



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**lodsning i danske
farvande**

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 7/2022 om lodsning i danske farvande**

10. maj 2023

RN 307/23

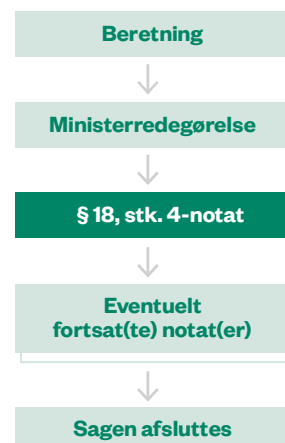
Erhvervsministerens redegørelse af 12. april 2023

1. Rigsrevisionen gennemgår i dette notat de initiativer, som erhvervsministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner. Dette sker med henblik på at vurdere, om Erhvervsministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning.

**Konklusion**

Erhvervsministeren fremhæver, at der har været en lang række formål med lovændringerne i 2006, 2013 og 2014, og at et nærmere blik på formålene med lovændringerne og øvrige hensyn på området viser, at flere af de forskellige hensyn er vanskelige at balancere i praksis. Ministeren tager beretningens konklusioner og Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning, og de vil indgå i det videre arbejde med at se på, om der er behov for at justere i den gældende lovgivning.

Erhvervsministeren oplyser om en række initiativer, som Erhvervsministeriet og DanPilot har igangsat i forlængelse af beretningen. Erhvervsministeriet og DanPilot har igangsat en proces med at revidere det strategiske styringsdokument, sætte rammer for DanPilots opkøb og fastsætte nye finansielle målsætninger, som er baseret på et mere analytisk grundlag end de nuværende målsætninger. Ministeriet har desuden bedt Søfartsstyrelsen om at gå i dialog med Forsvaret for at se på mulighederne for at etablere et anråbsregime i Øresund. Ministeriet forventer at afslutte arbejdet med et servicetjek af lodsområdet i 2023. Endelig er ministeriet i gang med at udarbejde et koncept for forsyningsbidraget med fastlæggelse af kriterier for, hvornår forsyningsbidraget aktiveres.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Anråbsregime

Anrån er en opgave, der døgnet rundt varetages af Forsvaret. Anråbsregimet i Storebælt fungerer ved, at Forsvaret kalder skibe op, som ikke efterlever anbefalingen om at benytte lods.

Anrån kan afklare, om skibe har lods ombord, og om skibene er omfattet af IMO-anbefalingen. Anrån kan endvidere foranledige skibe, der er omfattet af anbefalingen, til at benytte lods.

IMO-anbefaling

Den Internationale Maritime Organisation (IMO) er en organisation under FN. IMO har ansvaret for at forbedre sikkerheden og trygheden i international shipping og undgå hav- og miljøforurening fra skibe.

IMO anbefaler, at dybtgående skibe og skibe med farlig last benytter lods ved gennemsejling af Øresund og på Rute T, som går mellem Gedser og Skagen via Storebælt.

Erhvervsministeren oplyser, at Erhvervsministeriet ikke deler Rigsrevisionens opfattelse af, at DanPilots priser generelt skulle falde. Ministeren oplyser samtidig, at hovedformålet bag ændringen af lodsloven i 2014 var at modernisere lodssystemet med henblik på mere konkurrence, lavere priser på transitlodsning og kundetilpassede lodsydelse. Rigsrevisionen konstaterer, at formålet med konkurrenceudsættelsen i lovene fra 2006 og 2014 var at skabe mere konkurrence og lavere priser, så flere skibe tager lods om bord til gavn for sejlads- og miljø sikkerheden i danske farvande. Rigsrevisionen bemærker, at DanPilot nedsatte taksterne for transitlodsning den 1. januar 2023. Rigsrevisionen vurderer, at sagen om priser ikke kan bringes videre, og at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Erhvervsministeriets arbejde med at opstille retningsgivende rammer for DanPilots opkøb af ejerandele i konkurrerende lodserier
- Erhvervsministeriets initiativer for at højne lodsanvendelsen, herunder ministeriets dialog med Forsvaret om mulighederne for at etablere et anræbsregime, og ministeriets færdiggørelse af arbejdet med servicetjekket af lodsområdet
- Erhvervsministeriets arbejde med at færdigudvikle konceptet for forsyningsbidraget med fastlæggelse af kriterier for, hvornår forsyningsbidraget aktiveres
- Erhvervsministeriets og DanPilots arbejde med at opstille målsætninger, herunder finansielle målsætninger, som er baseret på et mere analytisk grundlag end de nuværende målsætninger.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2022 en beretning om lodsning i danske farvande. Beretningen handlede om Erhvervsministeriets understøttelse af indfrielsen af Folketingets overordnede intentioner på lodsområdet. I beretningen undersøgte vi indfrielsen af formålene med konkurrenceudsættelsen af lodsområdet og etableringen af DanPilot som selvstændig offentlig virksomhed, og om DanPilot havde sikret en produktivetsforbedring siden etableringen som selvstændig offentlig virksomhed. Hovedformålene med konkurrenceudsættelsen var at skabe mere konkurrence og lavere priser, så flere skibe tager lods om bord til gavn for sejlads- og miljø sikkerheden i danske farvande. Formålet med omdannelsen af DanPilot til en selvstændig offentlig virksomhed var at skabe grundlaget for en mere effektiv drift af DanPilot.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Erhvervsministeriet ikke i tilfredsstillende grad havde understøttet Folketingets intentioner med konkurrenceudsættelsen af lodsområdet og etableringen af DanPilot som selvstændig offentlig virksomhed. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at ingen af hovedformålene var opnået. Konkurrencen på lods markedet var begrænset, gennemsnitsprisen var ikke faldet for alle typer lodsninger, og der var sket et fald i lodsanvendelsen. Det medførte en risiko for, at sejlads- og miljø sikkerheden i danske farvande forværres. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at DanPilot ikke havde indfriet Erhvervsministeriets produktivetsmål. DanPilots produktivitet var faldet med 9 % siden 2013. Det havde forringet mulighederne for lavere priser på lodsning.

