

Forbedrede konkurrenceforhold ved råstofindvinding på havet

Rapport fra arbejdsgruppe om forbedrede konkurrenceforhold mellem virksomheder, som indvinder råstoffer på havet.

Oktober 2013

O. Resume.

Arbejdsgruppen er nedsat som led i Regeringens konkurrencepolitiske udspil, og har bestået af repræsentanter fra Naturstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Arbejdsgruppen har haft til formål at analysere reglerne for råstofindvinding på havet og komme med forslag, som forbedrer konkurrenceforholdene.

Indvinding af råstoffer på havet omfatter indvinding af kvalitetsmaterialer og fyldsand. Branchen omfatter ca. 15 firmaer, og er kendetegnet ved dels relativt få store aktører og en række mindre virksomheder. De to vigtigste typer af indvindingsområder er auktionsområder med eneret og fællesområder med adgangsmulighed for alle. Der har generelt været få bud på auktionerne, og branchen har bl.a. fremført, at det er for risikofyldt at byde, og at eneretsperioden er for kort.

Arbejdsgruppen har efter høring af branchen og gennemførelse af en spørgeskemaundersøgelse om omkostninger til efterforskning foreslået en ændring af reglerne for auktionsmodellen. Ændringerne omfatter:

- Indvindere skal indmelde et konkret felt/areal frem for et farvandsområde for at opnå større åbenhed om, hvad der bydes på
- Indvindere er forpligtet til at byde på de områder, som de har meldt ind, og skal derfor stille sikkerhed allerede ved interessetilkendegivelsen
- Auktionens vinder er den, der byder den højeste pris pr. m³, hvor det hidtil har været pris pr. m³ x tilbudt mængde. Dette skal skabe bedre adgang for mindre firmaer for at deltage i auktionen.
- For at forebygge hording får Naturstyrelsen mulighed for at begrænse et indvindingsareals størrelse, hvis den ansøgte mængde er meget mindre end den mængde, der er dokumenteret i efterforskningen
- Det nuværende loft for årlig indvinding fjernes for at gøre ordningen mere fleksibel
- Det nuværende minimums-produktionsvederlag på 50 % nedsættes til 30 % samtidig med, at muligheden for modregning af for meget betalt vederlag fjernes
- Data fra efterforskningen gøres offentligt tilgængelige efter at auktionsvinderen har ansøgt om indvindingstilladelse eller valgt at indstille aktiviteter i området
- Både et ikke-udnyttet efterforskningsområde og et udlagt indvindingsområde, hvor eneretten er udløbet kan genauktioneres (sekundær auktion)
- Eneretsperioden øges fra 5 år til 8-10 år ved primær auktion, og ved sekundær auktion indføres en eneretsperiode på 3-5 år.

Forslaget ændrer ikke ved de gældende vederlagssatser, men omfatter en række justeringer, som hver især kan have effekt på statens samlede vederlagsprovenu. Samlet set vurderes forslaget ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Det vurderes, at forslaget vil forbedre konkurrenceforholdene på markedet, bl.a. gennem en større åbenhed om de konkrete auktionsområder og ved, at små og mellemstore virksomheder får bedre mulighed for at deltage på auktionen.

Forslaget vurderes at have en positiv effekt på havmiljøet, da færre havområder vil blive forstyrret af råstofindvinding.

Det vurderes, at forslaget samlet set ikke vil føre til en øget offentlig administration.

1. Baggrund

Råstofloven blev ændret i 2009 bl.a. med det formål at sikre en fri og dermed større konkurrence mellem virksomheder, der indvinder råstoffer på havet.

Med lovændringen blev der med virkning fra 1. januar 2010 indført et nyt tilladelsessystem bl.a. med auktionsområder med eneret, opkrævning af vederlag, ændringer i tilladelselængder og regler om fortrolighed af efterforskningsdata i auktionsområder i eneretsperioden.

En evaluering af råstofloven februar 2012 indikerede, at auktionssystemet foreløbig ikke havde bidraget til at fremme konkurrencen, og at auktionerne var mest interessante for større virksomheder.

På baggrund af evalueringen konkluderede Naturstyrelsen, at den i samarbejde med råstofbranchen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og på baggrund af dokumentation fra branchen vil afdække, om det er hensigtsmæssigt at øge eneretsperiodens længde i auktionsområder, eller om andre initiativer kan bidrage til at øge konkurrencen om indvinding af råstoffer på havet.

Initiativet blev en del af regeringens konkurrencepolitiske udspil, som Erhvervs- og Vækstministeriet offentliggjorde i oktober 2012. Afsnit 8.4 om Forbedrede konkurrenceforhold mellem virksomheder, som indvinder råstoffer på havet, er vedlagt som bilag 1.

Det fremgår af det konkurrencepolitiske udspil, at regeringen vil skabe bedre muligheder for, at eksisterende små og mellemstore indvindingsvirksomheder samt nye aktører kan konkurrere med de store indvindingsvirksomheder.

