

Til lovforslag nr. L 216. Tillægsbetænkning afgivet af Trafikudvalget den 24. april 1996

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om konkurrerende færgefart mellem Helsingør og Helsingborg

Udvalget har, efter at lovforslaget ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i et møde og har herunder stillet spørgsmål til trafikministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Et af udvalgets spørgsmål til trafikministeren og dennes svar herpå tillige med nedenfor nævnte henvendelse er optrykt som bilag til tillægsbetænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig henvendelse fra skibsreder Ole Lauritzen.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Det Radikale Venstres og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* inden for flertallet (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) udtaler, at man

ønsker bilag 25 og 27 optrykt som bilag til tillægsbetænkningen, idet Dansk Folkeparti beklager, at trafikministeren ikke har taget stilling til de forudsætninger, der i skibsreder Ole Lauritzens brev af 19. april 1996 angives som værende nødvendige for, at start af ruten inden den 1. juni 1996 kan gennemføres. Dansk Folkeparti har i den anledning stillet yderligere spørgsmål til trafikministeren til besvarelse inden 3. behandling.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Et *andet mindretal* (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, idet Centrum-Demokraterne skal oplyse, at tre af folketingsgruppens medlemmer vil stemme for lovforslaget ved 3. behandling.

Helge Mortensen (S) nfm.d. Poul Andersen (S) Børge Bakholt (S) Søren Hansen (S)

Tove Lindbo Larsen (S) Tommy Dinesen (SF) Vibeke Peschardt (RV) Jette Gottlieb (EL)

Arne Melchior (CD) fmd. Svend Heiselberg (V) Jens Løgstrup Madsen (V)

Helge Sander (V) Erik Jacobsen (V) Kaj Ikast (KF) Brian Mikkelsen (KF)

Stefan G. Rasmussen (KF) Ole Donner (DF)

Fremskridtspartiet havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag**Et af udvalgets spørgsmål til trafikministeren og dennes svar herpå tillige med en henvendelse fra skibsreder Ole Lauritzen**

OLE LAURITZEN

Onsgaardsvej 23
DK-2900 Hellerup
Tel. 01-62 19 62

Folketingets Trafikudvalg
att.: udvalgssekretær Bente Dalsbæk
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

22. april 1996

HH ruten – udbud af havnefacilitet ved leje 1

Jeg vedlægger min skrivelse til Trafikministeriet, hvoraf det fremgår, at jeg ikke er indstillet på at byde på det udbudte leje 1, og hvor jeg giver min begrundelse herfor. (Afsendt pr. post fredag).

En væsentlig årsag er, at det ikke er muligt at starte inden sommeren, således at det realistisk først kan ske i 1997. Desuden påpeger jeg problemet med den svenske kontrakts-indehaver (Sweferry) samt det forhold, at Helsingborg's Hamn AB kunne tænkes at lade sin stemme høre.

Jeg vedlægger derfor et udklip fra dagens Berlingske Tidende, hvor netop denne havn kræver medindflydelse.

Populært sagt er det ikke muligt at lave en færgerute med én havn. Som nævnt i flere breve har jeg været inde på, at der må være en svensk-dansk løsning, således som jeg også har foreslået vedrørende mit foreslåede leje 4 og i øvrigt også havde til hensigt, hvis jeg havde budt på leje 1.

Derfor gør jeg igen opmærksom på, at mit foreslåede leje 4 også kan ligge klar i slutningen af dette år, således at der bliver rimelig tid til en ansvarlig opstart af ruten med afprøvnings- og sikkerhedsprocedurer, personale og materiel. Herved vil der kunne ske en start i begyndelsen af 1997.

Desuden vil denne løsning kunne sikre, at både danske og svenske interesser bliver involveret på lige vilkår.

Endelig vil de ekspropriationlignende ændringer af opmarchfeltet i Helsingør udmærket kunne blive benyttet vedrørende leje 4.

Skulle det derfor vise sig, at leje 1-løsningen ikke kan benyttes som foreslået, er det stadig muligt at følge EU-kravene og den offentlige interesse i fri konkurrence. Jeg vil være bortrejst til Sverige i dag – mandag – men regner med at være tilbage tirsdag, hvor jeg har en del møder, bl.a. i Publicistklubben, hvor trafikministeren også vil være til stede.

Venlig hilsen
OLE LAURITZEN

Svensk indflydelse

Chefen for Helsingør Havn vil være med til at bestemme, hvilket nyt rederi der skal have lov til at sejle mellem Helsingør og Helsingborg, skriver Helsingør Dagblad. Havnens chef, Per-Olof Jansson, er utilfreds med, at der ikke er nogen svensk repræsentant i det ekspertpanel, som trafikminister Jan Trøjborg (S) har nedsat til at vurdere de rederier, der byder

på sejladsen på ruten. I dag er sidste frist for at byde på ruten. Ifølge havnechefen er den svenske havn ikke forpligtet til at tage imod det rederi, der vinder den danske licitation. Det vindende rederis økonomi og miljø- og sikkerhedsstandard skal godkendes, før det får lov til at komme ind i havnen.

