholde forsynings-sikkerhed er der adskillige udfordringer ved den nuværende model. Med hensyn til prisen kan vi iagttage, at priserne for en enkelt lodsning ikke er faldet. Dette er på ingen måde overraskende. Enhver rationelt agerende privat virksomhed (DPS), der agerer i konkurrence med en statslig virksomhed, som har forsyningspligt (DanPilot), vil vælge at udbyde sine ydelser til en pris, der kun er marginalt lavere end den statslige pris. Det er nok til, at man er mere attraktiv prismæssigt end statsmonopolet, og man har dermed ikke incitament til at sænke prisen yderligere eftersom det

ikke giver yderligere konkurrencefordele. Faktisk medfører modellen, som den er i dag generelt højere priser. Logikken er som følger:

- 1 Staten har forsyningspligten og en sådan er dyr at opretholde, særligt når en privat leverandør kan tage alle de lette kunder/lodsnings (såkaldt 'cherry picking')
- 2 Statens pris for at lodse til de pågældende havne stiger (eller skal subsidieres andetsteds fra)
- 3 Den private aktør skal blot være lidt billigere end den statslige aktør, og kan derved sætte en pris, der er marginalt lavere end statens relativt dyre pris.

Det er ulempen at have en model som denne, hvor forsyningspligten kun berører den ene aktør, således prisen for den ene udbyder bliver høj, mens den anden/ andre aktører kan prissætte sig i samme høje leje.¹⁹

Hvis markedet for regioner var større, og der var flere penge at konkurrere om, ville der muligvis opstå flere private virksomheder, der kunne konkurrere mere på pris, og undgå ovenstående problematik helt eller delvist. Rationelle virksomheder ville dog forventes i denne situation at dele det stadig relativt lille marked imellem sig eller aftale priser for at sikre størst mulig indtjening. Alternativt ville de konkurrere, til der kun var én aktør tilbage, hvorefter denne kan sætte sin pris som skitseret ovenfor, dvs. højt. Resultatet vil efter al sandsynlighed blive det samme: de samme priser som i dag eller højere priser for lodsnings.²⁰

Det er allerede antydnet, at forsyningspligten er dyr at opretholde. Den er i særdeleshed dyr at opretholde i det nuværende scenarie, hvor der forekommer 'cherry picking'. Danish Pilot Service kan lige nu indgå forudsigelige kontrakter med en stor volumen med visse aktører, og planlægge herefter. Samtidig har de mulighed for at sige nej til lodsningsopgaver, som DanPilot så er forpligtet til at løse.

Situationen giver følgende konsekvenser:

- › Både DanPilot og Danish Pilot Service har to både liggende i Kalundborg Havn, hvor der således er dobbeltkapacitet. Dette gør sig også gældende i et

¹⁹ Dette vil også gælde for modellen Fri konkurrence

²⁰ Uden om disse markedsmæssige logikker, er der mindst én formel grund til, at DPS' lodsnings alt andet lige vil være lidt dyrere end DanPilots. De lånebetingelser, hvormed Danish Pilot Service kan finansiere sine både, indeholder nogle nedskrivningskrav, der er relativt meget hårdere, end dem, som DanPilot anvender. DanPilot afskriver en båd over 20 år, mens Danish Pilot Service skal afskrive en båd over en noget kortere årrække. Det kræver større indtægter at kunne dække disse afskrivninger, og det er en bidragende forklaring på de højere priser, og på, hvorfor det historisk har været svært at finde en langtidsholdbar virksomhedskonstruktion for Danish Pilot Service. Hvis denne situation var anderledes, ville Danish Pilot Service formentlig have en noget stærkere forretning, men ville stadig ikke have et incitament til at sætte lavere priser.

eller andet omfang i andre havne som Fredericia, Åbenrå, Limfjorden og Grenå.

- › Der skal samlet set bruges syv lodser til at kunne garantere forsyningspligten i Kalundborg Havn. Danish Pilot Service har relativt lettere ved at udnytte sin del af disse syv lodser, mens DanPilot har sværere ved at anvende sine lige så effektivt, som hvis de havde alle syv lodser. Her er et effektivitetstab.
- › DanPilot skal fastholde certifikater på havne, hvor de nu sejler noget sjældnere end før (Fredericia og Åbenrå), og de får ikke en tilsvarende indtægt. De lodser, der skal bruges for at fastholde det daglige beredskab her, sænker også DanPilots generelle lodsningseffektivitet.
- › Samlet set skal der betales lønninger til flere disponenter fordi begge organisationer skal have nogle på vagt, og DanPilot skal have lige så mange som før for at kunne sikre, at de kan håndtere mængden af bestillinger. Det giver større disponeringsomkostninger til det samme antal lodsnings.

Sikkerhed

En almindelig bekymring, der uden nogen tvivl skal håndteres, hvis man forsøger at deregulere lodsydelse er, om kommercielle leverandører kan levere den samme kvalitet som de statslige. Der er flere forhold, der spiller sammen her. Søfartsstyrelsen har fastsat de samme formelle kvalifikationskrav til lodser, hvor end de er ansat og tilsynet fra SFSs side er også det samme. Reguleringen fra det offentlige side sikrer derfor formelt set, at kvalifikationerne er tilstrækkelige.