Det fremgår endvidere af udspillet, at der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af Naturstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som skal analysere reglerne for råstofindvinding på havet.

2. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

Arbejdsgruppen med repræsentanter fra Naturstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blev nedsat i november 2012.

Fra Naturstyrelsen har kontorchef Lisbet Ølgaard (formand), funktionsleder Jakob Harrekilde Jensen, geolog Poul Erik Nielsen (indtil 30. maj 2013), specialkonsulent Lise Wesenberg Jensen (fra 2. april 2013) og geolog Laura Addington (fra 1. maj 2013) deltaget.

Fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kontorchef Jacob Schaumburg-Müller, fuldmægtig Marie Løvbjerg og fuldmægtig Monica Hansen deltaget.

Arbejdsgruppen har haft til formål at undersøge, hvorledes der kan skabes bedre mulighed for, at små- og mellemstore virksomheder samt nye aktører kan konkurrere med større indvindingsvirksomheder.

Arbejdsgruppen har analyseret reglerne for råstofindvinding på havet med fokus på auktionsdelen, herunder ændring af eneretsperiodens længde i auktionsområder, provenuneutral omlægning af vederlag og etablering af nye fællesområder. Arbejdet er foretaget med henblik på en forbedring af konkurrenceforholdene.

Arbejdsgruppens kommissorium fremgår af bilag 2.

3. Råstofindvinding på havet

3.1 Status

Der er nedenfor givet en kort beskrivelse af og status for råstofindvinding på havet med hensyn til branchen, indvindingsområder, tilladelsessystem og vederlag.

Branchen

Aktiviteterne omfatter som udgangspunkt indvinding af kvalitetsmaterialer og fyldsand. Kvalitetsmaterialer bestående af sand, grus og ral anvendes i den daglige råstofforsyning som tilslag til beton og en lang række anvendelser inden for byggebranchen og industrien. Fyldsand anvendes typisk til enkeltstående anlægsopgaver på/ved havet og til kystfodring.

Branchen omfatter ca. 15 firmaer og er kendetegnet ved dels relativt få store aktører med betydelig indvindingskapacitet og afsætning, og dels en række mindre virksomheder med 1-2 ofte mindre fartøjer.

Indvinding af kvalitetsmaterialer er karakteriseret ved en række mindre og enkelte store virksomheder, der dækker et meget varieret og skiftende markedsbæhov. De indvundne materialer sejles til landingspladser på land (pladssejlad), hvor der normalt foregår en vis sortering og forarbejdning, inden materialet sælges.

Indvinding af fyldsand er domineret af en enkelt stor virksomhed, men flere mindre firmaer supplerer den daglige indvinding af kvalitetsmaterialer med løsning af mindre opfyldningsopgaver. De indvundne materialer kan typisk sejles direkte til anvendelsesstedet.

Råstofindvindingen på havet varetages i dag af fartøjer med meget forskellig alder og størrelse. Langt de fleste fartøjer er af ældre dato, ofte mere end 30 år, og har en lav lastekapacitet på under 1.000 m³.

Indvindingsområder

Der har siden 1. januar 2010 været tre typer af indvindingsområder: 1) Auktionsområder, 2) Fællesområder og 3) Bygherreområder.

Ved auktionsområder får vinderen af auktionen en samlet eneret til området på som udgangspunkt 6 år, fordelt med 1 år til efterforskning og 5 år til indvinding. Efter udløb af eneretten kan et auktionsområde efter ansøgning overgå til et fællesområde. Der gennemføres auktion 2 gange årligt.

I fællesområder kan alle firmaer opnå en indvindingstilladelse. Fællesområdernes areal og tildelte indvindingsmængde kan udvides ved ansøgning efter særlige regler.

Ved bygherreområder får bygherren tilladelse til at indvinde i et område til et bestemt formål. Ordningen retter sig især mod store anlægsarbejder, hvor råstofbehovet er så stort, at det ikke med sikkerhed kan tilvejebringes fra eksisterende indvindingsområder.

Tilladelsessystem og vederlag

For alle typer af indvindingsområder er der følgende hovedtrin i en ansøgningsproces:

- Ansøger sender ansøgning om efterforskning
- Naturstyrelsen udsteder efterforskningstilladelse efter høring
- Ansøger gennemfører efterforskning, og ansøger om indvindingstilladelse
- Naturstyrelsen udsteder indvindingstilladelse efter høring

For auktionsområder vindes området af det firma, der har budt det største produktionsvederlag (pris pr. m³ x årlig indvindingsmængde). Der er fastsat et minimumsvederlag for prisen pr. m³ på 2,50 kr. (pristal 2010). Der betales et årligt produktionsvederlag (budt pris pr. m³ x årlig faktisk indvundet mængde) samt et arealvederlag på 25.000 kr./m³ (pristal 2010). Produktionsvederlaget skal årligt svare til minimum 50 % af den tilladte mængde.