OLE LAURITZEN

Onsgaardsvej 23
Hellerup - Danmark

Trafikministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K

19. april 1996

Udbud af havnefaciliteter i Helsingør Havn

Undertegnede har modtaget udbudsbetingelserne vedrørende ovennævnte, men har besluttet ikke at byde på disse, på trods af at de hertil nødvendige skibsfinanser, operatører og budgetter forefandt. Årsagen til denne beslutning ligger i, at Trafikministeriets betingelser ikke kan opfyldes, og at der kræves ubetinget tilslutning til alle disse betingelser og krav. (Udbudsbetingelser § 9).

Start af ruten

Det vil være umuligt at starte den påtænkte rute før i 1997. Dette skyldes, at rampen/ramperne og lejet skal ændres betragteligt, såfremt de påtænkte færger skal benyttes. Dette arbejde er beregnet til at tage mindst 3 måneder,

som er påkrævet for konstruktionstegninger, Lloyds godkendelse, stålkonstruktion, påsætning og afprøvning. Hertil kommer arbejde på landfæstet og andre arbejder.

Ud over det rent konstruktionsmæssige vil det kræve mindst 3 måneder at udvælge, skaffe det erfarne personale i land og til søs og optræne dette i sikkerhedsforhold og andre nødvendige discipliner. For at undgå beskyldninger om at have startet en rute i hastværk, hvilket førte til »Scandinavian Star«-katastrofen (hvor personalet ikke var sikkerhedstrænet og derved bidrog til de alvorlige konsekvenser af branden), må HH-ruten organiseres på en ansvarlig og seriøs måde. Vejledningen nævner igangsættelse pr. 1. juni 1996, hvilket anses for umulig.

Arbejdet med ombygningen af lejet og fremskaffelsen af dygtige medarbejdere kan først påbegyndes, efter at udbudet er afgjort, dvs. i maj måned, hvorfor en start før sommeren er umuliggjort. Konstruktionsarbejde kan derfor ikke ske før efter sommerperiodens ophør i september.

Usikkerheder vedrørende udbudet

Udbudet er behæftet med betydelige usikkerheder, idet der ikke er nogen mulighed for at kunne starte en rute, medmindre følgende er afgjort:

- en kontrakt indgået med Helsingborg's Hamn AB. Denne vil næppe kunne blive givet, medmindre Sweferry har fået en acceptabel kompensation og medarbejderne i de berørte (svenske) færger har modtaget jobtilbud,
- garanti fra Trafikministeriet om alle landarbejder, opmarchfelter og andet arbejde er gennemførlig inden 1. juni 1996,
- garanti for at Trafikministeriet vil sikre, at dets 100 pct.-ejede selskab, DSB Rederi, vil overdrage brugsretten til fodpassager-rampen på rimelige vilkår og i god tid inden rutens start,
- tilstrækkelige konstruktionsdetaljer vedrørende eksisterende kajer, ramper og andet, som skal nedrives og ændres i forbindelse med nye rampers konstruktion,
- garanti fra Trafikministeriets side om, at Sweferry/ScandLines vil acceptere - uden sværds slag - at afgive leje 1 og lade andre besejle dette fra 1. juni.

Desuden må det bemærkes, at EU ikke har godkendt udbudsbetingelserne, og at der i øvrigt kun er givet cirka 14 dage til besvarelsen.

Problemer i øvrigt

For at kunne give et bindende, realistisk bud på leje 1 må det svenske Sjøfartsverket i lighed med danske søfartsmyndigheder godkende et evt. fartøjs konstruktion, sikkerhedsbemanding og igangsætningsprocedure, herunder båd- og brandruller og andre særdeles vigtige regler. Dette kan ikke gennemføres - og derfor kan lejets konstruktion heller ikke påbegyndes - før udbudet er afgjort og de relevante færger er fastlagt på ruten.

Opmarchfeltet er desuden væsentlig mindre

end ScanLines', og det har mange svagheder, som vil vise sig ved dets eventuelle benyttelse.

Økonomiske overvejelser

Det bemærkes, at ruten ved en start i 1997 først vil kunne give overskud i 1988 (fragtkunder vil næppe skifte, før ruten har vist sine resultater), og der vil derfor kun være 2-3 år til at indtjene startomkostningerne og investeringerne, nemlig indtil Øresundsforbindelsen står klar.

Investeringerne er af ministeriet undervurderet, ramperne og andre ombygninger samt disses fjernelse vil koste mellem 10 og 18 mill. kr. for rederiets del alene, afhængig af skibstype.

Fra år 2000 vil Øresundsforbindelsen stå klar, og en stor del af sommertrafikken (som er den, der giver overskud) vil forsvinde. Herefter vil der være 5 år med balance i regnskabet, men uden særlige gevinstmuligheder, særlig såfremt prispolitikken for de faste forbindelser ændres.

Ekspertpanelets udbuds krav

I betragtning af ovenstående synes udbuds kravene urimelige og unødvendige.

Budgetter vil næppe nogen ville udlevere til udenforstående, og en kvalificeret bedømmelse vil i øvrigt kun kunne gøres af erfarne færgefolk, som selv driver eller har drevet lignende ruter/færger, og som derfor kender forholdene til bunds og i alle detaljer.