I teorien og i praksis opstår der dog potentielle udfordringer for kvaliteten. Den ene udfordring har at gøre med erfaring. Hvis en ny aktør vil til at lodse til en ny havn, skal de muligvis uddanne personale til det formål. Dette er dyrt, og det giver mindre erfaringer – men dog formelt kvalificerede lodser. Det er svært at beskrive kvalitetsforskellen på en meget erfaren og en lidt mindre erfaren lods, men vi kan som eksempel fortælle, at Statoil i den seneste tid altid har valgt at anvende DanPilot-lodser i til deres raffinaderi i Kalundborg. Det gør de angiveligt fordi de oplever, at DanPilots lodser har en større erfaring med Kalundborg Havn end Danish Pilot Services lodser. Da enhver risikoforøgelse ift. sikker udskibning fra raffinaderiet er meget mere omkostningsfuldt end prisen for lidt dyrere lodser i al forudsigelig fremtid, vælger Statoil altså den mulighed fra, som de kunne have for at få lavere priser hos Danish Pilot Service.²¹

Den anden udfordring har at gøre med lodsens uafhængighed. Som vi har fortalt i afsnittet om internationale erfaringer, er der bekymring i flere andre lande om, hvorvidt statens og offentlighedens interesser i en sikker søfart kompromitteres af den kommercielle relation mellem en udbyder af lodsydelse og en køber af disse. Det er ikke muligt at sige noget om, hvorvidt det er et problem i en dansk kontekst, men der er ikke grund til at tro, at Danish Pilot Service ikke lever op til forventningerne på dette område. På den anden side er det en logisk selvfølge, at en lods fra

²¹ Bemærk venligst, at Statoil benytter Danish Pilot Service i flere andre sammenhænge, hvor de oplever, at de kan få tilstrækkelig kvalitet i forhold til deres behov.

et firma, der måske har en stor kontrakt med en kunde, ikke kan forventes at være lige så nidkær med f.eks. indberetninger som en kommercielt uafhængig kollega havde været det.²² På dette område vil en hvilken som helst model, hvor der er private aktører, der direkte indgår kontrakter med rederier, indebære en lidt større risiko end en, hvor der ikke er et sådant afhængighedsforhold.

Andre forhold

Markedsintroduktion kan have medført en udvikling i forhold til service og fleksibilitet, som er kommet som følge af et pres på markedet. I forhold til forbedret service, er det indtrykket fra vores dataindsamling, at flere oplever, at DanPilot har været tvunget til mere offensivt at gå i dialog med sine kunder. Det har i et vist omfang bidraget til generelt tættere koordinering og en oplevelse af forbedret service hos DanPilot. Det er dog uklart, om dette øgede kundefokus gør sig gældende i hele DanPilots organisation eller om det kun er i forhold til de konkurrenceudsatte havne.

4.2 Ét statsligt selskab

Beskrivelse

En måde at skabe rammer om videreudvikling af lodsningen i Danmark er ved at føre situationen tilbage til den situation, hvor en statslig enhed udbyder lodsninger i danske farvande. Staten (eller et statsligt selskab) ejer i dette tilfælde alt materiel, ansætter alle lodser og sikrer disses uddannelse samt forhandler deres arbejdsvilkår. I et statsligt selskab vil ledelsen være ansvarlig overfor en professionel bestyrelse, som bør indeholde forskellige parter fra branchen. Hertil vil det statslige selskab være ansvarligt generelt for løbende udvikling og effektivisering af lodningen i Danmark. De konkrete styringsmekanismer (lovgivningen og en eventuel resultatkontrakt), der på et mere detaljeret niveau sætter rammerne for en stærk model med stærke incitamenter og færrest mulige ulemper, forholder vi os ikke til.

Økonomi

Det er oplagt, at et statsligt monopol ikke i sig selv har noget stort incitament til at arbejde med effektivitetsforbedringer eller med at stimulere til innovation i det hele taget. Der er indikationer fra kunder om, at DanPilot er blevet en mere dynamisk og åben organisation efter konkurrenceudsættelsen, og dette ville ikke nødvendigvis være sket uden denne. Det ville heller ikke nødvendigvis kunne fastholdes fremadrettet i en ny statslig monopol-model. Det er en relevant bekymring i forhold til et monopol, hvordan man sikrer fokus på at fremme en 'performance' -

²² Dette er værdt at uddybe. En liberalisering af lodsydelse, der gør lodsningsevne til sælgere, der skal sælge ydelser til rederierne, forandrer i bund og grund formålet med at have lodsydelse. Pludselig bliver formålet primært kommercielt: At bidrage som konsulent til en sikker og kommercielt sammenhængende drift hos det enkelte rederi (dog primært med sikkerheden i højsædet). Dette er anderledes end det, der primært er formålet i dag: at sikre en samlet set velfungerende søfart, med få ulykker og – *vigtigst* – en forebyggelse af miljøkatastrofer med gigantiske oprydningsomkostninger til følge. Denne bemærkning indgår ikke i analysen, fordi dette valg primært af politisk: vil man se på lodsydelse som en service til det enkelte rederi, eller som en måde for staten at sikre en sikker og forsvarlig søfart? Hele vores analyse antager, som præsenteret indledningsvist, at det er statens sikkerhedsmæssige prioriteter, der har forrang, fordi det historisk har været sådan.

kultur, hvor forbedringer af driften og omkostningsreduktioner konstant er på dagsordenen.

En anden ulempe ved et statsligt monopol vil være, at der vil være et opadgående pres på priserne fra lønniveauet. Som med andre højtuddannede faggrupper, der har eneret på at udføre opgaver, kan det svært som arbejdsgiver at lægge et pres på arbejdsvilkår og lønninger. Ikke mindst fordi lodserne 'blot' er ansat på tjenestemandslignende vilkår, og derfor har mulighed for at opsige overenskomsten. I en situation, hvor der er krav om effektiviseringer, vil et monopol, hvor medarbejderne er stærkt organiseret, have svært ved at hente besparelser via en reduceret vækst i lønnen.

Der er dog også flere prismæssige fordele i et scenarie med et statsligt selskab, hvor de styringsmæssige rammer er fornuftige og dynamiske. I dette scenarie vil man kunne opnå en højere effektivitet end man vil kunne i den nuværende model. Vi har præsenteret, hvordan den nuværende model ser ud til at føre til 'dobbel husholdning' på flere områder: Der er dobbeltbemanding på visse stabsfunktioner (f.eks. disponenter), en større mængde materiel i spil (ingen deling af både og bådsmand) og en manglende mulighed for synergi mellem uddannelsesindsatser.

