



20. december 2013

Analyse af det danske lodsmarked

Resumé

Med ændringen af lodsloven i 2006 blev lodsnygsydelsen opdelt i hhv. *regionale lodsninger*, som er lodsninger til eller fra en dansk havn, og *gennemsejlingslodsninger*, som er lodsninger, hvor skibet ikke anløber dansk havn. Med lovændringen blev regionale lodsninger konkurrenceudsat. Gennemsejlingslodsningerne blev ikke konkurrenceudsat, og det er således fortsat kun DanPilot, som skal tilbyde lodsning til skibe, der gennemsejler dansk farvand.

Med regeringens konkurrencepolitiske udspil fra oktober 2012 blev det fastlagt, at der skulle laves en analyse af lodsmarkedet, som skulle se på, hvordan der kan skabes øget konkurrence på lodsområdet og derigennem et mere effektivt lodsmarked med skarpere priser, så det bliver mere attraktivt at anvende lodser, under hensyntagen til sejlads- og forsynings-sikkerheden.

Folketinget vedtog den 30. maj 2013 Lov om DanPilot, der danner grundlaget for en omdannelse af DanPilot til en selvstændig offentlig virksomhed. Omdannelsen af DanPilot udgør første led i den planlagte effektivisering af lodsområdet. Denne analyse af lodsmarkedet udgør anden del af indsatsen for at skabe et mere effektivt lodsmarked.

Omsætningen på det samlede marked for lodsninger vurderes at ligge på ca. 380-390 mio. kr. om året. Omsætningen for gennemsejlingslodsninger var i 2012 ca. 266 mio. kr. På begge markeder gælder der en forsyningspligt, som betyder at der skal stilles lods til rådighed for skibe, som ønsker det eller har lodspligt.

Forsyningspligten gælder døgnet rundt, 365 dage om året og varetages som udgangspunkt af DanPilot. På markedet for regionalloidsninger, hvor der er konkurrence, er der udover DanPilot seks lodserier, som dækker en mindre del af markedet. DanPilots takster er fastsat gennem en takstbekendtgørelse, og DanPilot kan ikke fravige disse takster.

I mange af især de mindre havne er den fastsatte takst for at tage lods mindre end de reelle omkostninger ved at levere lodsydelsen. Prisen på gennemsejlingslodsninger er derimod højere end gennemsnitkostningerne på dette marked. DanPilot anvender gennem en public service aftale en del af indtægterne fra lodsning på gennemsejlingsområdet til finansiering af lodsninger på regionalområdet. DanPilot har således forsyningspligt på et underskudsgivende område, samtidig med, at man har monopol på de overskudsgivende gennemsejlingslodsninger.

Størstedelen af regionalloidsningerne foretages fra de store og mellemstore havne, og her er der også allerede flere steder, hvor der er flere udbydere af lodsydelse. De private aktører kan her konkurrere på pris og kva-

litet, mens DanPilot ikke kan konkurrere på pris grundet takstbekendtgørelsen.

De resterende regionallodsn timer foregår fra en række mindre havne, hvor det er vanskeligt at drive en rentabel forretning givet forsyningspligtens nuværende form og faste takster under omkostningsniveauet for DanPilot. Her er DanPilot gennem forsyningspligten forpligtet til at udføre lodsninger til priser, som ikke svarer til omkostningerne ved at producere sådanne ydelser. I denne del af markedet udelukkes andre lodserier dermed reelt fra at operere.

På den baggrund anbefales otte tiltag, som kan øge markedets effektivitet under hensyntagen til sejlads- og forsyningsikkerheden. I anbefaling 1 åbnes der op for at private virksomheder kan få del i DanPilots overskudsgivende monopol. I anbefaling 2 defineres et konkret effektiviseringsmål for DanPilot. Anbefaling 3-8 giver DanPilot mulighed for i højere grad at effektivisere og smidiggøre forretningen.

1. Indfasning af fri konkurrence på gennemsejlingsområdet.

For at sikre et effektivt lodsmarked med skarpest mulige priser, anbefales det at indfase konkurrencen gradvist på gennemsejlingsområdet således, at der er fri konkurrence på gennemsejlingslods i 2020. DanPilot vil få tid til at forbedre sin konkurrenceevne, og nye aktører får tid til at opbygge de rette kompetencer. Den gradvise konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsningerne skal ske fra 2016, hvor der etableres en ansøgningsordning, hvor 300 gennemsejlingslodsninger konkurrenceudsættes til de aktører, der kan tilbyde lodsning, som opfylder de fastsatte krav om kvalifikationer m.m.

2. Effektivisering af DanPilots drift

Det anbefales at effektivisere DanPilots drift. Effektiviseringerne vil bl.a. kunne øge DanPilots konkurrenceevne, så DanPilot bliver i stand til at konkurrere på et fremtidigt marked med fri konkurrence.

3. Tydeligere definition og afgrænsning af forsyningspligten.

Forsyningspligten tydeliggøres, blandt andet ved at ændre varslingspligten for hvornår der skal bestilles en lods til havnelodsninger og ved at differentiere forsyningspligten mellem større og mindre havne.

4. Maksimaltakster på længere sigt og synliggørelse af overførsler mellem forskellige lodsningstyper

På længere sigt bør der indføres maksimaltakster for DanPilot frem for faste takster, så DanPilot får mulighed for også at konkurrere på pris. Overførsler mellem de forskellige lodsningstyper skal synliggøres

5. Mulighed for, at DanPilot kan indgå særlige aftaler med kunder

DanPilot får mulighed for at indgå særlige aftaler med kunder, så DanPilot kan konkurrere yderligere på service.

6. Krav til uddannelse og opretholdelse af certifikater for lodser.

Der foretages en revision af kravene til uddannelse og opretholdelse af certifikater, hvor der indføres større fleksibilitet i kravene og der i højere grad anvendes simulatorer i forbindelse med uddannelse og opretholdelse af certifikater.

7. Placering og antal af lodspåsetningssteder.

Der skal ved revisionen af lodsloven tages stilling til hvordan systemet med lodspåsetningssteder kan moderniseres, reduceres eller afskaffes.

8. Undersøgelse af mulighederne for landbaseret lodsning

Der igangsættes en uafhængig teknologivurdering af mulighederne for at udføre landbaseret lodsning i visse danske farvande.

Samlet set er der tale om en balanceret tilgang, som på længere sigt skal bidrage til et normalt fungerende marked. Både hensynet til forsynings-sikkerheden, konkurrencesituationen og behovet for skarpere priser, DanPilots økonomi og effektiviseringspotentialet i virksomheden er således taget i betragtning.

Anbefalingerne vil kræve en revision af lodsloven og dens tilhørende bekendtgørelser.

Indhold

Resumé	2
1 Indledning.....	7
2 Lodsydelsen	8
2.1 Definitioner	8
2.2 Lodsningssområder	9
2.3 Lodspåsetningssteder	10
2.4 Uddannelse og certifikater	11
3 Lodsmarkedet	14
3.1 Forsyningspligt	14
3.2 DanPilot.....	15
3.3 Private udbydere.....	15
3.4 DanPilots Takster	16
3.5 Omsætning og antal lodsninger på markedet	17
3.6 Efterspørgsel og forventninger til markedets udvikling	19
3.7 Konkurrencen på lodsmarkedet siden 2006.....	19
3.8 Konkurrencen på undermarkederne for gennemsejlingslodsninger, større havne og små havne	20
3.9 Andre forhold med betydning for konkurrencen	22
4 Internationale erfaringer og lodsninger ved Grønland	27
4.1 Taksterne for lodsydelsen i andre lande	27
4.2 Organisering af lodstjenesten i andre lande.....	27
4.3 Østersøaftaler (BPAC).....	28
4.4 EU's havnepakke	28
4.5 Lodsning ved Grønland.....	29
5 Anbefalinger til tiltag, som kan effektivisere lodsmarkedet	30
5.1 Anbefaling 1: Indfasning af fri konkurrence på gennemsejlingsområdet	30
5.2 Anbefaling 2: Effektivisering af DanPilots drift	32
5.3 Anbefaling 3: Tydeligere definition og afgrænsning af forsyningspligten.....	33
5.4 Anbefaling 4. Maksimaltakster på længere sigt og synliggørelse af overførsler mellem forskellige lodsningstyper	34
5.5 Anbefaling 5: Mulighed for, at DanPilot kan indgå særlige aftaler med kunder	

5.6	<i>Anbefaling 6: Krav til uddannelse og opretholdelse af certifikater for lodser.</i>	36
5.7	<i>Anbefaling 7. Placering og antal af lodspåsetningssteder.</i>	37
5.8	<i>Anbefaling 8: Undersøgelse af mulighederne for landbaseret lodsning.</i>	38
6	Bilag	39
6.1	<i>Bilag 1. Kursuskrav</i>	39
6.2	<i>Bilag 2: A-, B-, og C-områder</i>	40

1 Indledning

Med ændringen af lodsloven i 2006 blev lodsningsydelsen opdelt i hhv. *regionale lodsninger*, som er lodsninger til eller fra en dansk havn, og *gennemsejlingslodsninger*, som er lodsninger, hvor skibet ikke anløber dansk havn.

Med lovændringen blev regionale lodsninger konkurrenceudsat, og det blev således muligt for private aktører at tilbyde lodsning til eller fra en dansk havn.

Gennemsejlingslodsningerne blev ikke konkurrenceudsat, og det er således fortsat DanPilot,¹ som skal tilbyde lodsning til skibe, der gennemsejler dansk farvand.

Af hensyn til sejladsikkerheden fik det statslige lodsvæsen med lovændringen forsyningspligten på både gennemsejlinger og sejlads til og fra dansk havn for dermed at sikre, at der altid vil være lods til rådighed for skibe i dansk farvand.

I regeringens konkurrencepolitiske udspil ”*Styrket konkurrence til gavn for Danmark*” fra oktober 2012 fremgår følgende:

”Regeringen iværksætter en analyse af lodsmarkedet. Analysen vil bl.a. se på, hvordan der kan skabes øget konkurrence på lodsområdet og derigennem et mere effektivt lodsmarked med skarpere priser, så det bliver mere attraktivt at anvende lodser, under hensyntagen til sejlads- og forsyningsikkerheden. I analysen vil bl.a. indgå de erfaringer med konkurrenceudsættelse af regionallodsninger, der er opnået siden 2006. Som led i analysen undersøges, om de eksisterende rammer for konkurrenceudsættelse af regionallodsninger skal justeres, og om der kan ske yderligere konkurrenceudsættelse med bibeholdelse af eksisterende stordriftsfordele på gennemsejlingsområdet.”

Lovforslag om omdannelse af DanPilot til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) blev vedtaget 30. maj 2013 i Folketinget. Etableringen af DanPilot som en selvstændig offentlig virksomhed udgør første led i den planlagte effektivisering af lodsområdet. DanPilot beskrives nærmere i afsnit 3 nedenfor.

Nærværende analyse af lodsmarkedet udgør anden del af indsatsen for at skabe et mere effektivt lodsmarked. Desuden ser analysen også på erfaringerne med konkurrenceudsættelsen af regionallodsningerne, som blev indført i 2006.

¹ DanPilot hed tidligere Det Statslige Lodsvæsen

2 Lodsydelsen

Lodsning er rådgivning af skibets fører om navigering, sejlads og manøvrering. Lodsningen gennemføres i praksis ved, at lodser med særlig indsigt og erfaring i det pågældende farvandsområde transporteres til skibet og dér foretager rådgivningen.

2.1 Definitioner

Regionallodsning

En regionallodsning er lodsning af en sejlads eller en del heraf, som påbegyndes eller afsluttes i dansk havn, uanset om der under sejladsen skiftes lods og uanset at der sejles igennem de danske stræder, som fx Storebælt eller Øresund.

For regionallodsninger gør det sig gældende, at der i henhold til lodsloven er lodspligt for skibe med særlig risikabel last såsom olie, kemikalier, radioaktivt materiale eller lignende. Ca. 55 pct. af regionallodsningerne er lovpligtige lodsninger og ca. 45 pct. er lodsninger, som skibene vælger uden at være forpligtet dertil.