Det fremgik også af beretningen, at Erhvervsministeriet ikke havde udviklet en model for det forsyningsbidrag til DanPilot, som Folketinget vedtog i 2014.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

5. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

II. Gennemgang af ministerens redegørelse

Konkurrence

6. Statsrevisorerne bemærkede, at Erhvervsministeriet ikke havde udnyttet sine muligheder fuldt ud til at understøtte konkurrencen på lodsområdet ved fx at opsætte rammer for DanPilots opkøb af ejerandele i konkurrerende lodserier. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at konkurrenceudsættelsen er særegen i nordisk perspektiv, idet lodsning er en statslig myndighedsopgave i Norge, Finland og Sverige.

Det fremgik også af beretningen, at DanPilot enten havde opkøbt alle ejerandele i 3 konkurrerende lodserier eller gjort dem til datterselskaber, og at DanPilot i 2021 gennemførte knap 9 ud af 10 lodsninger i danske farvande. Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at DanPilot var i en situation, hvor de kunne gennemføre yderligere opkøb.

Erhvervsministeren oplyser, at ministeren er enig i, at konkurrencen på lodsmarkedet er begrænset. Ministeren oplyser også, at der er flere hensyn, og at opgaven er at balancere dem bedst muligt med henblik på at sikre sejlads- og miljø sikkerhed. DanPilot er ifølge ministeren pålagt forsyningspligt ved lov. Ifølge ministeren er det derfor vigtigt for forsynings sikkerheden, at DanPilot har en størrelse og kapacitet, der gør det muligt at løfte denne opgave. Så længe DanPilot har forsyningspligten, er det således nødvendigt, at DanPilot er en central markedsaktør. Det er ministerens vurdering, at den nuværende model – et konkurrenceudsat marked med en stærk statslig aktør – generelt set er den bedste egnede til at understøtte et sundt lodsmarked, fordi modellen både indeholder et konkurrenceelement, som driver innovation og omkostningseffektivitet, og sikrer en meget høj grad af forsynings sikkerhed. Ministeren oplyser samtidig, at han er åben for at se på justeringer af reguleringen af lodsmarkedet, bl.a. på baggrund af input fra Rigsrevisionens beretning. Ministeren oplyser endelig, at den teknologiske udvikling, der pågår på området, betyder, at man skal være varsom med at ændre væsentligt i reguleringen på nuværende tidspunkt.

Erhvervsministeren oplyser desuden, at DanPilot ifølge lov om DanPilot har ret til at købe ejerandele i andre virksomheder. Erhvervsministeriet vil dog i den kommende revision af det strategiske styringsdokument bl.a. tilføje, at DanPilots opkøb skal være velbegrundede og under hensyntagen til en balancering af de overordnede formål om dels sikring af konkurrence, dels bevarelse af forsynings sikkerhed. De enkelte opkøb vil altid skulle foretages på baggrund af en konkret vurdering.

7. Rigsrevisionen finder det relevant, at Erhvervsministeriet vil opdatere det strategiske styringsdokument med rammer for DanPilots opkøb. Rigsrevisionen vil fortsat følge Erhvervsministeriets arbejde med at opstille retningsgivende rammer for DanPilots opkøb af ejerandele i konkurrerende lodserier.