Et tillempet regnestykke fra det nuværende scenarie kan illustrere problemstillingen. I dag omsætter Danish Pilot Service for omtrent 30 millioner kroner og kan præstere et relativt lille overskud fra denne omsætning.²³ Således betaler de cirka 30 millioner i driftsomkostninger. DanPilot anslår, at de kunne løse DPS' opgaver med en forøgelse af driftsomkostningerne, der ikke overstiger 10 millioner, og som vil give samme omsætning. Det nuværende scenarie koster på denne måde DanPilot et potentielt overskud på op til 20 millioner (som kunne bruges til at sænke priserne generelt). Det er svært at afgøre, hvor pålideligt dette tal er, men der er ingen tvivl om, at DanPilot, når man i forvejen har forsyningspligten på de pågældende havne, ved en relativt beskedne meromkostning kan levere de lodsninger, som i dag er varetaget af Danish Pilot Service.

Samtidig giver de nuværende begrænsninger på muligheden for at sejle i gennemsejlingen begrænsninger på, hvor effektivt Danish Pilot Service kan anvende sine lodser. Det er ingen hemmelighed, at regionalt placerede lodser ikke udnyttes til fulde, hvis de ikke kan bruges i gennemsejlingen. For Danish Pilot Service er udfordringen ikke specielt stor, eftersom de lodser i de havne, hvor der er tilstrækkelig stor trafik til at beskæftige fuldtidslodser. DanPilot arbejder også mere ineffektivt, fordi de er nødt til at holde et beredskab til i de havne, hvor Danish Pilot Service også lodser, efter som de ikke ved, om der vil være en lodsning, som DPS ikke har mulighed for at foretage.

²³ Dette er ikke en kritik af Danish Pilot Service, men en konstatering. Vi anerkender, at der også er forhold i markedet, der gør det svært at drive forretning for Danish Pilot Service. Indtil videre unævnt er deres omkostninger til at uddanne lodser, hvoraf flere efterfølgende tager job i DanPilot fordi lønnen der er bedre. Dette er svært at gardere sig imod for en lille virksomhed, der ikke kan tilbyde en lige så høj løn. Det kan gøre det svært for DPS eller andre private aktører at opbygge en stærk kerne af erfarne lodser.

Den samlede produktivitet af lodsvæsnets opgaver afgøres af effektiviteten af lodsdiskonteringen, og denne vil *uden tvivl* kunne foretages mere effektivt, hvis der er et monopol end i den nuværende model. Her antager vi, at et statsligt monopol ville arbejde målrettet med at optimere disponeringen af lodser.

Summen af de ovenstående bemærkninger peger i retning af, at et statsligt selskab kan levere minimum lige så lave priser end et scenarie, hvor der konkurrenceudsættes som i dag. Dette beror primært på det forhold at muligheden for stordriftsfordele, synergier og høj lodsudnyttelse vurderes størst, ligesom styring og kvalitet, som vi vil se på i det næste vurderes at være højest, hvilket også må afspejles i den samfundsøkonomiske betragtning, da dette er det primære mål.

Sikkerhed	Med et statsligt selskab vil der være garanti for et højt sikkerhedsniveau, dels ved at lodserne forblev neutrale og uvildige i udførelsen af deres gerning. Dette vil betyde at sikkerhedsmæssige forhold har forrang frem for kommercielle overvejelser. Denne model vurderes at give stor leveringssikkerhed af de langsigtede hensyn om minimering af ulykker frem for kortsigtede gevinster med en højere risikoprofil.
Andre forhold	Et statsligt selskab kan i princippet understøtte andre politiske mål, som f.eks. et ønske om at holde liv i små havne i udkantsområder ved at sikre lodsning til overkommelige priser. Opfyldelsen af et sådant mål vil i et vist omfang kompromittere muligheden for lavere priser i de stærkt kommercialiserede havne, sådan som det er tilfældet i dag, hvor gennemsejlingen i høj grad medfinansierer regionallodsn timer.

4.3 Fri konkurrence - liberalisering af gennemsejling

Beskrivelse	I dette scenarie er der fri konkurrence mellem alle aktører, der ønsker at være på markedet. Den primære forskel til i dag er, at gennemsejlingen liberaliseres, og at dette gøres med samme krav til lodskvalifikationer, som er gældende i dag. I en model som denne vil det stadig være nødvendigt med en statslig aktør som DanPilot, der varetager og opretholder forsyningspligten.
Pris	Der er forhold ved en fuld liberalisering, der peger både i retning af en mulighed for lavere priser og for højere priser. Muligheden for lavere priser på gennemsejlingslodsn timer opstår, så snart en privat operatør tilbyder lodsn timer på gennemsejlingen. Fordi gennemsejlingen har en stor forudsigelig mængde trafik, er det muligt a) at disponere sine lodser meget effektivt, b) at investere i relativt lidt materiel i forhold til mængden og længden af lodsn timer og c) indgå længerevarende aftaler med redere, der ønsker at købe mange lodsn timer. Forretningen er således præget af relativt lavere risici end i det nuværende scenarie. Dette giver mulighed for at agere med lavere priser end DanPilot gør i dag på gennemsejlingen. Hvis en privat operatør ville regionallods samtidig med, at den lodser gennemsejlinger, vil dette være mere lukrativt end i det nuværende scenarie. Dette skyldes igen, at man kan disponere sine lodser mere effektivt, når man kan lodse i begge sammenhænge. Med andre ord ville den private operatør opnå de fordele, som

DanPilot har i dag, i forhold til at skabe synergi mellem regionale og gennemsejlingslodsninger – både på mandskabs- og materielsiden. På den del af regional-lodsningerne, som er kommercielt interessante ville priserne også potentielt kunne blive lavere.