Gennemsejlingslodsninger

Gennemsejlingslodsning er lodsning af skibe, der passerer igennem dansk søterritorium uden at lægge til i dansk havn. Gennemsejlingslodsninger foretages typisk gennem de to største stræder, dvs. Storebælt og Øresund.

I modsætning til regionallodsninger er det ikke lovpligtigt for et skib at tage lods ombord ved gennemsejling af dansk farvand - heller ikke for skibe med særlig risikabel last. Det skyldes, at Danmark har tiltrådt internationale konventioner, der forhindrer indførelsen af sådanne regler.²

Den Internationale Maritime Organisation (IMO) har vedtaget anbefalinger om, at visse større skibe bør benytte lods ved gennemsejling af Øresund og Storebælt. I 2012 blev anbefalingen om brug af lods for skibe med en dybgang på 11 meter og derover, for Storebælts vedkommende, efterlevet af 96,3 pct. af alle de skibe, herunder 99,9 pct. af olietankskibene på strækningen mellem Spodsbjerg og Grenå.

Det er således kun på en del af strækningen fra Bornholm til Skagen at der er en høj lodsanvendelse i danske farvande. Typisk sejler skibe hele vejen igennem dansk farvand fra Bornholm til Skagen. Der er ikke tal på hvor høj en anvendelsesgrad af lods, der er på den samlede strækning.

² Københavnstraktaten af 1857 gør det frivilligt for udenlandske skibe at anvende lods under transit igennem de danske stræder.

Udenlandske skibe har ret til at foretage uskadelig passage igennem de danske farvande og i praksis vil de danske myndigheder kun have meget begrænsede muligheder for at gribe ind, hvis man på udenlandske skibe anvender andre rådgivere end danske lodser.³

Højsøldsning

En højsøldsning er en lodsning uden for søterritoriet, typisk til Østersøen, og henregnes statistisk under gennemsejlingslodsningerne.

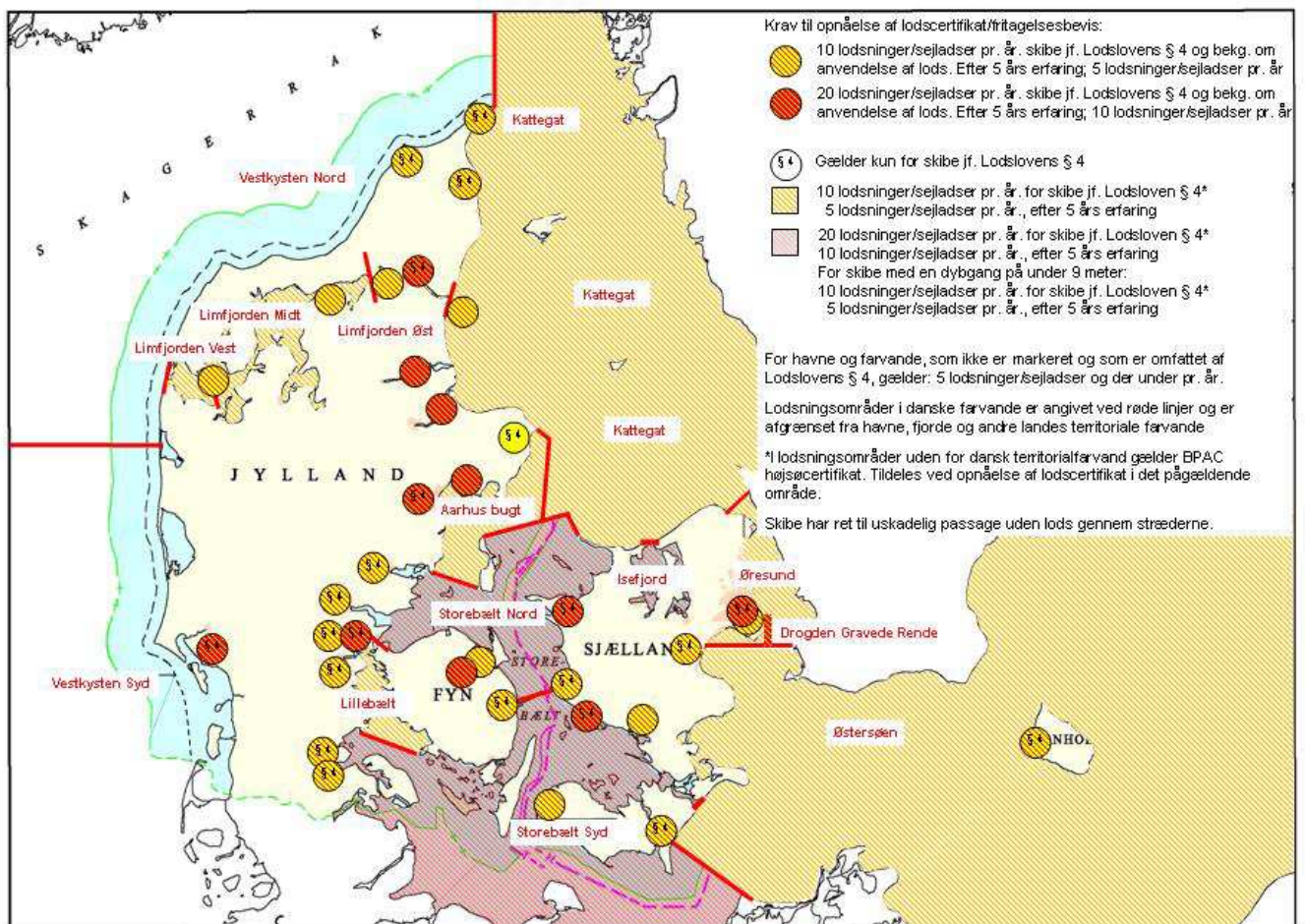
2.2 Lodsningssområder

Danske farvande er i øjeblikket geografisk inddelt i 46 lodsningssområder, som er inddelt i kategorier efter sværhedsgrad. Lodsområderne er vist på et kort nedenfor. Lodsningssområder består af farvandsområder (typisk store områder) samt af fjorde, broer, render og havne (typisk mindre områder, der er vist som cirkler på kortet). Inddelingen er fastsat ud fra et hensyn om, at lodsens skal kunne opnå det fornødne lokalkendskab. Desuden er der taget hensyn til, at en havnelods ikke behøver lokalkendskab til området uden for havnegrænsen.

Opdelingen i lodsningssområder har betydning i tre sammenhænge. For det første anvendes den til at bestemme antallet af læreture, som en lodsaspirant skal gennemføre, førend den pågældende kan blive eksamineret og opnå status som lods i et givent lodsningssområde. For det andet anvendes den til at fastlægge det årlige antal lodsninger, som en lods skal udføre i et givent område for at opretholde sin status som operativ lods heri. Endvidere benyttes inddelingen til at bestemme det årlige antal sejladser, som en kaptajn skal udføre i et givent område for at få lodsfritagelse, dvs. tilladelse til ikke at anvende lods.

³ I dag anråbes skibene på transitpassage, og hvor det konstateres, at de ikke lever op til IMO lodsanbefalinger, underrettes søfartsmyndighederne i flagstaten med en såkaldt "flagstatsskrivelse". Dette er i praksis den eneste "sanktion" som kan anvendes overfor udenlandske skibe, som ikke lever op til IMO's lodsanbefaling.

Figur 1. Gældende inddeling af lodsningsområder i danske farvande (dec. 2012)



2.3 Lodspåsetningssteder

Efter lodslovens § 7 må lodser i danske farvande kun gå om bord eller fra borde, når skibene ligger i havn, ved bådebro, på red⁴ eller lignende, eller ved godkendte lodspåsetningssteder, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Ved særlige forhold forstås især vejrforhold, som kan ændre stedet for påsætning eller aftagning af lods.

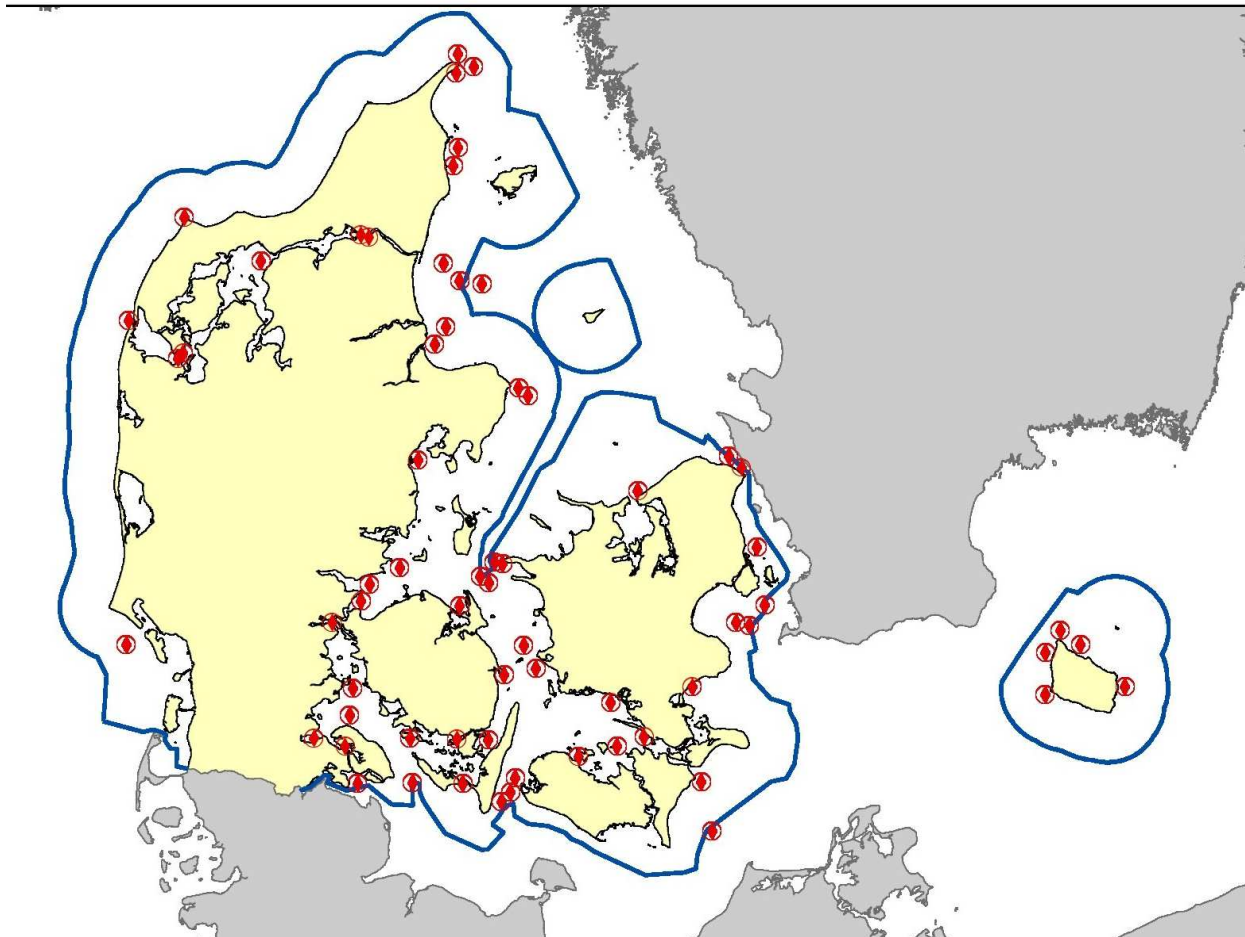
Lodspåsetningsstederne godkendes af Søfartsstyrelsen efter høring af relevante, maritime interessenter. Ved fastlæggelsen af lodspåsetningsstederne tages der hensyn til skibsfarten og sejladssikkerheden, idet påsætning eller aftagning af lodser på et uhensigtsmæssigt sted kan medføre fare for lodsens liv og skibets sikkerhed.