For fællesområder betales et årligt produktionsvederlag på 6,00 kr./m³ indvundet mængde (pristal 2010), hvis firmaet har gennemført forudgående undersøgelser. Hvis firmaet ikke har gennemført forudgående undersøgelser, betales et årligt produktionsvederlag på 8,00 kr./m³ indvundet mængde (pristal 2010).

For bygherreområder betales et årligt produktionsvederlag på indvundet mængde x gennemsnitlig auktionspris fra sammenlignelige områder samt et arealvederlag på 25.000 kr./m³.

Udfordringer

Der er nedenfor redegjort for de udfordringer, som branchen bl.a. ved evalueringen af råstofloven har peget på i forhold til auktionssystemet, fællesområder og vederlagsstruktur.

Auktionssystemet

Der har generelt været få bud på auktionerne, og kun ved en enkelt auktion har der været givet flere bud på det samme område.

Branchen har fremført, at auktionssystemet ikke er attraktivt for branchen, da det er for risikofyldt. Det er bl.a. anført, at:

- Omkostninger til efterforskning er for høje.
- Sandsynligheden for at finde egnede råstoffer ved auktionerne er for lille.
- Eneretsperioden er for kort.

De små og mellemstore virksomheder har desuden anført, at de har vanskeligt ved at konkurrere med de store indvindingsvirksomheder, da de ikke har økonomisk kapacitet til at deltage i auktionerne.

Fællesområder

Med den nuværende lovgivning, vil nye fællesområder typisk være auktionsområder, hvor eneretsperioden for efterforskning og/eller indvinding er

udløbet. De mindre virksomheder er bekymrede over, at de ikke har indflydelse på mængden og beliggenheden af nye fællesområder, da de ikke har økonomisk kapacitet til at deltage i auktionerne.

Vederlagsstruktur

Det er blevet fremført, at der bør være en større prisdifferentiering af vederlaget i fællesområderne bestemt af, om man har gennemført forundersøgelser eller ej. Det vil gøre det mere attraktivt at gennemføre forundersøgelser og dermed udlægge flere fællesområder.

4. Forbedrede konkurrenceforhold – rammer, proces og overvejelser

4.1 Rammer

Arbejdsgruppen har opstillet følgende rammer for udarbejdelse af forslag til forbedrede konkurrenceforhold:

Begrænsning af spredningen af indvindingen

Råstofindvinding på havet medfører en betydelig miljøpåvirkning af den berørte havbund. Der kan derfor kun gives tilladelse til efterforskning og indvinding i geografisk afgrænsede og miljøvurderede områder.

Hvis indvindingen spredes på et større antal indvindingsområder, som ikke tømmes for råstoffer, vil det medføre, at der påvirkes større og flere områder end ved den nuværende udlægning.

Der er derfor lagt vægt på, at forslag til forbedrede konkurrenceforhold ikke fører til udlægning af flere/større områder, men at det i stedet tilstræbes at sikre en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne i de allerede udlagte indvindingsområder.

Øget indvinding af råstoffer fra havet

Det var med ændringen af råstofloven i 2009 bl.a. et formål at 1) sikre en rationel råstofforsyning fra havet og skabe rammerne for en øget tilførsel af materialer til land og 2) øge tilførslen af råstoffer fra hav i forhold til land i takt med, at adgangen til landbaserede materialer forventes at blive vanskeligere i de kommende år.

Der er derfor lagt vægt på, at forslag til forbedrede konkurrenceforhold kan understøtte rammerne for en øget indvinding af råstoffer fra havet i forhold til land.

Sikre kortlægning af havbunden

Det var med ændringen af råstofloven i 2009 bl.a. et formål at skabe et incitament for branchen til efterforskning af nye indvindingsområder, som ville kunne bidrage til den samlede kortlægning af havbunden i danske farvande.

Provenu-neutral omlægning af vederlag

Forslag til forbedrede konkurrenceforhold må ikke føre til en reduktion af det samlede vederlag for råstofindvinding på havet.

Effektiv administration

Forslagene skal fremme og fastholde udviklingen af en enkel og effektiv administration, og må således ikke føre til en øget offentlig administration eller uklare regler.

4.2 Proces og overvejelser

Arbejdsgruppen har holdt 7 møder i perioden november 2012 – juni 2013.

Et forslag til to skitser for justering af auktionsmodellen blev præsenteret for og drøftet med råstofbranchen den 17. april 2013. Forslaget har desuden været i skriftlig høring i branchen med frist for kommentarer den 3. maj 2013.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt råstofvindere. Spørgeskemaet er delt op i to dele, dels spørgsmål vedrørende bekostning af udlægning af auktionsområde, og dels bekostning af udvidelse af fællesområde. Spørgeskemaet er sendt målrettet til de aktører, som har erfaring med enten begge eller én af de to dele.