Det giver et selvstændigt bidrag til den private operatørs bundlinje – eller mulighed for prisreduktion – at deres indtægter ikke skal bruges til at dække omkostninger til at opretholde forsyningspligten i kommercielt urentable sammenhænge. Dette er formentlig det forhold, der bidrager mest til en privat leverandørs evne til at tilbyde lavere priser end dem, som det statslige monopol i dag tilbyder.

Dette scenarie vil samlet set gøre det lettere for en eller flere private operatører at drive en sammenhængende forretning, og det peger umiddelbart i retning af, at priserne, som rederne betaler, kunne blive lavere.

Der er dog også en række forhold, der peger i retning af, at det ville komme højere priser på lodsningerne totalt set.

DanPilot vil stadig være tvunget til at opretholde og dække omkostninger til forsyningspligten i alle farvande og i særdeleshed der, hvor de private operatører ikke ønsker at lodse. Her svarer liberaliseringsscenariet overens med det gældende scenarie i dag, hvor situationen blot er forværret og gør det endnu dyrere at opretholde forsyningspligten. Når DanPilot mister indtægter, fordi mange naturligt vil vælge den private leverandør, der formentlig har lavere priser, vil DanPilot være nødt til at hæve sine priser, hvis man fortsat skal have en økonomi, der ikke kræver statstilskud. Dette vil gøre det muligt for den eller de private aktører også at hæve deres priser. Så længe de er billigere end DanPilot er de jo det bedste alternativ. Enhver rationel privat markedsaktør vil gøre dette, og øge sit overskud på denne måde. Dette peger i retning af, at de private operatører ikke vil sænke deres priser selv om deres driftsomkostninger egentlig ville tillade det.

Man kunne dog forestille sig, at der kommer flere private aktører, der kunne ønske at udbyde lodsninger. Dette kunne principielt bryde med den mekanik, som vi lige har beskrevet, hvor en privat aktør bare kan hæve sine priser sammen med DanPilots. I praksis vil det dog være ganske svært at sikre, at markedet ikke deles mellem få udbydere eller der indgås prisaftaler. På et lille marked, som kræver store investeringer i materiel og uddannelse, er det almindeligvis risikabelt at konkurrere på pris, og derfor vil de fleste rationelle markedsaktører forsøge at undgå dette. Der er således ingen garanti for, at en flerhed af private aktører automatisk vil medføre en sund konkurrencesituation på et lille marked som dette.

Sikkerhed

På den sikkerhedsmæssige side, er der ingen tvivl om, at sikkerheden kun kan blive dårligere end den er i dag.

Særligt hvis der skulle ske det, at der faktisk opstår en reel konkurrencesituation på markedet, hvor priser vitterligt er varierede og der er en flerhed af aktører, vil der være en kombination af mekanismer, der træder ind.

- › De private virksomheder, der varetager lodsning, vil ikke have interesse i at indberette kritisable forhold ombord på kundernes skibe, da de bringer deres

egen omsætning i fare. Der kan endda opstå en situation, hvor det ikke blot er pris, men 'lempelighed' der konkurreres på, hvilket hverken er i offentlighedens interesse eller samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Særligt fordi det vil være logisk at lave eksklusivaftaler mellem en reder og et lodseri, vil det være svært for et lodseri at 'sætte sig op imod' en stor kunde.

- › Det kan let blive realiteten, som man har set det i Torres Strait i Australien, at private operatører, der konkurrerer, presser de ansatte i forhold til overholdelse af hviletid. Lodsens 'friskhed' er en af de mest centrale parametre for kvaliteten af lodsydelsen ud over dennes kompetenceniveau, så kan overtrædelser af hviletiden være ganske risikable.
- › Hvis markedet bliver et, hvor der konkurreres meget på pris, vil det kunne betyde, at det bliver mindre kvalificerede lodser, der ansættes. Lodser, der er meget erfarne, vil være for dyre, og de private lodsoperatører vil måske tvinge hinanden til at ansætte lodser, der kun lige netop kan leve op til certifikatkra-vene. Således er det ikke sikkert, at der vil være et marked for erfarne lodser, men kun for 'certificerede' lodser.
- › En sidste udfordring på dette område er, at det vil være problematisk, hvis en privat aktør får en stor markedsandel, men går konkurs efterfølgende. Her er det ikke sikkert, at DanPilot og andre private aktører længere ville have tilstrækkelig stor kapacitet til at varetage den konkursramte aktørs hidtidige lodsninger. Dette kan betyde, at man må lade skibe, der ønsker lods, sejle uden, hvilket sikkerhedsmæssigt ville være potentielt problematisk.

Andre forhold

Der er en række andre forhold, der påvirkes positivt og negativt i et scenarie, hvor gennemsejlingen også liberaliseres.

På den positive side, vil der helt naturligt opstå større valgfrihed for redere med hensyn til lodsudbydere, eftersom det givetvist vil være attraktivt at lodse i gennemsejlingen. Denne valgfrihed vil medføre et behov for at alle udbydere, også DanPilot, sikrer et højt serviceniveau, måske kreerer nye supplerende ydelser til markedet, og opfinder nye aftale- eller kontrakttyper, der kan bruges til at tilbyde kunderne en samlet set god service. Der vil med andre ord opstå et pres på virksomhederne, der kræver innovation og nye udviklingstiltag, til gavn for kunderne.