Priser

8. Statsrevisorerne bemærkede, at Erhvervsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet lavere priser på lodsning, fx ved at udarbejde en prispolitik, som betød, at DanPilot havde brugt sit overskud til at sænke priserne frem for til at øge sin soliditet og foretage opkøb af konkurrerende lodserier. Siden 2013 var den gennemsnitlige pris for DanPilots havnelodsnings steget med 42 %, gennemsnitsprisen på transitlodsnings var faldet med 4 %, mens den gennemsnitlige pris på transitlodsnings uden stor-kunderabat var steget siden 2016.

Erhvervsministeren oplyser, at Erhvervsministeriet ikke deler Rigsrevisionens opfattelse af, at DanPilots priser generelt skulle falde. Det følger ifølge ministeren af lovændringen i 2014, at DanPilots priser for ikke-lodspligtige havnelodsnings kunne stige, idet DanPilot fik mulighed for at tage markedspris for ydelsen. Ministeriet er endvidere ikke enig med Rigsrevisionen i, at det kan kritiseres, at faldet i priserne på transitlodsnings alene er sket på lodsnings med rabataftaler. For så vidt angår manglende prispolitik er ministeriet ikke enig i nødvendigheden af en sådan politik. Ministeren bemærker dog, at DanPilot har oplyst, at DanPilot pr. 1. januar 2023 har nedsat taksterne på transitlodsnings med yderligere 3 %.

9. Rigsrevisionen kan konstatere, at Erhvervsministeriet ikke er enig i kritikken. Rigsrevisionen konstaterer, at formålet med konkurrenceudsættelsen i lovene fra 2006 og 2014 var at skabe mere konkurrence og lavere priser, så flere skibe tager lods ombord til gavn for sejlads- og miljø sikkerheden i danske farvande. Rigsrevisionen bemærker, at erhvervsministeren selv oplyser i sin redegørelse, at hovedformålet bag ændringen af lodsloven i 2014 var at modernisere lodssystemet med henblik på mere konkurrence, lavere priser på transitlodsnings og kundetilpassede lods ydelser. Rigsrevisionen finder det positivt, at DanPilot pr. 1. januar 2023 har nedsat taksterne på transitlodsnings. Rigsrevisionen vurderer, at sagen om priser ikke kan bringes videre, og at denne del af sagen kan afsluttes.

Lodsanvendelse

10. Det fremgik af beretningen, at Erhvervsministeriet kun havde udnyttet sine muligheder for at understøtte øget lodsanvendelse på én af de 2 primære transitruter i danske farvande. Ministeriet havde fulgt udviklingen i lodsanvendelsen på Rute T via Storbælt, hvor lodsanvendelsen var faldet siden 2013. Ministeriet havde derimod ikke anvendt tilgængelige data til at følge lodsanvendelsen i Øresund. Ministeriet vidste derfor ikke, hvordan lodsanvendelsen havde udviklet sig på ruten gennem Øresund, og havde ikke sendt flagstatsskrivelser, når skibe ikke fulgte IMO-anbefalingen om at tage lods om bord og dermed potentielt udgjorde en fare for sejlads- og miljø sikkerheden. Ministeriet igangsatte i 2018 et servicetjek af hele lodsområdet, som bl.a. skulle analysere mulighederne for at højne overholdelsen af IMO-anbefalingerne. Servicetjekket skulle have været afsluttet i 2018.

Flagstatsskrivelse

Søfartsstyrelsen kan sende en underretning til søfartsmyndighederne i det land, som et skib er registreret i, hvis skibet ikke efterlever IMO-anbefalingen om at tage lods om bord. Dette er i praksis den eneste sanktion, der kan anvendes over for udenlandske skibe, som ikke lever op til IMO's lodsanbefaling

Erhvervsministeren oplyser, at det er korrekt, at der er sket et mindre fald i lodsanvendelsen for skibe, som IMO anbefaler at tage lods på den lange strækning gennem Storbælt. Ifølge ministeren er faldet dog mindre, end det fremstilles af Rigsrevisionen, da IMO-anbefalingen blev justeret i 2014, så flere skibe blev omfattet. Rigsrevisionen bemærker, at der er tale om 2 forskellige opgørelsesperioder, og at det er afspejlet i beretningen, at IMO-anbefalingen blev ændret i 2014. Rigsrevisionens opgørelse i beretningen omhandler faldet fra 2013 til 2021, som var Rigsrevisionens undersøgelsesperiode.