Del 1 af spørgeskemaet er målrettet mod de aktører, der har bekostet udlægningen af indvindingsområder. Formålet med denne del har været at få et veldokumenteret billede af, hvilke omkostninger der er forbundet med udlægning af indvindingsområder på baggrund af auktion. De indkomne data fra spørgeskemaerne er derefter kombineret med data fra Naturstyrelsen, som har adgang til faktuelle oplysninger om de auktionerede områder. Der er herefter foretaget en undersøgelse af, hvor lang eneretsperioden på baggrund af data bør være i auktionsområderne. Denne undersøgelse medtages i den samlede vurdering af, hvor lang eneretsperioden bør være.

Del 2 af spørgeskemaet er målrettet mod de aktører, der har bekostet udvidelse af fællesområder. Formålet er ligeledes at få et veldokumenteret billede af, hvilke omkostninger der er forbundet med udvidelse af indvindingsmængden i fællesområder. Denne del af spørgeskemaet kan lægges til grund for en eventuel vurdering af, hvor høj prisdifferentieringen mellem vindere i fællesområder bør være, alt efter om man har foretaget miljøundersøgelser eller ej.

På baggrund af arbejdsgruppens første skitser, høringssvarene fra branchen samt undersøgelsen af, hvilke dokumenterede omkostninger der er forbundet med at udlægge et indvindingsområde, har arbejdsgruppen udarbejdet et forslag til ændring af reglerne for auktionsmodellen, herunder ændring af eneretsperiodens længde.

På det foreliggende grundlag har arbejdsgruppen vurderet, at timingen for en justering af prisdifferentieringen ikke er rigtig. Dette skyldes dels, at ordningen er relativt ny, og der siden indførelsen kun har været få ansøgninger om udvidelse af fællesområder, og dels at det er svært at udtrække konklusioner ud fra den nuværende fællesområdeordning, da en række firmaer indtil udgangen af 2013 har mulighed for vederlagsfri indvinding i de såkaldte § 2, stk. 4-områder, som er en særlig overgangsordning, der blev indført i forbindelse med vedtagelsen i 2009 af den gældende råstoflov. Diskussionen af prisdifferentiering har derfor ikke været af væsentlig betydning i gruppens arbejde.

Naturstyrelsen har truffet beslutning om, at § 2, stk. 4-områder efter udløb ultimo 2013 skal udlægges til fællesområder.

5. Forslag til forbedrede konkurrenceforhold

På baggrund af ovenstående er arbejdsgruppen kommet frem til følgende forslag til ændringer i auktionssystemet, som vil føre til forbedrede konkurrenceforhold. Der er tale om overordnede forslag, hvor detaljerne vil skulle fastlægges under et kommende lovforberedende arbejde. Herunder vil der bl.a. skulle tages stilling til, om ændringerne medfører konsekvenser for andre dele af reguleringen, og til overgangsordninger. Dette vil kræve en dialog med branchen.

Det foreslås, at auktionerne til opnåelse af eneret til efterforskning og indvinding af råstoffer i et nærmere afgrænset geografisk område fortsat skal være "first price", "sealed bid" auktioner, hvor der afgives lukkede bud, og konkurreres på pris.

Som noget nyt foreslås det, at indvindere skal indmelde et konkret felt/område til auktion frem for et farvand. Det individuelle felt skal kunne overlappes mellem de kvadratiske felter, som farvandene er opdelt i. Det individuelle felt kan også være et af de i forvejen fastlagte kvadratiske felter i farvandsområdet. Til gengæld vil aktøren, som indmelder området, være forpligtet til at afgive bud i auktionen. Hvis de indkomne forslag til auktionsfelter overlapper, vil det enkelte område med overlap gå til den, der har budt den største kubikmeterpris.

Indvindere stiller i dag sikkerhed til Naturstyrelsen, når de vinder et auktionsområde (før der udstedes efterforskningstilladelse). For at sikre, at interessetilkendegiveren byder på auktionen foreslås det, at der skal stilles sikkerhed allerede ved interessetilkendegivelsen. Beløbet til sikkerhedsstillelsen kan fx fastsættes som "25.000 kr./ha for det foreslåede område, dog minimum XX", hvor XX fastsættes således, at man på den ene side sikrer mindre aktørers mulighed for at deltage i markedet, og på den anden side sikrer forpligtelsen til at foretage de nødvendige undersøgelser.

Det bør overvejes, om der i lovgrundlaget skal fastlægges en nedre og øvre arealgrænse for det individuelle interessefelt samt et minimumsareal og indvindingsmængde for et endeligt afgrænset indvindingsområde.