At give garantier for maksimalpriser i en verden, hvor olieprisen kan ændre 1/3 af omkostningerne, vil være uklogt. I øvrigt er prisen ikke den eneste parameter, og variationer over perioder og år er mere betydningsfulde end én maksimalpris. Hertil kommer, at prisfastsættelsen må være fortrolig, samt at der ikke er oplyst, om maksimalprisen skal oplyses i forhold til ScandLines eller andet. Serviceniveauet og fartplaner kan ikke beskrives med nogen grad af sikkerhed, idet forholdene også her kan ændre sig i tidens løb, herunder når Øresundsforbindelsen tages i brug.

Kravet om at »forelægge en liste over den rederidrift eller betydende tjenesteydelser til søs« synes at frudsætte, at der vil være tilbudsgivere, som er ukendte med færgefart og derfor ikke kendte af ekspertpanelet.

De mange krav modsvares ikke af tilsvarende oplysninger og garantier fra udbudsgiverens side, heller ikke at denne forpligter sig til at godtage ét af de givne tilbud. Alle kravene kan bedømmes helt subjektivt, og udbudet er derfor ikke åbent og gennemsigtigt.

Ekspertpanelets Udbudskrav

Praktisk eksempel: Fartplaner

Det kræves, at der gives oplysning om fartplaner over perioden, iflg. § 8 i »Vejledning for Tilbudsgivning«.

Efter at Øresundsforbindelsen står klar i år 2000, vil trafikmønstret ændres betragteligt. Det kan f.eks. bevirke, at fragtmænd vil benytte den faste forbindelse, således at natsejlads bliver urentabelt.

ScandLines vil således kunne beslutte på kommerciel basis at reducere eller sløjfe natsejladserne eller anden sejlads, mens den, som går ind på Trafikministeriets udbudsbetingelser, vil blive tvunget til at sejle efter de planer, som passer til perioden 1997-1999.

Derved påtvinges tilbudsgiveren en pligt, som ScandLines ikke har, og det vil forringe konkurrenceevnen i betydelig grad i lighed med f.eks. betaling af en evt. »kompensation« til ScandLines for afgivelsen af leje 1.

Hermed er der ikke lige konkurrencevilkår.

Dette er kun ét eksempel på virkningen af de krav, som ekspertpanelet har stillet. Der vil være helt parallelle problemer med stort set alle de øvrige lignende krav.

Usikkerheder vedr. udbudet

Praktisk eksempel: ScandLines/Sweferry afslår at afgive leje 1

Der foreligger ingen garanti fra Trafikministeriets side om, at Sweferry, som ejer de skibe, som bliver fjernet fra leje 1, har godkendt eller tiltrådt Trafikministeriets handlemåde.

Der er flere måder, det er muligt for de svenske interesser at agere på, herunder juridiske eller praktiske. En afgivelse af lejet kan med føje blive forhindret gennem appeller ved en domstol og med, at man simpelt hen fortsætter med at sejle, indtil sagen er afgjort, f.eks. med en høj erstatning, som herefter kan benyttes til at konkurrere med den nye rute.

Uden denne sikkerhed er det umuligt at byde seriøst på et leje, som andre i dag har kontraktlig ret til at benytte.

Herved vil udbudet kunne blive forsinket i år, indtil retten har talt, og konkurrencen forhindret i denne periode. Dette vil næppe være ubejlejligt for Sweferry eller dets danske partnere.

Udbudskravene i forhold til EU's konkurrence-regler

En del af udbudskravene synes at være i modstrid med EU's regler, hvilket bekræftes af H. Drabbe's brev af 11. ds., idet der stilles krav, som ScandLines næppe har modtaget. Hertil kommer, at de fysiske faciliteter ikke giver mulighed for lige konkurrence (fair, equal and non-discrimatory).

Beslutningen om ikke at byde på benyttelsen af leje 1 skyldes i høj grad de manglende garantier fra Trafikministeriets side vedrørende tidspunkter for færdiggørelse af opmarchfelterne, ombygning af ramper og overdragelsen af passagerangveje.

Hertil kommer de problemer, som der kan opstå med hensyn til de svenske interessers reaktion på den ensidige opsigelse af kontrakten til leje 1.

I færgefart er tilliden helt essentiel for konkurrencedygtighed og overlevelse.

Såfremt der i begyndelsen af en routes levetid opstår problemer, således at starttidspunktet bliver overskredet, vil dette influere på rutens omdømme i måneder og år. Dette er set andre steder i Europa samt f.eks. i Grenå-Hundested-regi, hvor forsinkede fartøjer og haverier skabte en sådan mistillid, at ruten måtte stoppe.

På samme måde er det vigtigt, at der fra begyndelsen er tillid til seriositeten og organisationen af selskabet, så alt fungerer optimalt også i opstartfasen. Derfor er det normalt med en periode, hvor færgerne afprøver ramper og landpersonale og øver skibsbesætningerne i drift, sikkerhed og procedurer. Billettering og opmarch af biler samt frakørsel må også fungere optimalt. Det var af den grund, at jeg den 7. januar d.å. tilskrev trafikministeren og gjorde opmærksom på det behov, der var for en sådan periode på f.eks. 3 måneder, således at der ikke skulle være hastværk, som kunne hindre en ansvarlig start.