Hvis lodsoperatører eller andre interessenter ønsker at anvende andre lodspåsetningssteder, må de derfor ansøge om sejladssikkerhedsmæssig

⁴ At ligge på red betyder, at skibet ligger i et vandområde, hvor vanddybder og naturlig beskyttelse mod store bølger gør det muligt for skibe at ligge for anker, fx for at vente på at komme til kaj.

godkendelse af de nye steder. Et oversigtskort med positioner for godkendte lodspåsætningssteder i danske farvande vises nedenfor.⁵

Figur 2. Lodspåsætningssteder i danske farvande



2.4 Uddannelse og certifikater

Lodserne skal gennemgå praktisk og teoretisk uddannelse samt have særligt kendskab til det pågældende farvandsområde. Dette konstateres dels ved prøver, dels ved krav om hvor ofte den enkelte lods skal have besejlet det pågældende område.

Lodsens uddannelse er baseret på anbefalinger fra FN's maritime organisation IMO.⁶ Dermed følger de danske krav til lodsens uddannelse af internationale forpligtelser og anbefalinger.

⁵ Lodspåsætningssteder angives i danske søkort med lodspåsætningssteder. Lodspåsætningsstederne angives i officielle søkort som et punkt. Et lodspåsætningssted skal imidlertid i praksis opfattes som en cirkel. Det skyldes, at lodsens ved korrekt påsætning skal gå om bord så tidligt, at pågældende er klar til at lodse senest på det tidspunkt, hvor skibet passerer lodspåsætningsstedets position i henhold til søkortet.

Hvis en skibsfører eller overstyrmand skal være lods, skal vedkommende efter de i dag gældende regler:

- have gennemgået en række kurser.⁷
- have deltaget i praktisk sidemandsoplæring på 20, 10 eller 5 og derunder lodsninger alt efter, hvilket lodsningsområde pågældende skal lodse i.
- bestå en lodsegnethedsprøve med en lods som eksaminator og med Søfartsstyrelsen som censor. Den praktiske del af egnethedsprøven omfatter en lodsning af op til 3 timers varighed i et af de ansøgte områder. Den teoretiske del af egnethedsprøven omfatter 1 – 2 timers eksamination i resten af de ansøgte områder. Varigheden af lodsegnethedsprøven afhænger derfor af antallet af ansøgte områder.

Bestås egnethedsprøven, udstedes lodscertifikat for en femårig periode. Herefter kan den pågældende lodse skibe op til den størrelse og i det område, som den pågældendes uddannelse giver ret til at føre.

I denne forbindelse opereres der med begreberne A-, B- og C-områder. Det er Søfartsstyrelsen, der fastsætter hvilke områder, der skal defineres som hhv. A-, B- og C områder. Ved A- og B-områder forstås havne og lodsningsområder med hhv. høj og middel sejladsrisiko.⁸ C-områder er havne med lav sejladsrisiko eller meget få lodsninger.

Opretholdelsen af certifikatet forudsætter, at lodsens inden for de første 5 år lodser mindst 20 gange i A-områder og 10 gange i B-områder om året. Efter 5 år nedsættes kravet til det halve i A- og B-områder. For C-områder, er kravet mindst én lodsning inden for 5 år.

For en del af lodsningsområderne er yderligere foreskrevet, at lodserne først efter en periode på op til to eller tre år kan foretage lodsning af de største skibe. Kravet om tre års forudgående lodsning vedrører i praksis kun et mindre antal (ca. 8) skibe årligt med en dybgang på mere end 15 meter. De fleste lodser er derfor i realiteten fuldt uddannet efter 2 år.

Konkret udstedes lodscertifikatet af Søfartsstyrelsen for en femårig periode, hvilket koster et gebyr på 1.000 kr.⁹

Lodsens har principielt selv ansvar for at overholde kravene til at opretholde sit lodscertifikat. Lodsens kan overlade administrationen til lodseriet.¹⁰

⁶ IMO Resolution A.960, *Recommendations on training and certification and operational procedures for maritime pilots other than deep-sea pilots*

⁷ Kurserne er beskrevet i bilag 1.

⁸ Se bilag 2 for beskrivelse af A, B og C områder.

⁹ Gebyret modsvarer Søfartsstyrelsens administrative omkostninger til formålet

Omkostningerne ved opretholdelse af et lods-certifikat falder i tre kategorier:

- Vedligeholdelse af lodsens uddannelse inden for områder som f.eks. Bridge Ressource Management, skibsmånøvrering, lods-jura, personlig sikkerhed mv.¹¹
- Der betales et årligt gebyr på 10.000 kr. pr. lods med A-krav og 5.000 kr. pr. lods med B-krav og C-krav. Dette dækker Søfartsstyrelsens tilsyn med lodssektoren . Gebyret anvendes til finansiering af tilsynsopgaverne.
- Selve lods-certifikatet fornys hvert femte år.

Samlet set er der dermed tale om en omkostning på ca. 100.000 - 125.000 kr. for opretholdelse af et lods-certifikat over en periode på fem år.

¹⁰ Selve administrationen foregår via Søfartsstyrelsens online lodsrapporteringssystem. Her kan lods-en, lodseriet og Søfartsstyrelsen se lodsens operative status, herunder udførte lodsninger mv. Rapporteringssystemet giver automatisk tilbagemelding om udløb af certifikater og lodsuddannelser m.m.

¹¹ Omkostningerne hertil afhænger af kursusudbydernes priser, men kan skønsomt ansættes til ca. 10.000 - 15.000 kr. pr. år.

3 Lodsmarkedet

DanPilot havde indtil 1. december 2006 eneret på lodsning i danske farvande bortset fra lodsninger i nogle få havne med egne havnelodserier.

Med ændringen af lodsloven i 2006 blev regionallodsninger konkurrenceudsat, mens DanPilots eneret blev opretholdt for gennemsejlingslodsninger. Formålet med konkurrenceudsættelsen af regionallodsningerne var at give private lodsoperatører adgang til at foretage regionallodsninger og dermed medvirke til effektivisering af lodssektoren gennem pris-konkurrence.

Det samlede marked for regionallodsninger anslås skønsmæssigt at være på lidt over 100 mio. kr. DanPilot havde i 2012 indtægter på 67,4 mio. kr. svarende til en andel på skønsmæssigt 2/3 af markedet.

Gennemsejlingslodsninger er ikke konkurrenceudsat. Således har DanPilot eneret på at foretage denne type lodsninger og havde i 2012 en omsætning på 266,5 mio. kr. på dette marked.

3.1 Forsyningspligt

Det følger af Københavnertraktaten af 1857, at Danmark er forpligtet til at sikre, at der er lodser til rådighed for den internationale trafik igennem Storebælt, Lillebælt og Øresund. Lodstaksterne skal efter Københavnertraktaten være ”moderate” og af samme størrelse for danske og udenlandske skibe. Det bemærkes, at der i praksis ikke længere foretages lodsninger gennem Lillebælt.

Det følger af lodslovens § 19, at DanPilot har forsyningspligt. Det betyder, at DanPilot er forpligtet til at stille lods til rådighed for skibe, som måtte ønske det eller som er omfattet af lodspligt. Forsyningspligten indebærer, at DanPilot skal varetage de lodsopgaver, som private lodserier ikke kan eller vil udføre.

Forsyningspligten er i henhold til bekendtgørelse om bestilling af lods defineret som følgende¹²:

”For skibe, der kommer fra søen, skal bestilling afgives mindst 18 timer før forventet ankomst til det sted, hvorfra lodsning ønskes, og bekræftes eller korrigeres 4 timer før forventet ankomst. For skibe, der skal lods fra havn, ankerplads eller lignende, skal bestilling afgives mindst 4 timer, før lodsning ønskes påbegyndt. Bekræftelse og eventuelle korrektioner skal ske senest 1 time før forventet afgang.”

¹² Bestemmelserne om forsyningspligten er uddybet i Bekendtgørelse om bestilling af lods: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=6478>

Forsyningspligten gælder døgnet rundt, året rundt for alle skibe, som måtte ønske en lods.

Forsyningspligten omfatter dansk søterritorium og den danske eksklusive økonomiske zone samt andre kyststaters eksklusive økonomiske zoner i Den Engelske Kanal, Nordsøen, Skagerrak, Kattegat og Østersøen. DanPilot kan indgå samarbejdsaftaler med private om opfyldelse af forsyningspligten.

I praksis varetager de lokale private havnelodserier forsyningspligten i Århus, Hirtshals, Hanstholm, Skagen og Rønne. De private operatører har påtaget sig forsyningspligten gennem frivillige aftaler, og kan derfor vælge at opgive denne, hvorved man falder tilbage på DanPilots lovbestemte forsyningspligt.

3.2 *DanPilot*

Ved kongelig resolution af 3. oktober 2011 blev DanPilot og Lodstilsynet overført fra Forsvarsministeriet til Erhvervs- og Vækstministeriet.

Lovforslaget om omdannelse af DanPilot til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) blev vedtaget den 30. maj 2013 i Folketinget. DanPilot er således nu en selvstændig forvaltningsenhed, der varetager en bestemt del af den offentlige forvaltning og har en selvstændig indtægt og formue.

DanPilot vil som følge af sin nye status ikke længere indgå i det almindelige statslige, administrative hierarki, og erhvervs- og vækstministeren vil skulle udøve sine beføjelser over for den selvstændige virksomhed i kraft af statens ejerskab.

DanPilot vil blive ledet af en professionel bestyrelse, som skal varetage den overordnede og strategiske ledelse af virksomheden, og en direktion, der skal varetage den daglige drift.

Etableringen af DanPilot som en selvstændig offentlig virksomhed ledet af en professionel bestyrelse med en kombination af erhvervsøkonomiske og administrative kompetencer udgør første led i den planlagte effektivisering af lodsområdet og har bl.a. til formål at skabe grundlaget for, at det fortsat er attraktivt at anvende lods.

3.3 *Private udbydere*

Udover DanPilot opererer to private lodserier i dag på markedet for regionalodsnings: Partnerselskabet Danish Pilot Service og aktieselskabet Skagen Lodser. Endvidere har havnene i Århus, Hanstholm, Hirtshals og

Rønne egne lodstjenester baseret på en grandfathers right, der undtager disse havne fra havnelovens bestemmelser om at undersøge markedet for udbydere hvert 5. år.¹³

Disse seks lodserier/lodstjenester konkurrerer med DanPilot på dele af markedet for regionalloidsninger. Det vurderes, at konkurrencen er meget lokalorienteret, idet partnerselskabet Danish Pilot Service dog betjener flere havne. Danish Pilot Service er med udspring i forretningen omkring Fredericia og Kalundborg aktiv i hele området fra Århus Nord over Kalundborg til Åbenrå, Københavns Havn og tillige i hele Limfjorden og har certifikater til at tage lodsninger for mere end blot selve havnelodsningsen fra havnen og ud til nærmeste lodspåsætningssted.

I praksis opererer aktørerne primært på forskellige områder af markedet; havnelodserierne for hver deres havn og Danish Pilot Service for Fredericia og Kalundborg med videre lodsning og forretningsudvikling derfra.¹⁴

3.4 DanPilots Takster

DanPilots takster er fastlagt på baggrund af takstbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af lodsloven.¹⁵ Takstbekendtgørelsen indebærer fuldstændig åbenhed om DanPilots prisniveau, og DanPilot kan ikke fravige de fastsatte takster.

Konkret består DanPilots takst typisk af fire elementer, dvs. et grundbeløb, der er ens for alle skibe, et tillæg til grundbeløbet, der varierer efter skibets størrelse samt betaling pr. lodset sømil, der ligeledes varierer efter skibets størrelse. Hertil kommer et procenttillæg til dækning af lodsens rejseomkostninger. I mindre typiske situationer kan der desuden være tale om ekstra omkostninger til f.eks. lodsning i isfyldte farvande. DanPilots takstprincipper er offentligt tilgængelige og kan læses i DanPilots takstbog på DanPilot.dk.

DanPilots takstmodel indebærer, at store skibe med stor indtjeningssevne betaler mere end små skibe med lille indtjeningssevne for den samme lodsning på den samme rute. Da omkostningerne ved produktion af en lodsning som hovedregel er næsten ens for store og små skibe på den samme rute, indebærer takststrukturen, at store skibe typisk betaler en pris, der overstiger omkostningerne ved den konkrete lodsning, mens små skibe typisk betaler en pris, der er mindre end omkostningerne ved den konkrete lodsning.