Det foreslås, at auktionsbuddet, som hidtil, består af et bud på en indvindingsmængde og et kubikmetervederlag. Vinderen af auktionen er den, som byder det højeste kubikmetervederlag, og ikke som hidtil det højeste produktionsvederlag (indvindingsmængde x kubikmeterpris). Dette vurderes at give mindre firmaer bedre mulighed for at deltage i en auktion. Indvindingsmængden vil alene være afgørende ved lige bud på kubikmeterprisen. Da tilbudsmængden ikke længere indgår som primær konkurrenceparameter, har det været vurderet, hvorvidt det vil betyde en mindre tilbudsmængde, og dermed en mindre udnyttelse af områdets ressourcer. Aktøren forventes dog som minimum at tilbyde en indvindingsmængde, der størrelsesmæssigt kan forrente investeringen til efterforskning.

Det foreslås, at Naturstyrelsen ved auktionsvinderens ansøgning om indvindingsstilladelse får mulighed for at begrænse indvindingsarealets størrelse for at forhindre, at én aktør sætter sig på et uforholdsmæssigt stort attraktivt område. Dette vil være aktuelt i ansøgninger, hvor den ansøgte indvindingsmængde for et konkret areal er meget mindre end den mængde, der er dokumenteret tilgængelig i efterforskningen inden for det samme område.

Det foreslås, at data fra efterforskningen, som med den nuværende ordning er fortrolige i eneretsperioden, frigives til markedet, efter at auktionsvinderen har

ansøgt om indvindingsstilladelse til et område eller valgt at indstille sine aktiviteter i området pga. manglende resultater. Alle markedsaktører har på den baggrund mulighed for to ting: (i) Ansøge om at få et delområde udlagt til fællesområde – proces og vilkår for det forbliver som hidtil, (ii) Indmelde et delområde af feltet til (sekundær) auktion. For den del af auktionsområder, som er udlagt som indvindingsområde, vil dette først være muligt efter enerettens ophør.

Det foreslås, at eneretsperioden forlænges til 8-10 år i primære auktionsområder. Dette vurderes hensigtsmæssigt på baggrund af undersøgelsen af de hidtidige omkostninger ved udlægningen af et indvindingsområde, som viser, at investeringen i forbindelse med efterforskning og miljøundersøgelser kræver relativt høje indvindingsmængder under den nugældende eneret på 5 år, før investeringen kan forrentes. Dette skyldes, at aktøren bærer relativt høje engangsomkostninger i forbindelse med de påkrævede undersøgelser, og en forlængelse af eneretten vil derfor skabe mulighed for at afskrive investeringen over en længere periode, hvorved det også bliver attraktivt for aktører med mindre indvindingsmængder at deltage i auktionerne. Udvidelsen af eneretsperioden er desuden hensigtsmæssig under hensyn til, at data frigives til markedet umiddelbart efter, at undersøgelserne er gennemført, samt målet om at skabe bedre adgang til auktionerne for flere aktører. Det vurderes således, at en sådan forlængelse af eneretten vil føre til en rimelig dækning af auktionsvinderens omkostninger til udlægningen af et område, samt omkostninger til indhentning af efterforskningsdata, som efterfølgende kommer samtlige markedsaktører til gode.

Det foreslås, at eneretsperioden ved gennemførelsen af en eventuel ny auktion i samme område/felt (en sekundær auktion) skal være 3-5 år. Det skyldes, at den pågældende indvinder ikke vil have de samme investeringsomkostninger til udlægning af området, som aktøren, der foretager de påkrævede undersøgelser på baggrund af den primære auktion. Udestående lovpligtige undersøgelser vil skulle bekostes af den sekundære auktionsvinder. Data fra undersøgelser i forbindelse med sekundære auktioner frigives ligeledes til markedet efter endt efterforskning.

Det foreslås, at loftet over den årlige indvindingsmængde fjernes, og erstattes med den samlede indvindingsmængde, der ansøges om, og som miljøvurderingen tillader. Når den fulde mængde, som er fastsat i indvindingsstilladelsen, er indvundet, bortfalder eneretten, selv om eneretsperioden ikke er udløbet, og der kan søges om at udlægge området til fællesområde, eller der kan ske afholdelse af en sekundær auktion, jf. ovenfor. Det vurderes at give virksomhederne en højere grad af fleksibilitet til at kunne udnytte en gunstig afsætningsituation.

Det foreslås, at det nuværende minimumsvederlag reduceres fra 50 % til 30 % af den årlige indvindingsmængde. Det vil sikre aktøren en større fleksibilitet i forhold til årlige svingninger i afsætningsmuligheder, og dermed gøre det mere attraktivt at byde på auktionerne og derved skabe øget konkurrence. Det vil samtidig sikre en større tilbudsmængde, og dermed en bedre udnyttelse af området, forudsat at de fornødne afsætningsmuligheder er til stede.

Samtidig foreslås det, at fjerne den nuværende mulighed for at få modregnet for meget betalt produktionsvederlag i efterfølgende år. Forslaget skal ses i sammenhæng med, at det årlige minimumsvederlag nedsættes til 30 %. Det vil give en mere forenklet administration.