Risiciene, der skal tages hensyn til, er f.eks. følgende:

- at de svenske søfartsmyndigheder ikke godkender fartøjstypen efter nye regler
- at rampen i Sverige eller i Danmark ikke er klar og afprøvet til tiden
- at de svenske søfolksorganisationer blokerer for ruten, medmindre der gives kompensations til Sweferry, som også kunne tænkes at hindre/forsinke en start
- at tilladelser til driften ikke modtages fra politi- eller toldmyndigheder i tide.

Det har i den korte tid, der har været til rådighed, ikke været muligt at afdække alle disse risici, herunder i tide at få oplysning fra Trafikministeriet om konstruktion og styrke af leje 1's landrampe.

Derfor anser vi det for useriøst at byde på en rampe, som skulle føre til oprettelse af en rute i 1996.

Misligholdelsesklausul (§ 8)

Trafikministeriets betingelser for misligholdelse indebærer en væsentlig risiko for tilbudsgiveren, især når besejlingsomfanget, færgerens vedligeholdelsestilstand eller rederiets prissætning kan tænkes at føre til ophævelse af aftalen.

I betragtning af at Trafikministeriet påtænker at ophæve en gyldig kontrakt med et rederi som Sweferry uden gyldig grund, synes det risikabelt at indgå en aftale, hvor disse parametre kan føre til påstande om »misligholdelse«. Dette så meget des mere som der ikke på noget punkt findes klare, indiskutable betingelser om de krav, der stilles. Et eksempel herpå er »maksimalprisen«, som er nævnt flere gange som en væsentlig udbudsbetingung, men hvor det ikke er oplyst, om der tales om en pris i forhold til ScandLines' (f.eks. mindst 15 pct. under, eller om der tænkes på én maksimal pris, f.eks. sommer/skulder/lavsæson.

Ligeledes kan det tænkes, at ministeriet i givet fald ville ophæve kontrakten med »misligholdelse« som årsag, såfremt sejlplaner ikke overholdes »i det angivne omfang« – f.eks. ved Øresundsforbindelsens start.

Manglende oplysninger fra Trafikministeriet

Det har været absolut nødvendigt at efterkontrollere oplysningerne, der er givet i udbudsmaterialet, og derfor har vi søgt at skaffe yderligere information fra Trafikministeriet på

især ét område, som er af afgørende betydning for udbudet.

Det drejer sig om oplysninger om leje og rampen, som efter vor mening er forkert angivet i udbudet med hensyn til omkostningerne og muligheden for at indsætte vor valgte tonnage (Superflex-færge).

Derfor tilskrev vi ministeriet den 13. marts og sendte yderligere skrivelser senere for at erfare, hvorvidt en Superflex-færge kunne benytte leje 1 uden væsentlige ændringer. Det var vor formening, at leje 1's rampe kun var beregnet til SFL/DSB-færger, men at dens hydraulik, som løfter rampen op og ned, ikke er beregnet på også at bære kørende lastbiltrafik.

Vore mange skrivelser har ikke givet os den væsentlige oplysning i skrivende stund, og da en ændring af rampen/nybygning af denne vil være meget kostbar, og da kajhøjden over normal- og lavvande er så høj, at normale færger ikke kan benytte rampen i hvilestilling (låsestilling), vil den efter vor mening kræve betydelige ombygninger. Det vil tage cirka 3 måneder at gennemføre.

Alene af denne grund er det ikke muligt at give et bindende tilbud.

Forbehold

Vi må tage forbehold over for konsekvensen af det ufuldstændige og misvisende udbudsmateriale, som på flere områder er selvmodsigende og ikke i overensstemmelse med EU-regler eller med normal praksis. Desuden vil undertegnede tage kontakt med EU-Kommissionen om denne sag, herunder den manglende evne/vilje til at fremkomme med absolut nødvendige oplysninger om de tekniske detaljer.

Tilbud med forbehold eller alternative tilbud

Vi har overvejet, om det var tilrådeligt at byde på leje 1 med diverse forbehold af juridisk, teknisk og praktisk karakter. I betragtning af udbudsmaterialets krav om »præcise« og detaljerede oplysninger fra vor side og de manglende oplysninger, som ville have gjort, at der ville være mindst 16 forbehold fra vor side, anså vi denne metode for at være useriøs.

Konklusion

Om end der til dato er benyttet megen tid og store omkostninger på at danne et konsortium

af interessenter, som var indstillet på at skabe troværdig konkurrence med seriøse løsninger, anses det ikke for muligt under de givne forudsætninger.

Såfremt der skulle komme en udbudsrunde, hvor kravene er rimelige og opfyldelige, stiller sagen sig anderledes.

Vi refererer desuden til brev af 7. januar 1996 til trafikministeren, hvor de fleste af ovenstående forhold er blevet behandlet, herunder særligt behovet for en rimelig tid for at

opbygge en troværdig konkurrence til eksisterende operatør. Desuden henvises til skrivelser til Folketingets Trafikudvalg, som også har henledt opmærksomheden på, at i realiteten vil der kun kunne være én mulig byder på ruten, nemlig den, der kan chartre/købe den eksisterende tonnage og derved starte på ruten med denne og med det personale, som nu be-mander ruten med »Knutpunkten« i Helsingborg som anløbsdestination.

Med venlig hilsen

OLE LAURITZEN

Spørgsmål:

»Udvalget anmoder om ministerens kommentar til henvendelsen af 22. april 1996 fra skibsreder Ole Lauritzen, jf. bilag 25«.