¹³Grandfathers right er beskrevet i Havneloven og indebærer, at disse havne, der hidtil har udført skibsrelaterede hjælpetjenester, herunder lodsning, bugsering og trosseføring, har ret til fortsat at udføre disse tjenester, og ikke er forpligtet til at undersøge markedet for udbydere hvert 5. år.

¹⁴ DanPilot er dog også aktive i disse havne.

¹⁵ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=139183>

Det bemærkes, at takstmodellen før den nuværende model opererede med større forskelle på store og små skibes betaling for lodsning. Det aktuelle takstsystem fra 2009 er derfor mere omkostningsbaseret end det tidligere takstsystem, men 2009-systemet indebærer stadig betydelig subsidiering til fordel for de mindre skibe. Det er internationalt almindeligt, at bl.a. skibets størrelse anvendes som kriterium for betaling af lodsningen, selv om dette ikke har reel betydning for omkostningerne ved lodsningen.

3.5 Omsætning og antal lodsninger på markedet

Det er vanskeligt at dokumentere de private lodseriers omsætning. De vurderes skønsmæssigt at have en årlig omsætning på 40-45 mio. kr. Til sammenligning lå DanPilots samlede lodsningsindtægter i perioden 2009-12 på mellem 273,4 og 344 mio. kr. Indtægterne er illustreret i tabel 1:

Tabel 1. DanPilots omsætning på lodsninger inkl. rejsepenge. Mio. kr.

	2009	2010	2011	2012
Regionallodsninger	73,4	74,0	78,7	72,1
Gennemsejlingslodsninger	193,3	230,5	253,8	266,5
Højsøldsninger ¹⁶	6,7	10,1	6,3	5,4
Lodsningsindtægt i alt	273,4	314,6	338,8	344,0

Det vurderes på denne baggrund, at lodsningsmarkedet i danske farvande i øjeblikket samlet set ligger på rundt regnet 380-390 mio. kr.

DanPilot har i perioden 2009-12 foretaget følgende antal lodsninger:

Tabel 2. Antal lodsninger foretaget af DanPilot

	2009	2010	2011	2012
Regionallodsninger	12.071	10.295	10.653	9.833
Gennemsejlingslodsninger	7.355	6.857	7.390	7.867
Højsøldsninger	140	211	140	112
Lodsninger i alt	19.566	17.363	18.183	17.812

Overordnet set kan der for de fire år observeres en tilbagegang i antallet af regionallodsninger på lidt over 15 pct. og en fremgang i antallet af gennemsejlingslodsninger på lidt over 5 pct., mens der ikke kan udledes en klar tendens for højsøldsningernes vedkommende. Netto er der tale om et fald i det samlede antal lodsninger på lidt under 10 pct.

¹⁶ Omsætningen på højsøldsninger i 2009 er et skøn baseret på gennemsnitsprisen for højsøldsninger i 2010. DanPilot foretog i 2009 en justering af deres rutetabel, som indebærer at DanPilot ikke har datagrundlaget for direkte beregning af omsætningen på højsøldsninger i 2009.

Udviklingen med færre regionalloidsninger og flere gennemsejlingsloidsninger vurderes, hvis den fortsætter, at medvirke til at mindske DanPilots omkostninger til finansiering af forsyningspligten på regionalloidsningsområdet.

Det vil dog afhænge af DanPilots fordeling af omkostninger til opretholdelse af forsyningspligten på regionalloidsningsområdet. Det er således ikke givet, at de samlede omkostninger til overholdelse af forsyningspligten på regionalloidsningsområdet falder forholdsmæssigt med antallet af loidsninger.

I denne forbindelse er det væsentligt at bemærke, at de loidsede skibes størrelse i perioden fra 2010 til midten af 2013 gennemsnitligt er øget med næsten 18 pct. målt efter deres længde, bredde og dybgang. Da DanPilots loidsningsindtægter efter den nuværende takstmodel bl.a. afhænger af skibenes størrelse, slår nedgangen i antallet af loidsninger ikke nødvendigvis igennem på indtægtssiden. Det skal dog også tages med i betragtning, at loidsningsindtægterne afhænger af den loidsede distance, som gennemsnitligt faldt med ca. 2 pct. i samme periode.

Desuden bemærkes, at der kan forekomme betydelige udsving inden for de enkelte år. Eksempelvis var der markant færre loidsninger under isvinteren i 2010 end i vinteren 2009.

Den gennemsnitlige pris pr. loidsning hos DanPilot kan udregnes ved at dividere omsætningen med antal loidsninger, hvilket giver følgende billede:

Tabel 3. Gennemsnitspris pr. loidsning hos DanPilot. Kr.

	2009	2010	2011	2012
Regionalloidsninger	6.081	7.188	7.388	7.332
Gennemsejlingsloidsninger	26.281	33.615	34.344	33.876
Højsøloidsninger	47.867	47.867	45.000	48.214
Loidsninger i alt	13.973	18.119	18.633	19.313

Den gennemsnitlige pris pr. regionalloidsning og gennemsejlingsloidsning fra 2009 til 2010 steg med hhv. 18 pct. og 28 pct. Det skyldes formentlig i høj grad takstændringen i 2009, som bl.a. blev gennemført for at genoprette DanPilots økonomi.

DanPilot har indledt et arbejde med henblik på opdeling af regnskabet i en regionaldel og en gennemsejlingsdel, indeholdende nøgler til fordeling af omkostningerne.

Antallet af loidsninger i forskellige havne

Havneloidsninger er efter den nuværende definition regionalloidsninger og dermed udsat for konkurrence. DanPilots loidsningsstatistik viser en betydelig spredning i antallet af loidsninger i de enkelte havne. Eksempelvis

foretog DanPilot i Limfjordsområdet i 2012 henholdsvis 237, 153, 140 og 13 lodsninger til og fra Grønlandshavnen, Ålborg Havn, Romdrup Kaj og Ålborg Oliehavn, dvs. i alt 543 lodsninger i Ålborg Havne.

Omvendt foretog DanPilot kun 4 lodsninger i Løgstør Havn og 14 på Fur. Øvrig statistik for fire andre områder viser en tilsvarende markant variation mellem havne med mange og få lodsninger.

Baggrunden herfor er bl.a. en meget stor forskel i trafikintensiteten. Målt efter Danmarks Statistiks opgørelse af godsomsætningen i danske havne håndterer de ca. 30 største havne omkring 96 pct. af omsætningen og de resterende knap 100 havne håndterer omkring 4 pct. af godsomsætningen.

De ca. 30 største havne kan opdeles i store (med omkring 80 pct. af godsomsætningen) og mellemstore havne (med omkring 16 pct. af godsomsætningen).

Antallet af lodsninger indskrænker for de små havne mulighederne for konkurrence i levering af lodsydelsen og for overhovedet at drive en enkelt lodsningstjeneste med overskud. DanPilot skal som forsyningspligten er indrettet servicere disse havne hele døgnet 365 dage om året.

3.6 Efterspørgsel og forventninger til markedets udvikling

Der er gennem de senere år sket en væsentlig forbedring og udvikling af de tekniske hjælpemidler, som er til rådighed for skibsfarten, som fx GPS, digitale søkort mv. Den tekniske udvikling kan muligvis indebære, at behovet for lodsning bliver mindre på sigt. Endnu er det dog ikke fundet hensigtsmæssigt at gennemføre lempelser af kravene til lodsfrigtagelse som følge af den teknologiske udvikling.

Det bemærkes i denne forbindelse, at efterspørgslen efter regionallodsninger ikke alene skyldes lodspligt. Således var ca. 45 pct. af regionallodsningerne i 2012 frivillige i form af lodsninger, som ikke er lovpligtige. På gennemsejlingsområdet har der siden 2010 været et stigende antal lodsninger.

Efterspørgslen på lodsninger afhænger derudover af mange faktorer. Det drejer sig bl.a. om de internationale konjunkturer, udviklingen i den russiske olieudskibning og klimatiske forhold som fx isdannelsen i Østersøen og indre farvande.

3.7 Konkurrencen på lodsmarkedet siden 2006

Formålet med at konkurrenceudsætte lodsydelsen i 2006, såvel som andre statslige ydelser, er at sikre den størst mulige effektivitet og kvalitet i

opgavevaretagelsen. En effektiv opgavevaretagelse af lodsydelsen kommer de maritime erhverv og dermed hele Det Blå Danmark til gode.

Samtidig kan en effektiv varetagelse af lodsningsopgaven være med til at sikre sejladsikkerheden, idet en høj effektivitet og lave priser vil medvirke til at sikre, at flest mulige skibe tager lods i de farvande, hvor der ikke er lodspligt.

3.8 Konkurrencen på undermarkederne for gennemsejlingslodsninger, større havne og små havne

Konkurrencesituation på lodsmarkedet kan inddeles i 3 undermarkeder: Markedet for gennemsejlingslodsninger, markedet for regionalloidsninger i store og mellemstore havne samt markedet for regionalloidsninger i små havne.

Konkurrencesituationen på markedet for gennemsejlingslodsninger

Som beskrevet tidligere er markedet for gennemsejlingslodsninger ikke konkurrenceudsat, og DanPilots gennemsnitstakster for gennemsejlingslodsninger er højere end for regionalloidsninger. Prisen på lodsydelse for dette marked er derfor højere end gennemsnitomkostningerne.

Derfor anvender DanPilot en del af indtægterne fra lodsning på gennemsejlingsområdet til finansiering af lodsninger på regionalområdet. Det vil sige, at der sker overdækning på gennemsejlingsområdet, hvor DanPilot har eneret, for at dække et tab på regionalområdet, der er konkurrenceudsat.

DanPilots tab på regionalområdet skyldes til dels kombinationen af forsyningspligt og faste priser, der er fastsat under det reelle omkostningsniveau, bl.a. af hensyn til sejladsikkerheden. Forsyningspligten på lodsområdet defineres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, også kendt som en public service forpligtelse.¹⁷

Der indgås derfor en såkaldt public service kontrakt mellem Erhvervs- og Vækstministeriet og DanPilot om varetagelsen af opgaven. Det indebærer, at DanPilot bliver kompenseret for at udføre sin public service forpligtelse, idet virksomheden får mulighed for at finansiere forpligtelsen med indtægterne fra gennemsejlingsområdet, hvilket er i overensstemmelse med de gældende statsstøtteregler.

Konkurrencesituationen på markedet for regionalloidsninger i store og mellemstore havne

Markedet for regionalloidsninger i store og mellemstore havne udgøres af havne som eksempelvis København, Århus, Fredericia og Kalundborg. Disse havne er som beskrevet i afsnit 2.3.2 kendetegnet ved, at der er

¹⁷ Forsyningspligtens betydning for konkurrencen uddybes nedenfor.

relativt meget trafik, og at de private lodserier oftest har indgået faste aftaler med rederierne.

Markedet er kendetegnet ved, at der findes flere konkurrerende aktører. For eksempel er det største private lodseri Danish Pilot Service til stede i Fredericia (markedsandel ca. 85 pct.), Aabenraa (markedsandel ca. 60 pct.), Kalundborg (markedsandel ca. 60 pct.) og ved Limfjorden/Aalborg (med en mindre markedsandel). I de resterende havne er Danish Pilot Service på nuværende tidspunkt ikke aktiv.

Samlet har Danish Pilot Service siden 2006 opnået en markedsandel af regionallodsningerne i omegnen af 25 pct.¹⁸ Denne markedsandel skal ses i lyset af, at de mere overskudsgivende gennemsejlingslodsninger ikke er konkurrenceudsat.

DanPilot og Danish Pilot Service har begge oplyst, at Danish Pilot Service udfører lodsninger til lavere priser end DanPilot. Det kan skyldes, at Danish Pilot Service opererer med et lavere omkostningsniveau end DanPilot, at takstbekendtgørelsen pålægger DanPilot at tage høje priser i store havne med forholdsvis store skibe som f.eks. Fredericia og Kalundborg eller en kombination af begge forhold. Danish Pilot Service er ikke bundet af forsyningspligten, og vil derfor kun operere i havne, hvor virksomheden får et overskud.