Gennemførelse af auktion:

1. Interessetilkendegivelse

En aktør foreslår et konkret og på forhånd afgrænset område eller kvadratisk felt inden for et farvandsområde til auktion. Der vil som hidtil blive gennemført auktioner to gange om året, hvor Naturstyrelsen fastlægger tidsplan, herunder frist for tilkendegivelser.

Da en aktør, som har foreslået et område, er forpligtiget til at afgive bud, skal der stilles sikkerhed allerede i forbindelse med interessetilkendegivelsen og ikke som nu i forbindelse med efterfølgende efterforskningstilladelse.

2. Udarbejdelse af udbudsmateriale

Efter udløb af fristen for interessetilkendegivelse udarbejder Naturstyrelsen som hidtil udbudsmateriale.

Da udbudsmaterialet offentliggøres på hjemmesiden, og sendes som meddelelse til virksomheder via Naturstyrelsens abonnementservice, vil alle interesserede kunne se, hvilke auktionsområder som indgår i auktionen.

3. Udformning af tilbud

Interesserede aktører skal som hidtil byde en kubikmeterpris og en årlig indvindingsmængde, ligesom tilbuddet skal vedlægges en ansøgning om efterforskningstilladelse.

4. Auktionen

Vinderen er den aktør, som byder det højeste kubikmetervederlag. Ved lige bud er vinderen den med størst indvindingsmængde.

5. Efterforskningstilladelse

Efter auktionen behandles vinderens ansøgning om efterforskningstilladelse i henhold til nuværende regler.

6. Indvindingstilladelse

Aktøren får som hidtil tilladelse til indvinding på baggrund af den gennemførte efterforskning, medmindre der gives afslag. Ved vurderingen af ansøgningen vil Naturstyrelsen kunne begrænse indvindingsarealets størrelse, hvis den ansøgte indvindingsmængde for et konkret areal er meget mindre end den mængde, der er dokumenteret i efterforskningen inden for det samme område.

Det nuværende loft for årlig indvinding fjernes. Hvis den samlede tilladte mængde indvindes inden eneretsperiodens udløb, bortfalder tilladelsen.

7. Betaling af vederlag

Aktøren skal som hidtil betale et årligt produktionsvederlag svarende til indvundet mængde x tilbudt pris pr. m³ (hertil kommer et arealvederlag).

Det nuværende minimum-produktionsvederlag på 50 % af den tilbudte årlige mængde nedsættes til 30 %. Samtidig fjernes muligheden for at få modregnet for meget betalt produktionsvederlag i efterfølgende år

8. Efter auktion, kortlægning, efterforskning og miljøundersøgelse – ny auktion eller fællesområde

Efterforskningsdata, som med den nuværende ordning er fortrolige indtil eneretsperiodens ophør, stilles frit til rådighed for branchen, efter at auktionsvinderen har ansøgt om indvindingstilladelse til et område eller har valgt

at indstille sine aktiviteter i området. Aktører på markedet kan nu på baggrund af dette materiale vælge et nyt delområde i feltet, som de ønsker en sekundær auktion i, eller de kan ansøge om at få et delområde udlagt til fællesområde. Hvorvidt delområder i det resterende areal fortsætter som auktionsområde og efterfølgende eneretsområde eller som fællesområde, afgøres af den ansøgning, der kommer først.

Er den første ansøgning en anmodning om en sekundær auktion, er det nu et specifikt felt, som auktioneres væk, og auktionen foregår på et mere oplyst grundlag end hidtil, men ellers efter samme principper som den primære auktion.

Er den første ansøgning derimod en ansøgning til fællesområde, følges reglerne for udlægning af fællesområder, som de er i dag.

9. Eneretsperiodens længde

Der gælder forskellige eneretslængder for rettighedshaverne afhængig af om der er tale om en primær eller sekundær auktion. Ved en primær auktion får auktionsvinder en eneret på 8-10 år, og ved en sekundær auktion opnås en eneret på 3-5 år.

10. Efter eneret

Efter enerettens ophør, uanset om det er efter en primær eller sekundær auktion, er der mulighed for at genansøge om ny auktion eller at få udlagt området til fællesindvinding. En forudsætning for ny indvinding i området vil fortsat være, at en miljøvurdering tillader øget indvinding.

6. Vurdering

6.1 Statsfinansielle konsekvenser

Det skal indledningsvist bemærkes, at der ikke ændres ved de enkelte vederlagssatser i forbindelse med ovenstående forslag. Ved en given årlig indvinding og uændret fordeling mellem indvinding fra auktionsområder og fællesområder, vil det statslige provenu således være det samme.

Forslaget omfatter dog en række justeringer af auktionsmodellen, som hver især vurderes at have mindre negativ eller positiv effekt på statens samlede vederlagsprovenu.