Svar:

Indledningsvis konstaterer jeg, at der er afgivet 5 bud, nemlig Vognmandsruten Difko LXXII, Gokstad A/S, Stena Line AB, Mercandia og Sundbusserne AB-A/S og Moltzau A/S.

Jeg har endvidere konstateret, at Ole Lauritzen ikke har afgivet bud, idet jeg har forstået, at Ole Lauritzen ikke har ment sig i stand til at byde på ruten på det foreliggende grundlag.

Som bekendt er der nedsat et panel af uafhængige, uvildige og sagkyndige eksperter til at bistå Trafikministeriet med udarbejdelsen af udbudsmaterialet og udpegning af rederi. Panelet har udarbejdet de udbudskriterier, som er indeholdt i Trafikministeriets udbudsmateriale. Principperne i EU-rettens udbudsregler

er fulgt, uden at Trafikministeriet er forpligtet hertil.

Kommissionen er endvidere blevet underrettet om udbudsmaterialets indhold. Det ligger ikke i lovforslaget, at Kommissionen skulle godkende udbudsmaterialet. Dette har Kommissionen været indforstået med. Kommissionen har i brev af 11. april 1996 tilkendegivet, at der ikke i udbudsmaterialet er uoverensstemmelse med EU-konkurrenceretten. Kommissionens øvrige synspunkter er kommenteret i Trafikministeriets brev af 15. april 1996 til Kommissionen. Dette materiale er i vedlagte brev af 16. april 1996 udsendt til samtlige interesserede rederier med bemærkning om, at synspunkterne vil indgå i ekspertpanelets videre arbejde.

Til udvalgets orientering vedlægges desuden åbent brev til pressen af 22. april 1996 fra panelets formand, professor, dr.jur. Jens Fejø, på vegne af panelet. Brevet er en kommentar til pressekritikken af udbudskriterierne.

DEN EUROPÆISKE KOMMISSION
Generaldirektoratet IV – konkurrence

Bruxelles, 11.04.96

Transportydelse
Generaldirektøren

Telefax:
Hr. Petter Møller
Afdelingschef
Trafikministeriet
Frederiksholms Kanal 27
DK-1220 København K

Vedr.: Sag IV/35.748 Helsingør Havn – udbudskriterier

Kære hr. Møller

Jeg henviser til Deres fax dateret d. 29. marts 1996 med udkast til udbudskriteriet dateret den 28. marts 1996 til brug i forbindelse med udvælgelsen af en ny færgeruteoperatør i Helsingør.

Ved en foreløbig undersøgelse af Deres udbudsmateriale har man ikke kunnet påvise nogen forhold, der som sådan er i modstrid med EU's lovgivning.

Kommissionen er dog opmærksom på to bestemte forhold i forbindelse med en række bestemmelser i udbudsbetingelserne:

1. At udbudsbetingelserne og udvælgelseskriterierne skal være fair, rimelige og ikkediskriminerende.
2. At der ikke må pålægges den nye operatør flere forpligtelser end dem, der påhviler de nuværende operatører, ScandLines og Sundbusserne.

Vi er især betænkelige ved følgende bestemmelser:

- * Vejledning for tilbudsgivning:

Punkt 6 – Oplysninger om maksimalpriser

Kommissionen er betænkelig ved, at det i udbudsbetingelserne kræves, at tilbudsgiveren skal angive maksimale standardpriser. Kommissionen ser ingen grund til at indføre et sådant krav i udbudsmaterialet. Kommissionen foretrækker, at fastlæggelsen af billetpriserne overlades til de frie markedskræfter og konkurrencen. Hvis de normale markedskræfter

ikke er i stand til dette – eftersom man kan anføre, at der er et duopol på ruten – så bør de nationale konkurrencemyndigheder være i stand til at gribe ind i sagen i første omgang.

Punkt 7 – Oplysninger om serviceydelse

Kommissionen er betænkelig ved en eventuel indblanding i serviceniveauet, for så vidt angår den nye rute. Kommissionen er af den opfattelse, at det bør være helt op til den nye operatør at fastlægge sit serviceniveau, som selvfølgelig vil blive afspejlet i de priser, som den kan opkræve. Hvis den nye operatør foretrækker at tilbyde et meget lavt serviceniveau for at kunne tilbyde meget lave priser, så bør dette være muligt.

Punkt 9 – Oplysninger om miljømæssige krav

I dette punkt fastlægges en række detaljerede miljøkrav. Kommissionen er opmærksom på, at disse krav ikke må være mere byrdefulde end de krav, der stilles til de eksisterende operatører.

- * Aftale om ret til benyttelse af færgeleje 1...

§ 4. Færgerne

Kommissionen er selvfølgelig enig i, at færgerne skal opfylde alle lovpligtige sikkerhedskrav. Kommissionen er imidlertid betænkelig ved, at der kræves skriftlig tilladelse fra Trafikministeriet for at ændre færgerne, antallet af færger og driftshyppigheden. Kommissionen

er af den opfattelse, at det skal være klart, at færgeoperatøren frit skal kunne tilpasse sin tonnage og anvendelsen heraf til efterspørgslen på markedet, og at kravet om en skriftlig tilladelse er et uforholdsmæssigt strengt krav, som kan vanskeliggøre den daglige drift og gøre den urentabel, hvis sådanne tilladelser tilbageholdes urimeligt.