Udover Danish Pilot Service er en række havnelodserier som beskrevet aktive på markedet.

Markedet er herudover kendetegnet ved, at de store og mellemstore havne er placeret i umiddelbar nærhed af de større byer. Herved reduceres omkostningerne til transport, idet lodsen oftere vil være bosat i umiddelbar nærhed af havnen. Dette, sammen med de relativt mange lodsninger, medfører, at omkostningerne ved at lodse i disse havne er mindre, end i de små havne.

For de *store havne* gælder, at antallet af lodsninger (med større skibe) er så stort, at en lodsforretning vil kunne drives med overskud for øje.

DanPilot har ikke opgjort omkostningerne ved at betjene de *mellemstore havne*, men Søfartsstyrelsen vurderer, at hvor DanPilot grundet bl.a. større transportomkostninger og høje lodslønninger på nuværende tidspunkt har vanskeligt ved at få en lodstjeneste til at balancere, kan en havn eller en privat aktør bedre etablere et lodseri i økonomisk balance baseret på havneassistenter ansat efter overenskomst med Søfartens Ledere, der udover lodstjenester tillige udfører andet arbejde for havnen.

¹⁸ Danish Pilots Services markedsandele er beregnet af Konkurrence og Forbrugerstyrelsen på baggrund af oplysninger om firmaets omsætning i de enkelte havne.

I både de store og mellemstore havne vil der være mindre behov for at have en defineret forsyningspligt for at sikre forsyning af lodser. Volumen af skibe, der skal lods ind og ud vil være tilstrækkelig stor til at det vil kunne betale sig for de private lodserier at sikre en forsyning af lodser, som eksempelvis havnelodserier gør i dag.

Herudover vil bestillingstid og fleksibilitet blive betragtet som konkurrenceparametre på linje med prisen.

Konkurrencesituationen på markedet for små havne

Der er en række små danske havne med meget få lodsninger om året, som fx Løgstør og Fur. DanPilot er den eneste aktive aktør på dette marked, da de på grund af forsyningspligten er forpligtet til at servicere også de små havne hele døgnet 365 dage om året.

Det lave antal lodsninger sætter for de små havne begrænsninger på muligheden for konkurrence, idet det er vanskeligt at drive en rentabel forretning givet de nuværende krav til lodserierne. Der er formentlig en tendens til at enhedsomkostningerne på lodsning er større i de mindre havne end i de større havne. Det skyldes, at der er omkostninger ved transport til og fra havnen for lodsningen, hviletidsbestemmelser mv.

Det kan derfor være nødvendigt at se på, hvordan omkostningerne forbundet med lodsninger i disse havne kan reduceres. Dette kan eksempelvis gøres ved at belyse, om forsyningspligten og de krav der stilles til DanPilot kan ændres, så det i højere grad bliver muligt at drive en kommercielt levedygtig virksomhed.

3.9 Andre forhold med betydning for konkurrencen

Konkurrencen mellem DanPilot og de private lodserier er udover undermarkederne størrelse påvirket af en række forhold, herunder DanPilots forsyningspligt, eneret på gennemsejlingslodserier, organisatoriske forhold samt takstbekendtgørelsen.

Forsyningspligtens betydning for konkurrencen på markedet

DanPilot er på det konkurrenceudsatte regionalområde forpligtet til at foretage de lodsninger, som private lodserier ikke ønsker at udføre. Det omfatter også mindre lønsomme, direkte tabsgivende samt tidsmæssigt og geografisk ubelejlige lodsninger. Forsyningspligten er på lodsområdet beskrevet generelt og tager ikke højde for lokale hensyn.¹⁹

Forsyningspligten er på andre markeder defineret mere udførligt. På postområdet indebærer forsyningspligten eksempelvis, at Post Danmark

¹⁹ Det bemærkes, at lodsloven ikke omtaler force majeure i relation til forsyningspligten, Eventuelle afbrydelser af lodsningen som følge af strejker eller lignende forudsættes derfor kun at være af kortvarig karakter.

har pligt til at levere en række ydelser. Dette er alt fra regler om pligt til at tilbyde landsdækkende forsendelse af adresserede breve på op til 2 kg til, at de har pligt til, at behandle klager fra borgere og virksomheder m.v. over postale ydelser, der er omfattet af forsyningspligten.²⁰

Givet at forsyningspligten er omkostningsfuld, vil de relative omkostninger forbundet hermed stige i takt med, at DanPilot eventuelt afgiver yderligere markedsandele til de private lodserier. DanPilot har dog i et vist omfang imødegået de ekstra omkostninger ved også at beskæftige lodser – med certifikater til konkurrenceudsatte områder og hvor markedsandelen er lille – andre steder, ligesom private lodserier også i visse områder, som en totalservice, påtager sig alle regionallodsninger og dermed de facto har påtaget sig forsyningspligt for disse områder. Endelig er der i den gældende lodslov reelt mulighed for, at det statslige lodsvæsen kan delegere sin forsyningspligt til et privat lodseri.

Da DanPilot ikke har opgjort omkostningerne ved forsyningspligten, er det vanskeligt at vurdere omfanget af de urentable lodsninger og betydningen af forsyningspligten. Den måde taksterne er beregnet på i dag medfører dog med sikkerhed, at omkostningerne på regionallodsningsområdet ikke dækkes. Således har DanPilot i 2012 et underskud på regionallodsningsområdet på ca. 44 mio. kr.

Det, der udgør en ikke-rentabel lodsning for DanPilot, kan være en rentabel lodsning for et privat lodseri. Det private lodseri kan eksempelvis have færre omkostninger til løn, materiel eller have valgt en anden organiseringsform.

Forsyningspligt er ikke i almindelighed en hindring for konkurrence. Det er muligt at operere med forsyningspligt på et konkurrenceudsat marked, som det eksempelvis er tilfældet på el-markedet og postmarkedet.

DanPilots omkostninger

DanPilots omkostningsstruktur er forskellig fra de private lodseriers. For det første er DanPilots personale ansat under en særlig overenskomst.²¹

- I 2011 var den gennemsnitlige årlige lønindtægt for lodserne 1,1 mio. kr.
- I 2012 lå standardlønnen for en fuldtidsbeskæftiget lods inkl. pension, men ekskl. overarbejdsbetaling på 963.896,01 kr.

²⁰ For en nærmere og mere detaljeret beskrivelse af de forsyningspligtige posttjenester/opgaver, kan man med fordel kigge i Postlovens § 14-15.

²¹ Lodsoverenskomsten er indgået i 2007 mellem Forsvarets Personeltjeneste og Søfartens Ledere/Danske Lodser i Det Statslige Lodsvæsen. Efter ressortomlægningen i 2011 har Moderniseringsstyrelsen under Finansministeriet overtaget forhandlingsretten fra Forsvarets Personeltjeneste. Med lov om DanPilot er der skabt grundlag for at DanPilot kan overtage forhandlingsretten fra Moderniseringsstyrelsen.

- I 2012 udgjorde lønninger til lodserne i DanPilot 140,8 mio. kr. (ud af omsætningen på 346,7 mio. kr.). Heraf var 23,4 mio. kr. overtidsbetaling.

DanPilot har ikke mulighed for at supplere sin virksomhed ved at lade lodsådene indgå i andre aktiviteter, f.eks. trossetjeneste, bugsering, proviantering af skibe og lignende ydelser med tilknytning til skibsfartserhvervet. Dermed kan DanPilot ikke udnytte lodsådenes tomgangsperioder til alternative, indtægtsgivende aktiviteter. Det bemærkes, at den effektive udnyttelse af lodsernes tid i dag kun er på omkring 45 pct.

Hvis DanPilot anvendte sine både til andre kommercielle aktiviteter vil der være fare for, at DanPilot påførte andre virksomheder unfair konkurrence ved anvendelse af statsstøtte. Der vil dog ikke være tale om statsstøtte, hvis DanPilot opererede på markedsvilkår og solgte sine ydelser på samme vilkår som en privat udbyder ville gøre.

Lodsloven tillader DanPilot at stille lodsåde til rådighed for private lodser mod betaling. Det sker dog kun i begrænset omfang, hvilket kan skyldes, at DanPilot på grund af forsyningspligten må prioritere egen benyttelse af materiel højst i tilfælde, hvor både DanPilot og en privat operatør har behov for samme båd på samme tidspunkt.

Private aktører kan formentlig også i et vist omfang tilvejebringe bådydelsen billigere end via DanPilot, bl.a. fordi de private aktører også kan anvende bådene til andre formål end lodsning.

Lodsloven giver endvidere mulighed for, at DanPilot stiller sin døgnbemandede lodsbestillingscentral til rådighed for private operatører mod betaling. I denne forbindelse afholder DanPilot omkostninger til brug af et landsdækkende VHF-net, som sikrer, at alle skibe altid kan komme i kontakt med DanPilot, så forsyningspligten overholdes.

De private operatører har ikke hidtil ønsket at benytte DanPilots central. Det skyldes sandsynligvis, at de konkurrerer med DanPilot og derfor ikke ønsker at dele oplysninger om lodsningsaktiviteter med DanPilot. Hertil kommer, at de private lodsoperatører kan klare sig med enklere og billigere løsninger i form af mobiltelefoner og hjemmesider.

Sammenfattende er DanPilots forretning på en række områder, eksempelvis løn- og materielområdet relativt omkostningstung, hvilket fordyrer DanPilots ydelser. Samtidig er der visse forretningsmuligheder, der kunne udnyttes bedre end i dag. Der kan således være behov for en styrkelse af virksomhedens generelle effektiviseringsindsats, koblet til større frihedsgrader for virksomheden.

Prisfastsættelsens betydning for konkurrencen

Prisfastsættelsen hos DanPilot og de private lodserier er vidt forskellig. DanPilot kan ikke fravige bekendtgørelsens takster og kan derfor ikke på kort sigt anvende prisinstrumentet som parameter i konkurrencen med private lodsoperatører. En privat operatør som Danish Pilot Service opererer ikke med et fast takstblad, men indgår prisaftaler med de enkelte kunder.²² DanPilot har ikke denne mulighed.

En fast pris forhindrer i udgangspunktet ikke, at der konkurreres på kvalitet. Endvidere er der fuldt ud mulighed for, at private aktører kan påføre hinanden konkurrence.

DanPilots gennemsnitstakst for gennemsejlingslodsninger er som tidligere nævnt højere end for regionallodsninger. Nedenfor er forsøgt en beregning af effekten på taksterne af overførslen af midler fra gennemsejlingslodsningerne til regionallodsningerne.

I 2012 opnåede DanPilot et underskud på regionallodsningsområdet på ca. 44 mio. kr. Dette underskud blev dækket af et overskud på gennemsejlingslodsningsområdet på ca. 62 mio. kr. Ud fra dette kan det beregnes, hvor meget taksterne på regionallodsningerne skal stige for, at underskuddet kan dækkes udelukkende ved denne takststigning.

Der blev i 2012 af DanPilot udført:

- 9.833 regionallodsninger med en gennemsnitlig omsætning på 7.332 kr.
- 7.867 gennemsejlingslodsninger med en gennemsnitlig omsætning på 33.876 kr.

Skal DanPilots underskud på 44 mio. kr. på regionallodsningerne dækkes udelukkende ved en takststigning, vil det kræve ændringer i de nuværende takster.

- Den gennemsnitlige omsætning pr. regionallodsning vil skulle stige til 11.807 kr., svarende til en takststigning på 4.475 kr. eller 61 procent.
- Den gennemsnitlige omsætning pr. gennemsejlingslodsning vil omvendt falde til 28.283, svarende til et takstfald på 5.593 kr. eller 17 procent.

En eventuel indførelse af omkostningsbaserede takster vil altså indebære lavere gennemsnitstakster på gennemsejlingslodsninger og højere gennemsnitstakster på regionallodsninger.