På den negative side, opstår der nogle principielle politiske problemstillinger, der skal håndteres i dette scenarie. Det væsentligste stammer fra det forhold, at DanPilot vil tabe omsætning, og dermed ikke have nok penge til at varetage forsyningspligten på regionalloidsningerne uden et større underskud. Priserne kunne hæves, som nævnt ovenfor, eller man kan vælge at yde driftstilskud fra staten til DanPilot. En prisstigning vil ramme de små havne, fordi det vil blive urentabelt at sejle til visse af dem. Det ville sandsynligvis medføre lukning af flere mindre havne som kommercielle havne. Det får med andre ord lokalpolitiske konsekvenser. Den anden mulighed er, at yde et driftstilskud fra staten, forekommer ikke attraktiv, i det staten fra at have en omkostningsneutral lodstjeneste pludselig ville skulle betale ekstra for at kunne sikre lodsning til landets mindste havne. I en situation, hvor staten fattes penge, er dette givetvis uholdbart.

4.4 Ren koncessionsmodel

Beskrivelse

I f.eks. Australien har man på havnelodsningsområdet udviklet en model, der bedst kan betegnes som 'seriel konkurrence'. Her byder en eller flere private aktører på retten til at lodse til en eller flere havne i en årrække under aftalte og forudsigelige vilkår. I Danmark kunne man forestille sig en model som denne, hvor private aktører kunne vinde retten til at lodse i bestemte regioner eller geografiske områder. En sådan model kunne kaldes en 'koncessionsmodel'. Modellen har den fordel, at den undgår de u hensigtsmæssigheder, der følger med et konkurrenceudsat lodsområde, og samtidig tildeler den forsyningspligten entydigt til vinderen af koncessionen. Det er også en fordel i forhold til konkurrencemodellerne, hvor staten altid er nødt til at være endelig garant for forsyningspligten.

Der kunne være mange varianter af en koncessionsmodel. For at kunne beskrive fordele og ulemper ved en sådan model må vi dog lægge os fast på en forestillingsramme her. Den model vi vil beskrive er kendetegnet ved:

- › At forsyningspligten følger med en koncession
- › Koncessionen gælder et geografisk afgrænset område, og der kan være flere af disse i Danmark (hvor mange er ikke vigtigt)
- › Koncessionen gælder for en længere periode på tre eller fem år
- › Vinderen af koncessionen skal selv stille med mandskab og materiel til at løse opgaven

Vi vil ikke anse en koncessionsmodel for at være realistisk at indføre for gennemsejlerne, da ingen private aktører vil kunne forventes at opbygge kapacitet til at varetage lodsningsen her. Samtidig vil det være en katastrofe, hvis en privat aktør var nødt til at trække sig herfra, og der ikke længere var en statslig aktør til at genovertage lodsningsen.

Pris

Dette scenarie er det, hvor man er tættest på at kunne garantere, at der vil kunne komme lavere priser. Dette skyldes primært, at man skaber en overskuelig markedssituation, hvor en privat aktør ville kunne regne med en kontraktperiode på f.eks. tre eller fem år, samt et nogenlunde forudsigeligt antal lodsninger. Det vil skabe grundlag for at ansætte en mængde lodser, der passer til arbejdsbyrden, samt indgå bedre aftaler med banker (end det kan lade sig gøre i dag), fordi de kan føle sig sikre på at kunden har en stabil indtægt. Det tidsbegrænsede monopol, som man vinder, kan muligvis gøre det håndterbart for en virksomhed at overkomme de høje opstartsomkostninger, der vil være til både og uddannelse af mandskab. Disponeringseffektiviteten vil dog næppe kunne være så høj, som hos DanPilot i dag, fordi

man i et koncessionsområde aldrig vil have fuld udnyttelse af kapacitet, og ikke på samme måde vil kunne anvende lodser på tværs af geografi.²⁴

I de koncessionsområder, hvor der er relativt stor trafik til, vil det være muligt at få lavere priser end i dag på baggrund af ovenstående forhold. Det eneste koncessionsområde, der med sikkerhed kan siges at have nok trafik til, at private aktører med rimelig sikkerhed vil byde ind, er området Åbenrå/Kalundborg/ Fredericia og de øvrige lokale havne i det område. Det er også muligt, at man kunne oprette koncessioner på København, Århus, Stignæs og Esbjerg, hvor der alle steder er en vis trafik.

I de koncessionsområder, hvor der er mindre trafik, vil der enten ikke være nogen, der byder på at varetage lodsningsopgaven, eller også vil de byde ind med en pris, der er højere end den pris, der betales i dag (fordi prisen i dag kan holdes lidt nede af DanPilot i kraft af indtægter fra gennemsejlingen).

Det betyder, at kun de mest trafikerede havne ville kunne få en lavere pris, mens resten vil få en højere pris.

Der er også flere forhold, der taler for, at priserne vil stige efter den første udbudsrunde. Dette skyldes, at der efter en periode med kun én udbyder, reelt vil være et monopol på kvalifikationer hos denne udbyder. De andre virksomheder, der udbyder lodsydelsler, vil ikke have lodser, der er kvalificerede, fordi de ikke har lodset ved de pågældende havne i 3-5 år. Det vil sige, at den hidtidige operatør står i en meget stærk situation i forhold til at hæve sine priser igen.

Det betyder, at enhver koncessionsmodel er nødt til at have en elegant udtænkt model for, hvordan transitioner mellem leverandører kan gøres på en måde, så omkostningerne minimeres. Om ikke andet, så fordi det er ineffektivt, hvis kunderne til lodsydelslerne skal dække opstartsomkostninger til en ny leverandør hvert tredje eller femte år.

Sikkerhed

Den beskrevne koncessionsmodel vil givetvis medføre en dårligere samlet sikkerhed end tilfældet med et operativt statsligt selskab. Når først en kontrakt indgået med en leverandør vil det være deres kommercielle opgave at skabe størst muligt overskud under de givne kontraktvilkår. Dette kan blandt andet gøres ved at lægge pres på f.eks. lodsernes hviletider eller ved ansætte mindre erfarne lodser frem for mere erfarne lodser for at spare løn. Vi anser det første for at være en større risiko end den sidste af disse to. Dette skyldes, at der er anseelige omkostninger til at uddanne en dygtig lods, og den lønmæssige besparelse ved en ny lods kan ikke nødvendigvis opveje merudgiften til uddannelse.