§ 8.3. Misligholdelse af kontrakten

A. Første indrykning: Kommissionen er betænkelig ved, at dette krav er for strengt, og at det bør være mere fleksibelt. Ændringer i fartplanen bør være tilladte af berettigede

grunde som f.eks. tilpasning af fartplanen i tilfælde af urentable passagertal, som først viser sig efter en vist stykke tid.

Kommissionen er i denne forbindelse opmærksom på, at denne betingelse måske vil medføre en offentlig serviceforpligtelse. Enhver forpligtelse til at sejle på tidspunkter med ringe (urentable) passagertal bør eventuelt klares af en offentlig serviceforpligtelse, herunder om nødvendigt statsstøtte og efter en særskilt offentlig licitation.

B. Sidste indrykning: Maksimale priser, se ovenfor under »punkt 6«.

TRAFIKMINISTERIET
Jernbaner
Frederiksholms Kanal 27,
DK-1220 København K

Den 15. april 1996

EU-Kommissionen
Generaldirektoratet IV, Konkurrence
Att.: Hr. Humbert Drabbe, generaldirektør
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Belgien

Vedrørende udbudskriterier for Helsingør Havn

Kære Humbert Drabbe

Tak for Deres telefax dateret den 11. april 1996 indeholdende Kommissionens bemærkninger til udbudskriterierne for udvælgelsen af en konkurrerende færgeruteoperatør til overfarten Helsingør-Helsingborg.

Vi er selvfølgelig enige i, at udbudskriterierne og udvælgelsen af den konkurrerende færgeruteoperatør skal foretages på en fair, rimelig og ikkediskriminerende måde, og at de krav, der stilles til den konkurrerende operatør, ikke bør være strengere end de krav, der påhviler ScandLines og Sundbusserne.

Kommissionens brev har derfor også været drøftet med formanden for ekspertpanelet, professor, dr.jr., Jens Fejø. I lyset af denne drøftelse har vi et par supplerende bemærkninger til sagen.

Det bør understreges, at det har været ekspertpanelets og Trafikministeriets hensigt med udkastet til udbudsmaterialet, herunder kriterierne, at sikre *ægte konkurrence* på overfarten Helsingør-Helsingborg for at sikre, at der allerede fra det øjeblik, hvor licitationstilbudene afgives, vil være konkurrence i størst muligt omfang. I denne forbindelse har ekspertpanelet udtrykt frygt for, at det duopol, som vil blive det forventede resultat af licitationen, ikke fuldt ud vil kunne skabe og opretholde den ønskede ægte konkurrence. Den nationale konkurrencelovgivning og EU's konkurrenceret for den sags skyld vil derfor ikke efter ekspertpanelets mening i praksis kunne give tilstrækkelige muligheder for regulering, for så vidt

angår en hurtig efterfølgende håndtering af duopol-situationen.

I det følgende belyses dette yderligere, under henvisning til Kommissionens telefax dateret d. 11. april 1996.

Vedr. punkt 6: Maksimale priser (standard)

Man har valgt kriteriet om maksimale priser, fordi der, som ovenfor nævnt, skal være konkurrence fra det øjeblik, hvor licitationstilbudet afgives. Dette skyldes, at et duopol ikke giver sikkerhed for ægte konkurrence på Helsingør-Helsingborg-overfarten. De danske konkurrencemyndigheder ville imidlertid højst sandsynligt have meget svært ved at kunne gribe ind på grundlag af den danske konkurrencelov, hvis det ikke kan bevises, at der er ingået nogen aftaler eller sket nogen koordinering af fremgangsmåder, eftersom dette vil kræve forudgående meget omhyggelige og langvarige undersøgelser af priserne set i forhold til omkostninger m.m., uden på nogen måde at tage fuld højde for en eventuel ineffektiv omkostningsstruktur, m.m. Omkostningsnedsættelser som følge af konkurrence ville dermed ikke komme brugerne og samfundet til gode fuldt ud. Det skal bemærkes, at de danske konkurrencemyndigheder ikke har nogen kompetence til at anvende paragraf 85 i EU-traktaten.

Vedr. punkt 7: Serviceydelser

Vi er enige med Kommissionen i, at serviceydelser og pris skal svare til hinanden, og at den nye operatør på ruten skal overholde det-

te. Det anvendte servicekriterium er ligeledes et udtryk for ønsket om at skabe konkurrence fra det øjeblik, hvor licitationstilbudet afgives.

Vedr. punkt 8: Miljøkriteriet

I forbindelse med udvælgelsen af den nye operatør på ruten, vil der blive foretaget en sammenligning med de miljømæssige krav, der stilles til ScandLines i dag.

Vedr. paragraf 4: Færger

De forskellige operatører skal angive deres valg af færge i licitationstilbudet.

Trafikministeriet skal godkende, at operatøren udskifter sine færger med andre færger for at sikre, at betingelsen er opfyldt, og af hensyn til de andre operatører, som har afgivet licitationstilbud og dermed angivet deres valg af færger.