Den længere eneretsperiode vil alt andet lige gøre det lidt mere fordelagtig at indvinde i auktionsområder frem for fællesområder, da investeringen vil kunne afskrives over en længere periode. Dette gælder særligt for aktører, som ønsker en sikker adgang til råstoffer, og aktører, som indvinder større mængder. Ved lave indvindingsmængder i et auktionsområde vil det alt andet lige betyde et øget provenu som følge af arealvederlaget, og omvendt et lavere provenu ved større indvindingsmængder. Provenuet er dog også afhængig af den budte pris/m³. Hidtil er kun budt minimumsbuddet på 2,50 kr./m³ eller få ører derover. Det vurderes dog ikke, at den mindre økonomiske fordel ved den forlængede eneretsperiode vil føre til en væsentlig forskydning mellem auktionsområder og fællesområder, da beslutningen herom først og fremmest vil afhænge af firmaets afsætningsmuligheder, know-how og risikovillighed. En evt. forskydning vil desuden ske over en længere årrække, ligesom det ikke kan afvises, at en mere attraktiv auktionsmodel kan føre til en øget indvinding fra hav i forhold til land, hvor der ikke er statsligt vederlag.

Nedsættelse af det årlige minimumsvederlag fra 50 % til 30 % kan betyde et mindre vederlag for enkelte auktionsområder i enkelte år i perioder med dårlige afsætningsforhold for indvinderen. Hvorvidt det fører til et provenutab vil dog afhænge af, om aktøren får indvundet den samlede tilladte mængde inden eneretsperiodens udløb, som i øvrigt forlænges. Hertil kommer ikke mindst, at den nuværende ordning med modregning af for meget indbetalt vederlag ophæves.

Den længere eneret på 8-10 år vil for den samme indvindingsmængde give et større vederlag, da det årlige arealvederlag på 25.000 kr./m³ skal betales for en længere periode.

De forbedrede konkurrenceforhold vil alt andet lige føre til en større kubikmeterpris, og dermed et større vederlag for en given mængde.

Det vurderes på den baggrund, at forslaget samlet set ikke vil have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

6.2 Konkurrencemæssige konsekvenser

Det vurderes, at forslaget vil forbedre konkurrenceforholdene på markedet. En auktionsmodel, hvor der er åbenhed om, hvilke konkrete auktionsområder der bydes på, vil forbedre konkurrencen, idet sandsynligheden for konkurrence mellem byderne i auktionen øges markant. Konkurrence på budprisen alene vil endvidere fremme mindre virksomheders mulighed for at deltage i auktionerne, idet auktionen ikke afgøres af, hvilke råstofmængder de bydende virksomheder har brug for, men alene hvilken kubikmeterpris de er villige til at betale. En forlængelse af eneretten vil desuden skabe mulighed for, at aktøren kan afskrive engangsinvesteringen til undersøgelser over en længere periode. Dette vil også skabe bedre adgang til auktionerne og derved fremme konkurrence.

Ved at lade det være op til den virksomhed, som foreslår at sætte et område på auktion, at afgrænse feltets størrelse, mindskes barrieren for mindre aktører for at deltage på auktionerne.

En reduktion af minimumsvederlaget og afskaffelse af det årlige loft for indvinding vurderes desuden, at give virksomhederne en øget fleksibilitet og gøre det mere attraktivt at indvinde råstoffer på havet.

Det vurderes endvidere, at der ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt vil ske en bedre udnyttelse af data, idet virksomhederne ikke vil foretage identiske undersøgelser af havbunden, men kan drage nytte af de data, der allerede er udarbejdet.

6.3 Miljømæssige konsekvenser

Med den nuværende ordning kan et auktionsområde efter endt eneretsperiode kun udlægges til fællesområde. Det gælder både for en ikke-udnyttet del af et efterforskningsområde og for et udlagt indvindingsområde.

Med forslaget vil:

- et auktionsområde også kunne genudlægges til auktionsområde.
- efterforskningsdata blive stillet til rådighed for andre indvindere allerede efter at auktionsvinderen har ansøgt om indvindingstilladelse eller valgt at indstille aktiviteter i området.

- der blive indført en længere eneretsperiode.

Det vurderes, at forslaget – forudsat at området ikke er tømt ved den første eneretsperiode – vil føre til, at der i højere grad sker en kontinuerlig tømning af det enkelte råstofområde. Dette vil alt andet lige være med til at begrænse indvindingen til et færre antal områder, ligesom det enkelte område i højere grad vil blive færdiggravet.

Det vurderes derfor, at forslaget vil have en positiv effekt på havmiljøet.

6.4 Offentlige administrative konsekvenser

Med forslaget om indmelding af mindre, konkrete arealer/felter vil der skulle udarbejdes et nyt kortmateriale tilpasset det enkelte konkrete areal/felt. Der skal kun udarbejdes kort for de områder, som indmeldes. Der har tidligere været udarbejdet auktionsmateriale for et eller flere farvandsområder, uden at der har været afgivet bud. Med forslaget har indvindere pligt til at byde, hvis de melder et felt til auktion. Der vil derfor ikke længere være risiko for at udarbejde auktionsmateriale, som der ikke bydes på. Det vurderes derfor, at omfanget af den samlede opgave ved indmelding til og forberedelse af auktioner er uændret.