²² At der eksisterer en aktør, der er underlagt en fast pris samt en aktør, der frit kan sætte prisen herunder, betyder ikke nødvendigvis, at der ikke er konkurrence på markedet. Om der er konkurrence på markedet afhænger af hvordan den faste pris er fastlagt. Er denne tilstrækkeligt tæt på de faktiske omkostninger, vil der opstå konkurrence selv under et sådan regime. Det kan dog tyde på, at det ikke er situationen på markedet for regionallodsninger, jf. også beregningerne senere i dette afsnit.

Det bemærkes dog igen, at det ikke er givet, at de omkostninger og dermed takster der for DanPilot er forbundet med en given lodsning, vil være det samme for et privat lodseri eller en havn. Således kan det være, at taksterne ikke stiger helt så meget, såfremt der i højere grad åbnes op for konkurrence. Det bemærkes, at der jo allerede i dag er konkurrence på regionallodsningsområdet, således at en stigning i DanPilots takster på regionallodsningerne vil gøre det mere attraktivt for private leverandører at udbyde regionallodsningsydelser.

Da den ny takstbekendtgørelse trådte i kraft i 2009 blev taksterne justeret, så de i højere grad var omkostningsbaserede. Dette medførte en forhøjelse af taksten på gennemsejlingslodsningerne og regionallodsningerne, jf. tabel 3 i afsnit 3.5. Med disse ændringer kom taksterne i 2009 til at svare nogenlunde til takstniveauet i 2001. Taksterne er herefter blevet reguleret årligt med den generelle løn- og prisudvikling.

Som anført i tabel 2 i afsnit 3.5. skete der et fald i antal lodsninger fra 2009 til 2010 udført af DanPilot på 15 procent på regionallodsningsområdet og 6 procent på gennemsejlingsområdet. Antallet af lodsninger er herefter stagneret på regionalområdet og øget på gennemsejlingsområdet. Dette indikerer, at især regionallodsningsområdet er prisfølsomt overfor prisstigninger på lodsydelsen. Hvorvidt det er tilfældet er usikkert, da der ikke foreligger data over andelen af de samlede sejlads som anvendte lods i perioden.

Faldet i DanPilots antal regionallodsninger kan altså også være forårsaget af et generelt fald i antallet af sejlads, som konsekvens af opbremsningen i økonomien pga. den økonomiske krise eller som konsekvens af et tab af markedsandele fra DanPilot til private aktører.

Stiger taksterne på regionallodsningerne vil dette kunne sænke sejlads-sikkerheden, såfremt det fører til fravalg af lods (45 % af regionallodsningerne er "frivillige" og ikke omfattet af lodspligten). Desuden er det en mulighed, at noget af den transport, som foregår med skib, flytter over til andre transportformer, eksempelvis lastbiler.

En stigning i DanPilots lodstakster på regionalområdet, så taksterne i højere grad svarer til markedsomkostningerne ved at lodse de pågældende ruter, vil endvidere være med til at reducere barriererne for etableringen af nye lodserier på markedet for regionallodsninger, fordi de private lodserier vil få nemmere ved at konkurrere med DanPilot.

4 Internationale erfaringer og lodsninger ved Grønland

4.1 Taksterne for lodsydelsen i andre lande

Der findes ikke statistik til belysning af prisudviklingen og niveauet for lodsninger i Europa. EU-Kommissionen har imidlertid i 2012 fået gennemført et studie om lodsfrigtagelsesbeviser i EU-landene og Norge.

Studiet giver blandt andet et billede af taksterne i disse lande i 2012 for lodsning af et konkret last-, container og passagerskib. Studiet tager forbehold for, at det er vanskeligt at sammenligne lodstakster, som ofte afhænger af lokale faktorer. Med dette forbehold tegner studiet et billede som følger.

For lastskibe ligger taksterne relativt højt i Norge, Sverige, Holland, Belgien og Tyskland og relativt lavt i Bulgarien, Kroatien, på Cypern, i visse italienske havne, på Malta, i visse spanske havne og Slovenien, mens Danmark er placeret i en midtergruppe. For containerskibe ligger taksterne relativt højt i Norge, Sverige, Holland, Belgien og Frankrig, og relativt lavt på Cypern og i Kroatien, mens Danmark er placeret i en midtergruppe. Endelig ligger taksterne for passagerskibe relativt højt i Norge, Sverige, Danmark og Finland og relativt lavt på Cypern og i Kroatien.

Studiet tegner et billede af, at takstniveauet præges af betydelig spredning med Nordvesteuropa som typisk prisdørende og Syd- og Østeuropa som typisk lavprisområde. Studiet forholder sig ikke til prisudviklingen over tid.

4.2 Organisering af lodstjenesten i andre lande

EU-Kommissionens studie har desuden forsøgt at fastlægge de europæiske landes strukturer i deres respektive lodssektorer. Det oplyses, at ansvaret for lodsning ligger hos offentlige myndigheder i de fleste lande.

Studiet oplyser desuden, at lodsning udføres af offentlige organisationer i 11 lande. Det drejer sig konkret om Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Litauen, Holland, Norge og Sverige. Videre varetages lodsning af private operatører i 7 lande (Bulgarien, Kroatien, Malta, Polen, Rumænien, Slovenien og Spanien), mens fire lande (Belgien, Danmark, Letland og Storbritannien), benytter sig af en blanding af offentlige og private operatører. Endelig udføres lodsninger af halvoffentlige institutioner på Cypern og i Portugal.

4.3 Østersøaftaler (BPAC)

BPAC er en samarbejdsorganisation for lodsmyndighederne i landene, der støder op til Østersøen/det Baltiske Hav og Norge.²³ BPAC har en række regler vedr. højsølodsnings, som har betydning for det danske lodsmarked.²⁴

Blandt andet er der aftaler om, at der i Kattegat, Øresund samt Store- og Lillebælt udelukkende må udføres lodsnings af danske eller svenske lodser. Dele af aftalekomplekset anerkendes og praktiseres ikke af de danske myndigheder, idet de vurderes at kunne være problematiske i forhold til EU-retten.

Det vurderes bl.a. at den såkaldte "Port of Departure Rule" indeholder begrænsninger i strid med EU-retten. Aftalen medfører, at højsølodsnings skal udføres af nationale lodser fra oprindelseshavnen, samt at lodsen skal vende hjem ved første destination på destinationslandets søterritorium. Det skyldes, at reglen er lavet i 1983, hvor BPAC-landene ville sikre, at lodsen kunne komme hjem med det samme, når lodsen ankom til en havn i et land i den tidligere Warszawapagt.

Begrundelsen for indførelse af Port of Departure Rule var at sikre, at højsølodser kunne rejse hjem fra et tidligere østland uden at skulle have et visum. Reglen har på bl.a. dansk foranledning været drøftet på de seneste års BPAC-møder. Højsølodsnings i Østersøen er derudover baseret på IMO-regler.²⁵

4.4 EU's havnepakke

I maj 2013 præsenterede EU-Kommissionen et udkast til en havnepakke,²⁶ hvis formål er skabe et mere effektivt, sammenhængende og bæredygtigt system af havne i EU. Havnepakken retter sig ikke mod alle europæiske havne, men kun de største havne.

Havnepakken berører også rammerne for at udføre lodsnings, idet forordningen finder anvendelse på lodsnings til og fra havnene, som i dansk optik er en del af regionallodsningserne. Ifølge udkastet skal der være fri markedsadgang til disse lodsnings. Desuden foreslås det, at de enkelte havnes forvaltningsorganer skal kunne fastsætte krav til lodserne.

²³ BPAC står for The Baltic Pilotage Authorities Commission

²⁴ Aftaleteksterne kan ses her: www.sjofartsverket.se/upload/3915/BPAC%20rules.pdf
<http://www.balticpilotage.org/481/rules---recommendations>

²⁵ IMO resolution A.480(XII) af 19 november 1981, recommendation on the use of adequately qualified deep-sea pilots in the Baltic

²⁶ Meddelelse (KOM 2013 (295)) og forordning (KOM 2013 (296))

Hvis disse tiltag vedr. markedsadgang og krav til lodser bliver vedtaget, vil det formentlig have betydning for de danske regler vedr. takstfastsættelse for DanPilot samt uddannelses- og certificeringskrav til lodser.

4.5 *Lodsning ved Grønland*

Lodsloven gælder ikke på nuværende tidspunkt for Grønland. Folketinget har den 28. maj 2013 vedtaget en ændring af lov om sikkerhed til søs og lodsloven, der giver mulighed for at indføre lodspligt for skibe, hvis sejlad i arktiske farvande udgør en særlig risiko for ombordværende på skibet eller det arktiske miljø.

Det er i første omgang hensigten at etablere lodskapacitet i Grønland og indføres lodspligt for krydstogtskibe med mere end 250 passagerer om bord i de grønlandske farvande. Den konkrete indretning af lodspligten på Grønland vil ske i tæt samarbejde med erhvervet og Selvstyret.

Der eksisterer i dag en såkaldt ”kendt mands ordning” på Grønland, som benyttes af flere skibe. En ”kendt mand” har kendskab til de lokale forhold ved Grønland, herunder geografiske og meteorologiske, og sejler med det pågældende skib som en ekstra del af besætningen.

”Kendt mands ordningen” er en uformel og frivillig ordning. Der eksisterer således ingen formaliserede krav og tilsyn med, at de pågældende personer besidder det forudsatte lokalkendskab, ligesom de opgaver og funktioner, som er knyttet til det at være ”kendt mand” ikke er nærmere afgrænset eller beskrevet.

Lodsning i grønlandske farvande giver ganske særlige udfordringer, bl.a. fordi vejret meget hurtigt kan skifte fra roligt vejr til storm, og der langs kysten findes klipper, undersøiske skær, isbjerge og store områder med hav-is. Store dele af de grønlandske kystområder er desuden ikke opmålt i nyere tid, hvilket kan medføre usikkerhed om dybde- og bundforholdene. Endvidere er der i en nødsituation som hovedregel langt til hjælp.

5 anbefalinger til tiltag, som kan effektivisere lodsmarkedet

På baggrund af ovenstående beskrivelser af lodsmarkedet og konkurrencesituationen præsenteres otte anbefalinger nedenfor. Som beskrevet i kapitel 4 kan EU-kommissionens havnepakke-forslag få betydning for de danske regler vedr. bl.a. takstfastsættelse samt uddannelses- og certificeringskrav til lodser. Det er derfor en generel anbefaling, at der tages højde for udkastet til havnepakken og EU-forhandlingerne herom i arbejdet med at revidere lodsloven og dens tilhørende bekendtgørelser.

På den baggrund anbefales otte tiltag, som kan øge markedets effektivitet under hensyntagen til sejlads- og forsyningssikkerheden. I anbefaling 1 åbnes der op for at private virksomheder kan få del i DanPilots overskudsgivende monopol. I anbefaling 2 defineres et konkret effektiviseringskrav til DanPilot. Anbefaling 3-8 giver DanPilot mulighed for i højere grad at effektivisere og smidiggøre forretningen.

Der er tale om en balanceret tilgang, hvor både hensynet til sejladsikkerheden, forsyningssikkerheden, konkurrencesituationen og DanPilots økonomi tages i betragtning.

5.1 Anbefaling 1: Indfasning af fri konkurrence på gennemsejlingsområdet

- *For at sikre et effektivt lodsmarked med skarpest mulige priser, anbefales det at indfase konkurrencen gradvist på gennemsejlingsområdet således, at der er fri konkurrence på gennemsejlingslodser i 2020. Den gradvise konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsningerne anbefales påbegyndt i 2016, så DanPilot har tid til at indstille sig på de nye vilkår. I 2016 bør der etableres en ansøgningsordning, hvor 300 gennemsejlingslodsninger konkurrenceudsættes til de aktører, der kan tilbyde lodsning, som opfylder de fastsatte krav om kvalifikationer m.m.*

Skarpere priser kan opnås gennem en konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsningsområdet. Der anbefales en balanceret og gradvis tilgang til konkurrenceudsættelsen, så DanPilot har styrken til at opretholde forsyningspligten.

Indfasningen af konkurrenceudsættelsen bør ske ved en ansøgningsordning, således at private lodserier kan ansøge om at få lov til at tilbyde et vist antal lodsninger. Iværksættelse af en ansøgningsmodel med indfasning af fri konkurrence baseret på konkrete kvalitative kriterier (lods-kompetencer etc.) vil kræve en ændring af lodsloven²⁷.