En operatørs valg af færge skal sammenholdes med udbudsmaterialet, således at der ikke opstår en situation, hvor en operatør, som har fået tildelt en licitation, udskifter færgerne med en anden færge eller andre færger. Dette kan ske i henhold til udbudsmaterialet, men underlagt visse betingelser, som fremgår af udbudsmaterialet.

Vedr. paragraf 8.3.: Misligholdelse af kontrakten

Ved udvælgelsen vil der bl.a. blive lagt vægt på, hvilken service tilbudsgiveren agter at yde, herunder hvorvidt der er tilstrækkelig passagerhyppighed også på mindre travle tidspunkter af dagen. Det kan dog fra et økonomisk synspunkt være interessant for den nye operatør også at sejle om natten.

Billetpriserne, herunder prisdifferencen, kan være et element, som kan have betydelig indflydelse på trafikmængden, ikke mindst lastbiltrafikken.

Som jeg nævnte i begyndelsen, har formanden for ekspertpanelet og Trafikministeriet drøftet Kommissionens kommentarer til udbudsmaterialet. Bemærkningerne giver ikke anledning til ændringer i udbudsordren og udbudsmaterialet i øvrigt. Der vil derfor ikke blive fremsendt noget nyt materiale til interesse-rede rederier. Kommissionens bemærkninger vil dog indgå i ekspertpanelets overvejelser vedrørende udvælgelsen af den nye operatør, og bemærkningerne vil desuden sammen med en kopi af nærværende brev blive fremsendt til orientering for de rederier, som har modtaget udbudsmaterialet.

Med venlig hilsen

PETTER MØLLER

Trafikministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K.

Den 16. april 1996

I overensstemmelse med bemærkningerne til forslag til lov om konkurrerende færgefart mellem Helsingør og Helsingborg har Europa-Kommissionen fået forelagt udbudsmaterialet vedrørende udbudet af brugsretten til færgeleje 1 i Helsingør Havn.

Kommissionen er på denne baggrund fremkommet med nogle bemærkninger, jf. telefax af 11. april 1996. Kopi af telefaxen vedlægges til orientering.

Trafikministeriet har i et svar af 15. april 1996 til Kommissionen meddelt, at Kommis-

sionens bemærkninger har været drøftet med ekspertpanelets formand. Det fremgår endvidere, at bemærkningerne ikke giver anledning til at ændre i selve udbudsbekendtgørelsen og i udbudsmaterialet i øvrigt. Dermed foretages heller ikke udsendelse af nyt materiale til interesserede rederier. Kommissionens bemærkninger vil dog blive inddraget i ekspertpanelets drøftelser om udvælgelse af det nye rederi med respekt for reglerne herfor. Kopi af Trafikministeriets svar vedlægges ligeledes til orientering.

Med venlig hilsen

PETTER MØLLER

Kontorchef

Ekspertpanelet for udbud og udvælgelse af konkurrerende rederi på Helsingør-Helsingborg-overfarten

Den 22. april 1996, kl. 12.00

Vedrørende Helsingør-Helsingborg – pressekritik

Sidste frist for modtagelse af bud ved Trafikministeriets udbud af brugsret til havnefaciliteter i Helsingør Havn, biltrafik, er netop passeret i dag kl. 12.00. Åbning af tilbudene foretages i dag kl. 14.00 af notarius publicus.

I forslag nr. L 216/1995-96 til lov om konkurrerende færgefart mellem Helsingør og Helsingborg fremsat af trafikminister Jan Trøjborg den 28. februar 1996 hedder det i bemærkningerne: »Til at bistå Trafikministeriet med udarbejdelsen af udbudsmaterialet og udpegningen af rederi vil der blive sammensat et panel af uafhængige, uvildige og sagkyndige eksperter«. Det i medfør heraf nedsatte panel har siden offentliggørelsen den 2. april d.å. af udbudsbekendtgørelsen og det hertil knyttede udbudsmateriale via pressen kunnet notere forskellige kritiske kommentarer til Trafikministeriets behandling af sagen. Til dels henføres disse kommentarer til panelets rådgivning af trafikministeren.

Af naturlige grunde har panelet ikke fundet det passende at kommentere de således fremkomne kritikpunkter, medens udbudsperioden var løbende. Kritikken har imidlertid været af et sådant indhold, at en kommentar til dele af dens punkter nu er på sin plads.

Panelets overvejelser i forbindelse med udbudsmaterialet

På baggrund af lovforslaget og kommissoriet har panelet set det som sin primære opgave at foreslå de kriterier, som anses for dem, der burde lægges til grund ved udpegelse af det pågældende rederi. Panelet har i denne forbindelse lagt særlig vægt på lovforslagets og kommissoriets fremhævelse af ønsket om at foretage udbud for at udpege et nyt »konkurrerende« rederi og at skabe »reel konkurrence«. Samtidig har panelet drøftet, om øvrige forhold burde indgå i udbudsmaterialet. Panelet har ladet sine overvejelser munde ud i en anbefaling af, at tildeling af ordren sker på grundlag af det mest fordelagtige bud, således at tildelingen skal

finde sted ud fra en samlet vurdering på grundlag af en række tildelingskriterier, som ikke er angivet i prioriteret orden.

Blandt de kriterier, som panelet er gået ind for, er følgende, som navnlig har givet anledning til den rejste kritik: maksimumspriser, service og fartplaner.