Med forslaget vil der skulle bruges øget tid til sagsbehandling i forhold til at vurdere, om det ansøgte indvindingsareal skal reduceres. Da vurderingen sker som led i en samlet behandling af ansøgningen, er der tale om et begrænset merforbrug, og det vil kun være aktuelt for et mindre antal sager.

Med forslaget om ophævelse af loft over årlig indvinding vil det ikke længere være nødvendigt at kontrollere denne bestemmelse. Besparelsen er dog minimal, da man ved de kvartalsvise indberetninger fortsat skal kontrollere den samlede indvindingsmængde i forhold til tilladelsen.

Med forslaget om ophævelse af mulighed for modregning af for meget indbetalt vederlag vil det ikke længere være nødvendigt at føre en flerårlig vederlagsbalance for hvert enkelt auktionsområde.

Det vurderes på den baggrund, at forslaget samlet set ikke vil føre til en øget offentlig administration af auktionssystemet.

8.4. Forbedrede konkurrenceforhold mellem virksomheder, som indvinder råstoffer på havet

Små og mellemstore indvindingsvirksomheder har vanskeligt ved at konkurrere med de to store indvindingsvirksomheder, der indvinder råstoffer (bl.a. sand og sten). Det skyldes, at de ikke har økonomisk kapacitet til at deltage i auktioner om indvindingsområder, der sikrer eneret. De har i stedet adgang til fælles indvindingsområder. Det begrænser konkurrencen.

Regeringen vil derfor skabe bedre muligheder for, at eksisterende små og mellemstore indvindingsvirksomheder samt nye aktører kan konkurrere med de store indvindingsvirksomheder. Der nedsættes derfor en arbejdsgruppe bestående af Naturstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som skal analysere reglerne for råstofindvinding på havet.

Analysen vil have fokus på at undersøge mulighederne og konsekvenserne ved at ændre eneretsperioden, således at det bliver mere attraktivt at byde på auktion. Et andet fokus er at undersøge mulighederne og konsekvenserne for provenuneutral omlægning af vederlaget for råstofindvinding på havet, således at det bliver mere attraktivt at gennemføre efterforskning efter nye råstoffer på havet. Et tredje fokus er at undersøge mulighederne og konsekvenserne for etablering af nye fællesområder. Drøftelserne foretages med henblik på at fremsætte et lovforslag til ændring af råstofloven.

Arbejdsgruppe om forbedrede konkurrenceforhold inden for råstofindvinding på havet

Der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Naturstyrelsen. Arbejdsgruppen skal følge op på regeringens ønske om at styrke konkurrencen mellem virksomheder som indvinder råstoffer på havet. Initiativet ligger i forlængelse af Naturstyrelsens evaluering af råstoflovens virkninger.

Arbejdsgruppen skal undersøge, hvorledes der kan skabes bedre mulighed for, at små- og mellemstore virksomheder samt nye aktører kan konkurrere med store indvindingsvirksomheder. Arbejdsgruppen skal analysere reglerne for råstofindvinding på havet. I analysearbejdet skal fokus for undersøgelserne være at undersøge mulighederne for og konsekvenser af

- Ændring af eneretsperioden i auktionsområder så det bliver mere attraktivt at byde på auktionerne,
- Provenuneutral omlægning af vederlaget for råstofindvinding på havet, og
- Etablering af nye fællesområder

I analysen kan endvidere indgå drøftelse af mulighederne for styring af udlægning af nye auktionsområder, fastholdelse og udvikling af en enkel og effektiv administration, ændring af auktionsmodellen og provenuneutral ændring af vederlaget for råstofindvinding på havet i forhold til målsætningerne på området.

Analysen af vederlagsstrukturen vurderes med henblik på en forbedring af konkurrencen. Ved en justering af vederlagsstrukturen skal forholdet til EU's statsstøtteregler analyseres.

Arbejdsgruppens drøftelser foretages med henblik på at fremsætte et lovforslag til ændring af råstofloven.

Arbejdsgruppens forslag skal ses i sammenhæng med øvrige regler i gældende råstoflov samt eventuelt andre initiativer, som Miljøministeriet vælger at igangsætte som følge af opfølgning på evaluering af råstofloven eller andre initiativer.

Eventuelle initiativer som følge af regeringens konkurrencepolitiske udspil koordineres i et samarbejde mellem Miljøministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet, herunder tidspunktet for evt. lovændring.

Organisering og tidsplan

Arbejdsgruppen ledes af kontorchef Lisbet Ølgaard, Naturstyrelsen.

Både Naturstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bidrager med materialer/oplæg til arbejdsgruppen. Der deltager medarbejdere efter behov fra hver af de to styrelser.

Arbejdsgruppen afrapporter til Erhvervs- og Vækstministeriet og Miljøministeriet
medio maj 2013.