²⁷ Lodslovens §13 gør det forbudt for andre end lodser tilknyttet DanPilot at foretage gennemsejlingslodsninger.

Hvad angår sejlruten, skal den udgøre en vis andel af markedet for gennemsejlingslodsninger, for at det er muligt at udsætte den for konkurrence. Strækningen mellem Bornholm og Skagen gennem Storebælt kan derfor overvejes, idet det er den mest trafikerede rute for gennemsejlingslodsninger.²⁸

Hvad angår antallet af lodsnings blev der i 2012 udført knap 8000 gennemsejlingslodsninger, jf. kapitel 3. Indledningsvis vil et mindre antal konkurrenceudsatte gennemsejlingslodsninger kunne give erfaringer med konkurrenceudsættelse. På længere sigt bør der arbejdes hen i mod fri konkurrence i 2020, samtidig med at DanPilot gives øgede frihedsgrader med henblik på, at virksomheden kan agere på almindelige markedsvilkår.

Det står umiddelbart klart, at såfremt DanPilot fratages monopol på gennemsejlingslodsninger vil der ske et fald i DanPilots omsætning og hermed også DanPilots mulighed for at finansiere de urentable regional-lodsninger.

Gennemsejlingslodsningerne har en væsentlig højere rentabilitet end regional-lodsningerne, og DanPilot har i dag monopol på denne type lodsnings. Det vil i et vist omfang være muligt for DanPilot at tilpasse sine omkostninger som reaktion på et forventet fald i aktivitetsniveauet.

Det foreslås desuden, at DanPilot bør kompenseres for at opretholde forsyningspligten, da DanPilots monopol på gennemsejlingsområdet brydes. Kompensationen bør finansieres af private lodserier, så de også bidrager til at opretholde forsyningspligten.

Det skal bemærkes, at der ved en indfasning af fri konkurrence formentlig på kort sigt vil opstå to forskellige priser på gennemsejlingsområdet (en for private lodsvirksomheder og en for DanPilot), ligesom det er tilfældet på regional-lodsningens område i dag, såfremt DanPilot ikke også gives mulighed for priskonkurrence, som nævnt i anbefaling 4.

De konkurrenceudsatte lodsnings bør administreres, så der er frihed for alle private lodserier til at indgå aftaler med et eller flere rederier, såfremt lodseriet er i besiddelse af de nødvendige danske certifikater.

Tilsvarende bør det være transparent, hvordan en ny privat aktør med de relevante danske certifikater kan komme ind på markedet for gennemsejlingslodsningerne.

²⁸ DanPilot oplyser, at denne rute i 2012 udgjorde ca. 63 % af gennemsejlingslodsningerne.

Da alle lodserier allerede har pligt til at indrapportere hvilke lodsninger de udfører til lodstilsynet, vil det være forholdsvis nemt at overvåge, at der ikke udføres flere end de aftalte antal lodsninger.

For at sikre transparens og ligebehandling vil det være hensigtsmæssigt hvis lodstilsynet hver måned offentliggør hvor mange lodsninger, der er foretaget af private lodserier. Et lodseris kontraktlige forpligtelser bør ikke give lodseriet ret til en bestemt andel af de konkurrenceudsatte lodsninger. I tilfælde af en overskridelse af den tildelte kvote bør det være op til det private lodseri selv at genforhandle deres eksisterende kontrakter.

Der er på nuværende tidspunkt ikke andre større private aktører på det danske marked end Danish Pilot Service. Med fri konkurrenceudsættelse vil der blive givet mulighed for, at andre aktører, herunder udenlandske lodserier, kan komme ind på markedet. Det vil fortsat være et krav – af hensyn til sejladsikkerheden – at lodserier har opnået de nødvendige tilladelser og certifikater.

Hvis der er flere lodserier, der ansøger om tilladelse til at foretage lodsning, kan antallet af lodsninger fordeles efter hvilket selskab der har de tilstrækkelige kompetencer til at foretage lodsningen, og – i det omfang det er udførligt i praksis - kan tilbyde rederierne den laveste pris.

5.2 *Anbefaling 2: Effektivisering af DanPilots drift*

- *Det anbefales at effektivisere DanPilots drift. Effektiviseringer vil bl.a. kunne øge DanPilots konkurrenceevne, så DanPilot bliver i stand til at konkurrere på et fremtidigt marked med fri konkurrence. Hertil kommer, at effektiviseringerne vil kunne bidrage til at finansiere meromkostninger, der følger af en forventet stigning i antallet af besætningsmedlemmer i lodsådene.*

DanPilot står fra 2014-2015 overfor et årligt effektiviseringskrav på 3-4 pct. af omsætningen stigende til 5-8 pct. af omsætningen fra 2016 og frem, jf. tabel 4 nedenfor. Det skyldes, at DanPilot skal finansiere dele af det indtægtstab, der følger af, at gennemsejlingslodsningssområdet konkurrenceudsættes.

Hertil kommer, at det forventes, at DanPilots driftsomkostninger fra 2014 vil stige med 10-15 mio. kr. årligt som følge af en ændret fortolkning af reglerne om bemanning af erhvervsfartøjer. Ændringen betyder, at flere lodsåde skal sejle med 2 bådsmand frem for som nu 1 bådsmand. Det vurderes med en vis usikkerhed, at udgifterne forbundet med at forøge antallet af bådsmand vil udgøre 10-15 mio. kr. årligt.

Det samlede effektiviseringskrav til DanPilot udgør på denne baggrund 10-15 mio. kr. i 2014 og 2015 og herefter 19-29 mio. kr. årligt, jf. tabel 4 nedenfor.

Tabel 4: Effektiviseringskrav til DanPilot

Mio. kr.	2014	2015	2016
Forhøjelse af besætningsmedlemmer	10-15	10-15	10-15
Konkurrenceudsættelse af gennemsejlingslodsninger	0	0	9-14
Samlet effektiviseringskrav (mio. kr)	10-15	10-15	19-29
Samlet effektiviseringskrav (%) ¹	3-4 %	3-4 %	5-8 %

Note: 1) effektiviseringskravet er beregnet ud fra DanPilots samlede omsætning på ca. 346 mio. kr.

Effektiviseringsmulighederne, der følger af analysens øvrige anbefalinger, indgår *ikke* i den ovenstående opgørelse af effektiviseringskravet.

5.3 *Anbefaling 3: Tydeligere definition og afgrænsning af forsyningspligten.*

- *Forsyningspligten tydeliggøres, blandt andet ved at ændre varslingspligten for, hvornår der skal bestilles en lods til havnelodsninger og ved at differentiere forsyningspligten mellem større og mindre havne.*

For at øge konkurrencen og gøre lodsmarkedet mere effektivt, er det vigtigt med skarpere priser, der i højere grad tilnærmer de reelle omkostninger. Derfor bør forsyningspligtens omfang justeres, herunder serviceniveauet for de ydelser, der er omfattet af forsyningspligten.

Fristerne for bestilling af lodsydelsen, samt muligheden for at ændre en bestilling kan med fordel justeres. De eksisterende frister indenfor hvilke, der kan rekvireres en lods, vanskeliggør en optimal planlægning af lodsernes arbejdstid.

DanPilot anfører, at det korte varsel ved afgang og muligheden for op til 1 time før afgang at udskyde tidspunktet – omkostningsfrit – binder ledig lodskapacitet i havnene. Dette bidrager til, at den effektive udnyttelse af lodsernes tid i dag kun er på omkring 45 pct.

Et længere varsel ved afgang vil give bedre mulighed for planlægning og udnyttelse af lodsernes tid og dermed bidrage til at øge effektiviteten. Det bør også overvejes, om muligheden for at pålægge skibene ventepenge skal forbedres, så det ikke er helt omkostningsfrit for skibene at udskyde ankomsttidspunktet.

Der kan også på tværs af havnene indføres differentierede bestillingstider. Planlægger et rederi at anløbe en mindre havn, vil rederiet typisk vide dette i god tid. I det tilfælde kan det være hensigtsmæssigt med krav om, at der gives et længere foregående varsel, før lodsens endeligt bestilles.

Endvidere kan forsyningspligten justeres, så der i visse små havne kun skal tilbydes en lodsydelse i fx 12 ud af døgnets 24 timer, frem for som nu, hvor det er hele døgnet rundt. Forsyningspligten kan også fjernes i de helt små havne. I så fald er det havnene selv, der skal afholde udgifterne til at opretholde en lodstjeneste, hvis havnen ønsker at tilbyde en sådan service. Nogle små havne vil på denne baggrund muligvis vælge ikke at tilbyde lods. En mulighed er, at disse havne kan kombinere lodsydelsen med andre havneydelser og derigennem opnå større effektivitet. Det kan også tænkes, at der i de små havne indføres en begrænset lodsordning, hvor kravene til lods i højere grad end nu tilpasses til, at der kun skal lods der. Lodspligten til disse havne bør indtænkes, såfremt en sådan justering af forsyningspligten gennemføres.

En justering af forsyningspligten vil have en række konsekvenser:

- DanPilots omkostninger til opretholdelse af et døgnberedskab alle årets 365 dage vil muligvis kunne reduceres.²⁹
- En disciplinering af havne og rederier, idet omkostningerne ved en udskydelse af lodsningen ikke nødvendigvis falder på lodseriet, men også kan tilfalde havnen/rederiet, der reelt bærer ansvaret for eventuelle forsinkelser.
- En mindre fleksibel lodsbestilling for rederierne. Eksempelvis vil det i de mindre havne eventuelt ikke være muligt at anløbe havnen hele døgnet. Dette vurderes dog ikke at udgøre et væsentligt problem, da der i de små havne kun anløber ganske få skibe om året. I de ca. 30 største havne håndteres ca. 96 pct. af den samlede godsmængde, mens yderligere knap 100 havne håndterer de resterende 4 pct. Hvis DanPilot får muligheder for at indgå sær aftaler, som anbefales i anbefaling 5, vil disse også kunne dække forsyningspligten i de mindre havne.

5.4 *Anbefaling 4. Maksimaltakster på længere sigt og synliggørelse af overførsler mellem forskellige lodsningstyper*

- *På længere sigt bør der indføres maksimaltakster for DanPilot frem for faste takster, så DanPilot får mulighed for også at konkurrere på pris. Overførsler mellem de forskellige lodsningstyper skal synliggøres*

Når der sker en offentlig indblanding i prisfastsættelsen på et marked, sker det ofte ved at indføre faste priser eller maksimalpriser.

Maksimalpriser giver mulighed for at afvige fra den offentligt fastsatte maksimaltakst i nedadgående retning, og skaber derfor på visse markeder

²⁹ DanPilot har i anført, at de efter deres vurdering ikke vil kunne reducere i beredskabet som følge af en reduktion af åbningstiderne udelukkende i de små havne. Dette skyldes, at DanPilot ikke opretholder et beredskab udelukkende med henblik på at løfte forsyningspligten for de små havne, at antallet af lodsninger i disse havne er relativt lavt og at hovedparten af lodsningerne i forvejen udføres i tidsrummet fra 6:00-18:00.

mulighed for forbrugerbeskyttelse kombineret med en form for priskonkurrence. Maksimalpriser kendes eksempelvis fra taxibranchen, hvor kommunerne fastsætter maksimaltakster for kørslen.

Maksimalpriser er under normale omstændigheder bedre for konkurrencen end faste priser. Det skyldes, at maksimalpriser tillader de regulerede virksomheder at erobre markedsandele ved at tilbyde rabatter eller lave priser til nye kunder. Dynamiske markedsandele er et kendetegn ved vel-fungerende konkurrence.

Indførelsen af maksimalpriser frem for faste priser på lodsområdet vil give DanPilot mulighed for i højere grad at konkurrere på prisen og vil være med til at reducere muligheden for, at de private lodserier prisfastsætter i forhold til det offentligt tilgængelige takstblad.