Der er et særskilt problem, der knytter sig til muligheden for, at den valgte private leverandør går konkurs (måske fordi de har været overoptimistiske i deres prissæt-

²⁴ Det kunne man i princippet godt gøre, men udbudsteknisk ville det være meget svært at håndtere et udbud, hvor private aktører forpligter sig til at dele deres ressourcer med hinanden.

ning). De ville være nødt til at trække sig fra koncessionen, og man ville muligvis stå uden mulighed for at garantere lods til de pågældende havne. Det ville være sikkerhedsmæssigt uforsvarligt, at en sådan situation kan opstå.²⁵

Andre forhold

Det mest positive forhold ved en koncessionsmodel er, at den som den eneste model ud over monopolmodellen, løser udfordringen med forsyningspligten. Her følger forsyningspligten med koncessionen. Det har den store fordel, at de gør det unødvendigt med flere leverandører, der skal drive parallelle organisationer og funktioner. Det tillader med andre ord mere optimal drift hos koncessionshaveren og sikrer ikke mindst, at disponeringen kan foregå effektivt inden for koncessionen, fordi alle lods er hører til samme udbyder.

På den negative side er der tre forhold, der trækker ned. Det ene er det forhold, at dyrere lodsninger på nogle af de regionale koncessioner vil betyde, at flere mindre havne sandsynligvis må lukke.²⁶ Det andet er, at en koncessionshaver, der skal søge at optimere sit overskud og er garanteret kundetilgang, ikke har incitament til at holde et højt serviceniveau. Der vil blive sparet, hvor der kan. Hvis koncessioner giver dårligere service, vil dette kunne give Danmark et dårligere ry inden for søfart. Det tredje forhold, der trækker ned, er at en koncessionsmodel vil kræve en meget detaljeret og grundig udbudsproces, hvor juridiske tovtrækkerier (f.eks. om overgangsordninger) og administration kan blive meget omkostningsfulde.

²⁵ Noget tilsvarende skete ved et ambulanceudbud i Region Sjælland for et par år siden, hvor den valgte leverandør måtte trække sig i sidste øjeblik og skulle afløses. I det konkrete tilfælde var der stadig den hidtidige leverandør at vende tilbage til, men det havde måske ikke været tilfældet, hvis den nye leverandør havde varetaget driften i et år.

²⁶ Samfundsøkonomisk er dette formentlig en positiv konsekvens. Men i forhold til de hidtidige målsætninger for lodsvæsnet, hvor lave priser på regionalloidsninger har været væsentlige, er det at anse som en negativ konsekvens.

4.5 Samlet oversigt

Figur 3 Samlet oversigt over de fire scenariers fordele og ulemper

	'Status quo' modellen	Fri konkurrence	Statsligt selskab	Ren koncessions-model
Primære fordele	<ul style="list-style-type: none"> - Konkurrence har medvirket til innovation/effektivisering - Flexibilitet på vilkår og mulighed for lidt billigere priser ved mængdeaftaler i enkelte havne - Løndifferentiering mellem lodser 	<ul style="list-style-type: none"> - Billigere gennemsejling - Større flexibilitet og valgmuligheder (indtil monopoler dannes) - Lavere lodslønninger 	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus på kvalitet, neutralitet og sikkerhed - Mulighed for stordriftsfordele, synergier og høj lodsudnyttelse - Kan bedst regulere understøtte andre politiske mål (sikkerhed, miljø, udkantshavne) - Forsyningspligten klart forankret 	<ul style="list-style-type: none"> - Forsyningspligten er sikret og klart forankret - I den enkelte koncession mulighed for høj lodsudnyttelse
Primære ulemper	<ul style="list-style-type: none"> - Dyr dobbeltkapacitet på materiel og mandskab i enkelte havne - Ineffektiv lodsudnyttelse og høj disponerings administration - Risiko for tab af uafhængighedsforhold ved kommercialisering 	<ul style="list-style-type: none"> - Markedet er ikke stort nok - over tid vil der opstå monopoler, delte markeder og dyrere priser - Aktøren med forsyningspligt vil miste andele på de gunstige markeder og sidde tilbage med de ugunstige - Lodsning i små havne i udkantsområdet vil blive markant dyrere - Risiko for at konkurrence går ud over uafhængighed, kvalitet og sikkerhed 	<ul style="list-style-type: none"> - Risiko for manglende flexibilitet, dynamik og nyskabelse - Giver arbejdstager en usund forhandlingsposition ved lønforhandlinger 	<ul style="list-style-type: none"> - Havne med få lodsninger bliver dyre - Vil reelt føre til monopoler fordi det vil være dyrt for nye aktører at opbygge kapaciteter til nye udbud - Høje transaktionsomkostninger til opstart, udbudsprocesser, autorisation og tilsyn
Samlet vurdering (1-3 score, 1= relativt bedst, 3 = relativt dårligst)	<p>Økonomi: 3</p> <p>Sikkerhed: 2</p>	<p>Økonomi: 3</p> <p>Sikkerhed: 3</p>	<p>Økonomi: 1</p> <p>Sikkerhed: 1</p>	<p>Økonomi: 2</p> <p>Sikkerhed: 2</p>

De samlede vurderinger, som er formuleret i tabellen herover, vil vi kort begrunde her. Detaljerne om de enkelte scenarier er fremlagt tidligere. Primært vil vi her præcisere, hvorfor vi ender med at konkludere, at et statsligt selskab som eneleverandør af lodsydelse er det bedste scenarie.