Ved disse kriterier er der ikke tale om – i modsætning til, hvad man kunne få indtryk af ved læsning af den omtalte kritik – at der i udbudsmaterialet »stilles skrappe krav« til den nye konkurrent på Helsingør-Helsingborg-ruten end til den eksisterende operatør, ScandLines. Der er i stedet tale om, at de bydende ved budets indgivelse angiver, hvorledes de i så henseende agter at indrette sig. Det står således enhver frit for, i hvilket omfang vedkommende ønsker at afstikke retlingslinjer med hensyn til maksimumspriser, service og fartplaner. Chansen for at blive det udvalgte rederi kan naturligvis øges herved.

Panelet har herigennem ønsket at efterleve det foreliggende lovforslags ønske om at skabe konkurrence på overfarten. Dette ville imidlertid i praksis være særdeles vanskeligt – om overhovedet muligt – når der som her vil blive tale om et duopol på et ganske overskueligt marked. Incitamentet til at konkurrere mellem de to fremtidige rederier på overfarten vil som udgangspunkt ikke være til stede. Af denne grund – som adskiller sig fra alle de velkendte udbudssituationer, hvor der bydes med sigte på, at udbyderen opnår den laveste pris eller på anden måde det mest fordelagtige bud, hvorved de bydende direkte konkurrerer om opnåelse af kontrakten – vil der ikke uden angivne udvælgelseskriterier kunne forventes skabt nogen form for ønsket konkurrence under de foreliggende omstændigheder. Man skal i denne forbindelse notere sig, som det fremgår af lovforslaget, at der ikke kan bydes på prisen/vederlaget for benyttelsen.

De nu anviste kriterier skal afhjælpe dette fravær af umiddelbar konkurrence. Samtidig skal kriterierne for at være effektive som den eneste praktiske løsning være til stede i budøjeblikket.

Resultatet af panelets overvejelser har ført til at anbefale det nu foreliggende udbudsmateriale for således på konstruktiv måde under de foreliggende omstændigheder at tilvejebringe optimale konkurrenceforhold, samtidig med at respekten for fair, rimelige og ikke-diskriminerende udvælgelseskriterier holdes i hævd. Den foreliggende situation har været unik og har derfor krævet konstruktiv udformning af udbudsforretningen i konkurrencens, forbrugernes og samfundets interesse.

Trafikministeriets kontakt med EU-Kommissionen

Trafikministeren har ved udbudsmaterialets udarbejdelse den 29. marts d.å. fremsendt såvel udbudsbekendtgørelsen som det samlede udbudsmateriale til EU-Kommissionen, hvilket resulterede i, at ministeriet modtog en skrivelse fra Kommissionens konkurrencedirektorat af 11. april, på hvilken Trafikministeriet efter at have drøftet sagen med formanden for panelet reagerede med skrivelse af 15. april. De overvejelser, som panelet har gjort sig i ovennævnte henseende, er der herved nærmere redegjort for fra Trafikministeriets side over for Kommissionen.

Det bemærkes, at Kommissionen i sin skrivelse af 11. april udtrykkelig pointerer, at den foreløbige granskning af Trafikministeriets materiale – som bl.a. havde påpeget, at Trafikministeriet ikke er forpligtet til at udbyde retten til et eksisterende færgeleje i offentligt udbud – ikke har afdækket noget, der som sådant er i strid med fællesskabsretten (EU-retten). At Kommissionen har gjort sig overvejelser i tilknytning til den utraditionelle fremgangsmåde, der her er anvendt, må forekomme helt forståeligt. Trafikministeriet har i sin skrivelse af

15. april gjort opmærksom på, at Kommissionens kommentarer ikke giver anledning til ændringer af udbudsmaterialet, og oplyst, at Kommissionens bemærkninger og Trafikministeriets svar sendes til de rederier, som har indhentet udbudsmaterialet. Kommissionens bemærkninger vil indgå i panelets vurdering ved udvælgelsen under iagttagelse af reglerne herfor.

Den fremsatte kritik

Den fremsatte kritik må siges at være fejlanbragt. Den EU-retlige kritik, som er fremkommet fra danske kommentatorers side, bygger antagelig på et manglende kendskab til det samlede sagsmateriale og på en urigtig forudsætning om, at de bydende »afkræves« bindende løfter og lign., medens den rette sammenhæng som anført fremstår som anderledes. Markant er det således eksempelvis, at en kommentator er citeret for ved sin vurdering at tage udgangspunkt i den opfattelse, at trafikministeren burde have afholdt licitation over alle tre færgelejer i Helsingør, ikke kun over det ene. Dette viser, at vedkommende udtaler sig uden at være orienteret om, at der til grund for den igangværende udbudsforretning ligger en accept fra EU-Kommissionen ved kommissæren for konkurrencepolitik, Karel van Miert, af et forslag fra den danske regering »til løsning af konkurrenceproblemet« i Helsingør. Det forslag til løsning, som EU-Kommissionen har accepteret, indebærer udtrykkelig, at den danske regering, efter at tilbud er blevet indhentet, vil tillade et konkurrerende færgeselskab at få adgang til ét af de eksisterende færgelejer i Helsingør statshavn.

Panelet skal beklage den manglende præcision i debatten om dette vigtige emne.

På panelets vegne

JENS FEJØ

formand