Erhvervsministeren oplyser endvidere, at Søfartsstyrelsen har adgang til data om skibstrafikken i Øresund, men ikke til alle de data, der er relevante i forhold til at konstatere, om IMO-anbefalingen om anvendelse af lods ved gennemsejling via Øresund overholdes. Anrån af skibe er en forudsætning for, at Søfartsstyrelsen har tilstrækkeligt med oplysninger til at vurdere, om der skal sendes flagstatsskrivelser om manglende efterlevelse af IMO-anbefalingen til den relevante udenlandske søfartsmyndighed. På den baggrund har Erhvervsministeriet bedt Søfartsstyrelsen om at gå i dialog med Forsvaret for at se på mulighederne for at etablere et anrånregime.

Endelig oplyser erhvervsministeren, at arbejdet med servicetjekket af lodsområdet fortsat pågår, og at det er forventningen, at arbejdet afsluttes i 2023.

11. Rigsrevisionen finder erhvervsministerens initiativer tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil fortsat følge Erhvervsministeriets initiativer for at højne lodsanvendelsen, herunder ministeriets dialog med Forsvaret om mulighederne for at etablere et anrånregime, og ministeriets færdiggørelse af arbejdet med servicetjekket af lodsområdet.

Forsyningsbidrag på lodsområdet

12. Det fremgik af beretningen, at Erhvervsministeriet ikke havde udviklet en model for det forsyningsbidrag til DanPilot, som Folketinget vedtog i 2014. Rigsrevisionen konstaterede, at det kan have medført usikkerhed for alle lodserier om, hvilke vilkår der fremadrettet ville gælde for lodsområdet.

Erhvervsministeren oplyser, at Erhvervsministeriet indtil videre ikke har fundet det relevant at fremlægge en model, da DanPilots økonomi har været god, og det i forvejen har været svært at få nye aktører ind på markedet. Ministeren anerkender dog, at Rigsrevisionen har en anden vurdering, da Rigsrevisionen finder, at det kan have skabt usikkerhed på markedet. Ministeren oplyser, at ministeriet er i gang med at udarbejde et koncept for forsyningsbidraget med fastlæggelse af kriterier for, hvornår forsyningsbidraget aktiveres. Ministeriet arbejder herfra videre på en konkret model, som kan implementeres, hvis det bliver aktuelt. Modellen forventes at være færdigudviklet i 2023.

13. Rigsrevisionen finder Erhvervsministeriets initiativer relevante. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde med at færdigudvikle konceptet for forsyningsbidraget med fastlæggelse af kriterier for, hvornår forsyningsbidraget aktiveres.

DanPilots produktivitet

14. Statsrevisorerne fandt det mindre hensigtsmæssigt, at Erhvervsministeriet og DanPilots bestyrelse havde opstillet et produktivitetsmål, som var baseret på en standard frem for en egentlig analyse af potentialet for øget produktivitet. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at DanPilot ikke havde indfriet Erhvervsministeriets produktivitetsmål. DanPilots produktivitet var faldet med 9 % siden 2013.

Erhvervsministeren oplyser, at Erhvervsministeriet og DanPilot har igangsat en proces med revision af det strategiske styringsdokument. Det er ifølge ministeren hensigten at fastsætte nye målsætninger, herunder finansielle målsætninger, som er baseret på et mere analytisk grundlag end de nuværende målsætninger. Det er ifølge ministeren planen, at arbejdet skal være afsluttet inden udgangen af 2023.

Erhvervsministeren oplyser desuden, at DanPilot hele tiden har haft som mål at blive mere effektiv og har derfor sat gang i flere tiltag. For det første forventer DanPilot at reducere omkostningerne på indkøbsområdet – og dermed forbedre produktiviteten – via udbud, markedsafdækning og organisering. For det andet har DanPilot igangsat et projekt, der skal øge effektiviteten og forbedre arbejdsforholdene for den medarbejdergruppe, der står for planlægningen og fordelingen af lodser og bådførere. Dette har en påvirkning på omkostninger til overtid for lodserne. For det tredje har DanPilot iværksat en række initiativer med henblik på øget digitalisering af lodsområdet, hvilket ligeledes forventes at øge effektiviteten.

15. Rigsrevisionen finder det relevant, at Erhvervsministeriet vil fastsætte nye finansielle målsætninger på baggrund af et mere analytisk grundlag, og at DanPilot har sat gang i tiltag for at forbedre produktiviteten. Rigsrevisionen vil fortsat følge Erhvervsministeriet og DanPilots arbejde med at opstille målsætninger, herunder finansielle målsætninger, som er baseret på et mere analytisk grundlag end de nuværende målsætninger.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Statsrevisorernes mødebehandling og ministerredegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs-spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Lodsning i danske farvande (nr. 7/2022) 12-12-2022 Ministerredegørelse: Erhvervsministeren: 12-04-2023	Erhvervsudvalget: 12-01-2023 Finansudvalget: 12-01-2023		Erhvervsministeren: 12-01-2023 (18) 06-02-2023 (51)			