Ét argument har at gøre med sikkerhed. Lodsning udføres ikke primært som en kommerciel ydelse, men som en forebyggende måde at varetage miljømæssige og sikkerhedsmæssige hensyn på inden for søfarten. Selv den mindste svækkelse af den generelle sikkerhed kan risikere at blive meget dyr. Blot én ulykke af den forkerte type kan let være mange gange dyrere end gevinsten fra alle mulige fremtidige besparelser på lodsydelse lagt sammen.^[1]

Hertil kommer det forhold, at der ikke er nogen stærke indikationer på, at de andre modeller, som vi har drøftet (ej heller den nuværende) kan skabe rammer for reelle eller vedvarende prisreduktioner. Når man samtidig kun kan forvente, at det offentlige omkostninger til tilsyn og/eller transitionsomkostninger (f.eks. udbud), er det svært at se, at de andre modeller udgør et attraktivt alternativ.

Alt i alt er det så usikkert, om de andre modeller udgør farbare veje, at det i vores vurdering er mest fornuftigt at fortsætte med at udvikle og effektivisere et statsligt selskab inden for rammer, hvor et statsligt selskab fortsat er altdominerende. Se mere om, hvordan dette kan gøres i afsnittet om anbefalinger.

Isoleret set kan konklusionen ovenfor undre i forhold til den økonomiske side af sagen: Hvordan kan det være, at konkurrencescenarierne ikke kan præstere bedre priser end et statsligt selskab? Igen er alle de vigtigste forklaringer gennemgået ovenfor. De to afgørende faktorer er dog: 1) At private selskabers eventuelle evne til at sænke lønninger ikke slår igennem på priserne, fordi det statslige selskab med forsyningspligten vil skabe et højt prisniveau, som de kan og vil lægge sig lige under. 2) At markedet for disse lodsydelse er så relativt lille og er forbundet med høje indgangs barrierer i form af materiel og uddannelse, så der er stor risiko for usunde markeder med markedsopdeling og/eller aftalte priser.

Som vi tidligere har bemærket, er disse opstillinger af scenarier mere et forsøg på at eksponere *mulige* fordele og ulemper ved forskellige modeller end at sige, at disse fordele og ulemper *naturligt* følger med den enkelte model. Det afhænger i praksis, som også fremhævet tidligere, af den konkrete implementering.

^[1] På enkelte områder er sikkerheden måske i dag for høj, og der kan muligvis slækkes på sikkerheden. Disse muligheder vil dog være ens på tværs af alle scenarier. Se afsnittet med anbefalinger.

5 Konklusioner og anbefalinger

Det er rapportens konklusioner at lodsning i danske farvande i dag er karakteriseret ved høj kvalitet og sikkerhedsniveau sammenlignet med andre EU-lande. De danske lodser har en høj uddannelsesmæssig baggrund og generelt en stor erfaring på tværs af geografiske områder og skibstyper mv. Vores data viser at prisraterne for lodsning i en EU-sammenhæng er omtrent gennemsnitligt - dvs. generelt dyrere end de fleste sydeuropæiske lande, og generelt billigere end de andre nordeuropæiske lande. I denne internationale sammenligning er der ikke et åbenlyst potentiale for store effektiviseringsgevinster.

I det nedenstående vil vi konkludere på forskellige scenariers fordele og ulemper, herunder hvilken vi peger på vil give mest sikkerhed og forebyggelse af ulykker for pengene.

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

- › **Markedet er samlet set ikke stort nok til en sund og bæredygtig konkurrence med mange aktører.** Dette skal ses i forhold til meget høje etableringsomkostninger i form af tilvejebringelse af materiel og uddannelse for aktører på markedet. På et frit marked er det vores vurdering at man efter nogen tid vil opleve markedsbaserede monopoler eller mere eller mindre ulovlige aftaler om delte markeder for at kunne generere bæredygtige overskud, der kan dække høje afskrivninger på materiel, relativt høje lønninger og andre udgifter.
- › **Derudover er lodsning først og fremmest et spørgsmål om at forebygge ulykker.** I den kontekst finder vi, at det er en styrke med klar koordinering, regulering og rollefordeling. I et markedsbaseret scenarie er der risiko for at lodsens forpligtelser som forebygger af ulykker kolliderer med lodsens incitament til at tjene penge. Derudover vil det være vanskeligt at finde en god løsning på forsyningspligten, og særligt de lodsninger som er en stor under-skuds forretning

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

Man bør efter vores vurdering for at nå målet om effektiviseringer og opretholdelse af et højt sikkerhedsniveau fastholde et statsligt selskab omkring det nuværende Danpilot til koordinering af aktiviteter, indhentning af synergier og realisering af effektiviseringsgevinster for den samlede lodsservice i Danmark. Det statslige selskab skal kontinuerligt og årligt udsættes for et pres om realistiske årlige effektiviseringer og produktionsforbedringer på linje med andre sammenlignelige organisationer. Det statslige selskab kan godt udbyde og udlicitere enkelte delområder, hvor analyser viser, der kan være kvalitets- eller effektiviseringsgevinster ved dette.

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

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

5.1 anbefalinger

Der findes efter vores overbevisning ingen 'quick fixes', der med et snuptag løser alle problemer. Der er dog en række lovende og perspektivrige ideer til at skabe effektiviseringer for den danske lodsservice, men der er på nuværende tidspunkt ikke et præcist overblik over hverken omkostninger og sikkerhedsniveau for disse ideer. På den baggrund foreslår COWI at etablere en række pilotprojekter, der skal sandsynliggøre effektiviseringsgevinster, uden kompromittering af sikkerheden, ved en række alternative måder at håndtere lodsning i danske farvande.