Det anbefales dog ikke, at der uden andre restriktioner indføres maksimaltakster på lodsområdet, så længe DanPilot har eneret på gennemsejlingslodsningerne. I så fald vil DanPilot kunne finansiere lavere maksimaltakster på regionallodsningerne ved højere priser på de ikke-konkurrenceudsatte gennemsejlingslodsninger.

Det skal afklares nærmere, om maksimaltakster (i modsætning til faste priser) kan rummes indenfor den public service kontrakt, som indgås mellem DanPilot og staten. Det skal sikres at DanPilot i den forbindelse konkurrerer på markedsvilkår dvs. ikke frit underbyder de private aktører ved at overføre midler fra ikke-konkurrenceudsatte gennemsejlingslodsninger til at sænke prisen på regionallodsninger.

I public service kontrakten skal indgå et regnskabssystem, der skaber et gennemsigtigt DanPilot. DanPilots regnskab skal afspejle de indtægter og omkostninger der er forbundet med de forskellige lodsninger. Dette vil bl.a. synliggøre den overførsel der i dag eksisterer mellem forskellige typer af lodsninger. Grundlaget for at indføre maksimaltakster er en gennemsigtigt regnskabssystem, med gennemsigtighed i overførslerne mellem de forskellige lodsningstyper.

På længere sigt vil DanPilot med muligheden for at benytte sig af maksimalpriser også kunne konkurrere på pris på regionallodsningerne til de større havne. Dette er en forbedret forretningsmulighed i forhold til i dag, hvor DanPilot pga. den fastsatte takst ikke kan konkurrere på pris – også selvom deres faktiske omkostninger tillader dette.

5.5 Anbefaling 5: Mulighed for, at DanPilot kan indgå særlige aftaler med kunder

- *DanPilot får mulighed for at indgå særlige aftaler med kunder, så DanPilot kan konkurrere yderligere på service.*

Som en del af en justering af forsyningspligten, kan DanPilot gives mulighed for at indgå faste særaftaler med konkrete kunder. Dette kan eksempelvis være relevant i de små havne, hvor der udelukkende efterspørges lods på bestemte tidspunkter af året, eller hvor der af anden årsag er meget begrænset antal særesejladser.

Ved at lade DanPilot indgå særaftaler fx med de relevante rederier reduceres omkostningen forbundet med forsyningspligten (ved at denne begrænses på andre tidspunkter) samtidig med, at rederierne sikres en betjening i de perioder, hvor denne er nødvendig. Det kan i den forbindelse overvejes at give DanPilot adgang til at indgå aftaler med kunder om levering af et bestemt antal lodsninger til én samlet pris (storkundeaftaler).

Muligheden for at indgå sådanne faste aftaler med DanPilot, vil give mulighed for, at kunderne opnår en lavere pris på deres aftale. I så fald skal DanPilot sikre, at virksomheden konkurrerer på markedsvilkår dvs. ikke frit underbyder de private aktører ved at overføre midler fra ikke-konkurrenceudsatte gennemsejlingslodsninger til lodsninger foretaget ved særaftaler. Alene lavere omkostninger for disse særlige ydelser kan således føre til lavere priser.

Det kan endelig overvejes, om DanPilot også skal have mulighed at levere andre maritime tjenesteydelser end lodsning på samme vilkår som en privat udbyder ville gøre det. I sagens natur skal det sikres, at der ikke sker konkurrenceforvridding.

DanPilot vil med muligheden for at indgå særaftaler kunne planlægge bedre i forhold til forsyningspligten, og samtidig konkurrere med private lodserier på prisen for regionalodsninger, hvilket vurderes at have positive konsekvenser for DanPilots økonomi.

5.6 Anbefaling 6: Krav til uddannelse og opretholdelse af certifikater for lodser.

- *Der foretages en revision af kravene til uddannelse og opretholdelse af certifikater, hvor der indføres større fleksibilitet i kravene og der i højere grad anvendes simulatorer i forbindelse med uddannelse og opretholdelse af certifikater.*

Opretholdelse af lodscertifikater forudsætter i dag, at lodsens inden for de første fem år lodser mindst 20 gange pr. løbende år fra certificeringen i de såkaldte A-områder og 10 gange i de såkaldte B-områder.

Der er fra bl.a. DanPilots side udtrykt et ønske om øget fleksibilitet i relation til de tidsmæssige krav, der stilles i forbindelse med uddannelsen af lodser samt opretholdelsen af lodsbeviser.

Dette skyldes, at kravene, som de er udformet i dag, kan medføre, at det er nødvendigt at have dobbeltbemandede lodsninger, hvor lodserne eventuelt arbejder på overarbejdstimer, for at de kan opretholde deres certifikater.

I stedet for at kræve et bestemt antal sejladspr. løbende år fra certificeringen, kan opretholdelsen gøres mere fleksibel ved at lade optjeningsperioden være længere. I denne sammenhæng bør det undersøges, om en længere optjeningsperiode indebærer ændringer i sejladsikkerheden.

Uddannelsen af lodserne kan gøres yderligere fleksibel ved at se på muligheden for at indføre en periode som efteruddannelsen skal ske indenfor. Som det er i dag oplever DanPilot, at de skal sende en stor andel af deres lodser på efteruddannelse samtidig, hvilket vanskeliggør en optimal planlægning af den resterende forretning.

Endvidere anbefales det, at undersøge mulighederne for at bruge simulatorer i forbindelse med uddannelse og opretholdelse af certifikater.

Endelig anbefales det, at der i IMO fra dansk side arbejdes for, at anbefalinger om lodsers uddannelse moderniseres.

Det er forventningen, at mere fleksible til uddannelse og opretholdelse af certifikater, samt en øget brug af simulatorer alt andet lige vil have en positiv indflydelse på DanPilots økonomi.

5.7 *Anbefaling 7. Placering og antal af lodspåsætningssteder.*

- *Der skal ved revisionen af lodsloven tages stilling til hvordan systemet med lodspåsætningssteder kan moderniseres, reduceres eller afskaffes.*

Effektivisering af lodsvæsenet kan også ske ved at modernisere placeringen og antallet af lodspåsætningssteder i Danmark.

Den optimale placering af lodspåsætningssteder vil ændre sig over tid i takt med, at handelsmønstrene ændrer sig. Placeringen af lodspåsætningssteder bør derfor være dynamisk.

Ved at lade DanPilot, i samarbejde med de private lodserier, være med til at bestemme lodspåsætningsstedernes placering, kan lodsådenes placering optimeres og der kan eventuelt ske en centralisering. Det bør samtidig overvejes om der skal fjernes et antal lodspåsætningssteder, eller om de fastlagte lodspåsætningssteder helt skal afskaffes og erstattes med et generelt krav om sikkerhedsforanstaltninger ved påsætning af lods.

Ved at begrænse antallet af lodspåsetningssteder vil omkostningerne forbundet med opretholdelsen af det nødvendige lodsberedskab for DanPilot reduceres.

Der har i analysearbejdet konkret været et forslag om at fjerne lodspåsetningsstedet Tango/23 ud for Kalundborg, da dette lodspåsetningssted muliggør, at rederierne i gennemsejlingen kan sætte lodsens af tidlige end anbefalet af IMO. Fjernes lodspåsetningsstedet, skal skibene anvende lods gennem Hatterrev/Hatterbarn-området hele vejen til Grenaa, hvilket vil øge sejladsikkerheden.

Før eventuelle nedlæggelser eller flytninger af lodspåsetningssteder, er det vigtigt at sikre, at der er sammenhæng med de private lodseriers forretning. Samtidig er det også vigtigt, at rederiernes fleksibilitet i forhold til valget af på- og afsætningssted for lodsens ikke begrænses unødigt.

Det anbefales derfor, at der i forbindelse med revisionen af lodsloven tages stilling til, hvordan systemet med lodspåsetningssteder kan moderniseres, revideres eller afskaffes.

En modernisering af placeringen og antallet af lodspåsetningssteder fører alt andet lige til at DanPilot får øgede frihedsgrader i planlægningen af den daglige forretning.

5.8 *Anbefaling 8: Undersøgelse af mulighederne for landbaseret lodsning*

- *Der igangsættes en uafhængig teknologivurdering af mulighederne for at udføre landbaseret lodsning i visse danske farvande.*

Lodsning foregår i dag ved fysisk tilstedeværelse på skibet. Ikke desto mindre er der også eksempler på, at lodsning til tider foregår fra lands i andre lande, eksempelvis i Nederlandene. Og inden for andre erhverv som eksempelvis luftfart udnyttes teknologiske hjælpemidler, så piloter modtager vejledning fra flyveledere på landjorden.

Da de teknologiske muligheder konstant forbedres anbefales det, at der igangsættes en uafhængig teknologivurdering af mulighederne for at udføre landbaseret lodsning i visse danske farvande.

Undersøgelsen skal vurdere, om der via ny teknologi kan foretages landbaseret lodsning med samme eller højere sikkerhed for liv, gods og miljø som ved traditionel lodsning. Hvis det er tilfældet, skal undersøgelsen videre sammenligne omkostningerne ved landbaseret lodsning med ny teknologi med omkostningerne ved traditionel lodsning. Ved undersøgelsen inddrages udenlandske erfaringer med landbaseret lodsning.

6 Bilag

6.1 Bilag 1. Kursuskrav

Lodsen skal have gennemgået følgende kurser:

- Bridge Resource Management og Emergency Training
- Electronic Chart Display and Information System (ECDIS)
- Skibsmanøvrering. Kursusomfang varierer efter lodsområdet.
- Lodsjura og
- Personligt sikkerhedskursus

Det er lodseriet og kursusudbyderne, som skal tilrettelægge undervisningen, således at lodserne overholder uddannelseskravene. Kursuslængden for den teoretiske lodsuddannelse kan variere i forhold til behovet i lodsområdet. Erfaringsmæssigt tager det ca. 12 - 15 kursusdage og de samlede udgifter skønnes at være ca. 75.000 kr. Lodseriet kan ansøge om dispensation for uddannelse, som skønnes at være unødvendig for at lodsen kan udføre sit arbejde. Det betyder, at lodseriet kan skræddersy den teoretiske lodsuddannelse efter behovet.

Afhængig af lodsens konkrete opgaver kan der derudover være behov for særlige kurser vedrørende:

- Ship-til-Ship operationer (STS), hvor lodsen lodser i forbindelse med en operation med overførsel af olie mellem to skibe til søs
- Slæbebåds-kursus (Tug handling), hvis lodsen skal lodse i forbindelse med anvendelse af slæbebåde.

6.2 Bilag 2: A-, B-, og C-områder

For at få udstedt eller opretholdt et lods-certifikat eller lods-fritagelsesbevis skal indehaveren opfylde de gældende krav til sejlads-hyppighed. Sejlads-hyppigheden er defineret som et antal lodsninger/sejladser, der er inddelt i følgende kategorier:³⁰

- Kategori A - Mindst 20 lodsninger/sejladser pr. løbende år fra datoen for certificering af lods-ningsområdet (Højrisikohavne og – lods-ningsområder evt. med tilhørende opgraderingskrav)
- Kategori A* - Hvis indehaveren af et certifikat med et A område har opfyldt kravene til sejlads-hyppighed kontinuerligt i mere end 5 år, halveres kravet til mindst 10 lodsninger/sejladser pr. løbende år
- Kategori B - Mindst 10 lodsninger/sejladser pr. løbende år fra datoen for certificering af lods-ningsområdet (Middelrisikohavne og – lods-ningsområder evt. med tilhørende opgraderingskrav)
- Kategori B* - Hvis indehaveren af et certifikat med et B område har opfyldt kravene til sejlads-hyppighed kontinuerligt i mere end 5 år, halveres kravet til mindst 5 lodsninger/sejladser pr. løbende år.
- Kategori C - 5 lodsninger/sejladser og derunder pr. løbende år fra datoen for certificering af lods-ningsområdet (Lavrisikohavne og få lodsninger). Hvis indehaveren i mere end 5 år ikke har haft mindst en lodsning/sejladser i et kategori C område, mistes certifi-ceringen i det pågældende lods-ningsområde.

³⁰ Jf. Bekendtgørelse om udstedelse af lods-certifikat og lods-fritagelsesbevis