Landbaseret lodsning

Teknologiske udviklinger har ført til at landbaseret lodsning i stigende grad nævnes, som et alternativ til traditionel lodsning. Der er dog betydelig usikkerhed omkring kvaliteten, omkostningen og omkring hvilke typer lodsninger og geografiske områder, hvor denne type lodsning vil være velegnet. For at afdække potentialet for landbaseret lodsning og tilvejebringe et nuanceret og bæredygtigt beslutsningsgrundlag foreslås et 2-3 årigt pilotforsøg, hvor relevante erfaringer fra ind- og udland indsamles. Det vil være væsentligt at indhøste erfaringer fra eksempelvis tilsvarende initiativer i Norge og Holland, hvis pilotprojekter skal overvejes nærmere.

Havnelodser/bådsmand på regionale havne

Nogle havne kan ansætte en kendtmand, der kan varetage lodsninger til havne, hvor der er meget få lodsninger og hvor det miljømæssigt ikke er uansvarligt at risikere en grundstødning (sandgrund mv.). Mange havne har allerede en kendtmand helt eller delvis, og der vil muligvis være gode synergier i dette for havnene.

COWI foreslår et pilotprojekt med 2-3 havne til indhentning af erfaringer med henblik på en mere landsdækkende udbredelse af denne model.

Analyse af synergier med andre tjenester

Der er andre statslige maritime tjenester, som man muligvis kan søge at skabe synergier med. Det danske kystberedskab er eksempelvis både placeret rundt omkring i landet. Disse både er i næsten alle tilfælde i havne, hvor der også ligger lods både. Kunne lods bådene i virkeligheden afløse kystberedskabets både? Kunne DanPilot varetage vedligehold på vegne af kystberedskabet – eller omvendt?

Som med kystberedskabet, har Danmark også et maritimt miljøberedskab. Kunne det tænkes, at DanPilots både kan bruges inden for miljøberedskabet, så der kan spares penge samlet set?

COWI foreslår, at der gennemføres en analyse, der kan klarlægge potentialerne for synergier og samarbejder mellem de omtalte tjenester. Dette ville kunne bidrage til offentlige besparelser eller forbedringer af beredskabet indenfor de eksisterende økonomiske rammer.

Udbud under statsligt selskab

I gennemgangen af modeller beskrev vi muligheden for en geografisk koncession. Man kan også forestille andre modeller, der minder lidt om koncessionsmodellen. Én mulighed kunne være, at DanPilot (i sin nye form som statsligt selskab) udbyder lods ydelsen inden for et afgrænset geografisk område eller et antal lodsninger i gennemsejlingen. DanPilot kunne stadig stille med materiel, og så eksperimentere med at købe lodstimer og lodsninger ind via en udbudsmodel, der skal afklares nærmere. DanPilot kunne eventuelt selv afgive kontrolbud. Formentlig bør omfanget af sådanne udbud ikke overstige 15-30 % af det samlede antal lodsninger, fordi der skal være en statslig kapacitet, der kan overtage i fald den private leverandør går konkurs eller ikke lever op til sikkerhedskravene.

Reduktion i regional lodsningssomkostninger

Den største mulighed for at reducere omkostningerne til lodsninger er på regionalområdet. Dette vil dermed sænke det bidrag, som gennemsejlingslodsningerne skal give til regionalområdet for at fastholde kunstigt lave priser. Et eksempel på dette kunne være, at man ikke længere tilbyder lodsning til små havne i weekenden eller uden for de øvrige havnefaciliteters arbejdstid.

En anden mulighed er at reducere omfanget af lodspligt på havnelodsningssområdet. Risikobilledet for visse lodsninger til havn er ikke specielt alarmerende, og en anden COWI-analyse²⁷ viser, at grundstødninger ikke er specielt risikable set med miljømæssige øjne, når bunden består af sand eller dynd. Man kunne overveje at undersøge, om der kan reduceres på lodsningsskrav på strækninger, hvor kollisionsfaren er ikke-eksisterende og hvor bundforholdene også er ufarlige. Det vil reducere antallet af dyre regional lodsninger, der skal foretages.²⁸

²⁷ Albrecht Lentz and Inger B. Kroon: International Journal of Engineering Under Uncertainty: Hazards, Assessment and Mitigation, 2(1-2) 2010

²⁸ Der findes fine værktøjer til at vurdere risici og indrette lodspligten herefter bl.a. IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities) har

Effektivisering hos DanPilot

For os at se, er en oplagt vej til lavere priser at øge opmærksomheden på DanPilots interne processer og administrationsomkostninger yderligere. Vi anser omformningen til et statsligt selskab for at være en fordel, da det giver anledning til som ejer at stille endnu tydeligere og skarpere krav til DanPilots præstationer. Der er givetvis effektiviseringsgevinster, der endnu ikke er indhøstet. Dataindsamlingen til denne opgave har også peget på, at DanPilot kunne skabe effektiviserings- og styringsmæssige gevinster ved øget digitalisering. Dette potentiale er dog ikke analyseret nærmere.

udarbejdet en anbefaling (i 2006), der skitserer, hvordan den såkaldte PAWSA-model kan bruges til at vurdere risici.

Bilag A Interviewliste

Interviewperson	Organisation
Vicekontorchef Nete Herskind	Danske Havne
Sekretariatschef Tom Elmer Christensen	Danske Havne
Direktør Lars S. Ahrendtsen	Danpilot
Havbiolog, Henning Mørk Jørgensen	Danmarks Naturforening
Vicedirektør Jan Fritz Hansen	Danmarks Rederiforening
Michael Wengel-Nielsen	Rederiforeningen af 2010 - en del af Danmarks Rederiforening målrettet den mindre og mellemstore skibsfart.
Bestyrelsesformand Jan Bonfils	Danish Pilotservice
Direktør Jesper Hofmann	Danish Pilotservice
Fritz Ganzhorn	Søfartens Ledere
Jan Merling-Petersen	Schultz Shipping
Secretary General Nick Cutmore	International Maritime Pilot Association - IMPA
Carsten Greve	Professor, CBS
Claus Andersen	Fredericia Shipping
Steffen Dalgaard	Shipping DK